

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2006 vp

Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 29 päivänä marraskuuta 2005 lähettäessään valtioneuvoston selonteon Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta (VNS 6/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääministeri Matti Vanhanen
- suurlähettiläs Eikka Kosonen, Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa
- EU-asioiden valtiosihteeri Antti Peltomäki ja neuvotteleva virkamies Päivi Kaukoranta, valtioneuvoston kanslia
- apulaisosastopäällikkö Jari Gustafsson, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jaana Jääskeläinen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Laura Yli-Vakkuri, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Juho Saari ja hallitussihteeri Mervi Kattelus, sosiaali- ja terveysministeriö
- komissaari Olli Rehn, Euroopan komissio
- valiokunnan puheenjohtaja Jo Leinen, valiokunnan jäsenet Jens-Peter Bonde, Carlos Carnero Gonzáles, Andrew Duff, Íñigo Méndez de Vigo, Alexander Stubb ja valiokunnan va-

rajäsen Alain Lamassoure, Euroopan parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta

- kansainvälisten asioiden päällikkö Markus Penttinen, Akava ry
- asiantuntija/sisämarkkinat Minna Niemivirta, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- asiantuntija, VTM Jouko Nieminen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- lakimies Anu-Tuija Lehto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- johtaja (alue- ja elinkeinokehitys) Keijo Sahrman, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Sixten Korkman, Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA
- akatemian tutkijatohtori Satu Paasilehto, Helsingin yliopisto
- johtaja Teija Tiilikainen, Eurooppa-tutkimuksen verkosto, Helsingin yliopisto
- professori Tuomas Ojanen, Turun yliopisto
- oik.lis. Peter Ekholm.

Valiokunta järjesti myös 16 päivänä maaliskuuta 2006 kansalaisjärjestökuulemisen, jossa kuultiin seuraavia kansalaisjärjestöjen edustajia:

- puheenjohtaja Torsten Almquist, Utrikespolitiska Samfundet i Finland r.f.
- ts. toiminnanjohtaja Elina Hykkönen, Eurooppalainen Suomi ry
- pääsihteeri Veli Karhu, Itsenäisyyspuolue Vapaa Suomen Liitto
- puheenjohtaja Urho Kittilä, Vaihtoehto EU:lle Tiedotuskeskus

- EU-lakimies Lena Kumlin, Kirkkohallitus
- johtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari
- puheenjohtaja Terttu Savola, Köyhien Asialla ry.
- puheenjohtaja Kalevi Suomela, Suomen Rauhaliitto

- pääsihteeri Jouko Vasama, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry
- toiminnanjohtaja Eero Yrjö-Koskinen, Suomen luonnonsuojeluliitto.

Valiokunta on lisäksi saanut kirjallisen lausunnon Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:lta.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Ehdotus

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

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

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

Eurooppa-neuvosto ei ottanut kantaa siihen, tulisiko jäsenvaltioiden jatkaa ratifiointiprosessia pohdintatauon aikana. Kukin jäsenvaltio päättää siitä itse oman tilannearvionsa pohjalta. Kolme jäsenvaltiota on sen jälkeen päättänyt oman sisäisen ratifiointiprosessinsa. Tähän mennessä yhteensä 14 jäsenvaltiota on ratifioinut sopimuksen, ja niistä 11 on tallettanut ratifioimiskirjansa Italian hallituksen huostaan.

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

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

Perustuslakisopimusta koskevan yksityiskohtaisen tarkastelun lisäksi selontekoon sisältyy yleisluontoinen osuus siitä, miten unionia tulisi kehittää tulevaisuudessa. Selonteossa käsitellään lyhyesti myös unionin laajentumista, joka liittyy kiinteästi unionin tulevaisuudesta Euroopassa käytävään keskusteluun. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on kiinnittänyt lausunnos-

saan UaVL 9/2005 vp huomiota tarpeeseen käydä laajentumispolitiikasta perusteellista poliittista keskustelua.

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

Valtioneuvoston kanta

Suomen yleistavoitteena konventissa ja hallitustenvälisessä konferenssissa oli unionin nykyisen sopimusperustan selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen. Samalla tuli kuitenkin säilyttää unionin oikeudellinen perusluonne muuttumattomana. Perustuslakisopimuksen rakenne ja oikeudellinen luonne vastaavat Suomen tavoitteita. Yksi yhtenäinen perustuslakisopimus, joka korvaa aiemmat perussopimukset, on rakenteeltaan huomattavasti aiempia perussopimuksia selkeämpi ja johdonmukaisempi. Unionin oikeudellinen luonne jäsenvaltioiden ja kansalaisten välisenä yhteisönä ei sen myötä kuitenkaan muutu.

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

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

tavoitetta unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentamisesta, toimivaltajakoa kuitenkin olennaisesti muuttamatta.

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

Perusoikeuslottuvuuden osalta Suomi on pitänyt erityisen tärkeänä EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, minkä perustuslakisopimus mahdollistaisi. Perustuslakisopimuksen myötä myös Nizzan Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2000 poliittisena julistuksena hyväksytystä perusoikeuskirjasta tulisi oikeudellisesti sitova. Sopimuksessa omaksuttu ratkaisu toteuttaisikin lähes täysimääräisesti Suomen pitkäaikaisen tavoitteen perus- ja ihmisoikeuksien suojan vahvistamisesta EU:ssa.

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

Perustuslakisopimuksella kumottaisiin kaikki unioniin liittyneitä maita koskevat liittymissopimukset, mutta niihin sisältyvien oikeudellisesti merkityksellisten määräysten oikeudellinen jatkuvuus säilytettäisiin. Suomen liittymissopimukseen sisältyvät merkitykselliset määräykset koskevat erityisesti Suomen työeläkejärjestelmän poikkeusasemaa, eräitä liittymissopimuksemme maataloutta koskevia määräyksiä, saamelaisten asemaa, Ahvenanmaan erityisase-

maa sekä pohjoisten, erittäin harvaan asuttujen alueiden pysyvää erityisasemaa. Näiden Suomea koskevien määräysten oikeudellinen jatkuvuus turvattaisiin Suomen tavoitteiden mukaisesti.

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Nyt käsiteltävänä oleva valtioneuvoston selonteko on järjestyksessään kolmas perustuslakisopimuksen valmisteluprosessin aikana eduskunnalle annettu selonteko. Suuri valiokunta on valmistelun eri vaiheissa käsitellyt sopimusluonnosten sisältöä ja antanut tukensa sopimuksen hyväksymiselle vuonna 2004. Valiokunnan yksityiskohtaisempia näkemyksiä sopimuksen yksittäisistä määräyksistä on esitelty aiemmissa lausunnoissa ja hallitustenvälisen konferenssin aikana hyväksytyissä lausumissa. Suuri valiokunta toteaa tyytyväisyydellä, että valtioneuvosto on huolehtinut kiitettävällä tavalla eduskunnan vaikutusmahdollisuuksista kaikissa perustuslakisopimuksen valmisteluprosessin vaiheissa ja kaikkien neuvoteltavina olevien asiakysymysten osalta.

Suuri valiokunta oli valmistautunut viime syksynä aloittamaan sopimuksen ratifiointikäsitelyn aiempien suunnitelmien mukaisesti. Kesäkuussa Eurooppa-neuvosto päätti Ranskassa ja Alankomaissa pidettyjen, lopputulokseltaan hylkäävien kansanäänestysten jälkeen, että Euroopan unioni tarvitsee pohdintatauon ennen uusien päätösten tekemistä sopimuksen tulevaisuudesta. Tämän pohdintatauon vuoksi valtioneuvosto päätti syksyllä 2005 antaa eduskunnalle ratifiointiesityksen sijasta selonteon perustuslakisopimuksesta.

Tälläkin kertaa suuri valiokunta on käynyt läpi asiassa perusteellisen asiantuntijakuulemisen ja kuullut kansalaisjärjestöjä erillisessä kuulemistilaisuudessa. Tässä lausunnossaan valiokunta keskittyy arvioimaan sopimusta ja sen voi-

maantullessaan mukanaan tuomia muutoksia pääosin yleisellä tasolla. Lisäksi valiokunta arvioi yleisesti kielteisten kansanäänestysten synnyttämää poliittista tilannetta EU:ssa ja kansalaisten kasvanutta epäluuloa EU:ta kohtaan sekä esittää näkemyksensä sopimuksen ratifioinnista.

Suuri valiokunta on sille kuuluvan toimivallan mukaisesti käsitellyt selontekoa ja kuullut asiantuntijoita jättäen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat kysymykset ulkoasiainvaliokunnalle.

Perussopimusten selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen

Valtioneuvoston selonteon ja asiantuntijakuulemisen pohjalta tehtynä kokonaisarviona suuri valiokunta katsoo, että perustuslakisopimus toisi selkeän parannuksen Euroopan unionin nykytilanteeseen. Sopimukseen on koottu neljän perussopimuksen, lukuisten liittymissopimusten, pöytäkirjojen ja julistusten ohella myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistamia eurooppaoikeuden periaatteita. Tehtyä kodi-
fiointityötä on pidettävä hyvänä saavutuksena, vaikka alkuperäisistä tavoitteista jouduttiin osin joustamaan.

Sopimuksen perustuslaillisuudesta ja nimestä on käyty vilkasta keskustelua koko prosessin ajan. Sopimuksessa on löydettävissä tiettyä perustuslaillisuutta, mutta kyse on kuitenkin kansainvälisestä sopimuksesta, joka tullakseen voimaan edellyttää allekirjoittaneiden jäsenvaltioiden ratifioinnin. Lisäksi sopimuksen muuttaminen pysyy pääsääntöisesti edelleen jäsenvaltioiden yksimielisyyden takana. Unionin perusluonne säilyy sopimuksessa ennallaan, mutta sopimuksella muutetaan toimielinten välistä vallan-

jakoa sekä jossain määrin jäsenvaltioiden ja unionin välistä toimivaltaa.

Perustuslakisopimus pohjautuu pidempiaikaiseen Euroopan integraation kehitykseen, jonka keskeisimpiä uudistuksia ovat sopimuksen yhtenäistäminen ja selkeyttäminen, unionin oikeusjärjestelmän konstitutionalisaatio, poliittisen järjestelmän demokratisointi ja kansalaisten aseman vahvistaminen sekä unionin kansainvälisen toimintakyvyn kehittäminen. Kokonaisvaltaisimpana muutoksena on ollut oikeusjärjestelmän selkeyttäminen, joka pohjautuu pilarirakenteen kumoamiseen, unionin oikeushenkilöllisyyteen sekä lainsäädäntöjärjestelmän yksinkertaistamiseen. Maastrichtin sopimukseen perustuva pilarijako yhteisön ja unionin välillä kumotaan, tosin osittain erilainen päätöksentekojärjestelmä säilyy nykyisen toisen pilarin osalta. Pilarijaon poistaminen lisää unionin toimivaltaa ja laajentaa yleisen päätöksentekomenettelyn nykyisen kolmannen pilarin alaiseen rikosoikeudelliseen ja poliisiyhteistyöhön. Pilarirakenteen kumoaminen muuttaa olennaisesti myös yhteisön tuomioistuimen roolia. Tuomioistuin saa siten valvontaoikeuden myös rikosoikeuden ja poliisiyhteistyön alla annettavaan unionin lainsäädäntöön.

Nykyisin Euroopan unionista tehty sopimus ei sisällä määräyksiä oikeushenkilöllisyydestä, vaan oikeushenkilöllisyys on kirjattu Euroopan yhteisön perussopimukseen. Unionin oikeushenkilöllisyys yksinkertaistaa tilannetta oleellisesti. Unionin oikeushenkilöllisyydellä yhtenäistään unionin ulkoista toimintaa, kun kansainvälisissä suhteissa unioni ei enää koostu erillisistä toimijoista. Unionin oikeushenkilöllisyydellä ei ole vaikutusta unionin ulkoisen toimivallan laajuuteen. Oikeushenkilöllisyyden myötä mahdollistetaan myös unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, mikä vahvistaa unionin perusoikeuksia.

Lainsäädäntöjärjestelmän yksinkertaistaminen mahdollistuu pilarijaon poistamisen myötä, kun kaikkiin sopimuksen osiin soveltuvat samat periaatteet ja yhteiset lainsäätämismekanismit. Tämä pitää sisällään normihierarkian yksinkertaistamisen ja säädöstyyppeiden vähentämisen

15:stä kuuteen. Yhteispäätösmenettelystä tulee pääsääntö lainsäädännön hyväksymisessä, ja siten Euroopan parlamentin osallistuminen pääsääntöisesti lainsäädännön hyväksymiseen vahvistaa unionin legitimitettä.

Suuri valiokunta on koko Suomen EU-jäsenyyden ajan kannattanut säädöshierarkian luomista unionille. Säädöshierarkialla lisätään unionin oikeusjärjestelmän ymmärrettävyyttä ja vahvistetaan kansanvaltaisuutta, kun kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin yleisesti vaikuttavat lait hyväksytään toimielimissä, joiden oikeutus on johdettavissa kansalaisten vaaleissa ilmaisemasta tahdosta.

Suuri valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että sopimukseen sisältyvät toimivallan jakoa koskevat määräykset eivät täysin vastaa Suomen neuvottelutavoitteita. Sopimukseen kirjatut unionin toimivallan peruseriaatteen ja toimivallanjaottelu lisäävät kuitenkin säännösten ymmärrettävyyttä ja selkeyttä. Samoin perusteiden voidaan unionin oikeuden ensisijaisuusperiaatteen kirjaamista ja lojaliteettiperiaatteen selkeyttämistä sopimuksessa pitää parannuksena nykytilaan. Suuri valiokunta pitää huomionarvoisena myös perustuslakisopimukseen kirjatun määräystä unionista eroamisesta.

Suuri valiokunta katsoo, että edellä esitetyt uudistukset lisäävät sopimusjärjestelmän selkeyttä ja ymmärrettävyyttä ja että kokonaisuudessaan Laekenin julistuksessa yleistavoitteeksi asetetussa sopimusten selkeyttämisessä ja yksinkertaistamisessa on onnistuttu hyvin.

Unionin toimintakyvyn tehostaminen

Laekenin julistuksen yksi päätavoite oli turvata unionin toimintakyky tulevaisuudessa tulevaan laajentumiseen valmistautuen. On selvää, että perustuslakisopimus tehostaisi unionin toimintaa muun muassa päätöksenteon yksinkertaistamisen, lainsäädäntövallan delegointimahdollisuuden, unionin oikeushenkilöllisyyden ja sopimuksen joustavuuden lisäämisen myötä. Unionin toimintaedellytysten parantamiseksi yhtenä perustuslakisopimuksen keskeisenä tavoitteena oli tehostaa päätöksentekoa niin määränemmis-

töpäätöksenteon käyttöä lisäämällä kuin sen menettelysäännöksiä yksinkertaistamalla.

Määräenemmistöpäätöksenteon lisäämisessä onnistuttiin kaikkiaan 17 kysymyksessä. Suomen pitkäaikaisen linjan mukaisesti olisi ollut toivottavaa lisätä määräenemmistöpäätöksenteon useammilla aloilla, muun muassa ympäristöverotuksessa ja ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Toisaalta rikosoikeutta koskevaan päätöksentekoon sovelletaan uudessa sopimuksessa määräänemmistöä tietyiltä osin Suomen neuvottelutavoitteiden vastaisesti.

Suuri valiokunta korosti lausunnossaan (SuVL 2/2003 vp), että institutionaalisia uudistuksia koskevan lopputuloksen pitäisi pystyä takaamaan jäsenvaltioiden välinen tasavertaisuus, toimielinten välinen tasapaino ja yhteisömenetelmän säilyttäminen parhaalla mahdollisella tavalla ja että kyse on kokonaisuudesta, jossa toimielimiä, ääntenpainotusta ja neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmää ei voida käsitellä toisistaan irrallaan.

Suomen lähtökohtana ääntenpainotuksen osalta neuvotteluissa oli yksinkertainen kaksoisenemmistö — enemmistö jäsenvaltioista ja enemmistö jäsenvaltioiden kansalaisista, joka olisi ollut tasapuolinen, tehokas ja selkeä järjestelmä. Suuri valiokunta toteaa, että perustuslakisopimukseen sisällytettyä mallia ei voida pitää onnistuneena. Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että malli on kuitenkin nykyistä Nizzassa hyväksyttyä järjestelmää tasapuolisempi ja toisaalta se ei edellytä muutoksia mahdollisten jatkolaajentumisten yhteydessä.

Perustuslakisopimus lisää unionin joustavuutta laajentamalla mahdollisuuksia tiiviiseen yhteistyöhön sekä mahdollistamalla osittain sopimuksen uudistamisen valtuutuslausekkein. Sopimusta valmisteltaessa eduskunta esitti kriittisiä näkemyksiään (SuVL 2/2003 vp) valtuutuslausekkeista. Valtuutuslausekkeilla lisätään sopimuksen joustavuutta helpottamalla tiettyjen muutosten toteuttamista, mutta toisaalta sillä heikennetään sopimuksen konstitutionaalisuutta, kun Eurooppa-neuvostolle luovutetaan jäsen-

valtioille kuuluvaa perustuslaillista päätöksentekovaltaa.

Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että perustuslakisopimus tehostaisi unionin toimintaa monin edellä esitetyin keinoin.

Eurooppa-neuvosto

Perustuslakisopimuksen toimielimiä koskeva kokonaisratkaisu — Eurooppa-neuvoston virallistaminen ja sen pysyvä puheenjohtajuus, neuvoston uusi puheenjohtajuusjärjestelmä sekä pienennetty komissio — ei ollut Suomen alkupe-
räisten neuvottelutavoitteiden mukainen. Suuri valiokunta on esittänyt aiemmissa lausunnoissaan huolestuneisuutensa hallitustenvälisyyden lisääntymisestä ja yhteisömenetelmän heikkene-
misestä. Samansuuntaisia huolia esitettiin neuvottelujen aikana kaksoishatutetusta ulkoministeristä, joka saattaisi heikentää komission roolia ja vahvistaa neuvoston roolia unionin ulkosuh-
teissa. Suuri valiokunta katsoo, että perustuslakisopimuksen voimaantullessa on pienten jäsenvaltioiden edun mukaista huolehtia siitä, että komissio säilyttää pitkällä tähtäimellä asemansa.

Eurooppa-neuvoston aseman virallistaminen ja sille osoitetut uudet toimivaltuudet merkitsevät vahvan hallitustenvälisen elementin sisällyttämistä unionin toimielinjärjestelmään. Eurooppa-neuvoston virallistaminen on lisäksi kansallisesta järjestelmästäamme johtuen parlamentaarisen valvonnan näkökulmasta ongelmallinen. Kuten suuri valiokunta on todennut lausunnossaan (SuVL 2/2003 vp), eduskunnan valvonnan merkitys suhteessa Eurooppa-neuvostoon korostuu Eurooppa-neuvostolle annettujen valtuutuslausekkeiden myötä. Suuri valiokunta toistaa aiemmin lausumansa: Eurooppa-neuvoston roolin vahvistuessa ja sen saadessa uusia toimivaltuuksia eduskunnan rooli kansallisessa valmistelussa ei saa heikentyä, tämä koskee myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Eurooppa-neuvoston kokouksiin on tähän asti osallistunut Suomesta sekä pääministeri että useimmiten myös tasavallan presidentti. Eduskunta käyttää parlamentaarista valvontavaltaansa suhteessa Eurooppa-neuvostoon pääministe-

rin käydessä suuressa valiokunnassa ja ulkoasiainvaliokunnassa ennen ja jälkeen Eurooppa-neuvoston kokousten. Suuri valiokunta korostaa, että eduskunnan asema ja parlamentaarinen vastuunalaisuus on turvattava Eurooppa-neuvoston toiminnassa ja sitä koskevassa kansallisessa valmistelussa perustuslakisopimuksen voimaantultua.

Harvaan asuttujen alueiden erityisaseman vahvistuminen

Suuri valiokunta katsoo, että harvaan asuttujen alueiden erityisaseman kirjaamista perustuslakisopimukseen voidaan pitää Suomen ansiokkaana neuvottelusaavutuksena hallitustenvälisessä konferenssissa. Perustuslakisopimuksen koheesiopoliittikan tavoitemääräyksen sisällytettiin määritelmä erityistä huomiota saavista alueista. Näihin kuuluvat muun muassa pohjoisimmat alueet, joiden väestötiheys on erittäin alhainen. Kirjauksen myötä harvaan asuttujen alueiden erityisasema tulee varmemmin huomioiduksi kaikissa päätöksissä, jotka liittyvät koheesiopoliittikkaan. Suuri valiokunta katsoo, että määräys parantaa olennaisesti nykyisiä edellytyksiä turvata pysyvällä tavalla Suomen ja Ruotsin erittäin harvaan asutuille alueille erityisasema.

Kansallisten parlamenttien aseman vahvistuminen ja eduskunta

Eduskunta on käsitellyt kansallisten parlamenttien aseman vahvistumista toissijaisuusvalvonnan ja tiedoksisaantioikeuden kannalta konventin hallitustenvälisen konferenssin aikana antamiensa lausuntojen ohella myös EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietinnössä (eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005).

Laekenin julistuksessa asetettiin perustuslakisopimuksen yhdeksi tavoitteeksi parantaa kansallisten parlamenttien mahdollisuuksia vaikuttaa unionin päätöksentekoon. Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että perustuslakisopimus vahvistaa kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia yleisesti arvioiden. Eduskunnan toimivaltaan käsitellä unionissa päätettäviä asioita sillä ei sen sijaan

ole suoraa vaikutusta. Kansallisen järjestelmämme mukaan kaikki EU:ssa päätettävät asiat kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan tai tiedonsaantioikeuden piiriin. Sopimus kuitenkin antaa eduskunnalle mahdollisuuden osoittaa eräissä kysymyksissä kannanottonsa suoraan unionin toimielimille valtioneuvoston ohella. Tarkistustoimikunnan mietinnössä todetaan, että eduskunnan nykyiset valtioneuvostoon kohdistuvat valtuudet turvaavat sen vaikutusvallan Euroopan unionissa perustuslakisopimusta paremmin, ja sen vuoksi sopimuksen luomia menettelyjä voidaan pitää eduskunnan nykyisiin valtuuksiin nähden toissijaisina ja täydentävinä.

Viitaten aiempiin lausuntoihinsa suuri valiokunta toteaa toissijaisuusperiaatteen jälkikäteishallinnon osalta, että määräys kansallisen parlamentin kanne-oikeudesta on vieras suomalaiselle valtiosääntökäsitykselle. Tällaisessa tapauksessa eduskunnan näkemys esitettäisiin valtioneuvostolle, joka parlamentaarisen vastuun puitteissa on velvollinen huomioimaan eduskunnan kannan.

EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietinnössä ehdotetaan, että perustuslakisopimuksen voimaantultua eduskunnan EU-asioiden käsittelyyn tarvittavat muutokset toteutetaan eduskunnan työjärjestyksellä. Mietinnön mukaan kansallisen käsittelyjärjestelmämme mukainen valtioneuvoston tiedonantovelvollisuus täyttää eduskunnan tarpeet ja suoraan komissiolta saatavaa materiaalia ei tulla erikseen käsittelemään. Toissijaisuusvalvonta toteutetaan normaalin EU-asioiden käsittelyn yhteydessä, kuten tähänkin asti on toimittu. Tarkistustoimikunnan mietinnön mukaan eduskunta voisi päättää täysistunnossa toissijaisuusmoitteen antamisesta unionin toimielimille.

Suuri valiokunta tukee oikeusministeriön työryhmämietinnön (2005:9, 31.5.2005) tulkintaa Ahvenanmaan maakuntapäivien rinnastamisesta lainsäädäntövaltaa käyttävänä parlamenttina ja toteaa, että perustuslakisopimuksessa ei ole otettu huomioon lainsäädäntövaltaa käyttävien alueparlamenttien oikeutta osallistua toissijaisuusvalvontaan. Suuri valiokunta tukee ajatusta järjestää käytännössä Ahvenanmaan maakuntapäi-

vien osallistuminen osaksi suuressa valiokunnassa tapahtuvaa toissijaisuusvalvontaa eduskunnan työjärjestykseen sisällytettävillä säännöksillä.

Suuri valiokunta toteaa vielä, että kansallisten parlamenttien EU-valiokunnat ovat COSAC:n yhteydessä kehittäneet yhteistyötään toissijaisuusperiaatteen valvonnassa ja tulevat jatkamaan sitä edelleen nykysopimusten antamien mahdollisuuksien puitteissa.

Perustuslakisopimus ja kansalaiset

Kansalaisten aseman ja kansanvaltaisuuden vahvistaminen

Perustuslakiprosessi perustuu Laekenin huippukokouksessa hyväksyttyyn julistukseen, jossa nimenomaisesti todettiin, että Euroopan unioni on kansalaisille etäinen ja sopimusuudistuksissa tulisi kansalaisia pyrkiä kaikin tavoin lähentämään unioniin. Suuri valiokunta toteaa tyytyväisyydellä, että perustuslakisopimus vahvistaa kansalaisten perusoikeuksia ja osallistumismahdollisuuksia sekä lisää unionin demokraattista legitimitettiä monin tavoin.

Vuonna 2000 hyväksytty unionin perusoikeuskirja on sisällytetty perustuslakisopimuksen toiseen osaan. Näin poliittisena julistuksena hyväksytystä perusoikeuskirjasta tulee oikeudellisesti sitovaa normistoa, joka vahvistaa kansalaisten perusoikeuksia. Sopimuksen toiseen osaan kirjatut kansalaisten oikeudet kattavat pitkälti niin perinteiset ihmisarvon kunnioittamiseen liittyvät oikeudet, kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet kuin taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet sekä eräitä niin sanottuja uuden sukupolven oikeuksia. Lisäksi unionin arvoihin ja tavoitteisiin on kirjattu ihmisoikeuksien kunnioittaminen, tasa-arvo niin sukupuolten välillä kuin muutoinkin, vähemmistöjen oikeudet, sosiaalinen suojelu ja lasten oikeuksien suojelu niin unionissa kuin kansainvälisissä suhteissakin. Myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen mahdollistavaa sopimusmääräystä on pidettävä merkittävänä saavutuksena. Suuri valiokunta on antanut näille uudistuksille vahvan tukensa konventista lähtien ja pitää

unionin perus- ja ihmisoikeusluottavuuden vahvistumista yhtenä sopimusuudistuksen keskeisistä elementeistä.

Tuomioistuimen toimivallan laajentaminen vahvistaa myös kansalaisten oikeuksia. Kolmannen pilarin poistumisen myötä kansalaisten perusoikeuksia läheisesti koskettavat rikosoikeudellinen ja poliisiyhteistyö tulevat paremmin sekä parlamentaarisen että yhteisön tuomioistuinvalvonnan alaiseksi. Selkeänä parannuksena on pidettävä myös kansalaisten valitusoikeuden laajentumista unionin tuomioistuimessa.

Parlamentaarisuutta on sopimuksessa vahvistettu sekä unionin että kansallisella tasolla. Euroopan parlamentin valta kasvaa, selkeimpänä parlamentaarisuuden piirteenä on komission ja erityisesti sen puheenjohtajan valinta, jossa parlamentilla on entistä vahvempi rooli. Kansallisille parlamenteille luodaan uudenlainen rooli toissijaisuusperiaatteen ennakoivalvonnan myötä.

Perustuslakisopimuksen yhtenäistäminen, uudenlainen kirjoitustapa ja menettelyjen yksinkertaistaminen lisäävät unionin toiminnan ymmärrettävyyttä ja avoimuutta. Sopimukseen sisältyy lisäksi useita varsinaisia avoimuutta käsitteleviä määräyksiä. Keskeisimpiä ovat neuvoston kokousten avoimuuden lisääminen ja asiakirjajulkisuuden periaatteiden kirjaaminen sopimukseen. Sopimuksen mukaan neuvoston lakeja säätävät kokoukset tulevat avoimiksi ja asiakirjajulkisuus ulotetaan koskemaan kaikkia toimielimiä. Avoimuuden ohella sopimukseen on sisällytetty uutena elementtinä myös määräykset hyvästä hallinnosta. Sopimuksen säännöksiä lainsäädäntöprosessin avoimuudesta, asiakirjajulkisuudesta ja hyvästä hallinnosta on pidettävä unionin kansanvaltaisuutta selkeästi vahvistavina uudistuksina. Lisäksi sopimukseen sisältyvä miljoonan kansalaisen kansalaisaloite mahdollistaisi uudenlaisen suoran osallistumisen unionin toimintaan.

Kansalaismielipide

Perustuslakisopimuksen valmisteluprosessi oli aiemmista hallitustenvälisistä konferensseista poikkeava. Konventin toiminta oli pääosin

avointa, ja kansalaisjärjestöjä kuultiin eri muodoin prosessin edetessä. Valmisteluprosessia voitaneen siten pitää avoimempana ja demokraattisempana kuin perussopimusneuvotteluja koskaan aiemmin. Hallitukset eivät kuitenkaan kyenneet vakuuttamaan omia kansalaisiaan sopimuksen eduista Ranskassa ja Alankomaissa. Jälkikäteen tehdyissä selvityksissä on osoitettu, että äänestyksissä oli osittain kyse sisäpolitiikasta ja yleisestä kielteisyydestä maiden hallituksia tai unionia kohtaan. Äänestykset kuitenkin kuvastanevat kansalaisten pettymystä unionin toimintaan.

Perustuslakisopimuksen hyväksymisen jälkeen Suomessa järjestettiin Eurooppa-tiedotuksen koordinoimana laaja kiertue ympäri maata, jonka lukuisissa tilaisuuksissa selvitettiin perustuslakisopimusta ja sen mukanaan tuomia muutoksia kansalaisille niin poliitikkojen kuin virkamiestenkin toimesta. Hallitus on ylläpitänyt kansalaisfoorumia koko neuvotteluprosessin ajan, ja keskustelua sopimuksesta on voitu käydä myös erilaisilla verkkosivuilla. Ranskan ja Alankomaiden kielteisten kansanäänestysten jälkeen pidetyissä kyselyissä kansalaisten suhtautuminen perustuslakisopimukseen muuttui myös Suomessa kielteisemmäksi. Viime kesän jälkeiset rahoituskehysneuvottelut sekä tietyt yksittäiset EU-tason toimet ovat selvästi lisänneet suomalaisten epäluuloa unionia kohtaan. Kansalaiset ovat esittäneet paljon kritiikkiä myös sitä kohtaan, että unioni keskittyy toimissaan epäolennaisuuksiin ja puuttuu sellaisiin asioihin, joista tulisi ensisijaisesti päättää kansallisella tasolla. Unionia käytetään yleisesti syntipukkina kansallisissa keskusteluissa.

Suuri valiokunta sai järjestämässään kansalaisjärjestökuulemisessa viestin, että kansalaisjärjestöjä tulisi kuulla aktiivisemmin ja yleisestikin kolmas sektori tulisi huomioida paremmin myös EU-tason valmistelussa ja päätöksissä. Suuri valiokunta kehottaa valtioneuvostoa ottamaan kansalaisten EU-kielteisyyden vakavasti sekä lisäämään dialogia kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Valtioneuvosto voi aktiivisin toimin osoittaa luottamuksensa unionin kehittämiseen ja vahvistaa siten myös kansalaisten

uskoa unioniin. Suuri valiokunta aikoo myös omalta osaltaan osallistua aktiivisemmin kansalaiskeskusteluun.

Perustuslakisopimuksen ratifiointi

Perustuslakisopimuksen voimaantulo edellyttää sopimuksen ratifiointia kaikissa jäsenvaltioissa. Jokainen jäsenvaltio päättää omalta osaltaan perustuslakisopimuksen ratifioinnista omien perustuslaillisten säännönsä nojalla. Tähän mennessä sopimus on ratifioitu 14 jäsenvaltiossa joko kansanäänestyksen pohjalta tai parlamenttien päätöksillä, tosin ratifiointi on loppuunsaatettu vasta 11 jäsenvaltiossa, ja sopimus hylätty Ranskassa ja Alankomaissa järjestetyissä kansanäänestyksissä. Siten selkeä enemmistö jäsenvaltioista on osoittanut hyväksyntänsä sopimukselle. Jäsenvaltiot tunnustivat viime kesän Eurooppa-neuvostossa unionin ja erityisesti perustuslakisopimuksen olevan kriisissä ja päättivät kahden kielteisen kansanäänestyksen jälkeen pitää pohtimistauon. Ratifiointiprosessi on tällä hetkellä käynnissä Virossa. Viro olisi 15. sopimuksen ratifioiva jäsenvaltio.

Perustuslakisopimusta valmisteltaessa varauduttiin jo tilanteeseen, että laajentuneessa unionissa sopimuksen ratifiointi saattaa olla ongelmallista joillekin jäsenvaltioille. Perustuslakisopimukseen liitetyn ratifiointia koskevan julistuksen mukaan, jos neljä viidesosaa jäsenvaltioista on ratifioinut Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen kahden vuoden kuluttua allekirjoittamisesta (29.10.2006), mutta ratifiointi tuottaa yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle vaikeuksia, Eurooppa-neuvosto ottaa asian käsiteltäväkseen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on käyty vilkasta keskustelua perustuslakisopimuksen ratifioinnin eduista ja haitoista. Julistuksessa vaadittavaa 20 jäsenvaltion rajaa tuskin saadaan täytettyä ennen asetettua aikarajaa, mutta on selvää, että jokainen ratifiointipäätös osaltaan vahvistaa sopimuksen hyväksyttävyyttä mahdollisia jatkoneuvotteluja ajatellen.

Jos jäsenvaltiot sopisivat uusien neuvottelujen aloittamisesta, on nyt hyväksytty sopimus to-

dennäköisesti lähtökohtana neuvotteluille, varsinkin, jos 20 ratifioivan jäsenvaltion määrä on saavutettu tai tavoitteessa ollaan lähellä. Perustelu siitä, että ratifioinnista pitäisi pidättäytyä, kun sopimus on hylätty Ranskassa ja Alankomaissa, tukisi ajattelua, että päätökset osaltamme tehtäisiin muualla kuin Suomessa. Perustuslakisopimuksen ratifioinnin vaikutuksia muihin jäsenvaltioihin on vaikea arvioida, jokainen jäsenvaltio kuitenkin arvioi sopimuksen ratifiointia omista lähtökohdistaan, ja jokaisen jäsenvaltion toimia seurataan tarkasti muissa jäsenvaltioissa.

Päivästä-argumenttina on kysytty, miksi ratifioida sopimus, joka hyvin todennäköisesti ei myöhemminkään tule allekirjoitetussa muodossaan voimaan. Ranskan ja Alankomaiden nykyiset hallitukset ovat ilmoittaneet, etteivät tule viemään sopimusta allekirjoitetussa muodossa uuteen kansanäänestykseen. Tällöin ratifiointia voitaisiin pitää eduskunnan kannalta tarpeettomana. Toisaalta kansainvälisiä sopimuksia ratifioidaan jatkuvasti eri maissa, eivätkä ne välttämättä tule myöhemmin voimaan kansainvälisesti tai tulevat voimaan hyvin mutkallisten vaiheiden jälkeen (esim. Kioton sopimus). Joidenkin mielestä sopimuksen hylkäämistä Ranskassa ja Alankomaissa on sellaisenaan pidettävä riittävänä argumenttina sopimuksen hylkäämiselle myös muualla. Osa sopimuksen ratifioinnin vastustajista vastustaa sopimuksen ratifiointia kokonaisuudessaan esimerkiksi sen sisällön vuoksi tai yleisen EU-kielteisyyden vuoksi.

Suomessa on käyty keskustelua kansanäänestysten järjestämisestä sopimuksen allekirjoittamisesta lähtien. Ranskassa ja Alankomaissa järjestettyjen kielteisten kansanäänestysten katsotaan vahvistavan vaatimusta, että myös Suomessa ratifiointipäätös pitäisi alistaa kansanäänestykseen. Kannattajia löytyy myös yhteiselle kansanäänestykselle kaikissa jäsenvaltioissa.

Perustuslakiprosessi on ollut jo yhdeksän kuukautta seisahtuneissa, ja jatkosta ei ole vielä päätetty. Jäsenvaltiot keskustelevat asiasta seuraavan kerran Eurooppa-neuvoston kokouksessa kesäkuussa, mutta on epätodennäköistä, että mitään lopullisia ratkaisuja voitaisiin tässä vai-

heessa tehdä. Sopimuksen ratifiointi jatkuu tietyissä jäsenvaltioissa, ja keskustelua pyritään ylläpitämään yhteisten sopimusten mukaisesti. Ranskan ja Alankomaiden hallitukset ovat ilmoittaneet, etteivät vie sopimusta nykyisessä muodossaan uuteen kansanäänestykseen, mutta eivät ole vielä yksilöineet sopimuksen osia, jotka edellyttäisivät muutoksia, poistoja tai lisäyksiä ennen uutta käsittelyä.

Euroopan komissio on pohdintatason aikana antanut omalta osaltaan kaksi tiedonantoa liittyen EU-asioiden tiedottamiseen kansalaisille ja EU-keskustelun ylläpitämiseen jäsenvaltioissa yleisesti. Euroopan parlamentti hyväksyi tammi-kuussa 2006 oman mietintönsä siitä, miten perustuslakisopimuksen kanssa tulisi edetä jatkossa. Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit pitävät yhteyttä ja vaihtavat mielipiteitään asian tiimoilta erimuotoisissa tapaamisissa ja konferensseissa.

Perustuslakisopimusta valmisteltiin yli kahden vuoden ajan laajapohjaisessa valmistelukunnassa sekä hallitustenvälisessä konferenssissa. Sopimusneuvottelut olivat vaikeita ja edellyttivät kaikilta jäsenvaltioilta — Suomi mukaan lukien — hyvinkin vaikeiden kompromissien hyväksymistä. Sopimusta on käsiteltävä kokonaisuutena, jossa on sovittu tasapainosta niin toimielinten kuin toimivaltuuksienkin osalta, jossa jokainen sai jotakin ja jokainen joutui jostakin luopumaan. Jos sopimus jää hyväksymättä kokonaisuutena, todennäköisyys unionin selkeyttävän ja demokratisoivan muutoksen toteutumatta jäämisestä on suuri. Näillä perustein suuri valiokunta pitää sopimuksen avaamista vaikeana.

Suuri valiokunta korostaa prosessin jatkamista ja positiivisen signaalin antamista niin kansalaisille kuin muille jäsenvaltioillekin. Hallituksen esitys sopimuksen ratifioinnista osoittaisi maamme sitoutumisen Euroopan unionin kehittämiseen allekirjoitetun sopimuksen mukaisesti. Samalla edistettäisiin 20 jäsenvaltion kriittisen massan muodostumista, mikä on perustuslakisopimuksen mukaan edellytyksenä yksittäisten jäsenvaltioiden erityisongelmien käsittelylle.

Suuri valiokunta toivoo, että valtioneuvosto toimii aktiivisesti unionissa ja erityisesti Suo-

men tulevalla puheenjohtajuuskaudella perustuslakisopimuksen ratifioinnin ja voimaansaattamisen puolesta. Perustuslakisopimus ja sen sisältämät muutokset ovat askel eteenpäin Euroopan unionin kehittämiseksi. Sopimus täyttää pääosin ne tavoitteet, jotka sille asetettiin Laekenin Eurooppa-neuvostossa vuonna 2001, ja enemmistö jäsenvaltioista on jo sen hyväksynyt.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle,

että se pitää perustuslakisopimusta ja sen mukanaan tuomia muutoksia Eu-

roopan unionin oikeusjärjestelmää selkeyttävänä ja unionin toimintakykyä tehostavana sekä unionin demokraattisuutta ja kansalaisten asemaa vahvistavana kokonaisratkaisuna ja siten sopimusta sellaisenaan hyväksyttävänä,

että eduskunta ilmaisisi vastauksessaan valtioneuvostolle selkeän tukensa Euroopan unionin yhteiselle kehittämiselle ja valmiutensa ratifioida perustuslakisopimus ja

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 7 päivänä huhtikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Kimmo Kiljunen /sd
Antti Kaikkonen /kesk
jäs. Eero Akaan-Penttilä /kok
Arja Alho /sd
Merikukka Forsius /vihr
Heidi Hautala /vihr
Pertti Hemmilä /kok
Toimi Kankaanniemi /kd
Mari Kiviniemi /kesk
Johannes Koskinen /sd
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Markku Laukkanen /kesk
Outi Ojala /vas

Susanna Rahkonen /sd
Juha Rehula /kesk
Kimmo Sasi /kok
Jouko Skinnari /sd
Astrid Thors /r
Kimmo Tiilikainen /kesk
Jan Vapaavuori /kok
Matti Väistö /kesk
vjäs. Marjaana Koskinen /sd
Minna Lintonen /sd
Tuija Nurmi /kok
Pentti Tiusanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kirsi Pimiä.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

EU:n perustuslakisopimus merkitsee monissa suhteissa edistysaskelta unionin kehityksessä. Se selkeyttää unionin oikeusjärjestelmää ja tehostaa sen toimintakykyä. Se lisää myös unionin demokraattisuutta ja vahvistaa kansalaisten asemaa. Kun kuitenkin sopimuksen oikeudellisia ja poliittisia vaikutuksia verrataan vuoden 1994 EU-kansanäänestyksen aikaiseen tilanteeseen, voidaan todeta, että unionille on annettu huomattavassa määrin uusia toimivaltuuksia. Unionin tuomioistuinratkaisut erityisesti vapaan liikkuvuuden ja sisämarkkinoiden alalla ovat osin merkinneet toimivallan luovuttamista unionille jopa irrallaan jäsenmaiden ilmaisemasta poliittisesta tahdosta. Pidämme siten välttämättömänä, että Suomessakin hankitaan sopimukselle kansalaisten hyväksyntä kansanäänestyksellä.

Emme pidä valiokunnan enemmistön perusteluja sopimuksen ratifiointille tässä tilanteessa kestävinä. Ensisijaisena nähdään myönteisen signaalin antaminen unionin kehittämislle ratifiomalla perustuslaki lähiaikoina Suomen eduskunnassa. Vielä vähemmän voi antaa painoa sille näkemykselle, että ratifiointi vahvistaisi Suomen mahdollisuuksia toimia unionin seuraavana puheenjohtajamaana. Ratifiointi ilman kansalaisten osallistumista päätöksentekoon olisi omiaan lisäämään kansalaisten epäluottamusta unioniin Suomessakin.

On todennäköistä, että ainakin joiltakin osilta sopimusta joudutaan vielä muuttamaan. Ranskan ja Alankomaiden kansalaisille tuskin voidaan tarjota täsmälleen samaa perustuslakisopimusta uudestaan hyväksyttäväksi. Suomen tulee mielestämme seuraavana puheenjohtajamaana edistää rakentavia keskusteluja kaikkien jäsenmaiden kanssa, jotta sopimukselle löydetään kaikkia jäsenvaltioita tyydyttävä sisältö. Suo-

men tulee näin myös valmistautua esittämään ajatuksia mahdollisista muutostarpeista. Jos neuvottelut käynnistyvät uudestaan, pidämme välttämättömänä vahvistaa unionin sosiaalista ja ekologista ulottuvuutta varsin ehdottomien sisämarkkinamääräyksien vastapainoksi.

Aikanaan ratifioitavaksi tulevasta sopimuksesta olisi parasta järjestää kansanäänestys kaikissa unionin jäsenmaissa samanaikaisesti. Näin lisättäisiin perustuslakisopimuksen eurooppalaista legitimitettiä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitämme, että valiokunnan lausunnon ulkoasiainvaliokunnalle annettavat ponnet hyväksytään näin kuuluvina:

että se pitää perustuslakisopimusta ja sen mukanaan tuomia muutoksia Euroopan unionin oikeusjärjestelmää selkeyttävänä ja unionin toimintakykyä tehostavana sekä unionin demokraattisuutta ja kansalaisten asemaa vahvistavana kokonaisratkaisuna,

että perustuslakisopimuksen ratifiointille ei tässä tilanteessa ole edellytyksiä,

että Suomen on tulevana puheenjohtajamaana ponnisteltava muiden jäsenmaiden kanssa, jotta sopimukselle löytyisi sellainen muoto, joka on kaikkien valtioiden hyväksyttävissä,

että sille olisi saatava myös Suomen kansalaisten hyväksyntä kansanäänestyksessä ja

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 7 päivänä huhtikuuta 2006

Arja Alho /sd
Merikukka Forsius /vihr
Heidi Hautala /vihr

Marjaana Koskinen /sd
Outi Ojala /vas
Pentti Tiusanen /vas

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Euroopan unionin perustuslaki, jos sellainen josakin muodossa joskus hyväksytään, on kauaskantoinen ja erittäin vaikeasti muutettava asiakirja. Tämän tähden on poikkeuksellisen huolellisesti harkittava, millainen malli parhaiten edistää integraation perustehtäviä eli rauhan, vakauden ja vapauden turvaamista. Kun EU saattaa laajentua lopulta lähes 40 kansakunnan yhteisöksi, sille annettavien tehtävien sekä sen hallinnon ja päätöksenteon järjestäminen on vaativa tehtävä. Nykyisin sillä ei ole kansojen laajaa luottamusta ja hyväksyntää. Tämä on rehellisesti tunnustettava.

Konventin ja hallitustenvälisen konferenssin laatima ehdotus EU:n perustuslaiksi hylättiin Ranskan ja Hollannin kansanäänestyksissä. Eräissä muissakin jäsenmaissa on järjestettävä kansanäänestys, eikä ehdotuksen enempää kuin koko unioninkaan suosio niissä ole kovin suuri. Osittain syyt ovat kunkin maan sisäpoliittisia, mutta myös EU:n laajeneminen ja kehittäminen yhä syvemmäksi kohti liittovaltiomuotoa aiheuttaa kasvavaa vastustusta. Se on keskittynyt aivan liikaa vähämerkityksellisiin asioihin. EU on epäonnistunut monissa tärkeissä asioissa, kuten globalisaation hallinnassa, kestäväen kasvun ja työllisyyden edistämisessä sekä köyhyyden ja ihmiskaupan poistamisessa. Vanhoissa EU-maissa (15) on lähes 20 miljoonaa työtöntä ja 50 miljoonaa köyhää ihmistä. Tuloerot ovat kasvussa.

Perustuslakiehdotuksen sisällön hyväksyttävyyys

Perustuslakiehdotus ei ole vain aiempien sekavien ja vaikealukuisten perussopimusten kodiointi, vaan se sisältää lukuisia unionin ja jäsenmaiden välisten toimivaltasuhteiden muutoksia, uusien toimielinten perustamisia ja unionin toimielinten välisen toimivallan muutoksia. Suomen tavoitteina oli jäsenmaiden välisen tasaver-

taisuuden turvaaminen, unionin toimielinten välisen tasapainon säilyttäminen ja yhteisömenetelmän turvaaminen. Kaikissa näissä tapahtui merkittäviä muutoksia. Lisäksi unionista tehdään oikeushenkilö, joka voi solmia kansainvälisiä sopimuksia. EU:n perustuslaki ja muu lainsäädäntö, jota unionin toimielimet antavat käyttäessään sille annettua toimivaltaa, määritellään yksiselitteisesti ensisijaiseksi jäsenvaltioiden oikeuteen nähden.

Suomi epäonnistui perustuslakineuvotteluissa mm. seuraavien tärkeiden yksityiskohtien osilta:

1. Eurooppa-neuvosto muuttuu viralliseksi toimielimeksi
2. EU-presidentin uusi pysyvä virka perustetaan
3. Ulkoministeristä tulee sekä komission varapuheenjohtaja että ulkosuhdeneuvoston puheenjohtaja
4. Komission kokoonpano supistuu ja pysyvä komissaarin paikka menetetään
5. Määräenemmistöpäätöksenteon perustaksi tulee 65/55 %
6. Suomen maatalouden toimintaedellytykset eivät vahvistu
7. EU:n syyttäjävirsto perustetaan
8. EU:lle vahvistetaan perustuslaissa valtiolliset tunnukset (mm. lippu, hymni, päivä)
9. Eurooppa-neuvostolle annetaan ns. kompetenssi-kompetenssi (oikeus muuttaa perustuslakia)
10. Ahvenanmaan asema muuttuu aiempaa ongelmallisemmaksi.

Pilarijaon poistuminen lisää unionin ja sen tuomioistuimen toimivaltaa mm. rikosoikeuden ja poliisiyhteistyön osalta. Yhteispäätösmenettely vahvistaa EU-parlamentin asemaa. Valtuutuslausekkeet siirtävät jäsenvaltioille kuuluvaa perustuslaillista päätösvaltaa viralliseksi toimielimeksi muuttuvalle Eurooppa-neuvostolle.

Tasavallan presidentin asema ulkopolitiikan johtajana yhteistoiminnassa valtioneuvoston

kanssa vaikeutuu. Parlamentaarinen valvonta heikkenee ja edellyttäneen Suomen perustuslain muuttamista siten, että presidentti muuttuu seremoniaalisesti valtioelimeksi.

EU:n puolustusyhteistyön tiivistyminen ja keskinäiset turvatakuut muuttavat unionin luonnetta merkittävästi. Artikla, jossa jäsenmaita velvoitetaan kasvattamaan puolustusmenojaan, on ainutlaatuinen.

Julkisten hyvinvointipalveluiden, työeläkejärjestelmän ja rahapelimonopoliin pysyvyys jää yhä osittain unionin tuomioistuimen tulkinnan varaan. Hyvinvointipalvelujen alistaminen kauppapolitiikan alaisuuteen on merkittävä riski. Työntekijöiden lakko-oikeutta rajoitetaan.

Suomen vuonna 1994 solmittuun EU-jäsenyyssopimukseen sisältyvät harvaan asuttujen alueiden tukioikeudet ja maatalouden artikkelit 141 ja 142 onnistuttiin säilyttämään, mutta niitä ei onnistuttu parantamaan. Päätösvalta on edelleen liian yksipuolisesti komissiolla.

Perustuslakiehdotus sisältää 113 kohtaa, joissa jäsenmailta siirretään toimivaltaa unionille. Unionista eroamismahdollisuus on kirjattu perustuslakiehdotukseen.

Vähintään miljoonan kansalaisen tekemän kansalaisaloitteen ja ns. ennakkoarvostusjärjestelmän todellinen merkitys tulee olemaan käytännössä varsin vähäinen. Demokratia ei tosiasiassa lisäännä.

Perustuslain ratifiointille ei perusteita

Asiantuntijakuulemisissa on tullut täysin selväksi, että perustuslaki ei voi tulla voimaan siinä muodossa, missä se on selonteon pohjalta käsitellyssä. Se on hylätty kahdessa kansanäänestyksessä. Lisäksi siitä järjestetään kansanäänestys eräissä muissa maissa. Esimerkiksi valtaosa suomalaisista EU-parlamentin jäsenistä, jotka erittäin hyvin tuntevat sekä Suomen että EU:n toiminnan ja perustuslakiehdotuksen vaikutukset, vastustaa sen ratifiointia, osa myös koko perustuslakia. Ratifiointille on esitetty vain spekulatiivisia perusteita, jotka eivät ole asiakirjan vakavuus huomioon ottaen riittäviä. Suomen EU-puheenjohtajuus on melko lyhyt ja rutiininomai-

nen tapahtuma. Sitä ei ole kohtuullista kytkeä perustuslain ratifiointiin millään tavoin. Ratifiointi sitoisi Suomen käsiä joka tapauksessa eteen tulevista uusista neuvotteluista.

Perustuslain ratifiointin ehdoton edellytys on ensinnäkin se, että ennen sitä tarkoin selvitetään, miten demokratian perusedellytys siitä, että valtiovalta kuuluu kansalle, toteutuu, kun valtiovaltaa on annettu ja annetaan lisää EU:lle. Toinen selvitettävä asia, jonka hallitus on kokonaan ohittanut selonteossa, on se, mikä on se valta, jonka jäsenmaat ovat luovuttaneet unionille. Lukuisten epäselvien artikloiden takia tulkintaristiriidat ratkaisee unionin tuomioistuin. Tältä osin perustuslaki siirtää valtiovaltaa epämääräisesti unionille ja sen tuomioistuimelle. Vakava perustuslaillinen ongelma sisältyy valtuutuslausekkeisiin, joilla perustuslaki luovuttaa jäsenvaltioilta Eurooppa-neuvostolle perustuslaillista päätösvaltaa. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä.

EU:n keskittyvä suuriin asiakokonaisuuksiin

EU:n tulee keskittyä vain suuriin ja tärkeisiin ylikansallisiin asiakokonaisuuksiin, kuten ympäristö- ja energiapolitiikkaan, vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan, tutkimus- ja koulutuspolitiikkaan sekä kansainväliseen kauppa- ja kehityspolitiikkaan. Lisäksi sen tulee edistää rauhaa, vakautta ja vaurautta omalla alueellaan ja muualla maailmassa. Vähämerkitykselliset asiat, jotka nyt käsitellään unionin paisuvasa byrokratiassa, on syytä palauttaa kansalliselle tasolle päätettäväksi. Subsidiariteettiperiaate on otettava käyttöön. Perustuslakiehdotus ei kehitä näiltä osin unionia oikeaan suuntaan. Perustuslakiehdotukselle ei ole vaihtoehto Nizzan sopimus, vaan viisainta on, että nykyiset perussopimukset korvataan uudistetulla kansainvälisellä yhteistyösopimuksella ja tehtävien määrään ja laatuun suhteutetulla päätöksenteko- ja hallinto-organisaatiolla. Suomella on erinomaiset mahdollisuudet olla aktiivinen tällaisten kaikkien edun mukaisten neuvottelujen aloitta-

misessa. Kansojen laaja tuki löytyy helposti, jos näin menetellään.

Kahdessa kansanäänestyksessä hylätyksi tulleen EU:n perustuslakiehdotuksen ratifiointi Suomessa haittaisi mahdollisuuksia etsiä unionille uutta suuntaa, mikä on välttämätöntä ja Euroopan kansojen edun mukaista.

Kansanäänestys myös Suomessa

EU-perustuslakiehdotus laadittiin muodollisesti demokraattiselta näyttäneessä prosessissa, mutta tosiasiassa se syntyi erittäin sekavassa tilanteessa. Erityisesti ehdotuksen tärkeä kolmas osa jäi poliittista valmistelua vaille, vaikka juuri se sisältää lukuisia erittäin polttavia ja epäselviä yksityiskohtia.

Kun perustuslakiehdotus syventää integraatiota, muuttaa toimielinten välisiä valtasuhteita, luo EU-presidentin ja ulkoministerin supervirat, siirtää uusia tehtäviä unionille, aiheuttaa epävarmuutta hyvinvointipalvelujen säilymiselle, luovuttaa perustuslaillista valtaa Suomesta unionille ja vaikuttaa kansalaisten asemaan monin tavoin, on perusteltua, että siitä järjestetään myös Suomessa neuvoa-antava kansanäänestys. Kansanäänestys on järjestettävä sen jälkeen, kun sopimus on lopullisessa muodossa, mutta ennen ra-

tifiointia. Avointa esitystä ei ole järkevää ratifioida eikä viedä kansanäänestykseen. Jos kansanäänestystä ei haluta tai uskalleta järjestää, tulee ratifiointin käsittely siirtää eduskuntavaalien jälkeiseen aikaan, jolloin se on yhtenä keskeisenä vaaliteemana. Nykyisellä eduskunnalla ei ole tosiasiallista vaaleissa kansalta saatua valtuutusta päättää asiasta. Perustuslain voimaantulon jälkeen unioni on aivan erilainen kuin se EY, johon Suomi liittyi 1.1.1995.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että suuri valiokunta toteaa lausuntoon ulkoasiainvaliokunnalle, että

1. EU:n perustuslakiehdotus ei ole sisällöltään hyväksyttävä, ja sen tilalle tulee neuvotella uusi eurooppalainen yhteistyösopimus,

2. EU:n perustuslakiehdotuksen ratifiointiin Suomessa ei tule ryhtyä ja

3. lopullisesta EU-sopimuksesta järjestetään aikanaan Suomessa neuvoa-antava kansanäänestys.

Helsingissä 7 päivänä huhtikuuta 2006

Toimi Kankaanniemi /kd