

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2006 vp

Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 29 päivänä marraskuuta 2005 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta (VNS 6/2005 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti suuri valiokunta ja perustuslakivaliokunta ovat antaneet asiasta lausuntonsa (SuVL 2/2006 vp, PeVL 9/2006 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Lisäksi ulkoasiainvaliokunta on kokouksessaan 9 päivänä joulukuuta 2005 eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n mukaisesti antanut muille erikoisvaliokunnille mahdollisuuden antaa selonteosta lausunto oman toimialansa osalta.

Lausunnon ovat antaneet hallintovaliokunta (HaVL 7/2006 vp), lakivaliokunta (LaVL 5/2006 vp), maa- ja metsätalousvaliokunta (MmVL 1/2006 vp), puolustusvaliokunta (PuVL 2/2006 vp), sivistysvaliokunta (SiVL 7/2006 vp), sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVL 5/2006 vp), talousvaliokunta (TaVL 11/2006 vp), työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVL 5/2006 vp) ja ympäristövaliokunta (YmVL 7/2006 vp). Lausunnot on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- puhemies Paavo Lipponen
- pääministeri Matti Vanhanen

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Mari Kiviniemi
- puolustusministeri Seppo Kääriäinen
- EU-asioiden valtiosihteeri Antti Peltomäki, EU-asioiden alivaltiosihteeri Jari Luoto, neuvotteleva virkamies Päivi Kaukoranta, kv-asioiden neuvonantaja Johan Schalin ja EU-asioiden neuvonantaja Helena Tuuri, valtioneuvoston kanslia
- suurlähettiläs Eikka Kosonen, suurlähettiläs Teemu Tanner, alivaltiosihteeri Markus Lyrä, osastopäälliköt Kare Halonen, Ritva Koukku-Ronde, apulaisosastopäälliköt Jari Gustafsson, Laura Kakko, Anne Sipiläinen, yksikön päällikkö Jarno Syrjälä ja lähetystöneuvos Tiina Jortikka-Laitinen, ulkoasiainministeriö
- kansliapäällikkö Ritva Viljanen ja ylijohtaja Antti-Juha Pelttari, sisäasiainministeriö
- kansliapäällikkö Kari Rimpä, vanhempi hallitussihteeri Jouko Tuloisela ja erityisasiantuntija Pete Piirainen, puolustusministeriö
- komission jäsen Olli Rehn ja kabinettipäällikkö Timo Pesonen, EU:n komissio
- Euroopan parlamentin jäsenet Satu Hassi, Piia-Noora Kauppi, Reino Paasilinna, Esko Seppänen ja Paavo Väyrynen, Euroopan parlamentti
- Euroopan parlamentin jäsenet Jens-Peter Bonde, Carlos Carnero González, Andrew Duff, Alain Lamassoure, Jo Leinen, Iñigo Méndez De Vigo ja Alexander Stubb, Perustuslakivaliokunta, Euroopan parlamentti

- EU:n erityisedustaja Sudanissa Pekka Haavisto ja EU:n Sudanin erityisedustajan neuvonantaja Jussi Ojala, EU:n neuvosto
- Eurooppa-osaston johtaja Eckart Cuntz, Saksan ulkoministeriö
- toimitusjohtaja Sixten Korkman, ETLA
- johtaja Alyson J.K. Bailes, Stockholms International Peace Research Institute - Sipri
- yliasiamies Esko Aho, Sitra
- pääjohtaja Raimo Väyrynen, Suomen Akatemia
- tutkija, valtiotieteen tohtori Hanna Ojanen, Ulkopoliittinen instituutti
- pääsihteeri Rilli Lappalainen, Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys - Kehys ry
- professorit Martti Koskenniemi, Tuomas Ojanen, Tapio Raunio, J. P. Roos ja Martin Scheinin
- valtiotieteen tohtori, dosentti Teija Tiilikainen
- dosentit Thomas Wallgren ja Esko Antola
- oik.lis. Peter Ekholm.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Euroopan unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet ja ulkoministerit allekirjoittivat Roomassa 29 päivänä lokakuuta 2004 sopimuksen Euroopan perustuslaista, jäljempänä perustuslakisopimus.

Perustuslakisopimus koostuu neljästä osasta. Ensimmäisessä osassa määritellään mm. unionin luonne, sen toimintaa koskevat periaatteet, toimielinjärjestelmän yleispiirteet ja toimivallankäytön pääpiirteet. Sopimuksen ensimmäistä osaa voi luonnehtia perustuslain kaltaiseksi. Sopimuksen toisen osan muodostaa Euroopan unionin perusoikeuskirja. Sopimuksen kolmas osa sisältää yksityiskohtaiset määräykset unionin politiikoista ja toiminnasta. Sopimuksen neljäs osa sisältää yleiset määräykset ja loppumääräykset. Perustuslakisopimukseen on liitetty pöytäkirjoja (yhteensä 36 kappaletta).

Perustuslakisopimus on kansainvälinen sopimus, jonka voimaantulo edellyttää kaikkien allekirjoittajavaltioiden ratifiointia. Alun perin 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 pohdintataun. 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 Itävaltan puheenjohtajakaudella tehdäkseen kokonaisarvion jäsenvaltioissa käydyistä keskusteluista ja päättääkseen prosessin jatkosta.

Eurooppa-neuvosto ei ottanut kantaa siihen, tulisiko jäsenvaltioiden jatkaa ratifiointiprosessia pohdintataun aikana. Kukin jäsenvaltio päättää siitä itse oman tilannearvionsa pohjalta. Kolme jäsenvaltiota on sen jälkeen päättänyt oman sisäisen ratifiointiprosessinsa. Tähän mennessä yhteensä 14 jäsenvaltiota on saattanut kansallisen ratifiointimenettelynsä päätökseen, ja niistä 11 on tallettanut ratifioimiskirjansa Italian hallituksen huostaan. Viro on viimeistelemässä ratifiointiaan, mikä merkitsisi sitä, että sopimuksen ratifioineita maita olisi pian 15.

Valtioneuvosto oli valmistautunut antamaan eduskunnalle esityksen perustuslakisopimuksen hyväksymisestä syksyllä 2005. Eurooppa-neu-

voston 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 Itävaltan puheenjohtajakaudella kesäkuussa 2006.

Valtioneuvosto pitää edelleen perustuslakisopimusta tarpeellisenä parannuksena unionin nykyisiin perussopimuksiin verrattuna. Eduskunnan kanta voisi myötävaikuttaa myös myönteisen ilmapiirin syntymiseen Euroopassa ennen asian käsittelyä Eurooppa-neuvostossa.

Perustuslakisopimusta koskevan yksityiskohdallisen 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. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan UaVL 9/2005 vp huomiota tarpeeseen käydä laajentumispoliitikasta perusteellista poliittista keskustelua.

Suomen perustuslain 44 §:n mukaisen valtioneuvoston selonteon Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta tarkoituksena on pohjustaa perustuslakisopimusta ja Euroopan tulevaisuutta koskevaa laajaa keskustelua eduskunnassa. Valtioneuvosto toivoo, että selonteko olisi hyödyksi myös Euroopan unionin tulevaisuudesta käytävässä kansalaiskeskustelussa.

Valtioneuvoston kanta

Suomen yleistavoitteena konventissa ja hallitustenvälisessä konferenssissa oli unionin nykyisen sopimusperustan selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen. Samalla tuli kuitenkin säilyttää unionin oikeudellinen perusluonne muuttumattomana. Perustuslakisopimuksen rakenne ja oikeudellinen luonne vastaavat Suomen tavoitteita. Yksi, yhtenäinen perustuslakisopimus, joka korvaa aiemmat perussopimukset, on rakenteel-

taan huomattavasti aiempia perussopimuksia selkeämpi ja johdonmukaisempi. Unionin oikeudellinen luonne jäsenvaltioiden ja kansalaisten välisenä yhteisönä ei sen myötä kuitenkaan muutu.

Toimielimiin liittyvät kysymykset olivat keskeisimpiä kysymyksiä sekä tulevaisuuskonventissa että hallitustenvälisessä konferenssissa. Suomen tavoitteena oli toimielinjärjestelmän kehittäminen siten, että toimielinten välinen tasapaino, jäsenvaltioiden välinen tasa-arvo ja yhteisömenetelmän laaja-alainen käyttäminen turvataan. Toimielimiä koskevan ratkaisun voidaan katsoa pääosin toteuttavan nämä tavoitteet.

Perussopimusten uudistamista koskeva keskeinen tavoite oli myös unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentaminen. Valtioneuvoston peruslähdekohtana oli, että unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentamisessa keskitytään laajojen toimivallanjakoa koskevien muutosten asemesta nykyistä selkeämmän kokonaisnäkemyksen luomiseen unionille luovutetusta toimivallasta (E 66/2002 vp). Perustuslakisopimuksen voidaan katsoa nykyisiä perussopimuksia paremmin toteuttavan tavoitetta unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentamisesta, toimivaltajakoa kuitenkaan olennaisesti muuttamatta.

Myös päätöksenteon tehostaminen oli keskeinen kysymys tulevaisuuskonventissa ja hallitustenvälisessä konferenssissa. Suomi olisi ollut valmis perustuslakisopimusta pidemmälle meneviin ratkaisuihin. Ministerineuvoston äänestysjärjestelmän uudistamisessa Suomen tavoitteena oli siirtyminen niin sanottuun yksinkertaiseen kaksoisenemmistöön, jonka mukaan päätös syntyy, kun sen takana on puolet jäsenvaltioista ja puolet unionin väestöstä. Samoin määräenemmistöpäätöksenteon alaa Suomi olisi ollut valmis laajentamaan enemmän kuin nyt tehtiin. Toteutunut äänestysjärjestelmä kuitenkin tehostaisi unionin päätöksentekoa nykyiseen järjestelmään verrattuna. Samoin määräenemmistöpäätösten ala laajenisi nykyisestä.

Perusoikeuslottuvuuden osalta Suomi on pitänyt erityisen tärkeänä EU:n liittymistä Euroo-

pan ihmisoikeussopimukseen, minkä perustuslakisopimus mahdollistaisi. Perustuslakisopimuksen myötä myös Nizzan Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2000 poliittisena julistuksena hyväksytystä perusoikeuskirjasta tulisi oikeudellisesti sitova. Sopimuksessa omaksuttu ratkaisu toteuttaisikin lähes täysimääräisesti Suomen pitkäaikaisen tavoitteen perus- ja ihmisoikeuksien suojan vahvistamisesta EU:ssa.

Suomi piti neuvotteluissa tärkeänä myös saat-taa loppuun Nizzan sopimuksessa aloitettu yhteisen kauppapolitiikan tehostaminen ja uudistaminen vastaamaan kansainvälisen kaupan rakenteiden kehityksen asettamiin haasteisiin. Suomen yleistavoite kauppapolitiikan tehostamisesta toteutui perustuslakisopimuksessa.

Perustuslakisopimuksella kumottaisiin kaikki unioniin liittyneitä maita koskevat liittymis-

sopimukset, mutta niihin sisältyvien oikeudellisesti merkityksellisten määräysten oikeudellinen jatkuvuus säilytettäisiin. Suomen liittymis-sopimukseen sisältyvät merkitykselliset määräykset koskevat erityisesti Suomen työeläkejärjestelmän poikkeusasemaa, eräitä liittymissopimuksemme maataloutta koskevia määräyksiä, saamelaisten asemaa, Ahvenanmaan erityisasemaa sekä pohjoisten, erittäin harvaanasuttujen alueiden pysyvää erityisasemaa. Näiden Suomea koskevien määräysten oikeudellinen jatkuvuus turvattiin Suomen tavoitteiden mukaisesti.

Hallitustenvälisestä konferenssista muodostui Suomen tavoitteiden mukaisesti aito neuvotteluprosessi, joka paransi konventin ehdotusta monelta osin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Unionin kehitys ja perustuslakisopimus

Euroopan yhdentymisen oli voittopuolisesti taloudellinen prosessi niin kauan kuin kylmä sota kesti Euroopassa. Kylmän sodan päättymisen jälkeen Euroopan yhdentymisen on saanut talouden rinnalle myös poliittisemmän tehtäväkentän, mitä heijastaa Euroopan yhteisöjen muuttuminen Euroopan unioniksi Maastrichtin sopimuksen myötä vuonna 1993. Poliittisen ulottuvuuden kasvua ilmentää mm. yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahva kehittäminen ja oikeus- ja sisäasioiden mukaantulo yhdentymisen yhdeksi keskeiseksi alaksi. Nykyinen Euroopan unioni on kokonaisvaltaisempi ja merkittävämpi toimija jäsenvaltioidensa ja kansalaistensa kannalta, kuin aikaisempi Euroopan yhteisö.

Euroopan yhdentymisen Euroopan unionin muodossa on ollut onnistunut hanke, jonka jäsenyydestä myös Suomi on hyötynyt tuntuvasti. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että on ilmeistä, että ilman Euroopan unionia yksittäisten kansal-

lisvaltioiden olisi vaikeampi hoitaa tehtäviään ja turvata kansalaistensa hyvinvointia. Euroopan yhdentymisen on ollut varhaisia vastauksia globalisaation asettamaan haasteeseen ja se on ollut tukemassa edellytyksiä hyvinvointivaltion säilyttämiselle. Ilman yhteismarkkinoita Euroopan unionissa toimivien yritysten kilpailukyky olisi todennäköisesti heikompaa ja talouden toiminta tehottomampaa, kansalliseen kehikseen lokeroitunutta.

Euroopan yhdentymisen tuomista merkittävistä hyödyistä huolimatta globalisaatio merkitsee yhä suurempaa haastetta koko Euroopalle. Eurooppa on jäänyt monella mittarilla esimerkiksi Yhdysvaltojen jälkeen, oli sitten kysymys talouskasvusta, työllisyyskehityksestä tai innovaatioista. Teollisuustuotannon painopiste on siirtymässä Euroopan kaltaisista vanhoista teollisuusmaista Kiinan ja Intian kaltaisiin nouseviin talousmahteihin, joiden merkitys myös tutkimus- ja tuotekehitystoiminnassa tulee kasvamaan. Samalla Euroopan väestö ikääntyy ja se asettaa omat haasteensa niin talouskasvulle kuin julkisen sektorin rahoitukselle. Näiden ongelmien takia moni keskeinen EU-maa on kärsinyt

heikosta talouskasvusta ja korkeasta työttömyydestä, mikä heijastuu poliittisina ongelmina. Ranska, Saksa ja Italia — unionin kolme suurta alkuperäistä perustajajäsentä — ovat tästä esimerkkejä. Taloudelliset hyödyt — unionin kyky kohentaa talouskasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä — ovat merkittävässä asemassa yhdentymisen poliittisen vetovoiman kannalta.

Yhdentymistä on poliittisesti helpompi viedä eteenpäin talouden kasvaessa kuin taantumassa, vaikka tosiasiallisesti Euroopan unionin toimia tarvitaan eniten silloin, kun jäsenmaat kohtavat taloudellisia ja rakenteellisia ongelmia. Esimerkiksi palveluiden ja energian sisämarkkinoiden kehittäminen kohentaisivat Euroopan kilpailukykyä ja edistäisivät talouskasvua ja työllisyyden edellytyksiä, mutta niiden edistäminen on vaikeaa juuri siitä syystä, että monet jäsenvaltiot kokevat parhaillaan talousvaikeuksia. Vähentelemättä unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan asiallisia kehittämisperusteita voidaan sen voimakkaasta kehittämisestä viimeisten vuosien aikana myös todeta, että sillä alalla on haluttu poliittisesti edetä, koska muilla sektoreilla siihen ei ole kyetty.

Perustuslakisopimuksen ratifiointiprosessi pysähtyi hetkellisesti Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestysten seurauksena, ja Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuuhun 2006 ulottuvasta mietintätauosta, jonka aikana sopimuksesta on ollut tarkoitus käydä julkista keskustelua jäsenmaissa. Valtioneuvoston selonteko on ollut pohja tähän keskusteluun, eikä selontekoa sellaiseenaan pidä ymmärtää ratifiointiesityksen korvikkeena. Mietintätauon ajanakin eräät jäsenmaat ovat käsitelleet perustuslakisopimuksen ratifiointia. Unionilla on takanaan hyvin tiivis institutionaalisen kehittämisen jakso: kolme merkittävää perussopimusuudistusta — Amsterdamin sopimus 1997, Nizzan sopimus 2001, Perustuslakisopimus 2004 — seitsemän vuoden sisällä. On tärkeää, että unioni ratkaisee perustuslakisopimuksen ongelmat, jotta se pystyisi keskittymään varsinaisen toimintansa sisältöön ja sen kehittämiseen, erityisesti kilpailukyyn ja työllisyyden edellytysten luomiseen kehittämällä yhteismarkkinoita.

Perustuslakisopimusta kohdanneet vastoin käymiset useassa Euroopan maassa ovat todellisia, mutta ne heijastelevat myös näiden maiden sisäpoliittisia ongelmia. Perustuslakisopimuksen ongelmat eivät välttämättä ole syy, vaan seuraus laajemmista poliittisista ongelmista, jotka liittyvät unionin ytimessä olevien jäsenmaiden taloudellisiin ja rakenteellisiin ongelmiin, joihin maiden poliittinen järjestelmä ei ole kyennyt tyydyttävästi vastaamaan. Näissä oloissa unioni on usein syntipukin asemassa.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että unionin — saati perustuslakisopimuksen — nykyiset ongelmat eivät johdu uusista jäsenmaista ja laajemmasta unionista. Uudet jäsenmaat ovat osallistuneet rakentavasti unionin toimintaan ja antavat paljon tarvittua uutta elinvoimaa. Laajentuminen merkitsee jo yksistään sisämarkkinoiden tuntuvaa laajentumista ja unionin kansainvälisen painoarvon merkittävää kasvua. Laajentuminen on menestystarina ja antaa toivoa siitä, että unioni löytää tulevaisuudessa uutta tarmoa.

Unionin keskeiset ongelmat johtuvat selkeästi sen vanhoista jäsenmaista, joilta puuttuu poliittista tahtoa viedä unionia eteenpäin. Tästä syystä esimerkiksi tiiviimpi yhteistyö — mihin perustuslakisopimus antaa hyvät mahdollisuudet — ei näytä olevan vastaus unionin kehittämiseen, vaikka tällaiset etujoukot on välillä nähty yhdentymisen syventämisen otollisina välineinä. Tiiviimpi yhteistyö eli suppeamman maaryhmän eteneminen muita nopeammin jollakin politiikka-alalla ei ole vastaus, jos keskeiset jäsenmaat eivät löydä halua syventää yhteistyötään ja ovat erimielisiä siitä, mitkä toimenpiteet ovat unionin kannalta oikeita. Näyttää myös ilmeiseltä, että vastauksia unionin tulevaisuuteen ei haeta liittovaltiokehityksestä, koska perustuslakisopimus ei sisällä merkittäviä avauksia tähän suuntaan.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä käydä entistä perusteellisempaa julkista keskustelua unionin toiminnasta ja tavoitteista. Ulkoasiainvaliokunta viittaa tältä osin myös suuren valiokunnan lausuntoon (SuVL 2/2006 vp), jossa todetaan kansalaisten kasvava kriittisyys ja kiinnostuksen puute unionia kohtaan ja kehoitetaan

valtioneuvostoa ottamaan kansalaisten EU-kielteisyys vakavasti sekä lisäämään vuoropuhelua kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että unionin keskeisiä hankkeita koskeva varhainen ja avoin keskustelu on omiaan luomaan kestävän pohjan politiikan eteenpäinviemiselle kansalaisten luottamuksen pohjalta. On olennaista, että unionin kansalaiset kokevat hyötyvänsä unionista.

Perustuslakisopimus ja unionin laajentuminen

Ulkoasiainvaliokunta on painottanut Euroopan unionin laajentumisen merkitystä Euroopan vakauden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Laajentuminen on itsessään ollut unionin tehokkain pitkän aikavälin turvallisuuspoliittinen väline. Valtioneuvoston selonteossa todetaan, että unionin on jatkossakin oltava avoin kaikille Euroopan valtioille, jotka täyttävät jäsenyydelle asetetut ehdot. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että unionin tarkkoja rajoja ei ole syytä määritellä ennakoon, ja korostaa laajentumisen avointa ja objektiivista luonnetta. Hakijamaiden yhdenvertaisen kohtelun ja omen ansioiden mukainen eteneminen on ollut laajentumispoliittikkana kestävä. Jäsenyys on mahdollista kaikille Euroopan maille, jotka kykenevät täyttämään jäsenyyden ehdot. Samalla unionin on pidettävä huolta omasta kyvystään ottaa uusia jäseniä. Uskottavan laajentumisprosessin merkitys Euroopan vakaudelle ja samalla Euroopan unionin omalle elinvoimaisuudelle on tuntuva.

Unionin kyky tarjota uskottava jäsenyysperspektiivi mm. Länsi-Balkanin maille — mikä valiokunnan saaman selvityksen mukaan toimii olennaisena kannustimena maiden uudistumiselle — edellyttää perustuslakisopimuksen kaltaista kokonaisvaltaisempaa uudistusta ja sen myötä syntyviä edellytyksiä ottaa uusia jäsenmaita. Laajentumisen takia unionin pitää huolehtia toiminta- ja omaksumiskyvystään. Ulkoasiainvaliokunta pitää perustuslakisopimusta merkittävänä laajentumispoliittikan jatkoedellytyksiä parantavana tekijänä. Saamansa selvityksen perus-

teella ulkoasiainvaliokunta kuitenkin toteaa, että teknisessä mielessä jatkolaajentuminen on mahdollista myös ilman perustuslakisopimusta. Siinä tilanteessa laajentumisen edellyttämät institutionaaliset muutokset joudutaan tekemään erikseen liittymissopimuksissa ja niiden yhteydessä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että laajentuminen on merkittävä ja samalla unionia kauaskantoisella tavalla muuttava prosessi. Merkittävyytensä takia laajentumispoliittikka edellyttää laajapohjaista poliittista yhteisymmärrystä jäsenmaissa. Ulkoasiainvaliokunta viittaa laajentumista koskevaan lausuntoonsa UaVL 9/2005 vp syyskuulta 2005, jossa valiokunta edellytti, että unionin laajentumispoliittikasta käytäisiin perusteellinen poliittinen keskustelu, jotta kansalaiset saisivat entistä selkeämmän käsityksen laajentumispoliittikan tavoitteista ja aikaansaannoksista. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että myös neuvosto (yleiset asiat ja ulkosuhteet) on joulukuussa 2005 suositellut, että jäsenmaissa käytäisiin aktiivista poliittista keskustelua laajentumispoliittikasta kansalaisten tuen saamiseksi. Näin on tapahtunutkin jo monissa jäsenmaissa. Ulkoasiainvaliokunta pitää käsiteltävänä olevassa selonteossa olevaa lyhyttä jaksoa laajentumisesta täysin riittämättömänä, eikä se vastaa valiokunnan tarkoittamaa kokonaisvaltaista selontekoa (UaVL 9/2005 vp). Perusteellinen julkinen keskustelu laajentumispoliittikasta edellyttäisi pohjakseen laaja-alaisempaa aineistoa ja valtioneuvoston kannan tarkempia perusteluja, kuten valiokunta on edellyttänyt.

Ulkoasiainvaliokunta esittää, että EU:n laajentumispoliittikkaa käsitellään kokonaisvaltaisesti unionin laajentumispoliittikkaa käsittelevän valtioneuvoston selonteon pohjalta vielä vuoden 2006 valtiopäivien aikana.

Perustuslakisopimuksen valmistelu

Perustuslakisopimus valmisteltiin Euroopan tulevaisuuskonventissa vuosina 2002—2003, jonka tulokset muodostivat pohjan vuosina 2003—2004 pidetyille hallitustenväliselle konferenssil-

le, 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 valmistelukunnan (konventin) työskentelyyn, ja myöhemmin tiiviissä vuorovaikutuksessa valtioneuvoston kanssa hallituksen neuvottellessa 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 toteaa suuren valiokunnan tavoin (SuVL 2/2006 vp), että valtioneuvosto on huolehtinut kiitettävällä tavalla eduskunnan vaikutusmahdollisuuksista kaikissa perustuslakisopimuksen neuvotteluprosessin vaiheissa neuvoteltavina olevien asiakysymysten osalta.

Yleisarvio perustuslakisopimuksesta

Valtioneuvoston selonteossa todetaan, että perustuslakisopimus muodostaa kokonaisuuden, joka on tasapainoinen ja Suomen kannalta hyväksyttävä. Suuri valiokunta on todennut lausunnossaan (SuVL 2/2006 vp), että se pitää perustuslakisopimusta ja sen mukanaan tuomia muutoksia Euroopan unionin oikeusjärjestelmää selkeyttävänä ja unionin toimintakykyä tehostavana sekä unionin demokraattisuutta ja kansalaisten asemaa vahvistavana kokonaisratkaisuna ja siten sopimusta sellaisenaan hyväksyttävänä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon, että perustuslakisopimus muodostaa kokonaisuuden, joka on tasa-

painoinen ja Suomen kannalta hyväksyttävä.

Unionin oikeudellinen rakenne

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä perustuslakisopimuksen voidaan katsoa onnistuneen pyrkimyksessä yksinkertaistaa ja selkeyttää unionin sopimusperustaa, kun yhtenäinen perustuslakisopimus korvaisi kokonaan aiemmin tehdyt erilliset perussopimukset. Perustuslakisopimuksen myötä Euroopan unioni saisi yhden, yhtenäisen perussopimuksen. Ainoan poikkeuksen muodostaa Euroopan atomienergiayhteisön perustamisopimus, joka jäisi voimaan erillisenä sopimuksena. Perustuslakisopimus ei muuta unionin perusluonnetta sekä jäsenvaltioiden että kansalaisten yhteisönä.

Unionin oikeudellinen perusrakenne ei muutu perustuslakisopimuksen myötä. Oikeudellisessa mielessä perustuslakisopimus on kansainvälisoikeudellinen valtiosopimus, eikä perustuslakisopimuksen nimeen sisältyvästä perustuslakitermistä tule tehdä sopimuksen oikeudellista luonnetta koskevia päätelmiä. Jäsenvaltioilla on ratkaiseva asema unionille annetun toimivallan lähteenä. Perustuslakisopimukseen on nyt kirjattu jäsenvaltioille mahdollisuus erota unionista.

Perustuslakisopimus merkitsee unionin oikeusjärjestelmän selkeyttämistä erityisesti kumoamalla Maastrichtin sopimukseen perustuvan jaon kolmeen erilliseen pilariin ja antamalla unionille oikeushenkilöllisyyden. Pilarijaon poistumisesta huolimatta yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka säilyy perusluonteeltaan hallitustenvälisenä toimintana, jossa unionilla ei ole omaa itsenäistä toimivaltaa. Oikeus- ja sisäasioiden osalta pilarijaon poistaminen muuttaa erityisesti yhteisön tuomioistuimen roolia, kun rikosasioita ja poliisiyhteistyötä koskeva unionin lainsäädäntö tulee sen lainkäyttövallan piiriin.

Perusoikeudet ja ihmisoikeudet

Perustuslakisopimus merkitsee unionin perusoikeusluottavuuden tuntuvaan vahvistamiseen, mihin eduskunta pyrki perustuslakisopimuksen

neuvottelua koskevilla kannanotoillaan. Keskeisin uudistus on perusoikeuskirja, joka perustuslakisopimuksen II-osana tulisi oikeudellisesti sitovaksi. Perusoikeuskirja on toistaiseksi hyväksytty poliittisena julistuksena, jolla ei ole oikeudellista sitovuutta. Ulkoasiainvaliokunta pitää perusoikeuskirjan oikeudellista sitovuutta merkittävänä unionin perusoikeuslottuvuutta vahvistavana tekijänä.

Viitaten työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntoon (TyVL 5/2006 vp) valiokunta pitää merkittävänä parannuksena ja Suomen tavoitteiden mukaisena, että sukupuolten tasa-arvoa koskevat säännökset on otettu perussopimuksen tasolle. Tasa-arvon periaatetta on näin vahvistettu ja sen soveltuvuutta on laajennettu. Tämä vahvistaa myös unionin sosiaalista ulottuvuutta.

Perustuslakisopimuksen mukaan unioni liittyy myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Käytännössä liittyminen ihmisoikeussopimukseen merkitsisi EU-tuomioistuimen vahvempaa sitoutumista Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen käytäntöön sekä unionin toimielinten saattamista ulkopuolisen ihmisoikeusvalvonnan alaisuuteen. Perustuslakisopimuksen antama oikeusperusta unionin liittymiselle ihmisoikeussopimukseen on yhteisön tuomioistuimen mukaan välttämätön edellytys. Samalla ulkoasiainvaliokunta toteaa, että edellytysten luominen ei vielä merkitse varsinaista liittymistä, joka edellyttää useita toimenpiteitä. Valiokunta tukee unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, mutta korostaa, että tämä ei tule sinällään suoraan parantamaan kansainvälisten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien asemaa tai soveltuvuutta unionissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen keskittyessä ensisijaisesti kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin. Valiokunta korostaakin tässä yhteydessä myös YK:n puitteissa neuvoteltujen ihmisoikeussopimusten asemaa ja toimeenpanoa unionin jäsenmaiden toiminnassa.

Asiantuntija-arvioissa on myös tuotu esiin se seikka, että perustuslakisopimus jättää edelleen epäselväksi, ovatko EU-oikeuden peruseriaatteita edelleen neljä taloudellista perusvapautta (tavaroiden, palveluiden, pääoman ja työvoiman

vapaa liikkuvuus) vai perustuslakisopimuksen II-osassa todetut perusoikeudet.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa asiantuntijaselvityksen perusteella, että perustuslakisopimuksessa toteutuvan unionin perusoikeus- ja ihmisoikeuslottuvuuden vahvistamisen rinnalla on tärkeää, että unionissa kehitettäisiin järjestelmällinen tapa, jolla EU-säädösehdotusten johdonmukainen ja riittävä ennakkovalvonta perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta toteutettaisiin. Valiokunta esittää, että valtioneuvosto toimisi aktiivisesti tällaisten menettelyjen vaikiinnuttamiseksi Euroopan unionissa.

Ulkoasiainvaliokunta pitää unionin perusoikeus- ja ihmisoikeuslottuvuuden sekä tasa-arvon vahvistamista perustuslakisopimuksen merkittävänä saavutuksena. Samalla valiokunta korostaa, että perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttamisen ennakkovalvonta pitäisi sisällyttää järjestelmälliseksi osaksi unionin säädösvalmistelua.

Toimivallanjako

Perustuslakisopimuksessa toimivallanjaon peruseriaate on annetun toimivallan periaate, eli unioni toimii jäsenvaltioiden sille perustuslakisopimuksessa antaman toimivallan rajoissa. Unionin toimivalta on rajattua erityistoimivaltaa, ja yleistä toimivaltaa kuuluu jäsenvaltioille. Unionin toimivaltaa koskevat toissijaisuuseriaate ja suhteellisuuseriaate.

Perustuslakisopimuksessa on joustolauseke, eli neuvosto voi yksimielisesti komission ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan ryhtyä aiheelliseksi katsomiinsa toimenpiteisiin, jos unionin toiminta osoittautuu tarpeelliseksi perustuslaissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi eikä perustuslaissa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista. Nykyinen joustolauseke rajoittuu sisämarkkinoiden kannalta tarpeellisiin toimiin.

Perussopimuksen yhtenä tavoitteena oli unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjaon tarkentaminen erityisesti osana perussopimusten selkeyttämistä ja yksinkertaistamista. Samalla

tarkoituksena oli arvioida unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkoituksenmukaisuutta ja toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaa. Perustuslakisopimuksessa on kolmitasoinen toimivaltaluokittelu: unionin yksinomainen toimivalta, unionin ja jäsenvaltioiden jaettu toimivalta sekä alat, joilla unioni voi toteuttaa tuki-, yhteensovittamis- ja täydennystoimia. Perustuslakisopimus myös erittelee unionin toiminnan alat tämän jaon mukaisesti. Valtioneuvosto toteaa kantanaan, että luokittelu ei täysin vastannut Suomen näkemyksiä, mutta toteuttaa unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan tarkentamista.

Perustuslakisopimuksessa ei ole yleismääräystä avoimesta koordinaatiosta, mutta vastaava menettely sisältyy eräisiin perustuslakisopimuksen III-osan oikeusperustamääräyksiin (sosiaalipoliittikka, tutkimus, kansanterveys, teollisuus), mitä sosiaali- ja terveysvaliokunta on käsitellyt lausunnossaan (StVL 5/2006 vp). Valtioneuvoston selonteon mukaan näillä aloilla on kysymys unionin toimivaltaan kuuluvasta yhteistyöstä ja yhteensovittamisesta, ei varsinaisesti avoimesta koordinaatiosta. Avoin koordinaatio säilyy perustuslakisopimuksessa sääntelemättömänä, joustavana ja jäsenvaltioiden välisen poliittisen yhteistyön välineenä. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että tämä täyttää eduskunnan tukemaa (UaVM 4/2003 vp) neuvotteluille asetettua tavoitetta olla kirjaamatta avointa koordinaatiota perustuslakisopimukseen.

Kansalliset parlamentit

Ulkoasiainvaliokunta viittaa suuren valiokunnan lausuntoon (SuVL 2/2006 vp), jossa on käsitelty yksityiskohtaisesti kansallisten parlamenttien aseman vahvistumista unionin päätöksenteossa. Perustuslakisopimus parantaa yleisesti kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia, mutta eduskunnan toimivaltaan käsitellä unionissa päätettäviä asioita sillä ei ole suoraa vaikutusta. Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan kaikki EU:ssa päätettävät asiat kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan tai tiedonsaantioikeuden piiriin. Perustuslakisopi-

muksen myötä tulevat uudistukset — kuten mahdollisuus osoittaa eduskunnan kannanotot suoraan unionin toimielimille — pitää nähdä eduskunnan nykyisiin valtuuksiin nähden toissijaisina ja täydentävinä.

Perustuslakisopimuksen sisältämä kansallisle parlamenteille osoitettu toissijaisuusvalvonta on eduskunnassa tarkoitus toteuttaa normaalin EU-asioiden käsittelyn yhteydessä.

Toimielinjärjestelmä ja päätöksenteko

Suomen lähtökohtana toimielinjärjestelmää koskeissa neuvotteluissa oli toimielinten välinen tasapaino, jäsenvaltioiden välinen tasa-arvo ja yhteisömenetelmän laaja-alaisen käyttämisen turvaaminen. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että yhteisömenetelmä edellyttää jatkossakin itsenäistä ja vahvaa komissiota.

Perustuslakisopimus tuo joitakin merkittäviä muutoksia unionin toimielinjärjestelmään, jonka pääpiirteet pysyvät kuitenkin entisenlaisina. Ulkoasiainvaliokunta viittaa suuren valiokunnan lausuntoon (SuVL 2/2006 vp), jossa toimielinjärjestelmää on käsitelty seikkaperäisesti. Osa sopimuksen toimielimiä koskevista yksittäisistä ratkaisuista, erityisesti Eurooppa-neuvoston vahvistaminen ja Eurooppa-neuvoston pysyvä puheenjohtajuus, eivät ole Suomen alkuperäisten neuvottelutavoitteiden mukaisia.

Euroopan parlamentti

Perustuslakisopimus vahvistaa merkittävästi Euroopan parlamentin asemaa unionin päätöksentekojärjestelmässä. Kun lainsäätämisenjärjestyksestä tulee päätöksenteon pääsääntö, vahvistuu Euroopan parlamentin asema neuvoston kanssa rinnakkaisena lainsäätäjänä. Asiantuntija-arvioissa korostetaan, että lainsäätämisenjärjestyksen keskeisempi asema — jossa neuvosto ja Euroopan parlamentti toimivat tasavertaisina päätöksentekijöinä — ilmentää onnistuneesti unionin luonnetta valtioiden (neuvosto) ja kansalaisten (Euroopan parlamentti) muodostamana yhteisönä. Parlamentti saa perustuslakisopimuksessa myös oikeuden päättää komission puheenjohtajan nimittämisestä. Myös parlamentin asema

unionin talousarviomenettelyssä vahvistuu. Perustuslakisopimus ei tuo muutoksia parlamentin paikkalukuun tai jakautumiseen, mutta asettaa paikkojen enimmäismääräksi 750. Jatkossa Euroopan parlamentin paikkamäärästä ja jakautumisesta jäsenvaltioiden kesken päätetään Eurooppa-neuvoston eurooppapäätöksellä Euroopan parlamentin aloitteesta.

Eurooppa-neuvosto

Jäsenvaltioiden hallituksenpäämiehistä koostuva Eurooppa-neuvosto muuttuu perustuslakisopimuksen myötä unionin varsinaiseksi toimielimeksi. Tähän asti Eurooppa-neuvosto on toiminut epävirallisena unionin toimintaa ohjaavana hallitusten elimenä, mutta sen tosiasiallinen merkitys unionin päätöksenteossa on koko ajan vahvistunut ja toiminta institutionalisoitunut. Perustuslakisopimuksen myötä Eurooppa-neuvostolle valitaan pysyvä puheenjohtaja kaksi ja puoli vuotta kestäväksi toimikaudeksi. Puheenjohtajan tehtävänä on johtaa Eurooppa-neuvoston kokouksia, huolehtia työn valmistelusta ja jatkuvuudesta sekä edustaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa omalla tasollaan. On nähtävissä, että Eurooppa-neuvoston pysyvästä puheenjohtajasta muodostuu komission puheenjohtajan kaltainen näkyvä unionin edustaja ja toimija.

Eurooppa-neuvoston keskeisimpänä tehtävänä säilyy unionin yleisten poliittisten linjojen määrittely. Perustuslakisopimuksessa Eurooppa-neuvostolle on lisäksi määritetty tiettyjä valtuuksia tehdä päätöksiä, jotka aikaisemmin ovat edellyttäneet perussopimusten muuttamista (yksinkertaistettu tarkistusmenettely ja valtuutuslausekkeet). Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti muuttaa perustuslakisopimuksen III-osaa, mutta vain tarkistamalla olemassa olevia määryksiä sisällöllisesti. Eurooppa-neuvosto ei voi lisätä unionille perustuslakisopimuksessa annettua toimivaltaa. Toimivaltuuksien lisääminen edellyttäisi yhä hallitustenvälisen konferenssin koolle kutumista. Valtioneuvosto toteaa selvityksessään, että vaikka tässä yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä perustuslakisopimuksen muuttamisvaltaa siirtyy muodollisesti jäsenval-

tioilta (hallitustenvälinen konferenssi) EU:n toimielimelle (Eurooppa-neuvosto), vähentävät Eurooppa-neuvoston kokoonpano ja päätöksen tekomenettely muutoksen merkitystä. Eurooppa-neuvosto koostuu jäsenvaltioiden edustajista, ja se tekee näissä tapauksissa päätöksensä yksimielisesti. Lisäksi yksinkertaistetun tarkistusmenettelyn käyttö on rajattu perustuslakisopimuksen III-osaan.

Eduskunta suhtautui hyvin varauksellisesti Eurooppa-neuvostolle annettaviin valtuuksiin muuttua perustuslakisopimusta, mutta piti joka tapauksessa välttämättömänä, että menettelyn käyttöä rajataan riittävän yksiselitteisesti ja että voimaantulon edellytyksenä on kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyntä. Valtioneuvoston kannan mukaan Eurooppa-neuvostolle annetut valtuudet ovat hyväksyttäviä niihin neuvotteluissa tehtyjen rajausten nojalla.

Eduskunta, valtioneuvoston tavoin, suhtautui hyvin varauksellisesti Eurooppa-neuvoston vahvistamiseen perustuslakisopimusta koskevilla neuvotteluilla, koska sen vahvistuminen saattaisi heikentää eri toimielinten tasapainolle rakentuvaa ns. yhteisömenetelmää. Ulkoasiainvaliokunta pitää kuitenkin perusteltuna valtioneuvoston kantaa, että perustuslakisopimuksen institutionaalinen kokonaisratkaisu on kompromissi, jonka osana Eurooppa-neuvoston vahvistaminen oli neuvotteluissa perusteltua hyväksyä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Eurooppa-neuvoston muuttuminen perustuslakisopimuksen myötä unionin viralliseksi toimielimeksi edellyttää hallituksen toiminnan kokonaisuuden parlamentaarisen vastuukatteen varmistamista Eurooppa-neuvostossa sekä Eurooppa-neuvoston käsittelemien asioiden kansallisessa valmistelussa. Eduskunta kuulee perustuslain 97 §:n nojalla pääministeriä ennen Eurooppa-neuvoston kokouksia ja saa pääministeriltä selvityksen kokousten tuloksista myös jälkikäteen. Eduskunnan tiedonsaanti on perustunut pääministeriltä saatavaan suulliseen informaatioon. Myös tasavallan presidentti on säännöllisesti osallistunut Eurooppa-neuvoston kokouksiin, mutta tasavallan presidentin toiminta Eurooppa-neuvos-

tossa ei tule parlamentaarisen vastuukatteen piiriin.

Suuri valiokunta on lausunnossaan (SuVL 2/2006 vp) korostanut, että Eurooppa-neuvoston roolin vahvistuessa ja sen saadessa uusia toimivaltuuksia eduskunnan rooli kansallisessa valmistelussa ei saa heikentyä. Tämä koskee yksiselitteisesti myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka kuuluu selkeästi valtioneuvoston toimivaltaan. Ulkoasiainvaliokunta toteaa jo tässä vaiheessa, että Eurooppa-neuvoston aseman muuttuminen tulee edellyttämään Eurooppa-neuvoston kuulemisten säännönmukaistamista ja tehostamista, ml. pääministerin antamien suullisten selvitysten täydentäminen Eurooppa-neuvoston valmistelua koskevalta kirjallisella aineistolla.

Ulkoasiainvaliokunta ei ota kantaa perustuslakisopimuksen voimaantulon mahdollisiin perustuslaillisiin vaikutuksiin, ja ne tulevat perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi perustuslakisopimuksen ratifiointia koskevan hallituksen esityksen myötä. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa perustuslakisopimusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 7/2003 vp) todennut, että Eurooppa-neuvoston asema unionin virallisena toimielimenä ei voi olla merkityksetön seikka tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä noudatettavien käytäntöjen kannalta.

Saamansa selvityksen perusteella ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Eurooppa-neuvoston vahvistamiseen liittyvä perusongelma on siinä, että sen toimintaan ei ulotu riittäviä valvonta- ja vastuumekanismeja. Tästä syystä kunkin jäsenvaltion Eurooppa-neuvostoa koskevalla parlamentaarisella mekanismilla on suuri merkitys. Pääministerin ohella tasavallan presidentti on säännöllisesti osallistunut Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Suomessa ainoastaan pääministerin ja valtioneuvoston jäsenten toimintaan voidaan ulottaa asianmukainen demokraattinen legitimitetti ja vastuunalaisuus.

Neuvoston puheenjohtajuus

Neuvoston uusi puheenjohtajuusjärjestelmä täyttää Suomen alkuperäiset perustavoitteet ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta, jota jäsen-

valtioiden edustajan sijaan ryhtyy johtamaan unionin ulkoasiainministeri. Perustuslakisopimuksen sisältämä ministerineuvoston uusi puheenjohtajuusjärjestelmä merkitsisi muutosta nykyiseen puheenjohtajuuskiertoon, jossa neuvoston eri elinten puheenjohtajuus on kiertänyt puolivuositain jäsenvaltioiden kesken. Perustuslakisopimuksen mukaan jäsenvaltiot vastaavat jatkossakin neuvoston kokoonpanojen puheenjohtajuudesta (lukuun ottamatta ulkoasiainneuvostoa). Ulkoasiainneuvosto erotetaan yleisten asioiden neuvostosta.

Perustuslakisopimuksella ei sinänsä määrätä uuden puheenjohtajuusjärjestelmän yksityiskohdista, vaan Eurooppa-neuvosto säätäisi järjestelmän edellytyksistä eurooppapäätöksellä, jonka tarkasta sisällöstä jäsenvaltiot sopivat joulukuussa 2004. Sen mukaan neuvoston puheenjohtajuutta hoitaisi kolmen jäsenvaltion ryhmä 18 kuukauden ajan. Ryhmät muodostetaan tasapuolisen vuorottelun perusteella, ja kukin ryhmän jäsen toimii vuorollaan kuuden kuukauden ajan neuvoston puheenjohtajana. Ryhmän jäsenet voivat myös sopia vaihtoehtoisista järjestelyistä, esimerkiksi puheenjohtajuuden luovuttamisesta toisen hyväksi.

Eurooppa-neuvoston pysyvällä puheenjohtajuudella on ratkaiseva merkitys neuvoston puheenjohtajuusjärjestelyn arvioinnille, koska Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuus on ollut jäsenvaltion puheenjohtajuuden kannalta näkyvin ja merkittävin tehtävä. Kun Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuudessa siirrytään jäsenvaltioiden kesken kiertävästä puheenjohtajasta erikseen nimitettävään pysyvämpään toimihenkilöön, on nykyisestä kiertävästä puheenjohtajuusjärjestelmästä riisuttu sen painavin elementti. Tässä mielessä neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmän muuttamisella ryhmäpuheenjohtajuudeksi ei ole yksittäisen jäsenvaltion vaikutusvallan kannalta suurta merkitystä. Neuvoston toiminnan kannalta on ilmeistä, että ryhmäpuheenjohtajuuden tuoma jatkuvuus ja pitkäjänteisyys on merkittävämpi hyöty kuin se mahdollinen vaikutusvallan menetys, joka koituu yksittäiselle maalle, kun se ei enää jatkossa omaa yksinoikeutta neuvoston puheenjohtajuuteen.

Määräenemmistön määritelmä

Määräenemmistön määritelmän osalta ministerineuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa Suomi tavoitteli yksinkertaista kaksoisenemmistöä eli määräenemmistöjärjestelmää, jossa päätökset olisivat edellyttäneet puolta jäsenvaltioista sekä jäsenvaltioiden kansalaisista. Tämä päätöksentekomalli olisi ollut selkeä, tehokas ja tasapuolinen. Perustuslakisopimuksessa päädyttiin määräenemmistön määritelmään, joka pääsääntöisesti edellyttää vähintään 55 prosenttia jäsenvaltioista ja 65 prosenttia unionin yhteenlasketusta väestöstä. Päätöksen estämiseen tarvitaan kuitenkin tässä mallissa vähintään neljä jäsenvaltiota.

Uusi määräenemmistöpäätöksenteon järjestelmä lisäisi jonkin verran neljän suurimman jäsenvaltion painoarvoa päätöksenteossa. On huomionarvoista, että Suomen ja muiden samankokoisten jäsenmaiden vaikutusvalta pysyisi uudessa järjestelmässä pitkälti ennallaan. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan näkemykseen (SuVL 2/2006 vp), että perustuslakisopimukseen sisällytetty malli ei ole onnistunut — yksinkertainen kaksoisenemmistö olisi ollut selkeästi parempi ratkaisumalli. Järjestelmä on kuitenkin nykyistä Nizzan sopimuksen järjestelmää tasapuolisempi ja selkeämpi, eikä se edellytä muutoksia jatkolaajentumisten yhteydessä. Ulkoasiainvaliokunta pitää perustuslakisopimuksen määräenemmistön määritelmää hyväksyttävänä.

Määräenemmistöpäätöksenteon ala

Suomi on korostanut unionin toimintakyvyn tehostamista. Yksi keskeinen keino toimintakyvyn tehostamisessa on määräenemmistöpäätöksenteon lisääminen. Tätä yleistä pyrkimystä ulkoasiainvaliokunta on pitänyt perusteltuna. Käytännön kokemukset unionin toiminnasta ovat osoittaneet, että Suomen kaltaiset pienemmät jäsenvaltiot hyötyvät määräenemmistöpäätöksenteosta. Perustuslakisopimuksen myötä siirryttiin yksimielisestä päätöksenteosta määräenemmistöpäätöksentekoon yhteensä 17 kysymyksessä. Suomi olisi ollut valmis ulottamaan määräenemmistöpäätöksentekoa laajemmalle, mm.

ympäristöverotukseen sekä yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Ulkoasiainvaliokunta pitää hyvänä, että perustuslakisopimus lisää määräenemmistöpäätöksenteon alaa.

Suuri valiokunta toteaa lausunnossaan (SuVL 2/2006 vp), että rikosoikeutta koskevaan päätöksentekoon sovelletaan perustuslakisopimuksessa määräenemmistöä tietyiltä osin Suomen neuvottelutavoitteiden vastaisesti.

Päätöksentekomenettelyt

Perustuslakisopimus vähentää unionin päätöksentekomenettelyjen määrää. Pääsäännöksi lainsäädäntömenettelyssä tulee tavanomainen lainsäädäntöjärjestys, joka vastaa käytännössä nykyistä yhteispäätösmenettelyä. Sopimus laajentaisi tavanomaisen lainsäätämisen käytännön käyttöalaa. Tavanomaista lainsäädäntöjärjestystä sovellettaisiin 86 alalla nykyisen 37:n sijaan. Tavanomaisen lainsäädäntöjärjestysten rinnalla on erityinen lainsäädäntöjärjestys, jota sovelletaan 30 alalla. Erityistä lainsäädäntöjärjestystä sovelletaan aloilla, joilla on erityisluonne tai jotka ovat jäsenvaltioille poliittisesti arkaluonteisia. Merkittävimpänä poikkeuksena lainsäädäntömenettelystä on yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, jolla perustuslakisopimuksen mukaan ei voi antaa lainsäädännöksi luokiteltavia säädöksiä. Tietyissä määräenemmistöpäätöksen alaan kuuluvissa kysymyksissä jäsenvaltiolla on mahdollista edellyttää tarvittaessa yksimielistä päätöksentekoa (ns. hätäjaru). Ulkoasiainvaliokunta pitää unionin päätöksentekomenettelyjen määrän vähentämistä ja selkeyttämistä tärkeänä unionin tehokkuuden ja ymmärrettävyyden kannalta.

Euroopan komissio

Komission osalta Suomi piti tärkeänä ratkaisua, joka turvaa komission puolueettoman aseman ja toimintakyvyn. Komission perustehtävät säilyvät perustuslakisopimuksessa nykyisellään. Sen aseman ja toimintaedellytysten voidaan valtioneuvoston selonteon mukaan katsoa vahvistuvan mm. unionin pilariaon poistamisen myötä, mikä vahvistaa komission asemaa unionin pääasiallisena lainsäädäntöaloitteiden antajana. Ul-

koasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että lopullinen arvio komission aseman kehittämisestä perustuslakisopimuksen myötä voidaan tehdä vasta siinä vaiheessa, kun vahvistuneen Eurooppa-neuvoston toiminnan käytännöt ovat muodostuneet ja niiden tosiasiallinen vaikutus komission asemaan on voitu todeta. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että toimielinjärjestelmän tasapainon kannalta on tärkeää, että komissio käyttää sille annettua merkittävää toimivaltaa täysimääräisesti.

Komission kokoonpanon osalta Suomi tavoitelteli ratkaisua, jossa komissiossa olisi ollut yksi äänivaltainen jäsen kustakin jäsenvaltiosta. Suomi piti tärkeänä, että komission sisälle ei synnytetä muodollisia hierarkioita ja ehdottoman tasapuolisesta rotaatiosta pidetään kiinni. Pienempään komissioon ja tasapuoliseen vuorotteluun perustuva malli sisältyi jo Nizzan sopimukseen. Perustuslakisopimuksen komissiota koskeva ratkaisu vastaa valiokunnan mielestä Suomen asettamia vähimmäistavoitteita.

Perustuslakisopimuksen mukaan Euroopan komission jäsenmäärässä siirrytään jäsenmäärään, joka vastaa kahta kolmasosaa jäsenvaltioiden lukumäärästä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kukin jäsenvaltio on joka kolmannella komission viisivuotiskaudella ilman omaa komissaaria. Ensimmäisessä perustuslakisopimuksen mukaan nimitettävässä komissiossa on yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta, ja pienempään komissioon siirrytään, kun tämä komissio on päättänyt toimikautensa (eli todennäköisesti vuonna 2014, mikäli perustuslakisopimus tulee voimaan ennen seuraavan komission nimittämistä vuonna 2009). Tämä muodostaa eräänlaisen siirtymäkauden. Nizzan sopimuksen mukaan pienempään komissioon on määrä siirtyä, kun jäsenvaltioiden lukumäärä ylittäisi 27 eli käytännössä aikanaan Kroatian jäsenyyden myötä.

Suomen vähimmäistavoitteena oli kokoonpano, jonka jäsenistö vaihtuu tasapuolisesti, mikä sopimuksessa toteutui. Pienemmän komission jäsenet ovat jatkossakin kaikki äänivaltaisia. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston näemykseen, että tämä on parempi lopputulos kuin konventin esitys komission jakamisesta äänival-

taisiin ja äänivallattomiin komissaareihin. Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että komission pienentämisellä on todennäköisesti suuri merkitys unionin toiminnan kannalta ja erityisesti komission toiminnan avoimuutta suhteessa jäsenvaltioihin tulee kehittää.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan komission koostuminen siten, että komissiossa on jäsen kustakin jäsenvaltiosta — sen hämärtämättä sitä periaatetta, että komissaarit ovat maisiaan riippumattomia — on tuonut komissiolle hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä. Tämä on myös varmistanut sen, että komission muodostamassa kollegiossa on ollut asiantuntemusta kunkin jäsenvaltion erityisolosuhteista. Komission työn kehittäminen on tehnyt kollegiosta entistä toimivamman. Komissaarit ovat omaksuneet — mm. Suomessa valtioneuvostolle tutun työskentelytavan ministerivaliokuntien muodossa — asioiden valmistelun temaattisissa komissaari-ryhmissä. Komission puheenjohtajan edellytyksiä komission johtamisessa on parannettu. Tästä syystä komission koon pienentäminen ei tehokkuusnäkökohdista ole ulkoasiainvaliokunnan mielestä laajentuneessa unionissa välttämätöntä. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että perustuslakisopimuksen mukainen komissio sinänsä täyttää eduskunnan asettamat perusedellytykset toimintakykyisestä ja puolueettoman aseman omaavasta komissiosta.

Unionin ulkoasiainministeri

Perustuslakisopimuksen myötä perustetaan unionin ulkoasiainministerin tehtävä. Unionin ulkoasiainministeri toimisi ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana ja olisi samalla komission jäsen ulkosuhteista vastaavana komission varapuheenjohtajana. Unionin ulkoasiainministerissä yhdistyisivät siis nykyiset yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan, ulkosuhdekomissaarin ja puheenjohtajavaltion tehtävät ulkoasiainneuvoston toimintakentällä. Unionin ulkoasiainministerin alaisuuteen on tarkoitus perustaa Euroopan ulkosuhdehallinto. Ulkoasiainministeriä ja ulkosuhdehallintoa käsitellään jäljempänä yksityiskohtaisemmin.

Euroopan unionin tuomioistuin

Unionin tuomioistuinjärjestelmän pääpiirteet säilyvät perustuslakisopimuksessa ennallaan. Yhteisön tuomioistuimesta käytettävä nimike muuttuu Euroopan unionin tuomioistuimeksi, joka heijastaa tuomioistuimen kasvavaa toimintakenttää, kun pilarijaon purkamisen myötä oikeus- ja sisäasioiden yhteistyö tulee perustuslakisopimuksessa tuomioistuimen tuomiovaltaan. Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat määräykset eivät perustuslakisopimuksessa pääsääntöisesti kuulu tuomioistuimen toimivaltaan. Tuomioistuin käsittelee ainoastaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtyjen rajoittavien toimenpiteiden (pakotteet) lainmukaisuutta, mikä on oikeusturvanäkökohtien kannalta selvä parannus.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että unionin toimielinjärjestelmän osalta perustuslakisopimus sisältää ratkaisuja, jotka eivät olleet Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisia, mutta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että perustuslakisopimuksen toimielinjärjestelmää koskeva kokonaisuus on hyväksyttävissä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan kantaan, että eduskunnan asema on turvattava Eurooppa-neuvoston toimintaa koskevassa kansallisessa valmistelussa perustuslakisopimuksen voimaantultua.

Oikeus- ja sisäasiat

Perustuslakisopimus vahvistaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta unionin toiminnassa erityisesti poistamalla unionin pilarijako, jolloin yhteisöpilarissa olevat oikeus- ja sisäasiat (viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka, muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka sekä oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa) muodostavat perustuslakisopimuksessa yhtenäisen kokonaisuuden III-pilarissa olevien poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön kanssa. Sisällöllisesti perustuslakisopimus ei tuo merkittävää uut-

ta oikeus- ja sisäasioita koskevaan unionin toimintaan, mutta se kohentaa huomattavasti toimintaedellytyksiä ja tehokkuutta mm. yhdenmukaisten menettelyjen kautta. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä (HaVL 7/2006 vp), että unionin oikeuden yleiset periaatteet sekä unionin toimivaltaa ja käyttöä koskevat periaatteet, kuten toisijaisuus ja suhteellisuusperiaate, ulottuvat pilarijaon poistamisen myötä koko oikeus- ja sisäasioiden sektorille.

Perustuslakisopimus antaa oikeusperustan pelastuspalvelua koskevalle yhteistyölle, jolla on merkitystä myös perustuslakisopimuksen yhteisvastuulausekkeen kannalta. Hallintovaliokunta pitää pelastuspalvelua koskevaa oikeusperustaa merkittävänä uudistuksena (HaVL 7/2006 vp). Pelastuspalvelua koskeva oikeusperusta sisällytettiin konventin ehdotukseen Suomen edustajien aloitteesta.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että lakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan (LaVL 5/2006 vp) erityistä huomiota Euroopan syyttäjäviraston perustamiseen, jota Suomi ei perustuslakisopimusta koskeneissa neuvotteluissa kannattanut. Lakivaliokunta toivoo, että valtioneuvosto harkitsee viraston — yksimielisyyttä edellyttävän — perustamisen estämistä, mikäli viraston perustaminen tulee ajankohtaiseksi. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että syyttäjänviraston perustamista koskevat mahdolliset esitykset tuodaan eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n mukaisesti.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa hallintovaliokunnan (HaVL 7/2006 vp) ja lakivaliokunnan (LaVL 5/2006 vp) lausuntoihin, joissa perustuslakisopimuksen oikeus- ja sisäasioita koskevat määräykset arvioidaan kokonaisuutena hyväksyttäväksi ja yhtyy tähän arvioon.

Yhteisvastuulauseke

Perustuslakisopimukseen sisältyy yhteisvastuulauseke (solidarisuuslauseke), joka velvoittaa unionin ja sen jäsenvaltiot toimimaan yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun, luonnonmullistuksen tai ihmisen aiheutta-

man suuronnettomuuden kohteeksi. Yhteisvastuulausekkeen mukaiset avustamistoimet käsittävät kaikki unionin käyttöön annettavat voimavarat, mukaan lukien sotilaalliset voimavarat. Yhteisvastuulauseketta vastaavaa määräystä ei ole unionin nykyisissä perussopimuksissa. Vaikka perustuslakisopimus ei ole tullut voimaan, jäsenvaltiot sitoutuivat Madridin 11.3.2004 terrori-iskun jälkeen toimimaan yhteisvastuun hengessä terrorismin torjumiseksi. Yhteisvastuulauseke on siis toimeenpantu siitä huolimatta, että perustuslakisopimus ei ole voimassa.

Ulkoasiainvaliokunta pitää yhteisvastuulauseketta luonnollisena sitoumuksena unionin kaltaisessa tiiviissä poliittisessa liitossa. Valiokunta on aiemmissa kannanotoissaan korostanut uusien uhkien kasvavaa merkitystä ja katsoo, että yhteisvastuulausekkeen todellinen merkitys on käytännössä yhä keskeisempi. Siviiliviranomaisten tiedonvaihto ja saumaton yhteistoiminta unionin alueella luovat sitä arjen turvallisuutta, jota kansalaiset myös EU:lta odottavat. Valiokunta huomauttaa, että perustuslakisopimuksen mukaan yhteisvastuulausekkeen toimeenpanoon liittyen Eurooppa-neuvoston tehtäväksi tulee unioniin kohdistuvien uhkien arvioiminen.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Suomessa eri hallinnonalat varautuvat yhteisvastuulausekkeen mukaisiin avustustoimiin osana hallinnonalojen normaalia poikkeusoloihin varautumista. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että yhteisvastuulausekkeen mukaisten toimenpiteiden lainsäädännölliset ja hallinnolliset edellytykset ajantasaistetaan ja käytännön yhteistoiminta varmistetaan valtionhallinnossa kokonaisuudessaan.

Valiokunta korostaa, että yhteisvastuulausekkeen käyttöönotolle ei unionissa tulisi asettaa keinotekoisia rajoituksia tai kriteerejä, vaan jokainen tilanne tulisi harkita tapauskohtaisesti. Keskeistä arviossa on aina jäsenvaltion yhteisvastuulausekkeeseen perustuva avunpyyntö.

Perustuslakisopimuksessa yhteisvastuulauseke jäsenyyttä perustuslakisopimuksen I-osassa omaksi kokonaisuudekseen, erillään yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Kuitenkin sen toimeenpanosta säädetään perustuslakisopimuk-

sen III-osassa unionin ulkoista toimintaa koskevassa osastossa ja sen toimeenpanossa määritellään komission rinnalla tehtäviä unionin ulkoasiainministerille ja todetaan, että neuvostoa avustavat poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa kehitettyjen rakenteiden tukemana. Valiokunta pitää tätä ratkaisua epäjohdonmukaisena ja korostaa, että yhteisvastuulausekkeen toimeenpanon kannalta esimerkiksi oikeus- ja sisäasioiden neuvosto ja pysyvien edustajien komitea (Coreper) olisivat luontevammat koordinaatioelimet. Voidaan olettaa, että perustuslakisopimuksen osittain epäjohdonmukaiset määräykset yhteisvastuulausekkeen toimeenpanosta ovat selitettävissä neuvotteluprosessin osittaisilla puutteilla sekä sillä, että kansainvälinen terrorismi oli merkittävä yhteisvastuulausekkeen kirjaamisen virike. Lisäksi unionin sotilaallisilla kriisinhallintaresursseilla oletettiin olevan keskeisempi rooli yhteisvastuulausekkeen toimeenpanossa kuin mitä nykytilanteessa voidaan perustellusti olettaa.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että oikeus- ja sisäasioiden neuvoston aloitteesta unionille kehitetään kriisi- ja hätätilajärjestelyä, jonka menettelyt soveltuisivat luontevasti yhteisvastuulausekkeen toimeenpanoon. Järjestelyn käyttöä puoltaisi se, että yhteisvastuulausekkeen todennäköisissä toteuttamistilanteissa päävastuussa olisivat jäsenmaiden siviiliviranomaiset, erityisesti sisäasiainhallinnon toimialalta. Valiokunta korostaa, että hallituksen tulee toimia niin, että unioni välttää päällekkäisten rakenteiden luomista.

Ulkoasiainvaliokunta toistaa selkeyden vuoksi kantansa, että yhteisvastuulauseke ei toimintansa sisällön puolesta kuulu unionin ulkoiseen toimintaan, koska yhteisvastuulauseke kohdistuu tilanteisiin ja toimiin, joiden pääasiallinen kohde on unionin omalla alueella. Unionin kriisinhallintatoimet on määritelty unionin alueen ulkopuolella tapahtuviksi. Tästä syystä yhteisvastuulausekkeen nojalla toteutettavat toimet eivät Suomen oloissa tule sotilaallisen kriisinhallinnan ja sitä koskevien päätöksentekomenettelyjen piiriin, kuten ulkoasiainvaliokunta on to-

dennut sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakiesitystä koskevassa mietinnössään (UaVM 1/2006 vp).

Yhteisvastuulausekkeen toteuttamistoimet ovat luonteeltaan rajat ylittävää virka-aputoimintaa, jonka toteuttajina ovat jäsenvaltioiden eri viranomaistahot, jotka toimivat kutsujavaltion tahdosta. Ulkoasiainvaliokunta viittaa tältä osin myös puolustusvaliokunnan lausuntoon (PuVL 2/2006 vp), jossa todetaan, että yhteisvastuulausekkeen käytännön toteuttaminen on lähtökohtaisesti pelastusviranomaisten ja poliisin yhteistyötä, jota saatettaisiin tukea lähettämällä sotilaita tai puolustusvoimien kalustoa avustustehtäviin kansainvälisenä virka-apuna. Vaikka yhteisvastuulauseke ei kansallisen päätöksenteon osalta sovellu sotilaalliseen kriisinhallintaan, ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että kaikki jäsenvaltioiden resurssit — mukaan lukien sotilaalliset voimavarat — ovat käytettävissä yhteisvastuulausekkeen toteuttamisessa. Samalla voidaan todeta, että vaikka yhteisvastuulausekkeen käytännön toteuttamisessa on puhuttu yleensä sisäasiainhallinnon ja puolustushallinnon resursseista, eivät nämä esimerkit ole poissulkevia. Yhteisvastuulausekkeen tarkoittamia tehtäviä voi olla toteuttamassa myös esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön tai maa- ja metsätalousministeriön alaiset viranomaistahot.

Ulkoasiainvaliokunta pitää yhteisvastuulauseketta merkittävänä askeleena jäsenvaltioiden kansalaisten turvallisuuden vahvistamisessa. Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että Suomella on asianmukaiset valmiudet yhteisvastuulausekkeen tarkoittaman avun antamiseen ja vastaanottamiseen.

Suomen liittymissopimuksen erityismääräykset

Perustuslakisopimuksen yhtenä tavoitteena on yhdistää unionin eri perussopimukset yhtenäiseksi asiakirjaksi. Osana tätä yhtenäistämistyötä myös jäsenmaiden liittymissopimusten oikeudellisesti merkitykselliset määräykset on siirret-

ty osaksi perustuslakisopimusta tai sen pöytäkirjoihin. Suomen kannalta merkittäviä liittymissopimukseen kirjattuja määräyksiä ovat mm. Suomen työeläkejärjestelmää koskeva ns. TEL-poikkeama, saamelaisten asema, Ahvenanmaan erityisasema, pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityisasema sekä liittymissopimuksen maataloutta koskevat määräykset. Suomen kannalta merkitykselliset liittymissopimuksen määräykset on toistettu perustuslakisopimuksen pöytäkirjassa numero 8.

Eduskunta edellytti, että Suomen työeläkejärjestelmän liittymissopimuksen mukainen poikkeusasema turvataan perustuslakisopimusta koskevissa neuvotteluissa. Ulkoasiainvaliokunta viittaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon (StVL 5/2006 vp), jossa todetaan, että Suomen työeläkejärjestelmää koskeva poikkeusasema on perustuslakisopimuksessa turvattu eduskunnan edellyttämällä tavalla.

Suomen ja Ruotsin liittymissopimusten yhteydessä sovittiin Suomen ja Ruotsin pohjoisten harvaan asuttujen alueiden pysyvästä erityisasemasta unionin rakennepolitiikassa. Perustuslakisopimukseen on kirjattu pohjoiset harvaan asutut alueet ja niitä koskevat kriteerit. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan, hallintovaliokunnan sekä maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntoihin (SuVL 2/2006 vp, HaVL 7/2006 vp, MmVL 1/2006 vp), joissa todetaan harvaan asuttujen alueiden erityisaseman kirjaamisen perustuslakisopimukseen vahvistavan edellytykset turvata pysyvällä tavalla Suomen ja Ruotsin harvaan asuttujen alueiden erityisasema ja tätä voitavan pitää Suomen merkittävänä neuvottelusaavutuksena.

Suomen liittymissopimuksessa sovittiin mm. mahdollisuudesta maksaa maatalouden kansallista tukea liittymisestä maataloudelle aiheutuvien vakavien vaikeuksien takia (liittymissopimuksen artikla 141) ja maatalouden ylläpitämiseksi vaikeilla alueilla (liittymissopimuksen artikla 142). Valtioneuvoston selonteossa todetaan, että perustuslakisopimus toistaa asiallisesti nämä määräykset ja turvaa niiden oikeudellisen jatkuvuuden. Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa lausunnossaan (MmVL 1/2006 vp), että

liittymissopimuksen 141 artiklan toisintaminen perustuslakisopimuksen yhteydessä tulee tulkitta siten, että 141 artiklan tarkoittamat vaikeudet ovat pysyviä, eivät väliaikaisia.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon siitä, että Suomen liittymissopimuksen erityismääräykset on sisällytetty perustuslakisopimukseen tyydyttävällä tavalla.

Energia

Perustuslakisopimus sisältää määräykset unionin energiapolitiikasta, jonka mukaan unionin toimenpiteillä pyritään varmistamaan energiamarkkinoiden toimivuus ja energian toimitusvarmuus. Pyrkimyksenä on myös edistää energiatehokkuutta, energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä. Suomen tavoitteena oli energian toimitusvarmuutta koskevien kysymysten sulkeminen unionin toimivallan ulkopuolelle, mutta tätä koskeva määräys on valtioneuvoston selonteon mukaan hyväksyttävissä, koska se toteutui riittävän tarkkarajaisena. Talousvaliokunta katsoo (TaVL 11/2006 vp), että energian uusi oikeusperusta korostaa oikeutetulla tavalla sektorin merkitystä. Valiokunta on painottanut energiasektorin sisämarkkinoiden kehittämisen tärkeyttä, mutta toteaa, että sen rinnalla toimitusvarmuuteen liittyvät näkökohdat ovat nousseet entistä keskeisemmäksi kysymykseksi.

Valtioneuvoston selonteossa todetaan erikseen, että energiaa koskevalla määräyksellä ei luoda oikeusperustaa, jonka nojalla Suomi voitaisiin velvoittaa luopumaan ulkomaisen ydinjätteen käsittelyn, varastoinnin ja sen pysyväksi tarkoitetun sijoittamisen Suomessa kieltävästä lainsäädännöstä. Talousvaliokunta (TaVL 11/2006 vp) ja ympäristövaliokunta (YmVL 7/2006 vp) pitävät tätä seikkaa merkittävänä, mihin ulkoasiainvaliokunta yhtyy.

Yhteinen kauppapolitiikka

Perustuslakisopimus merkitsisi unionin kauppapolitiittisen toimivallan kasvua siten, että monet aiemmin unionin ja jäsenvaltioiden jaetussa toimivallassa olevat kysymykset — erityisesti palvelukaupan kysymykset, investoinnit, teollis- ja tekijänoikeuksien kaupalliset näkökohdat — siirtyisivät kokonaisuudessaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja näin ollen määränemistöpäätöksenteon piiriin. Perustuslakisopimuksen mukaan kauppapolitiikka kuuluisi kokonaisuudessaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan, ainoana poikkeuksena liikenteen kansainväliset sopimukset.

Unionin kauppapoliittinen toimintakyky on kärsinyt siitä, että palvelujen kaltaiset olennaiset kauppapoliittiset kysymykset ovat olleet jaetussa toimivallassa, mikä on mm. hidastanut kauppapoliittisten sopimusten voimaantuloa. Palveluilla on talouksien kehittymisen myötä yhä keskeisempi sija maailmankaupassa. Unionin kauppapoliittisen toimivallan laajentamisen tarkoituksena on tehostaa unionin ulkoista toimintakykyä. Unionin kauppapolitiikan tehostaminen on ollut Suomen aktiivisesti ajama asia sekä Nizzan sopimusta että perustuslakisopimusta neuvoteltaessa. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä pyrkimystä perusteltuna ja viittaa talousvaliokunnan lausuntoon (TaVL 11/2006 vp), jossa kauppapolitiikkaa koskevat perustuslakisopimuksen määräykset arvioidaan onnistuneiksi.

Eduskunta edellytti neuvottelujen käynnistyessä kauppapolitiikan osalta, että päätöksenteko koulutuspalveluiden sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kauppaa koskevissa sopimuksissa säilyy yksimielisenä ja eduskunnan mahdollisuus käsitellä kauppasopimuksia perustuslain 96 §:n mukaisesti turvataan. Taustalla oli huoli siitä, että edellytykset järjestää koulutuspalveluiden sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kaltaiset julkiset peruspalvelut eivät vaarantuisi kauppapolitiikkaa koskevien sopimusten — ja lähinnä niitä koskevan määränemistöpäätöksenteon — kautta. Neuvottelujen loppuvaiheessa eduskunta hyväksyi myös näitä aloja koskevan määränemistöpäätöksenteon. Suomen ja Ruotsin

aloitteesta perustuslakisopimukseen lisättiin määräys, jonka mukaan neuvosto päättää määränemmistön sijaan yksimielisesti kauppapoliittisista sopimuksista sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelujen kaupan alalla, mikäli sopimukset voivat vakavasti haitata näiden palvelujen järjestämistä kansallisella tasolla ja vaikeuttaa niiden tarjoamista jäsenvaltioiden toimesta. Tätä tavoitetta tukee myös niin sanottu harmonisointikielto, eli unionin kauppapoliittisen toimivallan käyttö ei saa merkitä jäsenvaltioiden lakien ja määräysten yhdenmukaistamista, jos se ei ole perustuslakisopimuksen mukaan muutenkaan mahdollista. Kauppapolitiikassa ei siten edelleenkään voi päättää määränemmistöllä asioista, jotka unionin muiden sääntöjen perusteella edellyttäisivät yksimielisyyttä.

Sivistysvaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnittävät lausunnoissaan (SiVL 7/2006 vp, StVL 5/2006 vp) huomiota siihen, että perustuslakisopimuksen yksimieliselle päätöksenteolle asettamat edellytykset — vakava haitta ja palveluiden järjestämisen vaikeutuminen — voivat ahtaasti tulkittuna merkitä varsin korkeaa tosiasiallista kynnystä edellyttää yksimielistä päätöksentekoa peruspalveluja koskevien kauppapoliittisten sopimusten osalta. Sivistysvaliokunta on lausunnossaan esittänyt, että kauppapoliittisia valmistelurakenteita uudistettaisiin näitä aloja koskevien näkökohtien huomioimiseksi. Hallintovaliokunta toteaa (HaVL 7/2006 vp), että hyvinvointi- ja peruspalveluja koskevat perustuslakisopimuksen erityismääräykset antavat mahdollisuuden turvata julkisten hyvinvointipalvelujen asema kansallisen päätöksenteon ja vastuun piirissä. Myös talousvaliokunta katsoo (TaVL 11/2006 vp), että nämä erityismääräykset tyydyttävät sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelujen järjestämisen turvaamiselle asetetut tavoitteet.

Ulkoasiainvaliokunta pitää perustuslakisopimuksen julkisia peruspalveluja koskevia erityismääräyksiä — harmonisointikielto sekä mahdollisuus vaatia yksimielisyyttä — kokonaisuuteen nähden riittävinä. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että edellä mainittujen julkisten peruspalvelujen turvaamisen edellytykset vaativat valtio-

neuvostolta erityistä tarkkuutta kauppapolitiikan valmistelussa, jotta julkisten peruspalveluiden tarjoamiseen liittyvät näkökohdat tulevat valtioneuvoston kannanmuodostuksessa asianmukaisesti huomioituiksi ja eduskuntaa kuullaan perustuslain 96 §:n mukaisesti valmistelun varhaisessa vaiheessa.

Ulkoasiainvaliokunta pitää kauppapolitiikkaa koskevia perustuslakisopimuksen määräyksiä kokonaisuudessaan onnistuneina ja unionin ulkoista toimintakykyä vahvistavina. Koulutus-, sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat erityismääräykset ovat kokonaisuuteen nähden tyydyttäviä. Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että valtioneuvosto kiinnittää kauppapolitiikan valmistelussa erityistä huomiota näiden peruspalveluiden toteuttamista koskevien edellytysten turvaamiseen, tarvittaessa valmistelumenettelyjä koskevin uudistuksin, ja korostaa, että eduskunnan edellytykset käsitellä kauppapolitiikkaa koskevat esitykset perustuslain 96 §:n mukaisesti tulee turvata.

Unionin ulkoinen toiminta

Unionin ulkosuhteiden johdonmukaisuutta on tarkoitus parantaa perustuslakisopimuksen kautta mm. luomalla unionille ulkoasiainministeri. Unionin ulkoasiainministeri ottaisi haltuunsa neuvoston sihteeristön yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelun, johtaisi komission ulkosuhdetoimintaa komission varapuheenjohtajan ominaisuudessa sekä johtaisi jäsenvaltioiden edustajista koostuvaa ulkoasiainneuvostoa. Unionin ulkoasiainministerin tueksi tulisi Euroopan ulkosuhdehallinto, jossa toimii neuvoston, komission ja jäsenmaiden antamaa virkamieskuntaa. Ulkoasiainvaliokunta on käsitellyt yksityiskohtaisesti ulkosuhdehallinnon perustamista koskevia kysymyksiä lausunnossaan UaVL 6/2005 vp. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että ulkosuhdehallinnon järjestäminen ei heikennä komissiolle uskottua toimivaltaa. Siksi ulkoasiainvaliokunta on mm. katsonut, että ulkosuhdehallinnon pitäisi komission yksin-

omaiseen toimivaltaan kuuluvissa ulkosuhdeksymyksissä toimia vain toiminnan yhteen sovittajana, ei varsinaisena politiikan valmistelijana. Näitä aloja koskevien tehtävien tulisi jatkossakin säilyä komissiossa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on ilmeistä, että unionin ulkosuhdetoiminnan vaikuttavuus kärsii toimijoiden moninaisuudesta ja toiminnan yhteensovittamisen ongelmista. Tässä mielessä ulkosuhdetoiminnan keskittäminen yksiin käsiin olisi selkeä parannus nykytilanteeseen. Tämän pitäisi johtaa tilanteeseen, jossa komission ulkosuhdetoiminta — ml. kehitysyhteistyö ja kauppapolitiikka — ja unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka täydentävät toisiaan entistä paremmin. Samalla on tärkeä kehittää ulkosuhdetoimintaa entistä tavoitehakisemmaksi.

Ulkoasiainministerin toimen perustaminen ei tyhjentävästi poista päällekkäisten toimijoiden rakenteita. Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan tehtävä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on helposti kilpaileva ja päällekkäinen ulkoasiainministerin kanssa. Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan tehtävän selkeyttäminen ja rajaaminen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on tarpeellista. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että Eurooppa-neuvoston pysyvälle puheenjohtajalle ei muodosteta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla omia, Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa kilpailevia valmistelurakenteita. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että valtioneuvoston tulee toimia tavalla, joka korostaa ulkoasiainministerin tehtävän eheyttä suhteessa Eurooppa-neuvoston pysyvään puheenjohtajaan.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että unionin ulkoasiainministerille on perustuslakisopimuksessa annettu merkittävät edellytykset toimia tehokkaasti ja unionia kokonaisuutena palvelevalla tavalla. Ulkoasiainministerillä on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla komissiosta riippumaton aloiteoikeus ja muista komission jäsenistä poikkeava asema ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana. Komission ja neuvoston yhdistävänä toimijana ulkoasiainministeri on unionissa ainutlaatuinen. Ulkoasiainministerin tehtävän —

ja ulkosuhdehallinnon — sijoittaminen yksiselitteisesti komissioon olisi tosin ollut rakenteellisesti selkeämpi ratkaisu.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että unionin ulkosuhdetoiminnan kokonaisuuden kokonaisvaltainen valmistelu ja johtaminen sekä yhtenäinen edustaminen on kuitenkin joka tapauksessa selkeä parannus pyrkimyksissä tehostaa ulkosuhdetoimintaa, jossa unionin tosiasiallinen vaikutusvalta on jäänyt sen ominaispainoa heikommaksi. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että unionin ulkoasiainministerin tehtävässä on omat haasteensa, jotka asettavat toimen haltijalle erityisiä vaatimuksia, jotta ulkoasiainministeri pystyy samanaikaisesti toimimaan johdonmukaisella tavalla komission kollegion lojalina jäsenenä, komission toiminnasta erillisen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisimpänä toimijana ja komission toimintaa ohjaavan neuvoston yksittäisen kokoonpanon puheenjohtajana. Ulkoasiainvaliokunta on painottanut ulkosuhdehallinnon huolellista valmistelua, koska sitä koskevilla hallinnollisilla ratkaisuilla voi olla huomattava merkitys toimielinjärjestelmän kannalta. Luotettava arvio ulkoasiainministerin tehtävän vaikutuksesta unionin institutionaaliseen tasapainoon ja etenkin komission asemaan voidaan tehdä vasta siinä vaiheessa, kun ulkoasiainministerin toiminnasta ja yhteistyöstä Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan kanssa on käytännön kokemusta.

Kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu

Valiokunta korostaa kehitysyhteistyöpolitiikan osuutta unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja sen merkitystä erityisesti konfliktien ennaltaehkäisyssä. Siksi on tärkeää, että perustuslakisopimuksen mukaan pyrkimys varmistaa ulkoisen toiminnan johdonmukaisuus ulottuu myös kehitysyhteistyöpolitiikan alalle. Valiokunta pitää tärkeänä, että perustuslakisopimus asettaa köyhyyden poistamisen paitsi unionin kehitysyhteistyöpolitiikan päämääräksi myös sen kaiken toiminnan, erityisesti ulkoisten politiikkojen yhdeksi tavoitteeksi, mikä vastaa Suomen kansallisen kehityspoliittisen ohjelman linjauksia.

Oleellinen uudistus unionin kehitysyhteistyöpolitiikan alalla on humanitaarista apua koskevan uuden oikeusperustan luominen. Toimien tarkoituksena on avustaa ja suojella kolmannen maan asukkaita luonnonmullistuksen tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden sattuessa.

Perustuslakisopimuksen mukaan unionin ja jäsenvaltioiden kehitysyhteistyöpolitiikat ja humanitaarisen avun alalla toteutettavat toimet täydentävät ja tukevat toisiaan. Kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun alat kuuluvat jaettuun toimivaltaan tietynlaisina poikkeusaloina, joilla unionilla on toimivalta toteuttaa toimia ja harjoittaa yhteistä politiikkaa ilman, että tämä estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa.

Perustuslakisopimukseen sisältyy uusi oikeusperusta myös nuorten eurooppalaisten humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukkojen perustamiseksi. Vapaaehtoisjoukkojen perussääntö ja toimintatavat vahvistetaan eurooppalailla. Ulkoasiainvaliokunta totesi mietinnössään (UaVM 4/2003 vp), että kyseinen oikeusperusta on herättänyt keskustelua avustusjärjestöjen piirissä ja ne katsovat, etteivät määräyksen mukaiset vapaaehtoisjoukot sovellu humanitaarisen avun antamiseen. Selonteon mukaan kyseinen perustuslakisopimuksen määräys kuitenkin mahdollistaa vapaaehtoisjoukkojen joustavan käytön. Valiokunta korostaa, että vapaaehtoisjoukkojen soveltuvuutta kuhunkin tehtävään tulisi tarkastella tapauskohtaisesti.

Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Perustuslakisopimus tehostaa unionin nykyistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Sopimusteksti heijastaa tavoitetta kehittää unionin siviili- ja sotilasvoimavaroja. Keskeiset uudistukset liittyvät kriisinhallintaan, voimavarojen kehittämiseen sekä unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamiseen. Valiokunta katsoo, että perustuslakisopimukseen sisältyvät turvatakuut, rakenneyhteistyö sekä puolustusmateriaalivirasto ovat johdonmukaista kehitystä unionin toimintakyvyn vahvistamiseksi.

Perustuslakisopimuksen mukaan jäsenvaltiot sitoutuvat parantamaan sotilaallisia voimavarojaan. Sopimuksessa määrätään myös Euroopan puolustusmateriaali-, tutkimus- ja sotilasvoimaviraston (Euroopan puolustusvirasto) perustamisesta. Neuvosto päätti viraston perustamisesta heinäkuussa 2004, ja viraston toiminta käynnistyi tammikuussa 2005.

Perustuslakisopimuksen mukaan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka johtaa yhteiseen puolustukseen, kun Eurooppa-neuvosto yksimielisesti niin päättää. Yhteiseen puolustukseen siirtymisen mahdollisuus on kirjattu jo Maastrichtin sopimukseen, mutta perustuslakisopimuksen sanamuoto on jonkin verran vahvempi verrattuna nykyisiin sopimusmääräyksiin. Yhteiseen puolustukseen siirtyminen edellyttää Eurooppa-neuvoston yksimielistä päätöstä sekä kunkin jäsenvaltion kansallista päätöstä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että perustuslakisopimuksen vaikeuksista ja muista unionin politiikkaa kohdanneista vaikeuksista huolimatta unioni on vuosina 2004 ja 2005 voinut kehittää merkittävästi turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta on tullut unionin toiminnan nopeimmin kehittyviä alueita. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että tämä sinänsä perusteltu kehitys voi luoda jatkossa, jos muut unionin toiminta-alat eivät kehity, oman epätasapainonsa unionin kehittämiseen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:sta on kehittymässä yhä vahvempi turvallisuusyhteisö. Unionin on kyettävä toimimaan jäsenmaiden tärkeiksi arvioimissa kriiseissä. EU:n itsenäisen toimintakyvyn saavuttaminen kriisinhallinnassa on siten tarpeellista.

Siviilikriisinhallinta

Siviilikriisinhallinnan merkitys on korostunut konfliktien monimuotoisuuden vuoksi ja siviiliväestöä koskevien seurannaisvaikutusten lisääntyä. Valiokunta korostaa, että siviilikriisinhallinta on keskeinen osa EU:n ulkoista toimintaa ja yhä tärkeämpi väline turvallisuuden vahvistamiseksi myös globaalisti. Euroopan unioni

on Suomelle keskeisin kansainvälinen toimija siviilikriisinhallinnan kehittämisessä, joten siksi on tärkeää, että perustuslakisopimuksella vahvistetaan unionin siviilikriisinhallintakykyä. Suomen tavoitteiden kannalta on olennaista, että valiokunnankin korostama siviili- ja sotilaallisten voimavarojen yhdenvertaisuus unionin operatiivisen toimintakyvyn perustana on nyt todettu sopimustekstissä.

Myös siviilikriisinhallinnassa käytännön toiminta ja asetetut voimavaratavoitteet ovat ohjanneet jäsenmaiden ja unionin toimintaa — ei niinkään sopimusteksti. Siviilikriisinhallinnan kehittämisessä — ml. nopean toiminnan siviilivalmiusryhmät — on edetty nopeasti kaikilla kuudella painopistealueella: poliisi, oikeusvaltio, siviilihallinnon vahvistaminen, pelastustoimi, tarkkailutehtävät ja tuki EU:n erityisedustajille.

Sotilaallinen kriisinhallinta

Perustuslakisopimuksessa tarkennetaan ja täydennetään unionin kriisinhallintatehtäviä mainitsemalla erikseen myös yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktinesto, konfliktin jälkeinen vakauttaminen sekä tuen antaminen kolmansille maille terrorismin torjumiseksi niiden alueella. Unioni on tosin voinut toimia kyseisillä aloilla jo nykyisen sopimuksen nojalla.

Perustuslakisopimuksen mukaan neuvosto tekee kriisinhallintatehtäviä koskevat päätökset yksimielisesti. Neuvosto voi antaa kriisinhallintatehtävän toteuttamisen jäsenvaltioiden ryhmälle, joka on siihen halukas ja jolla on tehtävään tarvittavat voimavarat. Osallistuvat jäsenvaltiot sopivat tehtävän hoidosta keskenään yhteistyössä unionin ulkoasiainministerin kanssa. Vastaavaa mahdollisuutta ei ole nimenomaisesti kirjattu nykyisiin perussopimuksen määräyksiin, mutta käytännössä kaikkiin tähän mennessä toteutettuihin operaatioihin on osallistunut vain osa jäsenvaltioista.

EU:n sotilaallisen kriisinhallintakyvyn nopea kehittäminen on osaltaan jo lisännyt unionin ulkopoliitiikan uskottavuutta. EU nähdään yhä tärkeämpänä toimijana ja esimerkiksi YK haluaa

tukeutua EU:n nopean toiminnan kykyyn alueellisten kriisien ratkaisussa erityisesti Afrikassa. Myös Naton taholta EU on aikaisempaa hyödyllisempi kumppani. Naton kannalta ei liene merkityksetöntä, että asiantuntija-arvioiden mukaan EU:n rakenteissa tapahtuva puolustusintegraatio on ainoa tapa käytännössä lisätä myös Naton eurooppalaisia voimavaroja.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamaansa selvitykseen viitaten, että kriisien ennaltaehkäisyn ja kriisinhallinnan vahvistaminen on tarpeellista ja johdonmukainen toimi unionin ulkoisen toiminnan ja unionin turvallisuuden vahvistamisessa.

Rakenteellinen yhteistyö

Perustuslakisopimuksella luodaan uusi pysyvän rakenteellisen yhteistyön mekanismi. Jäsenvaltiot, jotka täyttävät korkeammat sotilaallisia voimavaroja koskevat vaatimukset ja ovat tehneet keskenään tiukempia sitoumuksia, voivat aloittaa pysyvän rakenteellisen yhteistyön vaativimpien tehtävien suorittamiseksi. Pysyvä rakenteellinen yhteistyö antaa halukkaille jäsenvaltioille mahdollisuuden edetä nopeammin sotilaallisten voimavarojen kehittämisessä vaativimpien tehtävien suorittamiseksi.

Pysyvän rakenteellisen yhteistyön käynnistämisestä päättäisi neuvosto määräenemmistöllä unionin ulkoasiainministeriä kuultuaan. Perustuslakisopimuksen mukaan päätöksen myöhemmin mukaan haluavan jäsenvaltion osallistumisesta pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön tekevät neuvostossa ne jäsenvaltiot, jotka jo osallistuvat kyseiseen toimintaan. Päätös tehdään määräenemmistöllä unionin ulkoasiainministerin kuulemisen jälkeen. Valiokunta on aikaisemmissa kannanotoissaan todennut, että mekanismi, joka mahdollistaa sellaisen sotilaallisten voimavarojen kehittämistyön, johon kaikki jäsenvaltiot voivat periaatteessa osallistua, on hyväksyttävissä. Valiokunta on myös todennut, että tiiviimmän yhteistyön harjoittaminen on lopulta hyväksyttävämpää unionin sisällä kuin ulkopuolella.

Valiokunta toteaa, 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, kun rakenteelliseen yhteistyöhön arvioitiin liittyvän pyrkimyksiä muodostaa suljettuja yhteistyökoonpanoja. 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. Taisteluosastoista ei ole tullut unionia jakavaa toimintaa, vaan jäsenvaltioiden suuri enemmistö on tässä toiminnassa mukana.

Turvatakuu — avunantovelvoite

Perustuslakisopimukseen sisältyy keskinäinen avunantovelvoite (turvatakuulauseke), jossa todetaan, että mikäli jäsenmaa joutuu hyökkäyksen kohteeksi, on muilla unionin jäsenvaltioilla velvollisuus tulla hyökkäyksen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion avuksi kaikin käytettävissä olevin keinoin. Turvatakuulausekkeessa määritellään, että turvatakuulauseke ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen. Turvatakuulausekkeessa myös todetaan, että Pohjois-Atlantin liitto (Nato) on jäsenenään oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin.

Valiokunta pitää selvänä puutteena sitä, että selonteosta ei käy ilmi, mikä on Suomen kanta turvatakuiden merkityksestä, mitä sitoutuminen turvatakuihin merkitsee Suomelle ja miten turvatakuiden toteuttaminen on tarkoitus järjestää. Turvatakuiden merkitystä olisi valiokunnan mielestä ollut perusteltua arvioida myös unionin sotilaallisen valmiusjärjestelmän kehittämisessä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan perustuslakisopimuksen turvatakuulauseke on sanamuodoiltaan varsin tyypillinen sotilaallista turvatakuuta ilmaiseva sopimusmääräys, josta

muuta esimerkkejä ovat YK:n peruskirjan 51 luvun lisäksi mm. Länsi-Euroopan unionin (WEU) ja Naton turvatakuulausekkeet. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että olennaista erilaisissa sopimuksellisissa turvakuissa on sopimusten taustalla vallitsevat poliittiset ja sotilaalliset realiteetit, eivät niinkään lausekkeiden tarkat sanamuodot. Turvatakuiden merkitys on viime kädessä takuuseen sitoumuksensa antaneiden valtioiden aikomuksille, kyvyille ja toiminnalle perustuva.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen valtiojohdon lausunnoissa on korostettu, että Suomi ottaa unionin keskinäisen avunantovelvoitteen vakavasti, on valmis tarvittaessa antamaan muille jäsenvaltioille apua ja odottaa saavansa apua muilta jäsenvaltioilta. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä Suomen turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävänä ja johdonmukaisena linjauksena.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että perustuslakisopimuksen turvatakuulauseke ei sinänsä yksiselitteisesti merkitse puolustusliiton perustamista, vaikka se tuokin unioniin merkittävän puolustusliitoille tyypillisen elementin. EU:lle ei turvatakuulausekkeesta huolimatta rakenneta aluepuolustuksen yhteisiä valmiuksia, ja 19 EU:n jäsenvaltiota on järjestänyt kollektiivisen puolustuksen valmiudet Naton kautta. Kuten aiemmin tässä mietinnössä on todettu, unionilla on erikseen määräykset yhteisen puolustuksen mahdollisesta perustamisesta, mikä merkitsisi unionin rakentumista myös sotilaalliseksi puolustusliitoksi.

Turvatakuulausekkeen viittauksella tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen on valiokunnan mielestä merkitystä erityisesti niille jäsenvaltioille, joilla on omia lainsäädännöllisiä määräyksiä maan turvallisuuspoliittisen linjan määrittelystä — kuten Itävallan perustuslakiin kirjattu puolueettomuus. Perustuslakisopimus ei edellytä jäsenvaltioiden muuttavan näitä kansallisia määrittelyjä. Samalla ulkoasiainvaliokunta korostaa, että viittaus tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen ei valiokunnan saamien selvitystenkään valossa

tarkoita sitä, että nämä maat olisi rajattu turvakuun ulkopuolelle. Niitä koskevat samat velvoitteet ja oikeudet kuin muitakin jäsenvaltioita.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että turvakuilla on tosiasiallista merkitystä. Euroopan unioni on tiivis poliittinen liitto, jonka jäsenvaltioita yhdistää ennennäkemättömän tiivis poliittinen kanssakäyminen. Unionilla on yhteinen arvoperusta, yhteinen päätöksentekojärjestelmä, yhteinen lainsäädäntöpohja, yhdentynyt talouselämä ja tahto toimia yhdessä myös ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Ulkoasiainvaliokunnan näkemyksen mukaan on selvää, että tällaisessa liitossa hyökkäys yhtä jäsenvaltiota kohtaan merkitsisi muiden apuun tuloa monin keinoin, mukaan lukien sotilaalliset toimet. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on myös todettu, että olisi epäjohtonmukaista, jos puolustusta ei koskisi samanlainen solidaarisuuden henki kuin kaikkea muutakin unionin toimintaa.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, 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. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä on selvää, että myös käytännössä sotilaallista apua voidaan EU-maiden kesken antaa ja tämän avun mahdollisuus itsessään muodostaa merkittävän unionin jäsenvaltioita suojaavan pelotteen. Luonnollisesti institutionaalisten rakenteiden kehittäminen tässä tarkoituksessa olisi omiaan lisäämään tämän valmiuden uskottavuutta.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että yhteisvastuulausekkeen tavoin turvakuu on vallitseva velvoite perustuslakisopimuksen voimaantulosta riippumatta.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, että turvakuulauseke vahvistaa Suomen turvallisuutta. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että keskinäinen avunanto on unionin jäsenvaltioiden tiiviiseen

yhteenkuuluvuuteen luontevasti kuuluva velvoite.

Perustuslakisopimuksen kansallinen käsittely

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 9/2006 vp) käsitellyt perustuslakisopimuksen ratifiointia, eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja sopimuksen voimaansaattamista, käsittelyjärjestystä ja kansanäänestystä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslakisopimus on oikeudelliselta luonteeltaan valtiosopimus ja edellyttää kaikkien sopimuspuolten hyväksymis- ja sitoutumistoimenpiteitä. Perustuslakivaliokunta toteaa, että oikeudelliselta kannalta jää tarkoituksenmukaisuusharkinnan varaan, pyrkiikö jäsenvaltio ratifioimaan perustuslakisopimuksen pohdintataujan aikana.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että perustuslakisopimus edellyttää selkeästi eduskunnan hyväksymistä merkittävyytensä, siihen kuuluvien lainsäädännöllisten ja eduskunnan budjettivaltaa sitovien vaikutusten takia. Perustuslakisopimuksen voimaantulo edellyttää voimaansaattamislain säätämistä.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että perustuslakisopimuksen kansainväliseen voimaantuloon liittyvien erityisten epävarmuustekijöiden vuoksi on aiheellista harkita, onko hallituksen esitykseen perustuslakisopimuksen hyväksymisestä asiallisesti lainkaan tarpeen sisällyttää ehdotusta laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Voimaansaattamislaista on tarvittaessa annettavissa erillinen hallituksen esitys siinä tilanteessa, että perustuslakisopimus sellaisenaan olisi tulossa kansainvälisesti voimaan.

Perustuslakivaliokunta ei ole lausunnossaan arvioinut perustuslakisopimuksen määräysten suhdetta Suomen perustuslakiin tai Ahvenanmaan itsehallintolakiin. Yksityiskohtainen arvio tulee aikanaan tehtäväksi käsiteltäessä perustuslakisopimuksen hyväksymisestä mahdollisesti annettavaa hallituksen esitystä. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan olevan todennäköistä, että perustuslakisopimuksen hyväksy-

misestä ja voimaansaattamisesta on päätettävä perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa säädetyllä määränemistöllä.

Perustuslakivaliokunta on perustuslakisopimuksen valmistelun yhteydessä (PeVL 7/2003 vp) lähtenyt siitä, että perustuslakisopimuksen tuomat muutokset eivät ole niin merkittäviä, ettei vuoden 1994 kansanäänestyksen jäsenyydelle myönteisen lopputuloksen voitaisi katsoa kattavan niitä. Perustuslakivaliokunta toteaa (PeVL 9/2006 vp), että perustuslakisopimusta koskevaa valtioneuvoston selontekoa käsiteltäessä ei ole tullut esiin seikkoja, joiden vuoksi valiokunta pitäisi kansanäänestyksen järjestämistä perusteltuna sopimuksen asiasisällön takia.

Perustuslakisopimuksen ratifiointi

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Euroopan unioni rakentuu jäsenvaltioiden tasa-arvon periaatteelle. Tätä tasa-arvoa ilmentää mm. se, että unionin perussopimusten muuttaminen vaatii kaikkien jäsenvaltioiden hyväksynnän. On ilmeistä, että perustuslakisopimuksen voimaantulo tuli merkittävä este Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestysten annettua kielteisen arvon perustuslakisopimuksen hyväksymisestä ja sen takia perustuslakisopimuksen voimaantulo — ainakin nykyisessä muodossaan — unionissa on epävarmaa.

Samalla ulkoasiainvaliokunta korostaa, että jäsenvaltioiden tasa-arvon näkökulmasta on tärkeää, että kukin jäsenmaa tekee itsenäisen päätöksen ratifioimisesta sopimuksen asiasisällön perusteella. Suomen ratifiointiprosessin keskeyttäminen Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestysten kielteisten tulosten perusteella merkitsisi asiallisesti sitä, että Suomi jättää ratifiointinsa muiden jäsenmaiden, tässä tapauksessa Ranskan ja Alankomaiden, ratkaistavaksi. Kun hallitus pitää sopimuksen asiasisältöä kokonaisuutena onnistuneena, mikä tulee selkeästi ilmi valtioneuvoston selonteosta sekä siitä, että Suomen hallitus on sopimuksen allekirjoituksellaan vahvistanut, pitää ulkoasiainvaliokunta luontevana, että hallitus antaisi esityksen perustuslakisopimuksen ratifiointista eduskunnan käsiteltäväksi.

Ratifiointiesityksen tekemisen mielekkyyttä on monissa arvioissa kyseenalaistettu sen takia, että perustuslakisopimus tulee joka tapauksessa osin muuttumaan ja ratifiointikäsitteily osoittautuisi siten turhaksi. Ulkoasiainvaliokunta ei ota kantaa perustuslakisopimuksen uudelleenneuvottelun todennäköisyyteen — tilanteen ratkaisumalleissa keskustellaan myös vaihtoehtoista, jotka eivät edellyttäisi sopimuksen muuttamista — mutta toteaa, että Roomassa 29.10.2004 allekirjoitettu perustuslakisopimus on kuitenkin se pohja, jolta mahdolliset jatkoneuvottelut käytäisiin. Ulkoasiainvaliokunta viittaa myös suuren valiokunnan lausuntoon (SuVL 2/2006 vp), jossa todetaan, että jokainen yksittäinen ratifiointipäätös osaltaan vahvistaa sopimuksen hyväksyttävyyttä mahdollisia jatkoneuvotteluja ajatellen. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että normaalin kansainvälisen sopimuskäytännön mukaisesti Suomen ratifioimaa sopimusta ei tarvitse tällaisen mahdollisen uudelleenneuvottelun pohjalta ratifioida kokonaisuutena uudelleen, vaan riittää, että hallitus tekee sellaisessa tilanteessa esityksen neuvotteluissa muuttuneiden osioiden hyväksymisestä.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä Euroopan unionin kehittämistä, jotta unioni voisi entistä paremmin vastata jäsenvaltioita kohtaaviin haasteisiin. Ulkoasiainvaliokunta pitää perustuslakisopimusta kokonaisuutena hyväksyttävänä ja unionin toimintaa kehittävänä. Tätä taustaa vasten valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi osallistuu aktiivisesti unionin kehittämiseen, mikä puoltaisi perustuslakisopimuksen ratifiointiprosessin jatkamista. Ulkoasiainvaliokunta pitää perusteltuna näkemystä, että ratifiointiesitys tulisi tehdä ennen Suomen puheenjohtajuuskauden alkua, jotta Suomen rakentava suhtautuminen tulee selkeästi ilmaistuksi. Valiokunta esittää, että hallitus harkitsee esityksen antamista.

Valmiiksi neuvoteltu ja allekirjoitettu perustuslakisopimus on ollut eduskunnan käsiteltävänä selonteon muodossa, mitä voidaan pitää poikkeuksellisenä menettelynä. Selonteko on kiitettävän yksityiskohtainen, mutta asianmukainen ratifiointikäsitteily edellyttää pohjakseen perustuslakisopimuksen selostusta pidemmälle mene-

vää ja kokonaisvaltaisempaa hallituksen esitystä, joka arvioi selkeästi myös sopimukseen sisältyviä yksittäisiä ongelmakohtia. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että perustuslakisopimusta koskevan selonteon käsittelystä huolimatta asianmukainen ratifiointikäsittely edellyttää sopimuksen yksityiskohtaista käsittelyä eduskunnassa.

Perustuslakisopimuksen yhteydessä annettua julistuksessa asetetaan kahden vuoden määräaika sopimuksen allekirjoittamisesta (lokakuun 2006 loppu), jolloin Eurooppa-neuvoston on määrä käsitellä ratifioimatta jättäneiden jäsenvaltioiden tilannetta, mikäli ratifioineiden jäsenvaltioiden määrä ylittää neljä viidesosaa. On todennäköistä, että ratifioineiden jäsenvaltioiden määrä ei saavuta 20:tä ennen tätä määräaika, mutta ulkoasiainvaliokunta pitää tätä määräaika luontevana tavoiteaikatauluna Suomen ratifiointikäsittelyn loppuun saattamiselle. Tästä syystä ulkoasiainvaliokunta kannustaa hallitusta tekemään ratifiointia koskevan esityksen ottaen huomioon edellä mainitun aikataulun.

Ulkoasiainvaliokunta pitää perusteltuna, että hallitus antaisi perustuslakisopimuksen ratifiointia koskevan hallituksen esityksen eduskunnalle.

Kansanäänestys

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan ja suuren valiokunnan lausunnoissa (PeVL 7/2006 vp, SuVL 2/2006 vp) todettuihin arvioihin, että perustuslakisopimuksen voidaan sisältönsä puolesta katsoa sisältyvän vuoden 1994 kansanäänestyksen myönteisen kannanil-

maisun piiriin. Perustuslakisopimus 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 näidenkään, unionin tehtäviä ja instituutioita merkittäväällä tavalla muuttavien sopimusten kohdalla arvioitu tarpeelliseksi.

Ulkoasiainvaliokunta ei pidä kansanäänestyksen järjestämistä perustuslakisopimuksesta tarkoituksenmukaisena.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy selonteon edellä mainituin huomautuksin ja

että hyväksytään kaksi lausumaa:

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle Euroopan unionin laajentumiss politiikkaa käsittelevän selonteon vielä vuoden 2006 valtiopäivien aikana.*
2. *Eduskunta esittää, että hallitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi esityksen Euroopan unionin perustuslakisopimuksen hyväksymisestä.*

Helsingissä 28 päivänä huhtikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Liisa Jaakonsaari /sd		Maija Perho /kok
vpj.	Mari Kiviniemi /kesk (osittain)		Aulis Ranta-Muotio /kesk
jäs.	Ulla Anttila /vihr		Suvi-Anne Siimes /vas
	Eva Biaudet /r		Jari Vilén /kok
	Antero Kekkonen /sd		Ben Zyskowitz /kok
	Johannes Koskinen /sd	vjäs.	Sinikka Hurskainen /sd
	Eero Lankia /kesk		Antti Kaikkonen /kesk
	Petri Neittaanmäki /kesk		Aila Paloniemi /kesk
	Kalevi Olin /sd		Esko-Juhani Tennilä /vas (osittain).

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Jukka Salovaara,
valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.

VASTALAUSE 1

*Perustelut***1 Sopimuksen sisällöstä***Yleistä*

Valtioneuvoston selonteon Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta (VNS 6/2005 vp) pääasiallisena tarkoituksena on ollut pohjustaa eduskuntakeskustelua perustuslakisopimuksesta ja Euroopan unionin tulevaisuudesta. Sopimuksen sisällöstä tarvitaankin laajaa keskustelua, eikä sen merkitystä pidä vähätellä.

Sopimus EU:n perustuslaiksi kokoa yksiiin kansiin eri perustamissopimukset ja EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännöt. Sopimuksella tavoitellaan perustuslaille ominaisia syvällisempiä ja perustavanlaatuisia vaikutuksia: EU:n läpinäkyvyyden ja hyväksyttävyyden lisäämistä sekä sen lähentämistä kansalaisiin. 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, joka voi esiintyä yhtenäisenä toimijana kansainvälisissä suhteissa. Unionin kansainvälisten sopimusten neuvottelamiseen ja hyväksymiseen sovelletaan lähtökohteisesti yhtenäistä menettelyä kaikilla unionin toiminnan aloilla.

Perustuslailla luodaan uusi unioni, joka poikkeaa olennaisella tavalla nykyisestä ja etenkin siitä unionista, johon Suomi vuonna 1994 päätti liittyä. 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). Eurooppalaisen liittovaltion luominen on ollut integraatiopyrkimysten perimmäisenä tavoitteena 1940-luvun lopulta lähtien.

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

Symbolit

Sopimukseen on kirjattu yhteisöllisiä symboleja, joilla unionille halutaan antaa liittovaltiollista identiteettiä. Niitä ovat lippu, hymni, tunnuslause, 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. Eurooppa-neuvosto saa eräitä uusia ja merkittäviä toimivaltuuksia.

Unionin sanotaan olevan jäsenvaltioiden yhteenliittymä, eikä liittovaltio, ennen muuta sillä perusteella, että se ei voi kasvattaa omaa toimivaltaansa omilla päätöksillään. Tällöin unohtuu, että se voi niin tehdä nyt käsittelyssä olevan perustuslakisopimuksen mukaan, jos siitä päätetään yksimielisesti Eurooppa-neuvostossa. Eurooppa-neuvosto voi siis muuttaa perustuslakisopimuksen tekstiä ilman, että muutokset ratifioidaan kansallisesti. Se voi esimerkiksi päättää siirtymisestä erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen tai yksimielisestä päätöksenteosta määränemistöpäätöksentekoon neuvostossa, joskin Eurooppa-neuvoston muutospäätös tulee voimaan vasta kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyttyä sen omien valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Oikeus- ja sisäasioiden alalla Eurooppa-neuvostolla on korostunut tehtävä unionin poli-

tiikkaa koskevien suuntaviivojen määrittelyssä. Eurooppa-neuvosto päättää myös tietyistä toimielimiä koskevista järjestelyistä. Perustuslain mukaan Eurooppa-neuvosto valitsee itse puheenjohtajansa määränemmistöllä. Valinta tapahtuu jäsenvaltioiden johtajien toimesta suljetujen ovien takana ilman vaaleille tyypillisiä kilpailevia vaihtoehtoja ja julkisia perusteluja.

Presidentin virka

Perustuslain eräs keskeisimmistä julkilausutuksista 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.

Nykyisestä neuvoston kiertävästä puheenjohtajuudesta siirrytään järjestelmään, jossa unionilla on määräaikainen presidentti. Presidentti on vastuussa teoistaan Eurooppa-neuvostolle. Presidentin toimikausi kestää 2,5 vuotta (tai uudelleen valinnan kohdalla 5 vuotta). Asiantuntijakuulemisessa kävi ilmi, että kun otetaan huomioon Eurooppa-neuvoston keskeinen rooli unionin päätöksenteossa, on ilmeisen selvää, että presidentin toimenkuva mahdollistaa erittäin aktiivisen vallankäytön ja johtajuuden. Eurooppa-neuvoston johtaminen antaa presidentille mahdollisuuden puuttua myös muiden unionin toimielinten sekä jäsenvaltioiden toimintaan lukeutuviin 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 vaatimuksiin presidentin valintamenettelyn demokratisoimisesta 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, kun nykyisen kiertävän puheenjohtajuuden edelleen kehittäminen muun muassa toimikautta pidentämällä olisi lähellä sveitsiläistä mallia.

Ulkoministerin virka

Ulkoministeri toimii puheenjohtajana 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. Ulkoministeriä avustaa työssään Euroopan ulkosuhdehallinto. Ulkoministeri toimii jäsenmaiden kantojen välittäjänä ja tiedonkulun varmistajana neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä. Hän esittää YK:n turvallisuusneuvostossa unionin kannan, jos sellainen on, eivät siis turvallisuusneuvoston jäsenenä olevat EU:n jäsenmaat. Tämä on periaatteellisesti hyvin merkittävä asia. Se on askel EU:n kollektiiviseen turvallisuusneuvoston jäsenyyteen. 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 helposti hankalan tilanteen, jossa ministerin on vaikea toimia. Ministerin onnistuminen tehtävässä, joka edellyttää ministerineuvoston antamaa mandaattia, mutta toisaalta toimintaa komission varapuheenjohtajana sen pelisääntöjen mukaisesti, ei välttämättä johda parempaan koordinaatioon näiden kahden elimen välillä. Ulkoministerin vakanssi rikkoo instituutioiden välistä tasapainoa.

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

Euroopan tuomioistuin

EU ulottaa vaikutuksensa myös kansallisten oikeusjärjestysten perinteisiin ydinalueisiin rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön kautta. 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 eurooppalakien ohella eurooppapuitelait, jotka eivät ole velvoittavia juridisia instrumentteja, mutta jotka jäsenmaat sitoutuvat poliittisesti panemaan täytäntöön.

Komissio

Komission perinteinen tehtävä unionioikeuden soveltamisen valvojana perustuslakisopimuksessa on ulotettu täysimääräisesti myös rikosoikeudelliseen yhteistyöhön ja poliisiyhteistyöhön. Kyseisillä aloilla myös komission aloiteoikeuden käytännön merkitys vahvistuu, samoin kuin komission asema tehtäessä unionin puolesta kansainvälisiä sopimuksia sanotuista 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 vahvis-

tuvan 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. Asiaalisesti 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. Kenelläkään ei voi kuitenkaan olla tietoa, mitä tämä tulee tarkoittamaan: miten esimerkiksi kierron ulkopuolella olevan pienen jäsenmaan olosuhteet voidaan saattaa komission tietoon. Epäilemättä suurilla jäsenmailla on siihen enemmän vaikutusta. Mutta mitä vaikuttaa komission uskottavuuteen, kun joku/jotkut suuret jäsenmaat eivät ole rotaatiovuorossa?

Euroopan parlamentti

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 määränenemmistön käyttöä neuvostossa ja kasvattaa Euroopan parlamentin valtaa yhteispäätösmenettelyä laajentamalla. Euroopan parlamentin asemasta neuvoston kanssa tasa-arvoisena lainsäätäjänä tulee pääsääntö. Euroopan parlamentille ehdotetaan veto-oikeutta kaikkiin ministerineuvoston määränenemmistöllä päättämiin lakeihin. Vastaavaa oikeutta ei ole kansallisilla parlamenteilla.

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

veto-oikeus komission lakialoitteisiin. Määräenemmistöllä päätettävien alojen määrä nousee 34:stä 85:een. Yksimielisyys muutettiin määräenemmistövaatimukseksi 25 toimialalla. Sopimus merkitsee vallansiirtoa pieniltä jäsenmailta suurille.

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 kauppapoliittisten 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 valmistevana menettelynä.

Ministerineuvosto

Kaksoisenemmistöön (55 prosenttia jäsenmaista edustaen vähintään 15 jäsenmaata ja 65 prosenttia kansalaisista) siirtyminen neuvoston päätöksenteossa on merkittävä institutionaalinen uudistus. Suomen tavoitteena oli yksinkertainen kaksoisenemmistö. 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.

Ministerineuvostossa määräenemmistöä tärkeämpi on kuitenkin usein "blokeeraava" määrävähemmistö. Sen on koostuttava maista, jotka edustavat 35 prosenttia unionin väestöstä ja joita on vähintään neljä. Tämä merkitsee, että esityksellä annetaan veto-oikeus kolmelle suurelle jäsenmaalle, joita tukee 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.

Alue- ja maatalouspolitiikka

Ylikansallisen päätöksenteon (eli nykyisen yhteispäätösmenettelyn) piiriin siirtyy monia jäsenmaiden kannalta herkkiä kysymyksiä, kuten yhteinen alue- ja maatalouspolitiikka. Perustuslakia on kuitenkin pidetty aluepolitiikkaa ajatellen hyvänä, kun siihen sisältyy maininta pohjoisista harvaan asutuista alueista. Näin ei kuitenkaan ole. Perustuslain tekstissä pohjoiset harvaan asutut alueet rinnastetaan kaikkiin saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin eikä syrjäimpiin eli ns. ultraperifeerisiin alueisiin.

Kauppapolitiikka

Perustuslakisopimus ulottaa unionin kauppapoliittisen 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.

Ulkoasiainvaliokunta edellytti mietinnössään (UaVM 4/2003 vp), että unionin yksinomainen toimivalta kauppapolitiikassa hyväksytään ehdotuksen mukaisessa laajuudessa vain, jos päätöksenteko koulutuspalveluiden sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kauppaa koskevista sopimuksissa säilyy yksimielisenä silloin, kun neuvosto antaa komissiolle mandaatin kauppapoliittisten sopimusten neuvottelua varten tai hyväksyy komission neuvotteleman sopimuksen. Lisäksi edellytettiin, ettei kauppapoliittisten sopimusten kautta voisi vaikuttaa unionin sisäiseen toimivallanjakoon eikä yhtenäistää säädöksiä silloin, kun se ei olisi muutenkaan perustuslakisopimuksen mukaan mahdollista.

Perustuslakisopimuksessa tämä vaatimus peruspalvelujen suhteesta unionin yhteiseen kaup-

papolitiikkaan on huomioitu erityismääräyksellä, jonka mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti neuvoteltaessa ja tehtäessä sopimuksia sosiaali-, koulutus- ja terveystalouden kauppan alalla silloin, kun tällaiset sopimukset voivat vakavasti haitata näiden palvelujen järjestämistä kansallisella tasolla ja vaikeuttaa jäsenvaltion vastuun toteuttamista niiden tarjoamisessa. Yksimielisyysvaatimus edellyttää kahden yhtäaikaisen kriteerin täyttymistä, eli että sopimus haittäisi vakavasti palvelujen järjestämistä kansallisesti ja että se estäisi jäsenvaltiota toteuttamasta vastuutaan. 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 vakavasti vaarantaisi jäsenmaan hyvinvointijärjestelmän, jää nyt viime kädessä unionin ja sen tuomioistuimen harkintaan.

Perustuslakisopimuksen myötä Suomen pääosin julkisrahoitteiset hyvinvointipalvelut alistetaan EU:n kauppapolitiikalle.

Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

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

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 rakenteelliseen yhteistyöhön on ongelmallinen perinteisen liittoutumattomuuden näkökulmasta. Suomi velvoitettaisiin kasvattamaan sotilaallisen varustautumisen (mutta ei oman maan puo-

lustamisen) menoja myös rauhan oloissa. Konventissa ei onnistuttu saamaan EU:n joukkojen käytön perustaksi YK:n mandaattia, joka takaisi operaatioille kansainvälisöikeudellisen laillisuuden, ja niin EU voi käydä myös laittomia sota. Rauhaan pakottamiseen ja taistelujoukkojen käyttöön kuuluu hyökkäysluontoisia operaatioita, joihin osallistuvaa maata ei voida pitää liittoutumattomana.

Yhteenveto

Yhteenvetona voidaan todeta, että unionin luonne on muuttunut alkuperäisestä valtioliitosta vähitellen yhä ylikansalliseen suuntaan. Uuden perustuslain myötä EU vaikuttaisi jäsenmaiden — myös Suomen — kansalaisten arkeen yhä konkreettisemmin ja moninaisemmin tavoin. Suomalaisia on vain noin 1 prosentti unionin väkiluvusta. Kun unioni laajentuu ja hallitustenvälisestä yhteistyöstä siirrytään enenevässä määrin ylikansalliseen päätöksentekoon, osuutemme vähenee edelleen. Ylikansallisessa päätöksenteossa jäsenmaiden väkiluvulla on ratkaiseva merkitys. Unionissa äänemme kuuluu parhaimmin hallitusten välisessä yhteistyössä, jossa jäsenvaltiot ovat periaatteessa tasavertaiset.

En kannata suurinta osaa edellä mainituista perustuslakiin sisältyvistä muutoksista, koska ne veisivät Euroopan unionin kehitystä yhä selvemmin (liitto)valtion suuntaan. Siten en voi antaa myöskään tukeani perustuslain sisällön hyväksymiselle.

2 Ratifiointista

Yleistä

Selonteon käsittelyn yhteydessä eduskunnassa on virinnyt keskustelu siitä, tulisiko Suomen EU-puheenjohtajuuskauden kynnyksellä myös ratifioida perustuslakisopimus sen sisällöllisen käsittelyn lisäksi. Ratifiointiin on uskottu parantavan Suomen uskottavuutta EU:n puheenjohtajamaana. Ratifiointia on perusteltu myös muun muassa sillä, että näin Suomi näyttäisi suuntaa muulle Euroopalle ja kahdessa unionin jäsenmaassa kansanäänestyksessä jo hylätty perustuslaki voitaisiin herättää uudelleen henkiin. Edus-

kunnan suuri valiokunta on päätenyt suosittamaan sopimuksen ratifioimista. Sen sijaan Suomen edustajien enemmistö Euroopan parlamentissa vastustaa perustuslain ratifioimista eduskunnassa (Turun Sanomat 15.3.2006).

Sopimuksen voimaansaattaminen unionissa

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 määriteltä ehdot sopimusten kumoamiselle. Yleisperiaate on se, että nykyiset perussopimukset voidaan lakkauttaa "miltoin 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 voimaantumalon kaikissa jäsenmaissa. Lisäksi monissa maissa (Iso-Britannia, Puola, Tsekki, Ruotsi, Tanska ja Suomi), joissa esitystä ei ole ratifioitu, kansalaisten enemmistö — ja varsinkin nuoriso — vastustaa mielipidetutkimusten mukaan perustuslain hyväksymistä.

Tilanteeseen on varauduttu hallitusten välisessä konferenssissa liittämällä sopimusluonnokseen 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 useam-

malle 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

Asiantuntijakuulemisessa kävi selväksi, että 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 signaaliarvon vuoksi olisi epätavallista, eikä se olisi Suomen parlamentin arvo- ja vaikutusvallan mukaista. Unionissa on meneillään pohdintavaihe, jonka kuluessa tulisi avoimin mielin keskustella erilaisista vaihtoehdoista perussopimusten uudistamiseksi. Jos EU:lle joskus tulee perustuslaki, se ei ole tämä, joten raskaan ratifiointiprosessin käynnistäminen tässä vaiheessa on täysin tarpeetonta.

Perustuslakisopimuksen ratifiointia on perusteltu kuitenkin sillä, ettei ratifioinnista olisi mitään haittaakaan. Asiantuntijakuulemisessa nousi kuitenkin esille, että syntyneessä uudessa tilanteessa ratifiointi ilmaisisi, ettei Suomella ole vaatimuksia perustuslakisopimuksen suhteen, vaan neuvottelut mahdollisista muutoksista nykyiseen sopimustekstiin käytäisiin niiden jäsenmaiden kanssa, jotka eivät ole ratifioineet sopimusta. Näissä neuvotteluissa Suomi olisi vaarassa marginalisoitua, kun se nähtäisiin pienenä jäsenmaana, jonka on opittu mukautuvan neuvottelujen lopputulokseen. Neuvottelut käytäisiin asiallisesti niiden maiden kesken, jotka eivät ole hyväksyneet perustuslakisopimusta, sekä sopimuksen hyväksyneiden suurten jäsenmaiden kesken. Ratifioimatta jättäminen olisi siis tehokkaampi valinta perustuslakisopimuksen sisältöön vaikuttamisen kannalta, kun Suomi olisi omilla vaatimuksillaan mukana niissä neuvotteluissa, joita sopimuksen muuttamisesta käydään.

Sopimuksen muuttaminen

Euroopan unionin suuret maat ovat jo käynnistäneet keskustelut riisutun perustuslakisopimuksen aikaansaamiseksi (HS 19.4.2006). Italian vaalit voittanut Romano Prodi on asettanut tavoitteeksi paljon yksinkertaisemman perustuslain, joka keskittyisi suuriin periaatteisiin. Ranskan sisäministeri Nicolas Sarkozy — joka saattaa nousta ensi vuonna maan presidentiksi — 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.

Perustuslain ratifioimisen sijaan Suomessa-kin tarvittaisiin nyt laajaa kansalaiskeskustelua tulevista vaihtoehdoista uudelle sopimukselle. Suomi on ollut laajentumisperitiikan kärkeä. 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. Suomen tulisi keskittyä EU-puheenjohtajuuskaudellaan tämän uuden suunnan etsimiseen Euroopan unionille. Käsiemme sitominen nykyiseen perustuslakisopimukseen haittaisi merkittävästi tämän tavoitteen saavuttamista.

Jos perustuslain ratifiointiin päätetään kuitenkin edellä esitetyistä argumenteista huolimatta Suomessa ryhtyä, sopimus tulisi käsitellä perustuslain säätämisen järjestyksessä. Perustuslakiin sisältyvät muutokset ovat kokonaisvaikutuksiltaan niin syvälle käyviä, että vähimmäisvaatimuksena on pidettävä sitä menettelyä, jota sovellettiin unioniin liiityttäessä eli neuvoa-antavaa kansanäänestystä ja 2/3:n määränemmistöä eduskunnassa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitän,

että eduskunta ei hyväksy EU:n perustuslakisopimuksen sisältöä,

että sopimuksen ratifiointiin ei Suomessa ryhdytä ja

että sopimus alistetaan neuvoa-antavaan kansanäänestykseen, jos hallitus kuitenkin päätyy esittämään sen ratifiointia.

Helsingissä 28 päivänä huhtikuuta 2006

Petri Neittaanmäki /kesk

VASTALAUSE 2

Perustelut

Euroopan unionilla on ollut historiallinen tehtävä Euroopan olojen pysyvässä vakauttamisessa ja yhteistyön kehittämisessä. Euroopan unionin perustuslakisopimus tarjoaa hyvän oikeusperustan EU:n laajenemiselle, selkeyttää perussopimusta ja vahvistaa ihmisoikeusperiaatteita EU:ssa. Sopimus vahvistaa myös monin tavoin EU:n mahdollisuuksia toimia ja vaikuttaa kansainvälisesti mm. ulkosuhdetointia ja monipuolista kriisinhallintaa kehittämällä.

Euroopan unionin jäsenmaiden johtajat allekirjoittivat Euroopan unionin perustuslakisopimuksen kansallisia ratifiointiprosesseja varten lokakuussa 2004. Tuolloin Suomen vihreät katsoivat, että kompromissina syntynyt sopimusluonnos on hyväksyttävissä mutta että siitä on Suomessa järjestettävä kansanäänestys.

Keväällä 2005 Ranskan ja Alankomaiden kansalaiset ottivat kansanäänestyksessä kielteisen kannan sopimusluonnokseen. Sopimuksen hyväksynnässä on tuumaustauko, vaikka monet jäsenmaat ovat sen ratifioineet. Asiasta käytävissä neuvotteluissa lähitulevaisuudessa monet vaihtoehdot ovat mahdollisia: sopimus voidaan hyväksyä jollain lailla muokattuna tai täydennettynä, tai neuvottelut täysin uudesta perussopimuksesta saattavat käynnistyä. Hyväksyminen sellaisenaan ilman esim. täydentävää julistusta ei näytä todennäköiseltä.

Nykyisessä tilanteessa Suomen on valmistauduttava käyttämään puheenjohtajuuskautensa niin, että sen aikana tai mahdollisimman pian sen jälkeen sovun löytäminen Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta olisi mahdollista. Neuvottelut perustuvat olemassa olevaan perustuslakisopimukseen. Tulevissa neuvotteluissa olisi arvokasta löytää keinot vahvistaa unionin sosiaalista ulottuvuutta ja kestävä kehityksen periaatetta.

Mielipidetiedustelujen mukaan suomalaisten suhtautuminen EU:hun on muuttunut kielteisemmäksi sen jälkeen, kun Ranskan ja Alankomai-

den kansalaiset eivät hyväksyneet perustuslakisopimusta kansanäänestyksessä. Tämä mielipidemittauksissa havaittu muutos ei saisi olla syytä sille, että Suomen kansan mielipidettä sopimusluonnoksesta ei haluta selvittää kansanäänestyksellä. Tuoreen mielipidemittauksen mukaan 57 prosenttia suomalaisista tukee kansanäänestyksen järjestämistä sopimuksesta ja vain runsas viidennes suomalaisista kannattaa sen suoraa ratifiointia eduskunnassa.

Sopimusluonnoksen pikainen ratifiointi ilman kansanäänestystä ei mielestäni ole tarkoituksenmukaista. Edellisen kerran Suomen kansalta on kansanäänestyksessä kysytty mielipidettä EU:sta syksyllä 1994, jolloin toteutettiin kansanäänestys EU-jäsenyydestä. Tämän jälkeen EU on muuttunut huomattavasti, ja on järkevää, että tapahtuneet muutokset tunnustetaan ja niistä käydään avointa keskustelua. Kansanäänestyksen myötä Suomessa keskustelu perustuslakisopimuksesta vilkastuisi ja myös politiikat joutuisivat selkeästi perustelemaan näkemyksensä siitä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan, että mietintötekstin osiot "Perustuslakisopimuksen ratifiointi" ja "Kansanäänestys" hyväksytään seuraavasti:

Perustuslakisopimuksen ratifiointi ja kansanäänestys

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Euroopan unioni rakentuu jäsenvaltioiden tasa-arvon periaatteelle. Tätä tasa-arvoa ilmentää mm. se, että unionin perussopimusten muuttaminen vaatii kaikkien jäsenvaltioiden hyväksynnän. On ilmeistä, että perustuslakisopimuksen voimaantuloon tuli merkittävä este Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestysten annettua kielteisen arvon perustuslakisopimuksen hyväksymisestä ja sen takia perustuslakisopimuksen voimaantulo

— ainakin nykyisessä muodossaan — unionissa on epävarmaa.

Samalla ulkoasiainvaliokunta korostaa, että jäsenvaltioiden tasa-arvon näkökulmasta on tärkeää, että kukin jäsenmaa tekee itsenäisen päätöksen sopimuksen ratifioimisesta sopimuksen asiasisällön perusteella.

Ratifiointiesityksen tekemisen mielekkyyttä on monissa arvioissa kyseenalaistettu sen takia, että näiden arvioiden mukaan perustuslakisopimus tulee joka tapauksessa osin muuttumaan ja ratifiointikäsitteily osoittautumaan turhaksi. Asiasta käytävissä neuvotteluissa lähitulevaisuudessa monet vaihtoehdot ovat mahdollisia: sopimus voidaan hyväksyä jollain lailla muokattuna tai täydennettynä tai neuvottelut täysin uudesta perussopimuksesta saattavat käynnistyä. Hyväksyminen sellaisenaan ilman esim. täydentävää julistusta ei näytä todennäköiseltä.

Nykyisessä tilanteessa Suomen on valmistaututtava käyttämään puheenjohtajuuskautensa niin, että sen aikana tai mahdollisimman pian sen jälkeen sovun löytäminen Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta olisi mahdollista. Tulvissa neuvotteluissa olisi arvokasta löytää keinot myös vahvistaa unionin sosiaalista ulottuvuutta ja kestävä kehityksen periaatetta.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä Euroopan unionin kehittämistä, jotta unioni voisi entistä paremmin vastata jäsenvaltioita kohtaaviin haasteisiin. Ulkoasiainvaliokunta pitää perustuslakisopimusta kokonaisuutena hyväksyttävänä ja unionin toimintaa kehittävänä mutta sen nopeaa ratifiointia ilman kansanäänestystä epätarkoituksenmukaisena. Kaiken kaikkiaan valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi osallistuu rakentavasti unionin kehittämiseen ja sopimuksesta käytäviin jatkoneuvotteluihin.

Mielipidetiedustelujen mukaan suomalaisten suhtautuminen EU:hun on muuttunut kielteisemmäksi sen jälkeen, kun Ranskan ja Alankomaiden kansalaiset eivät hyväksyneet perustuslakisopimusta kansanäänestyksessä. Tämä mielipidemittauksissa havaittu muutos ei saisi olla syytä sille, että Suomen kansan mielipidettä sopimusluonnoksesta ei haluta selvittää kansanäänestyksellä. Sopimusluonnoksen pikainen ra-

tifiointi ilman kansanäänestystä ei ole tarkoituksenmukaista. Edellisen kerran Suomen kansalta on kansanäänestyksessä kysytty mielipidettä EU:sta syksyllä 1994, jolloin toteutettiin kansanäänestys EU-jäsenyydestä. Tämän jälkeen EU on muuttunut huomattavasti.

Ulkoasiainvaliokunta pitää kansanäänestysmenettelyä kansanvaltaa vahvistavana elementtinä. Kansanäänestysmenettely on neutraali perustuslakisopimuksen hyväksyttävyyteen nähden. Kansanäänestyksen myötä Suomessa keskustelu perustuslakisopimuksesta vilkastuisi ja eri tavoin sopimukseen suhtautuvat tahot joutuisivat selkeästi perustelemaan näkemyksensä siitä."

Edellä olevan perusteella ehdotan edelleen, että valiokunnan mietinnön lausumaehdotukset hyväksytään näin kuuluvina:

Ehdotus

Esitetyin perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa, että eduskunta

hyväksyy selonteon edellä mainituin huomautuksin,

esittää, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle EU:n laajentumispolitiikkaa käsittelevän selonteon vielä vuoden 2006 valtiopäivien aikana,

toteaa perustuslakisopimuksen olevan sisältönsä puolesta kokonaisuutena hyväksyttävissä mutta

katsoo, että perustuslakisopimuksen nopea ratifiointi ei ole tässä tilanteessa tarkoituksenmukaista, koska sopimuksesta ei ole järjestetty kansanäänestystä, ja

ilmaisee tukensa Euroopan unionin yhteiselle kehittämiselle ja jatkoneuvottelujen käymiselle, jotta sopimus sellaisenaan tai joiltain osin muokattuna tai täydennettynä olisi kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyttävissä.

Helsingissä 28 päivänä huhtikuuta 2006

Ulla Anttila /vihr

VASTALAUSE 3

Perustelut

EU:n perustuslakiluonnoksen ratifointi tilanteessa, jossa se on kahdessa EU:n perustajamaassa hylätty, olisi erikoinen ja turha ele. Kaiken lisäksi perustuslakiluonnos halutaan hyväksyä ilman kansanäänestystä, vaikka suomalaisen iso osa haluaa sanoa siitä ratkaisevan sanansa.

EU:n perustuslakiluonnoksen kaatuminen Ranskan ja Hollannin kansanäänestyksissä on haluttu mitätöidä väitteellä, että äänestyksen kohteena noissa maissa olivat enemmänkin maiden sisäiset asiat. Ulkoasiainvaliokunnassa kuultu Ranskan oloja tarkoin seuraava sosiologi Jeja-Pekka Roos kuitenkin totesi, että Ranskassa käytiin ennen kansanäänestystä erittäin laajaa ja syvällistä keskustelua EU:n kehityssuunnasta. Leimaa antavaa Ranskassa oli EU-kriittisyyden kasvu keskustelun myötä. Ranskan vasemmistolta olemme kuulleet arvion, että perussyyn hylkäämiseen oli huoli EU:ssa käynnissä olevasta verokilpailusta ja yleisestä uusliberalistisesta hyvinvointivaltiota uhkaavasta paineesta.

On selvää, että Ranskan ja Hollannin hylättyä perustuslakiesityksen se ei sellaisenaan tule koskaan voimaan. Ratifioimisen sijasta hallituksen — ja myös eduskunnan — tuleekin suuntautua vaikuttamaan perustuslakiesityksen tarkistus- ja muutosprosessiin.

Määräenemmistöllä tehtävät päätökset EU:ssa kasvavat. Niiden joukkoon ei kuitenkaan saatu vasemmiston ajamaa verokilpailun rajoittamista. Suomen onkin jatkoneuvotteluissa ajettava sitä, että koko EU-alueen kattavista pääoma- ja yritysverojen minimeistä voidaan päättää määräenemmistöllä.

Korjausta tarvitsee myös neuvoston osalta sovitettu päätöksentekotapa. Neuvostojen päätöksentekotavan pohjaksi esitetään nyt 55/65-enemmistöä (55 prosenttia jäsenmaista, 65 prosenttia kansalaisista), mikä suosii vahvasti suuria jäsenmaita, riittäisihän "blokeeraa-

vaan" määrävähemmistöön aina vain kolme suurta ja yksi pieni jäsenmaa. Käyttöön tuleekin ottaa Suomen alunperin ajama yksinkertainen kaksoisenemmistö (50 prosenttia jäsenmaista, 50 prosenttia kansalaisista). Kansallisvaltioiden kannalta tärkeä komissaarin virka on pyrittävä pitämään jatkossakin jokaisella maalla.

EU:n perustuslakiesitys sisältää säädökset kansalaisten kannalta tärkeistä perusoikeuksista. Niihin kuuluvat myös työntekijöiden järjestäytymis- ja lakko-oikeus. Mutta kuten työ- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnössä todetaan, lakko-oikeus on perustuslakiesityksessä määritelty suppeammin kuin Suomen lainsäädännössä jättämällä luvallisten lakkojen joukosta pois tuki- ja myötätuntolakot sekä ns. poliittiset lakot, jotka katsotaan Suomen lainsäädännössä laillisiksi. Työ- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että tästä erilaisuudesta voi aiheutua ongelmallisia tilanteita jäsenvaltioiden rajat ylittävien työtaistelutoimien osalta. On siis tarpeen korjata perustuslain ko. säädös työntekijöiden oikeuksia laajentavalla tavalla.

Tässä vain muutamia keskeisiä kohtia, joissa Suomen on tulevaisuudessa EU:n perustuslain tai perussopimuksen jatkoneuvotteluissa oltava aktiivinen.

Ehdotus

Edellä olevilla perusteilla esitän, että ulkoasiainvaliokunta toteaa,

ettei se kannata EU:n perustuslakiesityksen ratifointia,

että ulkoasiainvaliokunta edellyttää hallituksen toimivan aktiivisesti sopimuksesta käytävissä jatkoneuvotteluissa Suomen etujen puolesta ja

että sopimusluonnos on alistettava kansanäänestykseen ennen eduskunnan kannanottoa.

Helsingissä 28 päivänä huhtikuuta 2006

Esko-Juhani Tennilä /vas