

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2002 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).

Lausunnossa käsitellään myös valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnalle toimittamaa selvitystä konventin työryhmän VII (ulkoinen toiminta) loppuraportista (UTP 34/2002 vp) sekä valtioneuvoston selvitystä konventin työryhmän VIII (puolustus) loppuraportista (UTP 31/2002 vp) asiana E 131/2002 vp.

Valiokunta on lausunnon käsittelyssä ottanut soveltuvin osin huomioon valtioneuvoston selvityksiä muiden työryhmien loppuraporteista. Nämä selvitykset ovat valtioneuvoston selvitys konventin työryhmien I (toissijaisuusperiaate) ja IV (kansalliset parlamentit) loppuraporteista (E 117/2002 vp), valtioneuvoston selvitys konventin työryhmien II (perusoikeuskirja), III (oikeushenkilöllisyys) ja V (täydentävä toimivalta) loppuraporteista (E 118/2002 vp), valtioneuvoston selvitys konventin työryhmän VI (taloushallinto) loppuraportista (E 123/2002 vp) sekä valtioneuvoston selvitys konventin työryhmien X (oikeus- ja sisäasiat) ja IX (yksinkertaistaminen) loppuraporteista (E 130/2002 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääministeri Paavo Lipponen
- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- puolustusministeri Jan-Erik Enestam
- ulkomaankauppaministeri Jari Vilén
- kehitysyhteistyöministeri Suvi-Anne Siimes
- komission jäsen Erkki Liikanen, EU:n komissio
- pääministerin edustaja valmistelukunnassa, valtiotieteen tohtori Teija Tiilikainen
- valmistelukunnan jäsen, edustaja Kimmo Kiljunen
- valmistelukunnan jäsen, edustaja Matti Vanhanen
- valmistelukunnan varajäsen, edustaja Esko Helle
- valmistelukunnan varajäsen, edustaja Riitta Korhonen
- kansliapäällikkö Jaakko Kalela, tasavallan presidentin kanslia
- valtiosihteeri Rauno Saari, EU-asiain valtiosihteeri Alec Aalto, EU-asioiden neuvonantaja Jari Luoto ja erityisasiantuntija Timo Ranta, valtioneuvoston kanslia
- valtiosihteeri Antti Satuli, yksikön päällikkö Elina Kalkku, yksikön päällikkö Laura Kansikas-Debraise ja yksikön päällikkö Risto Piipponen, ulkoasiainministeriö

- osastopäällikkö Pauli Järvenpää ja neuvotteleva virkamies Heikki Savola, puolustusministeriö
- puolustusvoimain komentaja Juhani Kaskeala
- majuri Asko Valta, Pääesikunta
- ministeri Jaakko Iloniemi
- ministeri Max Jakobson
- johtaja Tapani Vaahtoranta, valtiotieteen tohtori Hanna Ojanen ja valtiotieteen tohtori Pekka Visuri, Ulkopoliittinen instituutti
- professori Esko Antola
- dosentti Olli Rehn

- dosentti Thomas Wallgren.

Viitetiedot

Valtioneuvoston otsikkoselvitys (UTP 32/2002 vp) on vireillä eduskunnassa samanaikaisesti asiana E 139/2002 vp, valtioneuvoston selvitys konventin työryhmän VII (ulkoinen toiminta) loppuraportista (UTP 34/2002 vp) asiana E 141/2002 vp sekä valtioneuvoston selvitys konventin työryhmän VIII (puolustus) loppuraportista (UTP 31/2002 vp) asiana E 131/2002 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvoston perustuslain 97 §:n nojalla eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle ja suurelle valiokunnalle toimittama selvitys sisältää Suomen kantoja EU:n tulevaisuuteen ja konventin työskentelyn kuluessa esiin nousseisiin kysymyksiin.

Selvityksessä käsitellään konventin toimintaa ja tähänastista työskentelyä sekä konventtiin Suomessa liittyviä järjestelyjä.

Euroopan unionin toimielimiä koskevien kysymysten osalta selvitys sisältää selostuksen konventin puheenjohtajiston laatimasta alustavasta sopimusluonnoksesta sekä selostukset eräistä tähän mennessä tehdyistä keskeisistä kokonaisesityksistä (mm. komission tiedonanto EU:n tulevaisuudesta ja toimielinjärjestelmästä, Benelux-muistio unionin toimielinrakenteesta,

Saksan ja Ranskan esitys EU:n toimielinrakenteesta sekä konventin sihteeristön laatima toimielimiä koskeva tausta-asiakirja).

Selvitys sisältää Suomen alustavat näkemykset eri toimielinten kehittämisestä sekä valtioneuvoston alustavat kannat unionin perustuslaillisen sopimuksen rakennetta, muuttamismenettelyä ja voimaantuloa koskevien eri vaihtoehtojen osalta. Selvityksessä todetaan, että sen ei ole tarkoitus muuttaa tai toistaa eduskunnalle aiemmin konventin työskentelyn kuluessa toimitettuja selvityksiä (valtioneuvoston selonteko EU:n tulevaisuudesta VNS 3/2001 vp, valtioneuvoston selvitys toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä E 66/2002 vp sekä valtioneuvoston selvitykset konventin erityistyöryhmien loppuraporteista).

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.

Ulkoasiainvaliokunta korosti mietinnössään, että valmistautuminen vuoden 2004 hallitusten väliseen konferenssiin (jäljempänä HVK) samoin kuin konferenssin tulokset Euroopan unio-

nin kehittämisessä ovat erittäin merkityksellisiä Euroopan unionin tulevaisuuden kannalta.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyi mainitussa mietinnössään selonteon kantaan, jonka mukaan Euroopan unionia on jatkossakin kehitettävä itenäisten jäsenvaltioiden ja Euroopan kansojen tiiviinä yhteisönä. Unionin kehittämisen on myös jatkossa perustuttava jäsenvaltioiden tekemisiin toimivallan siirtoihin unionille.

Mietinnön laatimisen jälkeen tilanne Euroopan unionin laajentumisen suhteen on selkeytynyt. Kööpenhaminan Eurooppa-neuvoston päätösten jälkeen on todennäköistä, että unioni laajenee 10 uudella jäsenvaltiolla toukokuussa 2004. Nizzan sopimus, jonka hyväksymistä valiokunta käsittelee samanaikaisesti valtioneuvoston EU:n tulevaisuutta koskevan selonteon kanssa, on tullut voimaan helmikuun 2003 alusta lukien. Valiokunta katsoi Nizzan sopimusta koskevassa mietinnössään (UaVM 17/2001 vp), että neuvoteltu sopimus ei vastannut Suomen tavoitteita EU:n päätöksentekomenettelyjen selkeyden ja läpinäkyvyyden parantamisessa.

Unionin rakenteen merkittävät muutokset sekä maailmanpoliittisen tilanteen jatkuva epävarmuus, erityisesti Irakin kriisin ja siihen liittyvien tapahtumien takia, korostavat valiokunnan mielestä EU:n tulevaisuutta koskevan keskustelun merkitystä. Euroopan unioni vaikuttaa merkittävästi suomalaisen yhteiskunnan kehittämiseen useimmilla yhteiskuntapolitiikan alueilla. Suomen ulkopoliitikassa Euroopan unioni on valiokunnan mielestä tärkein vaikutuskanava. Unionin mittava merkitys huomioon ottaen valiokunta pitää tärkeänä, että unionin kehittämistä arvioidaan Suomen asettamien tavoitteiden kannalta.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyi mietinnössään UaVM 18/2001 vp valtioneuvoston linjaukseen, jonka mukaan Suomen etu on taloudellisesti vahva ja dynaaminen sekä sosiaalisesti ja ekologisesti vastuullinen Euroopan unioni, joka muodostaa myös todellisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen. Unionin on kyettävä toimimaan tehokkaasti yhteisten tavoitteidensa puolesta Euroopassa ja koko maailmassa. Asioissa, jotka jäsenvaltiot ovat siirtäneet unio-

nin toimivaltaan, sen on toimittava tehokkaasti ja kansanvaltaisesti avoimuuden ja hyvän hallinnon periaatteita noudattaen.

Valtioneuvoston selvityksen kannan mukaan Suomi näkee unionin luonteeltaan ainutlaatuisena yhteistyörakenteena, jota tulee pyrkiä kehittämään sen omista lähtökohdista käsin. Suomen tavoitteena on kehittää Euroopan unionia sen kaksoisluonteen mukaisesti jäsenvaltioiden ja kansalaisten yhteisönä. Laajentuvan unionin päätöksenteon tehokkuutta ja demokraattisuutta sekä poliittista vastuullisuutta on vahvistettava nykyisen toimitusjärjestelmän puitteissa ja kunnioittaen jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten tasavertaisuutta. Ulkoasiainvaliokunta pitää valtioneuvoston esittämiä periaatteita hyvänä pohjana Suomen toiminnalle konventissa ja tulevaisuudessa hallitusten välisessä konferenssissa.

Konventin ja vuoden 2004 HVK:n suhde

Konventin toimittua 11 kuukautta on ulkoasiainvaliokunnan mielestä kiistatonta, että konventin suhde sitä seuraavaan hallitusten väliseen konferenssiin (HVK) on muuttunut. Konventin keskuudessa alusta lähtien esiintynyt vahva pyrkimys yhteen yhtenäiseen, sopimustekstin muotoon puettuun ehdotukseen korostaa konventin itsenäistä merkitystä suhteessa HVK:iin. Valiokunta korostaa kuitenkin valtioneuvoston tavoin, että lopulliset ratkaisut tulee jättää hallitusten väliselle konferenssille.

Valiokunta pitää konventin luonteen muuttuminen huomioon ottaen ongelmallisena, että tällä hetkellä kaikilla konventissa mukana olevilla valtioilla ei käytännössä ole tasavertaisia mahdollisuuksia osallistua täysipainoisesti perustustaillista sopimusta koskevien ehdotusten valmisteluun ja käsittelyyn, koska esimerkiksi vain osa jäsenvaltioista on edustettuna konventin puheenjohtajistossa, jonka rooli ehdotusten valmistelussa näyttää muodostuneen keskeiseksi.

Valtioneuvosto toteaa, että konventin tulosten hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että lopputulos perustuu aitoon konsensukseen. Eriytyisen kiistanalaisista kysymyksistä tulisi sisällyttää konventin loppuasiakirjaan vaihtoehtoja.

Lopulliset ratkaisut tulee jättää hallitusten väliselle konferenssille. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy näihin kantoihin.

Jäsenvaltioiden piirissä ovat voimistuneet vaatimukset, joiden mukaan konventtia seuraavan hallitusten välisen konferenssin tulisi aloittaa työnsä mahdollisimman pian konventin päättymisen jälkeen. Perusteina aikataulun kiristämiseksi on esitetty muun muassa keväällä 2004 pidettäviä Euroopan parlamentin vaaleja sekä uusien jäsenvaltioiden liittymistä unionin jäseniksi toukokuussa 2004.

Ulkoasiainvaliokunta pitää valtioneuvoston kantaan yhtyen tarpeellisena, että konventin työn päättymisen jälkeen ennen HVK:n alkamista jäsenvaltioilla on käytettävissään riittävän pitkä valmistautumisaika eduskuntakäsittelyn ja kansalaiskeskustelun mahdollistamiseksi. Valiokunta viittaa perusteellisen kansalaiskeskustelun tarpeen suhteen aiempiin kannanottoihin (UaVM 18/2001 vp ja UaVL 4/2002 vp).

Unionin toimielinjärjestelmän kehittäminen

Konventin käsittelyssä olevat ehdotukset

Konventin keskustelut ovat viime viikkojen aikana liittyneet yhä enemmän unionin toimielin kysymysten käsittelyyn. Eri toimijat — jäsenvaltiot, EU:n komissio sekä yksittäiset konventin jäsenet — ovat tehneet lukuisia, toisistaan paljonkin poikkeavia esityksiä. Vaikka yksittäiset tehdyt ehdotukset voivat muodostua loppuvaiheessa ratkaiseviksi laajempien kompromissien löytämisen kannalta, konventin työn varsinaisen pohjan muodostavia puheenjohtajiston esityksiä toimielin kysymyksistä on odotettavissa vasta huhtikuun alkupuolella. Nämä esitykset täydentävät puheenjohtajiston lokakuun 2002 lopussa esittämää, sopimuksen eri osien otsikko- ja sisältänyttä runkoesitystä.

Konventin puheenjohtajisto on 6 päivänä helmikuuta 2003 täydentänyt runkoesitystä esittämällä tekstiehdotukset perustuslaillisen sopimuksen ensimmäiseksi 16 artiklaksi (asiakirja CONV 528/03). Artiklaehdotukset sisältävät unionin perustamista, arvoja ja tavoitteita koskevat määräykset. Lisäksi niissä määritellään pe-

rusoikeudet ja unionin kansalaisuus sekä unionin toimivaltaa koskevat peruseriaatteen ja toimivalta-alueet.

Valiokunta toteaa, että ehdotuksessa uuden perustuslaillisen sopimuksen artikloiksi on pyritty aiempiin perussopimuksiin verrattuna hyvin tiiviiseen esittämistapaan. Ehdotusta on tästä syystä valiokunnan mielestä vaikea arvioida, koska monen artiklamääräyksen tulkinta ja oikeudellinen merkitys määräytyy ja täsmentyy vasta myöhemmin käsiteltäviksi tulevien artiklaehdotusten kautta. Valiokunta pitääkin ehdotoman tärkeänä, että konventin työn loppuvaiheessa eduskunnalle varataan asianmukainen menettelyin riittävä mahdollisuus ja aika kommentoida konventin ehdotuksia kokonaisuutena.

Valiokunta esittää tässä lausunnossaan alustavia näkökohtia artiklaehdotuksista ottaen huomioon mm. sen, että ehdotuksen eri kieliversioita voi perustellusti tulkita toisistaan poikkeavasti (esimerkiksi ehdotuksen englanninkielisessä tekstin 1 artiklassa todetaan toimivaltaa käyttävän "*on a federal basis*", suomenkielisessä vastaava on sanottu "liittovaltion tavoin"). Ehdotuksen yksityiskohtainen kommentointi ei valiokunnan kannan mukaan ole tässä vaiheessa mielekäästä, koska sopimuskokonaisuuden arvioiminen pienen, vaikka sinänsä keskeisen artiklaotoksen nojalla ei ole mahdollista.

Ehdotuksen artiklateksteissä on säännönmukaisesti käytetty sisäisissä viittauksissa termiä "perustuslaki" (*constitution*). Kun Suomen lähtökohtana on, että unioni perustuu jatkossakin kansainvälisiin sopimuksiin, olisi valiokunnan mielestä selkeämpää, että viittauksissa käytettäisiin tähän yhteyteen paremmin sopivaa termiä.

Valiokunta pitää ehdotukseen sisältyviä ehdotuksia unionin arvoja ja tavoitteita koskeviksi artikloiksi oikeasuuntaisina, vaikka toteakin ehdotusten sisältävän valiokunnan mielestä eri arvoisina pidettäviä tavoitteita, kun niissä esimerkiksi rinnastetaan unionin tavoitteina ympäristönsuojelu ja avaruustutkimus. Suomen kantojen kannalta myönteisinä voi valiokunnan mielestä pitää ehdotusta unionin oikeushenkilöllisyydestä (4 artikla) sekä ehdotuksia Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeudellistamisesta

ja EU:n liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen mahdollistavasta oikeusperustasta (5 artikla).

Unionin toimivaltaa koskevien artiklaehdotusten osalta valiokunta toteaa, että tiiviit artiklatekstit ovat oikeudellisesti tulkinnanvaraisia, varsinkin kun käytettävissä ei ole niitä määritteleviä yksityiskohtaisempia sopimusmääräyksiä. Valiokunta toteaa valtioneuvoston täydentävää toimivaltaa koskevan työryhmän raporttia koskevaan selvitykseen (E 118/2002 vp) viitaten, että erillisen toimivaltaa koskevan osaston luominen perussopimukseen EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti selkeyttäisi toimivallan jakoa. Puheenjohtajiston ehdotus, jossa eri toimivaltaluokkia koskevissa artikloissa luetellaan eri politiikkalohkot, on kuitenkin hyvin lähellä toimivaltaluetteloa, jonka sisällyttämiseen perussopimukseen valiokunta suhtautui varauksellisesti mietinnössään UaVM 18/2001 vp.

Jäljempänä käsitellään erikseen ehdotukseen sisältyviä yhteistä kauppapolitiikkaa sekä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia sopimusmääräyksiä.

Toimielinjärjestelmän kehittämisen lähtökohdat

Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi pyrkii vaikuttaessaan konventin ja sitä seuraavan hallitusten välisen konferenssin lopputulokseen 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 pitää tärkeänä, että uudistuksia arvioitaessa pyritään jatkuvasti arvioimaan kokonaisuutta, korostamatta liikaa yksittäisiä muutosehdotuksia. Kokonaisuuden kustannuksella ei tule valiokunnan mielestä myöskään tässä vaiheessa hyväksyä pyrkimistä kompromisseihin yksittäisissä kiistakysymyksissä.

Toimielinten demokraattisuuden, avoimuuden ja tehokkuuden lisäksi valiokunta pitää unionin kehittämisen kannalta keskeisenä lähtökohtana jäsenvaltioiden tasavertaisen kohtelun

periaatteen säilyttämistä. Vaikka ns. pienten jäsenvaltioiden osuus laajentumisen myötä kasvaa merkittävästi ja ns. suurten jäsenvaltioiden näkökulmasta järjestelmässä on tästä syystä merkittäviä muutospaineita, on unionia kehitettäessä pidettävä huolta, että tämän unionin tähänastisen menestyksen kannalta keskeisen periaatteen suhteen ei tingitä.

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 myös 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 aineellaisuus on seurausta toimielinten välille muodostuneesta tasapainosta, jonka keskeinen tekijä on päätöksentekomenettely, jonka eri vaiheissa korostuu erityyppisten toimijoiden osuus. Tämän tasapainon säilyttämiseksi tulee valiokunnan mielestä toimielinuudistuksia arvioida erittäin huolellisesti.

Valiokunta voi yhtyä täysin valtioneuvoston selvityksen kantaan uusien toimielinten perustamisesta. Uudet toimielimet olisivat omiaan lisäämään rakenteiden monimutkaisuutta ja hämärtämään vastuusuhteita tuottamatta kuitenkaan selkeää lisäarvoa edellä mainitut toimielinjärjestelmän uudistamisen periaatteet huomioon ottaen.

Uudet toimielimet ja itsenäiset toimijat, vaikka niiden toimivalta pyrittäisiinkin rajaamaan tarkasti siten, ettei niillä olisi vaikutusta unionin toimielinjärjestelmän tasapainoon, pyrkivät lähes poikkeuksetta laajentamaan toiminta-alansa ja toimivaltuuksiaan.

Valiokunta pitää esimerkiksi Eurooppa-neuvoston kehitystä unionin ulkopoliittista yhteistyötä varten perustetusta kokouksesta keskeisek-

si hyvin suurta osaa unionin toimintaa ohjaavaksi toimijaksi kuvaavana ja varoittavana esimerkkinä uusien toimielinten ennakoimattomasta kehityksestä. Eurooppa-neuvosto on omilla toimillaan, esimerkiksi Sevillan kokouksessa tekemillään päätöksillä, pyrkinyt selkeyttämään toimintatapojaan. Valiokunta pitää näitä toimia riittämättöminä ja katsoo, että Eurooppa-neuvoston toiminta tulisi pyrkiä palauttamaan unionisopimuksen 4 artiklassa määrättyjen periaatteiden mukaiseksi eli sen tulisi keskittyä antamaan unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeen ja yleiset poliittiset suuntaviivat.

Neuvosto

Valtioneuvoston selvityksessä todetaan neuvostolla olevan sekä lainsäädäntöön että politiikan suunnitteluun, ohjaukseen ja täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä. Selvityksessä todetaan, että avoimuuden, läpinäkyvyyden ja hyvän hallinnon tulee olla keskeisellä sijalla neuvoston toimintaa uudistettaessa. Ulkoasiainvaliokunta pitää kriteereitä kestävinä ja toteaa, että konventin työn seurauksena neuvoston toiminta lainsäätäjänä tulisi kaikilta osiltaan sekä käsittelyn että asiakirjojen osalta tehdä täysin avoimeksi. Valiokunta viittaa lainsäädäntöprosessin avoimuuden osalta suuren valiokunnan lausuntoon SuVL 6/2002 vp.

Valtioneuvosto katsoo, että neuvoston tehdesä päätökset määränemismistöllä tulisi käyttää yksinkertaisen kaksoisenemmistön mallia eli päätösten takana tulisi olla paitsi enemmistö jäsenvaltioista myös enemmistö unionin koko väestöstä. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että yksinkertaisen kaksoisenemmistön käyttö on läpinäkyvä ja selkeä tapa tehdä määränemismistöpäätöksiä, koska se selkeällä ja pysyvällä tavalla ottaa huomioon unionin kaksoisluonteen sekä jäsenvaltioiden että kansalaisten liittona.

Neuvoston puheenjohtajuus

Neuvoston puheenjohtajuuden osalta valiokunta viittaa aiempaan lausuntoonsa (UaVL 3/2002 vp), jossa valiokunta totesi nyt käsiteltävänä olevan valtioneuvoston selvityksen kantaa vastavasti, että puheenjohtajuudesta huolehtimisen on

jatkossakin oltava ensisijaisesti jäsenvaltioiden tehtävä ja että mahdollisissa alemman tason pidempiaikaisissa puheenjohtajuuksissa on pidettävä tiukasti kiinni jäsenvaltioiden tasapuolisesta kohtelusta.

Konventtia koskevassa keskustelussa keskeisen osan viime aikoina on saanut kysymys Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuudesta. Valtioneuvoston selvityksen lähtökohta on, että nykyinen kuuden kuukauden puheenjohtajakierro tulee jatkossakin säilyttää ainakin Eurooppa-neuvostossa, yleisten asiain ja ulkosuhteiden neuvostossa ja pysyvien edustajien komitea Coreperissa. Muissa neuvostokokoonpanoissa voidaan valtioneuvoston mielestä harkita siirtymistä eräänlaiseen tiimipuheenjohtajuuteen, jossa puheenjohtajat valittaisiin 1,5—3 vuodeksi niiden maiden edustajien joukosta, jotka sinä aikana toimivat kiertävinä puheenjohtajina.

Unionin merkittävä laajentuminen aiheuttaa valiokunnan mielestä kiistattomasti suuria ja osin perusteltuja paineita nykyisen puheenjohtajuusjärjestelmän muuttamiseen. Valiokunta korostaa, että kysymys neuvoston puheenjohtajuudesta on nähtävä osana toimielinten kehittämisen kokonaisuutta. Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaa siitä, että Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan valitseminen vaikeuttaisi jäsenvaltioiden tasa-arvoisuuden periaatteen toteutumista, yleisemminkin kriteerinä, jota Suomen tulisi soveltaa arvioitaessa eri esille tulevien puheenjohtajuuden järjestämistä koskevien vaihtoehtojen hyväksyttävyyttä.

Saksan ja Ranskan ehdotuksen mukaisen pysyvän puheenjohtajan valinnan Eurooppa-neuvostolle valiokunta näkee erittäin ongelmallisenä sekä jäsenvaltioiden tasavertaisuuden että unionin toimielinrakenteen tasapainon kannalta. Itsenäisen ja kokoaikaisen puheenjohtajan valitseminen olisi vastoin periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulisi vastata puheenjohtajuudesta. Lisäksi erittäin todennäköiseltä vaikuttaa valiokunnan mielestä kehitys, jonka myötä Eurooppa-neuvoston pysyvästä puheenjohtajasta tulisi itsenäinen toimija, joka vaikeuttaisi unionin toimielinten tasapainon säilyttämistä.

Neuvoston puheenjohtajuuden hoitamiseen on eräissä yksittäisissäkin ehdotuksissa, kuten myös Saksan ja Ranskan äskettäisessä ehdotuksessa, esitetty otettavan käyttöön useita erilaisia rinnakkaisia malleja. Valiokunta pitää useiden erityyppisten rinnakkaisten puheenjohtajamallien keskeisenä puutteena sitä, että ne vaikeuttavat entisestään jo nyt ongelmalliseksi osoittautunutta eri neuvostokokoonpanojen työn yhteensovittamista.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin, että kiertävän puheenjohtajuuden väitettyjä haittoja voidaan merkittävästi vähentää lisäämällä neuvoston toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua. Valiokunta pitää hyvänä, että tätä seikkaa on neuvoston toiminnan kehittämisessä eri tavoin jo nyt pyritty parantamaan.

Komissio

Valtioneuvoston selvityksessä todetaan, että komission toiminnan tulee jatkossakin perustua kollegiaalisuuteen ja jäsenten tasa-arvoisuuteen. Komission yksinomainen aloiteoikeus nykyisen I pilarin lainsäädäntöasioissa on jatkossakin selvityksen mukaan turvattava, ja sen aloiteoikeutta tulisi kehittää myös nykyisten II ja III pilarin osalta. Komission roolia olisi kehitettävä strategisemmaksi ja pitkäjänteisemmäksi, ja sen lainsäädäntöohjelman tulisi valtioneuvoston mielestä olla keskeisellä sijalla neuvoston monivuotista työohjelmaa laadittaessa. Ulkoasiainvaliokunta pitää näitä periaatteita kestävinä arvioitaessa komissiota koskevia muutosehdotuksia.

Komission osalta keskeistä on valiokunnan mielestä sen riippumattomuuden turvaaminen. Komission asemaan tehtäviä muutoksia on arvioitava erityisesti tämän periaatteen toteutumisen kannalta. Komission toimiessa yksinomaisten aloitteentekijänä lainsäädäntökysymyksissä, tulee sen toiminnassa valiokunnan mielestä kiinnittää jatkuvasti huomiota avoimuuden lisäämiseen, työn tehostamiseen sekä lainsäädäntöehdotusten tarpeellisuuden sekä niiden vaikutusten tarkempaan selvittämiseen. Konventin työssä on tullut esiin esimerkiksi tarve selvittää nykyistä huomattavasti tarkemmin, miten komis-

sion lainsäädäntöehdotukset toteuttavat toissijaisuusperiaatetta.

Komission liiallinen riippuvuus joko Euroopan parlamentista tai neuvostosta vaikuttaisi valiokunnan mielestä selkeästi EU:n toimielinten väliseen tasapainoon. Komission puheenjohtajan valinta tarkemmin määriteltävällä määränemmistöllä Euroopan parlamentin toimesta, ennen kuin Eurooppa-neuvosto vahvistaa valinnan, lisääisi valiokunnan mielestä sinänsä valintaprosessin avoimuutta. Valiokunta ei pidä uudistusta perusteltuna, jos se toimielinuudistuksen kokonaisuus huomioon ottaen vaikuttaa toimielinten väliseen tasapainoon. Joka tapauksessa on varmistettava, että komissio nauttii aina myös Eurooppa-neuvoston luottamusta.

Valiokunta katsoo, että yksittäisten komission jäsenten asettaminen vastuunalaisiksi Euroopan parlamentille ei ole sovitettavissa yhteen komission riippumattomuuden vaatimuksen kanssa. Komission vastuunalaisuuden sekä Euroopan parlamentille että Eurooppa-neuvostolle on kohdistuttava komissioon kokonaisuudessaan.

Euroopan parlamentti

Valtioneuvoston selvityksen mukaan Suomi tukee Euroopan parlamentin aseman vahvistamista lainsäätäjänä neuvoston rinnalla. Selvityksen mukaan Suomi suhtautuu myönteisesti yhteispäätösmenettelyn soveltamisalan laajentamiseen, kuitenkin niin, että laajentamista tarkastellaan asiakokonaisuuksien osalta tapauskohtaisesti. Valiokunta toteaa, että yksityiskohtaisemmat kannat yhteispäätösmenettelyn laajentamiseen, esimerkiksi maatalouspolitiikan osalta, voidaan ottaa vasta konkreettisten esitysten perusteella.

Valtioneuvosto suhtautuu selvityksen mukaan myönteisesti EU:n budjettiprosessin yksinkertaistamiseen ja selkeyttämiseen, kuitenkin niin, että budjetista vastaavien toimielinten (komissio ja neuvosto) tasapaino ja jäsenvaltioiden oikeus päättää unionin rahoitusjärjestelmästä (ml. omien varojen järjestelmä) säilytetään.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan Euroopan parlamentin roolia so-

pimusneuvottelujen yhteydessä on tarkasteltava osana laajempaa kokonaisuutta ja unionin toimielinten välinen tasapaino huomioon ottaen. Valiokunta voi yhtyä valtioneuvoston kantaan siitä, että Suomi on valmis harkitsemaan kuulemis- ja hyväksymismenettelyjen soveltamisen laajentamista unionin kansainvälisiin sopimuksiin liittyen. Valtioneuvosto voi selvityksen mukaan tukea Euroopan parlamentin vaalitavan yhdenmukaistamista uuden vaaliasetuksen osoittamalla tavalla. Samoin kannatetaan Euroopan tason poliittisten puolueiden aseman ja rahoituksen selkeyttämiseen tähtääviä toimia. Valtioneuvosto ei kuitenkaan kannata eurooppalaisten listojen käyttöönottoa.

Ulkoasiainvaliokunta voi yhtyä valtioneuvoston lähtökohtiin Euroopan parlamentin aseman kehittämisestä. Eurooppalaisten listojen osalta valiokunta viittaa aiempaan kielteiseen kantaansa (UaVM 2/2000 vp).

Euroopan parlamentin suhteen on valiokunnan mielestä tarpeen harkita, kuten valtioneuvosto esittää, tulisiko osana toimielinuudistuksen kokonaisuutta antaa jollekin taholle oikeus hajottaa Euroopan parlamentti ja määrätä järjestettäväksi uudet vaalit. Kokonaisratkaisu huomioiden on valiokunnan mielestä harkittava, olisiko komission ja Eurooppa-neuvoston päätettävä Euroopan parlamentin vaaleista yhdessä, kuten valtioneuvosto esittää.

Kansallisten kansanedustuslaitosten asema

Ulkoasiainvaliokunta totesi mietinnössään UaVM 18/2001 vp, että kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia EU-politiikassa pitää vahvistaa kehittämällä kansallisia EU-politiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmiä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että konventin tähänastisessa työssä kysymys kansallisten parlamenttien asemasta unionissa ei ole saavuttanut erityisen keskeistä asemaa. Konventin asiaa käsitelleen työryhmän suositukset ovat valiokunnan mielestä oikean suuntaisia korostaessaan sitä, että kansallisten parlamenttien mahdollisuuksia muodostaa kantansa EU:n piirissä käsiteltäviin lainsäädäntöehdotuksiin ja muihin asioihin on parannettava eri keinoin. Valiokunta

pitää hyvänä, että Suomessa käytössä oleva EU-asioiden parlamentaarinen käsittelyjärjestelmä on saavuttanut konventin työssä runsaasti myönnteistä huomiota.

Toissijaisuusperiaatteen valvonnan suhteen ulkoasiainvaliokunta viittaa EU:n tulevaisuutta koskevan valtioneuvoston selonteon käsittelyn yhteydessä ottamaansa kantaan (UaVM 18/2002 vp), joka korostaa kansallisten parlamenttien roolia toissijaisuusperiaatteen valvonnassa. Valiokunta ei kannattanut uuden toimielimen perustamista toissijaisuusperiaatteen valvontaa suorittamaan. Valiokunta pitää tätä taustaa vasten hyväksyttävänä konventin työryhmien esittämää ns. varhaisvaroitusjärjestelmää, jossa kansallisilla parlamenteilla on kuuden viikon määräajan kuluessa mahdollisuus esittää unionin toimielimille lausuntonsa toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta yksittäisen lainsäädäntöehdotuksen osalta.

Valtioneuvoston kantaan yhtyen valiokunta ei kannata uusien toimielimien, kuten kansojen kongressin, perustamista kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välisen yhteistyön parantamiseksi. Harvoin, esimerkiksi kerran vuodessa kokoontuva mammuttimainen kokous ei ole oikea foorumi käsittelemään unionin politiikan suuria linjoja. Valiokunta katsoo myös, että esitetyn tyyppinen kansojen kongressi ei sovellu käsittelemään keskeisiä unionin henkilönimityksiä. Kaiken kaikkiaan uuden parlamentaarisen yhteistyöelimen luominen ei valiokunnan mielestä toisi unionin toimintaan lisäarvoa.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan kansallisten parlamenttien välistä yhteistyötä sekä niiden suhteita Euroopan parlamenttiin tulisi kehittää käytännönläheisesti. Suomi tukee tähän liittyen COSAC:n piirissä tapahtuvaa uudistustyötä. Valiokunta katsoo, että kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin sekä niiden erikoisvaliokuntien välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa tulee edistää erityisesti hallitusten välisen yhteistyön piiriin kuuluvilla aloilla, kuten yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksissä.

Konventin puitteissa on tehty useita kansallisten parlamenttien tiedonsaannin parantamista koskevia ehdotuksia. Valiokunta pitää ehdotuksia tervetulleina, vaikka niillä ei eduskunnan kannalta luultavasti ole suurta merkitystä, koska eduskunnan tiedonsaantioikeus on jo turvattu perustuslain säännöksillä.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

Kuten valtioneuvoston selvityksessä todetaan, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen asteen tuomioistuimen asema ei ole noussut keskeisesti esille konventissa. Valtioneuvoston selvityksessä todetaan kuitenkin lähitökohtaksi, että Suomi hyväksyy EY-tuomioistuimen toimivallan laajentamisen oikeus- ja sisäasioiden alalla. Vain nykyisen SEU 35 artiklan 5 kohdan tarkoittamat pakkovalan käyttämisestä koskevat asiat tulisi valtioneuvoston kannan mukaan jättää tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle.

Valtioneuvoston mukaan Suomella on valmius harkita EY-tuomioistuimen toimivallan laajentamista rajoitetusti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Erityisen tarpeellisenä voidaan pitää nykyisen EY:n perustamisopimuksen 300 artiklan 6 kohdan mukaisen etukäteiskontrollin ulottamista yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtäviin kansainvälisiin sopimuksiin. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti pyrkimykseen ja on valmis tutkimaan eri keinoja parantaa yksityisten mahdollisuuksia saattaa unionin toimielinten toimenpiteitä ja unionioikeuden soveltamista koskevat asiat tuomioistuimen tutkittaviksi.

Ulkoasiainvaliokunta pitää valtioneuvoston varovaista kantaa EY:n tuomioistuimen toimivallan laajentamisesta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalle perusteltuna. Valiokunta pitää perusteltuna, että tuomioistuin voisi EU:n tekemien sopimusten osalta myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksissä suorittaa perussopimuksen 300 artiklan mukaista etukäteisvalvontaa sen suhteen, onko ehdotettu sopimus perussopimusten mukainen. Sitä, onko tuomioistuimen toimivaltaa muilta osin YUTP-kysy-

myksissä tarpeen laajentaa, on valiokunnan mielestä harkittava tarkkaan.

EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

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

Uudenlainen maailmanpoliittinen tilanne ja turvallisuusuhkien muuttuminen on tehnyt tarpeelliseksi tarkastella myös EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämistä. Konventissa on keskusteltu myös EU:n toiminnan ja tavoitteiden luonteesta ja strategisista valinnoista. Uusien uhkien tarkastelu liittyy Euroopan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan viime vuosina tapahtuneeseen nopeaan kehitykseen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ETPP on myös jatkossa olennainen osa Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Yhdentymisen puolustuspolitiikan alalla ei valiokunnan mielestä tule tapahtua erillään muusta ulkosuhteiden alalla tapahtuvasta integraatiosta. Turvallisuuden käsitteen on jatkossakin oltava luonteeltaan laaja ja jakamaton. Tästä perusperiaatteesta käsin unionin toiminnan tavoitteissa tulee korostaa demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoi-
keuksien vahvistamista ja kestäväen kehityksen tukemista. Unionin tulee toiminnassaan painottaa konfliktien ennalta ehkäisyä ja sitä kautta kansainvälisen turvallisuuden lujittamista. Uusien turvallisuusuhkien noustessa Euroopassakin todennäköisemmiksi kuin perinteiset valtioiden väliset konfliktit on EU:n valiokunnan mielestä tärkeä kehittää ja vahvistaa politiikkaansa ja valmiuksiaan tällä sektorilla käyttäen hyväkseen laajan toiminta-alansa tuomia vahvuuksia.

Puheenjohtajiston ehdotukset YUTP:n osalta

Konventin puheenjohtajisto on sisällyttänyt artiklaehdotuksiinsa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia määräyksiä. Ehdotukset ovat tiiviitä ja niiden arviointi kokonaisuuden kannalta on vaikeaa, kun käytettävissä ei ole perustuslaillisen sopimuksen II osaan ehdotettavia tarkentavia määräyksiä.

Puheenjohtajiston ehdotuksen sanamuodot perustuvat valtaosin nykyisin unionisopimuksen V osastoon sisältyviin määräyksiin ja sanamuotoon. Unionisopimuksen 11 artiklassa todettaisiin ehdotuksen 10 artiklan 4 kohtaa vastaavasti, että "unioni määrittelee ja toteuttaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan". Vastaavasti unionisopimuksen 17 artiklassa todettaisiin YUTP:hen sisältyvän artiklassa "asteittain määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka". Ehdotuksen 14 artiklan määräykset pohjautuisivat nykyisen unionisopimuksen 11 artiklan 2 kohdan määräyksiin. Valiokunta pitää myönteisenä, että ehdotuksen mukaan unionin yhteinen puolustuspolitiikka olisi selkeästi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osa, kuten tähänkin asti.

Artiklaehdotuksissa tai selityksissä ei selvitetä kysymystä toimivallan jaosta unionin ja jäsenvaltioiden välillä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksissä. Kun puheenjohtajiston ehdotuksen lähtökohtana on nykyisen pilarijaon poistaminen EU:n oikeushenkilöllisyyden myötä, on sopimuksissa valiokunnan mielestä selvennettävä toimivallan jakoa.

Valiokunta viittaa toimivallanjaosta unionin ja jäsenvaltioiden välillä antamaansa lausuntoon (UaVL 4/2002 vp), jossa valiokunta, valtioneuvoston kantaan yhtyen, ei kannattanut toimivallan jaon muuttamista yhteisen puolustuspolitiikan osalta. Valiokunta toteaa, että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sopimusmääräyksiä ja niissä sovellettavia päätöksentekomenettelyjä on arvioitava kokonaisuutena valtioneuvoston perustuslain 97 §:n nojalla toimittamien selvitysten pohjalta, kun asiaan liittyvät sopimustekstit ovat käytettävissä. Kysymystä päätöksenteosta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksissä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Puolustusolottuvuuden kehittäminen

Valiokunnan edellä esitetyn kannan mukaan yhteisen puolustuspolitiikan osalta Suomella ei ole tarvetta määrittää toimivaltaa uudelleen, vaan sen tulee jatkossakin kuulua jäsenvaltioiden toimivaltaan. Valiokunta toteaa, että konventin työssä ei tähän mennessä ole tullut esiin merkittäviä pyrkimyksiä vaikuttaa unionin ja jäsenval-

tioiden toimivallan jakoon puolustuspolitiikan osalta.

Kuten valtioneuvoston työryhmän VIII loppuraporttia koskevassa selvityksessä (UTP 31/2002 vp) todetaan, Suomen kannalta on ensiarvoisen tärkeätä, että unionin jo käynnissä oleva kriisinhallintatehtäviä koskeva Helsingin Eurooppa-neuvoston kokouksen päätöksiin perustuva hanke saatetaan valmiiksi.

Valiokunta pitää EU:n ja Naton välillä Kööpenhaminan Eurooppa-neuvoston kokouksen yhteydessä saavutettua yhteisymmärrystä Naton voimavarojen käytöstä (ns. Berlin plus -järjestely) tässä mielessä, mutta myös yleisemmin EU:n puolustuspolitiikan periaatteita selkeyttävänä tekijänä, erittäin merkityksellisenä. Järjestely on valiokunnan mielestä tarpeellinen, koska sen myötä jossain määrin esiintyneet pyrkimykset luoda Euroopan unionille Naton kanssa päällekkäisiä sotilaallisia voimavaroja vähentynevät. Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella mahdollisena, että järjestelyn seurauksena EU:n ja Naton roolit sotilaallisessa kriisinhallinnassa nivoutuvat ainakin pidemmällä aikavälillä yhä tiiviimmin yhteen.

Valiokunta käsittelee seuraavassa yleisellä tasolla keskeisiä puolustustyöryhmän työssä esille nousseita ehdotuksia keskittyen työryhmässä laajan kannatuksen saaneiden tai Suomen turvallisuuspolitiikan kehityksen kannalta erityisen merkittävien kysymysten käsittelyyn.

Unionin kriisinhallintatehtävien tarkentaminen

Ulkoasiainvaliokunta katsoi lausunnossaan UaVL 4/2002 vp valtioneuvoston kantaan yhtyen, että unionin kriisinhallintatyötä määrittelevien ns. Petersbergin tehtävien muuttaminen ei ole tarpeen. Konventin asianomainen työryhmä ehdottaa loppuraportissaan tehtävien tarkentamista ja täydentämistä siten, että sopimuksessa mainittaisiin erikseen vakautta, konfliktien ehkäisyä, aseriisuntaa sekä puolustussektorin tukea kolmansille maille koskevat tehtävät. Työryhmän raportissa mainitaan mahdollisena unionin kriisinhallintatehtävänä myös kolmansille

maille annettava tuki terrorismin vastaisessa toiminnassa.

Valtioneuvoston selvityksessä (UTP 31/2002 vp) todetaan, että Suomi voi tukea ehdotettuja tarkennuksia lukuun ottamatta ehdotusta kolmansille maille terrorismin vastaisessa toiminnassa annettavaa tukea, jota koskeva esitys vaatii valtioneuvoston mukaan tarkempaa selvitystä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä saaman tiedon mukaan asiaan otetaan tarkemmin kantaa, kun konventin käytettävissä on tätä ehdotusta koskevia konkreettisempia esityksiä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että terrorismin vastaista tukea koskevan ehdotuksen tarkemmassa määrittelyssä tehdään yksiselitteisen selväksi, että sillä ei tarkoiteta EU:n toimesta tehtäviä terrorismia ennalta ehkäiseviä iskuja kolmansissa maissa. Selvennys on valiokunnan mielestä selvyyden vuoksi tarpeen, vaikka onkin ilmeistä, ettei ehdotuksella tarkoiteta tämän kaltaista toimintaa, vaan pikemmin esimerkiksi rajavalvontaviranomaisten tukemiseen liittyvää toimintaa.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella voidaan todeta, että ehdotetut täsmennykset koskevat sotilaallisesti vähemmän vaativia kriisinhallintatehtäviä, joita vastaavista tehtävistä EU-mailla on kokemuksia viime vuosilta. Ehdotetut muutokset eivät valiokunnan mielestä näin ollen muuta merkittävästi unionin kriisinhallintatoiminnan luonnetta.

Siviilikriisinhallinta

Valtioneuvoston kannan mukaan Suomen tulisi ehdottaa siviilikriisinhallinnan ottamista unionisopimukseen. Ulkoasiainvaliokunta on johdonmukaisesti korostanut EU:n siviilikriisinhallinnan valmiuksien samanaikaista kehittämistä sotilaallisen kriisinhallintakyvyn kehittämisen kanssa.

Siviilikriiseihin voidaan varautua kuten sotilaallisiin kriiseihin eli pyrkimällä ennaltaehkäisevään toimintaan ja organisoimalla valmiudet kriisien hallintaan. Molemmat ulottuvuudet voitaisiin valiokunnan mielestä sijoittaa siviilikriisinhallintakäsitteen alle osaksi ns. Petersber-

gin tehtäviä. Valiokunnan saaman selvityksen nojalla tulisi tutkia, olisiko siviilikriisinhallinnan sisällyttäminen Petersbergin tehtävien määrittelyyn johdonmukaisempi ja selkeämpi tapa tuoda siviilikriisinhallinta unionin kriisinhallintatoiminnan elimelliseksi osaksi kuin erillinen siviilikriisinhallintaa koskeva maininta sopimuksessa.

Monet siviilikriisien piiriin kuuluvista uhkatekijöistä edellyttävät tiivistä kansainvälistä yhteistyötä kaikissa kriisinhallinnan vaiheissa (ennalta ehkäisy, ennakkovaroitus, kriisitilanteiden hallinta, rahoitus). EU:n piirissä toiminnallisia esteitä voitaisiin valiokunnan mielestä vähentää tehostamalla EU:n kansainvälistä edustautumista ja unionin eri yhteistyöalojen eli nykyisen kolmen pilarin välistä yhteistyötä. EU:n tulisi kytkeä nykyistä paremmin siviilikriisinhallintatoimintaan ei-valtiolliset toimijat, erityisesti kansalaisyhteiskunnan toimijat sekä elinkeinoelämä.

Solidaarisuuslausekkeen sisällyttäminen unionisopimukseen

Konventin työryhmä ehdottaa loppuraportissaan, että tulevaan perustuslailliseen sopimukseen sisällytettäisiin ns. solidaarisuuslauseke, jonka avulla jäsenvaltiot voisivat erityisesti ennakoida terrorismin uhkia ja vastata niihin unionin sisällä ottaen käyttöön kaikki tarvittavat sekä sotilaalliset että siviilivälineet.

Valtioneuvoston selvityksessä todetaan, että Suomi voi tukea lauseketta myös sotilaallisten voimavarojen käyttämisestä väestön ja demokraattisten yhteiskuntien suojelemiseksi terrorismilta sekä iskujen seuraamusten hoitoon unionimaiden alueella, mikäli jäsenvaltio esittää tätä koskevan pyynnön. Valtioneuvoston kannan mukaan lausekkeella vahvistettaisiin unionisopimuksen 11 artiklan 2 kohtaan jo nyt sisältyvää keskinäistä poliittista solidaarisuutta koskevaa määrystä, mutta se ei merkitsi keskinäisen sotilaallisen avunantovelvoitteen luomista.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että ehdotettu lauseke, jolla unionin jäsenvaltioiden varautumista uusiin turvallisuusuhkiin, kuten ympäristökatastrofeihin ja terrorismin uhkaan, pyritään

parantamaan, on periaatteessa kannatettava ja looginen edistysaskel EU:n kehityksessä laaja-alaisen turvallisuuden ylläpitämiseen pyrkivänä yhteisönä ja turvallisuuspoliittisena toimijana.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella kuitenkin, että lausekkeen tarkempaan muotoiluun on tulevassa sopimuksessa kiinnitettävä erityistä huomiota, jotta sen ero keskinäisen sotilaallisen avunantovelvoitteen muodostaviin sopimusmääräyksiin, kuten Naton perussopimuksen 5 artiklaan tai WEU-sopimuksen vastaavaan V artiklaan, on yksiselitteinen. Tässä yhteydessä työryhmän rajausta, jonka mukaan lauseketta terrorismin osalta sovellettaisiin ei-valtiollisten toimijoiden aiheuttamiin uhkiin, on valiokunnan mielestä merkittävä. Valiokunnan mielestä rajausta ei kuitenkaan poista sitä käsitteellistä epäselvyyttä, joka liittyy tilanteeseen, jossa uhkan muodostumista ovat edesauttaneet sekä terroristien toiminta että ns. luhistunut valtion rakenne (failed state). Valiokunta pitää tärkeänä, että solidaarisuuslausekkeen käyttöä ei korostetusti liitetä erityisesti terrorismin uhkaan, vaan lausekkeen käytössä pyritään huomioimaan yleisemmin ns. uudet uhat.

Mahdollisen lausekkeen tarkemmassa muotoilussa on valiokunnan mielestä myös varmistettava, että tähän asti unionin eri yhteistyöaloilla tehty työ, kuten pelastuspalveluviranomaisten suorittama yhteistyö, otetaan täysimääräisesti huomioon.

Joustavuuden käyttö puolustuskysymyksissä

Konventin puolustustyöryhmän raportti sisältää useita ns. joustavuuden käytön lisäämiseen puolustuskysymyksissä tähtääviä ehdotuksia, joiden tarkoituksena on mahdollistaa tiiviimpi yhteistyö puolustuskysymyksissä, niin että siihen osallistuu vain osa unionin jäsenvaltioista. Työryhmän loppuraporttiin sisältyy ehdotuksia mahdollistaa joustavuuden käyttöä kriisinhallintaoperaatioissa, mutta myös esimerkiksi eräiden työryhmän vähemmistöä edustaneiden jäsenten ehdottamana yhteisen puolustuksen velvoitteen luominen tiiviimpää yhteistyötä koskevaa periaatetta käyttäen. Jäljempänä erikseen käsiteltävällä EU:n puolustusmateriaaliyhteistyön kehit-

tämisellä on yhtymäkohtia joustavuuteen. Viimeksi mainittua yhteistyön muotoa lukuun ottamatta joustavuutta koskevat ehdotukset eivät saavuttaneet konventin puolustustyöryhmän enemmistön tukea.

Valiokunta pitää tiiviimpään yhteistyöhön liittyen ensiarvoisen tärkeänä, kuten myös valtioneuvoston selvityksessä todetaan, että unionin kriisinhallintatoiminnassa vältetään kaikkia institutionalisoituja ja pysyväisluonteisia jakolinjoja, joiden seurauksena olisi unionin jakautuminen kahteen erilliseen unionin kriisinhallintatoiminnan puitteissa toimivaan maaryhmään. Jo sovitut unionin kriisinhallintatoiminnan joustavoittamiseen liittyvät periaatteet, kuten jäsenvaltion mahdollisuus pidäytyä päätöksenteosta neuvoston päättäessä kriisinhallintaoperaatiosta sekä jäsenvaltioiden vapaaehtoinen osallistuminen kriisinhallintaoperaatioihin, takaavat valiokunnan mielestä riittävän joustavuuden unionin kriisinhallintatoiminnassa ilman erillisiä tätä koskevia joustavuusjärjestelyjä.

Valiokunta ei voi hyväksyä periaatetta, jonka mukaan vain osa unionin jäsenvaltioista voisi tiiviimmän yhteistyön periaatetta käyttäen aloittaa unionin nimissä kriisinhallintaoperaation unionin alueen ulkopuolella. Unionin nimissä ja tunnuksia käyttäen tapahtuvaan sotilaallisen voiman näyttöön ja mahdolliseen voiman käyttöön tulee kaikilla jäsenvaltioilla olla mahdollisuus muodostaa kantansa, joko kannattamalla kriisinhallintaoperaatioita tai käyttämällä rakentavaa pidättäytymistä päätöksen suhteen.

Unionin kaikkien jäsenvaltioiden, myös sotilaallisesti liittoutumattomien, aktiivinen osallistuminen vaativimpiinkin viimeaikaisiin kriisinhallintaoperaatioihin, kuten Kosovon KFOR-operaatioon sekä Afganistanin ISAF-operaatioon, osoittaa, että tällaisten jakolinjojen luomista unionin kriisinhallintatoimintaan ei voida perustella rationaalisilla syillä.

Ulkoasiainvaliokunta käsitteli ennen Nizzan Eurooppa-neuvoston kokousta kysymystä joustavuuden käytöstä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa lausunnossaan UaVL 9/2000 vp. Valiokunta oli valmis hyväksymään sopimukseen sisällytettävän, yksiselitteisesti määritellyn oi-

keuttamislausekkeen, joka olisi koskenut erityisesti kriisinhallinnan voimavarojen kehittämistä ja puolustusteollista yhteistyötä. Valiokunta kannatti myös Nizzan sopimuksen hyväksymistä koskevassa mietinnössään (UaVM 17/2001 vp) Suomen joustavuutta koskevaa peruslinjausta, jonka mukaan Suomen kannalta on parempi, että unionin toimintaan liittyvä tiiviimpi yhteistyö tapahtuu unionin rakenteiden puitteissa kuin ulkopuolella.

Valtioneuvoston kannan mukaan yhteistä puolustusta koskevaa velvoitetta ei tule kirjata unionisopimukseen, vaan unionisopimuksessa jo nykyään oleva maininta mahdollisuudesta hyväksyä yhteisen puolustuksen velvoite erillisellä jäsenvaltioissa ratifioitavalla Eurooppa-neuvoston päätöksellä on riittävä. Mikäli joukko jäsenmaita haluaa edetä yhteisen puolustuksen suuntaan, Suomi ei valtioneuvoston selvityksen mukaan viime kädessä vastustaisi etenemistä yhteisen puolustuksen suuntaan unionirakenteiden puitteissa vahvistetun yhteistyön pohjalta tai muutoin unionirakenteiden puitteissa ns. opting in -mallin mukaisesti niin, että liittyminen on halukaille unionimaille mahdollista. Puolustustyöryhmän raportissa todetaan useiden työryhmän jäsenten ehdottaneen yhteistä puolustusta koskevan määräyksen ottamista uuteen sopimukseen, esimerkiksi siten, että nykyisen WEU-sopimuksen V artiklan mukaisen yhteisen puolustuksen velvoitteen olemassa oloa jatkettaiisiin Euroopan unionin puitteissa.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella olevan varsin yksiselitteistä, että Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisen yhteisen puolustuksen velvoitteen edellyttämän erillisen sotilaallisen kapasiteetin rakentaminen ei ole todennäköistä näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa poliittisen tahdon puuttuessa ja ottaen huomioon, että yhteisen puolustuksen edellyttämät rakenteet ovat jo olemassa Naton puitteissa. Natosta erillisten ja sen kanssa päällekkäisten sotilaallisten voimavarojen kehittäminen Euroopan unionin puitteissa ei valiokunnan mielestä ole mielekästä sen paremmin EU:n toiminnan yleisten tavoitteiden kuin jäsenvaltioiden taloudellisten tai muiden voimavarojen käytönkään

kannalta. Ne unionin jäsenvaltiot, joita mainittu WEU-sopimuksen V artiklan yhteisen puolustuksen velvoite koskee, ovat myös Naton jäseniä.

Valiokunta toteaa, että Suomen lähtökohtana harkittaessa yhteisen puolustuksen toteuttamista EU:n puitteissa joustavuusmekanismeja käyttäen — vastaavalla tavalla kuin valtioneuvoston selvityksessä edellytetään kriisinhallinnan osalta — tulee olla unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan yhtenäisyyden säilyttäminen ja uusien jakolinjojen välttäminen. Myös unionin kokonaisvaltainen kehitys on valiokunnan mielestä otettava huomioon.

Valtioneuvoston kantaan ja edellä esitettyyn viitaten ulkoasiainvaliokunta toteaa, että sen ei tässä vaiheessa, varsinkin kun käytettävissä ei ole konkreettisia ehdotuksia, ole perusteltua ottaa yksityiskohtaisempaa kantaa yhteisen puolustuksen mahdolliseen toteuttamiseen unionin puitteissa joustavuuden periaatetta käyttäen. Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto pitää valiokunnan perustuslain 97 §:n nojalla jatkuvasti ajan tasalla tämän kysymyksen käsittelystä ja valtioneuvoston asiaa koskevasta kannanmuodostuksesta.

Puolustusmateriaaliyhteistyön kehittäminen

Puolustustyöryhmä ehdottaa unionin puolustusmateriaaliyhteistyön tiivistämistä mm. ehdotuksella erityisen hallitusten välisen Euroopan puolustusmateriaaliviraston perustamisella. Ehdotuksen eräänä tarkoituksena on siirtää unionin puitteisiin tällä hetkellä eräiden unionin jäsenvaltioiden välillä unionin ulkopuolella tapahtuva yhteistyö, joka ei ole ollut kaikille jäsenvaltioille avointa.

Ulkoasiainvaliokunta on suhtautunut myönteisesti EU:n piirissä tapahtuvan puolustusmateriaaliyhteistyön kehittämiseen, viimeksi lausunnossaan UaVL 4/2002 vp. Valiokunta voi näin ollen yhtyä valtioneuvoston kantaan, jossa tuetaan puolustusmateriaalipolitiikan sekä pidemmällä tähtäimellä puolustustarvikkeiden yhteismarkkinoiden luomista. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että puolustusmateriaaliyhteistyöllä on myönteisiä vaikutuksia

Suomen huoltovarmuuden varmistamiseen. Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaan yhtyen tärkeänä varmistaa, että EU:n puolustusmateriaalipolitiikka on kaikille jäsenvaltioille avoinna.

Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös asevalvontaa koskevaan kantaansa lausunnossaan (UaVL 6/2001 vp) valtioneuvoston selonteosta Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta. Lausunnossa pidettiin tärkeänä, että Suomesta tapahtuvassa aseviennissä säilytetään nykyinen valtioneuvoston päätöksenteon kautta toteutuva poliittinen ja julkinen kontrolli.

Unionin ulkoisen toiminnan kehittäminen

EU:n ulkoisen toiminnan tavoitteet ja periaatteet

Valtioneuvoston konventin ulkoisen toiminnan työryhmän loppuraporttia koskevan selvityksen (UTP 34/2002 vp — E 141/2002 vp) mukaan Suomi pitää unionin ulkosuhdetoiminnan tehostamista ja sen johdonmukaisuuden parantamista tärkeänä etenkin unionin laajentuessa. Suomi tukee valtioneuvoston selvityksen mukaan työryhmän perussopimukseen kirjattavaksi esittämiä ulkosuhteita koskevia yleisiä periaatteita ja tavoitteita sekä suositusta siitä, että ulkosuhteiden strategisia tavoitteita ja etujen määrittelemistä kehitetään. Työryhmän ehdottamissa tavoitteissa korostetaan demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja ihmisarvon sekä kansainvälisen oikeuden kunnioittamista unionin ulkoisen toiminnan perustana.

Valtioneuvosto tukee myös unionin ulkosuhdetoimintaa koskevien määräysten ryhmittämistä perussopimukseen yhdeksi kokonaisuudeksi sekä ehdotusta perussopimukseen sisällytettävästä määräyksestä, jonka mukaan unionilla on toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia tietyn perussopimuksessa mainitun tavoitteen toteuttamiseksi tai tapauksissa, joissa unioni on perussopimuksen nojalla hyväksynyt yhteisiä sääntöjä. Valiokunta toteaa, että työryhmän ehdottamat unionin ulkoisen toiminnan periaatteet ja tavoitteet vastaavat Suomen tavoitteita kehittää unionin toimintaa kansainvälisissä suhteissa

laajan ja jakamattoman turvallisuuden periaatteiden pohjalta.

Valiokunta korostaa, että konventin ja HVK:n tulisi pyrkiä toimiviin ratkaisuihin, jotta unioni voi olla vahvempi toimija ja tukea tehokkaammin monenväliseen yhteistyöhön, globaaleihin yhteisesti sovittuihin normeihin ja Yhdistyneiden kansakuntien keskeiseen rooliin perustuvaa kansainvälisten suhteiden järjestelmää. Ajankohtaisista, erityisesti Irakin kriisiin liittyvistä vaikeuksista huolimatta valiokunta pitää Suomen kannalta tärkeänä, että EU pyrkii kehittämään yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös EU:n roolista globalisaation hallinnassa valtioneuvoston globalisaatioselvityksestä antamaansa lausuntoon (UaVL 7/2001 vp).

YUTP:n päätöksentekomenettelyt

Valtioneuvoston kannan mukaan määränemistöpäätökset voisivat EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alallakin olla pääsääntö. Poikkeuksena olisivat sotilaallista toimintaa ja voimankäyttöä koskevat päätökset, jotka valtioneuvoston kannan mukaan tehtäisiin edelleen yksimielisesti. Valiokunta yhtyy viimeksi mainittuun kantaan ja pitää sitä erittäin tärkeänä.

Valtioneuvoston mukaan määränemistöpäätöksentekoon tulisi kuitenkin liittyä ns. hätäjarrun käytön mahdollisuus politiikan linjauspäätöksissä ja rakentava pidättäytyminen täytäntöpanoa koskevissa päätöksissä.

Valtioneuvoston kanta menee määränemistöpäätösten käyttöalan laajentamisessa työryhmän suosituksia pidemmälle. Työryhmä ehdottaa nykyisten määränemistöpäätökset mahdollistavien määräysten täysimääräistä käyttöä sekä sitä, että Eurooppa-neuvostolle annettaisiin mahdollisuus yksimielisesti laajentaa määränemistöpäätösten käyttöalaa YUTP-kysymyksissä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhtenäisyys tai sen puute on enemmän seurausta puutteista poliittisen tahdon muodostumisessa kuin päätöksentekomenettelyissä. Puutteita on myös siinä, että tehtyjä päätöksiä ja poliittisia linjauksia ei jäsenval-

tioiden puolelta noudateta lojaalisti, kuten jo voimassaolevat sopimusmääräykset edellyttäisivät.

Valiokunta suhtautui lausunnossaan UaVL 4/2002 vp avoimesti kysymykseen YUTP:n päätöksentekomenettelyjen kehittämistä. Saadun selvityksen perusteella valiokunta voi pitää valtioneuvoston määräenemmistöpäätöksenteon laajentamista koskevaa kantaa perusteltuna. Valiokunta toteaa, että Amsterdamin sopimukseen sisältyvät YUTP:n määräenemmistöpäätöksiä koskevat ratkaisut eivät ole osoittautuneet toimiviksi.

Ulkosuhteiden päätöksenteon suhteen lopullisesti otettaviin kantoihin vaikuttaa kuitenkin myös ulkosuhteiden toimijoiden suhteen tehtävät muutokset sekä sopimustekstien tarkemmat muotoilut. Valiokunta pitää kuitenkin parempana ratkaisuna sitä, että menettelyt määritellään mahdollisimman selkeästi perussopimuksen tasolla. Menettelyjä koskevia päätöksiä ei saisi jättää Eurooppa-neuvoston tehtäväksi.

EU:n ulkosuhteiden toimijat

Konventin ulkosuhdetyöryhmän keskusteluissa unionin toimielinten ja eri toimijoiden toiminnan johdonmukaistamiseen ja tehostamiseen liittyvissä kysymyksissä keskityttiin selvityksen mukaan nykyisten korkean edustajan ja ulkosuhdekomissaarin tehtävien mahdollisiin uudelleenjärjestelyihin. Jäsenten selkeä enemmistö piti selvityksen mukaan parhaana vaihtoehtona tehtävien yhdistämistä ja sijoittamista komissioon.

Työryhmän kompromissiratkaisuksi muodostui kuitenkin ratkaisu, jossa sama henkilö toimisi sekä ulkosuhteiden korkeana edustajana että komission ulkosuhteista vastaavana jäsenenä eli Euroopan ulkoasiainedustajana (*European external representative*) Valtioneuvoston selvityksen mukaan tämä vaihtoehto on välivaiheena ja osana tasapainoista institutionaalista kokonaisratkaisua Suomen hyväksyttävissä.

Valiokunta toteaa, että valmistelun tässä vaiheessa kaksoistehtävän omaavan henkilön asema ei ole selkeästi arvioitavissa, koska hänen toimintamahdollisuuksiinsa vaikuttavat muut toimelinten, erityisesti neuvoston ja komission

suhteen tehtävät ratkaisut, kuten kysymys neuvoston puheenjohtajuuden järjestämisestä. Erityisesti Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuutta koskevilla ratkaisuilla on merkittävä vaikutus kaavaillun ulkoasiainedustajan tehtävään.

Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että kaksoistehtävän omaava ulkoasiainedustaja ei voisi toimia ulkosuhteista vastaavan neuvostokokoonpanon puheenjohtajana. Samoin hänen tehtävänsä tulee jatkossa erottaa neuvoston pääsihteerin toimesta, jotta keskittyminen pelkästään EU:n ulkosuhteiden hoitoon on mahdollista.

Valiokunta pitää henkilön tehtävän määrittelyssä tärkeänä määritellä myös hänen tehtävänsä mahdollisimman täsmällisesti ja selkeästi tavalla, joka ei vaikuta komission ja neuvoston väliseen suhteeseen tai tasapainoon, esimerkiksi komission riippumattomuuteen. Ulkoasiainedustajan aloiteoikeus tulisi määritellä tavalla, joka antaisi hänelle toisaalta mahdollisuudet kehittää aloitteillaan EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, mutta joka toisaalta ei vaikuta komission rooliin yksinomaisena aloitteen tekijänä nykyiseen yhteisöpilariin kuuluvissa asioissa. Valiokunta pitää myös ulkoasiainedustajalle ehdotettavaa suurempaa vastuuta unionin edustamisessa suhteessa ulkoisiin tahoihin kannatettavana.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että unionin ulkosuhdetoiminnan valmistelua ja täytäntöönpanoa varten ei luoda uusia päällekkäisiä rakenteita. Työryhmän suositusten mukaan EU:lle perustettaisiin erityinen "Euroopan ulkoisen toiminnan yksikkö" (*European external action service*), joka toimisi mahdollisen ulkoasiainedustajan alaisuudessa.

Valiokunta pitää ehdotusta yksikön perustamisesta periaatteessa kannatettavana, jos samalla kyetään välttämään päällekkäisten rakenteiden luominen. Työryhmän ehdotuksen mukaan yksikkö muodostuisi komission ulkosuhteiden pääosaston henkilöstöstä, neuvoston sihteeristön henkilöstöstä sekä jäsenvaltioiden lähettämistä diplomaateista. Valiokunta katsoo, että erityinen lisäselvityksiä vaativa seikka on perustettavan yksikön suhde komissioon, koska mer-

kittävä osa ulkosuhteiden valmistelusta, esimerkiksi kauppapolitiikan ja kehitysyhteistyöpolitiikan osalta tapahtuisi edelleen komissiossa. Näissä kysymyksissä riski päällekkäisten rakenteiden synnystä on valiokunnan mielestä otettava huomioon.

Ulkoinen edustus

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan unionin edustautumisen tehostamisesta ja paremmasta koordinaatiosta. Valiokunta pitää EU-yhteistyön tiivistämistä erityisen tärkeänä kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ja viittaa hallituksen kertomusta koskevaan mietintönsä (UaVM 27/2002 vp), jossa se piti nykyistä tilannetta kestävämmänä ja edellytti konkreettisia selvityksiä yhteistyön parantamisesta tällä alueella. Valiokunta pitää tärkeänä myös työryhmän suositusta, jonka mukaan EU:n tulee parantaa koordinaattiaan YK:n turvallisuusneuvostossa.

Työryhmä on esittänyt, että komission edustustoista kolmansissa maissa tehtäisiin unionin edustustoja. Valtioneuvosto ei ole selvityksessään ottanut kantaa esitykseen. Valiokunta katsoo saadun selvityksen perusteella, että tällaisten edustustojen käyttöarvoa tulisi arvioida avoimesti erityisesti pienen jäsenmaan edustustoverkon laajentamisen näkökulmasta.

Kauppapolitiikka ja kehitysyhteistyökysymykset

Työryhmän suosituksissa käsitellään lyhyesti unionin kauppapolitiikan päätöksentekoon liittyviä kysymyksiä sekä unionin kehitysyhteistyön kehittämistä.

Kauppapolitiikan osalta todetaan laajaa kannatusta saaneen työryhmässä ehdotuksen laajentaa määräenemmistöpäätösten käyttöala kaikkiin kauppapolitiikan kysymyksiin, henkiseen omaisuuteen liittyvät kysymykset sekä palvelut mukaan luettuina.

Valtioneuvosto korostaa selvityksessään kauppapolitiikan osalta Nizzan sopimuksen 133 artiklaan sisällytettyjen horisontaalisten määräysten merkitystä, erityisesti määräystä, jolla kielletään sopimusten aiheuttama harmonisointi aloilla, joilla se muutoin perussopimusten mu-

kaan on kielletty. Valtioneuvoston mukaan ennen lopullisen määräenemmistöpäätösten laajentamista koskevan kannan ottamista on tarpeen tutkia vaikutuksia, joita olisi määräenemmistöpäätösten ulottamisella koskemaan kaikkia kauppapolitiikan aloja, palvelut ja henkinen omaisuus mukaan lukien. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston selvityksen kantaan ja pitää tärkeänä, että pyritään myös yksilöimään ne alat, joissa unionin nykyinen koheesio mahdollistaa yhtenäisen ja tehokkaan toiminnan. Erityisesti mahdollisten määräenemmistöpäätösten vaikutukset julkisten palveluiden kannalta tulisi valiokunnan mielestä selvittää tarkasti.

Puheenjohtajiston uudessa artiklaehdotuksessa (11 artikla) todetaan, että koko yhteinen kauppapolitiikka kuuluisi jatkossa unionin yksinomaisten toimivallan piiriin. Selitysosassa todetaan tämän merkitsevän Nizzan sopimuksella EY:n perustamissopimukseen sisältyvän 133 artiklan 6 kohdan poistamista ja viitataan asiaa valmistelleen ulkoisen toiminnan työryhmän raporttiin. Valiokunta toteaa, että mainitun työryhmän raportissa ei ehdoteta 133 artiklan 6 kohdan poistamista, vaan todetaan päin vastoin, että mainittuun määräykseen sisältyvät harmonisointikiellot jäävät voimaan.

Kuten valiokunta edellä toteaa, kysymystä määräenemmistöpäätösten käyttöalan laajentamisesta tulee selvittää tarkasti. Erillisenä kysymyksenä on valiokunnan mielestä selvitettävä, onko unionin toimivallan laajentaminen kauppapolitiikassa tarpeen. Valiokunta ei kuitenkaan hyväksy puheenjohtajiston ehdotusta, jonka seurauksena perustamissopimuksen 133 artiklan 6 kohdan harmonisointikielto poistettaisiin. Tällöin unionin kauppapoliittisilla sopimuksilla periaatteessa voitaisiin harmonisoida jäsenvaltioiden koulutus-, terveys- ja sosiaalipalveluja, vaikka tämä unionin sisäisesti on asianomaisten määräysten nojalla nimenomaisesti kielletty.

Kehitysyhteistyökysymysten osalta valtioneuvosto voi valiokunnan saaman selvityksen mukaan yhtyä työryhmän keskeisiin suosituksiin ja ulkoiselle toiminnalle esitettyihin periaatteisiin ja tavoitteisiin kehitysnäkökulmasta. Valiokunta korostaa saamansa selvityksen perus-

teella, että Suomen tulisi pyrkiä edelleen vahvistamaan köyhyyden poistamisen merkitystä EU:n kehitysyhteistyön keskeisenä päämääränä.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan mahdollisuudet sisällyttää EU:n sekä Afrikan, Karibian ja Tyynen meren alueen valtioiden välisen EU-AKT-yhteistyön rahoittamiseen luotu Euroopan kehitysrahasto yleisen EU:n talousarvion puitteisiin tulisi tutkia. Valiokunta katsoo, että tässä yhteydessä merkityksellistä on se, aiheuttaisiko rahaston siirtäminen EU:n talousarvioon paineita pienentää yhteisön kehitysyhteistyörahoitusta. Rahaston siirtämisen ei valiokunnan mielestä saisi vaikuttaa unionin rahoituksen maantieteelliseen suuntaamiseen esimerkiksi siten, että unionin poliittisten intressien takia köyhyyden vähentämisen kannalta keskeinen Afrikkaan suuntautuva rahoitus vähentyisi.

Unionin perustuslailliset kysymykset

Valtioneuvosto pitää uudistustyön tavoitteena selkeää, yksinkertaista ja sitovaa perusasiakirjaa, jossa tavoitteiden, tehtävien ja toimivaltasuhteiden perusteet on määritetty. Puheenjohtajiston ehdotusta voidaan valtioneuvoston mukaan pitää rakenteensa puolesta hyvänä lähtökohdana perussopimusjärjestelmän uudistamiselle, mutta ehdotusta on arvioitava kokonaisuutena muutosten sisällön täsmennyttä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uudessa sopimuksessa erotetaan toisistaan luonteeltaan perustuslailliset määräykset muista perussopimukseen otettavista määräyksistä. Siinä vaiheessa, kun sopimusmuutosten luonne ja laajuus täsmentyvät, on valtioneuvoston mukaan erikseen harkittava sitä, onko muutokset tarkoituksenmukaisinta toteuttaa täysin uudella perussopimuksella, jolla kumottaisiin nykyiset perussopimukset.

Suomi suhtautuu valtioneuvoston mukaan kielteisesti esitettyihin kaavailuihin siitä, että jäsenvaltio voisi joutua eroamaan tai sen katsottaisiin eroavan Euroopan unionin jäsenyydestä, mikäli se ei ratifioi uutta perustuslaillista sopimusta. Jonkun tai joidenkin jäsenvaltioiden ollessa

kykenemättömiä ratifioimaan sopimusmuutoksia tai uutta sopimusta, näiden voimaantulo tulisi valtioneuvoston mielestä mahdollisuuksien mukaan toteuttaa uuteen sopimukseen sisällytettävillä erityisjärjestelyillä.

Valiokunta voi yhtyä valtioneuvoston lähtökohtiin unionisopimukseen liittyvien perustuslaillisten kysymysten arvioinnissa. Tätä asiakokonaisuutta on arvioitava eduskunnassa perusteellisesti erityisesti perustuslakivaliokunnan toimesta, kun käytettävissä on konkreettisempia ehdotuksia.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että myös sopimuksen ei-perustuslaillisen osan määräysten muuttamisesta on kaikissa tapauksissa tehtävä jäsenvaltioiden yksimielinen päätös. Mahdollinen "kevyempi" päätöksentekomenettely ei valiokunnan kannan mukaan missään oloissa voisi tarkoittaa luopumista jäsenvaltioiden yksimielisyyden vaatimuksesta, koska lähtökohdana koko sopimus uudistuksessa on, ettei perussopimuksessa — myöskään sen "teknisemmässä" osassa — ole jäsenvaltioiden toimivallan kannalta merkityksettömiä määräyksiä.

Edellä mainitun lähtökohdan kannalta valiokunta ei saamansa selvityksen perusteella voi yhtyä selvityksen kantaan, jonka mukaan perussopimuksen eräiden määräysten muuttamisen osalta menettely voisi olla jäsenvaltioiden hallitusten edustajien vahvistetulla määräänemistöllä tehtävä päätös, johon liittyisi kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointi. Valiokunnan mielestä tämä kanta on ristiriidassa sen valtioneuvostonkin lähtökohdan kanssa, että uuteenkaan sopimukseen ei tule ottaa määräystä, jonka mukaan jäsenvaltio saattaisi olla velvoitettu eroamaan unionista, jos se ei hyväksy tulevaisuudessa sopimusmuutoksia.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että valtioneuvosto ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

UaVL 9/2002 vp — M 3/2002 vp, UTP 32/2002 vp

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Liisa Jaakonsaari /sd	Outi Ojala /vas
vpj.	Henrik Lax /r	Kalevi Olin /sd
jäs.	Ulla Anttila /vihr	Mirja Ryyänen /kesk
	Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk	Martti Tiuri /kok
	Antti Kalliomäki /sd	Ben Zyskowitz /kok
	Tarja Kautto /sd	Kari Myllyniemi /kesk
	Antero Kekkonen /sd	Esko-Juhani Tennilä /vas.
	Juha Korkea-aho /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Antti Peltari.