

## ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2003 vp

### Valtioneuvoston selvitys Suomen kannoista liittyen EU:n tulevaisuuteen ja konventin työskentelyn kuluessa esille nousseisiin kysymyksiin

*Valtioneuvostolle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 17 päivänä tammikuuta 2003 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n 1 momentin nojalla selvityksen Suomen kannoista liittyen EU:n tulevaisuuteen ja konventin työskentelyn kuluessa esille nousseisiin kysymyksiin (UTP 32/2002 vp).

Valiokunta antoi selvityksestä lausunnon (UaVL 9/2002 vp). Valtioneuvosto on toimittanut ulkoasiainvaliokunnalle lausunnon antamisen jälkeen konventin puheenjohtajiston esitykseen liittyvät selvitykset 3 päivänä sekä 11 päivänä kesäkuuta 2003 (UTP 9/2002 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- pääministerin edustaja valmistelukunnassa, valtiotieteen tohtori Teija Tiilikainen

- valmistelukunnan jäsen Kimmo Kiljunen
- valmistelukunnan jäsen Matti Vanhanen
- valmistelukunnan jäsen Jari Vilén
- valmistelukunnan varajäsen Esko Helle
- valtiosihteeri Antti Peltomäki ja EU-asioiden alivaltiosihteeri Jari Luoto, valtioneuvoston kanslia
- osastopäällikkö Jan Store ja Eurooppakirjeenvaihtaja Kirsti Kauppi, ulkoasiainministeriö
- tutkija, valtiotieteen tohtori Hanna Ojanen ja valtiotieteen tohtori Pekka Visuri, Ulkopoliittinen instituutti
- projektinjohtaja Peter Ekholm, Sitra
- professori Juliet Lodge
- professori Raimo Väyrynen
- ministeri Jaakko Itoniemi.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut professori Esko Antola.

#### VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvoston perustuslain 97 §:n nojalla eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle ja suurelle valiokunnalle toimittamat selvitykset sisältävät Suomen kantoja EU:n tulevaisuuteen ja konventin työskentelyn kuluessa esiin nousseisiin kysymyksiin.

Selvityksissä on käsitelty konventin toimintaa ja tähänastista työskentelyä sekä konventtiin Suomessa liittyviä järjestelyjä.

Konventti on päättänyt työnsä perustuslaillisen sopimuksen I ja II osan osalta 13 päivänä kesäkuuta 2003. Konventin puheenjohtaja esitte-

lee ehdotuksen Eurooppa-neuvostolle 20 päivänä kesäkuuta 2003.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Yleistä**

Ulkoasiainvaliokunta laati vuoden 2001 valtiopäivillä valtioneuvoston selonteon pohjalta Euroopan unionin tulevaisuutta koskevan mietinnön (UaVM 18/2001 vp). Mietintö, joka sisältää voimassa olevat koko eduskunnan hyväksymät kannat Euroopan unionin tulevaisuuteen liittyviin kysymyksiin, laadittiin ennen Eurooppa-valmistelukunnan (jäljempänä konventti) asettamista Laekenin Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Mainitussa mietinnössään ulkoasiainvaliokunta teki unionin tulevaisuutta koskevat peruslinjaukset, joita on täydennetty valiokunnan myöhemmillä lausunnoilla, viimeksi valiokunnan helmikuussa 2002 antamalla lausunnolla (UaVL 9/2002 vp).

Ulkoasiainvaliokunta esittää seuraavassa eräitä täydentäviä huomioita konventin loppuvaiheen työskentelyn sekä konventin ehdotusten perusteella. Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto toimittaa eduskunnan käsiteltäväksi hyvissä ajoin ennen tulevan hallitusten välisen konferenssin alkamista valtioneuvoston selonteon, jonka käsittelyn yhteydessä valiokunta esittää yksityiskohtaisemmat kantansa konventin tuloksista sekä kantansa tulevan hallitusten välisen konferenssin suhteen.

#### **Konventin ja vuoden 2004 HVK:n suhde**

Valiokunta toteaa aiempaan lausuntoonsa (UaVL 9/2002 vp) viitaten, että konventti on toimintansa loppuvaiheessa pyrkinyt yhä selvemmin korostamaan itsenäistä suhdettaan sitä seuraavaan hallitusten väliseen konferenssiin.

Konventin puheenjohtajiston valitsemat työskentelytavat, esimerkiksi konventin lopputulok-

sen kannalta keskeisten toimieliinkysymysten jättäminen ratkaistavaksi aivan konventin loppuvaiheessa ilman perusteellista konventin piirissä tapahtunutta keskustelua tai esimerkiksi työryhmissä tapahtunutta avointa valmistelua, ovat entisestään vaikeuttaneet konventin työtä. Ne ovat korostaneet yhä voimakkaammin sitä epäkohtaa, että kaikilla konventissa mukana olevilla valtioilla ei ole ollut tasavertaisia mahdollisuuksia osallistua täysipainoisesti perustuslaillista sopimusta koskevien ehdotusten valmisteluun ja käsittelyyn. Konventin työskentelytavat työn loppuvaiheessa ovat myös johtaneet tiettyyn ennalta arvaamattomuuteen konventin tulosten suhteen.

Valtioneuvosto totesi, että konventin tulosten hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että lopputulos perustuu aitoon konsensukseen. Valiokunta kannatti lausunnossaan periaatetta, jonka mukaan erityisen kiistanalaisista kysymyksistä tulisi sisällyttää konventin loppuasiakirjaan vaihtoehtoja. Lopulliset ratkaisut tulee jättää hallitusten väliselle konferenssille. Ulkoasiainvaliokunta pitää näitä kantoja edelleen keskeisinä.

Konventin työn päättymisen jälkeen on Suomen kannalta ensiarvoisen tärkeää, että ennen hallitusten välisen konferenssin alkamista jäsenvaltioille jää riittävä aika kansalliseen käsitteilyyn. Ulkoasiainvaliokunta pitää esillä ollutta lokakuun puoliväliä 2003 ehdottomasti varhaisimpana mahdollisena ajankohtana HVK:n alkamiselle.

#### **Unionin toimielinjärjestelmän kehittäminen**

##### *Konventin käsittelyssä olevat ehdotukset*

Valiokunta toteaa, että konventti on saanut käsiteltäväkseen uuden perustuslaillisen sopimuksen kokonaisuuden vasta toukokuun puolivälis-

sä. Keskeisten toimielinkysymysten osalta konventti ei saanut puheenjohtajiston ehdotuksiin tehtyjen muutosehdotusten perusteella muokattua ehdotusta käsiteltäväkseen ennen kesäkuun alkua. Tämän päivän jälkeenkään ei konventin yleiskokouksissa käsitelty toimielinkokonaisuutta, vaan niiden käsittely oli hajautettu konventin eri osien ryhmiin. Konventin puheenjohtajiston toiminta työn loppuvaiheessa ei ole ollut omiaan edistämään konventin lopputulosta. Valiokunnan mielestä on käsittämätöntä, että ennen konventin viimeistä kokousta konventin jäsenillä ei ollut käytettävissään kokonaista yhtenäistä kirjallista ehdotusta tulevaisuuden sopimukseksi.

#### *Toimielinjärjestelmän kehittämisen lähtökohdat*

Valiokunta linjasi aiemmassa lausunnossaan (UaVL 9/2002 vp), että Suomen tulee vaikuttaessaan konventin ja sitä seuraavan hallitusten välisen konferenssin lopputulokseen pyrkiä siihen, että toimielinjärjestelmä kokonaisuutena täyttää sille Laekenin Eurooppa-neuvoston kokouksessa asetetut vaatimukset — uudistusten tulee johtaa demokraattisiin, avoimiin ja tehokkaisiin toimieliimiin. Kaikkien yksittäisten uudistusten tulee täyttää nämä ehdot. Valiokunta piti tärkeänä, että uudistuksia arvioitaessa pyritään jatkuvasti arvioimaan kokonaisuutta korostamatta liikaa yksittäisiä muutosehdotuksia. Kokonaisuuden kustannuksella ei tullut valiokunnan mielestä pyrkiä kompromisseihin yksittäisissä kiistakysymyksissä.

Toimielinten demokraattisuuden, avoimuuden ja tehokkuuden lisäksi valiokunta pitää unionin kehittämisen kannalta keskeisenä lähtökohtana jäsenvaltioiden tasavertaisen kohtelun periaatteen säilyttämistä. Valiokunta totesi aiemmassa lausunnossaan, että perustuslaillisella tasolla keskeisin jäsenvaltioiden tasavertaisuuden osoitus on se, että unionin toiminta perustuu kansainvälisiin sopimuksiin, joiden sopimuspuolina ovat kaikki jäsenvaltiot ja joiden hyväksyminen edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden hyväksymistä. Tästä periaatteesta tulee valiokunnan mielestä pitää ehdottomasti kiinni. Unionin

käytännön toiminnassa keskeisin jäsenvaltioiden tasavertaisuutta korostanut seikka on tällä hetkellä neuvoston kiertävä puheenjohtajuus, mutta sen ohella tasavertaisuutta on korostanut esimerkiksi myös komission koostuminen kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisista.

Euroopan unionin toimielinjärjestelmän ainutlaatuisuus on seurausta toimielinten välille muodostuneesta tasapainosta, jonka keskeinen tekijä on päätöksentekomenettely, jonka eri vaiheissa korostuu erityyppisten toimijoiden osuus. Tämän tasapainon säilyttämiseksi tulee valiokunnan mielestä toimielin uudistuksia arvioida erittäin huolellisesti. Valiokunta vastusti lausunnossaan UaVL 9/2002 vp uusien toimielinten perustamista. Valiokunta pitää hyvänä, että konventin loppuvaiheessa ns. kansojen kongressin perustamista koskevasta ehdotuksesta on viimein luovuttu.

#### *Neuvosto ja Eurooppa-neuvosto*

Valiokunta viittaa neuvoston toiminnan ja puheenjohtajuuden osalta lausunnossaan UaVL 9/2002 vp esitettyihin kantoihin, joita se pitää edelleen tärkeinä. Valiokunta katsoo edelleen, että Suomen tulisi määränemmistö päätöksenteon laajentamisen yhteydessä pyrkiä siihen, että määränemmistö perustuisi ns. yksinkertaiseen kaksoisenemmistöön, jossa määränemmistö edellyttäisi enemmistöä sekä unionin jäsenvaltioista että unionin väestöstä.

EU:n toimielinjärjestelmän Suomen kannalta keskeisin toimieliimiin liittyvä muutos on Eurooppa-neuvoston nostaminen erilliseksi toimielimeksi, kun se tähän asti on ollut — ainakin sopimustekstin mukaisesti — strategiaa päätöksä ja linjauksia tekevä elin, jolla ei ole ollut itsenäistä roolia unionin toimielinjärjestelmässä. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston 11 päivänä kesäkuuta 2003 toimittaman kirjelmän kantaan, jonka mukaan Eurooppa-neuvostoa koskevia kirjauksia ei ole tarvetta muuttaa merkittävästi nykyisestä.

Valiokunta ei pidä ehdotettua Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuutta, vaikka tehtävän toimenkuvaa on aiempiin ehdotuksiin verrattuna supistettu, edelleenkaan Suomen kannalta

myönteisenä ja kannatettavana muutoksena unionin toimielinrakenteessa. Pysyvä puheenjohtaja saisi muodollisista valtaoikeuksista riippumatta vahvan aseman unionin toimielinrakenteessa. Tämä vaikuttaa valiokunnan mielestä selkeästi unionin toimielinten väliseen tasapainoon.

Konventin puheenjohtajiston viimeisen konventin kokouksen yhteydessä tekemän ehdotuksen mukaisesti Eurooppa-neuvostolla olisi mm. toimivaltaa päättää siirtymisestä yksimielisestä päätöksestä määränemistöpäätöksiin, muuttaa noudatettavaa lainsäädäntömenettelyä, päättää neuvoston puheenjohtajakierron toteuttamisesta sekä Euroopan parlamentin paikkajaosta jäsenvaltioiden kesken. Tällaisten ns. evoluutio-lausekkeiden sisällyttäminen perustuslailliseen sopimukseen olisi erittäin ongelmallista. Valiokunta vastustaa, että Eurooppa-neuvostolle näin siirrettäisiin valtaa muuttaa ilman normaaleja sopimuksen muuttamismenettelyjä perustamis-sopimuksen määräyksiä merkittävällä tavalla.

#### *Komissio*

Valiokunta korosti aiemmassa lausunnossaan (UaVL 9/2002 vp) komission riippumattomuuden turvaamista. Valiokunta katsoi, että komission liiallinen riippuvuus joko Euroopan parlamentista tai neuvostosta vaikuttaisi valiokunnan mielestä selkeästi EU:n toimielinten väliseen tasapainoon. Valiokunta katsoo, että Suomen tulee pyrkiä säilyttämään oma komission äänivaltainen jäsen myös jatkossa.

#### *Euroopan parlamentti*

Valiokunta toteaa Euroopan parlamentin paikkajaon osalta valtioneuvoston kantaan viitaten, että EU:n paikkajaon määräytymisen perusteita ei ole tarpeen muuttaa nykyisestä. Valiokunta vastustaa konventin ehdotusta siitä, että Eurooppa-neuvosto määritteli ns. degressiivisen suhteellisuuden periaatteen mukaisesti Euroopan parlamentin paikkojen määräytymisen jäsenvaltioiden kesken. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, että Euroopan parlamentin paikkojen vähimmäismäärä tulisi puheenjohtajiston ehdotaman neljän sijasta olla nykyinen kuusi.

#### **EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka**

##### *EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen osana YUTP:tä*

Valiokunta käsitteli lausunnossaan UaVL 9/2002 vp yksityiskohtaisesti EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan käsittelyyn konventissa liittyviä kysymyksiä. Valiokunta viittaa mainitussa lausunnossaan esitettyihin kantoihin ja esittää seuraavassa muutamia täydentäviä huomautuksia konventin ehdotusten pohjalta.

Valiokunta pitää myönteisenä, että konventin viimeisissä ehdotuksissa Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ETPP on myös jatkossa selkeästi olennainen osa Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

##### *Puolustuslottuvuuden kehittäminen*

Valiokunta totesi aiemmassa lausunnossaan, että EU:n yhteisen puolustuspolitiikan tulee myös jatkossa kuulua jäsenvaltioiden toimivaltaan. Valiokunta piti ensiarvoisen tärkeänä, että unionin jo käynnissä oleva kriisinhallintatehtäviä koskeva Helsingin Eurooppa-neuvoston kokouksen päätöksiin perustuva hanke saatetaan valmiiksi. Valiokunta viittaa unionin kriisinhallintatehtävien tarkentamisen, puolustusmateriaaliyhteistyön tiivistämisen sekä siviilikriisinhallinnan osalta aiemman lausuntonsa kantoihin. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi myös hallitusten välisessä konferenssissa pyrkii saamaan sopimukseen erillisen siviilikriisinhallintaa koskevan artiklan.

Solidaarisuuslausekkeen osalta valiokunta viittaa lausuntoonsa UaVL 9/2002 vp, jossa se totesi, että ehdotettu solidaarisuuslauseke on periaatteessa kannatettava ja looginen edistysaskel EU:n kehityksessä laaja-alaisen turvallisuuden ylläpitämiseen pyrkivänä yhteisönä ja turvallisuuspoliittisena toimijana. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston tulkintaan siitä, että solidaarisuuslausekkeen nojalla jäsenvaltion omalla alueella tapahtuva avunanto edellyttää aina kyseisen jäsenvaltion viranomaisten nimenomaisesti pyyntöä.

Ulkoasiainvaliokunta on suhtautunut myönteisesti EU:n piirissä tapahtuvan puolustusmate-

riaaliyhteistyön kehittämiseen, viimeksi lausunnossaan UaVL 9/2002 vp. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jossa tuetaan puolustusmateriaalipolitiikan sekä pidemmällä tähtäimellä puolustustarvikkeiden yhteismarkkinoiden luomista. Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaa yhtenä tärkeänä varmistaa, että EU:n puolustusmateriaalipolitiikka on kaikille jäsenvaltioille avointa eikä sisällä uusia määrämuo-  
toisia velvoitteita.

#### *Tiiviimpi yhteistyö puolustuskysymyksissä*

Valiokunta toteaa, että konventin ehdotukset tiiviimmän yhteistyön (joustavuuden) käytöstä menevät huomattavasti pidemmälle kuin asiaa käsitelleen työryhmän enemmistön kannatuksen saaneet ehdotukset. Valiokunta viittaa erityisesti konventin ehdotuksen I osan 40 artiklaan, joka sisältää kolme erilaista tiiviimmän yhteistyön muotoa.

Artiklan 5 kohdan mukaan neuvosto voi yksimielisellä päätöksellä valtuuttaa osan jäsenvaltioita suorittamaan unionin nimissä tehtävän. Artiklan 6 kohta sisältää valtuutuksen aloittaa puolustusasioita koskeva rakenteellinen yhteistyö. Sen mukaan pienempi joukko jäsenvaltioita, jotka täyttävät korkeammat sotilaalliset voimavarakriteerit, saisi erillisen pöytäkirjan määräysten mukaan tehdä unionin piirissä tiiviimpää yhteistyötä, johon muut jäsenvaltiot voisivat liittyä, jos ne täyttävät pöytäkirjassa asetetut kriteerit ja jos yhteistyössä mukana olevat jäsenvaltiot hyväksyvät uuden jäsenvaltion. Kolmas tiiviimmän yhteistyön muoto puolustusasioissa on artiklan 7 kohdan mukainen keskinäisen puolustuksen velvoitteen mahdollistaminen. Keskinäisen puolustuksen velvoitteen omaksuvat jäsenvaltiot luettelaisiin perustuslakiin liittyvässä julistuksessa, johon ulkopuolella olevat jäsenvaltiot voisivat halutessaan liittyä (ns. opt in -periaate).

Valiokunta pitää edelleen aiempaan lausuntoonsa viitaten keskeisenä, että unionin kriisinhallintatoiminnassa vältetään kaikkia institutionalisoituja ja pysyväisluonteisia jakolinjoja, joi-

den seurauksena olisi unionin jakautuminen kahteen erilliseen unionin kriisinhallintatoiminnan puitteissa toimivaan maaryhmään.

Valiokunta pitää myönteisenä, että ehdotuksen mukaan unionin nimissä ja tunnuksia käyttäen tapahtuvaan sotilaallisen voiman käyttöön on kaikilla jäsenvaltioilla mahdollisuus muodostaa kantansa joko kannattamalla kriisinhallintaoperaatioita tai käyttämällä rakentavaa pidättäytymistä päätöksen suhteen.

Valiokunta viittaa Nizzan sopimuksen hyväksymistä koskevassa mietinnössään (UaVM 17/2001 vp) kannattamaansa Suomen joustavuuden käyttöä koskevaan peruslinjaukseen, jonka mukaan Suomen kannalta on parempi, että unionin toimintaan liittyvä tiiviimpi yhteistyö tapahtuu unionin rakenteiden puitteissa kuin ulkopuolella.

Valiokunta toteaa aiempaan lausuntoonsa (UaVL 9/2002 vp) viitaten, että Natosta erillisten ja sen kanssa päällekkäisten sotilaallisten voimavarojen kehittäminen Euroopan unionin puitteissa ei valiokunnan mielestä ole mielekäs, sillä sen paremmin EU:n toiminnan yleisten tavoitteiden kuin jäsenvaltioiden taloudellisten tai muiden voimavarojen käytönkään kannalta.

Valiokunta katsoo, että perustuslailliseen sopimukseen ei tulisi sisällyttää konventin ehdotuksen I osan 40 artiklan 6 kohdan mukaista rakenteellista yhteistyötä eikä 7 kohdan mukaista keskinäistä puolustusta koskevia sopimusmääräyksiä.

Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaan viitaten sekä unionin yleisen kehityksen että unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kannalta parempana, että myös puolustukseen liittyvissä kysymyksissä sovellettaisiin yleisiä tiiviimpiä yhteistyötä koskevia sopimusmääräyksiä. Yleiset joustavuusmääräykset takaisivat valiokunnan mielestä paremmin yhteistyön ulkopuolelle jäävien aseman sekä varmistaisivat suuremmalla todennäköisyydellä sen, että mahdollisen tiiviimmän yhteistyön käynnistämises-  
sä otettaisiin kattavammin huomioon vaikutukset unionin muuhun toimintaan.

### Unionin ulkoisen toiminnan kehittäminen

#### *YUTP:n päätöksentekomenettelyt*

Valiokunta yhtyi lausunnossaan UaVL 9/2002 vp valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan määränemistöpäätökset voisivat EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alallakin olla pääsääntö. Poikkeuksena olisivat sotilaallista toimintaa ja voimankäyttöä koskevat päätökset, jotka tulisi edelleen tehdä yksimielisesti. Valiokunta yhtyy tähän kantaan ja pitää sitä erittäin tärkeänä.

Valtioneuvoston mukaan määränemistöpäätöksentekoon tulisi kuitenkin liittyä ns. hätäjarrun käytön mahdollisuus politiikan linjauspäätöksissä ja rakentava pidättäytyminen täytäntöönpanoa koskevissa päätöksissä. Valiokunta totesi lausunnossaan, että määränemistöön siirtymistä koskevia päätöksiä ei tulisi jättää Eurooppa-neuvoston tehtäväksi.

#### *Muita ulkosuhteiden kehittämiseen liittyviä kysymyksiä*

Valiokunta käsitteli lausunnossaan UaVL 9/2002 vp laajasti EU:n ulkoasiainedustajan tehtävän perustamiseen liittyviä periaatteita. Valiokunta viittaa ulkoisen edustuksen, kauppapolitiikan sekä kehitysyhteistyökysymysten osalta aiempaan lausuntoonsa (UaVL 9/2002 vp).

#### *Unionin perustuslailliset kysymykset*

Valiokunta viittaa unionin perustuslaillisten kysymysten osalta lausuntoonsa UaVL 9/2002 vp.

Valiokunta totesi lausunnossaan, että myös sopimuksen ei-perustuslaillisten osien muuttamisesta on kaikissa tapauksissa tehtävä jäsenvaltioiden yksimielinen päätös.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

*että valtioneuvosto ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd  
vpj. Mari Kiviniemi /kesk  
jäs. Ulla Anttila /vihr  
Antero Kekkonen /sd  
Eero Lankia /kesk  
Henrik Lax /r  
Suvi Lindén /kok

Petri Neittaanmäki /kesk  
Kalevi Olin /sd  
Maija Perho /kok  
Suvi-Anne Siimes /vas  
Jari Vilén /kok  
Ben Zyskowicz /kok  
vjäs. Esko-Juhani Tennilä /vas.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi,  
valiokuntaneuvos Antti-Juha Pelttari.