

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2000 vp

Euroopan unionin vuoden 2000 hallitusten välinen konferenssi (HVK 2000); II pilarin joustavuus

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on 3 päivänä marraskuuta 2000 lähettänyt ulkoasiainvaliokunnalle perustuslain 97 §:n nojalla vuoden 2000 hallitusten väliseen konferenssiin liittyvän vahvistettua yhteistyötä (joustavuutta) koskevan selvityksen.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- linjanjohtaja Aleksi Härkönen, osastopäällikkö Markus Lyra, yksikön päällikkö Risto Piipponen, Eurooppa-kirjeenvaihtaja Juha Virtanen ja tutkija Alexander Stubb, ulkoasiainministeriö

- erikoistutkija Heikki Savola, puolustusministeriö
- erikoistutkija, valtiotieteen tohtori Hanna Ojanen, Ulkopoliittinen instituutti
- tutkimuspäällikkö Teija Tiilikainen, Helsingin yliopisto.

Viitetiedot

Valiokunta on 30 päivänä maaliskuuta 2000 antanut mietinnön (UaVM 2/2000 vp) valtioneuvoston selonteosta "Suomen lähtökohdat ja tavoitteet Euroopan unionin hallitusten välisessä konferenssissa". Eduskunta on täysistunnossaan 7 päivänä huhtikuuta 2000 hyväksynyt valiokunnan mietinnön mukaisen lausunnon.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvoston selvityksessä käydään läpi vahvistettua yhteistyötä koskevan keskustelun tausta sekä neuvottelujen kohteena olevat kysymykset ja neuvottelutilanne. Selvitys sisältää valtioneuvoston täsmennetyn joustavuuskannan, joka sisältää kannanotot joustavuussääntöjen sisältöön ja rakenteeseen, joustavuuden aloittami-

seen vaadittavien jäsenvaltioiden määrään, joustavuuteen liittyvään päätöksentekoon sekä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP, ns. II pilari) koskevaan joustavuuteen.

Valtioneuvosto on toimittanut valiokunnan käyttöön konferenssissa käsiteltävät vahvistettua yhteistyötä koskevat ehdotukset.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta on toimialansa mukaisesti päättänyt lausua vahvistetusta yhteistyöstä eli joustavuudesta EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sovellettuna.

Vuoden 2000 HVK:n alkaessa joustavuuteen liittyvät kysymykset eivät olleet konferenssin asialistalla. Valiokunta totesi valtioneuvoston selonteon (VNS 1/2000 vp) johdosta antamassaan mietinnössä (UaVM 2/2000 vp), että "ulkoasiainvaliokunta ei saamansa selvityksen perusteella pidä tarpeellisenä perussopimusten joustavuutta koskevien määräysten muuttamista". Valiokunta totesi mietinnössään suhtautuvansa varauksellisesti tiiviimmän yhteistyön mahdollistamiseen EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Valiokunta yhtyi myös suuren valiokunnan sille antamassa lausunnossa otettuun kantaan, jonka mukaan joustavuuden lisääminen voi johtaa yhtä hyvin myönteisiin kuin kielteisiin seurauksiin Suomen kannalta, minkä vuoksi siihen on suhtauduttava tarpeellisella varovaisuudella.

II pilarin joustavuus Amsterdamin sopimuksessa ja YUTP:n kehitys sen jälkeen

Amsterdamin sopimus sisältää eräitä joustavuuden rinnastettavia menettelyjä yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä. Unionisopimuksen 23 artiklaan otettiin ns. rakentavaa pidättäytymistä koskevat määräykset, jotka mahdollistavat jäsenvaltiolle pidättäytymisen yksittäisen II pilaria koskevan päätöksen hyväksymisestä. Pidättäytyvä jäsenvaltio ei ole velvollinen soveltamaan päätöstä, mutta on velvollinen hyväksymään, että päätös sitoo unionia, ja sitoutuu pidättäytymään toimista, jotka voisivat olla ristiriidassa muiden jäsenvaltioiden tekemän päätöksen kanssa. Tätä ns. tapauskohtaisen joustavuuden muotoa ei ole sovellettu Amsterdamin sopimuksen voimassaoloaikana.

Amsterdamin sopimusneuvotteluissa oli esillä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan vahvistetun yhteistyön mahdollistavan oi-

keuttamislausekkeen ottaminen sopimukseen I ja III pilarin tavoin. Oikeuttamislauseke jätettiin kuitenkin sopimusluonnoksesta pois neuvottelujen loppuvaiheessa ja korvattiin rakentavalla pidättäytymisellä.

Amsterdamin sopimuksen jälkeen unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopiste on ollut unionisopimuksen 17 artiklan nojalla toteutettavassa turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa, jota on täsmennetty Kölnin, Helsingin ja Santa Maria da Feiran Eurooppa-neuvoston kokousten päätöksillä. Valiokunta on ottanut kehitykseen kantaa useissa mietinnöissään ja lausunnoissaan (esim. UaVM 7/1999 vp, UaVM 2/2000 vp, UaVL 3/2000 vp).

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on yhä selvemmin jakautumassa kahteen osaan; Maastrichtin sopimukseen pääpiirteissään sisältyneeseen "yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan" ja viimeisen puolentoista vuoden aikana nopeassa tahdissa muotoutuneeseen "turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan", jonka keskeinen sisältö on Helsingin Eurooppa-neuvostossa määritelty unionin kriisinhallintakapasiteetin kehittäminen. Jaottelu, joka näkyy myös joustavuutta koskevista ehdotuksista, on valiokunnan mielestä käsitteellisesti epäselvä ja osin keinotekoinen. YUTP:n osa-alueiden erojen liiallisella korostamisella voi valiokunnan mielestä olla haitallisia seurauksia unionin politiikan yhtenäisyyden kannalta.

II pilarin joustavuus vuoden 2000 HVK:ssa

Valtioneuvoston ennen HVK:n alkua eduskunnalle toimittamassa selonteossa (VNS 1/2000 vp) ei pidetty todennäköisenä, että joustavuutta — myöskään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta — käsiteltäisiin vuoden 2000 hallitusten välisessä konferenssissa. Kanta perustui Suomen puheenjohtajakaudellaan jäsenvaltioiden kanssa käymiin keskusteluihin. Valtioneuvoston kanta pysyi samana asiantuntijakuhulemisissa valiokunnan selontekoa koskevaa

mietintöä valmisteltaessa. Feiran Eurooppa-neuvoston kokouksessa joustavuus, myös II pilarin osalta, päätettiin kuitenkin ottaa konferenssin asialistalle.

Feiran Eurooppa-neuvoston jälkeisissä konferenssin neuvotteluissa on edetty huomattavan hitaasti II pilarin joustavuutta koskevissa kysymyksissä. Valiokunta pitää kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksien kannalta kielteisenä sitä, että näin keskeisessä ja unionin kehityslinjoihin pidemmälläkin tähtäimellä vaikuttavassa asiassa todellisia konkreettisiin sopimusehdotuksiin pohjautuvia neuvotteluja ryhdytään käymään vasta aivan neuvottelujen loppuvaiheessa.

Myös valtioneuvosto on, ilmeisesti konkreettisten ehdotusten puuttuessa, muodostanut selkeän eduskunnan käsiteltäväksi saatetun kannan II pilarin joustavuuteen vasta 3.11.2000. Vielä 20.9.2000 eduskunnalle toimitetussa selvityksessä valtioneuvosto ilmoitti vain olevansa valmis keskustelemaan konferenssissa vahvistetun yhteistyön käytöstä myös II pilarin osalta, ottamatta kantaa itse asiakysymykseen.

Valiokunta pitää tätä oman kannanmuodotuksensa kannalta haitallisena, ottaen huomioon valiokunnan valtioneuvoston selontekoa koskevaan mietintöön sisältyvä selkeän varauksellinen kanta II pilarin joustavuuteen. Valiokunta on muutoin tyytyväinen valtioneuvostolta saamiinsa II pilarin joustavuuden käsittelyä konferenssissa koskeviin tietoihin. Valiokunta pitää kuitenkin ongelmallisena sitä, että vähän yli viikkoa ennen Eurooppa-neuvoston kokousta sillä ei ole käytössään Eurooppa-neuvostossa käsiteltäviä lopullisia ehdotuksia.

Joustavuuden käyttö II pilarissa

Vahvistetun yhteistyön laajempaa käyttöä on perusteltu sillä, että haluavien ja kykenevien jäsenvaltioiden on laajentuvassa ja monimuotoistuvassa unionissa voitava edetä tiiviimpään yhteistyöhön ilman, että yksittäinen tai yksittäiset jäsenvaltiot sen voisivat estää. Valiokunta toteaa, että II pilarin osalta tämä perustelu ei ole erityi-

sen vakuuttava, ottaen huomioon yhteistyön luonne sekä hakijamaiden muita unionin toiminta-alueita paremmat valmiudet yhteistyöhön. YUTP:n osalta on huomioitava myös Nato, jossa EU:n rakenteiden ulkopuolella 11 EU:n jäsenvaltiota ja kolme hakijamaata jo nyt toimii yhteistyössä vakiintuneissa puitteissa.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekomuodot ovat vakiintumassa Amsterdamin sopimuksen oltua voimassa puolitoista vuotta. Valiokunta pitää perusteltuina pyrkimyksiä tehostaa päätöksentekoa II pilarissa ensi sijassa käyttämällä nykyisiä määränemistöpäätöksenteon mahdollistavia unionisopimuksen määräyksiä tehokkaammin hyväksi.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin joustavuuden tärkeimpänä perusteena sitä, että mahdollinen yhdentymisen syventäminen tapahtuu unionin toimielinten puitteissa eikä ulkopuolella. Tällöin joustavuusvaihtoehdon on, kuten valtioneuvoston selvityksessä todetaan, oltava riittävän houkutteleva verrattuna toimintaan unionin ulkopuolella.

Valiokunta korostaa, että Suomen keskeisenä tavoitteena tulee myös jatkossa olla unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhtenäisyys. Tältä kannalta joustavuuden laajamittainen käyttö voidaan valiokunnan mielestä perustellusti nähdä kielteisenä.

Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulee valiokunnan mielestä myös jatkossa perustua kaikkien jäsenvaltioiden yhdessä sopimiin linjauksiin ja päätöksiin. Joustavuuden pidättyvää käyttöä II pilarissa puoltaa valiokunnan mielestä myös se, että sen käyttö ulko- ja turvallisuuspolitiikassa vaikuttaa yhteistyön ulkopuolelle jäävien jäsenvaltioiden asemaan enemmän kuin joustavuuden käyttö unionin sisäisessä yhteistyössä. Valiokunta toteaa, että Itävallan puheenjohtajakaudella on aloitettu EU:n puolustusministereiden epävirallisten kokousten järjestäminen. Valiokunta painottaa, että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan hahmotelussa on käytettävä ensi sijassa EU:n vakiintuneita käytäntöjä.

Puheenjohtajavaltion ehdotukset

Puheenjohtajavaltio Ranska on vasta 17.11.2000 esittänyt konferenssille ensimmäisen myös turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevan konkreettisen tekstiehdotuksen II pilarin joustavuudesta. Ehdotusta on täsmennetty hieman 23.11.2000 päivätyllä ehdotuksella. Käsiteltävänä oleva ehdotus jakautuu kahteen osaan. Toisaalta joustavuus mahdollistettaisiin tiettyjen II pilarissa hyväksyttävien päätösten täytäntöönpanossa. Kehittymässä olevassa turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa joustavuutta toteutettaisiin ns. oikeuttamislausekkeen mukaan.

Valiokunta painottaa, että yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskeinen alue on nimenomaan kriisinhallinta. Tärkeätä on, että kriisinhallinnan tavoitteista ja strategiasta vallitsee laaja yhteisymmärrys, jota täytäntöönpanon joustavuus ei saa vaarantaa.

Valiokunta pitää puheenjohtajan ehdotusta vaikeaselkoisena ja osin tulkinnanvaraisena. On välttämätöntä, että neuvotteluissa kysymyksenasettelua ja itse artiklaehdotuksia selkeytetään esimerkiksi soveltamisalan, II pilarin joustavuuden käytön edellytysten ja yhteistyön ulkopuolelle jäävien maiden aseman suhteen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että myöhempi liittyminen vahvistettuun yhteistyöhön on ulkopuolelle jääneille, yhteistyön ehdot täyttävillä jäsenvaltioille mahdollista näiden niin halutessa. Myöhemmin liittyviin ei saa soveltaa menettelyjä, jotka tuovat päätöksentekoon liittymistä vahvistettuun yhteistyöhön vaikeuttavia tekijöitä. Valiokunta pitää tällaisena esimerkiksi puheenjohtajan ehdotukseen sisältyvää mahdollisuutta, jonka mukaan II pilarin vahvistettuun yhteistyöhön haluavan jäsenvaltion liittymisilmoitus voitaisiin erillisellä päätöksellä jättää lepäämään määräajaksi.

Joustavuus olisi ehdotuksen mukaan mahdollista unionisopimuksen 23 artiklan mukaisten yhteisten toimintojen ja yhteisten kantojen täytäntöönpanossa. Valiokunta voi hyväksyä ehdotusta koskevan valtioneuvoston kannan, vaikka ei näe erityistä tarvetta joustavuuden käyttöön näissä tapauksissa, ottaen huomioon mahdollisuuden määräämispäätösten käyt-

töön ja rakentavaan pidättäytymiseen jo voimassa olevan sopimuksen nojalla.

Valiokunta toteaa, että turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevan mahdollisen oikeuttamislausekkeen on oltava mahdollisimman yksiselitteinen. Ranskan viimeisen ehdotuksen mukaan tämä lauseke koskisi "turvallisuus- ja puolustusalan aloitteita, jotka edesauttavat kriisinhallintavoimavarojen kehittämistä". Ehdotuksen täsmällinen ja tarkempi soveltamisala on valiokunnan saaman selvityksen mukaan vielä tulkinnanvarainen. Valiokunta pitää tärkeänä, että jokainen aloite sisältää täsmällisen selvityksen sen tavoitteista kriisinhallinnan edistämiseksi. Valiokunta katsoo, että mahdollista turvallisuus- ja puolustuspolitiikan oikeuttamislauseketta voitaisiin soveltaa myös puolustus-teolliseen yhteistyöhön.

Valiokunta pitää täsmällisesti muotoiltua unionin kriisinhallintayhteistyöhön liittyvää oikeuttamislauseketta Suomen kannalta parempana vaihtoehtona kuin erillisen vain osaa unionin jäsenvaltioista sitovan II pilaria koskevan erillisen pöytäkirjan hyväksymistä unionisopimuksen osaksi. Valiokunta suhtautuu kielteisesti tällaisen pöytäkirjan sisällyttämiseen perussopimukseen. Valiokunta toteaa myös, että yhteinen puolustus esimerkiksi WEU-sopimuksen V artiklan tarkoituksessa ei voisi vahvistetun yhteistyön muodossa toteutua neuvottelujen pohjana olevan puheenjohtajan ehdotuksen nojalla.

Ranskan viimeisimmän ehdotuksen mukaan päätökset yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevan oikeuttamislausekkeen käytöstä tehtäisiin yksimielisesti neuvostossa. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin parempana, että joustavuuden käyttämistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa koskevat päätökset tehtäisiin Eurooppa-neuvostossa, jossa jo voimassa olevan sopimuksen nojalla päätetään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjauksista.

Puheenjohtajavaltion ehdotuksen mukaan II pilarin päätöksen täytäntöönpanoon liittyvää joustavuutta voisi toteuttaa vähimmillään kolme jäsenvaltiota. Valtioneuvoston selvityksessä joustavuuden aloittamiseen katsotaan riittävän vähintään kolmasosa jäsenvaltioista, sillä edel-

lytyksellä että aloitteen tekevien jäsenvaltioiden vähimmäismäärä on laajentuneessakin unionissa vähintään kahdeksan ja että toimielinten asema joustavuuden valvojana säilyy vahvana. Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaa perusteltuna.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa tulee ensisijaisesti panostaa päätöksenteon tehostamiseen esimerkiksi voimassa olevia määräenemmistöpäätöksenteon mahdollistavia menettelyjä käyttäen,

että valiokunta voi, jos se on neuvottelutuloksen saavuttamisen kannalta välttämätöntä, hyväksyä EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien

joustavuusmääräysten ottamisen unionisopimukseen,

että turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskien valiokunta pitää oikeuttamislauseketta Suomen kannalta erillistä pöytäkirjaa parempana vaihtoehtona,

että perussopimukseen ei tule sisällyttää II pilaria koskevaa vahvistettua yhteistyötä koskevaa pöytäkirjaa ja

että mahdollisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevan oikeuttamislausekkeen soveltamisala on määriteltävä sopimuksessa mahdollisimman yksiselitteisesti ja sen tulee koskea kriisinhallintavoimavarojen kehittämistä, mukaan lukien puolustusteollinen yhteistyö, ja oikeuttamislausekkeen käyttämistä koskevat päätökset tulee tehdä Eurooppa-neuvostossa.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd
vpj. Henrik Lax /r
jäs. Ulla Anttila /vihr
Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk
Antti Kalliomäki /sd
Bjarne Kallis /skl (osittain)
Ilkka Kanerva /kok (osittain)
Antero Kekkonen /sd (osittain)
Kimmo Kiljunen /sd

Juha Korkeaoja /kesk
Outi Ojala /vas
Kalevi Olin /sd
Sirpa Pietikäinen /kok
Mirja Ryyänen /kesk
Hannu Takkula /kesk
Ben Zyskowitz /kok
vjäs. Petri Neittaanmäki /kesk (osittain)
Esko-Juhani Tennilä /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Antti Peltari.