

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2008 vp

Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamis- sopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä huhtikuuta 2008 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 23/2008 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti suuri valiokunta ja perustuslakivaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (SuVL 1/2008 vp, PeVL 13/2008 vp). Lisäksi muille valiokunnille varattiin mahdollisuus antaa asiasta lausuntonsa 9.5.2008 mennessä. Lausunnon antoivat hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, talousvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta (HaVL 11/2008 vp, LaVL 8/2008 vp, LiVL 11/2008 vp, MmVL 10/2008 vp, PuVL 4/2008 vp, SiVL 6/2008 vp, StVL 6/2008 vp, TaVL 15/2008 vp, TyVL 9/2008 vp, YmVL 10/2008 vp). Lausunnot on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääministeri Matti Vanhanen
- ulkoasiainministeri Alexander Stubb
- ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paavo Väyrynen
- maahanmuutto- ja eurooppaministeri Astrid Thors
- valtiosihteeri Teija Tiilikainen, alivaltiosihteeri Pekka Huhtaniemi, suurlähettiläs Eikka Kosonen, suurlähettiläs Kirsti Lintonen, osastopäällikkö Kare Halonen, osastopäällikkö Jorma Korhonen, osastopäällikkö Ritva Koukku-Ronde, osastopäällikkö Pilvi-Sisko Vierros, yksikön päällikkö Päivi Kaukoranta ja lähetystöneuvos Pekka Kosonen, ulkoasiainministeriö
- EU-asioiden alivaltiosihteeri Helena Tuuri ja EU-asioiden neuvonantaja Riina Nevamäki, valtioneuvoston kanslia
- kansliapäällikkö Jarmo Viinanen, tasavallan presidentin kanslia
- Euroopan parlamentin jäsen Satu Hassi
- Euroopan parlamentin jäsen Anneli Jäätteenmäki
- Euroopan parlamentin jäsen Piia-Noora Kauppi
- Euroopan parlamentin jäsen Esko Seppänen

- varapääjohtaja Peter Balas, EU:n komission kauppapolitiikan pääosasto
- lantråd/maakuntaneuvos Viveka Eriksson ja förvaltningschef/hallintojohtaja Arne Selander, Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- toiminnanjohtaja Lauri Tierala, Eurooppalainen Suomi ry
- toiminnanjohtaja Timo Lappalainen, Kehitysyhteistyön palvelukeskus - KEPA
- pääsihteeri Jussi Lilja, Vaihtoehto EU:lle (VEU)
- dosentti Esko Antola
- professori Martti Koskenniemi
- professori Tuomas Ojanen
- professori Heikki Patomäki

- tutkija Peter Ekholm.

Viitetiedot

Ulkoasiainvaliokunnalla on mietintöä valmistellessaan ollut käytössä myös valtioneuvoston selvitys Euroopan ulkosuhdehallinnosta; Suomen kantojen täsmentäminen (E 35/2005 vp) ja sitä täydentävä jatkokirjelmä (1. UM 16.05.2008), valtioneuvoston selvitys Lissabonin sopimuksen täytäntöönpanon valmistelusta (E 7/2008 vp) ja sitä täydentävä jatkokirjelmä (1. VNK 09.05.2008) sekä selvitys Euroopan unionin Lissabonin sopimukseen sisältyvästä keskinäisen avunannon velvoitteesta (UTP 7/2008 vp).

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Lissabonissa joulukuussa 2007 tehdyn Lissabonin sopimuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta ja sopimuksen voimaansaattamislain. Sopimukseen liittyy 13 pöytäkirjaa, kaksi liitettä sekä päätösasiakirja ja 65 julistusta. Liitteet ja pöytäkirjat ovat erottamaton osa sopimusta.

Lissabonin sopimuksella muutetaan Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta, joka nimetään uudelleen sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta. Sopimuksilla on sama oikeudellinen arvo. Sopimuksella yhdistetään Euroopan yhteisö ja Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella perustettu unioni yhdeksi oikeushenkilöksi.

Sopimuksella vahvistetaan unionin perus- ja ihmisoikeusulottuvuutta muun muassa antamalla unionin perusoikeuskirjalle sama oikeudellinen arvo kuin unionin perussopimuksilla ja mahdollistamalla unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Uudistuksilla pyritään saattamaan unionin toimielinjärjestelmä ajan tasalle ja kehittämään unionin toimintakykyä, avoimuutta, hyvää hallintoa ja kansanvaltaisuutta. Lissabonin sopi-

muksella korvataan nykyinen jäsenvaltioiden painotettuihin ääniin perustuva neuvoston määränemmistöpäätöksenteon järjestelmä niin sanotulla kaksoisenemmistöön perustuvalla järjestelmällä. Euroopan komission jäsenten määrää supistetaan siirtymäkauden jälkeen siten, että siinä on kerrallaan yksi kansalainen kahdesta kolmasosasta jäsenvaltioita yhden kolmasosan jäsenvaltioita ollessa kullakin hetkellä komission ulkopuolella. Eurooppa-neuvostosta tulee varsinainen toimielin, ja unioni saa ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan, joka toimii sekä neuvostossa että komissiossa.

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

Sopimuksella yksinkertaistetaan unionin lainsäädäntömenettelyjä ja pääsäännöksi tulee niin sanottu tavallinen lainsäätämismenettely, joka vastaa nykyistä yhteispäätösmenettelyä. Samalla uusi sopimus laajentaa niiden kysymysten alaa, joilla neuvosto tekee päätöksensä määrä-

enemmistöllä yksimielisen päätöksenteon asemesta.

Lissabonin sopimuksella saatetaan päätökseen Nizzan ja Laekenin julistuksilla käynnistetty uudistustyö, jota on valmisteltu vuosina 2002 ja 2003 valmistelukunnassa, vuoden 2004 hallitustenvälisessä konferenssissa ja edelleen vuoden 2007 hallitustenvälisessä konferenssissa. Lissabonin sopimuksella sisällytetään unionin nykyisiin perussopimuksiin vuoden 2004 hallitustenvälisessä konferenssissa hyväksytty uudistukset vuoden 2007 hallitustenvälisessä konferenssissa sovituin mukautuksin. Lissabonin so-

pimus vastaa sisällöltään pääosin perustuslakisopimusta mutta poikkeaa siitä rakenteeltaan merkittävästi.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi Lissabonin sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lailla kumotaan Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettu laki.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti Lissabonin sopimuksen voimaantulon kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lissabonin sopimuksen valmistelu

Euroopan unionin perussopimuksia on edellisen kerran muutettu Nizzan sopimuksella (allekirjoitettu vuonna 2001). Tämän jälkeen sopimusten uudistamista ryhdyttiin valmistelemaan hallitusten ja parlamenttien edustajista koostuvassa Euroopan tulevaisuuskonventissa vuosina 2002—2003. Konventin tulokset muodostivat pohjan hallitustenväliselle kokoukselle vuosina 2003—2004, jossa unionille neuvoteltiin sopimus Euroopan perustuslaista (perustuslakisopimus). Perustuslakisopimus allekirjoitettiin lokakuussa vuonna 2004, mutta sopimus hylättiin Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestyksissä touko-kesäkuussa 2005. Tässä tilanteessa Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuussa 2005 perustuslakisopimusta koskevasta pohdintatauosta, jonka aikana perustuslakisopimuksen tulevaisuutta myös selvitettiin puheenjohtajamaiden taholta (Suomi ja Saksa). Selvitysten lopputuloksena voitiin todeta, että perustuslakisopimuksen hyväksyminen sellaisenaan ei ollut enää mahdollista, jolloin Eurooppa-neuvosto päätyi kesäkuussa 2007 kutsumaan koolle hallitustenvälisen kokouksen neuvottelemaan uuden perussopimuksen yksityiskohtaisen toimeksiannon pohjalta. Eurooppa-neuvoston toimeksianto sisälsi

keskeiset ratkaisut, ja neuvottelujen pohjana oli perustuslakisopimus. Teknisluonteinen hallitustenvälinen konferenssi aloitti työskentelynsä heinäkuussa 2007, ja yhteisymmärrys sopimuksesta saavutettiin lokakuussa 2007. Sopimus allekirjoitettiin Lissabonissa 13.12.2007. Sopimuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2009 eli hyvissä ajoin ennen vuoden 2009 Euroopan parlamenttivaaleja ja uuden komission nimittämistä.

Lissabonin sopimus vastaa asiasisällöltään pääosin perustuslakisopimusta (HE 67/2006 vp), jonka eduskunta hyväksyi joulukuussa 2006 (äänin 125—39). Muutoksia ovat mm. perustuslakisopimuksen sisältämien unionisymbolien karsiminen (mm. perustuslain nimike itse sopimuksessa, hymni, lippu, tunnuslause, unionin ulkoasiainministerin nimike, lakeihin viittaavat säädöstyyppejen nimikkeet), erilaiset siirtymäjärjestelyt, Euroopan parlamentin enimmäispaikkamäärän nostaminen yhdellä Italialle osoitetulla paikalla 751:een sekä Britannialle ja Puolalle erikseen annetut rajatut myönnytykset mm. oikeus- ja sisäasioissa sekä perusoikeuskirjan soveltuvuudesta.

Merkittävä ero perustuslakisopimukseen on sopimuksen rakenteessa. Perustuslakisopimus muodosti yhtenäisen kokonaisuuden, jonka oli määrä korvata aiemmat perussopimukset. Lissabonin sopimus on toteutettu perinteisellä taval-

la, jossa Lissabonin sopimus sisältää ainoastaan edeltäviin perussopimuksiin tehtävät muutokset. Lissabonin sopimus muuttaa Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perussopimusta, jonka nimi muutetaan sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta. Näin ollen unionin oikeudellinen perusta on sopimus Euroopan unionista (SEU), jossa määritellään mm. unionin keskeiset periaatteet, toimielimet ja politiikka-alat ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT), joka kattaa yksityiskohtaisemmat määräykset unionin toiminnasta. Lissabonin sopimus sisältää myös pöytäkirjoja ja julistuksia, jotka ovat olennainen osa sopimusta.

Toinen keskeinen rakenteellinen ero perustuslakisopimuksen ja Lissabonin sopimuksen välillä koskee perusoikeuskirjaa. Perustuslakisopimuksessa perusoikeuskirja olisi tullut kokonaisuutena osaksi perussopimusta. Lissabonin sopimuksessa perusoikeuskirjasta tehdään oikeudellisesti sitova sopimukseen sisällytetyllä viittauksella. Tällä ratkaisulla on merkitystä perusoikeuskirjan näkyvyyden, mutta ei oikeudellisen sitovuuden kannalta.

Eduskunta on ollut tiiviisti mukana Lissabonin sopimukseen johtaneessa valmistelussa. Ensin perustuslakisopimusta edeltäneessä konventtivaiheessa, jolloin eduskunnan edustajat osallistuivat myös neuvottelukunnan (konventin) työskentelyyn, ja myöhemmin tiiviissä vuorovaikutuksessa valtioneuvoston kanssa hallituksen neuvotellessa perustuslakisopimuksesta hallitustenvälisessä konferenssissa. Valtioneuvosto on antanut perustuslakisopimuksen eri vaiheista eduskunnalle kolme selontekoa (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).

Eduskunnan yksityiskohtaiset kannat perustuslakisopimuksen sisältöön, joka siis muodostaa Lissabonin sopimusta pitkälti vastaavan kokonaisuuden, on todettu ulkoasiainvaliokunnan mietinnöissä (UaVM 2/2006 vp, UaVM 13/2006

vp) perustuslakisopimusta koskevasta selonteosta (VNS 6/2005 vp) sekä perustuslakisopimuksen hyväksymisesityksestä (HE 67/2006 vp). Näiden mietintöjen sisältämät kannanotot koskevat soveltuvien osin myös Lissabonin sopimuksen asiasisältöä. Mietinnöissä on myös arvioitu seikkaperäisesti Suomen neuvottelutavoitteiden toteutumista.

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle selvitykset Saksan johdolla käydyistä perustuslakisopimusta koskevista keskusteluista (E 149/2006 vp) sekä Lissabonin sopimukseen johtaneesta hallitustenvälisestä kokouksesta (E 55/2007 vp). Neuvottelujen lähtökohtia on arvioitu suuren valiokunnan lausunnossa (SuVL 1/2007 vp).

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että valtioneuvosto on huolehtinut kiitettävällä tavalla eduskunnan vaikutusmahdollisuuksista kaikissa Lissabonin sopimukseen johtaneen monivuotisen neuvotteluprosessin vaiheissa.

Yleisarvio Lissabonin sopimuksesta

Lissabonin sopimusta on käsitelty laajasti eduskunnan eri valiokunnissa (SuVL 1/2008 vp, PeVL 13/2008 vp, HaVL 11/2008 vp, LaVL 8/2008 vp, LiVL 11/2008 vp, MmVL 10/2008 vp, PuVL 4/2008 vp, SiVL 6/2008 vp, StVL 6/2008 vp, TaVL 15/2008 vp, TyVL 9/2008 vp ja YmVL 10/2008 vp). Valiokunnat toteavat lausunnoissaan Lissabonin sopimuksen hyväksyttäväksi oman toimialansa osalta. Valtiovarainvaliokunta ei ole antanut hallituksen esityksestä lausuntoa, mutta todennut, että sillä ei ole huomautettavaa esitykseen.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa kokonaisarviona, että verrattuna perustuslakisopimukseen, jonka eduskunta on hyväksynyt vuonna 2006, Lissabonin sopimus ei sisällä sellaisia muutoksia, jotka muuttaisivat aiempaa myönteistä perusarviota sopimuksen hyväksyttävyydestä. Myös suuri valiokunta on todennut lausunnoissaan (SuVL 1/2008 vp), että se pitää Lissabonin sopimusta kokonaisuutena arvioiden askeleena eteenpäin unionissa ja suosittaa sen hyväksymistä.

Unionin oikeudellinen rakenne ja toimivalta

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä Lissabonin sopimuksen ei voida katsoa onnistuneen pyrkimyksessä yksinkertaistaa ja selkeyttää unionin sopimusperustaa, kun perustuslakisopimukseen sisältyneestä ratkaisusta korvata aiemmat erilliset perussopimukset yhdellä yhtenäisellä sopimuksella on luovuttu. Tämä on ehkä keskeisin heikennys, kun Lissabonin sopimusta verrataan perustuslakisopimukseen. Suuri valiokunta, perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat kiinnittäneet tähän huomiota (SuVL 1/2008 vp, PeVL 13/2008 vp, LaVL 8/2008 vp) ja pitävät ratkaisua tältä osin valitettavana. Koska pyrkimyksestä korvata aiemmat perussopimukset uudella on luovuttu, myös liittymissopimukset jäävät voimaan sellaisinaan, ml. Suomen liittymissopimukseen sisältyvät erityisratkaisut (maatalous, harvaan asutut alueet, työeläkejärjestelmä, saamelaisien asema, Ahvenanmaan itsehallinto).

Vaikka Lissabonin sopimuksessa on tingitty yhden yhtenäisen perussopimuksen tavoitteesta, sopimus merkitsee kuitenkin unionin oikeusjärjestelmän selkeyttämistä poistamalla unionin jako kolmeen erilliseen pilariin ja antamalla unionille oikeushenkilöllisyys. Oikeus- ja sisäasioiden osalta pilarijaon poistaminen muuttaa unionin tuomioistuimen roolia, jonka toimivalta ulottuu jatkossa myös rikosasioita ja poliisiyhteistyötä koskevaan unionin lainsäädäntöön. Pilarijärjestelmän purkaminen ja samojen oikeusperiaatteiden ulottaminen kaikkeen unionin toimintaan heijastuu tuomioistuimen nimessä, joka Lissabonin sopimuksella muutetaan Euroopan yhteisön tuomioistuimesta Euroopan unionin tuomioistuimeksi. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka säilyy kuitenkin perusluonteeltaan yhä hallitustenvälisenä toimintana, jossa unionilla ei ole omaa itsenäistä toimivaltaansa.

Lissabonin sopimuksessa toimivallanjaon perusperiaatteeksi vahvistetaan annetun toimivallan periaate, eli unioni toimii jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa. Unionin toimivalta on rajattua erityistoimivaltaa, ja yleistoomivalta kuuluu jäsenvaltioille. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että perustuslakivaliokunta on todennut, että perustus-

lain tarkistamishankkeessa on syytä arvioida, tulisiko perustuslakiin ottaa maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa, sekä harkita, olisiko perustuslakiin tarpeen sisällyttää erityinen valtuussäännös toimivallan siirtämisestä Euroopan unionille (PeVL 13/2008 vp).

Unionin toimivalta jaotellaan i) yksinomaiseen toimivaltaan, eli aloille, joilla ainoastaan unioni voi antaa sitovia säädöksiä, ii) jaettuun toimivaltaan, joilla sekä unioni että jäsenvaltiot voivat antaa sitovia säädöksiä, sekä iii) tuki-, yhteensovittamis- ja täydennystoimiin, joissa unioni ei voi antaa sitovia säädöksiä. Osa unionin toiminnasta on tämän toimivaltaluokittelun ulkopuolella, kuten yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, johon sovelletaan omia menettelyitä.

Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat tulliliitto, sisämarkkinoiden edellyttämä kilpailupolitiikka, euron käyttöönoton maiden rahapolitiikka, meren elolliset luonnonvarat sekä yhteinen kauppapolitiikka. Jaettuun toimivaltaan kuuluvat mm. sisämarkkinat, sosiaalipolitiikka sopimuksessa määriteltujen kysymysten osalta, taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus, maatalous ja kalastus, ympäristö, kuluttajansuoja, liikenne, Euroopan laajuiset verkot, energia, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, kansanterveyteen liittyvät yhteiset turvallisuuskysymykset, tutkimus, teknologinen kehittäminen ja avaruus sekä kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu. Tuki-, yhteensovittamis- ja täydennystoimia toteutetaan terveyden suojelussa ja kohentamisessa, teollisuudessa, kulttuurissa, matkailussa, yleissivistävässä koulutuksessa, pelastuspalvelussa sekä hallinnollisessa yhteistyössä.

Unionin toimivaltaa koskevat toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate. Toissijaisuusperiaatteen mukaan unionin ei pidä ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tehokkaammin hoidettavissa jäsenvaltioissa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toiminnan ei pidä ylittää sitä, mikä on tarpeellista perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Toissijaisuusvalvontaa varten jäsenvaltioiden parlamenteille annetaan uusia toimivaltuuk-

sia, joita on käsitelty yksityiskohtaisesti suuren valiokunnan lausunnossa (SuVL 1/2008 vp). Kansalliset parlamentit voivat kyseenalaistaa komission esitykset toissijaisuusperiaatteen nojalla. Ulkoasiainvaliokunta korostaa suuren valiokunnan tavoin, että kansallisille parlamenteille sopimuksessa osoitetut uudet vaikutusmahdollisuudet ja tiedonsaantioikeudet ovat Suomen osalta ainoastaan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisia menettelyjä täydentäviä.

Lissabonin sopimuksessa on joustolauseke, eli neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan ryhtyä aiheelliseksi katsomiinsa toimenpiteisiin, jos unionin toiminta osoittautuu tarpeelliseksi perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi eikä perussopimuksissa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista. Vastaavanlainen joustolauseke on olemassa nykyisessä perussopimuksessa, mutta Lissabonin sopimuksen joustolauseke on alaltaan laajempi. Nykyinen joustolauseke rajoittuu sisämarkkinoiden kannalta tarpeellisiin toimiin. Lissabonin sopimuksessa todetaan, että joustolauseketta ei kuitenkaan voi käyttää yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla (mikä perustuslakisopimuksessa oli mahdollista).

Lissabonin sopimuksessa ei ole erillistä määrystä siitä, että perussopimukset ja unionin antama lainsäädäntö ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden oikeuteen nähden, mutta perussopimuksia koskevassa julistuksessa (nro 17) muistutetaan vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, joka ajaa saman asian. Perustuslakisopimuksessa todetun unionin oikeuden etusijaperiaatteen häivyttäminen tällä menettelyllä oli osa vuoden 2007 hallitustenvälisen kokouksen kompromissiratkaisuja.

Lissabonin sopimuksessa ei ole yleismääräystä avoimesta koordinaatiosta, mutta vastaava menettely sisältyy eräisiin sopimuksen oikeusperustamääräyksiin (sosiaalipolitiikka, kansanterveys, teollisuus, tutkimus), joita sosiaali- ja terveysvaliokunta on käsitellyt lausunnossaan (StVL 6/2008 vp). Näillä aloilla on kysymys unionin toimivaltaan kuuluvasta yhteistyöstä ja

yhteensovittamisesta, ei varsinaisesti avoimesta koordinaatiosta.

Perusoikeudet ja ihmisoikeudet

Lissabonin sopimuksen katsotaan vahvistavan perus- ja ihmisoikeuksien asemaa unionissa (SuVL 1/2008 vp, PeVL 13/2008 vp).

Lissabonin sopimus vahvistaa unionin perusoikeuslottuvuutta tekemällä perusoikeuskirjasta oikeudellisesti sitovan. Perusoikeuskirja on toistaiseksi hyväksytty poliittisena julistuksena, jolla ei ole oikeudellista sitovuutta. Ulkoasiainvaliokunta pitää suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan tavoin perusoikeuskirjan oikeudellista sitovuutta merkittävänä unionin perusoikeuslottuvuutta vahvistavana tekijänä. Erona perustuslakisopimukseen perusoikeuskirjan oikeudellinen sitovuus toteutetaan Lissabonin sopimuksessa toteamalla perusoikeuskirja oikeudellisesti sitovaksi, mutta sitä ei sisällytetä kokonaisuudessaan sopimuksen osaksi. Tällä ratkaisulla ei ole merkitystä perusoikeuskirjan oikeudellisen sitovuuden kannalta, mutta ratkaisu heikentää perusoikeuskirjan näkyvyyttä ja on sellaisenaan valitettava (SuVL 1/2008 vp, PeVL 13/2008 vp, LaVL 8/2008 vp, StVL 6/2008 vp). Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että perusoikeuskirja julkaistaan Suomen säädöskoelman sopimussarjassa (PeVL 13/2008 vp). Puolan ja Britannian osalta sovittiin eräitä poikkeuksia, mm. että perusoikeuskirjaan ei voi vedota näiden maiden tuomioistuimissa, ellei oikeuksista ole säädetty kansallisessa lainsäädännössä. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan toteamukseen, että eri jäsenvaltioille myönnettyjä erityisjärjestelyjä sekä oikeus- ja sisäasioiden alalla että peruskirjan soveltamisen osalta tulee tulkita tulevaisuudessa supistavasti (SuVL 1/2008 vp).

Ulkoasiainvaliokunta viittaa työ- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntoon (TyVL 9/2008 vp), jossa pidetään tärkeänä, että tasa-arvoa koskevia kohtia on sopimuksessa selkeytetty ja vahvistettu nostamalla sukupuolten välinen tasa-arvo yhdeksi Euroopan unionin perustana olevista arvoista.

Lissabonin sopimus muodostaa oikeusperustan unionin liittymiselle Euroopan ihmisoikeus-sopimukseen. Tämä on ollut pitkään Suomen tavoitteena. Käytännössä liittyminen ihmisoikeus-sopimukseen merkitsisi unionin tuomioistuimen vahvempaa sitoutumista Euroopan ihmisoikeus-sopimukseen ja sen käytäntöihin sekä unionin toimielinten saattamista ulkopuolisen ihmisoikeusvalvonnan alaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota liittymisen merkitykseen (PeVL 13/2008 vp) ja toteaa, että perusoikeuksien tulkinnan kannalta on tärkeää, että unionin perusoikeusjärjestelmä kiinnittyy jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen ohella nykyistä vahvemmin Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että edellytysten luominen unionin liittymiselle ei vielä merkitse varsinaista liittymistä, mutta ilmentää jo sellaisenaan liittymistä koskevaa poliittista tahtoa. Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan, että mm. liittymistä koskeva yksimielisyysvaatimus muodostaa tarpeettoman lisäkynnyksen liittymiselle (PeVL 13/2008 vp). Myöskään Euroopan neuvosto ei ole vielä loppuunsaattanut tarvittavia sääntömuutoksia unionin liittymisen sallimiseksi (liittymisen sallivaa lisäpöytäkirjaa ei ole vielä ratifioitu Venäjällä). Ulkoasiainvaliokunta viittaa suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan lausuntoihin (SuVL 1/2008 vp, PeVL 13/2008 vp) ja edellyttää valtioneuvostolta päättäväisiä toimia sekä Euroopan unionissa että Euroopan neuvostossa unionin liittymiseksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa aiempaan mietintöönsä sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoon (UaVM 2/2006 vp, PeVL 36/2006 vp) ja toteaa, että Lissabonin sopimuksessa 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 vakiinnuttamiseksi Euroopan unionissa.

Lissabonin sopimus antaa unionille ensimmäistä kertaa kattavan oikeusperustan henkilötietojen suojasta unionissa, mitä hallintovaliokunta on pitänyt myönteisenä (HaVL 11/2008 vp).

Toimielinjärjestelmä ja päätöksenteko

Suomen lähtökohtana toimielinjärjestelmää koskevissa neuvotteluissa on ollut toimielinten välinen tasapaino, jäsenvaltioiden välinen tasa-arvo ja yhteisömenetelmän laaja-alaisen käyttämisen turvaaminen. Lissabonin sopimuksen toimielinjärjestelmää ja päätöksentekoa koskevat ratkaisut ovat keskeisiltä osiltaan muuttumattomia verrattuna perustuslakisopimukseen.

Verrattuna voimassa oleviin ratkaisuihin (Nizzan sopimus) Lissabonin sopimus tuo joitakin merkittäviä muutoksia unionin toimielinjärjestelmään, mutta sen pääpiirteet pysyvät kuitenkin entisenlaisina. Ulkoasiainvaliokunta viittaa suuren valiokunnan lausuntoon (SuVL 1/2008 vp), jossa toimielinjärjestelmää on käsitelty yksityiskohtaisesti. Osa Lissabonin sopimuksen ratkaisuksista, erityisesti Eurooppa-neuvoston vahvistaminen, Eurooppa-neuvoston pysyvä puheenjohtajuus ja komissaarien lukumäärän supistaminen, eivät ole Suomen alkuperäisten neuvottelutavoitteiden mukaisia, mutta toimielin kokonaisuutta koskevaa ratkaisua on ulkoasiainvaliokunnan mielestä kuitenkin pidettävä kohtuullisena ja Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta hyväksyttävänä. Vuoden 2007 hallitustenvälisessä kokouksessa Suomen keskeinen tavoite oli, että toimielinjärjestelmää koskevaan kokonaisratkaisuun ei tehdä merkittäviä muutoksia, koska kokonaisratkaisun avaamisella tuskin oltaisiin saavutettu parempaa lopputulosta.

Euroopan parlamentti

Lissabonin sopimus vahvistaa merkittävästi Euroopan parlamentin asemaa unionin päätöksentekojärjestelmässä. Kun lainsäätämisenjärjestyksestä tulee unionin päätöksenteon pääsääntö, vahvistuu Euroopan parlamentin asema neuvoston kanssa rinnakkaisena lainsäätäjänä. Parla-

menti saa Lissabonin sopimuksessa myös oikeuden päättää komission puheenjohtajan nimitämisestä. Myös parlamentin asema unionin talousarviomenettelyssä vahvistuu. Lissabonin sopimus antaa Euroopan parlamentille yleisen tiedonsaantioikeuden yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, ja lisäksi sen toimivaltuudet kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä laajenevat.

Euroopan parlamentin jäsenten enimmäismääräksi on sopimuksessa vahvistettu 751. Jatkossa Euroopan parlamentin paikkamäärästä ja jakautumisesta jäsenvaltioiden kesken päätetään Eurooppa-neuvoston päätöksellä Euroopan parlamentin aloitteesta. Lissabonin sopimuksessa jäsenvaltioiden vähimmäispaikkamääräksi kuitenkin asetetaan 6 ja enimmäisjäsenmääräksi 96. Euroopan parlamentti on lokakuussa 2007 käsitellyt parlamentin paikkamäärää kaudelle 2009—2014, ja tässä käsittelyssä Suomen paikkamääräksi on vahvistettu 13 (nykyisellä kaudella 14). Eurooppa-neuvosto on sitoutunut tähän päätökseen (perussopimusten määräyksiä koskeva julistus nro 5).

Ulkoasiainvaliokunta korostaa suuren valiokunnan kehotusta huomioida Euroopan parlamentin keskeisempi asema, kun hallitus pyrkii vaikuttamaan unionin päätöksentekoon (SuVL 1/2008 vp).

Eurooppa-neuvosto

Jäsenvaltioiden hallitusten päämiehistä koostuva Eurooppa-neuvosto muuttuu Lissabonin sopimuksen myötä unionin varsinaiseksi toimielimeksi. Tämä vahvistaa Eurooppa-neuvoston asemaa, ja sitä voidaan pitää toimielinjärjestelmää koskevana keskeisimpänä muutoksena. Eduskunta, valtioneuvoston tavoin, suhtautui lähtökohtaisesti varauksellisesti Eurooppa-neuvoston vahvistamiseen perustuslakisopimusta koskevissa neuvotteluissa, koska sen vahvistumisen arvioitiin voivan heikentää eri toimielinten tasapainolle rakentuvaa ns. yhteisömenetelmää.

Tähän asti Eurooppa-neuvosto on toiminut epävirallisena unionin toimintaa ohjaavana hallitusten yhteistyöelimenä, mutta sen tosiasialli-

nen merkitys unionin päätöksenteossa on sen epävirallisesta luonteesta huolimatta koko ajan vahvistunut ja toiminta samalla institutionalisoitunut. Eurooppa-neuvoston valmistelutapaa kehitettiin järjestelmällisemmäksi Sevillan Eurooppa-neuvostossa tehdyillä uudistuksilla vuonna 2002.

Lissabonin sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvostolle valitaan puheenjohtaja kaksi ja puoli vuotta kestäväksi toimikaudeksi. Eurooppa-neuvoston pysyvän 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, mikä voi myönteisesti lisätä unionin näkyvyyttä myös kansalaisten silmissä. Pysyvän puheenjohtajan tarkemmat tehtävät ovat vielä määrittelemättä. Tehtävää koskevat valiokunnan arviot todetaan myöhemmänä arvioitaessa toimielinten välisiä suhteita.

Eurooppa-neuvoston keskeisimpänä tehtävänä säilyy unionin yleisten poliittisten linjojen määrittely, eikä sen periaatteessa tule puuttua neuvoston ja parlamentin lainsäädäntötyöhön. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että käytännössä Eurooppa-neuvoston keskustelut lainsäädäntötyössä ilmenneistä ongelmista ovat kuitenkin olleet lainsäädäntötyötä ohjaavia.

Lissabonin sopimuksessa Eurooppa-neuvostolle on lisäksi määritelty tiettyjä valtuuksia muuttaa perussopimuksia ilman hallitustenvälistä kokousta, ja se voi tietyin edellytyksin muuttaa neuvoston päätöksentekomenettelyjä yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksentekoon. Näissä tilanteissa Eurooppa-neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti. Perussopimusten yksinkertaistettu tarkistusmenettely voi kuitenkin koskea vain rajattuja sopimuksessa olevia toimialoja. Eurooppa-neuvosto ei voi lisätä unionille perustuslakisopimuksessa annettua toimivaltaa ulottamalla sitä uusille toimialoille, vaan tällainen toimivaltuuksien lisääminen edellyttäisi yhä hallitustenvälisen konferenssin kool-

le kutsumista. On todettava, että vaikka tässä yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä perustuslakisopimuksen muuttamisvaltaa siirtyy muodollisesti jäsenvaltioilta (hallitustenvälinen konferenssi) EU:n toimielimelle (Eurooppa-neuvosto) vähentävät Eurooppa-neuvoston kokoonpano ja päätöksentekomenettely muutoksen merkitystä: Eurooppa-neuvosto koostuu jäsenvaltioiden edustajista ja se tekee näissä tapauksissa päätöksensä yksimielisesti. Tietyissä kysymyksissä perussopimusten tai päätöksentekomenettelyjen muuttaminen yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä tai valtuutuslausekkeiden nojalla edellyttää myös kaikkien jäsenvaltioiden parlamenttien hyväksyntää.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Eurooppa-neuvoston muuttaminen Lissabonin sopimuksen myötä unionin viralliseksi toimielimeksi edellyttää Suomen osallistumisen parlamentaarisen vastuukatteen varmistamista Eurooppa-neuvostossa sekä Eurooppa-neuvoston käsittelemien asioiden kansallisessa valmistelussa. Suuri valiokunta on lausunnoissaan (SuVL 2/2006 vp, SuVL 1/2008 vp) korostanut, että Eurooppa-neuvoston roolin vahvistuessa ja sen saadessa uusia toimivaltuuksia eduskunnan rooli kansallisessa valmistelussa ei saa heikentyä.

Eduskunta kuulee perustuslain 97 §:n nojalla pääministeriä ennen Eurooppa-neuvoston kokouksia ja saa pääministeriltä selvityksen kokousten tuloksista myös jälkikäteen. Perustuslakisopimuksen käsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti, että valtioneuvosto tiedottaa Eurooppa-neuvoston kokouksista eduskunnalle myös kirjallisesti (EV 218/2006 vp). Tätä käytäntöä on noudatettu joulukuusta 2006. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 36/2006 vp) todennut, että Eurooppa-neuvoston muuttuessa unionin viralliseksi toimielimeksi on aiheellista korostaa perustuslain 97 §:n säännöksiä eduskunnan oikeudesta saada tietoja käsiteltävistä asioista samoin kuin säännöksiä eduskunnan osallistumisesta sen toimivaltaan 96 §:n mukaan kuuluvien Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kokouksia koskevan kirjallisen tiedo-

tuskäytännön lisäksi valtioneuvoston on tarvittaessa saatettava Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi tulevat yksittäiset päätökset eduskunnan käsiteltäviksi erillisinä U-kirjelminä, kun päätösten asiasisältö antaa siihen aiheita.

Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 13/2008 vp), että perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Perustuslakivaliokunta toteaa, että valtioneuvoston toimivalta ulottuu unionin koko toimialalle kattaen näin ollen myös kaikki Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat kysymykset. Perustuslakivaliokunnan mukaan Eurooppa-neuvoston muuttuminen myös muodollisesti Euroopan unionin päätöksiä tekeväksi toimielimeksi on omiaan entisestään vahvistamaan eduskunnalle vastuunalaisen pääministerin asemaa Suomen Eurooppa-politiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa samoin kuin sen seikan merkitystä, että Suomen muusta edustautumisesta päättää valtioneuvosto. Perustuslakivaliokunta toteaa, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta toteaa, että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous on tähän tarkoitukseen käyttökelpoinen ja muodolliselta kannalta riittävä yhteistyön foorumi. Perustuslakivaliokunta toteaa myös, että käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös tasavallan presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistyön välttämättömyyttä ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi.

Neuvosto

Neuvoston tehtävät pysyvät entisellään, ja keskeisin muutos koskee ulkoasiainneuvostoa, jonka puheenjohtajana toimii jatkossa ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. Jäsenvaltiot vastaavat jatkossakin muiden neuvoston kokoonpanojen puheenjohtajuudesta. Ulkoasiainneuvosto erotetaan yleisten asioiden neuvostosta. Yleisten asioiden neuvoston keskeiseksi tehtäväksi tulee neuvoston työskentelyn johdonmukaisuudesta huolehtiminen, Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelu, seuranta ja sen päätösten toimeenpano. Ulkoasiainneuvosto ja yleisten asioiden neuvosto ovat ainoat Lissabonin sopimuksessa määriteltävät neuvoston kokoonpanot. Muista kokoonpanoista päättää Eurooppa-neuvosto.

Lissabonin sopimuksella ei määrätä uuden puheenjohtajuusjärjestelmän yksityiskohdista, vaan Eurooppa-neuvosto säättää järjestelmästä päätöksellä, josta jäsenvaltiot sopivat joulukuussa 2004 (perussopimuksia koskeva julistus nro 9). Sen mukaan neuvoston puheenjohtajuutta — unionin ulkoasiainministerille uskottua ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta — hoitaisi kolmen jäsenvaltion ryhmä 18 kuukauden ajan. Ryhmät muodostetaan tasapuolisen vuorottelun perusteella, ja kukin ryhmän jäsen toimii vuorolleen kuuden kuukauden ajan neuvoston puheenjohtajana. Ryhmän jäsenet voivat myös sopia vaihtoehtoisista järjestelyistä. Neuvoston tekemän päätöksen mukaan Suomen on tarkoitus olla puheenjohtajana vuonna 2020.

Määräenemmistön määritelmä

Määräenemmistön määritelmän osalta Suomi tavoitteli perustuslakisopimusta koskevissa neuvotteluissa yksinkertaista kaksoisenemmistöä eli määräenemmistöjärjestelmää, jossa neuvoston päätökset olisivat edellyttäneet puolta jäsenvaltioista sekä jäsenvaltioiden kansalaisista. Tämä päätöksentekomalli olisi ollut selkeä, tehokas ja tasapuolinen. Jo perustuslakisopimuksessa päädyttiin kuitenkin määräenemmistön määritelmään, joka pääsääntöisesti edellyttää vähintään 55 prosenttia jäsenvaltioista ja 65 prosenttia unionin yhteenlasketusta väestöstä. Päätöksen estä-

miseen tarvitaan aina kuitenkin vähintään neljä jäsenvaltiota, mikä estää kolmea suurinta jäsenvaltiota toimimasta yksin määrävähemmistönä. Tämä määräenemmistön määritelmä säilyy Lissabonin sopimuksessa.

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 toteaa, että tämä järjestelmä on myös Nizzan sopimuksen järjestelmää tasapuolisempi ja selkeämpi eikä se edellytä muutoksia jatkolajantumisten yhteydessä.

Uuteen määräenemmistöpäätöksentekoon on tarkoitus siirtyä 2014, mutta Lissabonin sopimuksessa on erikseen sovittu, että vuosina 2014–2017 jäsenvaltio voi pyytää, että päätös tehdään vanhaa määräenemmistöpäätöksentekoa soveltaen. Tämä oli osa vuoden 2007 hallitustenvälisen kokouksen neuvotteluratkaisuja.

Määräenemmistöpäätöksenteon ala

Suomi on korostanut unionin toimintakyvyn tehostamista. Yksi keskeinen keino toimintakyvyn tehostamisessa on määräenemmistöpäätöksenteon lisääminen, mitä yleistä pyrkimystä ulkoasiainvaliokunta on pitänyt perusteltuna. Käytännön kokemukset unionin toiminnasta ovat osoittaneet, että Suomen kaltaiset pienemmät jäsenvaltiot hyötyvät määräenemmistöpäätöksenteosta. Perustuslakisopimuksen myötä siirryttäisiin yksimielisestä päätöksenteosta määräenemmistöpäätöksentekoon yhteensä 17 kysymyksessä.

Päätöksentekomenettelyt

Lissabonin sopimus vähentää unionin päätöksentekomenettelyjen määrää. Pääsäännöksi lainsäädäntömenettelyssä tulee tavallinen lainsäätämisyjärjestys, joka vastaa käytännössä nykyistä yhteispäätösmerkittelyä eli menettelyä, jossa neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat tasaväkiset lainsäätäjät. Lainsäätämismenettelyssä hyväksyttävät säädökset olisivat asetus, direktiivi ja päätös, mikä vastaa nykyisiä säädöstyyppejä

(perustuslakisopimuksessa nimikkeet sen sijaan olivat eurooppalaki, eurooppapuitelaki ja eurooppapäätös). Lissabonin sopimus laajentaa tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttöalaa merkittävästi, mikä merkitsee Euroopan parlamentin aseman vahvistumista. Tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä sovellettaisiin 86 alalla nykyisen 37 sijaan. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen rinnalla on erityinen lainsäätämisyjärjestys, jota sovelletaan 30 alalla. Erityistä lainsäätämismenettelyä sovelletaan aloilla, joilla on erityisluonne tai jotka ovat jäsenvaltioille poliittisesti arkaluonteisia. Tietyissä määränemmistöpäätösten alaan kuuluvissa kysymyksissä jäsenvaltiolla on mahdollista edellyttää tarvittaessa yksimielistä päätöksentekoa (ns. hätäjarru). Ulkoasiainvaliokunta pitää unionin päätöksentekomenettelyjen määrän vähentämistä ja selkeyttämistä tärkeänä unionin tehokkuuden ja ymmärrettävyyden kannalta.

Merkittävimpana poikkeuksena lainsäätämismenettelystä on yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, jolla Lissabonin sopimuksen mukaan ei voi antaa lainsäädännöksi luokiteltavia säädöksiä.

Euroopan komissio

Komission osalta Suomi on pitänyt tärkeänä ratkaisua, joka turvaa komission puolueettoman aseman ja toimintakyvyn. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että yhteisömenetelmä edellyttää jatkossakin itsenäistä ja vahvaa komissiota, joka myös käyttää toimivaltaansa määrätietoisesti. Komission perustehtävät säilyvät perustuslakisopimuksessa nykyisellään, ja sen aseman ja toimintaedellytysten voidaan katsoa vahvistuvan mm. unionin pilarijaon poistamisen myötä. Tämä vahvistaa komission asemaa unionin pääasiallisena lainsäädäntöaloitteiden antajana. Myös ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan jäsenyys komissiossa voi oikein toteutettuna vahvistaa komissiota unionin kokonaisedun hoitajana. Ulkoasiainvaliokunta toteaa kuitenkin, että lopullinen arvio komission aseman kehittymisestä erityisesti suhteessa vahvistuvaan Eurooppa-neuvostoon voidaan tehdä vasta siinä vaiheessa, kun toimielinjärjestelmän uu-

det käytännöt ovat muodostuneet ja niiden tosiasiallinen vaikutus on voitu todeta. Tässäkin mielessä Lissabonin sopimuksen avoimeksi jättämien kysymysten toimeenpanolla on erityinen merkitys toimielinten väliselle tasapainolle.

Komission kokoonpanon osalta Suomi tavoitelteli perustuslakisopimuksessa ratkaisua, jossa komissiossa olisi ollut yksi äänivaltainen jäsen kustakin jäsenvaltiosta, mutta hyväksyi jäsenmäärän vähentämisen osana toimielinjärjestelmää koskevaa kokonaisratkaisua. Suomi piti tärkeänä, että komission sisälle ei synnytetä muodollisia hierarkioita ja ehdottoman tasapuolisesti rotaatiosta pidetään kiinni. Pienempään komissioon ja tasapuoliseen vuorotteluun perustuva malli sisältyi jo Nizzan sopimukseen.

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. Lissabonin sopimuksen mukaan jäsenet komissioon valitaan tasapuolisen vuorottelun mukaisesti ja sen sallimissa rajoissa komissio pyritään muodostamaan siten, että se ilmentää jäsenvaltioiden väestöllistä ja maantieteellistä kirjoa. Tähän suppeampaan komissioon siirrytään vuonna 2014. Vuosiksi 2009–2014 nimitettävässä komissiossa on vielä yksi jäsen kustakin jäsenmaasta.

Lissabonin sopimukseen sisältyy kuitenkin uutena elementtinä mahdollisuus muuttaa komission kokoonpanoa Eurooppa-neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan toteamukseen, että eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien kannalta on tärkeää, että se saa välittömästi tiedon, jos keskusteluja tällaisen päätöksen valmistelusta käydään (SuVL 1/2008 vp).

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että komission pienentämisellä on merkitystä unionin toiminnan kannalta. Laajan komission kollegiossa on jäsentensä kautta asiantuntemusta jokaisen jäsenmaan olosuhteista, kun taas suppeassa kokoonpanossa tätä edustavuutta ei enää ole. Tämän takia erityisesti komission toiminnan avoi-

muutta ja vuorovaikutusta jäsenvaltioiden kanssa tulee kehittää.

Korkea edustaja

Lissabonin sopimuksella perustetaan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tehtävä. Korkea edustaja toimisi ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana ja olisi samalla komission jäsen ulkosuhteista vastaavana komission varapuheenjohtajana. Korkeassa edustajassa yhdistyisivät siis nykyiset yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan, ulkosuhdekomissaarin ja puheenjohtajavaltion tehtävät ulkoasiainneuvoston toimintakentällä. Unionin ulkoasiainministerin alaisuuteen on tarkoitus perustaa Euroopan ulkosuhdehallinto. Ulkosuhteita, korkean edustajan tehtäviä ja ulkosuhdehallintoa käsitellään jäljempänä.

EU-tuomioistuin

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

Toimielinten väliset suhteet

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että monet Lissabonin sopimukseen sisältyvät toimielinratkaisut edellyttävät yksityiskohtaisempia toimeenpanopäätöksiä ja näiden valmistelu on vireillä. Suuri valiokunta on pitänyt tärkeänä, että Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, komission puheenjohtajan, korkean edustajan ja puheenjohtajavaltion keskeisten toimijoiden roolit ovat mahdollisimman selkeät hyvissä ajoin ennen sopimuksen voimaantuloa (SuVL 1/2008 vp).

Keskeinen avoin kysymys liittyy Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan asemaan ja tehtäviin. Sopimuksessa todetaan, että pysyvän puheenjohtajan tehtävänä on johtaa Eurooppa-neuvoston kokouksia, huolehtia työn valmistelusta ja jatkuvuudesta sekä edustaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa omalla tasollaan. Suuri valiokunta on korostanut, että Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ensisijaisena tehtävänä tulee olla Eurooppa-neuvoston kokouksen johtaminen ja työn ohjaaminen, olla ennen kaikkea työn organisoija. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajasta ei saa muodostua erillistä institutiota, eivätkä puheenjohtajan tehtävät ja tosiasiallinen vaikutusvalta saa muodostua liian vahvoiksi suhteessa komission puheenjohtajaan (SuVL 1/2008 vp). Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että toimielinten välisen tasapainon takia on tärkeää, että Eurooppa-neuvoston pysyvä puheenjohtaja toimii tehtävässään ennen kaikkea em. puheenjohtajan roolissa ja tukeutuu neuvostossa tapahtuvaan valmisteluun. Tästä syystä yleisten asioiden neuvostolle on tarkoituksenmukaista rakentaa vahva asema Eurooppa-neuvoston valmistelijana, joka sille sopimuksen mukaan myös kuuluu. Tämän kanssa linjassa on se, että Eurooppa-neuvoston pysyvä puheenjohtajalle ei pidä myöskään rakentaa merkittävää muista rakenteista itsenäistä virkamiehistöä, vaan pysyvän puheenjohtajan pitää tukeutua neuvoston sihteeristön ja Euroopan ulkosuhdepalvelun virkamiesvalmisteluun, jotta kilpailevia rakenteita ei muodostu. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan keskittyminen puheenjohtajan tehtävään on tarkoituksenmukaista senkin takia, että hän olisi tässä tehtävässään tehokas. Valiokunnan toteamat rajaukset puheenjohtajan tehtävään eivät merkitse sitä, että puheenjohtajasta haluttaisiin heikkoa toimijaa, vaan sopimuksessa tarkoitettuun tehtäväänsä keskittyvää.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että Lissabonin sopimus ei enää nimeä ulkoasiainministereitä Eurooppa-neuvoston jäseniksi, vaan sopimuksessa todetaan, että Eurooppa-neuvostoon kuuluvaa valtion- tai hallituksen päämiestä voi kokouksessa avustaa ministeri. Koska Eurooppa-neuvoston työskentely on syytä kytkeä toi-

minnan johdonmukaisuuden ja toimielinten välisen tasapainon vuoksi tiiviisti neuvoston valmisteluun, on valiokunnan mielestä tärkeää, että yleisten asioiden neuvoston toimintaa tuetaan myös kansallisin ratkaisuin. Tässä tarkoituksessa on valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaista, että pääministeri käyttää Eurooppa-neuvostossa avustajanaan nimenomaisesti yleisten asioiden neuvostossa Suomea edustavaa ministeriä, jotta neuvoston tekemällä valmistelutyöllä on välitön yhteys Eurooppa-neuvostoon ja samalla neuvostossa toimiva ministeri saa Eurooppa-neuvostoon osallistumisen kautta tukea omalle toiminnalleen yleisten asioiden neuvostossa. Tämä ei poissulje sitä mahdollisuutta, että Eurooppa-neuvostossa avustava ministeri voi joustavasti ja tapauskohtaisesti olla myös muu ministeri, kun Eurooppa-neuvoston asialista sitä luontevasti edellyttää. Tarvittaessa ministereitä voi vaihtaa asiakohdittain. Olennaisinta on, että Suomea Eurooppa-neuvostossa pysyvästi edustavan pääministerin lisäksi Suomella on käsiteltävien asioiden kannalta tarkoituksenmukainen edustus.

Eurooppa-neuvoston pysyvälle puheenjohtajalle on sopimuksessa osoitettu tehtävä edustaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa omalla tasollaan. Valiokunta toteaa, että tämä tehtävä on tarpeellinen, koska korkean edustajan luonteva toimintataso on ulkoministeritaso. Tämä on osoittautunut käytännöksi nykyjärjestelmässäkin, eikä ole odotettavissa, että korkean edustajan kaksoishatuttaminen komission varapuheenjohtajaksi muuttaisi tätä käytäntöä. Siksi unionin ulkoisen toiminnan kannalta on eduksi, että komission puheenjohtajan rinnalla myös yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka saa korkean tason pysyvän edustajan Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan muodossa, joka pystyy luontevasti toimimaan maailmanpolitiikan korkeimmalla johtotasolla. Komission puheenjohtaja ei voi edustaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan yutp-tehtävä on hyödyllinen erityisesti unionin päämiestason ns. kolmasmaakokouksissa eli EU:n säännöllisissä tapaamisissa mm. Yhdysvaltojen, Venäjän, Kiinan, Intian ja Ukrai-

nan korkeimman johdon kanssa, jossa EU:ta ovat tähän asti edustaneet komission puheenjohtaja, puheenjohtajavaltion valtion- tai hallituksen päämies, korkea edustaja ja ulkosuhdekomissaari.

Eurooppa-neuvoston pysyvä puheenjohtaja vie neuvoston puheenjohtajuutta hoitavan maan valtion- tai hallituksen päämieheltä keskeisen tehtävän Eurooppa-neuvoston johdossa. Puheenjohtajavaltion päämiehen roolia pohditaan osana Lissabonin sopimuksen toimeenpanon avoimia kysymyksiä. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että tätä roolia on luontevin hakea EU:n sisäisestä toiminnasta, jossa puheenjohtajavaltiolla on jatkossakin keskeinen vastuu neuvoston toiminnan johdonmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta. Puheenjohtajamaan johtajalle kuuluu luonteva tehtävä EU:n sisäistä päätöksentekoa koskevien keskeisten poliittisten ratkaisujen edistäjänä. Valiokunta toteaa myös, että kiertävällä puheenjohtajuudella on ollut myönteinen merkitys unionin näkyvyydelle jäsenmaissa ja kansalaisten keskuudessa. Sen sijaan valiokunta katsoo, että unionin ulkosuhteista puheenjohtajavaltion johtajalle ei ole syytä hakea keskeistä asemaa, koska Lissabonin sopimuksen olennaisten ulkosuhteita koskevien ratkaisujen tarkoituksena on nimenomaan asettaa unionin ulkoinen edustautuminen puolivuotista rotaatiota pysyvämpien edustajien varaan.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue

Oikeus- ja sisäasioissa Lissabonin sopimuksen olennainen ratkaisu on pilarirakenteen purkaminen. Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka, henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka sekä oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa kuuluvat jo nykyisellään yhteisösopimuksen (I-pilari) alaisuuteen. Lissabonin sopimuksen myötä hallitusten välinen oikeus- ja sisäasioita koskeva yhteistyö (III-pilari) eli poliisiyhteistyö sekä rikosoikeudellinen yhteistyö siirretään osaksi yhteisösopimusta (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta), jolloin yhteisöoikeuden keskeisiä menettelyjä aletaan soveltaa myös näillä aloilla. Tämä po-

liisyyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön yhteisöllistäminen merkitsee sitä, että komissio saa aloiteoikeuden, päätöksenteossa ryhdytään soveltamaan määräenemmistöpäätöksentekoa, Euroopan parlamentti osallistuu päätöksentekoon ja yhteistyö tulee unionituomioistuimen toimivaltaan. Hallintovaliokunta on pitänyt oikeus- ja sisäasioita koskevaa kehitystä merkittävänä ja myönteisenä (HaVL 7/2006 vp, HaVL 11/2008 vp). Suuri valiokunta on todennut, että Lissabonin sopimus mahdollistaa tehokkaamman yhteistyön vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, mikä on välttämätöntä etenkin järjestäytyneen rikollisuuden, ihmiskaupan ja terrorismin torjunnassa (SuVL 1/2008 vp).

Lissabonin sopimuksessa on kuitenkin määräyksiä, joiden on tarkoitus turvata jäsenvaltioiden sisäinen toimivaltaisuus poliisiasioissa ja rikosasioissa. Lakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että rikosoikeudellisessa yhteistyössä menettelyihin sisältyy hätäjarrumekanismi ja muita tasapainottavia tekijöitä rikosoikeuden kansallisten erityispiirteiden huomioimiseksi (LaVL 8/2008 vp). Hallintovaliokunta toteaa, että operatiivisessa poliisiyhteistyössä on uusi määräys hätäjarrumenettelystä, mutta sopimuksessa on myös mahdollisuus aloittaa asiasta tiiviimpi yhteistyö, jolla halukkaat valtiot voivat kehittää operatiivista yhteistyötään. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että sopimuksessa on määräykset tiiviimmän yhteistyön mahdollisuudesta, jolloin yhteistyö kanavoituu unionin rakenteisiin, eikä sen ulkopuolisille järjestelyille ole jatkossa tarvetta. Tiiviimpi yhteistyö takaa sen, että unionin perus- ja ihmisoikeuksien tasoa noudatetaan yhteistyössä (HaVL 11/2008 vp).

Oikeus- ja sisäasioiden osalta Lissabonin sopimuksessa on määräyksiä, joita valiokunnat ovat pitäneet ongelmallisina. Lakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena mahdollisuutta siirtyä määräenemmistöpäätöksentekoon perheoikeuden alalla, koska perheoikeudellinen lainsäädäntö on sidoksissa kussakin valtiossa vallitseviin arvoihin ja perhekäsityksiin (LaVL 16/2006 vp). Tästä syystä lakivaliokunta pitää myönteisenä, että Lissabonin sopimukseen on sisällytetty määräys, että ehdotus siirtymisestä tavalliseen

lainsäätämisyjärjestykseen on toimitettava kansallisille parlamenteille ja yksikin kansallinen parlamentti voi estää tähän siirtymisen (LaVL 8/2008 vp).

Toinen ongelmalliseksi katsottu asia on Lissabonin sopimukseen sisältyvä oikeusperusta Euroopan syyttäjänviraston perustamiseksi. Sen tehtävät koskisivat unionin taloudellista etua vahingoittavien rikosten torjuntaa, mutta sen valtuuksia voisi Eurooppa-neuvoston yksimielisellä päätöksellä laajentaa rajat ylittävään vakavaan rikollisuuteen. Syyttäjänviraston perustamisen sallivaan oikeusperustaan lisättiin vuoden 2007 hallitustenvälisessä kokouksessa hätäjarrumekanismi, mutta samalla annettiin mahdollisuus edetä tiiviimmän yhteistyön kautta. Lakivaliokunta on pitänyt syyttäjänviraston perustamista ongelmallisena, mutta toteaa lausunnossaan, että olennaista on se, että Suomi voi jättäytyä viraston perustamisen ulkopuolelle (LaVL 8/2008 vp).

Yhteisvastuulauseke

Lissabonin sopimukseen sisältyy yhteisvastuulauseke (ns. solidaarisuuslauseke), joka velvoittaa unionin ja sen jäsenvaltiot toimimaan yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terroriiskun, luonnonmullistuksen tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Yhteisvastuulausekkeen mukaiset avustamistoimet käsittelevät kaikki unionin käyttöön annettavat voimavarat, mukaan lukien sotilaalliset voimavarat.

Ulkoasiainvaliokunta on jo aiemmissa käsittelyissä (UaVM 2/2006 vp, UaVM 13/2006 vp) korostanut, että yhteisvastuulauseke on luonnollinen sitoumus unionin kaltaisessa tiiviissä poliittisessa liitossa. Ulkoasiainvaliokunta edellytti selvitystä yhteisvastuulausekkeen vaikutuksista ja toimeenpanoon vaadittavista toimenpiteistä (UaVM 13/2006 vp). Ulkoasiainvaliokunta on pitänyt tärkeänä, että yhteisvastuulausekkeen mukaisten toimenpiteiden valmiuksista huolehditaan. Hallituksen esityksessä on käyty seikkaperäisesti läpi Suomen lainsäädäntöä yhteisvastuulausekkeen toteuttamisen näkökulmasta, ja sen perusteella on todettavissa, että

lainsäädännöllinen pohja yhteisvastuulausekkeen toimeenpanolle on asianmukainen ja yhteisvastuulausekkeen mukaiset tehtävät on nyttemmin huomioitu myös puolustusvoimia ja asevelvollisuutta koskevassa lainsäädännössä (PuVL 4/2008 vp).

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että oikeus- ja sisäasioiden neuvoston aloitteesta unionille kehitetään kriisi- ja hätätilajärjestelyä, jonka menettelyt soveltuisivat luontevasti yhteisvastuulausekkeen toimeenpanoon ja jonka käyttöä puoltaisi se, että yhteisvastuulausekkeen todennäköisissä toteuttamistilanteissa pääroolissa olisivat jäsenmaiden siviiliviranomaiset, erityisesti sisäasiainhallinnon toimialalta. Valiokunta korostaa, että hallituksen tulee toimia niin, että unioni välttää päällekkäisten rakenteiden luomista yhteisvastuulausekkeen toteuttamiseksi. Valiokunta on aiemmin todennut (UaVM 2/2006 vp), että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekorakenteiden käyttö yhteisvastuulausekkeen toteuttamisessa on epäjohtamusta ja menettelyjä pitäisi rakentaa sisäasioita käsittelevien rakenteiden varaan.

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 4/2008 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 (UaVM 2/2006 vp), pitää ulkoasiainvaliokunta tärkeänä, että kaikki jäsenvaltioiden resurssit — mukaan luettuna 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. Yhteisvas-

tuulausekkeen tarkoittamia tehtäviä voivat olla tilanteesta riippuen toteuttamassa myös muut laajat viranomaistahot.

Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut

Lissabonin sopimuksessa on määräys, jonka mukaan yleistä taloudellista etua koskevilla palveluilla on erityisasema unionin toiminnassa. Vastaava määräys sisältyy nykysopimukseen. Yleistä taloudellista etua koskevilla palveluilla tarkoitetaan palveluita, joiden osalta julkinen valta on säätänyt erityisistä vaatimuksista, jotka voivat koskea esim. alueellisten tai sosiaalisten näkökohtien huomioimista. Lissabonin sopimukseen sisältyy kuitenkin uutena asiana unionille annettu mahdollisuus määritellä näitä palveluja koskevista periaatteista sekä taloudellisista ja rahoituksellisista edellytyksistä. Suomi suhtautui tähän mahdollisuuteen varauksellisesti. Sopimukseen on sisällytetty pöytäkirja, jossa korostetaan, että perussopimusten määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää yleistä etua koskevia, muita kuin taloudellisia palveluja. Uutta toimivaltaa on myös rajoitettu kirjauksilla, jotka kaventavat sen soveltamisalaa. Liikenne- ja viestintävaliokunta, talousvaliokunta, sivistysvaliokunta sekä sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnittävät lausunnoissaan huomiota yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin sekä määrittelemisen tulkinnanvaraisuuteen ja korostavat, että määräyksen soveltamisessa pitää huomioida jäsenvaltioiden erityispiirteet (LiVL 11/2008 vp, TaVL 15/2008 vp, SiVL 6/2008 vp, StVL 6/2008 vp). Liikenne- ja viestintävaliokunta katsoo, että yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden osalta valtioneuvoston on korostettava mahdollisuutta kansallisen toimivallan käyttöön, jotta palveluihin liittyvät kansalliset erityistarpeet voidaan riittävällä tavalla huomioida.

Unionin ulkosuhteet

Perustuslakisopimuksen keskeinen ulkosuhteita koskeva tavoite oli unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden kohentaminen ja tehostaminen. Unionin ulkosuhdetoiminnan heikkoutena

on pidetty sen hajanaisuutta, koska ulkoinen toiminta ja edustautuminen on jakautunut monelle toimijalle. Lissabonin sopimuksen ulkosuhdeosiot ovat muuttumattomia perustuslakisopimuksesta, lukuunottamatta vähäisiä muutoksia, kuten unionin ulkoasiainministerin nimikkeestä luopuminen. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka muodostaa jatkossakin oman kokonaisuutensa, jossa toimivalta on jäsenvaltioilla, mutta uudet institutionaaliset järjestelyt parantavat edellytyksiä toimia yhtenäisemmällä tavalla.

Olenainen muutos on ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan kokonaisvaltainen tehtävä. Korkea edustaja sekä edustaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, johtaa ulkoasiainneuvostoa että toimii komissiossa ulkosuhteista vastaavana komissaarina, komission varapuheenjohtajana. Korkea edustaja on siis unionin toimivaltainen edustaja ulkosuhteiden koko tehtäväkentällä. Tällä parannetaan merkittävästi unionin ulkoisen edustautumisen johdonmukaisuutta, kun yksi henkilö vastaa koko toimintakentästä. On huomattava, ettei komission puheenjohtajalla eikä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajilla ole vastaavanlaajuisia toiminnallista kattavuutta. Komission puheenjohtaja voi edustaa ainoastaan yhteisön ulkosuhteita ja Eurooppa-neuvoston pysyvä puheenjohtaja yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Korkea edustaja on käytännössä unionin ulkoministeri, vaikka nimikkeestä luovuttiinkin.

Korkean edustajan työvälineeksi perustetaan unionin ulkosuhdehallinto, jonka on määrä koostua komission, neuvoston sihteeristön ja jäsenmaiden lähettämästä henkilöstöstä. Unionin edustustot kolmansissa maissa tulevat ulkosuhdepalvelun alaisuuteen, ja ne edustavat jatkossa sekä komissiota että yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Ulkoasiainvaliokunta on käsitellyt ulkosuhdehallintoa seikkaperäisesti erillisessä lausunnossaan (UaVL 6/2005 vp), jonka peruslinjaukset ovat yhä päteviä. Valiokunta toteaa, että ulkosuhdehallinnon järjestäminen kuuluu Lissabonin sopimuksen avoimeksi jättämiin toimeenpanokysymyksiin ja sitä koskevat keskustelut ovat vireillä. Valiokunta pitää tärkeänä, että ulkosuhdehallinnosta muodostuu myös Eu-

rooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan työväline puheenjohtajan yutp-tehtävissä, jotta unionin toiminta olisi mahdollisimman yhtenäistä. Valiokunta on myös pitänyt tärkeänä, että vahvassa yhteisötoimivallassa olevat tehtävät pysyvät komission valmistelussa. Erityisesti kauppapolitiikassa on tarkoituksenmukaista, että sen valmistelu säilyy jatkossakin komissiossa ja kauppakomissaarin tehtävä pysyy eheänä, koska yhteinen kauppapolitiikka on ala, jolla unioni on kyennyt tehokkaaseen ja vaikuttavaan ulkoiseen toimintaan.

Yhteisen kauppapolitiikan alalla Lissabonin sopimus siirtää unionin yksinomaiseen toimivaltaan ulkomaiset suorat sijoitukset ja palvelukaupan. Suomi on pitänyt tätä muutosta tärkeänä, koska yhä suurempi osuus maailmankaupasta on palvelukauppaa. Siirtämällä palvelukauppa unionitoimivaltaan parannetaan unionin neuvotteluasemia merkittävästi ja tehostetaan kauppapolitiikan toteuttamista. Palveluiden siirtymisen unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja määränemmistö päätöksenteon piiriin aikaansai tarpeen tämentää julkisten peruspalvelujen suhdetta kauppapolitiikkaan. Sopimuksessa on Suomen ja Ruotsin aloitteesta määräys, jonka mukaan päätökset sosiaali-, koulutus- ja terveyspalveluiden kaupan alalla tehdään yksimielisesti, mikäli sopimukset voivat vakavasti haitata näiden palvelujen järjestämistä kansallisella tasolla. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa lausunnossaan, että haitan määrittelytavasta ei ole määräyksiä (StVL 6/2008 vp). Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa asiantuntijaselvityksen perusteella, että haitan määrittely tapahtuisi osana unionin kauppapoliittista päätöksentekomenettelyä ja edellyttää jäsenmaiden aloitteellisuutta.

Euroopan parlamentti saa Lissabonin sopimuksella aseman unionin kauppapoliittisessa päätöksenteossa, jossa sillä nyky sopimuksissa ei ole ollut päätösvaltaa. Jatkossa kauppapoliittiset sopimukset edellyttävät neuvoston lisäksi Euroopan parlamentin hyväksyntää. Valiokunnan saaman asiantuntijaselvityksen mukaan Euroopan parlamentin osallistumisella on todennäköisesti merkittävä vaikutus kauppapolitiikan hoitamiseen, ja valiokunta edellyttää Euroopan

parlamentin huomioimista varhaisessa neuvotteluvaiheessa.

Valiokunta toteaa, että unionin kauppapoliittisen toimivallan kasvun myötä yhä useampi kauppapoliittinen sopimus hyväksytään yksinomaan unionin päätöksin. Ns. sekasopimukset, joissa on sekä unionin että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä, tulevat jatkossakin eduskunnan hyväksyttäviksi. Aiemmin kauppapoliittiset sopimukset ovat säännönmukaisesti tulleet eduskunnan hyväksyttäviksi sekasopimuksina, koska kauppasopimukset ovat sisältäneet mm. palvelukauppaa koskevia määräyksiä. Tämä antaa aihetta korostaa perustuslain 96 ja 97 §:n määräyksiä sopimusten saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi varhaisessa valmisteluvaiheessa ottaen myös huomioon em. tarve tarkastella sopimusten vaikutuksia julkisten peruspalveluiden järjestämiseen.

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat olennaiset muutokset ovat sotilaallisia voimavaroja koskeva rakenteellinen yhteistyö ja keskinäinen avunantovelvoite (eli ns. turvatakuu). Eurooppalaisen puolustusmateriaaliyhteistyön kehittämistä varten perustettu Euroopan puolustusvirasto on jo käynnistynyt erillisin päätöksin. Lissabonin sopimuksella vahvistetaan myös siviilikriisinhallinnan merkitystä lisäämällä sitä koskevia mainintoja sopimustekstiin.

Rakenteellinen yhteistyö

Lissabonin sopimuksella 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 määränemmistöllä korkeaa edustajaa kuultuaan. Päätöksen myöhemmin mukaan haluavan jäsenvaltion osallistumisesta pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön tekevät neuvostossa ne jäsenvaltiot, jotka jo osallistuvat kyseiseen toimintaan. Päätös tehdään tällöin määränemmistöllä korkean edustajan kuulemisen jälkeen. Puolustusvaliokunta toteaa lausunnossaan (PuVL 4/2008 vp), että Suomi täyttäisi pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön osallistumista koskevat yleiset edellytykset ja osallistuminen olisi Suomelle mielekästä. Ulkoasiainvaliokunta viittaa myös saamaansa asiantuntijalausuntoon ja toteaa, että kanta rakenteelliseen yhteistyöhön on aiheellista muodostaa viipymättä. Mikäli osallistuminen on Suomen etujen mukaista, on yhteistyöhön syytä osallistua heti alkuvaiheesta, koska alkuvaiheessa yhteistyön muotoutumiseen on suurimmat vaikutusmahdollisuudet (PuVL 4/2008 vp). Myöhemmässä vaiheessa osallistuminen edellyttää myös osallistuvien maiden hyväksyntää em. menettelyssä.

Keskinäinen avunantovelvoite

Lissabonin sopimukseen sisältyy keskinäinen avunantovelvoite (ns. turvatakuulauseke), jossa todetaan, että jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissä olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Avunantolausekkeessa todetaan myös, että lauseke ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen. Lausekkeessa myös todetaan, että Pohjois-Atlantin liitto (Nato) on jäseninä oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin.

Avunantovelvoitetta on käsitelty seikkaperäisesti ulkoasiainvaliokunnan aiemmissa mietinnöissä (UaVM 2/2006 vp, UaVM 13/2006 vp). Valiokunta viittaa myös puolustusvaliokunnan lausuntoon, jossa avunantovelvoitetta on käsitelty (PuVL 4/2008 vp). Avunantovelvoite ei ole muuttunut perustuslakisopimuksesta, eikä sitä

pyritty myöskään avaamaan miltään taholta vuoden 2007 hallitustenvälisessä kokouksessa.

Valiokunnan kuulemien oikeudellisten asiantuntijoiden mukaan Lissabonin sopimuksen avunantolauseke on sanamuodoltaan oikeudellisesti sitova ja myös tyypillinen sotilaallista avunantovelvoitetta ilmaiseva sopimusmääräys. Muita vastaavia esimerkkejä ovat mm. Länsi-Euroopan unionin (WEU) ja Naton avunantovelvoitteet. Valiokunnan kuulemien oikeudellisten asiantuntijoiden mukaan on myös selvää, että viittauksella tiettyjen maiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen ei rajata näitä maita lausekkeen soveltamisen ulkopuolelle. Avunantovelvoite on suoraan jäsenvaltioita sitova, eikä se suoranaisesti osoita unionille tehtävää avunantovelvoitteen toteuttamisessa, vaan kyseessä on nimenomaan jäsenvaltioiden velvoite auttaa toisiaan ja käänteisesti oikeus saada apua.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että olennaista erilaisissa sopimuksellisissa turvakuissa on sinänsä sopimuskirjausten taustalla vallitsevat poliittiset ja sotilaalliset olosuhteet, ei niinkään lausekkeiden tarkat sanamuodot. Avunantovelvoitteen 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 antamaan tarvittaessa muille jäsenvaltioille apua ja odottaa saavansa avunantovelvoitteen tarkoittamissa tilanteissa apua muilta jäsenvaltioilta. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä Suomen turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävänä ja johdonmukaisena linjauksena. Valiokunta toteaa, että Ruotsi on määritellyt suhtautumisensa avunantovelvoitteeseen samansisältöisesti (mm. Säkerhet i samverkan — Försvarsberedningens omvärldsanalys, Ds 2007:46).

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Lissabonin sopimuksen avunantovelvoite ei sinänsä merkitse yhteiseen puolustukseen siirtymistä. Siitä mahdollisuudesta on Lissabonin sopimuksessa olemassa oma määräyksensä, jonka mukaan yh-

teiseen puolustukseen voidaan siirtyä Eurooppa-neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Avunantovelvoite tuo kuitenkin unioniin merkittävän sotilasliitolle ominaisen elementin, vaikka on samalla korostettava, että unioni ei ole sotilasliitto, vaan laaja turvallisuusyhteisö. Pohjois-Atlantin liitossa (Nato) avunantovelvoite edelsi sen toteuttamista koskevien käytännön valmiuksien rakentamista. EU:lle ei olla tässä vaiheessa rakentamassa aluepuolustuksen yhteisiä valmiuksia, koska 21 EU:n jäsenvaltiota on järjestänyt kollektiivisen puolustuksen valmiudet Naton kautta. Euroopan unionin jäsenvaltiot eivät myöskään koe sellaista sotilaallista uhkaa, joka edellyttäisi yhteisen puolustuksen rakentamista. Naton avunantovelvoite ei luonnollisestikaan koske siihen kuulumattomia maita, mutta useimpien EU-maiden tukeutuminen Naton rakenteisiin ei kuitenkaan estä EU-maiden kesken annettavaa sotilaallista apua. EU:n avunantovelvoitetta ei Natoon kuuluvissa maissa aktiivisesti puida, mutta sitä ei myöskään kyseenalaisteta. Avunantovelvoite on olennainen kysymys Natoon kuulumattomille EU:n jäsenmaille ja edellyttää näiden omaa arviointia.

Avunantolausekkeen viittauksella tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen on valiokunnan mielestä merkitystä sekä Nato-maille että niille jäsenvaltioille, joilla on omia lainsäädännöllisiä määräyksiä tai perinteitä maan turvallisuuspoliittisen linjan määrittelystä, kuten Itävallan perustuslakiin kirjattu puolueettomuus tai Irlannin perinteinen puolueettomuuspolitiikka. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että viittaus tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen ei valiokunnan saamien selvitystenkään valossa tarkoita sitä, että nämä maat olisi rajattu turvakuun ulkopuolelle, vaan 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 tiivis kanssakäyminen. Unionilla on yhteinen arvoperusta, yhteinen päätöksentekojärjestelmä, yhteinen lainsäädäntöpohja, yh-

dentynyt 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. Valiokunta on myös aikaisemmissa vaiheissa korostanut, että olisi epäjohtamukaista, jos puolustusta ei koskisi samanlainen solidaarisuuden henki kuin kaikkea muutakin unionin toimintaa (UaVM 2/2006 vp).

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että vaikka unionilla ei tässä vaiheessa ole suunnitelmia yhteisen puolustuksen toteuttamisesta on samalla selvää, että unionin jäsenvaltioina on sotilaallisesti suorituskykyisiä maita — ml. kaksi ydinasevaltiota — ja jäsenvaltioilla on hyvät keskinäiset yhteistoimintavalmiudet, joita on kehitetty kriisinhallinnan kautta. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä on selvää, että myös käytännössä sotilaallista apua voidaan EU-maiden kesken antaa ja että tämän avun mahdollisuus itsessään muodostaa merkittävän unionin jäsenvaltioita suojaavan pelotteen. Luonnollisesti institutionaalisten rakenteiden kehittäminen tässä tarkoituksessa olisi omiaan lisäämään näitä valmiuksia. Valiokunta toteaa, että EU:n sotilasrakenteet kehittyvät kriisinhallinnan kautta ja EU-operaatioiden käytettävissä on jo nykyisellään kyvykkäitä kansallisia sotilasesikuntia.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa kantanaan, että unionin avunantovelvoite on selkeä. Se ei periaatteessa poikkea Naton vastaavasta velvoitteesta siinä mielessä, että velvoitteen mukainen avunantopäätös on aina tapauskohtainen ja edellyttää jäsenvaltioiden poliittista harkintaa. Myös Naton sotilasvoimat ovat sen jäsenvaltioiden varassa. Olennainen laadullinen ero Natoon on tietenkin siinä, että EU:lla ei ole vastaavia kehittyneitä rakenteita sotilaallisen avun suunnitteluun ja koordinaatioon. Kyseessä on vastaava kehitys kuin unionin ulkopoliitikassa, jossa unionin tiivistyvä ulkopoliittinen yhteistyö on merkinnyt sitä, että jäsenvaltio ei voi käytännössä olla ulkopoliitikassaan puolueeton, koska se on sitoutunut unioniin ja sen yhteisiin tavoitteisiin. Avunantovelvoitteen ja sen rinnalla tiivistyvän

turvallisuus- ja puolustuspoliittisen yhteistyön myötä jäsenvaltiot sitoutuvat toisiinsa monin eri tavoin, myös sotilaallisesti.

Ulkoasiainvaliokunta edellytti perustuslakisopimuksen käsittelyn yhteydessä selvitystä avunantovelvoitteen vaikutuksista ja toimeenpääntöön vaadittavista toimenpiteistä (UaVM 13/2006 vp). Tämä valtiosihteerin laatima ulkoasiainministeriön selvitys on annettu ulkoasiainvaliokunnalle huhtikuussa 2008 (UTP 7/2008 vp). Valiokunta pitää selvitystä merkittävänä avunantovelvoitteen arvioimisessa. Valiokunta toteaa kuitenkin selkeyden vuoksi, että selvityksen arvio avunantovelvoitteesta päättämisestä ei valiokunnan käsityksen eikä myöskään valiokunnan kuulemien oikeudellisten asiantuntijoiden mukaan ole perusteltu. Valiokunta viittaa myös puolustusvaliokunnan lausuntoon (PuVL 4/2008 vp). Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että avunantovelvoitteen toteuttaminen ei edellytä yksimielistä päätöstä unionissa, koska avunantovelvoite on suoraan jäsenvaltioita sitova, eikä avunantovelvoite osoita unionille toimivaltaa avunannosta päättämiseen. Päätökset avun antamisesta ja avun sisällöstä tehdään kussakin jäsenvaltiossa hyökkäyksen kohteeksi joutuvan jäsenvaltion pyynnöstä. Tämä ei luonnollisestikaan poissulje sitä, että näitä kriisitilanteita varmasti käsiteltäisiin samalla unionin toimielimissä, ne eivät vaan tee päätöstä avun antamisesta, vaan tämä päätös kuuluu jäsenvaltioille.

Ulkoasiainvaliokunnan käsittelyssä on arvioitu, soveltuisiko avunantovelvoite jäsenvaltioita koskettaviin sisäisiin aseellisiin selkkauksiin, äärimmäisenä ja hyvin teoreettisena esimerkkinä sisällissotaan. Valiokunta toteaa, että avunantovelvoitetta koskevat pyynnöt harkitaan kussakin jäsenvaltiossa tapauskohtaisesti, mutta avunantovelvoitteen luonnehdinta sen soveltumisesta jäsenvaltion alueeseen kohdistuvassa sotilaallisessa hyökkäyksessä lähtee oletuksesta, että hyökkääjä on jäsenvaltion ulkopuolinen taho.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että valtiosihteerin selvityksessä tuodaan esille myös kysymys avunantovelvoitetta koskevien

kansallisten valmiuksien kehittämisestä, ml. lainsäädäntö. Valiokunta toteaa, että sotilaallisen avun antaminen on käytännössä mahdollista esimerkiksi säätämällä yksittäisiin tilanteisiin soveltuvia erillislakeja. Ulkoasiainvaliokunta katsoo kuitenkin, että nämä valmiudet tulisi valtioneuvoston toimesta selvittää. Kunkin jäsenmaan käytännön edellytykset avun antamiseen ovat olennainen osa avunantovelvoitteen merkitystä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että ulkoasiainvaliokunta pitää Lissabonin sopimuksen avunantovelvoitetta oikeudellisesti sitovana ja Suomen turvallisuutta lujittavana sitoumuksena. EU-maiden kesken on olemassa käytännön valmiuksia avun antamiseen, ja tämä valmius yhdistettynä EU-maiden tiiviiseen poliittiseen yhteenkuuluvuuteen tekee avunantovelvoitteesta merkittävän.

Ahvenanmaa

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt Lissabonin sopimusta Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta (PeVL 13/2008 vp). Perustuslakivaliokunta toteaa, että Ahvenanmaan maakuntapäivien on hyväksyttävä voimaansaattamissädös Ahvenanmaan itsehallintolain perusteella maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa ja Lissabonin sopimuksen osalta päätös voimaansaattamissädöksestä edellyttää vähintään kahta kolmasosaa annetuista äänistä. Voimaansaattamissädöksen hyväksyminen on edellytys sille, että Lissabonin sopimuksen sisältämät määräykset maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa tulevat voimaan. Ahvenanmaan hyväksyntä ei kuitenkaan ole edellytys Suomen sitoutumistahdon muodostamiselle tai ilmaisemiselle. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kuitenkin todetaan, että Lissabonin sopimuksen voimaansaattamissädöksen hyväksymättä jättäminen Ahvenanmaalla johtaisi oikeudellisesti hyvin epäselvään tilanteeseen, kun Suomi ei Lissabonin sopimuksen osapuolena voisi taata sopimuksen asianmukaisista toimeenpanoista maakunnassa. Ahvenanmaan maakuntapäivien osallistumista toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan ollaan par-

haillaan järjestämässä. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan toteamukseen, että pyrkimyksiä tällaisen tilanteen estämiseksi on aiheellista jatkaa. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että maakunnan puolelta on kiinnitetty huomiota myös kysymykseen maakunnan puhevallasta unionin tuomioistuimissa silloin, kun käsiteltävänä on Ahvenanmaan toimivallan alaan kuuluvia asioita, tarpeeseen selvittää unionin oikeushenkilöllisyyden vaikutuksia Ahvenanmaan kannalta sekä edustautumiseen Euroopan parlamentissa.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa tässä yhteydessä, että esityksen mukaan Lissabonin sopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat määräykset eivät vaikuta Ahvenanmaan kansainvälisoikeudelliseen asemaan. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että avunantolausekkeen täytäntöönpanossa on tarpeen ottaa huomioon Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevat kansainväliset velvoitteet. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy näihin huomioihin.

Eduskunnan suostumus ja käsittelyjärjestys

Ulkoasiainvaliokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 13/2006 vp), jossa on seikkaperäisesti käsitelty eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta, hyväksymispäätöksen alaa ja käsittelyjärjestystä. Perustuslakivaliokunnan mukaan eduskunnan suostumus on tarpeen Lissabonin sopimukseen, sopimus tulee hyväksyä päätöksellä, jota kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja lakiehdotus tulee käsitellä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (perustuslain 95 §:n 2 momentti).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen ja

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 30 päivänä toukokuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pertti Salolainen /kok	Katri Komi /kesk
vpj.	Markku Laukkanen /kesk	Annika Lapintie /vas
jäs.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Elisabeth Naucclér /r
	Eero Heinäluoma /sd	Pekka Ravi /kok
	Antti Kaikkonen /kesk	Ben Zyskowitz /kok
	Antti Kalliomäki /sd	vjäs. Juha Korkeaoja /kesk
	Tanja Karpela /kesk	Heikki A. Ollila /kok (osittain)
	Kimmo Kiljunen /sd	Erkki Tuomioja /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jukka Salovaara,
valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen.

VASTALAUSE

Perustelut

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä piti välttämättömänä ja perusteltuna kansanäänestyksen järjestämistä Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta perustuslakivaliokunnan lausuntoon jättämässään eriävässä mielipiteessä (PeVL 9/2006 vp — VNS 6/2005 vp Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta) ja ulkoasiainvaliokunnan mietintöön jättämässään vastalauseessa (Vastalause 3 / UaVM 2/2006 vp — VNS 6/2005 vp).

Lissabonin sopimus korvaa eduskunnan 2006 hyväksymän ja tasavallan presidentin saman vuoden joulukuussa ratifioiman perustuslakisopimuksen, joka ei koskaan tullut voimaan. Lissabonin sopimus on oleellisilta osiltaan sama kuin rauennut perustuslakisopimus.

Sopimus laajentaa Euroopan unionin päätöksentekoelementtien toimivaltaa Suomen liittymissopimuksen aikaiseen EU:n toimivaltaan nähden (Maastrichtin sopimus), josta järjestettiin kansanäänestys vuonna 1994. Sen jälkeen perussopimuksia on muutettu (Amsterdamin ja Nizzan sopimukset) ja muutetaan edelleen Lissabonin sopimuksella. Lissabonin sopimus merkitsee unionin toimivallan laajenemista ulkoasioissa sekä oikeus- ja sisäasioissa. Perustuslakisopimus lisää määränemmistön käyttöä neuvostossa ja kasvattaa Euroopan parlamentin valtaa yhteispäätösmenettelyä laajentamalla. Sopimuk-

sen jälkeenkin vähimmäisverotasoista voitaisiin päättää vain yksimielisesti. Eduskunnan eri valiokunnat ovat lausunnoissaan arvioineet Lissabonin sopimusta monipuolisesti. Lausuntoihin liitetyissä vastalauseissa on tuotu esille runsaasti Lissabonin sopimukseen liittyviä näkökohtia.

Otin valiokunnassa esille sen, että Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan tulee henkilönä edustaa myönteisiä eurooppalaisia arvoja mm. suhtautumisessa asevoiman käyttöön. Tähän liittyen pidin tarpeellisenä, että valiokunta myös kiirehtisi kansainvälisestä rikostuomioistuimesta tehdyn perussopimuksen hyökkäyssotaa koskevan artiklan saattamista mahdollisimman pian voimaan. Näille ajatuksilleni en valittavasti saanut valiokunnan enemmistön tukea.

Lissabonin sopimuksesta tulee järjestää neuvoo-antava kansanäänestys ennen sopimuksen hyväksymistä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että eduskunta ei hyväksy Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007 tehtyä Lissabonin sopimusta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta ja

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 30 päivänä toukokuuta 2008

Annika Lapintie /vas