

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2006 vp

Hallituksen esitys Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä kesäkuuta 2006 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 67/2006 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti suuri valiokunta, perustuslakivaliokunta, valtiovarainvaliokunta, hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta, talousvaliokunta, tulevaisuusvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta ovat antaneet asiasta lausuntonsa (SuVL 8/2006 vp, PeVL 36/2006 vp, VaVL 24/2006 vp, HaVL 42/2006 vp, LaVL 16/2006 vp, LiVL 16/2006 vp, MmVL 12/2006 vp, PuVL 7/2006 vp, SiVL 14/2006 vp, StVL 16/2006 vp, TaVL 24/2006 vp, TuVL 4/2006 vp, TyVL 14/2006 vp, YmVL 26/2006 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- eduskunnan puhemies Paavo Lipponen
- pääministeri Matti Vanhanen

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paula Lehtomäki
- EU-asioiden valtiosihteeri Jari Luoto, hallitusneuvos Seija Salo, neuvotteleva virkamies Päivi Kaukoranta, EU-neuvonantaja Jukka Salovaara ja kv-asioiden neuvonantaja Johan Schalin, valtioneuvoston kanslia
- valtiosihteeri Pertti Torstila ja alivaltiosihteeri Markus Lyra, ulkoasiainministeriö
- suurlähettiläs Jaakko Kalela, Suomen Tallinnan suurlähetystö
- oikeuskansleri Paavo Nikula, oikeuskanslerinvirasto
- kansliapäällikkö Jarmo Viinanen, tasavallan presidentin kanslia
- talman / puhemies Barbro Sundback ja biträdande lagtingsdirektör / maakuntapäivien apulaisjohtaja Susanne Eriksson, Ålands Lagting / Ahvenanmaan maakuntapäivät
- edustuston päällikkö Antti Peltomäki, Euroopan komission Suomen edustusto
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Tuomas Ojanen
- valtiotieteen tohtori, dosentti Teija Tiilikainen.

Viitetieto

Ulkoasiainvaliokunta on 28.4.2006 antanut mietinnön Euroopan unionin perustuslakisopimusta

koskevan valtioneuvoston selonteon johdosta (UaVM 2/2006 vp).

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Roomassa lokakuussa 2004 tehdyn sopimuksen Euroopan perustuslaista ja sen voimaansaattamislain. Sopimukseen liittyy 36 pöytäkirjaa, kaksi liitettä sekä päätösasiakirja ja 30 julistusta. Liitteet ja pöytäkirjat ovat erottamaton osa sopimusta.

Sopimus Euroopan perustuslaista on Euroopan unionin jäsenvaltioiden välinen kansainvälinen sopimus. Uusi yhtenäinen perustuslakisopimus korvaa eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta voimassa olevat sopimukset, joihin Euroopan unioni perustuu. Uuteen sopimukseen perustuva Euroopan unioni on oikeudellisesti ja poliittisesti olemassa olevan Euroopan unionin seuraaja. Sopimuksella yhdistetään Euroopan yhteisö ja Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella perustettu unioni yhdeksi, yhtenäiseksi oikeushenkilöksi. Kokonaisuudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat perussopimusten selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen, unionin toiminnan tehostaminen ja unionin tuominen lähemmäksi kansalaisia.

Perustuslakisopimuksen johdannossa kuvataan Euroopan kehitykselle keskeisiä arvoja, päämääriä ja vaikuttimia. Sopimuksen ensimmäisessä osassa määritellään yleisellä tasolla unionin luonne ja sen toimintaa koskevat keskeiset periaatteet. Sopimuksen toisen osan muodostaa Euroopan unionin perusoikeuskirja. Sopimuksen kolmanteen osaan sisältyvät yksityiskohtaiset määräykset unionin politiikoista ja toiminnasta. Sopimuksen neljäs osa sisältää yleiset määräykset ja loppumääräykset. Merkittävä osa uuden sopimuksen määräyksistä vastaa sisällöltään unionin nykyisten perussopimusten määräyksiä.

Perustuslakisopimuksen alussa mainittujen unionin arvojen luettelo on aiempaa kattavampi. Arvoilla korostetaan unionin luonnetta arvoyh-

teisönä. Sopimuksella vahvistetaan unionin perus- ja ihmisoikeusulottuvuutta muun muassa siirtämällä perusoikeuskirja unionin perussopimukseen ja mahdollistamalla unionin liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Kokonaisuudistuksella pyritään saattamaan unionin toimielinjärjestelmä ajan tasalle ja kehittämään unionin toimintakykyä, avoimuutta ja kansanvaltaisuutta. Perustuslakisopimuksella korvataan nykyinen jäsenvaltioiden painotettuihin ääniin perustuva neuvoston määrääntö-päätöksenteon järjestelmä niin sanotulla kaksoisenemmistöön perustuvalla järjestelmällä. Euroopan komission jäsenten määrää supistetaan siirtymäkauden jälkeen siten, että siinä on kerrallaan yksi kansalainen kahdesta kolmasosasta jäsenvaltioita yhden kolmasosan jäsenvaltioita ollessa kullakin hetkellä komission ulkopuolella.

Perustuslakisopimuksella vahvistetaan unionin annetun toimivallan periaatetta: toimivalta, jota perustuslaissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Unionin toimivaltaa täsmennetään ja selkeytetään muutoinkin. Unionin toimivallan alaa muutetaan lisäämällä siihen joitakin uusia politiikka-aloja ja kehittämällä edelleen nykyisiä toimivaltuuksia.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lailla kumotaan Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annettu laki, Amsterdamin ja Nizzan sopimusten voimaansaattamislait sekä vuoden 2003 laajentumissopimuksen voimaansaattamislaki. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Yksityiskohtaiset perustelut***Perustuslakisopimuksen valmistelu**

Perustuslakisopimus valmistettiin Euroopan tulevaisuuskonventissa vuosina 2002—2003. Konventin tulokset muodostivat pohjan vuosina 2003—2004 pidetyille hallitustenväliselle konferenssille, jossa perustuslakisopimus neuvoteltiin. Perustuslakisopimus allekirjoitettiin 29.10.2004, ja sen voimaantulo edellyttää ratifiointia kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

Eduskunta on ollut tiiviisti perustuslakisopimuksen neuvotteluissa mukana. Ensin konventtivaiheessa, jolloin eduskunnan edustajat osallistuivat konventin työskentelyyn, ja myöhemmin tiiviissä vuorovaikutuksessa valtioneuvoston kanssa hallituksen neuvotellessa perustuslakisopimuksesta hallitustenvälisessä konferenssissa. Valtioneuvosto on antanut perustuslakisopimuksen eri vaiheista yhteensä kolme selontekoa eduskunnalle (VNS 3/2001 vp, VNS 2/2003 vp, VNS 6/2005 vp). Eduskunnan kanta eri neuvotteluvaiheista on ilmaistu valtioneuvostolle ulkoasiainvaliokunnan mietinnöissä konventin valmistelusta (UaVM 18/2001 vp) sekä konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin (UaVM 4/2003 vp).

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että valtioneuvosto on huolehtinut asianmukaisesti eduskunnan vaikutusmahdollisuuksista kaikissa perustuslakisopimuksen neuvotteluprosessin vaiheissa neuvoteltavina olevien asiakysymysten osalta.

Yleisarvio perustuslakisopimuksesta

Ulkoasiainvaliokunta on käsitellyt Euroopan unionin perustuslakisopimuksen sisältöä yksityiskohtaisesti mietinnössään (UaVM 2/2006 vp) valtioneuvoston selonteosta (VNS 6/2005 vp). Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys vastaa asiallisesti valtioneuvoston syksyllä 2005 antamaa selontekoa (VNS 6/2005 vp), mutta se

on luonnollisesti yksityiskohtaisempi sisältäen myös sopimuksen yksityiskohtaiset perustelut. Myös yleisperusteluja on tarkennettu mm. Eurooppa-neuvoston, sopimuksen muuttamismenetelyjen ja turvallisuuspolitiikan osalta. Turvallisuuspolitiikan osalta esitys sisältää myös uusia kantoja.

Ulkoasiainvaliokunta arvioi tämän vuoden huhtikuussa (UaVM 2/2006 vp), että perustuslakisopimus muodostaa kokonaisuuden, joka on tasapainoinen ja Suomen kannalta hyväksyttävä. Selonteon eduskuntakäsittelyn ja hallituksen esityksen antamisen välisenä ajanjaksona valiokunnan kanta ei ole muuttunut. Valiokunta ei siten katso aiheelliseksi eikä tarkoituksenmukaiseksi toistaa tässä mietinnössä aikaisemmin esittämiään yksityiskohtaisia kantoja — ja niihin liitettyjä huomautuksia — ne ovat edelleen voimassa. Myös muiden valiokuntien ytimekkäät ja myönteiset lausunnot (SuVL 8/2006 vp, PeVL 36/2006 vp, VaVL 24/2006 vp, HaVL 42/2006 vp, LaVL 16/2006 vp, LiVL 16/2006 vp, MmVL 12/2006 vp, PuVL 7/2006 vp, SiVL 14/2006 vp, StVL 16/2006 vp, TaVL 24/2006 vp, TuVL 4/2006 vp, TyVL 14/2006 vp, YmVL 26/2006 vp) ilmentävät aikaisempia kantoja. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 36/2006 vp) käsitellyt kattavasti sopimuksen hyväksymistä, käsittelyjärjestystä, muuttamismenettelyjä ja Eurooppa-neuvoston asemaa, ja ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä otetaan nämä kannat huomioon.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että valiokunnan aikaisempi mietintö (UaVM 2/2006 vp) ja nyt valmisteilla oleva mietintö muodostavat eduskunnan kannanoton kokonaisuuden perustuslakisopimuksesta. Valiokunta pitää tärkeänä, että kun täysistunto keskustelee käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä valiokunnan mietinnön pohjalta, myös valiokunnan aikaisempi mietintö (UaVM 2/2006 vp) liitteineen on kansanedustajien saatavilla.

Valiokunta on asiantuntijakuulemisissa keskittynyt valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoimintaa ulko- ja turvallisuuspolitiin

kassa koskeviin käytännön kysymyksiin erityisesti EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta. Lisäksi mietinnössä käsitellään perustuslakisopimuksen kokonaisuutta, sopimuksen kansallista hyväksymisprosessia, yhteisvastuulauseketta ja hallituksen esityksessä esille tulleita uusia kannanottoja EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikasta.

Perustuslakisopimuksen keskeiset tavoitteet ja sisältö

Tutustuttuaan — pohdintataun aikana — uudelleen sopimuksen sisältöön valiokunta korostaa, että perustuslakisopimuksen ratifioinnin pysähtyminen — ainakin väliaikaisesti Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestysten johdosta — oli takaisku. Perustuslakisopimus sisältää Suomen kannalta monia pitkään ajamiamme uudistuksia, joiden nopea voimaantulo olisi Suomen ja koko unionin kannalta myönteistä. Unohtamatta valiokunnan aiemmin (UaVM 2/2006 vp) yksityiskohtaisesti käsittelemiä sopimuksen ongelmakohtia ja haasteita, valiokunta pitää sopimuksen hyväksyttävyyden valossa tärkeänä tuoda tässä vaiheessa uudelleen esiin sopimuksen keskeisiä tavoitteita ja uudistuksia.

Perustuslakisopimus vahvistaa Euroopan unionin toiminta- ja päätöksentekokykyä tulevaisuuden haasteisiin vastaamiseksi. Kansalaisten näkökannalta yksi yhtenäinen perustuslakisopimus selventää kuvaa unionista. Samaan suuntaan vaikuttavat unionin oikeushenkilöllisyys, unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivaltajaon tarkentaminen, päätöksentekomenettelyjen karsiminen ja päätöksenteon avoimuus.

Unionin perus- ja ihmisoikeuslottuvuuden vahvistaminen on eräs merkittävimmistä perustuslakisopimuksen sisältämistä uudistuksista. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen määritetään nyt unionin arvoksi ja tavoitteeksi, ml. vähemmistöt ja lapsen oikeudet, ja tavoitteena on unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Köyhyyden poistaminen on myös uusi tavoite, ja rauhan edistäminen on kirjattu sopimukseen aktiivisena tavoitteena. Naisten ja miesten välinen tasa-arvo on sopimuksen mu-

kaan varmistettava kaikilla aloilla työelämä ja palkkaus mukaan lukien.

Sopimuksella vahvistetaan edellytyksiä EU:n sisäisen turvallisuuden lisäämiseksi. Keskeinen uudistus on unionille annettava toimivalta säätää vähimmäissäännöistä tiettyjen rikosten ja niihin liittyvien seuraamusten määrittelemiseksi. Toimenpiteet voivat koskea sopimuksessa lueteltuja, luonteeltaan vakavan, rajat ylittävän rikollisuuden muotoja: terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden värentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytyneet rikollisuus.

Ympäristö on sopimuksessa varsin hyvin esillä unionin toiminnan tavoitteita koskevissa määräyksissä. Tämä tukee ympäristönäkökohtien johdonmukaista huomioon ottamista unionin toiminnassa. Ympäristön kannalta on merkittävää myös, että energiapolitiikan yhtenä tavoitteena on energiatehokkuuden ja energiansäästön edistäminen sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittäminen. Ympäristöpolitiikan kannalta merkittäviä ovat myös perustuslakisopimuksen rikosoikeudellista yhteistyötä koskevat määräykset ja niiden soveltaminen.

Sopimus vahvistaa demokratian toteuttamiseen liittyviä periaatteita: mm. määräykset kansalaisaloitteesta ja komission laajasta kuulemisvelvoitteesta sekä unionin toimielinten ja laitosten toiminnan avoimuutta lisäävät uudistukset. Viimeksi mainituista keskeisimpinä voidaan pitää lainsäädäntötyön avoimuuden vahvistumista neuvoston istuntojen kasvavan julkisuuden myötä sekä asiakirjajulkisuutta koskevien perussopimuksen määräysten soveltamisalan ulottamista kaikkiin unionin toimielimiin ja laitoksiin. Unionin toiminnan avoimuus nostetaan sopimuksessa muiden demokratian toteuttamista koskevien tavoitteiden ja periaatteiden rinnalle. Sopimus yksinkertaistaa unionin monimutkaista lainsäädäntöjärjestelmää tekemällä yhteispäätösmenettelystä pääasiallisen lainsäädäntömenettelyn ja siirtämällä uusia lainsäädäntötoimivaltoja sen piiriin, ja se laajentaa määränem-

mistöpäätöksenteon alaa ministerineuvostossa ja vahvistaa unionin päätöksentekokykyä.

Sopimuksessa unionin varainhoitoa koskevilla määräyksillä tehostetaan ja selkeytetään päätöksentekomenettelyitä säilyttäen pääosin jäsenvaltioiden ja unionin sekä toisaalta unionin eri toimielinten välinen päätösvaltasapaino. Muutoksissa korostuu myös pyrkimys taata varainhoidon suunnitelmallisuus ja budjettikuri. Euroopan parlamentin asema vahvistuu varainhoitoa koskevassa päätöksenteossa. Lähtökohtana on, että uudistus keventää nykyistä raskasta budjettimenettelyä.

Sopimuksella vahvistetaan jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehistä koostuvan Eurooppa-neuvoston asemaa ja se saa pysyvän puheenjohtajan. Siitä tulee unionin varsinainen toimielin, johon sovelletaan yleisiä EU:n toimielimiä koskevia sääntöjä. Ulkoasiainvaliokunta katsoi aiemmin, että Eurooppa-neuvoston vahvistaminen on osa institutionaalista kokonaisratkaisua ja siten hyväksyttävissä. Perustuslakisopimuksella perustetaan unionin ulkoasiainministerin tehtävä sekä hänen alaisuudessaan toimiva Euroopan ulkosuhdehallinto. Kyse ei ole uuden unionin toimielimen luomisesta, vaan olemassa olevien resurssien uudelleenorganisoinnista. Osa ulkosuhdehallinnon henkilöstöstä rekrytoidaan kansallisista ulkoasiainhallinnoista, ja tämä voi tarjota uusia välineitä pienille jäsenvaltioille niiden hoitaessa ulkosuhteitaan, esimerkiksi poliittisen raportoinnin ja konsulipalvelujen hoitamisessa. Sopimus sisältää mahdollisuuden Euroopan syyttäjävirston perustamiseksi Eurojustin toiminnan pohjalta.

Ministerineuvoston puheenjohtajuusjärjestelmä muuttuu, ja istuntojen julkisuutta lisätään. Kaksoismääräenemmistöpäätös otetaan käyttöön. Komission asema vahvistuu jossain määrin pilarijaon purkamisen myötä. Komission asema varmistetaan unionin ulkoisen edustuksen osalta suhteessa unionin ulkoista toimintaa koskeviin sopimusmuutoksiin. Avunantovelvoite yhdessä yhteisvastuulausekkeen kanssa vahvistaa jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja myös Suomen turvallisuutta.

Kansallisten parlamenttien asemaa on kehitetty vahvistamalla niiden mahdollisuuksia vaikuttaa hallitustensa kautta unionin päätöksentekoon ja suorilla vaikuttamistavoilla. Tärkeimpiä uudistuksia ovat kansallisten parlamenttien oikeus saada eräitä keskeisiä asiakirjoja ja lainsäädäntöaloitteita unionin toimielimiltä sekä mahdollisuus valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista unionissa. Kansalliset parlamentit voivat osallistua vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen osalta eräisiin arviointijärjestelmiin sekä Europolin poliittiseen valvontaan ja Eurojustin toiminnan arviointiin. Yksikin kansallinen parlamentti voi eräissä tapauksissa estää Eurooppa-neuvoston sopimuksen yksinkertaistettua tarkistamista merkitsevän eurooppapäätöksen tekemisen. Myös kansallisten parlamenttien välisen yhteistyön muotoja vahvistetaan jossain määrin.

Valiokunta korostaa lopuksi, että sopimuksen pöytäkirjaan nro 8 sisältyy eräitä Suomen kannalta merkityksellisiä määräyksiä, jotka valiokunnan aiemman kannan mukaan on sisällytetty sopimukseen tyydyttävällä tavalla. Nämä neuvottelujen tuloksena saavutetut määräykset koskevat erityisesti Suomen työeläkejärjestelmän poikkeusasemaa; maatalouteen liittyviä määräyksiä; saamelaisia; pohjoisten, erittäin harvaanasuttujen alueiden pysyvän erityisaseman tunnustamista sekä Ahvenanmaan erityisasemaa.

Yhteisvastuulauseke — solidaarisuuslauseke

Perustuslakisopimukseen sisältyy yhteisvastuulauseke (solidaarisuuslauseke), joka velvoittaa unionin ja sen jäsenvaltiot toimimaan yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun, luonnonmullistuksen tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä toistaa lyhyesti aikaisemmat kantansa yhteisvastuulausekkeesta (UaVM 2/2006 vp), koska yhdessä turvatakulausekkeen kanssa ne — voimassa olevina poliittisina velvoitteina — vahvistavat kansalaisten turvallisuutta jo nyt.

Yhteisvastuulausekkeen mukaiset avustamistoimet käsittävät kaikki unionin käyttöön annet-

tavat voimavarat, mukaan lukien sotilaalliset voimavarat. Yhteisvastuulauseke toimeenpantiin Madridin terrori-iskun (11.3.2004) jälkeen siitä huolimatta, että perustuslakisopimus ei ole voimassa. Uusien uhkien valossa yhteisvastuulausekkeen merkitys on käytännössä yhä keskeisempi. Siviiliviranomaisten tiedonvaihto ja saumaton yhteistoiminta unionin alueella luovat sitä arjen turvallisuutta, jota kansalaiset myös EU:lta odottavat.

Yhteisvastuulauseke kohdistuu tilanteisiin ja toimiin, joiden pääasiallinen kohde on unionin omalla alueella. Tästä syystä yhteisvastuulausekkeen nojalla toteutettavat toimet eivät Suomen oloissa tule sotilaallisen kriisinhallinnan piiriin (UaVM 1/2006 vp). Yhteisvastuulausekkeen toteuttaminen on luonteeltaan rajat ylittävää virka-aputoimintaa, jonka toteuttajina ovat jäsenvaltioiden eri viranomaistahot, jotka toimivat kutsujavaltion pyynnöstä. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että kaikki jäsenvaltioiden resurssit — mukaan lukien sotilaalliset voimavarat — ovat käytettävissä yhteisvastuulausekkeen toteuttamisessa. Toisaalta on tärkeää, että yhteisvastuulausekkeen tarkoittamia tehtäviä ovat toteuttamassa myös esimerkiksi sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön tai maa- ja metsätalousministeriön alaiset viranomaistahot.

Ulkoasiainvaliokunta pitää yhteisvastuulauseketta merkittävänä askeleena jäsenvaltioiden kansalaisten turvallisuuden vahvistamisessa. Suomella tulee olla asianmukaiset valmiudet yhteisvastuulausekkeen tarkoittaman avun antamiseen ja vastaanottamiseen.

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Valiokunta selvitti kattavasti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehitystä perustuslakisopimuksen valossa käsitellessään (UaVM 2/2006 vp) valtioneuvoston selontekoa. Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys sisältää kuitenkin muutamia uusia turvallisuuspoliittisia kantoja, joten valiokunta katsoo aiheelliseksi käsitellä lyhyesti turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitystä.

Valiokunta katsoi mietinnössään (UaVM 2/2006 vp), että perustuslakisopimus tehostaa unionin nykyistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Ulkoasiainvaliokunta totesi, että sopimuksen vaikeuksista ja muista unionin politiikkaa kohdanneista vaikeuksista huolimatta unioni on viime vuosina kehittänyt merkittävästi turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta on tullut unionin toiminnan nopeimmin kehittyviä alueita. Ulkoasiainvaliokunta totesi mietinnössään, että kriisien ennaltaehkäisyn ja kriisinhallinnan vahvistaminen on tarpeellista ja johdonmukaista unionin ulkoisen toiminnan ja unionin turvallisuuden vahvistamisessa. Valiokunta pitää edelleen tärkeänä, että EU:sta on kehittymässä yhä vahvempi turvallisuusyhteisö.

Valiokunta totesi myös, että rakenteellisen yhteistyön toteutuminen ei käytännössä ole ollut sidoksissa perustuslakisopimuksen voimaantuloon. Rakenteellinen yhteistyö on käytännössä osoittautunut joustavaksi ja nopeaksi välineeksi kehittää EU:n voimavaroja, vaikka siihen alkujaan suhtauduttiin Suomen taholta epäillen. Unionin on kyettävä toimimaan jäsenmaiden tärkeiksi arvioimissa kriiseissä. EU:n sotilaallisen kriisinhallintakyvyn nopea kehittäminen on osaltaan lisännyt unionin ulkopolitiikan uskottavuutta. EU nähdään yhä tärkeämpänä toimijana ja esimerkiksi YK haluaa tukeutua EU:n nopean toiminnan kykyyn alueellisten kriisien ratkaisussa. Rakenteellisen yhteistyön tarkoittaman toiminnan myönteisenä esimerkkinä on unionin nopean toiminnan joukkojen muodostaminen. Näiden ensimmäinen taisteluosasto, jossa myös Suomi on mukana, on valmiina vuoden 2007 alusta.

Turvatakuu — avunantovelvoite

Valiokunta käsitteli mietinnössään (UaVM 2/2006 vp) laajasti sopimukseen sisältyvää keskinäistä avunantovelvoitetta (turvatakuulauseke). Turvatakuu tarkoittaa, että mikäli jokin jäsenmaa joutuu hyökkäyksen kohteeksi, on muilla unionin jäsenvaltioilla velvollisuus tulla hyökkäyksen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion avuksi kaikin käytettävissä olevin keinoin. Tur-

vatakuulauseke ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen. Turvatakuulausekkeessa todetaan, että Pohjois-Atlantin liitto (Nato) on jäseninä oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin.

Valiokunta totesi mm. että turvatakuulauseke on sanamuodoiltaan varsin tyypillinen sotilaallista turvatakuuta ilmaiseva sopimusmääräys ja että takuun merkitys perustuu viime kädessä siihen sitoumuksensa antaneiden valtioiden aikomuksiin, kykyyn ja toimintaan. Valiokunta muistutti myös, että olisi epä johdonmukaista, jos puolustusta ei koskisi samanlainen solidaarisuuden henki kuin kaikkea muutakin unionin toimintaa.

Hallituksen esityksessä viitataan ulkoasiainvaliokunnan mietintöön ja todetaan, että vaikka unionilla ei ole suunnitelmia yhteisen aluepuolustuksen toteuttamisesta, on samalla huomattava, että unionin jäsenvaltioina on sotilaallisesti kyvykkäitä maita, ml. kaksi ydinasevaltiota. Jäsenvaltioilla on hyvät keskinäiset yhteistoimintavalmiudet, joita on kehitetty myös kriisinhallinnan kautta. Myös käytännössä sotilaallista apua voidaan EU-maiden kesken antaa, ja tämän avun mahdollisuus itsessään muodostaa merkittävän unionin jäsenvaltioita suojaavan pelotteen. Unionin institutionaalisten rakenteiden kehittäminen tässä tarkoituksessa olisi omiaan lisäämään tämän valmiuden uskottavuutta.

Valiokunta pitää merkittävänä ja myönteisenä, että hallitus katsoo nyt — ulkoasiainvaliokunnan aiemmin esittämän kannan tavoin — että keskinäinen avunantovelvoite on jo nyt veloitettava poliittinen sitoumus ja sillä on tosiasiallista merkitystä. Turvatakuun todetaan vahvistavan Suomen turvallisuutta. Hallituksen mukaan Euroopan unionissa hyökkäys yhtä jäsenvaltiota kohtaan merkitsisi muiden apuun tuloa monin keinoin, mukaan lukien sotilaalliset toimet.

Ulkoasiainvaliokunta esitti aikaisemmassa mietinnössään, että turvatakuun käytännön merkitystä tulisi selventää. On johdonmukaista, että vastavuoroiset turvatakuut edellyttävät myös Suomessa konkreettisia toimenpiteitä, jotta ne saavat sen uskottavan käytännön merkityksen,

jonka hallitus on niille nyt poliittisesti antanut. Valiokunta pitääkin selvänä puutteena, että hallituksen esityksestä ei käy ilmi, mitä sitoutuminen turvatakuusiin merkitsee operatiivisella tasolla ja miten turvatakuuiden toteuttaminen on tarkoitus järjestää Suomessa. Vaikutusten arvioinnissa olisi tärkeää arvioida turvatakuulausekkeen toimeenpanoon liittyvää valmistautumista ja mahdollisia uusia lainsäädäntö- ja resurssitarpeita. Turvatakuuiden merkitystä olisi valiokunnan mielestä ollut perusteltua arvioida myös unionin sotilaallisen valmiusjärjestelmän kehittämisessä. Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että hallitus arvioi seuraavan vaalikauden alussa eduskunnalle annettavassa selvityksessä yksityiskohtaisemmin turvatakuun — kuin myös yhteisvastuulausekkeen — merkitystä ja selvittää siitä johtuvia käytännön toimenpiteitä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, että yhteisvastuulausekkeen tavoin turvatakuulauseke on jo vallitseva poliittinen velvoite perustuslakisopimuksen voimaantulosta riippumatta ja että se vahvistaa Suomen turvallisuutta. Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että EU:n yhteisvastuulausekkeen ja turvatakuulausekkeen vaikutuksista ja toimeenpanoon vaadittavista toimenpiteistä annetaan eduskunnalle selvitys seuraavan vaalikauden alussa.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välinen yhteistoiminta ja yhteistyö ulkopoliitikassa

Suomen ulkopoliitiikan johtamiseen kiinteästi liittyvän yhteistoiminta- ja yhteistyövelvoitteen toteutuminen on osa johdonmukaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Valiokunta katsoo, että yhteistoimintaa ja yhteistyötä on tärkeää ja perusteltua tarkastella myös parlamentarismiin vahvistamisen ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien toteutumisen kannalta. Perustuslain säännökset eduskunnalle tiedottamisesta ja unionin asioiden ennakkokäsittelystä eduskunnassa ja niiden seurannasta perustuvat nimen-

omaan valtioneuvoston ministerien poliittiseen vastuuseen.

Valiokunta piti sen vuoksi tarpeellisenä kartoittaa ja selvittää käytäntöjä koskien perustuslain 96 ja 97 §:n tiedonsaantiin liittyviä säännöksiä ja valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisiin suhteisiin liittyviä 93 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä erityisesti unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta.

Toimivallan perusteista

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvosto kuitenkin vastaa saman pykälän 2 momentin perusteella Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvostolle 93 §:n 2 momentin perusteella kuuluva toimivalta ulottuu Euroopan unionin koko toimialalle (HE 1/1998 vp, PeVM 10/1998 vp) eikä valtioneuvoston toimivallasta ole erotettu mitään asiaryhmää, eli siihen kuuluvat myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat (PeVL 36/2006 vp). Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa (PeVL 36/2006 vp, HE 1/1998 vp). Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään.

Perustuslain 93 §:n säännökset toimivallasta kansainvälisissä asioissa muodostavat perustuslain esitöissä korostetun lähtökohdan mukaisesti kokonaisuuden (HE 1/1998 vp), jossa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan alan 1 momentin perusteella kuuluvaa toimivaltaa rajoittavat yhtäältä perustuslain säännökset kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymiseen liittyvästä eduskunnan toimivallasta sekä toisaalta 93 §:n 2 momentti eduskunnan ja valtioneuvoston toimivallasta Euroopan unionin asioissa (PeVL 54/2005 vp).

Perustuslain 96 ja 97 § turvaavat eduskunnan aseman ja osallistumisen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja eduskunnan tietojensaantioikeuden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Perustuslain 97 §:n 2 momentin mukaan pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on meneteltävä valmisteltaessa muutoksia niihin sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu.

Menettelytavat ja käytäntö yhteistoiminnassa ja yhteistyössä

Valiokunnan kuulemisissa on painotettu valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välistä kiinteää yhteistoimintaa ja yhteistyötä ulkopoliittisen linjan johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden turvaamiseksi. Valiokunta pitää selvänä, että Suomella tulee olla yksi ja yhtenäinen ulkopoliittikka. Keskeinen yhteensovittamisen ja yhteistyön foorumi on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunnan (VNOS 25 §)¹ ja tasavallan presidentin yhteiskokous (ns. TP-UTVA). Uuden perustuslain voimaan tultua 1.3.2000 tasavallan presidentti ja pääministeri sopivat käytännöstä, jonka mukaan TP-UTVA-kokouksia järjestetään tarvittaessa (tiedote 45/2000/3.3.2000). Näitä yhteiskokouksia järjestetään saadun selvityksen mukaan noin kerran kuussa. Ensimmäisessä TP-UTVA-kokouksessa pääministeri avattuaan kokouksen luovutti sen jälkeen puheenjohtajuuden presidentille. Tämä menettely loi pohjan käytännölle, jossa presidentti käytännössä johtaa puhetta. Saadun selvityksen mukaan ennen johtopäätös-

¹ Jäsenet: pääministeri (pj), ulkoministeri, ulkomaankauppa- ja kehitysministeri, ministeri ulkoasiainministeriössä, puolustusministeri, sisäasiainministeri ja VN:n määrääminä jäsenenä opetusministeri ja maa- ja metsätalousministeri ja ministeri, jonka toimialaan kuuluvaa asiaa käsitellään. Sihteeri: UM:n alivaltiosihteeri. Asiantuntijat: UM:n valtiosihteeri, PLM:n kansliapäällikkö, EU-asioiden valtiosihteeri. Läsnä: TPK:n kansliapäällikkö, PMI:n ulkopoliittinen avustaja, SM:n kansliapäällikkö, VN:n tiedotuspäällikkö ja muita PMI:n kutsumia.

ten tekemistä presidentti varmistaa pääministeriltä, että johtopäätösten sisältö on valtioneuvoston kannan mukainen. Kokoukset kutsuu käytännössä koolle pääministeri, ja hän hyväksyy valiokunnan sihteerin eli ulkoministeriön alivaltiosihteerin laatiman asialistan. Kokoukset pidetään yleensä perjantaisin EU-ministerivaliokunnan kokouksen ja tasavallan presidentin esittelyn jälkeen. Kokoukset pidetään symbolisestikin pyöreän pöydän ääressä. Kokouksista laaditaan pöytäkirjat ja kokouksen asiakirjat ovat julkisuuslain (24 §:n 1 kohta) nojalla salaisia, ellei niitä erikseen todeta julkisiksi.

Tämän lisäksi myös pääministeri ja ulkoasiainministeri tapaavat presidentin säännöllisesti vähintään kerran viikossa. Yhteydenpitoon ja valmisteluun kuuluvat olennaisesti myös virkamiesten väliset kontaktit, ml. presidentin kanslian, pääministerin ja ulkoministeriön kanslian säännölliset tapaamiset. Saadun selvityksen mukaan tasavallan presidentin kanslia saa yleisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ohella laajasti kirjallista valmisteluaineistoa myös EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikasta — ml. EU-ministerivaliokunnan asiakirjat — niin valtioneuvoston kansliasta kuin ulkoasiainministeriöstä ja edustustoistakin.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välinen yhteistoiminta ja yhteistyö toimivat hyvin. Valiokunta toteaa, että yhteistoiminnan ja yhteistyön toteutuminen kansallisen politiikan yhteensovittamiseksi edellyttää eri toimijoilta luonnollisesti perustuslain toimivaltasäännösten noudattamista — mutta myös valtiotelinten välistä kunnioitusta sekä yhteistyökykyä, jotta potentiaalisilta ongelmilta vältyttäisiin.

EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteensovittaminen

EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on laajentunut ja laajenee edelleen, mikä asiantuntijakuulemisten perusteella kaventaa käytännössä sen "muun ulkopolitiikan" alaa, jossa presidentti on uuden perustuslain mukaan päätoimija. Unionin ulkosuhteiden ala on Suomen perustuslain voimaantulon jälkeen kokenut merkittä-

vän muodonmuutoksen EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan laajennettua. Eräänä osoituksena tästä ovat valtioneuvoston perustuslain 97 §:n nojalla ulkoasiainvaliokunnalle antamien EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien selvitysten (ns. UTP-selvitykset) määrän merkittävä lisääntyminen.²

EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta kansallinen valmistelu ja poliittiset päätökset tehdään käytännössä EU-ministerivaliokunnassa osana normaalia EU-asioiden käsittelyä. Valtioelinten väliseen yhteistyöhön kuuluu kiinteä yhteydenpito, keskustelu ja tiedottaminen EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikasta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä, jotta perustuslain esitöiden mukainen "läheinen yhteistyö tasavallan presidentin kanssa" EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta toteutuu käytännössä. Kuten edellä on kuvattu, tähän yhteistyöhön on useita eri mahdollisuuksia — TP-UTVA, TP-UMI ja TP-PMI sekä presidentin tapaamiset muiden ministerien kanssa ja lukuisat virkamieskontaktit. Valiokunta pitää tärkeänä, että näitä kanavia käytetään tehokkaasti hyväksi, jotta keskeiset EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittiset linjaukset ovat yhteistyön piirissä yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Valiokunta haluaa kiinnittää huomiota myös julkisuusnäkökohtiin. Valiokunta ei pidä asianmukaisena, että EU-ministerivaliokunnassa julkisena käsitelty asiakirja käsiteltäisiin salaisena TP-UTVAssa, kuten asiantuntijakuulemisten perusteella näyttää joskus tapahtuneen. Valiokunta pitää tärkeänä, että toimintatapoja pyritään kehittämään julkisuutta vahvistavaan suuntaan.

Eduskunnan parlamentaarinen valvonta Eurooppa-neuvoston suhteen

Eurooppa-neuvoston päätöksenteossa valtiotelinten suhteet konkretisoituvat yhtäältä siihen, miten ja kenen toimesta Suomen kannat Eurooppa-neuvoston päätöksentekoon määräytyvät, ja toi-

² www.eduskunta.fi/ulkoasiainvaliokunta/UTP-selvitykset

saalta siihen, mikä on eduskunnan asema sekä ohjaus- ja vaikutusvalta Suomen kantoihin. Valiokunta huomauttaa, että Eurooppa-neuvostossa — mukaan lukien sen epäviralliset kokoukset — tehdään jo nyt käytännössä hyvinkin yksityiskohtaisia poliittisia linjauksia.

Valtioneuvosto päättää tapauskohtaisesti Suomen osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Valtioneuvosto päättää myös tasavallan presidentin osallistumisesta. Tasavallan presidentin osallistuminen tapahtuu presidentin kanslian ilmoituksen mukaan "käsiteltäessä hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita". Saadun selvityksen mukaan nämä ovat sellaisia ulkopolitiikkaan liittyviä asioita, joiden katsotaan kuuluvan presidentille perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan — käytännössä siis EU:n perus- ja laajentumissopimusten muutoksiin liittyvissä kysymyksissä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuosina 2004—2006 pidettiin 11 Eurooppa-neuvoston kokousta; seitsemään kokoukseen osallistuivat sekä pääministeri että presidentti ja neljään vain pääministeri. Asiantuntijakuulemisissa on käynyt ilmi, että Suomen puhevaltaa on käyttänyt pääasiallisesti pääministeri ja presidentti on osallistunut pääsääntöisesti vain illalliskeskusteluihin. Myös presidentti pitää puheenvuoronsa valtioneuvostossa valmisteltujen linjausten pohjalta, ja ennen puheen pitämistä hän konsultoi pääministeriä.

Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin, että Suomen kaksijakoinen edustautuminen Eurooppa-neuvostossa voi joskus aiheuttaa epäselvyyttä muiden valtioiden edustajille Suomen EU-politiikan johtajuudesta. Kuulemisissa on todettu, että presidentin läsnäolo voidaan nähdä myös myönteisenä Suomen kannalta. Kuulemisissa on epäkohtana tuotu esiin se, että asioita valmistellut ulkoasiainministeri, jolla eurooppaoikeuden (SEU 4 art 2 mom) mukaan on kokouksessa avustava rooli, joutuu pääministerin ja presidentin paikalla ollessa poistumaan kokouksesta.

Ulkoasiainvaliokunnan aiemman kannan (UaVM 2/2006 vp) mukaan Suomessa ainoastaan pääministerin ja valtioneuvoston jäsenten toimintaan voidaan ulottaa asianmukainen parlamentaarinen legitimitetti ja vastuunalaisuus.

Pääministeri kantaa eduskunnalle poliittisen vastuun valtioneuvoston osalta Eurooppa-neuvoston kokouksista. Sen vuoksi — ja ottamatta kantaa tasavallan presidentin osallistumiseen Eurooppa-neuvoston kokouksiin sinällään — valiokunta korostaa, että eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on johdonmukaista, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa, kuten perustuslakivaliokunta on todennut (PeVM 10/1998 vp).

Valiokunta korostaa, että Eurooppa-neuvoston kokouksista tiedottamiseen liittyvien käytäntöjen tulee olla sellaisia, että ne turvaavat myös käytännössä eduskunnan perustuslaillisen aseman ja vaikutusvallan. Nykykäytännön mukaan suuri valiokunta kuulee pääministeriä suullisesti ennen ja jälkeen Eurooppa-neuvoston kokousten. Ulkoasiainvaliokunta kuulee pääministeriä niinkään suullisesti ennen ja jälkeen Eurooppa-neuvoston kokouksia nimenomaan ulko- ja turvallisuuspoliittista kysymyksistä ja unionisopimukseen tai sen muuttamiseen liittyvistä kysymyksistä.

Viitaten perustuslain 97 §:n mukaiseen eduskunnan tietojensaantioikeuteen ulkoasiainvaliokunta korostaa tässä yhteydessä myös laajemmin eduskunnan tietojensaantioikeutta. Valiokunta muistuttaa, että tietojensaantioikeus on rajoittamaton ja se sisältää perustuslain esitöidenkin valossa veloitteen valtioneuvostolle omaloitteisesti pitää ulkoasiainvaliokunta informoituna oikea-aikaisesti ja säännönmukaisesti kansainvälisistä asioista ja suuri valiokunta muista EU:ssa valmisteltavista asioista. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Eurooppa-neuvoston tekemien poliittisten linjausten valossa tiedottamisen kehittäminen on eduskunnan oikea-aikaisen ja riittävän tiedonsaannin kannalta välttämätöntä. Ulkoasiainvaliokunta katsoo Eurooppa-neuvoston valmistautumiseen liittyvien toimintatapojen, saadun selvityksen ja oman kokemuksensa perusteella, että pelkästään suulliseen tiedottamiseen perustuva menettely ei ole asianmukainen eikä riittävä menettely eduskunnalle tiedottamisessa. Muodollisesti ei ole estettä kirjallisen tiedottamisen aloittamiseksi edus-

kunnan suurelle valiokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle, ja valiokunta pitää tällaista menettelyä perusteltuna.

Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että valtioneuvosto tiedottaa vastaisuudessa — pääministerin johdolla — Eurooppa-neuvoston virallisista ja epävirallisista kokouksista eduskunnalle myös kirjallisesti.

Eurooppa-neuvoston aseman virallistaminen

Eurooppa-neuvosto muuttuu perustuslakisopimuksen määräysten perusteella unionin viralliseksi toimielimeksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 36/2006 vp) todennut, että muutoksen takia on aiheellista korostaa perustuslain 97 §:n säännöksiä eduskunnan oikeudesta saada tietoja Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista samoin kuin säännöksiä eduskunnan osallistumisesta sen toimivaltaan 96 §:n mukaan kuuluvien Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun.

Muutos Eurooppa-neuvoston asemassa ei perustuslakivaliokunnan mukaan voi olla merkityksetön seikka myöskään tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä noudatettavien käytäntöjen kannalta. Kysymys on perustuslakivaliokunnan aiemman kannan mukaan viime kädessä siitä, että perustuslain 93 §:n 2 momentissa osoitetaan valtioneuvoston toimivaltaan unionissa tehtävien päätösten kansallinen valmistelu ja että unionin perustuslakisopimuksen muutosten valmisteluun sovelletaan saman pykälän 1 momentin säännöksiä.

Muutos vahvistaa perustuslakivaliokunnan mielestä entisestään eduskunnalle vastuussa olevan valtioneuvoston toimintaa johtavan pääministerin asemaa Suomen eurooppapolitiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa. Valtioneuvoston toimivalta ulottuu perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella Euroopan unionin koko toimialalle ja kattaa siten myös unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät kaikki asiat kuuluvat näin ollen käytännössä valtioneuvoston toimivaltaan. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin

unioniasioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopolitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous on perustuslakivaliokunnan mielestä tähän tarkoitukseen käyttökelpoinen ja muodolliselta kannalta riittävä yhteistyön foorumi. Käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös tasavallan presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa.

Ahvenanmaan erityisasema ja itsehallinto

Ahvenanmaalla on unionissa erityisasema, ja siihen sovelletaan tiettyjä poikkeuksia. Poikkeukset on vahvistettu vuoden 1994 liittymissopimukseen liitettyllä Ahvenanmaasta tehdyllä pöytäkirjalla (Ahvenanmaa-pöytäkirja, n:o 2). Ahvenanmaan erityisaseman säilyttäminen oli Suomelle tärkeä erityiskysymys nykyisten perussopimusten ja perustuslakisopimuksen välisen oikeudellisen jatkuvuuden järjestämisessä. Ahvenanmaan erityisasema on säilytetty perustuslakisopimuksessa.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 36/2006 vp) käsitellyt perussopimuksen voimaansaattamissädöksen hyväksymistä Ahvenanmaalla ja sen merkitystä. Ahvenanmaan maakuntapäivien itsehallintolain 59 §:n mukainen voimaansaattamissädöksen hyväksyminen on edellytys sille, että perustuslakisopimuksen määräykset tulevat voimaan Ahvenanmaalla sitä osin kuin määräykset koskevat maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita. Voimaansaattamissädöksellä ei ole merkitystä valtakunnan toimivallan alaan kuuluvien sopimusmääräysten voimaantulolle maakunnassa.

Valtiosopimuksen hyväksyminen ja siihen sitoutuminen ovat sopimusmääräysten voimaansaattamisesta erillisiä asioita. Suomen sitoutumistahdon muodostamisesta päättävät perustuslain 93 ja 94 §:n perusteella eduskunta ja tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneu-

voston kanssa, minkä lisäksi presidentti päättää yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa Suomen sitoutumistahdon ilmaisemisesta. Perustuslain 95 §:n 1 momentissa tarkoitettua voimaansaattamislain tai -asetuksen taikka Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:ssä tarkoitettua voimaansaattamissäädöksen hyväksyminen eivät ole edellytyksiä päätösten tekemiselle Suomen sitoutumistahdon muodostamisesta tai sen ilmaisemisesta. Siten esimerkiksi nyt käsiteltävänä oleva perustuslakisopimus voidaan ratifioida, jos eduskunta hyväksyy sopimuksen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että perustuslakisopimuksen voimaansaattamissäädöksen mahdollinen hyväksymättä jättäminen johtaisi toisaalta hyvin ongelmalliseen tilanteeseen Suomen ja myös Ahvenanmaan kannalta. Yhtyen perustuslakivaliokunnan kantaa valiokunta toteaa, että on aiheellista jatkaa kansallista valmistelua mahdollisuuksista välttää oikeudellisesti epäselvän tilanteen muodostuminen.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Perustuslakisopimuksen tavoitteena on selkeyttää unionin toimintaa ja lähentää sitä kansalaisiin. Uudistuksesta aiheutuvat kustannukset riippuvat tehtävien säädösten ja muiden päätösten sisällöstä. Hallituksen esityksen mukaan unionin tasolla aiheutuvien välillisten ja välittömien kustannusten vaikutuksia ei voida arvioida täsmällisesti. Sopimuksella voidaan esityksen mukaan odottaa olevan vain vähäisiä kansallisia kustannusvaikutuksia. Selviä välittömiä uusia vaikutuksia ei ole luotettavasti arvioitavissa. Välilliset vaikutukset liittyvät lähinnä hallinnosta aiheutuviin kustannuksiin, jotka ovat vastakaissuuntaisia. Ne eivät esityksen mukaan vaikuttane havaittavissa määrin Suomen maksuosuuden kehitykseen EU:n budjettiin.

Kansanäänestys

Perustuslakivaliokunta on aiemmin tarkastellut kysymystä Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta mahdollisesti järjestettävästä kansanäänestyksestä ja katsonut, etteivät sopimuksen

sisältämät uudistukset ole välttämättä sellaisia, joiden vuoksi kansanäänestys olisi perusteltua järjestää. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan arvioihin (PeVL 7/2006 vp, PeVL 36/2006 vp). Sopimus ei merkitse ratkaisevan kaltaista eroa siihen unioniin, johon Suomi liittyi vuoden 1995 alusta. Unionin perussopimuksia on muutettu Suomen EU-jäsenyyden aikana jo kahdesti — vuonna 1997 allekirjoitetulla Amsterdamin sopimuksella ja vuonna 2001 allekirjoitetulla Nizzan sopimuksella — ilman, että kansanäänestystä olisi näiden, unionin tehtäviä ja instituutioita merkittäväällä tavalla muuttavien sopimusten kohdalla arvioitu tarpeelliseksi.

Ulkoasiainvaliokunta pitää kuitenkin entistään tärkeämpänä käydä perusteellisempaa julkista keskustelua unionin toiminnasta ja tavoitteista. Kansalaisten kasvava kriittisyys ja etäisyys unionia kohtaan tulee ottaa vakavasti. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että unionin keskeisiä hankkeita koskeva varhainen ja avoin keskustelu on omiaan luomaan kestävä pohjan politiikan eteenpäinviemiselle kansalaisten luottamuksen pohjalta. On olennaista, että unionin kansalaiset voivat vaikuttaa unionin toimintaan ja kokevat sen toiminnan hyödylliseksi.

Ulkoasiainvaliokunta ei pidä kansanäänestyksen järjestämistä perustuslakisopimuksesta tarkoituksenmukaisena.

Sopimuksen ratifiointi ja toiminta ennen sopimuksen voimaantuloa

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Euroopan unioni rakentuu jäsenvaltioiden tasa-arvon periaatteelle. Juuri jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta on tärkeää, että kukin jäsenmaa tekee itsenäisen päätöksen ratifioimisesta sopimuksen asiasisällön perusteella. Valiokunta on käsitellyt sopimuksen asiasisällön Suomen kannalta yksityiskohtaisesti (UaVM 2/2006 vp) ja kerrannut sopimuksen pääkohdat aiemmin tässä mietinnössä. Perustuslakisopimus muodostaa kokonaisuuden, joka on tasapainoinen, ja ulkoasiainvaliokunta puoltaa sopimuksen hyväksymistä.

Perustuslakisopimusta kohdanneet vastoin käymiset useassa Euroopan maassa ovat todellisia, mutta ei tule unohtaa, että esim. Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestykset heijastelivat myös ao. maiden sisäpoliittisia ongelmia. Sopimuksen ongelmat eivät välttämättä ole syy, vaan seuraus laajemmista poliittisista ongelmista, jotka liittyvät unionin jäsenmaiden taloudellisiin ja rakenteellisiin ongelmiin, joihin ei ole kyetty tyydyttävästi vastaamaan. Valiokunta pitää Suomen kannalta huomionarvoisena, että EU-maiden enemmistö — 15 jäsenmaata — on jo hyväksynyt sopimuksen. Lisäksi Bulgaria ja Romania ovat hyväksyneet sopimuksen liittymissopimuksensa ratifioinnin yhteydessä.

Valiokunta toteaa, että perustuslakisopimuksen voimaantulo nykyisessä muodossa on epävarmaa. Ratifioinnin mielekkyys Suomessa onkin kyseenalaistettu sillä perusteella, että sopimus tulee joka tapauksessa joltain osin muuttamaan. Ulkoasiainvaliokunta katsoo saadun selvityksen perusteella, että Roomassa 29.10.2004 allekirjoitettu perustuslakisopimus on joka tapauksessa pohjana mahdollisille jatko-neuvotteluille. Ulkoasiainvaliokunta viittaa myös suuren valiokunnan lausuntoon (SuVL 8/2006 vp), jossa todetaan, että jokainen yksittäinen ratifiointipäätös osaltaan vahvistaa sopimuksen hyväksyttävyyttä mahdollisia jatko-neuvotteluja ajatellen. Ulkoasiainvaliokunta pitää perustuslakisopimusta hyväksyttävänä ja unionin toimintaa kehittävänä, ja on tärkeää, että Suomi osoittaa poliittista suuntaa unionin kehittämiseksi ratifioimalla sopimuksen. Valiokunta huomauttaa, että sopimuksen jatkoneuvottelujen tuloksesta ja uudistusten laajuudesta ja niiden teknisestä toteuttamistavasta riippuen uudelleenratifiointi Suomen osalta edellyttää ehkä vain tehtyjen muutosten ratifiointia.

Suuri valiokunta on perustellusti todennut, että sopimus on kokonaisuus. Yksikään jäsenvaltio — Suomi mukaan lukien — ei saavuttanut neuvotteluissa kaikkia tavoitteitaan. Tämän vuoksi sopimuksen hyväksyminen eduskunnassa merkitsee sitoutumista sopimukseen kokonaisratkaisuna. Se ei merkitse, että Suomen voitaisiin mahdollisissa jatkoneuvotteluissa kat-

soa sitoutuneen jokaiseen sopimuksen sisältämään yksittäiseen ratkaisuun tai määräykseen yhteydestään irrotettuna.

Suomi valmistelelee puheenjohtajavaltiona selvitystä sopimuksen etenemismahdollisuuksista käymällä kahdenkeskisiä neuvotteluja jokaisen jäsenvaltion kanssa. Pääministerin tarkoituksena on antaa tilanteesta alustava suullinen tilannekatsaus joulukuun Eurooppa-neuvostossa. Suomi antaa arvion seuraavalle puheenjohtajalle Saksalle, jonka tehtävä on esittää tilannearvio perustuslakisopimuksesta ja eri vaihtoehtoista Eurooppa-neuvostolle todennäköisimmin kesäkuussa 2007. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen perusteella Suomen käymät luottamukselliset neuvottelut ovat edenneet rakentavasti. Valiokunta yhtyy suuren valiokunnan näkemykseen ja korostaa, että hallituksen aktiivinen — vaikkakaan ei julkisuudessa näkyvä — toiminta on ollut tärkeää perustuslakisopimusprosessin käynnissä pitämiseksi. On tärkeää, että unioni ratkaisee perustuslakisopimuksen ongelmat, jotta se pystyisi keskittymään varsinaiseen toimintaansa ja sen kehittämiseen, erityisesti kilpailukyvyyn ja työllisyyden edellytysten luomiseen ja kansalaisten turvallisuuden lisäämiseen.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon, että perustuslakisopimus muodostaa kokonaisuuden, joka on tasapainoinen, ja ulkoasiainvaliokunta puoltaa sopimuksen hyväksymistä. Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että valtioneuvosto pitää eduskunnan ajan tasalla perustuslakisopimusprosessin etenemisestä.

Eduskunnan suostumus ja käsittelyjärjestys

Ulkoasiainvaliokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 36/2006 vp), jossa on tehty yksityiskohtaisesti ja kattavasti selkoa eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta ja hyväksymisen alasta sekä käsittelyjärjestyksestä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan eduskunnan suostumus on tarpeen Roomassa 29 päivänä

lokakuuta 2004 Euroopan perustuslaista tehtyyn sopimukseen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sopimus tulee hyväksyä päätöksellä, jota kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Lakiehdotus tulee perustuslakivaliokunnan mukaan käsitellä perustuslain 95 §:n 2 momentissa säädettyssä järjestyksessä (ns. supistettu perustuslain säätämisyjärjestys).

Perustuslakisopimuksella kumotaan Euroopan unionin nykyiset perussopimukset lukuun ottamatta Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimusta (Euratom), joka on tarkoitettu jätettäväksi voimaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämän seikan tulee käydä ilmi myös ehdotetun voimaansaattamislain 2 §:n 2 momentin 1 kohdasta. Ulkoasiainvaliokunta ehdottaa, että em. kohta muutetaan muotoon: "Tällä lailla kumotaan: 1) Suomen liittymisestä Euroopan unio-

niin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 8 päivänä joulukuuta 1994 annetun lain (1540/1994) 2 §:n 1, 2 ja 4—15 kohta;".

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Roomassa 29 päivänä lokakuuta 2004 Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 2 §:n 2 momentin 1 kohta muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus) ja

että hyväksytään kaksi lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotus

2 §

(1 mom. kuten HE)

Tällä lailla kumotaan:

1) Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 8 päivänä joulukuuta 1994 annetun lain (1540/1994) 2 §:n 1, 2 ja 4—15 kohta;

(2—4 kohta kuten HE)

vatakuulausekkeen vaikutuksista ja toimeenpanoon vaadittavista toimenpiteistä annetaan eduskunnalle selvitys seuraavan vaalikauden alussa.

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto tiedottaa vastaisuudessa Eurooppa-neuvoston virallisista ja epävirallisista kokouksista eduskunnan asianomaisille valiokunnille myös kirjallisesti.

Valiokunnan lausumaehdotukset

Eduskunta edellyttää, että Euroopan unionin yhteisvastuulausekkeen ja tur-

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Liisa Jaakonsaari /sd	Suvi Lindén /kok
vpj.	Mari Kiviniemi /kesk	Petri Neittaanmäki /kesk
jäs.	Ulla Anttila /vihr	Kalevi Olin /sd
	Eva Biaudet /r	Maija Perho /kok
	Antero Kekkonen /sd	Aulis Ranta-Muotio /kesk
	Kimmo Kiljunen /sd	Suvi-Anne Siimes /vas
	Katri Komi /kesk	Jari Vilén /kok
	Johannes Koskinen /sd	Ben Zyskowicz /kok.
	Eero Lankia /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.

VASTALAUSE 1

*Perustelut***Sopimuksen sisällöstä***Yleistä*

Sopimuksella Euroopan perustuslaiksi pyritään luomaan uusi unioni, joka poikkeaa olennaisella tavalla nykyisestä ja etenkin siitä unionista, johon Suomi liittyi 1.1.1995.

Eurooppalaisen liittovaltion luominen on ollut integraatiopyrkimysten perimmäisenä tavoitteena 1940-luvun lopulta lähtien. Sopimuksen nimikin osoittaa, että sen laatijoiden pyrkimyksenä on kehittää Euroopan unionia valtioksi, liittovaltioksi. Sanaa perustuslaki käytetään nimenomaan valtion oikeudellisesta perustasta — valtioiden välisten järjestöjen ja muiden yhteenliittymien perustana on yleensä perussopimus (EU) tai peruskirja (YK ja Euroopan neuvosto).

Perustuslakisopimus kokoaa yksiin kansiin unionin eri perustamissopimukset ja EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännöt. Sopimukseen sisältyy myös uusia elementtejä: EU:n toimivalta laajenee, sen toimielin- ja päätöksentekojärjestelmä muuttuvat. Unionin sisäinen ja ulkoinen oikeudellinen rakenne muuttuu (liitto)valtion kaltaiseksi. Nykyiset hallitusten välisen yhteistyön pilarit yhdistetään ylikansalliseen pilariin.

Unionista tulee oikeushenkilö kansainvälisessä oikeudessa, ja se voi esiintyä yhtenäisenä toimijana kansainvälisissä suhteissa. Unionin kansainvälisten sopimusten neuvottelemiseen ja hyväksymiseen sovelletaan lähtökohtaisesti yhtenäistä menettelyä kaikilla unionin toiminnan aloilla.

Perustuslaki muuttaa olennaisella tavalla Euroopan unionin luonnetta. Kiinnitän seuraavassa huomiota eräisiin perustuslain yksityiskohtiin.

Symbolit

Sopimukseen on kirjattu yhteisöllisiä symboleja, joilla unionille halutaan antaa liittovaltiollis-

ta identiteettiä. Niitä ovat lippu, hymni, tunnuskause, raha ja kansallispäivä. Sopimuksen rakenne palvelee samaa symbolein ulos lausuttua tavoitetta: ylikansallinen päätöksenteko lisääntyy kansallisen veto-oikeuden ja kansallisten parlamenttien lainsäädäntövallan kustannuksella.

Eurooppa-neuvosto

Valtionpäämiesten Eurooppa-neuvostosta tehdään unionin toimielin. Se saa eräitä uusia ja merkittäviä toimivaltuuksia, kuten oikeuden tehdä jäsenmaita velvoittavia päätöksiä, ns. eurooppapäätöksiä.

Eurooppa-neuvostosta tulee aiempaa konkreettisempi päätöksentekuelin erityisesti yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Myös oikeus- ja sisäasioiden alalla Eurooppa-neuvostolla on korostunut tehtävä unionin politiikkaa koskevien suuntaviivojen määrittelyssä.

Unionin sanotaan olevan jäsenvaltioiden yhteenliittymä, eikä liittovaltio, ennen muuta sillä perusteella, että se ei voi kasvattaa omaa toimivaltaansa omilla päätöksillään.

Perustuslakisopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto saa valtaa tehdä itse perustuslakisopimusta koskevia muutoksia useassa yhteydessä. Näistä keskeisimpiin kuuluu oikeus muuttaa yksimielisesti unionin sisäisiä poliitikkoja koskevia yksityiskohtaisempia määräyksiä (III osa III luku). Näiden muutosten voimaantuminen edellyttää tosin niiden hyväksymistä jäsenmaiden valtiosääntöjen mukaisesti.

Eurooppa-neuvostolle tulee myös oikeus muuttaa ministerineuvoston päätöksentekomenettely yksimielisyyttä vaativilla aloilla määränemmistöpäätöksenteoksi ja erityinen lainsäätämisyjärjestelmä tavanomaiseksi lainsäätämisyjärjestelmäksi. Eurooppa-neuvosto saa myös oikeuden päättää eräiden keskeisten toimielinratkaisujen yksityiskohdista. Näihin kuuluvat jäsenmaiden yksityiskohtainen paikkajako Euroopan parlamentissa sekä ministerineuvoston puheenjohtajuuskiertojärjestelmän muoto. Nämä

sopimusmuutokset tulevat voimaan, ellei jokin osapuoli nimenomaisesti sanoudu niistä irti (ns. opting out -menettely). Käytännössä kynnyksensä voi olla korkea, sillä irtisanoutuminen tarkoittaisi samalla epäluottamuslausetta omaa valtionpäämiestä tai -naista kohtaan, joka on ollut tekemässä kyseisiä päätöksiä.

Nykyistä ministerineuvoston kiertävää puheenjohtajuutta ei enää sovelleta Eurooppa-neuvostoon, vaan sille valitaan henkilöpuheenjohtaja. Perustuslain mukaan Eurooppa-neuvosto valitsee itse puheenjohtajansa määränemmistöllä. Valinta tapahtuu jäsenvaltioiden johtajien toimesta suljettujen ovien takana ilman vaaleille tyypillisiä kilpailevia vaihtoehtoja ja julkisia keskusteluja.

Presidentin virka

Perustuslain eräs keskeisimmistä julkilausutuisista tavoitteista on unionin ulkoisen toiminnan tehostaminen. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan eli eräänlaisen EU-presidentin viran ja ulkoministerin viran perustaminen merkitsevät EU:n toimivallan kasvua jäsenvaltioihin nähden.

Presidentti on vastuussa teoistaan Eurooppa-neuvostolle. Presidentin toimikausi kestää 2,5 vuotta tai uudelleen valinnan kohdalla 5 vuotta.

Asiantuntijat ovat arvioineet, että kun otetaan huomioon Eurooppa-neuvoston keskeinen rooli unionin päätöksenteossa, on ilmeistä, että presidentin toimenkuva mahdollistaa erittäin aktiivisen vallankäytön ja johtajuuden. Eurooppa-neuvoston johtaminen antaa presidentille mahdollisuuden puuttua myös muiden unionin toimielinten sekä jäsenvaltioiden toimivaltaan lukeutuvien asioihin. Erityisesti ristiriidat komission ja ulkoministerin kanssa ovat todennäköisiä.

Puheenjohtajuuden uudistaminen osuu perinteisesti korostetun jäsenmaiden tasa-arvon ja yhtenäisyyden kovaan ytimeen. Suomi ja muut pienet maat ovat toistaneet toistamistaan, että kiertävä puheenjohtajuus on yhtenäisyyden ja tasa-arvon kannalta keskeinen asia. Nyt tästä yhtenäisyyden mittarista luovutaan. Suomen hallitus on tulkinnut presidentin viran edustavan hallitustenvälistä suuntausta. Asiantuntija-arvioiden mukaan tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa.

Presidenttinä ei voi toimia jäsenmaan pääministeri tai presidentti. Presidentistä tulee näkyvä hahmo, ja hän käyttää aktiivisesti valtaansa. Koska presidentti on EU:n eikä jäsenvaltioiden presidentti, nämä tekijät voivat johtaa vaatimukseen presidentin valintamenettelyn demokratisoisesta joko siirtämällä valinta Euroopan parlamentille tai suorilla vaaleilla tapahtuvaksi. Samoin on mahdollista, että komission puheenjohtajan ja presidentin virat tullaan myöhemmin yhdistämään.

Näin perustuslaki avaa tien nimenomaan amerikkalaismalliseen presidenttiyteen.

Ulkoministerin virka

Ulkoministeri toimii puheenjohtajana unionin ulkoasiainneuvostossa ja toisaalta sen antaman valtuutuksen pohjalta. Ulkoasiainneuvoston tehtävänä on sekä unionin ulkopoliittikan suuntaviivojen muotoilu että politiikan koherenssin varmistaminen. Ulkoministeri johtaa ja toteuttaa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa Euroopan ulkosuhdehallinnon avustuksella.

Ulkoministeri toimii jäsenmaiden kantojen välittäjänä ja tiedonkulun varmistajana neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä. Hänellä on aloiteoikeus jäsenvaltioiden tapaan joko yksin tai komission kannattamana. Ulkoministeri esittää YK:n turvallisuusneuvostossa unionin kannan, jos sellainen on, eivät siis turvallisuusneuvoston jäsenenä olevat EU:n jäsenmaat. Tämä on periaatteellisesti hyvin merkittävä asia ja askel kohti federalistien tavoitetta saada EU kollektiiviseksi jäseneksi turvallisuusneuvostoon.

Ulkoministerillä on myös valvonta- ja raportointitehtäviä. Hän esittää suosituksia kansainvälisten sopimusten käynnistämisestä ja huolehtii yhdessä komission kanssa kansainvälisten järjestöjen kanssa ylläpidettävien suhteiden toimeenpanosta.

Ulkoministerin tehtävän sijoittaminen sekä ministerineuvostoon että komissioon luo tilanteen, jossa ministerin on vaikea toimia. Tehtävä, joka edellyttää ministerineuvoston antamaa mandaattia, mutta toisaalta toimintaa komission varapuheenjohtajana sen pelisääntöjen mukaisesti, ei välttämättä johda parempaan koordinaa-

tioon näiden kahden elimen välillä. Ulkoministerin vakanssi rikkoo instituutioiden välistä tasapainoa.

Asiantuntija-arvioiden mukaan ulkoministerin tehtävä on toisaalta luonnollinen jatke EU:n korkealle edustajalle, sillä se lisää unionin mahdollisuuksia puhua yhdellä äänellä. Kuitenkin nimenomaan tämä muutos yhdistettynä unionin muuttumiseen oikeushenkilöksi muuttaa unionin luonnetta merkittäväällä tavalla. Unionille syntyy oma diplomaattinen edustustoverkosto kolmansiin maihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Ulkoministerin virka yhdessä presidenttinstituution kanssa muuttaa unionia valtion kaltaiseksi.

Euroopan tuomioistuin ja komissio

EU:n tuomioistuimen ja komission aseman vahvistuminen lisäävät merkittävästi ylikansallista päätöksentekoa. Perustuslakiin sisältyy artikla, jolla vahvistetaan se tähänastinen käytäntö, että jäsenmaiden tuomioistuimet korkeimpia oikeuksia myöten ovat alisteisia Euroopan tuomioistuimelle.

Euroopan unionille ei ole annettu toimivaltaa sovittaa yhteen eli harmonisoida kansallisia rikoslakeja säätämällä asetuksia tai direktiivejä. Perustuslakisopimukseen on kuitenkin kirjattu euroopalakien ohella eurooppapuitelait, jotka eivät ole velvoittavia juridisia instrumentteja, mutta jotka jäsenmaat sitoutuvat saattamaan poliittisesti täytäntöön.

Käytännössä EU ulottaa perustuslakisopimuksessa vaikutuksensa kansallisten oikeusjärjestysten perinteisiin ydinalueisiin rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön kautta. Tämä tapahtuu ulottamalla komission perinteinen tehtävä unionioikeuden soveltamisen valvojana täysimääräisesti myös näille aloille. Samalla komission aloiteoikeuden merkitys vahvistuu samoin kuin sen asema tehtäessä unionin puolesta kansainvälisiä sopimuksia mainituista kysymyksistä.

Unionin yksi- ja monivuotiset toimintaohjelmat hyväksytään perustuslakisopimuksen mukaan komission aloitteesta, mikä vahvistaa komission asemaa lainsäädäntötyön ohjauksessa.

Komissio saa lisäksi vahvemman roolin talouspolitiikan koordinaatiossa. Ulkosuhteiden alalla komission aseman voidaan nähdä vahvistuvan myös välillisesti ulkoministerin viran perustamisen kautta.

Komission kokoonpanon muutos on radikaali uudistus. Suomi katsoi, että "komissiossa tulisi olla yksi äänivaltainen jäsen kustakin jäsenvaltiosta ja tehtäväjaon komission sisällä tulisi perustua tasapuoliseen vuorotteluun".

Perustuslakisopimus merkitsee kuitenkin komission kokoonpanon rakentamista rotaation varaan. Asiallisesti ottaen tästä kuitenkin sovittiin jo Nizzan sopimuksessa. Komissiossa on yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta aina vuoteen 2014 saakka. Tämän jälkeen komission jäsenten lukumäärää supistetaan niin, että siinä on kerrallaan yksi kansalainen 2/3 jäsenvaltioista 1/3:n jäädessä ilman omaa komissaaria. Ero kahden eri jäsenvaltion kansalaisten toimikausien kokonaismäärien välillä ei saa koskaan olla suurempi kuin yksi.

Kierron ulkopuolelle joutuminen voi vaikeuttaa pienten jäsenmaiden mahdollisuuksia saattaa näkemyksensä komission tietoon. Suurilla jäsenmailla on vastaavassa tilanteessa tähän paremmat mahdollisuudet. Komission uskottavuuteen yhden tai useamman suuren jäsenmaan joutumisella rotaatioon saattaa kuitenkin olla merkitystä.

Päätöksenteko

EU:n lainsäädäntö on ollut aina ensisijaista Suomen lainsäädäntöön nähden asioissa, joissa sillä on toimivalta. Perustuslakisopimuksen myötä EU-lakien ensisijaisuus omiin lakeihimme nähden lisääntyy.

Sopimus lisää selvästi määränemistön käyttöä neuvostossa ja kasvattaa Euroopan parlamentin valtaa yhteispäätösmenettelyä laajentamalla. Euroopan parlamentin asemasta ministerineuvoston kanssa tasa-arvoisena lainsäätäjänä tulee pääsääntö.

Käyttöön otettava "tavanomainen lainsäädäntömenettely" vastaa nykyistä yhteispäätösmenttelyä ministerineuvoston ja Euroopan parlamentin kesken, eli lakeihin vaaditaan molempien

pien toimielinten hyväksyntä, ja molemmilla on veto-oikeus komission lakialoitteisiin. Vastavaa oikeutta ei ole kansallisilla parlamenteilla.

Euroopan parlamentin toimivaltuudet kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä laajenevat myös olennaisesti, etenkin yhteisen kauppapolitiikan alalla. Parlamentti ei osallistuisi kauppapolitiikan täytäntöönpanoon liittyvien tarvittaessa nopeiden päätösten hyväksymiseen, mutta se antaisi hyväksyntänsä unionin kauppoliittisten sopimusten solmimiseen. Myös talousarvion osalta parlamentin toimivaltuudet laajenevat koskemaan kaikkia unionin menoja, kun jaottelu pakollisiin ja ei-pakollisiin menoihin poistuu.

Parlamentti saa perussopimuksessa myös tiettyjä uusia toimielin- ja perussopimusjärjestelmään liittyviä valtuuksia. Se päättää komission puheenjohtajan nimittämisestä, ja sillä on käytännössä oikeus edellyttää valmistelukunnan käyttöä sopimusmuutoksia valmistelevana menettelyinä.

On laskettu, että määräenemmistöllä päätettävien alojen määrä nousee 34:stä 85:een. Yksimielisyys muutettiin määräenemmistövaatimukseksi 25 toimialalla. Sopimus merkitsee vallansiirtoa pieniltä jäsenmailta suurille päätöksenteon ylikansallistumisen muodossa.

Määräenemmistön määritelmän osalta ministerineuvostossa Suomi tavoitteli järjestelmää, jossa päätökset olisivat edellyttäneet puolta jäsenvaltioista sekä jäsenvaltioiden kansalaisista. Tavoite ei toteutunut.

Kaksoisenemmistöön (55 prosenttia jäsenmaista edustaen vähintään 15 jäsenmaata ja 65 prosenttia kansalaisista) siirtyminen ministerineuvoston päätöksenteossa on merkittävä institutionaalinen uudistus. Jokaisella jäsenmaalla on yksi ääni, ja jokaisen jäsenmaan kansalainen on edustettuna yhtenäisellä tavalla. Tämä sinänsä nykytilanteeseen parannukselta vaikuttava seikka korostaa kuitenkin nimenomaan suurten maiden painoarvoa, koska jäsenmaiden väkiluvut vaihtelevat suuresti.

Määräenemmistöä tärkeämpi on kuitenkin usein "blokeeraava" määrävähemmistö. Sen on koostuttava maista, jotka edustavat 35 prosent-

tia unionin väestöstä ja joita on vähintään neljä. Tämä merkitsee, että esityksellä annetaan veto-oikeus kolmelle suurelle jäsenmaalle, joita tekee neljäs maa. Koalitio pystyy estämään minkä tahansa määräenemmistölain hyväksymisen, ja näin ollen käytännössä jokaisen EU-lain on oltava suurten maiden hyväksyttävissä. Pienten maiden näkökulmasta niiden tulisi olla omien etujensa vaalimisessa entistä joustavampia ja etsiä valppaammin kumppaneita vaikuttaakseen koalitioihin.

Kauppapolitiikka

Peruslakisopimus ulottaa unionin kauppoliittisen toimivallan kaikkiin palveluihin sekä suoriin ulkomaisiin investointeihin. Muun muassa palvelukauppa siirtyisi kokonaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan, josta pääsääntöisesti päätetään neuvostossa määräenemmistöllä. Tämä kattaisi siten myös nykyisin niin sanottuun jaettuun toimivaltaan kuuluvat ja yksimielistä päätöksentekoa edellyttävät sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelut.

Peruspalvelujen suhde unionin yhteiseen kauppapolitiikkaan on huomioitu erityismääräyksellä, jonka mukaan ministerineuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti neuvoteltaessa ja tehtäessä sopimuksia sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelujen kaupan alalla silloin, kun tällaiset sopimukset voivat vakavasti haitata näiden palvelujen järjestämistä kansallisella tasolla ja vaikeuttaa jäsenvaltion vastuun toteuttamista niiden tarjoamisessa. Yksimielisyysvaatimus edellyttää kuitenkin kahden yhtäaikaisen kriteerin täyttymistä, eli että sopimus haittaisi vakavasti palvelujen järjestämistä kansallisesti ja että se estäisi jäsenvaltiota toteuttamasta vastuitaan. Kynnys käyttää yksimielistä päätöksentekoa ns. turvalausekkeena on näin asetettu korkealle.

Määräyksen mukainen vakava haitta ja vaikeus määriteltäisiin osana unionin normaalia päätöksentekoprosessia unionin toimielinjärjestelmässä. Erimielisyystapauksessa kysymys olisi mahdollista viedä unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi. Todistustaakka siitä, milloin palvelukaupan kansainvälinen vapauttaminen vaka-

vasti vaarantaisi jäsenmaan hyvinvointijärjestelmän, jää nyt viime kädessä unionin ja sen tuomioistuimen harkintaan.

Näin ollen Suomen pääosin julkisrahoitteiset hyvinvointipalvelut alistetaan EU:n kauppapoliitikalle. Tämä ei ollut Suomen tavoitteiden mukaista.

Turvallisuus ja puolustuspolitiikka

EU:n tiivistyvä puolustusyhteistyö ja turvatakuut muuttavat Suomen puolustuspoliittista asemaa. Suomen sotilaallisen liittoutumattomuuden näkökulmasta sopimus on ongelmallinen, koska siihen liittyy artikloja, joilla EU militarisoidaan.

Julkisuudessa on kiinnitetty huomiota artiklaan, jossa määritellään EU:n jäsenvaltioille kollektiiviset turvatakuut. Ne laukeavat tilanteessa, jossa jäsenvaltio "joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi", mutta ne eivät velvoita jäsenvaltiota toimiin rauhan oloissa.

Sen sijaan Suomen pyrkimys osallistua pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön on ongelmallinen perinteisen liittoutumattomuuden näkökulmasta. Suomi velvoitettaisiin kasvattamaan sotilaallisen varustautumisen, mutta ei oman maan puolustamisen menoja myös rauhan oloissa.

EU:n joukkojen käytön perustaksi ei vaadita YK:n mandaattia, joka takaisi operaatioille kansainvälisoikeudellisen laillisuuden, ja niin EU voi käydä myös laittomia sotia. Rauhaan pakottamiseen ja taistelujoukkojen käyttöön kuuluu hyökkäysluontoisia operaatioita, joihin osallistuvaa maata ei voida pitää liittoutumattomana.

Alue- ja maatalouspolitiikka

Edellä esitetystä huolimatta sopimuksen sisältöä on kuitenkin puolustettu sillä, että Suomi saavutti neuvotteluissa myös monia tärkeitä läpimurtoja. Tällaisina on pidetty muun muassa alue- ja maatalouspolitiikkaa koskevia asioita, jotka ovat jäsenmaiden kannalta perinteisesti herkkiä kysymyksiä. Jos neuvottelut avattaisiin uudelleen, sopimus saattaisi muuttua Suomen kannalta huonommaksi, sopimuksen sisällön kannattajat ovat perustelleet.

Alue- ja maatalouspolitiikkaa koskevat "saavutukset" ovat täydellistä harhaa. Perustuslakisopimuksen liitteeksi on kyllä koottu liittymis-sopimukset, mutta tämä ei muuta maatalouspolitiikkaa koskevien artiklojen sisältöä Suomen kannalta lainkaan paremmaksi. Sen sijaan se tosiasia, että maatalouspolitiikkaa koskevat ratkaisut siirtyisivät jatkossa kokonaan ylikansallisen päätöksenteon piiriin (tavanomainen lainsäädäntömenettely), jossa Euroopan parlamentista tulee ministerineuvoston kanssa tasavahva toimija, heikentää merkittävästi Suomen vaikutusmahdollisuuksia.

Sama koskee aluepolitiikkaa, vaikka sen osalta on pidetty suorastaan erinomaisena, että sopimukseen sisältyy maininta pohjoisista harvaan asutuista alueista. Perustuslain tekstissä pohjoiset harvaan asutut alueet on kuitenkin rinnastettu kaikkiin unionin saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin eikä syrjäisimpiin eli ns. ultraperiferisiin alueisiin.

Yhteenveto

Yhteenvetona voidaan todeta, että unionin luonne on muuttunut alkuperäisestä valtioliitosta vähitellen yhä ylikansallisempaan suuntaan. Uuden perustuslain myötä EU vaikuttaisi jäsenmaiden — myös Suomen — kansalaisten arkeen yhä konkreettisemmin ja moninaisemmin tavoin.

En kannata suurinta osaa edellä mainituista perustuslakiin sisältyvistä muutoksista, koska ne veisivät Euroopan unionin kehitystä yhä selvemmin (liitto)valtion suuntaan. Siksi en ole kannattanut myöskään perustuslain sisällön hyväksymistä.

Ratifiinnista

Yleistä

Suomi otti EU-puheenjohtajakautensa tavoitteeksi perustuslakisopimuksen ratifiinnin sen sisällöllisen käsittelyn lisäksi, joka tehtiin jo viime keväänä. Ratifiinnin uskottiin parantavan Suomen uskottavuutta puheenjohtajamaana, vaikka esimerkiksi Suomen edustajien enemmistö Euroopan parlamentissa on vastustanut perustuslain ratifiointia eduskunnassa (Turun Sano-

mat 15.3.2006). Ratifiointia perusteltiin myös muun muassa sillä, että tällä toimenpiteellä Suomi näyttää suuntaa muulle Euroopalle ja kahdesa unionin jäsenmaassa kansanäänestyksessä jo hylätty perustuslaki voidaan herättää uudelleen henkiin. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut.

Perustuslakisopimuksella kumotaan (Euratom-sopimusta lukuun ottamatta) ne valtiosopimukset, joita kutsutaan EU:n perussopimuksiksi. EU:n perussopimusten kumoamiseen on sovellettava valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen määräyksiä. Sen V luvussa on määritelty ehdot sopimusten kumoamiselle. Yleisperiaate on se, että nykyiset perussopimukset voidaan lakkauttaa "milloin tahansa kaikkien osapuolten suostumuksella sen jälkeen, kun asiasta on neuvoteltu muiden sopimusvaltioiden kanssa".

"Kaikkien osapuolten suostuminen" merkitsee sitä, että vanhan unionin lakkauttamisen ja sulauttamisen uuteen "EU:n perustuslailla" perustettavaan kokonaan uuteen unioniin pitää tapahtua yksimielisesti. Yhdenkin nykyisen jäsenvaltion kieltäytyminen sopimuksen hyväksymisestä ja vanhan unionin kumoamisesta estää uuden perustamisen niin, että uudella olisi oikeudellinen jatkuvuus suhteessa nykyisen unionin toimintaan.

Näin ollen Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestyksiin perustuva kieltäytyminen sen perustuslakisopimuksen hyväksymisestä, jolla lakkautetaan vanhoja valtiosopimuksia, riittää estämään EU:n perustuslakisopimuksen voimaantulon kaikissa jäsenmaissa. Lisäksi monissa maissa, joissa esitystä ei ole ratifioitu, kansalaisten enemmistö — ja varsinkin nuoriso — vastustaa mielipidetutkimusten mukaan perustuslain hyväksymistä.

Tilanteeseen on varauduttu hallitusten välisessä konferenssissa liittämällä sopimusluonokseen julistus nro 30: "Konferenssi toteaa, että jos neljä viidesosaa jäsenvaltioista on ratifioinut Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen kahden vuoden kuluttua sen allekirjoittamisesta, mutta ratifiointi tuottaa yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle vaikeuksia, Eurooppa-neuvosto ottaa asian käsiteltäväkseen." Kyseessä on

poliittinen julistus, jolla ei ole juridista merkitystä. EU:n perustuslaki pitää voimaan tullakseen hyväksyä kaikissa jäsenmaissa. Sopimuksen hyväksyminen ei ole Eurooppa-neuvoston toimivallassa.

Suomen tilanne

Asiantuntijoiden mukaan Suomen eduskunnassa on tähän mennessä säädetty vain sellaisia lakeja ja vahvistettu vain sellaisia sopimuksia, jotka on tarkoitus panna täytäntöön. Ratifiointimenettely olisi vastoin tätä periaatetta.

Perustuslakisopimus on luonteeltaan valtiosopimus, jonka painoarvo on vielä tavallista sopimusta suurempi. Siksi sen hyväksyminen signaalivon vuoksi olisi epätavallista, eikä se olisi Suomen parlamentin arvo- ja vaikutusvallan mukaista.

Sopimuksen kiivaimmille kannattajillekin pitäisi riittää tässä tilanteessa se, että eduskunnan enemmistö on antanut viime keväänä tukensa sopimuksen sisällölle.

Unionissa on meneillään pohdintavaihe, jonka kuluessa tulisi avoimin mielin keskustella erilaisista vaihtoehtoista perussopimusten uudistamiseksi. Jos EU:lle joskus tulee perustuslaki, se ei ole tämä, joten sopimuksen ratifiointi tässä vaiheessa on täysin tarpeetonta.

Ratifiointia on perusteltu kuitenkin sillä, ettei siitä olisi mitään haittaakaan. Nykyinen perustuslakisopimus sisältää kuitenkin monia elementtejä, joita Suomi vastusti sopimuksesta käydyissä neuvotteluissa. Syntyneessä uudessa tilanteessa ratifiointi ilmaisisi, ettei Suomella ole enää vaatimuksia sopimuksen suhteen.

Neuvottelut muutoksista nykyiseen sopimustekstiin käytäisiin niiden jäsenmaiden kanssa, jotka eivät ole hyväksyneet sopimusta, sekä sen hyväksyneiden suurten jäsenmaiden kesken. Näissä neuvotteluissa Suomi olisi vaarassa marginalisoitua, kun se nähtäisiin pienenä jäsenmaana, jonka on opittu mukautuvan neuvottelujen lopputulokseen.

Ratifioimatta jättäminen olisi siis tehokkaampi valinta perustuslakisopimuksen sisältöön vaikuttamisen kannalta, kun Suomi olisi mukana omilla alkuperäisillä ja ehkä joillakin uusillakin

vaatimuksillaan niissä neuvotteluissa, joita sopimuksen muuttamisesta käydään.

Sopimuksen muuttaminen

Ulkoasiainvaliokunnan ja Euroopan parlamentin suomalaisten jäsenten tapaamisessa eduskunnassa 10.11.2006 kävi ilmi, että Suomi on viimeinen unionin jäsenmaa, joka on ratifioimassa perustuslain sen nykyisessä muodossa. Euroopan unionin suuret maat ovat jo käynnistäneet keskustelut riisutun perustuslakisopimuksen aikaansaamiseksi.

Italian pääministeri Romano Prodi on asettanut tavoitteeksi paljon yksinkertaisemman perustuslain, joka keskittyisi suuriin periaatteisiin. Ranskan sisäministeri Nicolas Sarkozy, joka pyrkii maansa oikeiston presidenttiehdokkaaksi, on ollut aiemmin Prodin kanssa samoilla linjoilla. Myös Saksan liittokansleri Angela Merkel on myöntänyt, että perustuslakia pitää muuttaa, jotta se voitaisiin hyväksyä jäsenmaissa. Saksan ulkoministeri Walter Steinmeier on puolestaan esittänyt sopimuksen nimen muuttamista "Euroopan perussopimukseksi" kansalaisten pelkojen hälventämiseksi. Myös Britanniassa on pääministeri Tony Blairin mukaan valmiutta sopimukseen liittyviin kysymyksiin palaamiselle.

Uutta sopimusta kutsuttaisiin perustuslain sijaan "minisopimukseksi". Sen valmistelusta vastaa kevään 2007 puheenjohtajamaa Saksa, joka yhdessä ranskalaisten kanssa haluaa saada sopimuksen valmiiksi Ranskan puheenjohtajakaudella syksyllä 2008. Liittokansleri Angela Merkelin odotetaan tekevän asiasta virallisen esityksen Rooman sopimuksen 50-vuotispäivänä 25.3.2007. Tällainen "minisopimus" pyrittäisiin viemään läpi kaikissa unionin jäsenmaissa ilman kansanäänestystä ehkä Irlantia ja Tanskaa lukuun ottamatta.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2006

Petri Neittaanmäki /kesk

Toinen vaihtoehto on, että Ranskan sisäministeri Nicolas Sarkozyn puheessaan Brysselissä 8.9.2006 ilmaisemat institutionaaliset muutokset pyritään ratifioimaan Kroatian EU-liittymissopimuksen yhteydessä. Uuden jäsenmaan liittyessä on EU:n perussopimukseen joka tapauksessa kirjoitettava uusia institutionaalisia artikloja sen johdosta, että Nizzan sopimuksen mukaan EU:ssa voi olla vain 27 jäsenmaata.

Suomessakin tarvittaisiin nyt laajaa kansalaiskeskustelua vaihtoehdoista uudelle sopimukselle.

Ylikansallisessa päätöksenteossa jäsenmaiden väkiluvulla on ratkaiseva merkitys. Meitä suomalaisia on vain noin yksi prosentti unionin väkiluvusta. Kun unioni laajentuu, ja jos ylikansallinen päätöksenteko samalla lisääntyy, osuutemme pienenee edelleen. Pienten maiden ääni kuuluu parhaimmin hallitusten välisessä yhteistyössä, jossa jäsenvaltiot ovat periaatteessa tasavertaiset.

Suomi on ollut laajentumispolitiikan kärki-maa. Nykyisten perussopimusten periaate, joka tarjoaa mahdollisuuden jäsenyyteen kaikille niille Euroopan maille, jotka täyttävät sen ehdot, on säilytettävä. Tällöin unionin luonne määräytyisi laajentumisen mukaan. Laajentuvan unionin tulee olla hajautettu valtioiden liitto, joka eriytyy sisäisesti.

Käsiemme sitominen nykyiseen perustuslakisopimukseen on haitannut, ja sopimuksen ratifiointi haittaisi entisestään, näiden vaihtoehtojen pohtimista.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että eduskunta ei ratifioi Roomassa 29 päivänä lokakuuta 2004 Euroopan perustuslaista tehtyä sopimusta.

VASTALAUSE 2

Perustelut

EU:n tulevaisuuden kannalta on tärkeää, että jäsenmaat löytävät yhteisymmärryksen perustuslaista. EU:n puheenjohtajamaana Suomen on keskitettävä voimansa neuvottelujen taustatyöhön, jotta tulevat neuvottelut johtaisivat myönteiseen lopputulokseen. Perustuslaki turvaa unionin toimintakykyä ja kehittää siitä kansainvälistä toimijaa, joka edistää kestävästä kehitystä, rauhaa ja ihmisoikeuksia.

Mikäli poliittinen yhteisymmärrys EU:n jäsenmaiden kesken löytyy sellaisesta sopimuksesta, joka olennaisesti poikkeaa nyt hyväksyttävästä sopimuksesta, on tarkoituksenmukaista järjestää asiasta kansanäänestys samanaikaisesti eri EU-maissa. Suomen hallituksen on pyrittävä siihen, että jos sopimusta olennaisesti muutetaan, jäsenvaltiot mahdollisimman laajalti sitoutuvat samanaikaisen kansanäänestyksen järjestämiseen. Jos sopimusta ei muuteta lainkaan tai muutokset ovat pieniä, niiden voimaansaattamisessa todennäköisesti pitäydytään parlamentaarisisessa menettelyssä niissä maissa, jotka ovat jo nyt sopimuksen hyväksyneet.

Kansanäänestysmenettelyllä voidaan edistää kansalaiskeskustelua ja taata se, että kansalaiset ovat tietoisia, miten unionin toiminta muuttuu. Viime kevään selontekokeskustelun yhteydessä eduskunnan enemmistö ei kannattanut kansanäänestystä, joten emme esitä sen järjestämistä, mikäli perustuslaki hyväksytään jatkoneuvotteluissa nykymuotoisena tai vain hyvin pienin muutoksin tai yhteisymmärryksellä täydentävää julistuksesta, joka ei muuta artiklojen sisältöä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy Roomassa 29 päivänä lokakuuta 2004 Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen,

että lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisena,

että mietinnön perustelut hyväksytään muutettuina seuraavasti (Vastalauseen perusteluehdotus) ja

että hyväksytään valiokunnan lausumien lisäksi yksi lausuma (Vastalauseen lausumaehdotus).

Ehdotamme, että valiokunnan mietinnön kansanäänestystä koskevat perustelut hyväksytään seuraavasti:

EU:n tulevaisuuden kannalta on tärkeää löytää yhteisymmärrys perustuslain tulevaisuudesta. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että mikäli poliittinen yhteisymmärrys EU:n jäsenmaiden kesken löytyy sellaisesta sopimuksesta, joka olennaisesti poikkeaa nyt hyväksyttävästä sopimuksesta, on tarkoituksenmukaista järjestää asiasta kansanäänestys samanaikaisesti eri EU-maissa. Suomen hallituksen on pyrittävä siihen, että jos sopimusta olennaisesti muutetaan, jäsenvaltiot mahdollisimman laajalti sitoutuvat samanaikaisen kansanäänestyksen järjestämiseen. Jos sopimusta ei muuteta lainkaan tai muutokset ovat pieniä, niiden voimaansaattamisessa todennäköisesti pitäydytään parlamentaarisisessa menettelyssä niissä maissa, jotka ovat jo nyt sopimuksen hyväksyneet.

Ulkoasiainvaliokunta pitää entistä tärkeämpänä käydä perusteellisempaa julkista keskustelua unionin toiminnasta ja tavoitteista. Kansalaisten kasvava kriittisyys ja etäisyys unionia kohtaan tulee ottaa vakavasti. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että unionin keskeisiä hankkeita koskeva varhainen ja avoin keskustelu on omiaan luomaan kestävä pohjan politiikan eteenpäinviemiselle kansalaisten luottamuksen pohjalta. On olennaista, että unionin kansalaiset voivat vai-

kuttaa unionin toimintaan ja kokevat sen toiminnan hyödylliseksi.

Ehdotamme, että valiokunnan mietinnön lausumaehdotusten lisäksi hyväksytään seuraava lausuma:

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus toimii sen puolesta, että jos EU:n perustuslakia tulevilla neuvotteluissa olennaisesti muutetaan, jäsenmaissa järjestettäisiin asiasta samanaikaisesti kansanäänestys.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2006

Ulla Anttila /vihr
Suvi-Anne Siimes /vas