

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/2003 vp

Valtioneuvoston selonteko konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen kon- ferenssiin

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä syyskuuta 2003 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon (VNS 2/2003 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti suuri valiokunta (SuVL 2/2003 vp) ja perustuslakivaliokunta (PeVL 7/2003 vp) ovat antaneet asiasta lausuntonsa, jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Lisäksi ulkoasiainvaliokunta on kokouksessaan 5 päivänä syyskuuta 2003 eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n mukaisesti antanut muille erikoisvaliokunnille mahdollisuuden antaa selonteosta lausunnon oman toimialansa osalta.

Lausunnon ovat antaneet valtiovarainvaliokunta (VaVL 10/2003 vp), hallintovaliokunta (HaVL 3/2003 vp), puolustusvaliokunta (PuVL 2/2003 vp), sivistysvaliokunta (SiVL 4/2003 vp), sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVL 4/2003 vp), talousvaliokunta (TaVL 9/2003 vp) ja ympäristövaliokunta (YmVL 10/2003 vp). Lausunnot on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Lakivaliokunta on ilmoittanut kirjallisesti päättäneensä 9.9.2003 kokouksessaan, että valiokunta ei anna asiasta lausuntoa, vaan viittaa asiasta aiemmin antamaansa lausuntoon (LaVL 25/2002 vp) ja uudistaa sen.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääministeri Matti Vanhanen
- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- puolustusministeri Seppo Kääriäinen
- ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paula Lehtomäki
- valtiotieteen tohtori, tutkimuspäällikkö Teija Tiilikainen
- valmistelukunnan jäsen, kansanedustaja Jari Vilén
- valmistelukunnan varajäsen, hammaslääketieteen lisensiaatti Esko Helle
- valmistelukunnan varajäsen, kansanedustaja Hannu Takkula
- neuvonantaja Jarmo Viinanen, tasavallan presidentin kanslia
- valtiosihteeri Antti Peltomäki ja erityisavustaja Helena Tuuri, valtioneuvoston kanslia
- alivaltiosihteeri Pertti Majanen, suurlähettiläs Eikka Kosonen, osastopäällikkö Antti Kuosmanen, osastopäällikkö Markus Lyra, Eurooppa-kirjeenvaihtaja Kimmo Lähdevirta, yksikön päällikkö Risto Piipponen ja erityisasiantuntija Alexander Stubb, ulkoasiainministeriö
- osastopäällikkö Pauli Järvenpää ja neuvotteleva virkamies Heikki Savola, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö

- EU-asiain päällikkö Hanna Rinkineva, sosiaali- ja terveysministeriö
- Ahvenanmaan maakuntahallituksen jäsen Sune Eriksson ja avustava lakimies Sören Silverström, EU-yksikkö, Ahvenanmaan maakuntahallitus
- erikoistutkija Meri Koivusalo, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus — STAKES
- komission jäsen Erkki Liikanen, EU:n komissio
- kenraali, EU:n sotilaskomitean puheenjohtaja Gustav Hägglund, EU:n sotilaskomitea
- johtaja Tapani Vaahtoranta, tutkija, valtiotieteen tohtori Hanna Ojanen ja valtiotieteen tohtori Pekka Visuri, Ulkopoliittinen instituutti
- toiminnanjohtaja Sanna Vallinen, Eurooppalainen Suomi ry
- toiminnanjohtaja Ville Luukkanen, Kehitysyhteistyön palvelukeskus — KEPA
- puheenjohtaja Kalevi Suomela, Suomen Rauhanliitto — YK-yhdistys ry
- johtaja Risto E.J. Penttilä, Elinkeinoelämän valtuuskunta — EVA
- puheenjohtaja Ulla Klötzer, Vaihtoehto EU:lle -kansalaisliike
- ministeri Jaakko Iloniemi
- ministeri Max Jakobson
- professori Raimo Väyrynen
- professori Martti Koskeniemi
- ma. professori Tapio Raunio
- dosentti Esko Antola
- dosentti Thomas Wallgren.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Valtioneuvosto on selonteossaan VNS 2/2003 vp esitellyt Suomen lähtökohdat ja tavoitteet Roomassa 4 päivänä lokakuuta 2003 avattavaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten väliseen konferenssiin (HVK). Tulevan hallitusten välisen konferenssin lähtökohdat poikkeavat selvästi aiemmista perussopimusten muuttamiseen tähdänneistä konferensseista. Nyt aloittavan hallitusten välisen konferenssin tarkoituksena ei ole olemassa olevien perussopimusten tarkistaminen vaan kokonaan uuden sopimuksen luominen.

Toinen olennainen muutos aiempaan on se, että konferenssin työn perustana on Eurooppa-valmistelukunnan (konventti) laatima ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista ("jäljempänä perustuslaillinen sopimus"). Konventti kutsuttiin koolle Laekenin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2001 tulevan HVK:n 2004 laajan ja avoimen valmistelun mahdollistamiseksi. Konventin työn tavoitteena oli luoda demokraattisempi, avoimempi ja tehokkaampi Euroopan unioni. Sen piti etsiä vastauksia kysymyksiin siitä, "miten lähentää unionia ja sen toimielimiä kansalaisiin ja erityisesti nuoriin, miten jäsentää poliittinen elämä ja Euroopan poliittinen tila laa-

jentuneessa unionissa ja miten luoda unionista moninapaisen maailman vakauttaja ja suunnan näyttäjä." Konventti aloitti työnsä 28 päivänä helmikuuta 2002 puheenjohtajansa Valéry Giscard d'Estaingin johdolla ja luovutti lopullisen esityksensä puheenjohtajamaa Italialle 18 päivänä heinäkuuta 2003.

Thessalonikin Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuussa 2003, että konventin esitys muodostaa hyvän pohjan tulevalle HVK:lle. Samalla sovittiin siitä, että HVK:n tulisi saattaa työnsä päätökseen mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään maaliskuussa 2004, jotta sen työn tulos olisi unionin kansalaisten tiedossa ennen seuraavia Euroopan parlamentin vaaleja kesäkuussa 2004. Sopimus allekirjoitettaisiin varsinaisesti toukokuun 2004 alussa, jolloin unioniin on liittynyt 10 uutta jäsenvaltiota.

Valmisteltaessa tulevan HVK:n aikataulua Suomi on edellyttänyt riittävää väliaikaa konventin työn päätöksen ja HVK:n aloittamisen välille, jotta kansallisilla parlamenteilla olisi tarvittavaa aikaa perehtyä konventin esityksiin samalla kun avoimelle kansalaiskeskustelulle annettaisiin mahdollisuus. Suomen kannasta huoli-

matta puheenjohtajavaltio Italia on päättänyt kutsua HVK:n koolle 4 päivänä lokakuuta 2003.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Unionin perusluonne ja muutosprosessi

Perustuslaillinen sopimus merkitsee valtioneuvoston selonteon mukaan uutta vaihetta unionin kehityksessä. Sen sisältämät uudistukset ovat valtioneuvoston mukaan pääosin unionin toimintaa ja sopimusrakennetta selkeyttäviä. Sopimukseen sisältyy myös asiallisia muutoksia, joiden tarkoituksena on lähinnä unionin toiminnan tehostaminen ja demokratisoiminen sekä kansalaisten oikeusaseman parantaminen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että perustuslaillisella sopimuksella unionia kehitetään edelleen sekä jäsenvaltioiden että kansalaisten yhteisönä. Selonteon mukaan konventin esitys säilyttää ja osittain vahvistaakin niitä peruspiirteitä, jotka ovat olleet ominaisia unionille erityislaatuksena jäsenvaltioiden ja kansalaisten yhteisönä. Perustuslaillinen sopimus ei myöskään valtioneuvoston mukaan merkitse sitä, että unionista tulisi (liitto-)valtio, vaikka se vahvistaa eräitä periaatteita ja rakenteita, jotka erottavat unionin perinteisistä kansainvälisistä järjestöistä. Kuten nykyisinkin, unioni tulee perustuslaillisen sopimuksen mukaan toimimaan sekä ylikansallisenä yhteisönä että hallitusten välisenä järjestönä. Niin sanotun pilarirakenteen purkaminen ei selonteon mukaan merkitse sitä, että kaikki unionin toimet tulisivat yhtenäisen päätöksentekojärjestelmän piiriin. Erityisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella säilyy runsaasti hallitusten välisyyden piirteitä. Toimielinrakenteen ja päätöksentekomenettelyjen osalta tapahtuu kehitystä yhtäältä ylikansallisen päätöksenteon suuntaan erityisesti Euroopan parlamentin vahvistuvan roolin myötä ja toisaalta

hallitusten välisyyden suuntaan erityisesti Eurooppa-neuvoston aseman vahvistamisella.

Selonteon mukaan konventin esitysten nojalla viimekätinen valta päättää toimivaltuuksista säilyy tulevaisuudessakin jäsenvaltioilla. Myös perustuslaillisen sopimuksen säilyminen muodollisesti kansainvälisoikeudellisena sopimuksena korostaa selonteon mukaan jäsenvaltioiden roolia unionin viimekätisen vallan käyttäjinä. Perustuslaillinen sopimus sisältää myös määräyksen, jonka mukaan jokainen jäsenvaltio voi päättää erota unionista. Tämä korostaa valtioneuvoston mukaan unionin jäsenyyden vapaaehtoista luonnetta ja jäsenvaltioiden itsenäistä oikeutta päättää osallistumisestaan eurooppalaiseen yhteistyöhön.

Perustuslaillisella sopimuksella edistetään kansalaisten oikeuksia ja vaikutusmahdollisuuksia. Kokonaisuutena arvioiden unionin perusoikeuslottuvuus vahvistuu valtioneuvoston mukaan. Uudistuksen myötä unionin demokraattinen legitimitetti vahvistuu sekä edustuksellisen että osallistuvan demokratian osalta.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 7/2003 vp), että uudistus on ennen kaikkea kodifioiva, sillä ehdotukseen on koottu sellaisia perustuslain luonteisia aineksia, jotka nykyisin ovat hajallaan perussopimuksissa ja EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Perustuslaista tehtävä sopimus on valiokunnan mukaan omiaan vahvistamaan unionin oikeusjärjestyksen valtiosäännön luonteisia perusteita. Sopimus myös selkeyttää unionin rakennetta ja toimintatapoja. Perustuslaillisen sopimuksen aikaansaamista onkin perustuslakivaliokunnan mukaan pidettävä myönteisenä selkeyden, läpinäkyvyyden ja legitimiisyyden kannalta.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon arvioon unionin perusluonteen säilymisestä sekä perustuslakivaliokunnan kantaan siitä, että perustuslaillisen sopimuksen aikaansaaminen on

myönteistä. Ulkoasiainvaliokunta toteaa kuitenkin, että konventin työstä riippumatta viimeisten vuosien aikana tapahtunut Euroopan unionin muutos vaikuttaa unionin perusteisiin. Unioni on toukokuussa 2004 laajentumassa kattamaan 25 jäsenvaltiota ja yli 450 miljoonaa kansalaista. Unionin jäsenvaltioiden määrä kaksinkertaistuu alle 10 vuodessa. Merkittävä osa unionin jäsenvaltioista on ottanut käyttöön yhteisen valuutan. Unioni on ryhtynyt kehittämään yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja sen osana konkreettisia tavoitteita myös kriisien hallinnassa ja puolustuspolitiikassa.

Konventin työ on ajoittunut unionin laajentumis- ja syventymisprosessin keskelle. Eduskunta on ulkoasiainvaliokunnan mietintöjen pohjalta linjannut Suomen suhtautumista unionin perussopimusten aiempiin muutoksiin (esim. UaVM 2/2000 vp) ja konventin valmisteluun (UaVM 18/2001 vp). Valiokunta on mietinnössään korostanut laajentumisprosessin ensisijaisuutta Euroopan vakauden lujittajana, mutta myös unionin toiminnan tehokkuuden, selkeyden ja kansanvaltaisuuden lisäämistä.

Suomi on eduskunnan tuella linjannut tavoitteekseen unionin toiminnassa, että unionin on toimittava tehokkaasti ja kansanvaltaisesti asioissa, jotka jäsenvaltiot ovat siirtäneet sen toimivaltaan. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että tämän periaatteen toteuttaminen on laajentuneessa unionissa, jossa jäsenvaltioiden keskinäiset eroavaisuudet niin taloudellisissa kuin sosiaalisissa kysymyksissä lisääntyvät, yhä tärkeämpää. Suomen tulee valiokunnan mielestä — kansallisia etuja unohtamatta — pyrkiä toiminnassaan huomioimaan koko unionin etu sekä unionin globaali vastuu.

Valiokunta korostaa, että Suomen onkin enenevässä määrin kiinnitettävä huomiota EU:n kehittämiseen kansainvälisenä toimijana, myös pidempi aikaväli huomioden. Tässä yhteydessä korostuu erityisesti EU:n rooli globalisaation hallinnassa. Globalisaation mahdollisuudet ja siihen liittyvät uhat huomioon ottaen valiokunta painottaa unionin kehittämistä niin, että unioni voi edesauttaa laajapohjaisen kansainvälisen yhteistyön kehittämistä.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa asiantuntijakuulemisessa esitettyihin arvioihin, joiden mukaan unionin sisäistä kehitystä tulee nykyisen laajentumisen jälkeen lähivuosina ja jopa vuosikymmeninä luultavimmin leimaamaan eritahtinen kehitys. Uudet jäsenvaltiot joutuvat sopeutumaan unionin jäsenyyden mukanaan tuomiin haasteisiin. Samanaikaisesti nykyisten jäsenvaltioiden piirissä on yhä selvemmin nähtävissä pyrkimyksiä edetä yhteistyössä pidemmälle useammilla unionin yhteistyön aloilla. Konventin ehdotusten perusteella arvioitu hallitusten välisen yhteistyön merkityksen kasvu erityisesti Eurooppa-neuvoston merkityksen kasvun myötä voi ulkoasiainvaliokunnan mielestä merkitä sitä, että unionin jäsenvaltioiden tasavertaisuuden periaate tosiasiallisesti heikkenee.

Unionin muutosprosessin merkitystä korostaa mahdollinen laajentuminen yli 30 jäsenvaltiota kattavaksi sekä unionin ulkorajojen siirtyminen yhä lähemmäksi kylmän sodan päättymisen jälkeen epävakaaiksi muuttuneita alueita Itä-Euroopassa, Keski-Aasiassa sekä Lähi-idässä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomi on sopeutunut unionin jäsenyyteen hyvin ja harjoittanut liittymisensä jälkeen useimpien arvioiden mukaan tuloksellista Eurooppa-politiikkaa. Edellä esitetyt unionin luonteeseen vaikuttavat seikat — yhteistyön lisääntyvä hallitusten välisyys sekä jakautuminen yhteistyöaloittain eri nopeuksilla eteneviin jäsenvaltioiden ryhmiin — samoin kuin edellä mainitut muutokset unionin ympäristössä ovat valiokunnan asiantuntijakuulemisessa antaneet aihetta arvioihin, joiden mukaan Suomen tulisi arvioida ja harkita EU-politiikkansa perusteita uudelleen. Ulkoasiainvaliokunta pitää edellä mainittuja lähtökohtia Suomen toiminnalle unionissa sinänsä kestävinä, mutta yhtyy arvioihin maamme EU-poliitikan arvioinnin tarpeesta siinä mielessä, että unionin sisäiset toimintatavat väistämättä muuttuvat jäsenvaltioiden määrän kaksinkertaistuessa.

Sopimuksen oikeudellinen luonne

Valtioneuvoston selonteossa todetaan, että sopimus Euroopan perustuslaista on nimensä mukaisesti oikeudelliselta luonteeltaan kansainvä-

lisoikeudellinen sopimus, joka sisältää määräyksiä, jotka ovat asiasisällöltään perustuslaillisia. Tämän ratkaisun voidaan valtioneuvoston mukaan katsoa osaltaan ilmentävän sitä unionista käytettyä luonnehdintaa, jonka mukaan se on enemmän kuin perinteinen kansainvälinen järjestö, mutta vähemmän kuin (liitto-)valtio. Valtioneuvosto luonnehtii konventin tulosta kompromissiksi aitoa perustuslakia vaatineiden federalistien ja unionin hallitusten välistä perusluonnetta korostaneiden konventin jäsenten välillä.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 7/2003 vp), että sopimus ei muuta unionin perusluonnetta esimerkiksi siitä, millaiseen unioniin Suomi liittyi vuonna 1995, vaikkakin sopimus on selkeä askel integraation syventämisen suuntaan. Unioni on valiokunnan mukaan edelleen jäsenvaltioiden ja kansalaisten yhteenliittymä. Euroopan perustuslaki säilyy nykyisten perussopimusten tavoin jäsenvaltioiden välisenä kansainvälisoikeudellisena sopimuksena, jonka muuttamisen edellytyksenä on kaikkien jäsenvaltioiden omien valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti suorittama ratifiointi. Unionin toimivalta on perustuslakivaliokunnan mukaan edelleen sillä tavoin rajattu, että unioni on toimivaltainen vain sille perustuslaillisissa sopimuksessa osoitetuissa asioissa jäsenvaltioiden säilyessä muilta osin toimivaltaisina.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että puhtaasti kansainvälisen oikeuden kannalta katsottuna ehdotetut muutokset pikemmin lähentävät unionia oikeudelliselta luonteeltaan muihin kansainvälisiin järjestöihin kuin korostavat sen erityisluonnetta. Unionin sisäisen kehityksen kannalta arvioituna valiokunta yhtyy edellä esitettyyn selonteon arvioon unionin luonteesta konventin seurauksena.

Unionin arvot, tavoitteet ja keskeiset periaatteet

Unionin arvojen, tavoitteiden ja keskeisten periaatteiden kokoaminen ja määrittelemine perustuslaillisen sopimuksen ensimmäisen osan alussa ja perusoikeuskirjan sisällyttäminen sopimuksen toiseen osaan lukeutuvat valtioneuvos-

ton mielestä konventin keskeisiin saavutuksiin. Tämä selkeyttää unionin luonnetta ja tavoitteita, unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä suhdetta sekä kansalaisten oikeusturvaa. Valtioneuvosto kannattaakin unionin arvojen, tavoitteiden ja keskeisten periaatteiden selkeää kirjaamista osaksi perustuslaillista sopimusta. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan.

Oikeushenkilöllisyys ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyvä toimivalta

Valtioneuvosto pitää unionin perusluonteen kannalta merkittävänä uudistuksena unionin aseman vahvistumista ulkosuhteissa ja erityisesti kansainvälisten sopimusten tekemistä koskevissa kysymyksissä. Unionille myönnetään yksi yhtenäinen oikeushenkilöllisyys, josta käytännön merkitykseltään rajallisen poikkeuksen muodostaa vain Euroopan atomienergiayhteisöllä säilytettävä itsenäinen oikeushenkilöllisyys. Euroopan yhteisö katoaa kokonaan uudistuksen myötä. Unionin oikeushenkilöllisyys merkitsee valtioneuvoston mukaan sitä, että Euroopan unioni voi itsenäisenä oikeushenkilönä esiintyä kansainvälisen oikeuden kentässä oikeuksien ja velvollisuuksien haltijana sekä oikeustoimien tekijänä. Valtioneuvosto kannattaa unionille myönnettävää oikeushenkilöllisyyttä. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan.

Yhteisömenetelmä ja sen tulevaisuus

Konventin keskeiseksi kysymykseksi, ja pitkälti myös muodostuneiden jakolinjojen määrittelijäksi, nousi valtioneuvoston mukaan kysymys yhteisömenetelmän asemasta tulevaisuuden unionissa. Yhteisömetodi, jonka keskeiset elementit ovat vahva ja riippumaton, yksinomaisten aloiteoikeuden omaava komissio, tasaveroisina lainsäätäjinä toimivat neuvosto ja parlamentti sekä toiminnan lainmukaisuutta valvova tuomioistuin, muodostaa unionin toiminnan selkärangan.

Valtioneuvosto näkee konventin lopputuloksessa sekä yhteisömenetelmää vahvistavia että sitä heikentäviä tekijöitä. Komission yksinomainen aloiteoikeus nykyisen yhteisöpilarin asioissa on säilytetty, lainsäädäntömenettelystä

on tehty pääsääntö kaikissa lainsäädäntöasioissa, määränemistöpäätöksentekoa on laajennettu ja unionin tuomioistuimen toimivalta on ulotettu rajoitetusti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalle. Toisaalta Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan viran perustaminen ja Eurooppa-neuvoston nostaminen itsenäisen toimielimen asemaan saattavat valtioneuvoston mukaan johtaa komission aseman suhteelliseen heikentymiseen.

Valtioneuvosto katsoo, että yhteisömenetelmän laaja-alainen noudattaminen on jatkossakin paras tapa turvata unionin toimintakyky, toimielinten välinen tasapaino ja jäsenvaltioiden välinen tasa-arvo. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon.

Unionin jäsenyys ja unionista eroaminen

Unionista eroamista koskeva määräys on valtioneuvoston mukaan unionin jäsenvaltioiden kannalta yksi periaatteellisesti merkittävimmistä uudistuksista perustuslaillisessa sopimuksessa, vaikka yleisesti katsotaankin, että eroaminen unionista on nykyisinkin mahdollista kansainvälisen oikeuden (lähinnä Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen) nojalla. Määräys onkin valtioneuvoston mukaan lähinnä osoitus siitä, että halutaan erityisesti korostaa unionin perusluonnetta jäsenvaltioidensa vapaaehtoisuuteen perustuvana yhteisönä. Valtioneuvosto kannattaa eroamislauseketta, joka korostaa unionin jäsenyyden vapaaehtoista luonnetta. Valtioneuvosto pitää selonteon mukaan tärkeänä, että eroamislauseketta ei käytetä painostuskeinona mitään jäsenvaltiota kohtaan niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltio ei kykene ratifioimaan perustuslaillisen sopimuksen muuttamiseksi tehtävää sopimusta. Valtioneuvoston mielestä on myös tärkeää varmistua siitä, että yksilöiden ja yritysten oikeusasema turvataan jäsenvaltion eroamisen yhteydessä. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan.

Unionin perusoikeusulottuvuus

Perustuslaillisella sopimuksella vahvistetaan unionin perus- ja ihmisoikeusulottuvuutta kahdella tavalla. Ensinnäkin Nizzan Eurooppa-neu-

vostossa vuonna 2000 poliittisena julistuksena hyväksytty Euroopan unionin perusoikeuskirja sisällytetään perustuslaillisen sopimuksen II osaksi ja siitä tulee oikeudellisesti sitova. Toiseksi perustuslaillisessa sopimuksessa luodaan oikeusperusta, jonka nojalla unioni voi liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Näin korostetaan myös sitä, että nämä vaihtoehdot eivät ole toisiaan poissulkevia vaan ennemminkin toisiaan täydentäviä.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että perusoikeuskirja on sisällytetty perustuslaillisen sopimuksen II osaksi. Valtioneuvosto on erityisen tyytyväinen siihen, että Euroopan unionin liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen on luotu oikeusperusta, jossa unionin todetaan aktiivisesti pyrkivän liittymiseen.

Perustuslakivaliokunta suhtautuu lausunnossaan myönteisesti unionin perusoikeuskirjan sisällyttämiseen kokonaisuudessaan perustuslaillisen sopimuksen II osaksi. Valiokunta pitää hyvin tärkeänä myös sopimukseen sisältyvää oikeusperustaa unionin liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin välttämättömänä korostaa sitä, että nämä toimenpiteet eivät muuta perustuslakivaliokunnan roolia perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaa ja valvontaa harjoittavana toimielimenä kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä eikä unionin asioiden kansallisessa ennakkokäsittelyssä. Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan perus- ja ihmisoikeuksien jakamattomuuden näkökulmasta periaatteellisesti ongelmallisena II-52 artiklan 5 kohtaan tehtyä lisäystä määräysten jaottelusta oikeuksiin ja periaatteisiin, mutta tähdentää sen seikan ensisijaisuutta, että perusoikeuskirjan määräyksiä pitää tulkita ja soveltaa sen sanamuodosta käsin. Yhtäkään oikeutta ei perusoikeuskirjan tekstissä luonnehdita periaatteeksi. Oikeudet sen sijaan eroavat lähinnä siinä, kuinka vahvoin sanonnoin ne on turvattu. Muun muassa jotkut oikeudet unioni tunnustaa ja kunnioittaa niitä (esim. II-26 art. vammaisten sopeutumisesta yhteiskuntaan ja II-27 art. työntekijöiden oikeudesta saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksissä), toiset oikeudet var-

mistetaan (esim. II-33 (1) art. perheen suoja) ja eräät oikeudet vallitsevat unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti (esim. mainittu II-27 art.).

Ulkoasiainvaliokunta kannatti konventtiin valmistautumista koskevassa mietinnössään (UaVM 18/2001 vp) ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojan vahvistamista Euroopan unionissa ja näki perusoikeuskirjan yhtenä keinona vahvistaa tätä suojaa.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyin tarkennuksin valtioneuvoston kantaan unionin perusoikeuslottuvuuden kehittämistä sekä perusoikeuskirjan oikeudellistamisen että Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen suhteen.

Unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivaltan jaon tarkentaminen

Valtioneuvoston selonteossa todetaan, että vaikka toimivaltaa koskevat esitykset eivät täysin vastaakaan valtioneuvoston tavoitteita, valtioneuvosto voi pääpiirteissään hyväksyä ehdotetun toimivaltaluokittelun. Valtioneuvosto pitää luontevampana, että kaikki politiikka-alat sijoitettaisiin kolmen pääluokan alle. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan tutkimus ja teknologian kehittäminen sekä avaruus kuuluisivat politiikkalohkona tukialoihin.

Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotetun joustolausekkeen (I-17 artikla) uuden muotoilun, joka kuitenkin säilyttää yksimielisyysvaatimuksen ministerineuvostossa.

Unionin toimivallan käyttöä ja unionioikeuden ensisijaisuutta suhteessa jäsenvaltioiden lainsäädäntöön koskevat esitykset ovat valtioneuvoston hyväksyttävissä. Unionioikeuden ensisijaisuutta koskeva määräys olisi valtioneuvoston mukaan kuitenkin luontevampaa sijoittaa sopimuksen I osan I osastoon.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ehdotukset toimivallan jaosta tarkoittavat pääosin nykyjärjestelmän selkeyttämistä. Asialliset muutokset liittyvät lähinnä oikeus- ja sisäasioihin ja ulkosuhteisiin. Perustuslakivaliokunta

tähdentää yleisellä tasolla toimivaltasääntelyn täsmällisyyden tärkeyttä. Toimivaltasäännösten epämääräisyys on sen mukaan omiaan murentamaan periaatetta (I-9 (2) art.), jonka mukaan jäsenvaltioille jää kaikki se toimivalta, jota ne eivät ole nimenomaisesti siirtäneet unionille. Myös toissijaisuusperiaatteen toteutuminen on perustuslakivaliokunnan kannan mukaan sidoksissa toimivaltanormien tarkkuuteen. Perustuslakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston käsitykseen, että soveltamisalaltaan laajentunutta joustolauseketta tulee käyttää vain poikkeuksellisesti.

Perustuslakivaliokunta käsittelee lausunnossaan laajasti unionin oikeuden etusijaperiaatetta. Valiokunta toteaa lausunnossaan, että periaate on muotoiltu ehdotuksessa varsin jyrkästi. Ilmaisu saattaa valiokunnan mukaan jopa mennä EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä pidemmälle.

Suuren valiokunnan lausunnon mukaan muun muassa pilarijaon poistamisesta ja päätöksenteon yksinkertaistamisesta seuraa unionin tosiasiallisen toimivallan laajeneminen. Rikos oikeudellinen ja poliisiyhteistyö siirtyvät unionin toimivaltaan ja yhteisömenetelmän alaiseen päätöksentekojärjestelmään. Ministerineuvostossa määräenemmistöllä päätettävät ja samalla yhdessä Euroopan parlamentin kanssa lainsäädäntömenettelyssä hyväksyttävät asiakokonaisuudet kaksinkertaistuvat nykyisestä. Unionin oikeushenkilöllisyyden myötä kansainväliset sopimukset tulevat suuren valiokunnan mukaan suoraan jäsenvaltioita sitoviksi ilman kansallista ratifiointia. Jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuudet siltä osin heikkenevät, ja toimivaltaa voidaan katsoa siirtyvän unionille. Valiokunta toteaa, että todellisen toimivallan siirtymisen laajuutta on kokonaisuudessaan vaikea ennakoida, koska epätarkat määräykset toimivallan määrittelyssä tai yksittäisissä oikeusperustoissa sopimuksen III osassa lisäävät unionin toimivallan laajuuden tulkinnanvaraisuutta. Suuri valiokunta katsoo, että toimivallan siirtyminen yhä laajemmassa määrin unionille edellyttää, että valtioneuvosto turvaa entistä tehokkaammin eduskunnan osallistumisen EU-asioiden kansalli-

seen päätöksentekoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja koko päätöksentekoprosessin ajan.

Ulkoasiainvaliokunta tuki mietinnössään UaVM 18/2001 vp unionin nykyisten tehtävien ja toimivallanjaon selkeyttämistä vuoden 2004 HVK:ssa. Valiokunta katsoi, että toimivallanjaon selkeyttäminen lisäisi unionin ymmärrettävyyttä kansalaisten silmissä ja helpottaisi vastuusuhteiden hahmottamista. Selkeyttäminen on tarpeen myös laajentumista ajatellen. Ulkoasiainvaliokunta suhtautui kuitenkin varauksellisesti sitovan toimivaltaluettelon laatimiseen.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valtioneuvoston kantaan toimivallanjaon tarkentamisesta sekä suuren valiokunnan vaatimukseen turvata entistä tehokkaammin eduskunnan osallistuminen EU-asioiden kansalliseen päätöksentekoon konventin ehdotuksista johtuvan toimivallanjaon laajentumisen takia.

Toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskeva pöytäkirja

Konventin esitys toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumista koskevaksi pöytäkirjaksi vastaa pääosin valtioneuvoston näkemyksiä. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti toissijaisuusperiaatteen valvonnan tehostamiseen ja kansallisten parlamenttien aseman vahvistamiseen. Valtioneuvoston mukaan on hyvä, että ennakkovalvonta on luonteeltaan poliittista ja ajoittuu säädösvalmistelun alkuvaiheeseen. Erittäin hyvänä voidaan valtioneuvoston mukaan pitää komissiolle vahvistettavaa velvoitetta liittää esityksiinsä yksityiskohtaiset perustelut, mukaan lukien taloudelliset ja lainsäädännölliset vaikutukset.

Osana pyrkimystä lisätä unionin toiminnan läpinäkyvyyttä valtioneuvosto voi hyväksyä kanneoikeuden myöntämisen alueiden komitealle niiden säädösten osalta, joiden hyväksyminen edellyttää sen kuulemistä.

Valtioneuvosto ei pidä onnistuneena pöytäkirjaan sisältyvää viittausta siihen, että jäsenval-

tiot voisivat nostaa kanteen tuomioistuimessa paitsi omasta myös kansallisen kansanedustuslaitoksensa puolesta. Tällainen määräys puuttuu jäsenvaltioiden oikeuteen järjestää itse valtiosääntöiset rakenteensa, ja se tulisi siksi poistaa.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan (PeVL 7/2003 vp), että perustuslain 96 ja 97 §:n nojalla jo noudatettava menettely luo ilman erillisiä institutionaalisia järjestelyjä hyvän perustan eduskunnan osallistumiselle unionin asioiden arvioimiseen myös toissijaisuusperiaatteen valvonnan näkökulmasta. Tulevaisuuskonventin ehdotus merkitsee perustuslakivaliokunnan mukaan, että eduskunta toimii itsenäisesti suhteessa unionin toimielimiin. Tällainen eduskunnan uusi tehtävä ei valiokunnan mukaan perustuslakiuudistuksen tavoitteiden mukaisesti kansallisena kysymyksenä ole perustuslain tasoinen asia, vaan uudesta tehtävästä mahdollisesti aiheutuvista säännöstarpeista voidaan perustuslain 39 ja 52 §:n mukaan huolehtia eduskunnan työjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta toteaa lisäksi, ettei ehdotus vähennä valtioneuvoston velvoitetta antaa perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisesti asiakirjoja ja tietoja eduskunnalle. Perustuslakivaliokunta yhtyy niihin valtioneuvoston kantoihin, jotka koskevat pöytäkirjan viittausta kannemahdollisuudesta kansallisen parlamentin puolesta ja Ahvenanmaan maakuntapäivien aseman turvaamista valtiosisäisin menettelyin.

Suuri valiokunta korostaa lausunnossaan valtioneuvoston kannasta poiketen, että toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan on oltava mahdollista koko lainsäädäntöprosessin ajan.

Ulkoasiainvaliokunta käsitteli ennen konventin alkua valtioneuvoston selonteon pohjalta laatimassaan mietinnössä (UaVM 18/2002 vp) laajasti toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvomista. Valiokunta ei kannattanut uusien toimielinten perustamista toissijaisuusperiaatteen valvontaa varten. Toisaalta ulkoasiainvaliokunta korosti kansallisten parlamenttien roolia toissijaisuusperiaatteen valvonnassa. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että konventin ehdotukset vastaavat näitä valiokunnan kantoja.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan kantaan toissijaisuusperiaatteen valvonnasta.

Valiokunta korostaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjä seikkoja ehdotusten tulkinnasta Suomen perustuslain kannalta.

Unionin säädökset ja päätöksentekomenettelyt

Säädökset. Valtioneuvosto pitää ehdotettua uutta säädösten järjestelmää pääosiltaan onnistuneena. Uudistus toteuttaa nykyistä paremmin yksinkertaistamisen ja selkeyttämisen tavoitteet.

Säädöshierarkian luominen lainsäätämisyksityksessä hyväksyttyjen ja muiden kuin lainsäätämisyksityksessä hyväksyttyjen säädösten välillä on valtioneuvoston mukaan edistysaskel selkeyttämisessä. Valtioneuvosto voi myös hyväksyä jaottelun säädösvallan siirron nojalla annettaviin säädöksiin ja täytäntöönpanosäädöksiin.

Suuri valiokunta toteaa lausunnossaan, että esitykset unionin oikeussäädösten luonteen, hyväksymistavan ja julkistamisen sääntelystä vastaavat suuren valiokunnan jo vuodesta 1995 toistuvasti esittämää ajatusta säädöshierarkian luomisesta unionille. Myönteisestä suhtautumisestaan huolimatta valiokunta toteaa, että uudistuksen merkitys varmistuu vasta käytännön kokemusten perusteella. Suuri valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto huolehtii eduskunnan tiedonsaantioikeudesta myös alemman asteisten säädösten valmistelun yhteydessä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan suuren valiokunnan lausunnossa esitetyin huomautuksin.

Päätöksentekomenettelyt. Valtioneuvosto pitää uudistettua päätöksentekojärjestelmää pääpiirteissään onnistuneena. Jaottelu lainsäädäntömenettelyyn ja muihin menettelyihin parantaa unionin päätöksentekojärjestelmän selkeyttä ja hyväksyttävyyttä.

Valtioneuvosto kannattaa tavanomaisen lainsäätämisyksityksen määrittämistä päätöksen-

teon pääsäännöksi. Valtioneuvosto kannattaa ehdotukseen sisältyviä siirtymisiä muista menettelyistä tavanomaiseen lainsäätämisyksitykseen lukuun ottamatta tiettyjä maatalous- ja kalastuspolitiikan sekä talous- ja rahapolitiikan kysymyksiä. Valtioneuvosto katsoo, että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla sekä eräissä vero- ja sosiaalipolitiikan kysymyksissä tulisi vielä siirtyä määräenemmistöpäätöksentekoon.

Valtioneuvosto ei pidä kannatettavana ehdotettua ministerineuvoston äänestysjärjestelmää, jonka mukaan määräenemmistön saavuttamiseksi vaaditaan vähintään puolet jäsenvaltioista ja kolme viidesosaa väestöstä. Tämä korostaa valtioneuvoston mukaan liiaksi suurten jäsenvaltioiden mahdollisuuksia estää päätöksenteko. Ministerineuvoston päätöksenteon tehostamiseksi valtioneuvosto katsoo, että päätöksenteon perustana pitäisi olla ensisijaisesti niin sanottu yksinkertainen kaksoisenemmistö eli vähintään puolet jäsenvaltioista ja puolet väestöstä. Valtioneuvosto voi selonteon mukaan kompromissina hyväksyä myös Nizzan sopimuksen mukaisen äänenpainotusjärjestelmän.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti uusiin päätöksentekoa koskeviin valtuutuslausekeisiin, mutta voi hyväksyä ne osana sopimusten joustavuutta lisäävää kokonaisratkaisua. Eurooppa-neuvoston päätöksentekomenettelyjä koskevia sääntöjä tulisi selkeyttää ja yhdenmukaistaa. Samalla tulisi selkeyttää sitä, milloin Eurooppa-neuvosto voi antaa määrämuotoisia eurooppapäätöksiä.

Konventin esitys sisältää useita Eurooppa-neuvostolle annettuja valtuuksia muuttaa päätöksentekomenettelyjä tai toimielimiin liittyviä periaatteita. Eurooppa-neuvosto voi ehdotuksen mukaan yksimielisellä eurooppapäätöksellä päättää, että alalla, jolla perustuslaillisen sopimuksen mukaan sovelletaan erityistä lainsäätämisyksitystä, siirrytään tavanomaiseen lainsäätämisyksitykseen. Samoin Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti päättää, että alalla, jolla perustuslaillisen sopimuksen mukaan sovelletaan ministerineuvostossa yksimielisyyttä, siirrytään määräenemmistöpäätöksentekoon. Eurooppa-neuvosto tekee konventin esityksen mukaan

myös päätökset neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmästä ja neuvoston kokoonpanoista sekä Euroopan parlamentin paikkajaosta vuoden 2009 jälkeen.

Suomen tulee suuren valiokunnan mukaan pysyä pitkäaikaisessa vaatimuksessaan yksinkertaisesta kaksoisenemmistöstä, joka on esille tuoduista ehdotuksista selkein, kansalaisille ymmärrettävin sekä jäsenvaltioiden välisessä suhteessa tasapuolisin. Myös perustuslakivaliokunta kannattaa lausunnossaan yksinkertaista kaksoisenemmistöä määräenemmistöpäätösten määrittelyn perusteena.

Suuri valiokunta toteaa lausunnossaan, että Suomen konkreettiset intressit puoltavat määräenemmistöpäätöksiä tapauksissa, joissa unionin lainsäädännöllä luotaisiin vähimmäisnormeja jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön tason vaihteluista aiheutuvan kilpailuolojen vääristymisen ehkäisemiseksi tai Suomelle keskeisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden edistämiseksi. Tällaisia aloja saattaisivat suuren valiokunnan mukaan olla selonteossa mainittujen ympäristö- ja sosiaalipolitiikan lisäksi esimerkiksi kulttuuripoliittiset toimintaohjelmat sekä tutkimuksen ja teknologian edistäminen. Verotuksen alalla kysymys määräenemmistöpäätöksenteosta on suuren valiokunnan mukaan vaikeampi sen takia, että julkinen talous ja sen edellyttämä verosuveriniteetti ovat keskeisiä kansanvaltaisen poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Toisaalta sisämarkkinoihin kuuluva tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus muodostaa selkeän itsenäisen päätösvallan tosiasiallisen rajoitteen myös verotuksen alalla. Lisäksi yksimielisyyysvaatimus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden harjoittaa toisten jäsenvaltioiden yhteiskunta- ja talouspoliittisia tavoitteita haittaavaa verokilpailua. Suuri valiokunta pitää sen takia edelleenkin tarpeellisenä määräenemmistöpäätöksenteon laajentamista siten, että ympäristö- ja muuta haittaverotusta sekä pääomaverotusta koskevia vähimmäisnormeja voitaisiin hyväksyä unionissa määräenemmistöllä. Vähimmäisnormia korkeammista verokannoista sekä verotuksen tuottotavoitteista päättäminen ja verotulojen käyttö kuuluvat kansalli-

seen päätösvaltaan. Myös ympäristövaliokunta kannattaa lausunnossaan (YmVL 10/2003 vp) määräenemmistöpäätöksiä ympäristö- ja energiaverotuksessa.

Suuri valiokunta kannattaa valtioneuvoston tavoin ehdotukseen sisältyviä siirtymisiä muista menettelyistä tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen lukuun ottamatta tiettyjä maatalous- ja kalastuspolitiikan sekä talous- ja rahapolitiikan kysymyksiä.

Suuri valiokunta suhtautuu valtioneuvostoa varauksellisemmin Eurooppa-neuvoston päätöksentekoa koskeviin valtuutuslausekkeisiin.

Myös ulkoasiainvaliokunta piti lausunnossaan UaVL 1/2003 vp Eurooppa-neuvoston valtuutuslausekkeitä koskevien määräysten sisällyttämistä perustuslailliseen sopimukseen erittäin ongelmallisena.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan päätöksentekomenettelyistä, mutta suhtautuu suuren valiokunnan tavoin valtioneuvostoa varauksellisemmin Eurooppa-neuvostolle annettaviin päätöksentekomenettelyjä koskeviin valtuutuslausekkeisiin.

Avoimen koordinaation menetelmä. Valtioneuvosto hyväksyy konventin ratkaisun jättää avoimen koordinaation menetelmän käyttö tarkemmin määrittelemättä. Niissä sopimuksen III osan artikloissa, joihin avointa koordinaatiomenetelmää muistuttavat keinot on lisätty, olisi muotoilun oltava yleisempi ja jäsenvaltioiden poliittista yhteistyötä korostava.

Ulkoasiainvaliokunta suhtautui mietinnössään UaVM 18/2001 vp lähtökohtaisen varauksellisesti avoimen koordinaation käytön laajentamiseen yhteisön toiminnassa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta suhtautuu lausunnossaan (StVL 4/2003 vp) hyvin varauksellisesti avoimen koordinaation menetelmän käytön laajentamiseen ja pitää valtioneuvoston tavoin hyvänä, ettei sopimusehdotuksessa määritellä avoimen koordinaation menetelmän käyttöä. Näin menetelmä säilyy joustavana poliittisen yhteistyön välineenä. Valiokunta toteaa li-

säksi, ettei unionin toimivaltaa saisi jatkossakaan avoimen koordinaation kautta laajentaa ikään kuin kiertotietä aloille, joilla ei ole oikeusperustaa toimivallalle.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston avointa koordinaatiota koskevaan kantaan.

Tiiviimpi yhteistyö. Tiiviimmän yhteistyön mekanismi perustettiin Amsterdamin sopimuksella ja sitä muutettiin Nizzan sopimuksella. Tiiviimmän yhteistyön menetelmän taustalla on ajatus, jonka mukaan unionin ei tulisi edetä aina hitaimman jäsenvaltion mukaan. Samalla tavoitteena on pitää yhteistyö unionin rakenteiden sisäpuolella. Tiiviimmän yhteistyön mekanismi on periaatteessa viimeinen keino, johon turvaudutaan, jos jotakin toimea ei voida saada päätökseen niin, että kaikki jäsenvaltiot osallistuisivat siihen.

Valtioneuvoston mukaan konventin tiiviimpää yhteistyötä koskevat ehdotukset vastaavat pitkälti Nizzan sopimuksen määräyksiä. Valtioneuvosto voi pääosin hyväksyä uudistetut tiiviimpää yhteistyötä koskevat yleiset määräykset. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti valtuutuslausekkeeseen, jonka mukaan tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot voivat keskenään päättää siirtymisestä määränemmistöpäätöksentekoon ja tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen yhteistyön kattamalla alalla. Valtioneuvosto katsoo, että tiiviimmän yhteistyön yleisten määräysten tulisi koskea kaikkia niitä aloja, joilla tiiviimpään yhteistyöhön voidaan ryhtyä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan tiiviimpää yhteistyötä koskevista määräyksistä ja korostaa erityisesti, että näitä määräyksiä tulee soveltaa kaikilla aloilla, joilla tiiviimpään yhteistyöhön voidaan ryhtyä.

Unionin varainhoito. Valtioneuvoston lähtökohtana unionin varainhoitoa koskevan järjestelmän suhteen on yhtäältä jäsenvaltioiden ja

unionin ja toisaalta unionin toimielinten välisen vallanjaon tasapainon säilyttäminen. Kestävän talouden ja sen mukaisen budjettikurin noudattaminen tulee varmistaa. Lisäksi hyvän taloudenhoidon periaatteiden noudattamista unionin toiminnassa tulee tehostaa. Valtioneuvosto pitää talousarviota ja varainhoitoa koskevien periaatteiden sisällyttämistä sopimukseen ensiarvoisen tärkeänä. Näihin periaatteisiin tulisi mahdollisuuksien mukaan sisällyttää myös kansanvaltaisen vastuunalaisuus ja tilivelvollisuus.

Valtioneuvosto voi hyväksyä omista varoista päättämisen osalta eriytetyn menettelyn, jonka mukaan unionin varat vahvistetaan ministerineuvostossa yksimielisesti ja ratifioidaan jäsenvaltioissa ja varoja koskevat menettelysäännöt ministerineuvostossa määränemmistöllä. Valtioneuvosto vastustaa euroveron käyttöönottoa ja itsenäisen verotusoikeuden antamista unionille. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että tulevaisuudessakin mahdollinen päätös euroverojärjestelmän käyttöönotosta edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä ja lisäksi jäsenvaltioiden ratifiointia.

Valtioneuvosto kannattaa vuotuista budjettiprosessia oikeudellisesti sitovan kehysjärjestelmän sisällyttämistä perustuslailliseen sopimukseen. Ministerineuvostolla tulee valtioneuvoston mukaan olla toimielinten välisen tasapainon turvaamiseksi määrävä asema rahoituskehyksistä päätettäessä. Jäsenvaltioiden tasapuoliset mahdollisuudet vaikuttaa kehyksistä päättämiseen tulee valtioneuvoston mukaan myös turvata. Valtioneuvosto kannattaa budjettiprosessin yksinkertaistamista. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti talousarvion oikeudellisen muodon muuttamiseen eurooppalaiksi ja pitää tärkeänä, että Euroopan parlamentti ja ministerineuvosto mainitaan yhtäläisinä budjettivallan käyttäjinä. Niille tulee myös käytännössä turvata budjettiprosessin kokonaisuudessa yhtäläinen asema.

Valtiovarainvaliokunta yhtyy lausunnossaan (VaVL 10/2003 vp) valtioneuvoston kantoihin unionin varainhoidosta.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston unionin varainhoitoa koskeviin kantoihin.

Unioni ja sen kansalaiset

Laekenin julistuksessa katsottiin, että konventin tehtävänä on vastata niihin demokratian haasteisiin, jotka aiheutuvat yhtäältä unionin laajenemisesta ja toisaalta maailmanlaajuisen toimintaympäristön muutoksista. Eräs konventin tärkeimmistä tehtävistä oli selonteon mukaan Euroopan unionin tekeminen kansalaisille selkeämmäksi, ymmärrettävämmäksi ja hyväksyttävämmäksi.

Selkeys ja ymmärrettävyys olivat valtioneuvoston mukaan yleistavoitteita, joihin pyrittiin ensisijaisesti sopimus- ja päätöksentekojärjestelmän yksinkertaistamisen sekä avoimuuden lisäämisen kautta. Hyväksyttävyyden nähtiin selonteon mukaan syntyvän ennen kaikkea oikeanlaisen ja tuloksellisen politiikan harjoittamisen kautta, mutta siihen vaikuttavat keskeisesti myös kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen sekä kansalaisia palvelevien toimintojen kehittäminen.

Perustuslaillisen sopimuksen I osaan sisältyy demokratian toteutumista unionissa koskeva VI osasto, jossa määritellään eurooppalaisen demokratian periaatteet, unionin päätöksenteon avoimuus ja läpinäkyvyys sekä kansalaisyhteiskunnan osallistumismuodot.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että unionin toiminnan kansanvaltaisuutta ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia koskevat määräykset kirjataan selkeästi perustuslailliseen sopimukseen. Valtioneuvosto hyväksyy myös ehdotuksen kansalaisaloitteesta.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan olisi perusteltua, että myös jäsenvaltioiden välinen tasa-arvo mainittaisiin eurooppalaisen demokratian periaatteita koskevassa osastossa.

Konventin esitys unionin toiminnan avoimudesta vastaa selonteon mukaan sisällöltään valtioneuvoston kantaa. Erityisen positiivista on, että avoimuus ja hyvä hallinto rinnastetaan muihin demokratiaa edistäviin unionin tavoitteisiin. Avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden laajentami-

nen keskeisistä instituutioista kaikkiin unionin toimielimiin, muihin elimiin ja erillisvirastoihin on valtioneuvoston mukaan myös Suomen ajaman avoimuuslinjan mukainen uudistus. Artiklan muotoilua voitaisiin selonteon mukaan vielä hallitusten välisessä konferenssissa selkeyttää.

Konventin unionin oikeusasiamiestä koskevat esitykset vastaavat selonteon mukaan valtioneuvoston näkemyksiä. Kaikkia oikeusasiamiesinstituutioon liittyviä sääntelyjä ei ole tarpeen kirjata perustuslailliseen sopimukseen. Artiklaehdotus yksinkertaistaa valtioneuvoston mielestä nykyistä sääntelyä vahvistaen oikeusasiamiehen asemaa ja merkitystä.

Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan (PeVL 7/2003 vp) periaatteellisesti jonkinlaisena ongelmana, että kansalaisaloitteet tehdään komissiolle. Aloitteiden käsittely voi valiokunnan mukaan heikentää komission mahdollisuuksia huolehtia varsinaisista perustehtävistään. Perustuslakivaliokunnan mukaan olisikin arvioitava, onko aloitteiden valmistelevala käsittely tarkoituksenmukaista ohjata Euroopan parlamenttiin, lähinnä sen vetoomusvaliokuntaan.

Suuri valiokunta pitää lausunnossaan konventin ehdotusta kansalaisaloitteesta kiinnostavana avauksena, joka on omiaan toteuttamaan konventin työlle asetettua vaatimusta kansalaisten lähentämisestä unioniin. Esityksen mukaan kansalaisaloitteesta säädetään tarkemmin eurooppalailla. Valiokunnan mielestä tässä yhteydessä on harkittava sitä, että kansalaisaloitteet kanavoitaisiin Euroopan parlamentille, joka edelleen epävirallista aloiteoikeuttaan käyttäen voisi pyytää komissiota ryhtymään lainsäädäntötoimiin. Menettely muistuttaisi näin eräänlaista vahvistettua vetoomusoikeutta ja lähentäisi kansalaisia heitä edustavaan Euroopan parlamenttiin. Näin poliittinen paine kohdistuisi pikemminkin Euroopan parlamenttiin eikä komissioon, minkä voitaisiin katsoa paremmin ottavan huomioon myös komission yksinomaisen aloiteoikeuden.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantoihin perustuslakivaliokunnan ja suuren valiokunnan lausunnoissa esite-

tyillä kansalaisaloitetta koskevilla täsmennyksillä.

Toimielimiä koskevat kysymykset

Yleistä

Keskeisiksi toimielinkysymyksiksi konventissa nousivat ministerineuvoston ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmän uudistaminen ja unionin ulkoisen edustamisen tehostaminen sekä komission kokoonpano ja toiminta.

Konventin työskentelyn kannalta ongelmallista oli, että toimielimiä koskevia kysymyksiä tuotiin konventin käsittelyyn vasta aivan loppuvaiheessa eikä niitä varten perustettu omaa valmistelutyöryhmää. Valtioneuvosto katsoo, että eräitä perustuslaillisen sopimuksen toimielimiä koskevia määräyksiä tulee hallitusten välisessä konferenssissa vielä tarkistaa siten, että toimielinten välinen tasapaino, jäsenvaltioiden välinen tasa-arvo ja yhteisömenetelmän laaja-alainen käyttäminen turvataan. Varsinkin Eurooppa-neuvoston aseman laajamittainen vahvistuminen on valtioneuvoston mielestä tässä katsannossa huolestuttava piirre. Toimielimiä koskeviin määräyksiin tulisi lisäksi tehdä eräitä niiden sisältöä selventäviä korjauksia.

Suuri valiokunta yhtyy lausunnossaan (SuVL 3/2003 vp) valtioneuvoston näkemykseen siitä, että institutionaaliset kysymykset muodostavat kokonaisuuden ja että toimielimiä, ääntenpainotusta ja neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmään liittyviä kysymyksiä ei voi käsitellä toisistaan irrallaan. Suuren valiokunnan kannan mukaan unionin tulevaisuuden kannalta elintärkeitä periaatteita ovat jäsenvaltioiden välinen tasavertaisuus, toimielinten välinen tasapaino sekä yhteisömenetelmän säilyttäminen unionin toiminnan perustana. Suuri valiokunta ei voi pitää konventin toimielimiin liittyvää esitystä tasapainoisena ja yhteisömenetelmää tukevana. Suuren valiokunnan mukaan on selvää, että tulevassa HVK:ssa tulee näihin kysymyksiin löytää jäsenvaltioiden todellista enemmistöä tyydyttävä ja edellä mainitut periaatteet takaava ratkaisu.

Suuri valiokunta tarkentaa edellä esitettyä periaatetta lausunnossaan ja toteaa, että tasapainoi-

nen lopputulos edellyttää muutoksia konventin esitykseen ministerineuvoston puheenjohtajuusjärjestelmistä, komission kokoonpanosta ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja ulkoasiainministerin toimien määrittelemisestä sekä määränemmistö päätöksentekoon vaadittavasta enemmistöstä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että konventin toimielimiä koskevia esityksiä tulee HVK:ssa tarkistaa. Valiokunta viittaa suuren valiokunnan lausunnossa yksilöityihin toimielimiä koskeviin muutostarpeisiin (ministerineuvoston puheenjohtajuus, komission kokoonpano, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan sekä ulkoasiainministerin toimenkuva sekä määränemmistö päätöksiin tarvittava enemmistö).

Eurooppa-neuvosto

Valtioneuvosto pitää merkittävimpänä toimielimiä koskevana uudistuksena Eurooppa-neuvoston aseman tuntuvaa vahvistamista. Eurooppa-neuvostosta tulee ehdotuksen mukaan unionin virallinen toimielin, joka valitsee itselleen pysyvän puheenjohtajan. Lisäksi Eurooppa-neuvosto saa eräitä merkittäviä perustuslaillisen sopimuksen sisällön tarkentamista ja muuttamista koskevia toimivaltuuksia niin sanottujen valtuutuslausakkeiden kautta.

Selonteon mukaan merkittävä osa konventin jäsenistä suhtautui pysyvään puheenjohtajaan kielteisesti. Pysyvän puheenjohtajan pelättiin horjuttavan toimielinten välistä tasapainoa ja heikentävän yhteisömenetelmää valtaamalla alaa komissiolta ja erityisesti sen puheenjohtajalta, murentavan jäsenvaltioiden tasa-arvoa sekä kehittävän unionin hallinto- ja päätöksentekojärjestelmää hierarkkisempaan ja autoritäärisempään suuntaan.

Valtioneuvosto ei ole pitänyt tarpeellisenä ehdotetun kaltaisen pidempiaikaisen puheenjohtajan nimittämistä Eurooppa-neuvostolle. Valtioneuvosto voi kuitenkin selonteon mukaan hyväksyä ehdotuksen edellyttäen, että toimielinten välinen tasapaino ja jäsenvaltioiden välinen

tasa-arvo samalla turvataan unionin päätöksen-tekojärjestelmän kokonaisuudessa.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuuteen liit-tyen valtioneuvosto edellyttää, että puheenjohta-jan tehtävät rajataan tarkasti ja hänelle asetetaan vastaavia riippumattomuuteen ja itsenäisyyteen liittyviä vaatimuksia kuin komissaareille. Val-tioneuvosto pitää myös tärkeänä, että Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle ei anneta ministeri-neuvoston työskentelyä ohjaavia tehtäviä eikä tätä varten luoda muiden toimielinten kanssa kil-pailevia valmistelurakenteita.

Valtioneuvosto katsoo, että kaikkien muita toimielimiä koskevien määräysten tulee ulottua myös Eurooppa-neuvostoon, jos siitä tehdään unionin toimielin. Tämä koskee erityisesti unionin tuomioistuimen toimivaltaa tutkia Eu-rooppa-neuvoston toimien lainmukaisuus.

Suuri valiokunta toteaa lausunnossaan (SuVL 2/2003 vp), että toisaalta Eurooppa-neuvoston muuttamista varsinaiseksi toimielimeksi voi-daan pitää osittain vain olemassa olevan käytän-nön kodifiointina. Eurooppa-neuvosto on suu-ren valiokunnan mukaan ottanut viimeisen kym-men vuoden aikana yhä suuremman roolin unionin päätöksentekijänä, esimerkiksi talous-politiikan koordinaation osalta ns. Lissabonin prosessin mukaisesti säännöllisesti pidettävissä talouspolitiikkaan keskittyvissä Eurooppa-neu-voston kokouksissa. Tämän lisäksi Eurooppa-neuvosto on suuren valiokunnan mukaan tahto-mattaankin joutunut ratkaisemaan neuvostossa syntyneitä lainsäädäntöriitoja.

Suuri valiokunta katsoo lausunnossaan, että Eurooppa-neuvoston aseman virallistaminen ei vie toimivaltaa pelkästään neuvostolta tai ko-missiolta vaan myös kansallisilta parlamenteil-ta. Suuri valiokunta, samoin kuin perustuslaki-valiokunta lausunnossaan PeVL 7/2003 vp, yh-tyy valtioneuvoston kantaan siinä, että unionin tuomioistuimelle tulisi antaa valta tutkia myös Eurooppa-neuvoston toimien lainmukaisuus.

Suuri valiokunta korostaa myös, että Euroop-pa-neuvoston institutionalisointi on eduskunnan perustuslaillisten oikeuksien kannalta hyvin on-gelmallista, ja katsoo, että Eurooppa-neuvoston aseman muuttuessa eduskunnan perustuslain 96

ja 97 §:n mukainen tiedonsaantioikeus ja osallis-tuminen päätöksenteon valmisteluun on varmis-tettava. Suuri valiokunta toteaa, että Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelussa tehdyistä muutoksista huolimatta eduskunnan tiedonsaan-ti Eurooppa-neuvoston kokouksista on edelleen perustunut lähinnä suuressa valiokunnassa ja ul-koasiainvaliokunnassa pääministeriltä saatuu suulliseen informaatioon.

Perustuslakivaliokunta toteaa mainitussa lau-sunnossaan, että Eurooppa-neuvoston asema unionin virallisena toimielimenä ei voi olla mer-kityksetön seikka tasavallan presidentin ja val-tioneuvoston välillä noudatettavien käytäntöjen kannalta. Kysymys on perustuslakivaliokunnan mukaan viime kädessä siitä, että perustuslain 93 §:n 2 momentissa osoitetaan valtioneuvoston toimivaltaan unionissa tehtävien päätösten kan-sallinen valmistelu (PeVM 10/1998 vp, s. 26/II) ja että unionin perussopimusten — tulevaisuu-dessa perustuslaillisen sopimuksen — muutos-ten valmisteluun sovelletaan saman pykälän 1 momentin säännöksiä (HE 1/1998 vp, s. 146/I).

Ulkoasiainvaliokunta on aiemmissa konven-tin aikana antamissaan lausunnoissa (UaVL 9/2002 vp, UaVL 1/2003 vp) suhtautunut va-rauksellisesti Eurooppa-neuvoston aseman vah-vistamiseen nykyiseen sopimukseen verrattuna ja katsonut, että Eurooppa-neuvoston tosiasiallinen toiminta olisi pikemmin tullut palauttaa so-pimuksen kirjaimen mukaiseksi. Valiokunta on katsonut, että Eurooppa-neuvoston pysyvä pu-heenjohtaja saisi muodollisista valtaoikeuksista riippumatta vahvan aseman unionin toimielinra-kenteessa, mikä vaikuttaisi valiokunnan mieles-tä selkeästi unionin toimielinten väliseen tasa-painoon.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvos-ton kantaan siitä, että Eurooppa-neuvos-ton toimintaan tulee soveltaa samoja pe-riaatteita kuin muihin toimielimiin, myös Eurooppa-neuvoston toimien lainmukai-suutta koskevan unionin tuomioistuimen toimivallan osalta.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvos-ton kantaan Eurooppa-neuvoston pu-

heenjohtajan tehtävien rajaamisen tarpeesta.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan lausuntoon tarpeesta varmistaa eduskunnan perustuslain mukainen tiedonsaantioikeus ja osallistuminen, mikäli Eurooppa-neuvoston asema unionin toimielinrakenteessa muuttuu konventin työtyön mukaisesti.

Ministerineuvosto

Konventin ehdotusten mukaan vastuu ministerineuvoston työn johdonmukaisuudesta on yleisten asiain neuvostolla, joka toimii myös erityisessä lakiasäättävän neuvoston kokoonpanossa. Yleisten asiain neuvosto vastaa myös Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelusta ja seurannasta yhdessä komission kanssa. Sen toimiessa lakiasäättävänä neuvostona sen työhön osallistuvat myös kulloinkin käsitellyssä olevasta asiasta vastaavat ministerit. Lakiasäättävän neuvoston tehtäviä tai toimintatapoja ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty, vaan nämä jäisivät todennäköisesti neuvoston työjärjestyksessä säädeltäviksi.

Unionin ulkopolitiikan määrittelystä ja sen johdonmukaisuudesta vastaa ehdotusten mukaan ulkoasiainneuvosto Eurooppa-neuvoston asettamien strategisten suuntaviivojen pohjalta. Ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana toimii unionin ulkoasiainministeri. Lakiasäättävää ja yleisten asioiden neuvostoa sekä ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta neuvostokokoonpanoja ei ole erikseen mainittu, vaan näiden lukumäärästä ja tehtävistä päättää Eurooppa-neuvosto.

Ministerineuvoston osalta merkittävimmät konventin esittämät muutokset koskevat puheenjohtajuusjärjestelmän uudistamista. Nykyisestä kuuden kuukauden kiertävästä puheenjohtajuudesta luovutaan. Ministerineuvoston puheenjohtajuus ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta perustuu tasapuoliseen vuorotteluun vähintään yhden vuoden jaksoissa kussakin ministerineuvoston kokoonpanossa. Ministerineuvoston työn organisointi jää ehdotuksen mukaan Eurooppa-neuvoston myöhemmin päätettäväk-

si. Esitys johtaa valtioneuvoston mukaan lähes väistämättä jonkinlaisiin jäsenvaltioiden väliin tiimipuheenjohtajuuksiin, joissa useammat jäsenvaltiot jakavat puheenjohtajuusvastuut. Viittaus Euroopan poliittiseen ja maantieteelliseen tasapainoon ja jäsenvaltioiden monimuotoisuuden vuorottelun yhteydessä on myös valtioneuvoston mielestä sisällöltään epäselvä.

Valtioneuvosto edellyttää, että ministerineuvostoa koskevia sopimusmääräyksiä tarkennetaan siten, että on täysin selvää, että jäsenvaltioiden välinen tasapuolinen vuorottelu neuvostokokoonpanojen puheenjohtajuuksien suhteen perustuu nykyjärjestelmän tapaan jäsenvaltioiden väliseen ehdottomaan tasavertaisuuteen. Ministerineuvoston puheenjohtajuusjärjestelmä tulee kirjata itse sopimukseen eikä jättää Eurooppa-neuvoston päätettäväksi. Valtioneuvosto katsoo myös, että neuvoston puheenjohtajuus on jatkossakin jäsenvaltioiden tehtävä. Näillä edellytyksillä valtioneuvosto voi hyväksyä myös tiimipuheenjohtajuudet. Valtioneuvosto pitää tärkeänä lainsäädäntötyön avoimuutta neuvostossa.

Erillisen lainsäädäntöneuvoston perustamista perusteltiin konventissa lainsäädäntötyön avoimuuden lisäämisellä sekä neuvoston lainsäädäntötyön selkeällä erottamisella poliittisesta koordinaatiosta ja toimeenpanovallasta. Valtioneuvoston selonteon mukaan lainsäädäntötyön avoimuuden lisääminen ei kuitenkaan edellytä erillisen lakiasäättävän neuvoston perustamista.

Perustuslakivaliokunta kannattaa lausunnossaan (PeVL 7/2003 vp) valtioneuvoston kaipaamia tarkennuksia, joilla varmistetaan jäsenvaltioiden välinen ehdoton tasavertaisuus vuorottelujärjestelmässä. Perustuslakivaliokunta toteaa, että perustuslain säätämisen yhteydessä on perustuslain 1 §:n perusteluissa todettu Suomen unionin jäsenenä käyttävän osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi. Kysymyksellä ministerineuvoston puheenjohtajuudesta on edellä mainittu huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan mukaan kytkentä kansalliseen perustuslakiimme.

Suuri valiokunta toteaa lausunnossaan, että konventin esityksellä muille neuvostokokoonpanoille kuin ulkosuhdeneuvostolle vähintään vuoden ajaksi valittavasta puheenjohtajasta pyritään todennäköisesti hajottamaan koordinoitu puheenjohtajuusjärjestelmä ja luomaan jonkinlainen tiimipuheenjohtajuusjärjestelmä, jolloin ministerineuvoston toimintaa koordinoiva rooli käytännössä siirtyisi Eurooppa-neuvoston pysyvälle puheenjohtajalle. Suuri valiokunta edellyttää lausunnossaan, että valtioneuvosto pyrkii muuttamaan konventin esitystä puheenjohtajuuskierron osalta ensisijaisesti siten, että se mahdollistaisi yhtä vuotta lyhyemmänkin puheenjohtajuuden.

Ulkoasiainvaliokunta on lausunnossaan UaVL 9/2002 vp korostanut, että neuvoston kiertävä puheenjohtajuus on unionin käytännön toiminnassa ollut keskeisin jäsenvaltioiden tasavertaisuutta korostava seikka. Tämä seikka huomioon ottaen valiokunta pitää ehdottoman tärkeänä, valtioneuvoston kantaan viitaten, että jäsenvaltioiden vuorottelu neuvostokokoonpanojen puheenjohtajuuksissa perustuu sopimukseen kirjattuna jäsenvaltioiden väliseen ehdottomaan tasavertaisuuteen.

Ulkoasiainvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä lainsäädäntötyön avoimuutta neuvostossa ja yhtyy selon teon kantaan, jonka mukaan lainsäädäntötyön avoimuuden lisääminen ei edellytä lakiasäättävän neuvoston perustamista.

Euroopan parlamentti

Konventin esityksen mukaan Euroopan parlamentin asema unionin päätöksentekojärjestelmässä vahvistuu kokonaisuutena huomattavasti. Lainsäädäntömenettelyn soveltamisalan laajentamisen sekä parlamentin budjettivallan kasvatamisen ohella parlamentille annetaan myös oikeus äänestää komission puheenjohtajan nimityksestä.

Parlamentin paikkajaon muuttamista ei tässä vaiheessa ehdoteta. Euroopan parlamentin paikkajako säilyy siten Nizzan sopimuksen mukaise-

na vaalikauden 2004—2009. Eurooppa-neuvosto tekee kuitenkin yksimielisesti ja hyvissä ajoin ennen seuraavaa vaalikautta edeltäviä Euroopan parlamentin vaaleja päätöksen paikkajaon uudistamisesta Euroopan parlamentin esityksen pohjalta.

Konventin Euroopan parlamenttia koskevat esitykset vastaavat pääosin valtioneuvoston näkemyksiä. Valtioneuvosto ei näe tarpeelliseksi muuttaa Euroopan parlamentin paikkajaon perusteita. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että konventin ehdotuksessa esiintyvä alenevan suhteellisuuden periaate määritellään siten, että se ei merkitse olennaista muutosta nykyiseen paikkajakoon. Konventin ehdotuksen (I-19 artikla) mukaan Euroopan kansalaisten edustus Euroopan parlamentissa on alenevasti suhteellinen siten, että jokaisella jäsenvaltiolla on vähintään neljä edustajaa Euroopan parlamentissa. Valtioneuvosto katsoo, että paikkajaon muuttamisesta tulee aina sopia erikseen hallitusten välisessä konferenssissa, ei Eurooppa-neuvoston eurooppapäätöksellä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan Euroopan parlamenttia koskevista esityksistä sekä Euroopan parlamentin paikkajaon määräytymisen perusteista.

Komissio

Komission osalta suurin mielenkiinto konventissa kohdistui sen tehtäviin ja kokoonpanoon eli elementteihin, jotka keskeisesti vaikuttavat yhteisömenetelmän soveltamiseen ja asemaan unionissa.

Konventin ehdotuksen mukaan komission perustehtävät säilyvät nykyisellään. Konventin esitykset vahvistavat komission asemaa suhteessa unionin toimintaohjelmien hyväksymiseen sekä talouspolitiikan koordinaatioon. Erityisen merkittävää on se, että komissio tekee aloitteet unionin vuotuisten ja monivuotisten ohjelmien laatimiseksi.

Konventissa keskeiseksi kysymykseksi komission osalta nousi kysymys siitä, tulisiko jokaisella jäsenvaltiolla olla kansallinen komis-

sion jäsenenä. Nizzan sopimuksen mukaan 1. marraskuuta 2004 alkaen komissiossa tulee olemaan yksi kansalainen kustakin jäsenmaasta. Sopimuksen mukaan, kun unionin jäsenmäärä saavuttaa 27, komission jäsenmäärää supistetaan jäsenmaiden lukumäärää pienemmäksi ja sen osalta aletaan soveltaa tasapuolista vuorottelua neuvoston yksimielisen päätöksen mukaisesti.

Konventin ehdotuksen mukaan komission kokoonpano säilyy Nizzan sopimuksen määräysten mukaisena vuoteen 2009 asti. Tämän jälkeen kokoonpanoa muutetaan niin, että komissioon nimetään 15 varsinaista jäsentä, ns. eurooppakomissaaria, joihin lukeutuvat komission puheenjohtaja ja unionin ulkoasiainministeri. Ulkoasiainministeriä lukuun ottamatta komission puheenjohtaja valitsee komission jäsenet jäsenvaltioiden tasapuolisen vuorottelun pohjalta jäsenvaltioiden esittämistä ehdokkaista.

Komission puheenjohtaja nimitetään Euroopan parlamentin jäsenten enemmistöllä Eurooppa-neuvoston määräenemmistöllä tekemän esityksen pohjalta. Eurooppa-neuvosto ottaa puheenjohtajaehdokasta nimitessään huomioon Euroopan parlamentin vaalien tuloksen. Määräenemmistö Eurooppa-neuvostossa on tässä tapauksessa 2/3 jäsenvaltioista ja 3/5 unionin väestöstä, koska Eurooppa-neuvosto ei tee ratkaisuaan komission esityksestä.

Komissiota koskevien uudistusten suhteen valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että komission toimintakyky ja puolueeton asema turvataan myös laajentuneessa unionissa. Valtioneuvosto katsoo, että komission toiminnan tulee jatkossakin perustua kollegiaalisuuteen ja jäsenten tasa-arvoisuuteen.

Valtioneuvosto voi hyväksyä konventin ehdotuksen komission kokoonpanosta vuoden 2009 jälkeen, mikäli sitä muutettaisiin siten, että komissiossa olisi yksi äänivaltainen jäsen kustakin jäsenvaltiosta ja tehtävänjako komission sisällä perustuisi jäsenvaltioiden väliseen tasapuoliseen vuorotteluun. Valtioneuvosto katsoo, että kunkin jäsenvaltion olisi asetettava vain yksi ehdokas jäsenvaltiosta tulevaksi komissaariksi.

Suuri valiokunta antaa lausunnossaan tuensa valtioneuvoston kannalle, jonka mukaan jokaisella maalla tulee vastaisuudessakin olla oma jäsen komissiossa samalla kun komission sisäistä työtä tehostetaan muilla järjestelyillä. Suuri valiokunta pitää kuitenkin jäsenmäärältään pienempää komissiota, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen tasapuoliseen kiertoon, parempana kuin konventin esitystä äänivaltaisista ja äänivallattomista komissaareista.

Ulkoasiainvaliokunta piti jo valmistauduttaessa edelliseen hallitusten väliseen konferenssiin tärkeänä periaatteena säilyttää kaikkien jäsenvaltioiden edustus komissiossa, jonka päätöksenteko perustuu jäsenten yhdenvertaisuuteen. Valiokunta perusteli asiaa koskevassa mietinnössään (UaVM 2/2000 vp) tätä sillä, että kaikkien jäsenvaltioiden edustus komissiossa on tärkeä jäsenvaltioiden lainsäädäntö- ja hallintojärjestelmien erityispiirteiden tuntemuksen säilyttämiseksi komission ylimmän tason päätöksenteossa.

Euroopan komissio on omassa unionisopimuksen 48 artiklan mukaisessa lausunnossaan HVK:sta (KOM(2003) 548 lopull.) suhtautunut varauksellisesti konventin esitykseen komission kokoonpanosta ja pitänyt sitä mutkikkaana, sekavana ja huonosti toimivana, sillä ehdotus uhkaa pilata perustan komission kollegiaalisuudelta, joka syntyy komission jäsenten yhdenvertaisuudesta. Komission ehdotuksen mukaan komission tulisi koostua yhdestä kansalaisesta kutakin jäsenvaltiota kohden niin, että kaikilla komission jäsenillä on samat oikeudet ja velvollisuudet. Komission lausunnon mukaan vain tämä takaa, että kaikki mielipidesuunnat, kulttuurit ja kansalliset identiteetit otetaan todella huomioon komission keskusteluissa. Komission mukaan komission toiminnan tehokkuus voidaan varmistaa komission sisäiseen työnjakoon liittyvillä järjestelyillä.

Ulkoasiainvaliokunta pitää edellä esitetyn ja saamansa selvityksen perusteella selvänä, että konventin esitys komission kokoonpanosta sisältää merkittäviä heikkouksia ja sitä voidaan pitää huonoimpana esillä olleista keskeisistä vaihtoehdoista. Komission jäsenten riippumatto-

muudesta huolimatta omalla komission jäsenellä on merkitystä komissiota kohtaan kansallisesti tunnettavan legitimitetin kannalta, kuten myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan toteaa.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan komission toimintakyky ja puolueeton asema on turvattava myös laajentuneessa unionissa. Komission toiminnan tulee jatkossakin perustua kollegiaalisuuteen ja jäsenten tasa-arvoisuuteen.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan komissiossa tulisi vuoden 2009 jälkeenkin olla yksi äänivaltainen jäsen kustakin jäsenvaltiosta ja tehtävänjaon komission sisällä tulisi perustua jäsenvaltioiden väliseen tasapuoliseen vuorotteluun.

Unionin ulkoasiainministeri

Konventtikeskusteluissa oli keskeisenä esillä kysymys unionin edustamisesta suhteessa kolmansiin tahoihin. Tähän kysymykseen liittyen merkittävimmät muutokset unionin toimielinjärjestelmässä koskevat unionille nimitettävää ulkoasiainministeriä sekä Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan viran perustamista.

Konventti ehdottaa, että unionille nimitetään ulkoasiainministeri, jonka tehtäväkuvassa yhdistyvät ulkosuhdekomissaarin ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tehtävät ja joka on yksi komission varapuheenjohtajista. Ulkoasiainministerin päätehtävänä on toisaalta komission kollegion jäsenenä ja toisaalta yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ministerineuvoston valtuuttamana osaltaan turvata unionin ulkosuhteiden yhtenäisyys. Ulkoasiainministerin toimiminen samanaikaisesti niin komissiossa kuin ministerineuvostossa ei selonteon mukaan institutionaaliselta kannalta ole helppo ratkaisu. Valtioneuvosto uskoo, että ulkoasiainministerin rooliin ja tehtäviin liittyvistä kysymyksistä tullaan edelleen keskustelemaan hallitusten välisessä konferenssissa.

Ulkoasiainministerin nimittää Eurooppa-neuvosto määräenemmistöllä yhteisymmärryksessä komission puheenjohtajan kanssa, ja hänet voidaan erottaa samaa menettelyä käyttäen. Komissiossa ulkoasiainministeri vastaa unionin ulkosuhteista sekä unionin ulkoisen toiminnan koordinatiosta. Näiden osalta häntä sitovat komission menettelytapasäännöt. Ministerineuvostossa ulkoasiainministeri vastaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoitamisesta ja kehittämisestä neuvoston hänelle antaman mandaatin mukaisesti.

Ulkoasiainministerin alaisuudessa tulee toimimaan Euroopan ulkoisen toiminnan yksikkö, josta sisältyy ehdotukseen erillinen konventin nimissä tehty julistus. Ulkoisen toiminnan yksikkö koostuu ministerineuvoston pääsihteeristön ja komission virkamiehistä sekä jäsenvaltioiden lähettämistä ulkoasiainhallinnon virkamiehistä.

Lisäksi konventin ehdotusten mukaan Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja vastaa unionin ulkoisesta edustamisesta omalla tasollaan.

Suuri valiokunta pitää lausunnossaan nykyisen korkean edustajan ja ulkosuhdekomissaarin tehtävien yhdistämistä perusteltuna unionin ulkoisen koherenssin vahvistamiseksi. Lausunnossaan suuri valiokunta pitää kuitenkin Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan ja ulkoasiainministerin toimenkuvien yhteensovittamista yhtenä vaikeimmin ratkaistavista ongelmista. Muista komission jäsenistä poiketen ulkoasiainministerin nimittää Eurooppa-neuvosto Euroopan parlamentin sijasta. Tämä nimitysvalta muodostaa suuren valiokunnan mukaan selkeän riippuvuussuhteen komission varapuheenjohtajana toimivan ulkoasiainministerin ja Eurooppa-neuvoston välille ja asettaa kysymyksen alaiseksi pysyvän puheenjohtajan ja ulkoasiainministerin yhdenmukaisen toiminnan ulkosuhteissa mahdollisissa ristiriitatilanteissa. Ulkomministerin asema kytkee näin sekä komission, neuvoston että Eurooppa-neuvoston unionin ulkosuhteiden hoitoon, mikä saattaa suuren valiokunnan mielestä päinvastaisista tavoitteista huolimatta heikentää ulkosuhteiden yhdenmukaista hoitamista. Suuri valiokunta esittää myös lau-

sunnossaan harkittavaksi sitä, että ulkoasiainministeri valittaisiin samaan tapaan kuin muut komission jäsenet, jolloin hänen riippuvuutensa Eurooppa-neuvostosta heikkenisi huomattavasti.

Perustuslakivaliokunta suhtautuu lausunnossaan valtioneuvoston tavoin epäillen ulkoasiainministerin kaksoisroolin onnistuneisuuteen. Eriytyisen ongelmallista on perustuslakivaliokunnan mielestä, että ministeri toimisi ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana.

Ulkoasiainvaliokunta pitää saamansa selvityksen perusteella konventin mukaista esitystä unionin ulkoasiainministeristä ongelmallisena monelta kannalta. Valiokunta toteaa, että ulkoasiainministerin toimenkuva on tulkinnanvarainen. Ehdotuksen 25 artiklan 3 kohta mahdollistaa tulkinnan, jonka mukaan ulkoasiainministeri ei komission puheenjohtajan ohella kuulu niihin komission jäseniin, jotka nimetään jäsenvaltioiden tasavertaisuuden pohjalta. Edelleen 27 artiklan 3 kohta näyttää asettavan ulkoasiainministerin erityisasemaan komission kollegion jäsenenä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nämä määräykset mahdollistavat tulkinnan, joka unionin ulkosuhteiden johtamisessa ja edustamisessa korostaa hallitusten välisyyttä komission roolin kustannuksella.

Edelleen valiokunnan saaman selvityksen mukaan ulkoasiainministerin alaisuuteen perustettavan ulkoisen toiminnan yksikön konkreettisella sijoittamisella tulee olemaan huomattava merkitys. Jos yksikkö tulee selkeästi ministerineuvoston alaisuuteen, luodaan komission kanssa kilpaileva uusi hallintorakenne ulkosuhteiden hoitamiseen. Ulkoasiainvaliokunta on lausunnossaan UaVL 9/2002 vp pitänyt ulkoisen toiminnan yksikön perustamista kannatettavana, mikäli päällekkäisten rakenteiden luominen kyetään välttämään.

Yleisemmin ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että unionin ulkosuhteiden yhtenäisyyden kannalta ongelmana tällä hetkellä pidetty jako yhteisöllisiin ja hallitusten välisiin ulkosuhteisiin ei välttämättä poistu ulkoasiainministerin viran perustamisen myötä, vaan tämä jännite näkyy ulkoasiainministe-

rin työssä. Kun konventin esitysten seurauksena yleisemminkin hallitusten välisyys näyttäisi vahvistuvan unionin toiminnassa, voi komission asema valiokunnan saaman selvityksen nojalla unionin ulkosuhteiden hoitamisessa merkittävästi heikentyä.

Ulkoasiainvaliokunta on lausunnossaan UaVL 9/2002 vp pitänyt selvänä, että kaksoistehtävän omaava ulkoasiainministeri ei voisi toimia ulkosuhteista vastaavan neuvoston puheenjohtajana.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan ulkoasiainministerin toimenkuva on hallitusten välisessä konferenssissa tarkennettava, jotta toimielinten välinen tasapaino ei muutu eikä komission asema ulkosuhteissa heikene. Ulkoasiainministerin ja Eurooppa-neuvoston tehtävien jakoa unionin ulkoisessa edustamisessa on valiokunnan mielestä myös tarkennettava.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston varaukselliseen kantaan ulkoasiainministerin toimimisesta ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana.

Ulkoisen toiminnan yksikön perustaminen ei valiokunnan kannan mukaan saa vaikuttaa toimielinten väliseen työnjakoon.

Unionin tuomioistuin

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena tuomioistuinartikloiden yleistä selkeyttämistä ja johdonmukaistamista. Tässä tarkoituksessa valtioneuvosto tukee erityisen puheenjohtajan tukiryhmän perustamista HVK:ssa. Johdonmukaistamisen vaatimus koskee myös kysymystä tuomioistuinten eri osien nimistä.

Valtioneuvosto voi hyväksyä luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden kanneoikeuden laajentamisen. Kanneoikeuden ei kuitenkaan tule koskea yleisten lainsäädäntötoimien pätevyyttä.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että tuomarien toimikausia koskevat mää-

räykset säilytetään ennallaan. Tuomarien nimitysmenettelyssä on turvattava jäsenvaltioiden yhdenvertaisuus. Jäsenvaltioiden yhdenvertaisuus on taattava myös uusien erityistuomioistuinten kokoonpanosta päätettäessä. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti tuomarien ja julkisasiamiesten valintaa käsittelevän neuvokomitean perustamiseen. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti rikkomustuomioiden seuraamusjärjestelmän tehostamiseen, mutta varauksellisesti puitelakien täytäntöönpanoa koskevaan nopeutettuun menettelyyn.

Tuomioistuimella ei ole toimivaltaa sopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten suhteen. Kuitenkin niiden päätösten laillisuusvalvonta, joilla ulko- ja turvallisuuspolitiikan nojalla asetetaan luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitettuja sanktioita tai rajoitustoimenpiteitä, kuuluu tuomioistuimen toimivaltaan. Unioni voi tehdä III-204 artiklan mukaan kansainvälisiä sopimuksia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Tuomioistuimella olisi toimivalta antaa lausunto siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa perustuslain määräysten kanssa. Valtioneuvosto hyväksyy tuomioistuimelle yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla esitetyn toimivalan ja katsoo, että tuomioistuimen tulisi antaa lausunto yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla suunnitellusta sopimuksesta voida käsitellä myös ehdotetun sopimuksen perustuslainmukaisuutta.

Suuri valiokunta yhtyy lausunnossaan valtioneuvoston näkemyksiin tuomioistuinta koskevien määräysten selkeyttämisestä HVK:ssa. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota toimielimiä koskevaan yleiseen I-18 artiklan mukaiseen velvoitteeseen unionin tavoitteiden ajamisesta. EY:n tuomioistuin on oikeuskäytännössään ottanut huomioon unionin tavoitteet, mutta on suuren valiokunnan mielestä kyseenalaista, voidaanko tuomioistuimen tehtävänä katsoa olevan niiden ajaminen. Esitetyn kaltaista säännöstä voidaan suuren valiokunnan mielestä pitää periaatteiltaan ristiriitaisena tuomioistuinta koskevan I-28 artiklan kanssa, jonka mukaan unionin tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, että so-

pimuksen tulkinnassa ja soveltamisessa noudetaan lakia.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston unionin tuomioistuinta koskeviin kantoihin suuren valiokunnan lausunnossa esitetyin tarkennuksin.

Muut toimielimet ja elimet

Muita toimielimiä koskevat määräykset sisältävät muutoksia Euroopan keskuspankista sekä tilintarkastustuomioistumesta annettuihin määräyksiin sekä alueiden komiteaa ja talous- ja sosiaalikomiteaa koskeviin määräyksiin.

Euroopan keskuspankin asemaa, tehtäviä tai päätöksentekoa ei perustuslaissa esitetä muutettavaksi nykyisestä, vaikka erityisesti tehtävistä käytiinkin jonkin verran keskustelua. Suomen taholta on kuitenkin pidetty esillä mahdollisuutta palata hallitusten välisessä konferenssissa EKP:n neuvoston päätöksentekomenettelyyn, koska Suomi ei ole pitänyt neuvoston päätöksellä maaliskuussa 2003 luotua äänioikeuksien vuorottelujärjestelmää päätöksenteon yksinkertaistamisen sekä jäsenvaltioiden tasa-arvoisen kohtelun näkökulmasta tyydyttävänä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei tilintarkastustuomioistuimen asemaa unionin toimielinjärjestelmässä heikennetä nykyisestä.

Valtioneuvosto tulee tekemään hallitusten välisessä konferenssissa ehdotuksen Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön muuttamiseksi niin, että se kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoisuuden ja tasapuolisen vuorottelun periaatteita, esimerkiksi mahdollistamalla äänivaltaisten jäsenten valitsemisen EKP:n neuvostossa suljetulla lip-puäänestyksellä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon muita toimielimiä koskeviin kantoihin.

Kansallisten parlamenttien asema

Kansallisten parlamenttien asemaa koskevat konventin esitykset kansallisten parlamenttien asemaa sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevissa pöytäkirjoissa vastaavat se-

lonteon mukaan hyvin valtioneuvoston näkemyksiä. Valtioneuvosto tukee demokratian ja kansalaisten luottamuksen lisäämiseen tähtääviä toimia unionissa, ja kansallisten parlamenttien aseman vahvistaminen palvelee keskeisesti tätä tavoitetta.

Valtioneuvoston mukaan keskeistä on pyrkiä yhteistyön ja parhaiden käytäntöjen avulla tehostamaan kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia kansallisella tasolla. Unionin laajentuminen tekee haasteesta entistä ajankohtaisemman.

Suuri valiokunta toteaa lausunnossaan suhde- ja tautuvansa edelleen pidättyvästi ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on säännellä yksityiskohteisesti kansallisten parlamenttien asemaa unionin tasoisin järjestelyin. Valiokunta voi hyväksyä pöytäkirjan mukaisen järjestelyn edellyttäen, että pöytäkirjan määräykset toimielinten velvollisuudesta toimittaa kansallisille parlamenteille tietoja ja asiakirjoja eivät Suomessa heikennä perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisia valtioneuvoston velvollisuuksia ja eduskunnan oikeuksia ja että valtioneuvosto ilmaisee HVK:ssa sopivalla tavalla Suomen perustuslain ensisijaisuuden valtioneuvoston ja eduskunnan välisten suhteiden sääntelyssä. Pöytäkirja voisi suuren valiokunnan mukaan, puuttumatta jäsenvaltioiden sisäisiin järjestelyihin, todeta nyt vallitsevan yhteisymmärryksen kansallisten parlamenttien asemasta johtuvista vähimmäisvaatimuksista, jotka hyväksyttiin kansallisten parlamenttien Eurooppa-valiokuntien sekä Euroopan parlamentin edustajien muodostaman COSACin piirissä joulukuussa 2002 (nk. Kööpenhaminan parlamenttisuositukset). Suuren valiokunnan mielestä kansallisten parlamenttien yhteistyön tulisi olla mahdollista myös ilman Euroopan parlamentin myötävaikutusta, kun tämä on toivottavaa. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun kansallisten parlamenttien yhteinen kanta on osoitettu unionin toimielimille, joihin kuuluu myös Euroopan parlamentti.

Ulkoasiainvaliokunta totesi mietinnössään UaVM 18/2001 vp, että kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia EU-politiikassa

pitää vahvistaa kehittämällä kansallisia EU-politiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmiä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan lausunnossa esitetyin tarkennuksin valtioneuvoston kantaan kansallisten parlamenttien asemaa koskevista konventin esityksistä.

Unionin toiminta eri politiikkalohkoilla

Ulkoinen toiminta

Yleistä

Valiokunta toteaa, että unionin ulkoisen toiminnan kehittämisessä on otettava huomioon kansainvälinen toimintaympäristö ja siinä tapahtuvat muutokset. Unionin tulee määritellä painopisteet ulkoiselle toiminnalleen ja ottaa huomioon yhteistyön mahdollisuudet. Unionin tulee valiokunnan mielestä kiinnittää yhä enemmän huomiota ns. uusiin uhkiin ja niiden torjumiseen. Valiokunta korostaa, että kaikessa unionin ulkoisessa toiminnassa on myös käytännön tasolla toimittava laajan turvallisuuden periaate huomioiden. Tämä lähestymistapa vaatii ulkoiselta toiminnalta erityistä pitkäjänteisyyttä ja johdonmukaisuutta. Unionin toiminnan ja käytettävissä olevan keinovalikoiman laajuus huomioon ottaen unionilla on valiokunnan mielestä hyvät mahdollisuudet toimia kokonaisvaltaisesti turvallisuuden ja vakauden edistämiseksi.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että unionin ulkoisen toiminnan tulee johdonmukaisesti perustua monenkeskisen yhteistyön ensisijaisuuteen ja Yhdistyneiden kansakuntien johtavaan rooliin. Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että YK:lla on keskeinen asema konventin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa ehdotuksissa esimerkiksi siten, että ehdotuksen mukaan unionin siviili- ja sotilaallisia voimavaroja käytetään unionin ulkopuolella YK:n peruskirjan periaatteiden mukaisesti. YK:n toiminnan ja rakenteiden kehittäminen vastaamaan tämän päivän todellisuutta on valiokunnan mielestä edellytys järjestön aseman ja merkityksen vahvistamiselle. Valiokunta pitää tärkeänä, että Euroo-

pan unioni tukee aktiivisesti uudistuspyrkimyksiä, jotka ovat saaneet uuden sysäyksen YK:n pääsihteerin äskettäin tekemistä aloitteista.

Uskottavan ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta unionin toiminnan yhtenäisyyden lisääminen YK:ssa, erityisesti YK:n turvallisuusneuvostossa, on valiokunnan mielestä yhä tärkeämpää. Turvallisuusneuvoston pysyvillä jäsenillä, Ranskalla ja Isolla-Britannialla, on konventin ehdotusten mukaan nykyisiä sopimuksia vastaava velvollisuus puolustaa turvallisuusneuvostossa unionin hyväksymiä kantoja ja unionin etua. Konventin ehdotukset vahvistavat unionin roolia myös siten, että turvallisuusneuvoston käsitellessä asiaa, johon unioni on hyväksynyt yhteisen kannan, unionin ulkoasiainministeri esittelee tämän kannan turvallisuusneuvostossa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että unioni vahvistaa ja kehittää transatlanttisia suhteita. Yhdysvaltojen johtava asema maailmassa samoin kuin Yhdysvaltain Eurooppaan osoittaman turvallisuuspoliittisen mielenkiinnon väheneminen ovat valiokunnan mielestä realiteetteja, jotka on otettava huomioon unionin ulkoisessa toiminnassa. Uusien uhkien torjumisessa mikään valtio ei voi toimia yksin. Yhteistyön tarve korostuu erityisesti terrorismin, joukkotuhouksien leviämisen estämisen sekä epävakaiden valtioiden aiheuttamien uhkien torjunnassa. Vain yhtenäinen ja tehokas unioni voi valiokunnan mielestä olla uskottava yhteistyökumppani, joka myös kykenee vaikuttamaan Yhdysvaltain toimintaan.

Unionin turvallisuusidentiteetti. Euroopan unioni on itsenäisenä ulko- ja turvallisuuspoliittisena toimijana nuori. Yhteistyötä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ryhdyttiin luomaan 1970-luvulla, mutta perussopimukseen sitä koskevia määräyksiä kirjattiin vasta Maastrichtin sopimuksen myötä vuonna 1991.

Viime vuosikymmenen aikana yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kehittyi ennen muuta sen takia, että Balkanin kriisi osoitti, että EU:lla ei ollut yhteistä politiikkaa eikä keinoja, joilla puuttua tehokkaasti vakaviin kriiseihin edes Euroopan alueella. Unioni on kriisin seurauksena pyrkinyt kehittämään valmiuksiaan kriisinhal-

lintaan, myös siviilikriisinhallinnan osalta, ja aloittanut ensimmäisen siviilikriisinhallintaoperaationsa Bosniassa (EU Police Mission, EUPM). Viimeisen kahden vuoden aikana kansainvälisen terrorismin vastainen taistelu on antanut uutta aihetta arvioida EU:n kehittämistä myös ulko- ja turvallisuuspoliittisena, eikä pelkästään taloudellisena toimijana.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat korostaneet, että unionilla ei tällä hetkellä ole selkeätä, omaa turvallisuusidentiteettiä, vaan sitä ollaan vasta rakentamassa. Keskeinen tekijä tässä kehitystyössä on unionin yhteinen turvallisuusstrategia, jota Eurooppa-neuvoston päätöksen mukaisesti käsitellään syksyn 2003 aikana korkean edustajan Javier Solanan luonnoksen pohjalta. Strategia on tarkoitus hyväksyä joulukuussa 2003. Valiokunta toteaa, että täten konventin ehdotukset pyrkivät turvallisuusidentiteetin käytännön toteuttamiseen rinnakkain itse strategian laatimisprosessin kanssa.

Solanan luonnoksen lähtökohta on, että unioni on kokonsa ja taloudellisen suorituskykynsä (neljäsosa maailman bruttokansantulosta) seurauksena maailmanlaajuinen toimija, halusi unioni sitä itse tai ei. Kansainvälisissä suhteissa luonnos asettaa unionin tavoitteeksi "tehokkaaseen monenkeskisyyteen" perustuvan kansainvälisen järjestelmän luomisen. Tällaisessa järjestelmässä kansainvälisen yhteisön toiminta perustuisi yhteisesti sovittuihin sääntöihin, joiden noudattamista myös valvottaisiin. Yhteisesti sovittuihin sääntöihin perustuva kansainvälinen järjestelmä lisää valiokunnan mielestä jo sinällään turvallisuutta, erityisesti pienten maiden kannalta.

Unionin sisäisen taloudellisen ja sosiaalisen yhteistyön merkittävä tiivistyminen on lisännyt myös unionin kansainvälistä vaikutusvaltaa, jolle on unionin yhteisen kauppaja- kehitysyhteistyöpolitiikan avulla jo aiemmin luotu vahva pohja. Viimeisen vuosikymmenen kriisit ja erityisesti Balkanin tapahtumat ovat nostaneet esiin kysymyksen unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvän yhteistyön tiivistämisestä. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä kehitystä perusteltuna, mutta korostaa, että unionin tulee laajan

turvallisuuden käsitteen mukaisesti pyrkiä toiminnassaan johdonmukaisesti yhdistämään sekä sotilaalliset että ei-sotilaalliset näkökohdat.

Ulkoisen toiminnan selkeyttäminen. Ulkoisen toiminnan alueella konventin ehdotusten tavoitteena on selkeyttää, johdonmukaistaa ja tehostaa unionin ulkoista toimintaa. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin ehdotuksia lähtökohtaisesti unionin asemaa kansainvälisenä toimijana selkeyttävinä. Ne ottavat nykysopimuksia paremmin huomioon globalisaation hallinnan sekä monenkeskisen kansainvälisen järjestelmän vahvistamiseen liittyvät haasteet.

Valiokunta toteaa, että huolimatta sopimuksen pilarirakenteen purkamisesta sekä yhden yhtenäisen oikeushenkilöllisyyden antamisesta unionille unionin ulkoisessa toiminnassa tosiasiallisesti säilyy kahtiajakautuneisuus "yhteisölliseen" ulkoiseen toimintaan (kauppapolitiikka, kehitysyhteistyö jne.) sekä "hallitusten väliseen" ulkoiseen toimintaan (yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sen osana).

Tämän kahtiajaon säilymisestä johtuen unioni ei kykene saamaan täyttä hyötyä ulkoista toimintaa koskevien määräysten yhtenäistämisestä. Myös tehdyt institutionaaliset järjestelyt, erityisesti hallitusten välisyyttä korostavan Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan rooli unionin ulkoisessa edustamisessa vahvan hallitusten välisyyden leiman omaavan unionin ulkoasiainministerin rinnalla, ovat potentiaalisesti unionin ulkoisen toiminnan yhtenäisyyttä heikentäviä tekijöitä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että valtioneuvoston kanta, sinänsä ymmärrettävistä Suomen lähtökohtiin liittyvistä syistä, sisältää yhteistyön alasta riippuen ristiriitaisia kantoja unionin ulkoisen toiminnan tiivistämiseen. Valtioneuvosto kannattaa esimerkiksi unionin kauppapolitiikan vahvistamista sekä ulkoisen toiminnan edelleen tehostamista esimerkiksi lisäämällä määräenemmistöpäätösten käyttöalaa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Toisaalta valtioneuvosto suhtautuu selonteossa varsin varauksellisesti ja passiivisesti ehdotuksiin, joilla pyritään te-

hostamaan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa.

Päätöksenteko ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla

Määräenemmistöpäätöksenteon käyttöalan laajentaminen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla sai valtioneuvoston selvityksen mukaan laajaa kannatusta konventissa. Konventti ei kuitenkaan päättänyt esittämään tätä ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehokkuuden kannalta tärkeää uudistusta. Määräenemmistöpäätöksenteon käyttöalaa on näin ollen käytännössä laajennettu nykysopimuksiin verrattuna vain vähän. Ministerineuvosto tekee päätöksen määräenemmistöllä, jos ulkoasiainministeri toimii Eurooppa-neuvoston erityisestä pyynnöstä aloitteentekijänä. Toiseksi, Eurooppa-neuvosto voi valtuutuslausekkeen (ns. *passarelle*) mukaisesti myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla päättää yksimielisesti, että neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä tapauksissa, joissa perustuslaki edellyttää yksimielisyyttä. Kuten valtioneuvosto toteaa, näiden määräysten merkitys lienee unionin toiminnan tehokkuuden kannalta käytännössä vähäinen, koska Eurooppa-neuvosto tekee asianomaiset päätökset yksimielisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että määräenemmistökysymykseen tulisi palata HVK:ssa ja tehdä siitä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa lukuun ottamatta pääsääntö.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy aiempaan lausuntoonsa (UaVL 1/2003 vp) viitaten valtioneuvoston kantaan määräenemmistöpäätösten lisäämisestä ja pitää sitä tärkeänä.

Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Konventin ehdotus sopimukseksi perustuslaista sisältää turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevia ehdotuksia, joista osa pyrkii tehostamaan nykyistä EU:n turvallisuus- ja puolustuspoliittista toimintaa, erityisesti kriisinhallintaa. Ehdotukseen sisältyy myös nykyisiin toiminta-

muotoihin verrattuna uudentyyppisiä sitoumuksia tai toimintamuotoja.

Tiivistetysti voidaan todeta, että konventin ehdotukset sisältävät seuraavat kuusi merkittävää turvallisuus- ja puolustuspolitiikan uudistusta:

- unionin sotilaallisten kriisinhallintatehtävien täydentäminen (aseidenriisunta, konfliktin esto, neuvonta ja tuki sotilasasioissa sekä konfliktin jälkeinen vakauttaminen) sekä terrorismin torjumisen edistäminen kaikkien kriisinhallintatehtävien avulla

- yhteisvastuulauseke eli sotilaallisten voimavarojen käyttö unionin alueella terrorismin torjunnassa sekä terrori-iskujen, suuronnettomuuksien ja luonnonkatastrofien jälkihoidossa

- EU:n puolustusmateriaali-, tutkimus- ja voimavaraviraston perustaminen

- mahdollisuus valtuuttaa jäsenvaltioiden ryhmä toteuttamaan kriisinhallintaoperaatio unionin nimissä

- mahdollisuus rakenneyhteistyölle ja vaa-
tvimille sitoumuksille korkeammat sotilaalliset voimavarat omaavien jäsenvaltioiden kesken (ns. voimavaraydin) sekä

- mahdollisuus keskinäisille turvatakuille halukkaiden jäsenvaltioiden kesken (ns. turvatakuuydin).

Valtioneuvosto pitää selonteon mukaan tärkeänä, että unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa kehitetään osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa unionin kokonaisuutta vahvistavalla tavalla. Suomi on selonteon mukaan valmis osallistumaan aktiivisesti yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen kaikilla yhteisesti sovitulla aloilla.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että osa uusista turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevista ehdotuksista (edellä olevan luettelon neljä ensimmäistä kohtaa) perustuu kaikille yhteisen ja lähtökohtaisesti yhteisesti toteuttavan tai ainakin yhteisiin päätöksiin perustuvan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen. Toiset ehdotuksista (luettelon kaksi viimeistä kohtaa) taas perustuvat pienemmän maaryhmän väliseen yhteistyöhön, osin jopa siten, että kyseiset maat keskenään määrittelevät yhteistyön sisällön. Ul-

koasiainvaliokunta katsoo, että tämä ero ehdotusten peruslähtökohdissa vaikuttaa ilman muuta Suomen suhtautumiseen ehdotuksiin, kun maamme lähtökohtana on ollut yhtenäisen ja jakamattoman turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen unionille.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan unionin yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa on kehitettävä unionin kokonaisuutta vahvistavalla tavalla. Yhteistyön on oltava kaikille jäsenvaltioille avointa.

Valiokunta toteaa, että Suomen tulee pyrkiä HVK:ssa aktiivisesti vaikuttamaan yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevien määräysten sisältöön. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan osalta Suomen tulee pyrkiä lopputulokseen, joka jättää Suomelle mahdollisuuden valita itse, osallistuuko Suomi tiettyyn yhteistyön muotoon vai ei.

Kriisinhallinta. Konventin ehdotukset sisältävät tarkennuksia ja täydennyksiä Amsterdamin sopimuksen perusteella unionin toimialaan kuuluiin ns. Petersbergin tehtäviin, joita ovat humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen mukaan lukien.

Ehdotuksen mukaan unionin kriisinhallinnan voimavaroja voitaisiin edellä mainittujen tehtävien lisäksi käyttää myös yhteisiin toimiin aseidenriisunnan alalla, neuvontaan ja tukeen sotilasasioissa, konfliktinestoon ja konfliktin jälkeiseen vakauttamiseen sekä tuen antamiseen kolmansille maille terrorismin torjumiseksi niiden alueella (artikla I-40 1 kohta sekä artikla III-210).

Valtioneuvoston selonteossa todetaan mainittujen uusien tehtävien olevan ajankohtaisia ja unionille sopivia kriisinhallintatehtäviä. Puolustusvaliokunta toteaa lausunnossaan (PuVL 2/2003 vp), että ehdotetuilla uusilla tehtävillä ei toiminnallisesti olisi suuria vaikutuksia Suomen puolustusvoimissa.

Perustuslaillinen sopimus sisältää mahdollisuuden siihen, että ryhmä jäsenvaltioita valtuutetaan toteuttamaan kriisinhallintatehtäviä unionin nimissä. Unioni päättää operaatioiden käynnistämisestä ministerineuvoston yksimielisellä päätöksellä. Valtioneuvoston kannan mukaan Suomi voi hyväksyä tämän yksittäisiin operaatioihin valtuuttamista koskevan ehdotuksen.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamaansa selvitykseen viitaten, että ehdotetut uudet tehtävät eivät unionin itselleen määrittelemien kriisinhallintatehtävien vertailussa kuulu vaativimpiin tehtäviin. Valiokunta korostaa, että ehdotuksen mukaan myös jatkossa kaikkien unionin jäsenvaltioiden nimenomainen tai hiljainen hyväksyminen (rakentava pidättäytyminen) tarvitaan kaikille kriisinhallintaoperaatioille, joita toteutetaan unionin nimissä. Valiokunta ei tätä taustaa vasten pidä ongelmallisena myöskään konventin ehdotusta, joka mahdollistaa valtuutuksen tietyille jäsenvaltioille kriisinhallintatehtävien toteuttamiseen, koska päätös operaatioon ryhtymisestä on kaikkien jäsenvaltioiden yhteinen.

Ulkoasiainvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin unionin kriisinhallintatehtävien tarkentamista hyödyllisenä ja ehdotettuja tehtäviä ajankohtaisina ja unionille sopivina. Valiokunta kannattaa myös yksittäisten kriisinhallintaoperaatioiden valtuuttamista koskevaa ehdotusta.

Siviilikriisinhallinta. Valtioneuvoston selonteossa todetaan, että Suomen edustajat esittivät konventissa siviilikriisinhallinnan vahvistamista sopimustekstissä sekä erillisen siviilikriisinhallintaa koskevan osaston sisällyttämistä unionin perustuslailliseen sopimukseen. Ehdotus ei sellaisenaan toteutunut, mutta siviilikriisinhallintaa koskevia viittauksia perustuslaillisessa sopimuksessa on lisätty Suomenkin toiveiden mukaisesti.

Valtioneuvosto pyrkii selonteon mukaan edelleen vahvistamaan perustuslaillisen sopi-

muksen siviilikriisinhallintaa koskevia määräyksiä hallitusten välisessä konferenssissa.

Ulkoasiainvaliokunta on sekä unionin kehittämistä että yleisemmin Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevissa lausunnoissaan korostanut siviilikriisinhallinnan valmiuksien johdonmukaista ja määrätietoista kehittämistä rinnan sotilaallisten valmiuksien kanssa. Valiokunta on myös korostanut, että unionin tulisi johdonmukaisella toiminnalla pyrkiä konfliktien ennalta ehkäisyyn. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että Suomi valtioneuvoston kannan mukaisesti pyrkii neuvotteluissa vahvistamaan siviilikriisinhallinnan roolia sopimuksessa, esimerkiksi siten, että siviilikriisinhallinnan osalta jäsenvaltiot sitoutuvat asteittain parantamaan valmiuksiaan.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siviilikriisinhallintaa koskevien määräysten vahvistamisesta hallitusten välisessä konferenssissa.

Rakenneyhteistyö vaativissa sotilaallisissa tehtävissä (voimavaraydin). Konventin rakenneyhteistyötä koskevan ehdotuksen mukaan korkeammat sotilaallisia voimavaroja koskevat vaatimukset täyttävä ryhmä jäsenvaltioita sitoutuisi kehittämään voimavaroja vaativimpien tehtävien suorittamiseksi (artikla I-40.6 sekä artikla III-213). Näin luotaisiin unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa eräänlainen "voimavaraydin". Osallistuvat maat mainittaisiin erillisessä pöytäkirjassa, ja vain nämä jäsenvaltiot määrittelisivät sotilaallisia voimavaroja koskevat vaatimukset ja sitoumukset. Päätöksen myöhemmin yhteistyöhön mukaan haluavan jäsenvaltion liittymisestä tekisivät vain rakenneyhteistyöhön jo osallistuvien jäsenvaltioiden edustajat.

Selonteossa todetaan Suomen suhtautuvan myönteisesti unionin kriisinhallintavoimavarojen kehittämiseen. Valtioneuvosto pitää kuitenkin ehdotusta rakenneyhteistyöstä ongelmallisena. Sitä ei valtioneuvoston mukaan voida sellaisenaan hyväksyä, riippumatta siitä kvalifioituisiko Suomi korkeat sotilaalliset kriteerit täyt-

tävään maaryhmään vai ei ja haluaisiko se itse siihen liittyä. Puolustusvaliokunta toteaa lausunnossaan (PuVL 2/2003 vp), että Suomi sinänsä luultavimmin täyttäisi konventin työskentelyssä esillä olleet sotilaalliset kriteerit rakenneyhteistyöhön liittymiselle.

Saadun selvityksen perusteella, kuten myös puolustusvaliokunnan lausunnossa todetaan, on konventin ehdotus rakenneyhteistyöstä monella tapaa tulkinnanvarainen. Ehdotuksesta ei käy ilmi, mitkä maat täyttävät rakenneyhteistyötä koskevassa artiklassa tarkoitetut korkeammat sotilaalliset vaatimukset ja voivat näin ollen osallistua työn käynnistämiseen ja kriteerien asettamiseen.

Ehdotuksen perusteella ei myöskään ole mahdollista arvioida, mihin suljettu voimavaraydin toteutuessaan lopulta johtaisi, koska ryhmä määrittäisi itse toiminnan tarkemman luonteen ja kehittäisi muista jäsenmaista erillään sotilaallisia valmiuksia tarkemmin määrittämättömiä vaativia tehtäviä varten. Valiokunta pitää asian tuntijakuulemisen perusteella mahdollisena, että ehdotus toteutuessaan voisi johtaa pienemmän maaryhmän välisen puolustuspolitiikan täydelliseen eriytymiseen unionin yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Ryhmä voisi myös pyrkiä kehittämään omia voimavaroja yhteistä puolustusta silmällä pitäen sekä vähitellen pitkälle edenneen yhteistyön turvin pyrkiä vastaamaan unionin valtuuttamana vaativimmista kriisinhallintaoperaatioista.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että konventin ehdotus suljetusta rakenneyhteistyöstä poikkeaa nykyisessä muodossaan jo lähtökohdiltaan unionin toiminnan keskeisistä periaatteista.

Valiokunta toteaa valtioneuvoston kantaan viitaten, että unionin kriisinhallintatoimintaa koskevan yhteistyön tulee jatkossakin olla kaikille jäsenvaltioille avointa. Kriisinhallintatehtävien toteuttamisesta päätetään yhteisesti kaikkien jäsenvaltioiden poliittisella tuella, mutta jokaisella jäsenvaltiolla on itsenäinen oikeus päättää, osallistuuko se operaatioon vai ei. Unionin kehitykseen ja ulkoiseen kuvaan merkittävällä tavalla vaikuttava voimavarayhteistyö ei voi valiokunnan mielestä perustua vain rajatun joukon

jäsenvaltioita tekemiin linjauksiin, vaan kaikkien jäsenvaltioiden yhdessä hyväksymään politiikkaan.

Suomen lähtökohtana tulee siten valiokunnan mielestä olla selonteossa esitetyn mukaisesti, että voimavaraydintä koskevat määräykset sekä ehdotus pöytäkirjan laatimisesta poistetaan ehdotuksesta hallitusten välisessä konferenssissa.

Valiokunta on useassa yhteydessä, esimerkiksi Nizzan sopimuksen hyväksymistä koskevassa mietinnössään (UaVM 17/2001 vp) ottanut kannan, jonka mukaan Suomen kannalta on parempi, että unionin toimintaan liittyvä tiiviimpi yhteistyö tapahtuu unionin rakenteiden puitteissa kuin ulkopuolella. Jos voimavaraydintä koskeva yhteistyö halutaan sisällyttää sopimukseen, tulee yhteistyöhön valiokunnan mielestä, valtioneuvoston kannan mukaisesti, joka tapauksessa johdonmukaisesti soveltaa tiiviimmän yhteistyön yleisiä periaatteita. Tämä takaisi sen, että yhteistyössä olisi mukana vähintään kolmasosa jäsenvaltioista, ja myös sen, että yhteistyössä otettaisiin paremmin huomioon koko unionin etu. Yhteistyö olisi myös lähtökohtaisesti avointa kaikille jäsenvaltioille, ja siihen liittymisestä myöhemmässä vaiheessa päättäisi ministerineuvosto kokonaisuudessaan eivätkä vain yhteistyöhön jo osallistuvat maat.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy edellä esitetyn perustein valtioneuvoston rakenneyhteistyötä koskevaan kantaan.

Yhteinen puolustus (turvatakuuydin). Konventin ehdotus sisältää nykyiseen, jo Maastrichtin sopimuksesta lähtien unionisopimukseen sisältyneeseen määräykseen verrattuna sanamuodoltaan hieman vahvistetun mutta periaatteeltaan saman määräyksen, jonka mukaan yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluu asteittain määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka, joka johtaa yhteiseen puolustukseen (*common defence*), kun Eurooppa-neuvosto yksimielisesti niin päättää.

Tämän kaukotavoitteen ohella konventti ehdottaa, että pienemmällä maajoukolla olisi oikeus aloittaa tiiviimpi yhteistyö keskinäisen

puolustuksen (*mutual defence*) alalla, kunnes Eurooppa-neuvosto tekee edellä mainitun päätöksen yhteisestä puolustuksesta (artikla I-40.7 sekä artikla III-214).

Valtioneuvoston selonteossa todetaan, että yhteisen (keskinäisen) puolustuksen velvoitteen ottaminen unionisopimukseen tällä tavoin ei ole Suomen näkökulmasta toivottavaa. Sen kannan mukaan ehdotuksen merkittävä haittapuoli on unionin turvallisuusidentiteetin pirstoutuminen. Selonteossa todetaan edelleen, että mikäli riittävä määrä jäsenvaltioita haluaa tällaiseen velvoitteeseen omassa keskuudessaan unionin puitteissa sitoutua ja se arvioidaan unionia kokonaisuudessaan vahvistavaksi, valtioneuvosto edellyttää, että menettelyssä sovelletaan täysimääräisesti tiiviimmän yhteistyön määräyksiä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että ehdotetun tyyppisen turvakuuytimen sisällyttäminen unioniin on ollut esillä jo pidemmän aikaa. Vastaavan tyyppinen Natosta muodollisesti erillinen keskinäisen puolustuksen velvoite on toteutettu Länsi-Euroopan unionin WEU:n puitteissa 10 nykyisen EU:n jäsenvaltion kesken. Kaikki WEU:n velvoitteen kattamat valtiot ovat myös Naton jäseniä. Käytännössä WEU:n keskinäisen puolustuksen velvoite toteutuukin Naton kautta. Unionin seuraavan päätetyn laajentumisen myötä unionin 25 jäsenvaltiosta 19 on Naton jäseniä, mutta yksikään unioniin liittyvä valtio ei ole WEU:n jäsen.

Valiokunta toteaa, että ehdotuksessa turvakuuytimeksi toteutuu, toisin kuin voimavaraytimessä, avoimuuden periaate. Kaikki jäsenvaltiot ovat ehdotuksen mukaan oikeutettuja omaksumaan omalla päätöksellään keskinäisen puolustuksen velvoitteen. Ehdotukset jättävät kuitenkin avoimeksi muun muassa julistuksen sitovuuden ja sen, minkälaisia turvakuut olisivat niiden maiden kohdalla, jotka eivät ole Naton jäseniä.

Konventin ehdotukset sisältävät vain yleisesti muotoillun määräyksen yhteistyöstä Naton kanssa keskinäisen puolustuksen velvoitteen toteuttamisessa. Ehdotuksen perusteella on valiokunnan mielestä vaikea täsmällisesti arvioida, mitä turvakuut konkreettisesti pitäisivät sisäl-

lään Natoon kuulumattomien maiden osalta. Turvatakuuta koskeva yhteistyö on määräysten perusteella selkeästi avointa myös sotilaallisesti liittoutumattomille maille. Saadun selvityksen perusteella turvatakuiden konkreettinen sisältö ja merkitys näille maille olisi lähinnä poliittinen.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että keskinäistä puolustusta koskeva määräys toisi unionin puitteisiin velvoitteen, jota vastaavaan velvoitteeseen merkittävä osa jäsenvaltioita on jo nykyisin unionin ulkopuolella sitoutunut. Keskinäistä puolustusta koskeva velvoite on, vaikka se ehdotuksen mukaan liittyy jo Maastrichtin sopimuksella unionisopimukseen sisällytettyyn yhteisen puolustuksen kaukotavoitteeseen, valiokunnan mielestä selkeästi unionin kriisinhallintayhteistyöstä ja muusta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan käytännön toteuttamisesta erillinen hanke. Saadun selvityksen mukaan yhteistyö vaikuttaa vähemmän unionin toimintaan sekä ulkopuolelle jäävien maiden asemaan kuin rakenneyhteistyö ehdotetussa muodossaan. Valiokunta toteaa, että tämä keskinäisen puolustuksen velvoite toisi unioniin merkittävän puolustusliitoille tyypillisen elementin.

Unionin yhtenäisyyden tavoitteen sekä muut valtioneuvoston selonteossa esitetyt perusteet huomioon ottaen valiokunta pitää kuitenkin Suomen kannalta tavoiteltavimpana vaihtoehtona, että ehdotettu keskinäistä yhteistyötä koskeva määräys poistetaan hallitusten välisessä konferenssissa. Joka tapauksessa valiokunta edellyttää valtioneuvoston selonteon tavoin, että yhteistyöhön liittyvässä menettelyssä sovelletaan täysimääräisesti tiiviimpää yhteistyötä koskevia määräyksiä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy edellä esitetyn perusteiden valtioneuvoston yhteistä (keskinäistä) puolustusta koskevaan kantaan.

Puolustusmateriaali-, tutkimus- ja voimavaravirasto. Konventin konkreettisimpia uudistusehdotuksia turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla on ehdotus EU:n puolustusmateriaali-, tutkimus- ja voimavaraviraston perustamisesta.

Konventin puolustustyöryhmässä ehdotus viraston perustamisesta sai laajaa tukea, ja sen ehdotukset sisällytettiinkin lähes sellaisenaan konventin sopimusehdotukseen.

Viraston perustamista valmistellaan jo ennen konventin ehdotusten käsittelyä hallitusten välisessä konferenssissa, koska Eurooppa-neuvosto velvoitti kesäkuun 2003 kokouksessaan neuvoston ryhtymään tarpellisiin toimiin, jotta virasto saataisiin perustettua jo vuonna 2004. Viraston perustamista valmistellaan neuvoston alaisessa työryhmässä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaisesti Italia pyrkii saamaan päätöksen viraston perustamisesta aikaan jo omalla puheenjohtajakaudellaan eli vuoden loppuun mennessä.

Viraston perustamisen taustalla on pyrkimys siirtää tällä hetkellä unionin ulkopuolella tapahtuva jäsenvaltioiden välinen puolustusmateriaalialan tiiviimpi yhteistyö unionin piiriin. Konventin virastoa koskevassa artiklaehdotuksessa samoin kuin Eurooppa-neuvoston virastoa koskevista päätelmissä todetaan, että kaikki halukkaat jäsenvaltiot voivat osallistua viraston toimintaan. Suomen kannalta tämän periaatteen toteutuminen on erityisen tärkeää, koska osa EU:n jäsenvaltioiden nykyisistä yhteistyömuodoista, jotka on tarkoitettu viraston myötä siirtää unionin piiriin, ei tätä avoimuuden periaatetta käytännössä täytä.

Selonteon mukaan konventin puolustusmateriaali-, tutkimus- ja voimavaravirastoa koskevat esitykset ovat valtioneuvoston hyväksyttävissä. Perustuslaillisen sopimuksen luonteeseen ei valtioneuvoston mukaan kuitenkaan sovi, että siinä samanaikaisesti asetettaisiin tavoitteeksi sotilaallisten voimavarojen lisääminen.

Puolustusvaliokunta on lausunnossaan (PuVL 2/2003 vp) käsitellyt yksityiskohtaisesti viraston perustamista. Valiokunta viittaa konventin ehdotukseen (I-40.3 art.), jossa todetaan, että jäsenvaltiot sitoutuvat asteittain parantamaan sotilaallisia voimavarojaan. Selonteon mukaan sotilaallisten voimavarojen parantamiseen pyritään ensisijassa lisäämällä puolustusmateriaalialan yhteistyötä ja yhteishankintoja sekä edistämällä tutkimustoimintaa. Kuten puolustusvaliokunta lausunnossaan ulkoasiainvaliokunta yhtyy se-

lonteossa mainittuun kantaan, jonka mukaan perustuslaillisen sopimuksen luonteeseen ei sovi, että siinä asetettaisiin tavoitteeksi sotilaallisten voimavarojen lisääminen. Puolustusvaliokunta katsoo lisäksi lausunnossaan, että edellä mainitun konventin ehdotukseen sisältyvän sitoumuksen ja valtioneuvoston kannan välillä ei ole ristiriitaa.

Valtiovarainvaliokunta on lausunnossaan viittanut valtioneuvoston selonteon sotilaallisten voimavarojen lisäämistä koskevaan kantaan ja katsonut, että sotilaallisten voimavarojen parantamista koskevalla määräyksellä puututaan jäsenvaltioiden suvereeniin budjettivaltaan.

Ulkoasiainvaliokunta toistaa myös tässä yhteydessä aiemman kantansa, jonka mukaan on tärkeää, että Suomesta tapahtuvassa aseviennissä säilytetään nykyinen valtioneuvoston päätöksenteon kautta toteutuva poliittinen ja julkinen kontrolli.

Ulkoasiainvaliokunta on aiemmissa asioita koskevista lausunnoissaan (UaVL 9/2002 vp) suhtautunut myönteisesti EU:n puolustusmateriaalipolitiikan kehittämiseen edellyttäen, että yhteistyö on kaikille EU:n jäsenvaltioille avointa. Valiokunta yhtyy viraston perustamisen osalta valtioneuvoston myönteiseen kantaan.

Yhteisvastuulauseke. Konventin ehdottama ns. solidaarisuus- eli yhteisvastuulauseke koskee tilanteita, joissa EU:n jäsenvaltio joutuu luonnonkatastrofin, terrorin uhan tai terrori-iskun taikka suuronnettomuuden kohteeksi. Tällaisessa tilanteessa muut jäsenvaltiot sitoutuisivat kohteeksi joutuneen jäsenvaltion pyynnöstä auttamaan. Avunantoon osallistuva jäsenvaltio päättäisi viime kädessä, millä keinoin se avustamiseen osallistuisi. Käytännössä toiminta koskisi erityisesti pelastus- ja poliisitoimintaa. Kyseeseen voi tulla myös sotilaallisten voimavarojen käyttö.

Ulkoasiainvaliokunta on lausunnossaan (UaVL 9/2002 vp) pitänyt ehdotettua lauseketta periaatteessa kannatettavana ja loogisena edistysaskeleena EU:n kehityksessä laaja-alaisen turvallisuuden ylläpitämiseen pyrkivänä yhtei-

sönä ja turvallisuuspoliittisena toimijana. Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteisvastuulausekkeen soveltamisessa on huomioitu terrorismin ohella varautuminen suuronnettomuksiin sekä luonnonkatastrofeihin.

Ulkoasiainvaliokunta pitää perusteltuna, että unioni ja jäsenvaltiot varautuvat unionin alueella tapahtuviin suuronnettomuuksiin sekä terrorismiin myös unionin tason toimilla. Vaikka yhteisvastuulausekkeen kattamiin tapahtumiin varaudutaan ja niiden seurauksia hoidetaan ensisijaisesti muilla kuin sotilaallisilla keinoilla, on perusteltua, että unionin ulkopuolella tapahtuvaan kriisinhallintaan luotuja joukkoja voitaisiin tarvittaessa käyttää myös unionin sisällä tällaisissa tapauksissa. Puolustusvaliokunnan lausunnossa (PuVL 2/2003 vp) todetaan, että sotilasyksiköitä käytettäisiin todennäköisesti antamaan virka-apua muille viranomaisille, erityisesti pelastus- ja poliisiviranomaisille.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ja pitää yhteisvastuulauseketta hyväksyttävänä konventin ehdotamassa muodossa.

Yhteinen kauppapolitiikka

Selonteon mukaan Suomen tavoitteena konventissa kauppapolitiikan alueella oli saattaa loppuun Nizzassa aloitettu, EU:n laajentumisenkin edellyttämä yhteisen kauppapolitiikan tehostaminen ja uudistaminen kansainvälisen kaupan uusia rakenteita vastaavaksi. Samalla pyrittiin valtioneuvoston mukaan turvaamaan julkisia peruspalveluja koskevan päätöksenteon säilyminen kansallisella tasolla.

Konventin ehdotus ulottaa unionin kauppapolitiittisen toimivallan kaikkiin palveluihin sekä suoriin ulkomaisiin investointeihin. Unionin toimivaltaan kuuluvat kauppapolitiittiset sopimukset kolmansien maiden kanssa tehdään unionin nimissä. Muutoksella ei valtioneuvoston mukaan ole vaikutusta unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan jakoon EU:n sisäisissä kysymyksissä. Lisäksi kansallisia erityisintressejä ja päätöksentekoa turvaa selonteon mukaan jatkossakin niin sanottu harmonisointikielto, jota sovelle-

taan mm. koulutuksen, ammatillisen jatkokoulutuksen, kulttuurin ja pääosin kansanterveyden alueilla, samoin kuin yksimielisyyksivaatimus neuvoston päätöksenteossa eräissä tapauksissa.

Selonteon mukaan ehdotus perustuslailliseksi sopimukseksi vastaa kauppapolitiikan osalta pääosin valtioneuvoston tavoitteita. Julkisten peruspalvelujen turvaamiseksi Suomen edustajat konventissa pitivät välttämättöminä määräyksiä siitä, ettei kauppapolitiikan kautta vaikuteta sisäisesti unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon tai yhdenmukaisteta kansallista säännöstöä aloilla, joilla jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistaminen ei perustuslaillisen sopimuksen mukaan ole mahdollista. Perustuslaillinen sopimus täyttää selonteon mukaan nämä vaatimukset.

Unionin kauppapolitiittisen toimivallan laajentuessa valtioneuvosto pitää lisäksi tärkeänä turvata kansalliset vaikutusmahdollisuudet ministerineuvoston päätöksenteossa. Niissä kysymyksissä, joissa EU:n sisäisten säädösten antaminen edellyttää yksimielisyyttä, on vaadittava yksimielisyyttä myös kauppapolitiikassa. Vaikka periaate on kirjattu kansainvälisiä sopimuksia yleisesti koskevaan artiklaan (III-227), on sopimusta valtioneuvoston mukaan selvennettävä siten, että tämän yleisen säännön soveltuminen myös kauppapolitiittisiin sopimuksiin ja niiden täytäntönnäpötoimiin on yksiselitteistä.

Konventin ehdotuksessa ehdotetaan myös Euroopan parlamentin aseman vahvistamista kauppapolitiikan alalla. Parlamentin kuuleminen (lausunto) on välttämätöntä kaikissa kauppasopimuksissa, ja tiettyihin sopimuksiin vaaditaan myös EP:n hyväksyntä. Lisäksi yhteisen kauppapolitiikan toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet vahvistetaan eurooppalailla tai -puitelilla. Selonteon mukaan tätä määräystä ei tulisi laajentaa koskemaan yksittäisiä soveltamistapauksia, jotta kauppapolitiittisen päätöksenteon toimivuus ja tehokkuus eivät vaarantuisi.

Suuren valiokunnan valiokunnalle antamassa lausunnossa (SuVL 2/2003 vp) käsitellään yksityiskohtaisesti yhteisen kauppapolitiikan vahvistamista. Myös sivistysvaliokunta (SiVL 4/2003 vp), talousvaliokunta (TaVL 9/2003 vp)

sekä sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVL 4/2003 vp) käsittelevät lausunnoissaan tätä kysymystä.

Suuri valiokunta pitää yksinomaisen toimivallan siirtoa unionille koko kauppapolitiikan alalla ja Nizzan sopimuksen mukaisista jaettuun toimivaltaan kuuluvista poikkeusaloista luopumista periaatteellisesti merkittävänä ratkaisuna. Käytännössä se vaikuttaa kansallisten parlamenttien oikeuteen ratifioida syntyneet sekasopimukset kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Suomen eduskunnan kohdalla uudistus merkitsee perustuslain 94 §:n mukaisen hyväksymisoikeuden poistumista aiemmin sekasopimuksissa jäsenvaltioille kuuluneen toimivallan osalta unionin kauppasopimuksia tehtäessä ja sopimusten siirtymistä eduskunnassa kokonaisuudessaan EU-asoiden käsittelyssä noudatettavaan menettelyyn.

Suuri valiokunta pitää muutosta yhteisen kauppapolitiikan tehokkuuden kannalta merkittävänä. Syntyvät sopimukset tulisivat voimaan yhdellä unionin tasolla tehtävällä päätöksellä. Tämä epäilemättä edesauttaisi unionin kansainvälisen sopimusjärjestelmän nopeaa mukauttamista ja sopimusten nopeaa voimaantuloa. Kun sopimuksesta poistetaan nimenomainen määräys siitä, että kulttuuri- ja audiovisuaalialan palveluita, koulutuspalveluita sekä sosiaali- ja terveysalan palveluita koskevat sopimukset kuuluvat jaettuun toimivaltaan, joudutaan toimivaltakysymystä tarkastelemaan sekä sopimuksen I osan yleisten toimivalta-artikloiden että III osan sisämarkkina-artikloiden kannalta.

Suuri valiokunta pitää sopimukseen sisältyviä kauppapolitiikkaa koskevia määräyksiä epäselvinä. Valtioneuvoston selonteon tulkinnan mukaan, siltä osin kuin unionin sisäisen säädöksen antaminen edellyttäisi yksimielisyyttä, myös ulkosuhdesopimusta koskeva ratkaisu on tehtävä yksimielisesti sopimuksen III-227 artiklan mukaisesti. Tämä tulkinta toisi myös puheena olevia hyvinvointipalveluita koskevat kauppasopimukset yksimielisyysvaatimuksen piiriin, ainakin siltä osin kuin kyse ei ole palvelujen vapaasta liikkuvuudesta. Suuri valiokunta pitää vaarana, että valtioneuvoston selvityksessä mainittua sopimusten tekemistä koskevaa artiklaa

III-227 ei sovellettaisi, vaan oikeusperustana käytettäisiin ainoastaan artiklaa III-217. Valtioneuvoston selonteko ei anna yksiselitteistä vastausta siihen, millainen päätöksentekojärjestys soveltuu tilanteisiin, joissa kauppasopimus koskee lähinnä palveluiden markkinoillepääsyä ja kyseessä olisi sisäisen toimivallan mukaisesti palveluiden vapaata liikkuvuutta koskeva sisämarkkina-asia, jolloin unionin sisäinen päätöksenteko tapahtuu pääsääntöisesti määräänemistöllä. Myös konventin esitys uuden oikeusperustan luomisesta määräänemistöllä päätettävälle eurooppalaisille, joka koskee yleistä taloudellista etua koskevia palveluja, luo epävarmuutta palveluiden kauppaa koskevasta päätöksentekomenettelystä.

Suuri valiokunta toteaa lausunnossaan, että valiokunnan yleinen linja on ollut unionin toiminnan yleinen kehittäminen ja sen tehostaminen sekä sopimusten yksinkertaistaminen. Kauppapolitiikka ei muodosta tässä suhteessa poikkeusta. Unionin laajentuminen antaa näille vaatimuksille uuden ulottuvuuden ja painon.

Eduskunnan aikaisemmissa kannanotoissa on suuren valiokunnan mukaan oltu hyvin varovaisia EU:n toimivallan laajentamiseen yhteisen kauppapolitiikan osalta, erityisesti mitä tulee hyvinvointipalveluihin. Kannanottojen taustalla on ollut huoli siitä, että suomalainen hyvinvointipalveluiden tuottamismalli ei sovellu hyvin markkinaperusteiseen kansainväliseen kilpailuun. Päävastuu palvelujärjestelmän toimivuudesta ja sen rahoituksesta on julkisella vallalla. Kuitenkin palveluiden tuottamisessa on haluttu käyttää myös yksityisiä palveluntarjoajia, ja kunnille on jätetty hyvin suuri vapaus valita eri tapoja palveluiden tuottamiseen. Kilpailusäännökset, valtiontukisäännökset, markkinoillepääsy ja kansallisen kohtelun vaatimus myös ulkomaisten palveluntarjoajien suhteen ovat seikkoja, jotka saattavat vaikeuttaa julkisten politiikkatavoitteiden toteutumista. Suuren valiokunnan kannanottojen taustalla on periaate, jonka mukaan hyvinvointipalveluiden tuottamisesta tulee päättää asianomaista politiikkalohkoa koskevin perustein, ei kilpailullisin perustein, vaikka kil-

pailu voi tarjota lisävälineitä politiikkatavoitteiden saavuttamiseen.

Vaikka EU:n tai WTO:n näköpiirissä ei olekaan pyrkimyksiä avata kyseisiä palvelusektoreita kansainväliselle kilpailulle, tulee sopimusta tarkastella hyvin pitkällä aikajänteellä. Siksi eri vaihtoehtojen perusteellinen ja kriittinen pohtiminen on ollut tarpeellista. Siksi myös sopimuksen määräysten on oltava selkeitä, eikä niiden ainakaan vastoin parempaa tietoa tulisi avata mahdollisuuksia seuraamuksille, joita ei ole tarkoitettu.

Hyvinvointipalveluita koskevan ulkoisen päätöksenteon tulisi voida pysyä kansallisissa käsissä myös sisäisen toimivallan kehittyessä. Suomen etuna saattaa olla tehostaa unionin päätöksentekoa esimerkiksi tietyissä kulttuuri- tai sosiaalipolitiikan alan kysymyksissä. Tällä sisäisen toimivallan tai päätöksenteon tehostamisella voisi perustuslakiehdotuksen rakenteen mukaan olla vastaavasti automaattisia heijastusvaikutuksia päätöksentekoon kauppapolitiikan alalla.

Edellä olevan vuoksi kansallisen päätöksenteon varmistaminen edellyttää suuren valiokunnan käsityksen mukaan sitä, että hyvinvointipalveluiden kauppaa koskevat päätökset tehdään jatkossakin neuvostossa yksimielisesti. Samalla olisi toimivaltakysymyksiä selkeytettävä siten, että sisämarkkinoita koskevat määräykset ja muut sopimusmääräykset eivät vaikeuta palveluiden järjestämistä ja että ne eivät ennakoimattomalla tavalla vaikuta kauppapoliittisen päätöksenteon sääntöihin.

Investointeja koskevan toimivallan osalta suuri valiokunta on edellisen HVK:n aikana lausunnossaan (SuVL 5/2000 vp) yhtynyt valtioneuvoston kantaan "sitä tarkennettuna, että yhteisön sopimuksetekovalta voidaan laajentaa rajattuja palveluja, suoria investointeja ja henkisen omaisuuden kauppaa koskeviin sopimuksiin". Lähtökohta suuren valiokunnan kannanotolle on, että unionin kauppapoliittisen toimivallan käyttö suorissa ulkomaisissa investoinneissa ei vaikuta palveluita koskevan sääntelyn sisältöön eikä sitä koskevaan päätöksentekoon.

Investoijien on noudatettava sijoitusmaan kansallista lainsäädäntöä palveluita tuottaessaan.

Unionin yksinomaisen toimivalta koko kauppapolitiikan alalla ja jaetusta toimivallasta luopuminen merkitsevät kansallisella tasolla muutosta eduskunnan toimivaltaan. On kuitenkin huomattava, että eduskunnan todellinen vaikutusmahdollisuus on aina perustunut siihen, että sitä on riittävällä tavalla informoitu neuvoteltavien sopimusten sisällöstä ja että sillä on ollut hyvä mahdollisuus vaikuttaa Suomen neuvottelutavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen.

Suuren valiokunnan näkemyksen mukaan perustuslakisopimuksen hyväksyminen erityisesti EU:n yksinomaisen toimivallan osalta aiheuttaa tarpeen muuttaa EU-sopimusohjeita ja käytäntöä. Eduskunnan vaikutusvallan turvaamiseksi ei riitä, että yhteisösopimuksia koskevat tekstit saatetaan eduskunnan käsiteltäviksi perustuslain 96 §:n mukaisesti vasta kun konkreettinen ehdotus sopimuksen tekstiksi on tullut valtioneuvoston tietoon. Suuri valiokunta katsoo, että perustuslain 96 §:n mukainen velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi alkaa jo siinä vaiheessa, kun valtioneuvosto saa tiedon ehdotuksesta tai muodollisesta neuvottelutarjouksesta, jonka hyväksyminen tai jättäminen EU:n puolesta johtaa tosiasialliseen sitoutumiseen tulevaan sopimukseen tai sen osaan, jos päätös asiasta tehdään EU:ssa ja asia kuuluu perustuslain mukaan eduskunnan toimivaltaan. Siihen saakka eduskuntaa informoidaan perustuslain 97 §:n mukaisesti.

Valiokunta muistuttaa, että Suomen perustuslain järjestelmän mukaan ei ole merkityksellistä, mikä EU:n toimitilin päätöksen tekee tai millä tasolla päätös tehdään, jos päätös merkitsee tosiasiallista sitoutumista. Suuri valiokunta pitää välttämättömänä, että päätöksenteko palveluiden kauppaa koskevissa sopimuksissa perustuu kaikin osin yksimielisyyteen neuvostossa, silloin kun kysymys on nykyisen Nizzan sopimuksen 133 artiklan 6 kohdan tarkoittamista hyvinvointipalveluista. Tältä osin perustuslakisopimuksessa oleva epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus on suuren valiokunnan mukaan poistettava ensisijaisesti määrittelemällä poikkeukset III-

217 artiklassa. Jos kysymys ei ole tulkinnanvaraisuudesta vaan siitä, että sopimus merkitsee määränemistöpäätöksentekoon siirtymistä hyvinvointipalveluiden kaupassa, valtioneuvosto ei suuren valiokunnan kannan mukaan voi hyväksyä sopimusta ilman, että eduskunta tekee asiasta uuden päätöksen.

Suuri valiokunta edellyttää lausunnossaan, että unionin yksinomainen toimivalta kauppapolitiikassa hyväksytään sopimuksessa vain, jos päätöksenteko myös koulutuspalveluiden sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kauppaa koskevista sopimuksissa säilyy yllä mainituin tavoin yksimielisenä ja jos eduskunnan mahdollisuus käsitellä kauppasopimuksia perustuslain 96 §:n mukaisesti turvataan yllä mainitulla tavalla.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan kantaan, jonka mukaan on tärkeää, että unionin kauppapoliittisella toimivallalla ei vaikuta unionin sisäiseen toimivallan jakoon koulutuspalveluiden sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kauppaa koskevista sopimuksissa. Valiokunnan mielestä sopimusmääräyksiä tulee valtioneuvoston selonteossa esitetyllä tavalla selkeyttää, jotta voidaan varmistua siitä, että ehdotuksen III-227 artiklan yleinen vaatimus sopimuksen tekemisestä yksimielisellä päätöksellä tapauksissa, joissa muiden sopimuksen artiklojen nojalla edellytetään yksimielisyyttä, toteutuu täysimääräisesti myös yhteistä kauppapolitiikkaa koskevaa III-217 artiklaa sovellettaessa.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kysymyksen selvittämiseksi Suomen tulee heti HVK:n alkaessa pyytää konferenssin sihteeristönä toimivalta neuvoston sihteeristöltä sekä tarvittaessa komission oikeudelliselta yksiköltä lausuntoa ehdotuksen III-217 ja III-227 artiklojen tulkinnasta edellä peruspalveluihin liittyvien tulkintakysymysten selventämiseksi ja toimittaa lausunnot valtioneuvoston kommentein eduskunnan käsiteltäväksi.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy edellä esitettyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan konventin kauppapolitiikkaa koskevat esitykset vastaavat Suomen peruslinjauksia.

Valiokunta edellyttää kuitenkin suuren valiokunnan lausuntoon viitaten, että unionin yksinomainen toimivalta kauppapolitiikassa hyväksytään ehdotuksen mukaisessa laajuudessa vain, jos päätöksenteko koulutuspalveluiden sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kauppaa koskevista sopimuksissa säilyy yllä mainituin tavoin yksimielisenä ja jos eduskunnan mahdollisuus käsitellä kauppasopimuksia perustuslain 96 §:n mukaisesti turvataan yllä mainitulla tavalla.

Kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu

Unionin kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevat määräykset (III-218—223 artikla) on konventissa selonteon mukaan säilytetty pääpiirteiltään muuttumattomina. YK:n vuosituhatjulistus ja sen asettamat tavoitteet ovat EU:n kehitysyhteistyön tärkeä perusta.

Perustuslaillisen sopimuksen mukaan EU:n tehtävänä on varmistaa eri politiikkalohkojen välinen koherenssi, joka ulottuu myös kehitysyhteistyöpolitiikkaan. Koherenssin parantaminen oli selonteon mukaan Suomen edustajien ensisijainen tavoite konventissa kehitysyhteistyötä koskevien artikloiden uudistuksessa. Unionin kehitysyhteistyöpolitiikan päätavoite on köyhyyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen.

Selonteon mukaan oleellinen uudistus liittyy humanitaarista apua koskevan uuden artiklan sisällyttämiseen perustuslaillisen sopimuksen luonnokseen. Sopimukseen sisältyy myös erillinen oikeusperusta maksuvajeista kärsivien kolmansien maiden tukemiseksi (artikla III-222).

Perustuslaillisessa sopimuksessa nykyisin erillään unionin budjetista hallinnoitava Euroopan kehitysrachasto (EKR) ehdotetaan sisällytettäväksi EU:n budjettiin. Tämä lisää rahoituksen läpinäkyvyyttä ja parantaa varojen käytön seuranta ja uudelleen kohdentamista. EKR:n sisällyttäminen EU:n budjettiin edellyttää myös varojen käytön parlamentaarista valvontaa. Budjettiin liittäminen ei selonteon mukaan saa heikentää kehitysrachastoon liittyvää ennustettavuutta ja hyviä hallintomenettelyjä.

Selonteko toteaa, että kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua koskevat ehdotukset ovat valtioneuvoston hyväksyttävissä. Valtioneuvosto kannattaa myös Euroopan kehitysrahaston sisällyttämistä unionin budjettiin.

Ulkoasiainvaliokunta käsitteli konventin kehitysyhteistyötä koskevia ehdotuksia lausunnossaan UaVL 9/2002 vp. Valiokunta piti EKR:n siirron kannalta merkityksellisenä, aiheuttaisiko rahaston siirtäminen EU:n talousarvioon paineita pienentää yhteisön kehitysyhteistyörahoitusta. Rahaston siirtäminen ei valiokunnan kannan mukaan saisi vaikuttaa unionin rahoituksen maantieteelliseen suuntaamiseen esimerkiksi siten, että unionin poliittisten intressien takia köyhyyden vähentämisen kannalta keskeinen Afrikkaan suuntautuva rahoitus vähentyisi.

Valiokunta toteaa asiantuntijakuulemiseen viitaten, että ehdotuksen 223 artiklan 5 kohta Euroopan nuorista koostuvista Euroopan humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukoista on herättänyt keskustelua humanitaarista apua antavien avustusjärjestöjen keskuudessa, jotka katsovat että ehdotuksen mukaiset vapaaehtoisjoukot eivät sovellu humanitaarisen avun antamiseen, koska apua tarjotaan olosuhteiltaan äärimmäisissä tilanteissa, joissa avun toimittajilta edellytetään kykyä ammattimaiseen toimintaan.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy edellä mainituin tarkennuksin selonteon kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua koskeviin kantoihin.

Kansainvälisten sopimusten tekeminen

Perustuslaillinen sopimus sisältää selonteon mukaan useita niin periaatteellisesti kuin käytännön kannaltakin merkittäviä uudistuksia, jotka liittyvät kansainvälisten sopimusten tekemiseen unionin toimesta. Unionille myönnetään periaatteessa yksi yhtenäinen oikeushenkilöllisyys ja perustuslailliseen sopimukseen kirjataan niin sanottua implisiittistä ulkoista toimivaltaa koskevat keskeiset periaatteet, jotka pohjautuvat EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Ehdotus sisältää niinikään määräykset yhdestä yhtenäises-

tä menettelystä, jota sovelletaan kansainvälisten sopimusten neuvottelemiseen ja hyväksymiseen lähtökohtaisesti kaikilla perustuslaillisen sopimuksen kattamilla aloilla.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta unionille myönnettävästä oikeushenkilöllisyydestä tavoitteidensa mukaisena ja pitää myös siihen sisältyviä kansainvälisten sopimusten tekemisessä sovellettavia menettelyjä koskevia ehdotuksia hyväksyttävänä.

Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että koska ehdotuksen tarkoituksena ei ole unionin yksinomaisten toimivallan alan laajentaminen vaan EY-tuomioistuimen nykyisen oikeuskäytännön kirjaaminen, tulee I-12 artiklan 2 kohdan muotoilua tarkistaa hallitusten välisessä konferenssissa.

Perustuslakivaliokunta yhtyy lausunnossaan valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan sopimustekstin tulee vastata tarkoin EY:n tuomioistuimen ns. ERTA-doktriinia. Sillä tarkoitetaan unionin yksinomaista toimivaltaa tehdä kansainvälisiä sopimuksia unionin sisäisten sääntöjen antamisen perusteella vain siltä osin kuin sopimukset vaikuttavat sisäisiin sääntöihin tai muuttavat niiden soveltamisalaa.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa saadun selvityksen perusteella valtioneuvoston kantaan sopimuksen I-12 artiklan muotoilun tarkentamisesta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nykyinen muotoilu voi laajentaa unionin sopimustoimivaltaa radikaalisti ja potentiaalisesti pyyhkiä kokonaan pois ns. sekasopimukset.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantoihin kansainvälisten sopimusten tekemisestä ja katsoo valtioneuvoston tavoin, että ehdotuksen I-12 artiklan 2 kohdan muotoilua tulee hallitusten välisessä konferenssissa tarkistaa siten, että sopimuksen sisältö vastaa EY:n tuomioistuimen nykyistä oikeuskäytäntöä eikä laajenna unionin yksinomaisten toimivallan alaa.

Oikeus- ja sisäasiat

Oikeus- ja sisäasioihin sisältynyt pilarijako poistuu, ja näiden asioiden lainsäädäntömenettelyt yhtenäistyvät. Lisäksi unionin tuomioistuimen toimivalta kattaa lähtökohtaisesti koko tämän sektorin. Yksittäisistä unionin toimivallan laajennuksista voidaan mainita tietäntyyppisten rikosten ja niiden seuraamusten määrittelyn vähimmäissääntöjen vahvistaminen eurooppapuitelaila (III-172 art.) ja mahdollisuus perustaa eurooppalaila Euroopan syyttäjänvirasto (III-175 art.).

Perustuslakivaliokunta yhtyy lausunnossaan niihin valtioneuvoston käsityksiin, että aineellista rikosoikeutta koskeva oikeusperusta III-172 artiklan 2 kohdassa on liian yleispiirteinen ja että Euroopan syyttäjänvirasto ei nykyvaiheessa ole tarpeellinen. Syyttämistoimivallan uskomisen merkittävässä määrässä muulle kuin kansalliselle syyttäviviranomaiselle voisi perustuslakivaliokunnan mukaan lisäksi olla perustuslain näkökulmasta merkityksellistä valtion täysivaltaisuuden kannalta.

Suuri valiokunta toteaa lausunnossaan suhtautuvansa varauksellisesti ministerineuvoston yhteyteen perustettavaksi ehdotetun operationaalista toimintaa koordinoivan pysyvän komitean perustamiseen. Suuri valiokunta katsoo myös, että valtioneuvoston tulisi ajaa HVK:ssa Suomen jo konventin aikana tekemää muutosesitystä kyseiseen artiklaan, jonka pohjalta unionin yhteisiin etuihin kohdistuvat rikokset voitaisiin listata tyhjentävästi sopimukseen. Myös suuri valiokunta suhtautuu kielteisesti Euroopan syyttäjänviraston perustamiseen.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon oikeus- ja sisäasioita koskeviin kantoihin ja viittaa perustuslaki- ja suuren valiokunnan lausunnoissa esitettyihin tarkentaviin huomautuksiin.

Talous- ja rahapolitiikka

Konventti ei päätenyt esittämään toimivallan- jaon muuttamista talous- ja rahapolitiikan osalta, vaan nykyinen perusrakenne, jossa talouspolitiikka kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja

rahopolitiikka unionin yksinomaiseen toimivaltaan nähtiin myös tulevaisuuden kannalta perusteltuna. Komission asemaa talouspolitiikan koordinoinnissa on vahvistettu antamalla sille oikeus antaa varoitus suoraan sellaiselle jäsenvaltiolle, jonka talouspolitiikka ei ole yhteisesti sovittujen yleislinjojen mukaista tai voi vaarantaa talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan.

Perustuslaillisella sopimuksella muutetaan myös joitakin päätöksentekomenettelyjä talous- ja rahapolitiikan alalla. Lainsäädäntömenettely ulotetaan kattamaan myös rahoituslaitosten valvontaa koskevien erityistehtävien siirtäminen EKP:lle (III-77 artikla) sekä EKP-järjestelmän perussäännön tiettyjen artiklojen muuttaminen (III-79 artikla). EKP:lle voidaan normaalia lainsäädäntömenettelyä noudattaen antaa erityistehtäviä, jotka koskevat luottolaitosten sekä muiden rahoituslaitosten kuin vakuutusyritysten toiminnan vakauden valvontaa. Nykysopimuksessa tämä edellyttää neuvostossa yksimielisyyttä. Suomen taholta ei yhdistetyn valvontavastuun tavoittelua unionissa ole pidetty tarkoituksenmukaisena, koska kyse on erittäin herkkäluonteisista kysymyksistä, joilla on myös taloudellisia vaikutuksia.

Talousvaliokunta toteaa lausunnossaan, että Rahoitustarkastuksella ei ole huomauttamista konventin ehdotukseen, jonka mukaan rahoitusmarkkinoiden valvontaan liittyviä erityistehtäviä voidaan siirtää lainsäädännöllä Euroopan keskuspankille. Talousvaliokunta pitää lausunnossaan Rahoitustarkastuksen kantaa perusteltuna siltä osin kuin kyse on luotto- ja rahoituslaitosten valvonnasta.

Ulkoasiainvaliokunta pitää saamansa selvityksen perusteella valtioneuvoston selontekoon sisältyvää kantaa EKP:lle annettavien rahoitusmarkkinoiden valvontaa koskevien tehtävien suhteen perusteltuna.

Euroryhmän virallistamisen osalta talousvaliokunta yhtyy lausunnossaan valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan euroryhmä on syytä säilyttää epävirallisena. Euroryhmän asemaan voidaan talousvaliokunnan mielestä tarvittaessa pa-

lata sen jälkeen, kun valtaosa EU-maista on taas mukana euroalueessa.

Suuri valiokunta ei lausunnossaan voi hyväksyä konventin esitystä tosiasiallisen toimivallan siirtymisestä EU:n viralliselta instituutiolta epäviralliselle, ei-yhteisölliselle, hallitusten väliselle elimelle, jonka mandaattia ei ole oikeudellisesti säännelty ja jota eivät myöskään koske normaalin EU-työskentelyn koordinoitimenettelyt ja avoimuussäännökset. Valiokunta pitäisi euroryhmän virallistamista parempana vaihtoehtona, jolloin voitaisiin taata normaalin EU-työskentelyn koordinoitimenettelyt ja avoimuussäännökset niin EU:ssa kuin kansallisessakin valmistelussa.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy talous- ja rahapolitiikan päätöksentekomenettelyjen osalta valtioneuvoston kantaan. Euroryhmän aseman osalta valiokunta pitää suuren valtiokunnan kantaa euroryhmän virallistamisesta perusteltuna.

Muut politiikka-alat

Valtioneuvoston selonteossa käsitellään konventin muita politiikka-aloja koskevia ehdotuksia. Ulkoasiainvaliokunnalla ei ole huomauttamista muihin kuin jäljempänä tarkemmin käsiteltäviin valtioneuvoston kantoihin.

Sisämarkkinat. Sisämarkkinoita koskevat määräykset ovat selonteon mukaan pääosin säilyneet asiallisesti ennallaan lukuun ottamatta siirtymistä tavalliseen lainsäädäntömenettelyyn eräiltä osin. Suomen edustajat konventissa esitivät, että palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevaan alajaksoon lisättäisiin määräys, jossa todettaisiin, että sisämarkkinoita koskevan luvun määräyksillä ei puututa jäsenvaltioiden velvollisuuksiin terveyspalveluiden rahoituksessa, järjestämisessä ja tarjoamisessa.

Suurin osa konventin jäsenistä olisi selonteon mukaan ollut valmis etenemään verotuskysymyksissä rajatusti määräenemmistöpäätöksiin, esimerkiksi ympäristöverotuksen alalla. Voimakkaan vastustuksen vuoksi yksimielisyysvaatimus kuitenkin säilyi. Valtioneuvosto katsoo-

kin, että ympäristö- ja energiaverotuksen alalla tulisi siirtyä ministerineuvostossa määräenemmistöpäätöksentekoon.

Valtioneuvosto voi selonteon mukaan hyväksyä sisämarkkinoita koskeviin artikloihin ehdotetut muutokset. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että hallitusten välisessä konferenssissa tulee pyrkiä ratkaisuun, jolla terveyspalveluiden kansallinen rahoitus, järjestäminen ja tarjoaminen turvattaisiin. Tämä tulisi ensisijaisesti toteuttaa palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten yhteydessä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy lausunnossaan (StVL 4/2002 vp) edellä esitettyyn valtioneuvoston kantaan.

Ympäristövaliokunta toteaa lausunnossaan (YmVL 10/2003 vp), että on tärkeää säilyttää peruslähtökohta, jonka mukaan ympäristö- ja terveystavoitteet asetetaan tavoitteiden ristiriitailanteessa selkeästi tavaroiden vapaan liikkuvuuden edelle.

Sivistysvaliokunta pitää lausunnossaan (SiVL 4/2003 vp) tärkeänä, että hallitusten välisessä konferenssissa sisämarkkinoita koskeviin säännöksiin pyritään valtioneuvoston esittämien tavoin lisäämään selkeä säännös siitä, ettei sisämarkkinoita koskevan luvun määräyksillä puututa jäsenvaltioiden suvereniteettiin rahoittaa, järjestää ja tarjota kulttuuripalveluita.

Suuri valiokunta edellyttää lausunnossaan valtioneuvoston toimivan niin, että suomalaisten konventtiedustajien tekemän muutosehdotuksen mukaisesti sopimuksen määräyksiä täsmennetään, jotta sisämarkkinoita koskevat, erityisesti palveluiden vapaata liikkumista koskevat määräykset eivät rajoita ja vaikuta jäsenvaltioiden velvollisuuksiin ja mahdollisuuksiin huolehtia terveys-, sosiaali-, ja koulutuspalveluiden järjestämisestä. Sisämarkkinamääräyksiin sisältyvät vanhat muotoilut, jotka koskevat mm. niiden soveltamisen rajoittamista yleistä taloudellista etua tai sosiaalipoliittisia tavoitteita toteuttaviin laitoksiin ja niiden tarjoamiin palveluihin, tulee suuren valiokunnan mukaan lähtökohtaisesti ja selkeyden vuoksi saattaa EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisiksi.

Ulkoasiainvaliokunta edellyttää suuren valiokunnan lausuntoon viitaten valtioneuvoston toimivan niin, että sopimuksen määräyksiä ja niiden tulkintaa täsmennetään, jotta on yksiselitteistä, että sisämarkkinoita koskevat, erityisesti palveluiden vapaata liikkumista koskevat määräykset eivät rajoita ja vaikuta jäsenvaltioiden velvollisuuksiin ja mahdollisuuksiin huolehtia terveys-, sosiaali-, ja koulutuspalveluiden järjestämisestä. Sisämarkkinamääräyksiin nykyisin sisältyvät muotoilut, jotka koskevat mm. niiden soveltamisen rajoittamista yleistä taloudellista etua tai sosiaalipoliittisia tavoitteita toteuttaviin laitoksiin ja niiden tarjoamiin palveluihin, tulee lähtökohtaisesti ja selkeyden vuoksi saattaa EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisiksi.

Taloudellinen, alueellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus. Suomen edustajat konventissa esittivät, että Suomen ja Ruotsin erittäin harvaanasuttujen alueiden erityisasema turvattaisiin perustuslaillisessa sopimuksessa. Tämä voitaisiin valtioneuvoston mukaan toteuttaa esimerkiksi lisäämällä näitä alueita koskeva uusi artikla sopimuksen III osan yhteisten määräysten alle, jossa jo nyt tunnustetaan Ranskan, Espanjan ja Portugalin merentakaisen alueiden asema.

Erityisaseman tunnustamisen tulisi valtioneuvoston mukaan koskea ainoastaan valtioneuvoston rakennerahastoja. Pohjoisten erittäin harvaanasuttujen alueiden erityisongelmat ovat selonteon mukaan pysyviä, ja niiden tunnustaminen perustuslaillisessa sopimuksessa on tarpeen. Tilapäiset erityisratkaisut eivät turvaa riittävällä tavalla näiden alueiden asemaa. Erityisasema turvattiin aikoinaan Suomen, Ruotsin ja Itävaltan liittymissopimuksen pöytäkirjassa 6. Liittymissopimuksen pöytäkirjan mukaan tavoite 6 arvioitiin Agenda 2000 -uudistuksen yhteydessä uudelleen ja sisällytettiin tavoitteeseen 1. Lisäksi Suomen edustajat esittivät selonteon mukaan, että artikloihin kirjattaisiin kolmansien maiden kanssa tehtävää rajayhteistyötä koskeva uusi oikeusperusta.

Suuri valiokunta ja hallintovaliokunta (HaVL 3/2003 vp) tukevat lausunnoissaan valtioneuvoston kantaa pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityisongelmien huomioimisesta sekä kolmansien maiden kanssa tehtävää rajayhteistyötä koskevasta uudesta oikeusperustasta.

Ulkoasiainvaliokunta pitää valtioneuvoston kantaan viitaten tärkeänä, että sopimukseen pyritään sisällyttämään oikeusperustat pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityisongelmien huomioimisesta sekä kolmansien maiden kanssa tehtävästä rajayhteistyöstä.

Maatalous ja kalastus. Suuri valiokunta yhtyy lausunnossaan maatalouden ja kalastuksen osalta valtioneuvoston kantaan.

Eurooppa-neuvosto on Brysselissä lokakuussa 2002 pitämässään kokouksessa todennut, että monitoiminnallinen maatalous säilytetään Euroopan kaikilla alueilla vuoden 1997 Luxemburgin Eurooppa-neuvoston ja vuoden 1999 Berliinin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että valtioneuvoston tulee selvittää, voidaanko hallitusten välisessä konferenssissa vahvistaa Eurooppa-neuvoston hyväksymä periaate, jonka mukaan monitoiminnallinen maatalous säilytetään kaikilla Euroopan alueilla.

Suomen työeläketurvan poikkeusasema. Sosiaali- ja terveysvaliokunta käsittelee lausunnossaan StVL 4/2002 vp Suomen työeläketurvalle Suomen unioniin liittymisen yhteydessä annettua erityisasemaa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta viittaa valtioneuvoston selonteossa todettavan, että hallitusten välisessä konferenssissa tulee tehdä pöytäkirja, jossa tyhjentävästi luetellaan kumottava ja voimaanjäävä primäärioikeus. Konventissa ei nimenomaisesti käsitelty jäsenmaiden liittymissopimuksia ja niiden määräysten voimaanjäämistä, vaan tämä työ on jätetty hallitusten väli-

selle konferenssille. Valtioneuvosto toteaa selonteossa, että Ahvenanmaalle liittymissopimuksessa sovittu poikkeusasema tulee varmistaa liittämällä tätä koskeva pöytäkirja perustuslailliseen sopimukseen. Selonteossa ei sen sijaan nosteta muita kysymyksiä esille tässä taroituksessa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa lausunnossaan Suomen saaneen liittyessään Euroopan unioniin lakisääteisen työeläketurvan osalta liittymisasiakirjan 29 artiklassa ja liitteessä I poikkeusaseman siten, että Suomi sai oikeuden poiketa velvoitteesta saattaa ensimmäinen henkivakuutusdirektiivi voimaan siltä osin kuin sitä olisi muutoin sovellettava työntekijäin eläkelaisissa säädettyyn vakuutustoimintaan. Mikäli liittymissopimuksen määräys kumoutuisi, säilyisi Suomen TEL-järjestelmää koskeva poikkeus sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan kyllä henkivakuutusdirektiivissä, mutta se voitaisiin poistaa muuttamalla direktiiviä määränemistöpäätöksellä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että Suomen työeläkejärjestelmää koskeva poikkeus on kirjattava myös uuteen perustuslailliseen sopimukseen niin, että se turvaa voimassaolevan käytännön jatkumisen, koska kysymys on keskeisestä osasta lakisääteistä sosiaaliturvaamme, jonka asemaa ei tule muuttaa siitä, mitä liittymissopimuksessa sovittiin. Näin ollen valtioneuvoston esittämä vaatimus jäsenvaltioiden hallitusten oikeudellisten asiantuntijoiden mahdollisuudesta osallistua primäärioikeuden voimassaoloa koskevaan työhön on tärkeä ja sen toteutumisesta tulee hallitusten välisessä konferenssissa huolehtia, jotta työeläkejärjestelmää koskeva poikkeus ei jää vain henkivakuutusdirektiivissä olevan säännöksen varaan.

Ulkoasiainvaliokunta edellyttää sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon kaan viitaten, että Suomen työeläkejärjestelmän liittymissopimuksen mukainen poikkeusasema turvataan hallitusten välisessä konferenssissa.

Valiokunta pitää tarpeellisena selvittää, sisältyykö Suomen liittymissopimukseen muita vastaavia kysymyksiä.

Uudet oikeusperustat

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kantoihin teollis- ja tekijänoikeuksia, avaruutta, urheilua, pelastuspalvelua sekä hallinnollista yhteistyötä koskevien uusien oikeusperustojen osalta.

Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut. Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut on sijoitettu perustuslaillisen sopimuksen III osan alkuun yleisesti sovellettaviin lausekkeisiin. Artikla on asiallisesti ottaen pysynyt muuten ennallaan (nykyinen EY 16 artikla), mutta siihen on lisätty oikeusperusta, jonka mukaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevat periaatteet ja edellytykset määritellään eurooppalailla. Selonteon mukaan uusi oikeusperusta sisällytettiin perustuslailliseen sopimukseen useiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, mukaan lukien Suomen, vastustuksesta huolimatta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä turvata myös tulevaisuudessa julkisten palveluvelvoitteiden aseman unionin sisämarkkinalainsäädäntöä kehitettäessä. Tämä tavoite voidaan selonteon mukaan toteuttaa nykyiseen sopimukseen sisältyvän yhteisön perustamissopimuksen 16 artiklan kaltaisen määräyksen puitteissa yhdessä perustuslaillisen sopimuksen muiden asiaa koskevien määräysten kanssa. Tämän vuoksi valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti uuteen oikeusperustaan yleistä taloudellista etua koskevista palveluista.

Talousvaliokunta katsoo lausunnossaan (TaVL 9/2003 vp), että uusi oikeusperusta tulisi epäselvänä poistaa ja yleistä taloudellista etua koskeva oikeusperusta säilyttää nykyisellään. Talousvaliokunnan mielestä uusi oikeusperusta saattaisi laajentaa unionin toimivaltaa alueille, jotka Suomessa mielletään yleisiksi hyvinvointipalveluiksi. Toisaalta oikeusperusta saattaisi valiokunnan mukaan tarjota mahdollisuuden suojella kansallisia monopoleja tavalla, joka ei ole sopusoinnussa EU:n sisämarkkinoiden kanssa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa lausunnossaan (StVL 4/2003 vp), että perinteisesti yleishyödyllisillä palveluilla on tarkoitettu muita julkisia, lähinnä kunnallisteknisiä sekä telekommunikaatioon liittyviä palveluita, ei sen sijaan esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluita. Jos uusi oikeusperusta avattaisiin, olisi sosiaali- ja terveysvaliokunnan mielestä välttämätöntä rajata julkiset peruspalvelut sen ulkopuolelle ja näin varmistaa, että päätösvalta niiden järjestämisessä säilyy tulevaisuudessakin kunkin jäsenvaltion omassa toimivallassa.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kantaan viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä talousvaliokunnan lausunnoissa esitettyihin perusteluihin.

Energia. Konventin ehdotuksessa energia kuuluu jaettuun toimivaltaan. Selonteon mukaan sopimusten yksinkertaistamista ja selkeyttämistä koskevat tavoitteet puoltavat oman oikeusperustan luomista energiayhteistyölle edellyttäen, että siinä selvästi rajataan EU:n toimivallan ulkopuolelle jäsenvaltiolle kuuluvat energianhuollon rakennetta ja toimitusvarmuutta, energiajärjestelmiä ja energialähteitä koskevat valinnat. Sama koskee myös päätöstä ottaa vastaan ydinjätteitä. Selonteon mukaan energialähteiden valinnan ja energiahuollon rakenteen sekä ydinjätteiden osalta tämä tavoite saavutettiin konventissa.

Talousvaliokunta toteaa lausunnossaan, että voimassa olevan ydinenergiain mukaan Suomeen ei saa tuoda ydinjätteitä, eikä ulkomaisia ydinjätteitä saa täällä käsitellä, varastoida tai sijoittaa pysyväksi tarkoitettulla tavalla. Valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että perustuslaillisella sopimuksella ei luoda oikeusperustaa, joka mahdollistaisi unionin toimivallan käytön siten, että Suomi joutuisi luopumaan tästä lainsäädännöstä. Myös ympäristövaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota samaan seikkaan.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy talousvaliokunnan sekä ympäristövaliokunnan kantaan siitä, että ehdotetun energiaa koske-

van oikeusperustan ei tule koskea ydinjätteitä.

Perustuslailliseen sopimukseen liittyviä yleisiä kysymyksiä

Yleistä

Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan valtioneuvoston selonteon vakavana puutteena sitä, että siinä ei ole yritettykään arvioida perustuslaillisen sopimuksen merkitystä perustuslakimme kannalta. Selonteon eduskuntakäsittelyyn jääneen lyhyen ajan rajoissa perustuslakivaliokunnan puolestaan ei ole ollut mahdollista selvittää tätä monitahoista asiaa perusteellisesti. Sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen saattaa perustuslakivaliokunnan mukaan tulla päätettäväksi noudattaen perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa säädettyä määräenemmistöä. Valtioneuvoston on perustuslakivaliokunnan mielestä aiheellista ottaa jo HVK:n aikana selvitettäväksi perustuslaillisen sopimuksen valtiosääntöisiä kysymyksiä unohtamatta tällöin perustuslain 73 §:n 1 momenttiin sisältyvää uutta "rajattu poikkeus" -edellytystä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kantaan siitä, että valtioneuvoston on jo HVK:n aikana aiheellista selvittää perustuslaillisen sopimuksen valtiosääntöisiä kysymyksiä.

Kansanäänestys

Perustuslakivaliokunta käsittelee lausunnossaan tarvetta järjestää neuvoa-antava kansanäänestys perustuslaillisesta sopimuksesta. Valiokunnan mukaan kysymystä on aihetta tarkastella sekä kansallisesta että EU:n kattavasta näkökulmasta. Kansallisiin seikkoihin perustuvan arvioinnin tulee valiokunnan mukaan pohjautua siihen, ovatko sopimuksesta johtuvat muutokset sinänsä tai yhdessä Amsterdamin ja Nizzan sopimusmuutosten kanssa esimerkiksi uudenlaisuudessaan niin merkittäviä, että vuoden 1994 kansanäänestyksen jäsenyydelle myönteisen lopputuloksen ei enää voida katsoa kattavan niitä.

Sopimuksen tai sitä edeltävien sopimusten sisältämät uudistukset eivät perustuslakivaliokunnan mielestä ole tässä vaiheessa arvioituina välttämättä sellaisia, että kansanäänestys olisi niiden vuoksi perusteltua järjestää. EU:n tason arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan mukaan olennaista, että uudella sopimuksella varta vasten tavoitellaan perustuslailla ominaisia syvällisiä vaikutuksia ja että kansanäänestysmenettelyssä kampanjointi voi lisätä unionin kansalaisten tietoisuutta. Sopimuksen on nimenomaisen maininnan mukaisesti tarkoitus ilmentää myös Euroopan kansalaisten tahtoa rakentaa tulevaisuuttaan yhdessä (I-1 art.).

Samankaltaiset legitimitietinäkökohtat, jotka Suomessa liitettiin vuoden 1994 kansanäänestykseen, ovat nyt asiaan kuuluvia unionin tasolla, ja ne on syytä ottaa huomioon arvioitaessa kansanäänestyksen järjestämistä. Perustuslakivaliokunnan mukaan päätös kansanäänestyksen järjestämisestä riippuu mitä suurimmassa määrin poliittisista arvioista. Nämä voidaan luotettavimmin tehdä vasta, kun HVK:n lopputulos on nähtävillä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan arvioon kansanäänestyksen järjestämisestä.

Konventtimenetelmä

Valtioneuvoston selonteossa todetaan, että valtioneuvosto on valmis hyväksymään konventtimenetelmän soveltamisen jatkossakin perustuslaillisen sopimuksen muuttamiseen valmistaututtaessa. Päätös menetelmän soveltamisesta on valtioneuvoston mukaan kuitenkin tehtävä tapauskohtaisesti, eikä sitä saa ehdollistaa Euroopan parlamentin puoltavalle lausunnolle.

Perustuslakivaliokunta puoltaa lausunnossaan konventtimenetelmän käyttämistä perustuslaillista sopimusta muutettaessa ennen muuta konventin laaja-alaisuuden ja avoimuuden takia. Valiokunta kuitenkin tähdentää, että sääntöjen konventin roolista, työskentelytavoista ja johtamisesta tulee olla selkeitä ja ennalta vahvistettuja. Ne voidaan antaa tapauskohtaisesti kuitenkin konventtia varten. Valmistelukunnalle ku-

vattu tehtävä tarkastella perustuslaillisen sopimuksen tarkistusehdotuksia ja antaa yksimielisesti suosituksensa jäsenvaltioiden edustajien HVK:lle näyttää perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi mahdollistavan eri tulkinnat siitä, tuleeko konventin olla yksimielinen vai voiko se antaa suosituksensa HVK:lle sisäistä yksimielisyyttä saavuttamatta, mutta ilman virallisesti esitettäviä eriäviä mielipiteitä.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että jos konventtimenetelmästä tulee pysyvä osa sopimusten muuttamismenettelyä, sen roolia, työskentelytapoja ja johtamista on arvioitava. Jos konventtia on tarkoitus jatkossa käyttää todellisena konsensuksenrakentajana, olisi myös sen johtelinten kokoonpanoltaan vastattava tätä roolia.

Suuri valiokunta pitää lausunnossaan konventtimenetelmää kannatettavana, mutta katsoo, että työn organisointiin, konventin kokoonpanoon ja erityisesti sen johdon tasapuolisuuteen tulee jatkossa kiinnittää enemmän huomiota. Suuri valiokunta yhtyy lausunnossaan valtioneuvoston kantaan menetelmän soveltamisesta tapauskohtaisesti sekä valtioneuvoston kantaan Euroopan parlamentin asemasta konventin koolle kutumisessa.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan konventtimenetelmästä perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyin konventin organisointia koskevin täsmennyksin.

Nykyisten perussopimusten kumoaminen ja oikeudellinen jatkuvuus

Sopimus Euroopan perustuslaista kumoaa voimaan tullessaan Euroopan yhteisön perustamis-sopimuksen ja sopimuksen Euroopan unionista samoin kuin perustuslailliseen sopimukseen liitettävässä pöytäkirjassa erikseen määriteltävät muut asiakirjat ja sopimukset, joilla yhteisön perustamissopimusta ja unionisopimusta on muutettu tai täydennetty. Perustuslaillisen sopimuksen I-1 artiklassa todetaan, että perustuslailla perustetaan Euroopan unioni.

Valtioneuvosto pitää määräyksiä perustuslaillisen sopimuksen ja unionin nykyisen primääri-

ja sekundäärioikeuden välisestä suhteesta yleisesti ottaen onnistuneina, ja niihin on hallitusten välisessä konferenssissa tarpeellista valtioneuvoston mukaan esittää vain eräitä vähäisiä, luonteeltaan teknisiä parannusehdotuksia. Oikeusvarmuuden kannalta erityisen perusteltuna voidaan pitää ratkaisua, jossa yhtäältä kumottava unionin primäärioikeus ja toisaalta voimaan jäävät unionin toimielinten säädökset luetellaan tyhjentävästi perustuslailliseen sopimukseen liitettävissä pöytäkirjoissa. Kyseisten pöytäkirjojen laatiminen tulee kuitenkin edellyttämään asiaan liittyvien oikeudellisten näkökohtien huolellista selvittämistä.

Valtioneuvosto voi selonteon mukaan hyväksyä määräykset aikaisempien perussopimusten kumoamisesta sekä oikeudellisesta jatkuvuudesta Euroopan yhteisöön ja Euroopan unioniin nähden. Valtioneuvosto edellyttää, että jäsenvaltioiden hallitusten oikeudelliset asiantuntijat voivat osallistua nykyisen primäärioikeuden voimassaoloa koskevaan työhön. Suomen osalta tämä on erityisen tärkeää Suomen liittymissopimuksen ja siihen liitettyjen pöytäkirjojen osalta.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantoihin ja viittaa Suomen liittymissopimuksen osalta edellä käsiteltyyn kysymykseen Suomen työeläkejärjestelmää koskevan poikkeuksen turvaamisesta.

Ahvenanmaa-pöytäkirjan asema

Suomen kannalta tärkeä, nykyisten perussopimusten ja uuden perustuslaillisen sopimuksen väliseen oikeudelliseen jatkuvuuteen liittyvä erityiskysymys koskee Ahvenanmaasta tehtyä pöytäkirjaa, joka on liitetty Itävaltaa, Suomea ja Ruotsia koskevaan liittymisasiakirjaan pöytäkirjana N:o 2. Pöytäkirjan nojalla Ahvenanmaahan sovelletaan tiettyjä poikkeuksia yhteisöoikeuden alalla.

Valtioneuvosto tulee selonteon mukaan varmistamaan sen, että Ahvenanmaa-pöytäkirja liitetään tarvittaessa perustuslailliseen sopimukseen ja että siihen tehdään vain liittämisen edellyttämät tekniset muutokset.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamaansa selvitykseen viitaten, että tässä yhteydessä on varmistettava Ahvenanmaa-pöytäkirjaankin sisältyvän Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisen erityisaseman säilyttäminen erityisesti Ahvenanmaan demilitarisoidun ja neutralisoidun aseman osalta.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston Ahvenanmaa-pöytäkirjaa koskeviin kantoihin.

Perustuslaillisen sopimuksen hyväksyminen ja voimaantulo

Konventin ehdotuksen mukaan perustuslaillisen sopimuksen voimaantulon edellytyksenä on, että jokainen sopimuspuoli on ratifioinut sopimuksen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Siltä varalta, että kahden vuoden kuluttua sopimuksen allekirjoittamisesta ja neljän viidesosan jäsenvaltioista ratifioitua sopimuksen yhdellä tai useammalla jäsenvaltiolla ilmenisi vaikeuksia ratifioida sopimus, sopimuksen allekirjoittamista koskevaan päätösasiakirjaan liitettävässä julistuksessa todetaan Eurooppa-neuvoston ottavan asian käsiteltäväkseen. Julistuksella ei valtioneuvoston mukaan mahdollisteta poikkeamista sopimuksen hyväksymistä ja voimaantuloa koskevasta menettelystä, vaan Eurooppa-neuvoston tehtävänä olisi lähinnä arvioida tilanteen poliittiset seuraukset. Valtioneuvosto ei pidä todennäköisenä, että konventin ehdotukseen tältä osin kohdistuisi muutospainetta hallitusten välisessä konferenssissa. Valtioneuvosto kannattaa perustuslaillisen sopimuksen hyväksymistä, ratifiointia ja voimaantuloa koskevia määräyksiä. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan.

Perustuslaillisen sopimuksen tarkistaminen

Valtioneuvosto katsoo, että perustuslaillista sopimusta koskevien tarkistusten voimaantulon edellytyksenä on jatkossakin oltava kaikkien jäsenvaltioiden valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti suorittama ratifiointi. Valtioneuvosto voi kuitenkin tarvittaessa harkita mahdollisuuksia yksinkertaisemman tarkistusmenet-

telyn käyttöön ottamiseksi, mikäli menettelyn käyttöä rajataan etukäteen riittävän yksiselitteisesti. Sopimusmuutosten voimaantulon edellytyksenä on kuitenkin aina oltava kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyntä.

Ulkoasiainvaliokunta totesi lausunnossaan UaVL 9/2002 vp selonteon kantaa vastaavasti, että myös sopimuksen ei-perustuslaillisen osan määräysten muuttamisesta on kaikissa tapauksissa tehtävä jäsenvaltioiden yksimielinen päätös.

Suuri valiokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että konventin ehdotusten nojalla Eurooppa-neuvostolle on siirtymässä merkittävää valtaa muuttaa uutta perustuslaillista sopimusta. Kuten edellä on esitetty, ulkoasiainvaliokunta suhtautuu suuren valiokunnan tavoin varauksellisesti Eurooppa-neuvostolle annettuihin sopimuksen muuttamista koskeviin valtuutuslausekkeisiin.

Eurooppa-neuvostolla on konventin ehdotusten mukaan valtuutus muuttaa sopimusta seuraavissa kysymyksissä:

- päättää Euroopan parlamentissa vuoden 2009 jälkeen noudatettavasta paikkajaosta (I-19.2 art.)
- päättää ministerineuvoston puheenjohtajuuden vuorottelua koskevat säännöt (I-23.4 art.)
- päättää siirtymisestä erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen (I-24.4 art.)
- päättää siirtymisestä yksimielisestä päätöksenteosta määränemistöpäätöksiin sopimuksen III osassa määritellyissä asioissa (I-24.5 art.)
- päättää komission jäsenten vuorottelua koskevista periaatteista (I-25.3 art.).

Kaikki edellä mainitut kysymykset edellyttävät nykyisin perussopimuksen muuttamista hallitusten välisessä konferenssissa (poikkeuksena Nizzan sopimukseen sisältyvä pöytäkirja, joka valtuuttaa neuvoston päättämään komission jäsenmäärästä ja vuorottelun periaatteista, kun unioniin on liittynyt 27 jäsentä).

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kantaan perustuslaillisen sopimuksen tarkistamisesta.

Ulkoasiainvaliokunta pitää jäsenvaltioiden toimivallan kannalta huolestuttavana, että konventin ehdotuksella on Eurooppa-neuvostolle myönnetty merkittäviä valtuuksia muuttaa uutta perustuslaillista sopimusta.

Hallitusten välinen konferenssi

Suuri valiokunta toteaa lausunnossaan unionisopimuksen 48 artiklaan viitaten, että konventin pohjaehdotuksesta huolimatta 4. lokakuuta 2003 alkavan hallitusten välisen konferenssin pitää olla aito neuvotteluprosessi, jossa yhteisellä sopimuksella hyväksytään uusi sopimus Euroopan perustuslaista.

Suuri valiokunta edellyttää lausunnossaan valtioneuvostolta hallitusten välisen konferenssin aikana eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamista kaikissa neuvottelujen vaiheissa, jotta eduskunta voi tarvittaessa arvioida kantojaan uudelleen. Lisäksi valtioneuvoston tulee selonteossa esittämällään tavalla toimittaa eduskunnalle tarvittaessa myös kirjallisia selvityksiä mahdollisesti uusista esille nousevista kysymyksistä.

Ulkoasiainvaliokunta esitti Nizzan sopimuksen hyväksymisen yhteydessä (UaVM 18/2001 vp) arvion, jonka mukaan valtioneuvosto huolehti koko Nizzan neuvotteluprosessin ajan moitteettomasti eduskunnan myötävaikuttamisen turvaamisesta kaikissa neuvottelujen vaiheissa ja kaikkien neuvoteltavina olleiden asiakysymysten osalta. Ulkoasiainvaliokunta totesi mietinnössään yhteydenpidon valtioneuvoston ja eduskunnan asianomaisten valiokuntien (ulkoasiainvaliokunta ja suuri valiokunta) välillä jatkuneen myös Nizzan Eurooppa-neuvoston kokouksen aikana. Valiokunta piti suuren valiokunnan tavoin tätä menettelyä hyvänä osoituksena valtioneuvoston ja eduskunnan toimivasta yhteistyöstä.

Suuri valiokunta tukee lausunnossaan valtioneuvoston näkemystä sopimusehdotuksen kieli-

asun heikkoudesta. Kielellisesti epätarkat ilmaisu-
t jättävät liikaa tulkinnanvaraa ja saattavat ai-
heuttaa päätöksenteon siirtymistä muilta toimi-
elimiltä EU:n tuomioistuimelle. Ulkoasiainva-
liokunta yhtyy suuren valiokunnan kantaan ja to-
teaa, että valtioneuvoston tulee huolehtia suo-
menkieliseen sopimustekstiin sisältyvien epä-
kohtien korjaamisesta jo HVK:n aikana, vaikka
lopullisen tekstin tarkistus tapahtuukin vasta
HVK:n päättymisen jälkeen. Sopimustekstin
ruotsinkielisen tekstin tarkistamisen osalta va-
liokunta pitää tärkeänä yhteistyötä Ruotsin kans-
sa.

*Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valio-
kunnan kantaan HVK:n luonteesta todel-
lisena neuvotteluprosessina sekä tarpee-
seen tarkistaa konventin ehdotuksen suo-
menkielinen kieliasu.*

*Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että val-
tioneuvosto pitää eduskunnan ja sen
asianomaiset valiokunnat perustuslain
säännösten mukaisesti jatkuvasti ajan ta-
salla hallitusten välisen konferenssin ta-
pahtumista sekä Suomen kannanmuodos-
tuksesta ja siinä mahdollisesti tapahtuvis-
ta muutoksista.*

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta
ehdottaa,

*että eduskunta hyväksyy selonteon ja
saattaa tämän mietinnön ja siihen sisäl-
tyvät lausumat valtioneuvoston tietoon.*

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

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

Petri Neittaanmäki /kesk
Maija Perho /kok
Suvi-Anne Siimes /vas
Jari Vilén /kok
Ben Zyskowitz /kok
vjäs. Kauko Juhantalo /kesk
Saara Karhu /sd
Esko-Juhani Tennilä /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Antti-Juha Peltta-
ri.

VASTALAUSE

*Perustelut**TOISENLAINEN TULEVAISUUS ON MAHDOLLINEN*

Kansainvälinen kilpailu painaa koko ajan veroja, työehtoja ja ympäristönormeja alaspäin. Samalla se heikentää kansallisella tasolla aikaansaatuja yhteiskunnallisia saavutuksia. Siksi suomalainen hyvinvointivaltiokaan ei selviä yksin, vaan sen vahvistamiseen ja kehittämiseen tarvitaan myös eurooppalaista vetoapua. Sitä saadaan, kun politiikka ymmärretään myös Euroopan tasolla selvästi tahdon eikä vain muutoksiin sopeutumisen asiaksi. Sellainen politiikka edellyttää Suomelta aktiivisuutta myös eurooppalaisten tavoitteiden asettamisessa, ei ainoastaan muiden esittämiin muutoksiin sopeutumisessa.

Hallituksen antaman HVK-selonteon eduskuntakäsittelyssä on kyse siitä, antaako eduskunta hallitukselle poliittisesti velvoittavia ohjeita EU:n perustuslakiluonnosta koskevissa asioissa vai ei. Jos maamme Eurooppa-politiikasta halutaan tehdä myös tahdon asia, pelkkä analyttisesti korkeatasoinen pohdinta ei yksin riitä, vaan pohdintaa tulee ryhdittää myös hallitusta selkeästi velvoittavilla ohjeilla ja aktiivisesti tulevaisuuteen suuntautuvilla poliittisilla tavoitteilla.

Euroopan unioni oli jo historiansa alussa rauhanyhteisö, sillä sen tavoitteena oli uuden sodan estäminen Euroopassa. Rauhaa tavoiteltiin alusta asti taloudellisen yhteistyön ja yhteisten arvojen jakamisen, ei asevarustelun eikä sotilaallisen varustautumisen kautta. Rauhanyhteisönä toimiminen on olennaisen tärkeä tavoite myös tämän päivän maailmassa.

Rauhaa rakentavan diplomatian ja sovittelun tie on ollut EU:n lähtökohta myös silloin, kun se on toiminut oman alueensa ulkopuolella. Rauhanyhteisön edistäminen, kansainvälisen oikeuden tarkka noudattaminen ja kehittäminen sekä YK:n peruskirjan periaatteiden kunnioittaminen asetetaan EU:n tavoitteeksi myös perustuslakiluon-

noksessa. Se on erittäin hyvä asia samoin kuin sekin, että EU:n tavoitteisiin luetaan myös maapallon kestävä kehitys ja kansojen välinen yhteisvastuu, vapaa ja oikeudenmukainen kauppa sekä ihmisoikeudet. On tärkeää, että EU edistää näitä tavoitteita myös käytännössä.

Myös monet EU:n yhteisen ulkopolitiikan tähänastiset menestystarinat ovat liittyneet monenkeskisen yhteistyön tekemiseen ja laajasti jaettujen yhteisten arvojen edistämiseen. Siitä kelpaavat esimerkiksi vaikkapa Kioton ilmastopöytäkirja ja Kansainvälinen rikostuomioistuimien perustaminen. Siksi on tärkeää, että EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka nojaa jatkossakin monenkeskisen yhteistyön periaatteeseen. Yksi tämän periaatteen käytännön sovellutuksista on se, että EU hankkii myös omille sotilaallisille kriisinhallintaoperaatioilleen YK:n turvallisuusneuvoston ennakkohyväksynnän. Tätä periaatetta tulee kunnioittaa myös Suomen kansallisessa lainsäädännössä (*Vastalauseen lausumaehdotus 1*).

Rauhan edistämisen ohella EU:lla on tärkeä rooli myös globalisaation hallinnan välineenä. Tämäkin rooli kumpuaa monenkeskisen yhteistyön ideasta ja siitä, että maailmanlaajuisiksi tulille markkinoille yritetään luoda sitovia pelisääntöjä yhdessä. Siksi EU-jäsenyys ei saa olla Suomellekaan pelkkä mielikuvahanke tai halu kuulua oikeaan viiteryhmään.

EU:hun kannattaa kuulua siksi, että sen avulla politiikalle voidaan vallata takaisin sitä tilaa, jota kansainvälistyneet markkinat ovat vieneet kansalliselta tasolta. EU:n ylikansallinen päätöksenteko antaa myös mahdollisuuden edistää rajat ylittävien ympäristöongelmien ratkaisemista ja sosiaalisemman Euroopan ja oikeudenmukaisemman maailman kehittämistä. Tästä näkökulmasta katsottuna EU:n tärkeä tehtävä on edistää esimerkiksi ympäristöturvallisuutta, sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja kansainvälisen verokilpailun kuriin saamista.

Vasemmistoliiton mielestä integraation syvenemisen moottoriksi tarvitaan nyt sosiaalinen, ei

suinkaan sotilaallinen Eurooppa. Mielestämme EU-maiden yhteisiä tavoitteita tulee asettaa aivan muilla elämänaloilla kuin aseiden hankinnassa ja sotilaallisten voimavarojen kehittämisessä. Mielestämme EU:n tavoitteeksi pitää asettaa oikeudenmukaisuuden, ei asevarustelun globalisoiminen, ja siksi EU tulee säilyttää jatkosakin nimenomaan siviiliorganisaationa.

Perustuslakiluonnoksessa niin ei valitettavasti tapahdu. Luonnoksessa ehdotetaan, että EU:n jäsenmaat sitoutuvat asteittain parantamaan sotilaallisia voimavarojaan. Samankaltaista sitoutumista ei tavoitella esimerkiksi työllisyyden, sosiaaliturvan ja koulutuksen parantamiseksi eikä köyhyyden poistamiseksi. Lisäksi perustuslakiluonnokseen sisältyvät määräykset EU:n niin sanotun voimavaraytimen ja turvatakuuytimen muodostamisesta kehittäisivät unionia merkittävästi puolustus- ja sotilasliiton suuntaan. Sellainen kehityssuunta on huono sekä globalisaation asettamien kehityshaasteiden että EU:n sisäisen sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämisen kannalta.

Hallitus toteaa selonteossaan, että sotilaallisten voimavarojen lisäämistavoite ei sovi perustuslaillisen sopimuksen luonteeseen. Vasemmistoliitto on asiasta samaa mieltä. Mielestämme sotilaallisten voimavarojen arviointitehtäviä ei ole syytä antaa myöskään kaavaillulle puolustusmateriaalivirastolle.

EU:n sotilaallisen kehityksen vahvistaminen on mielestämme ongelmallista myös siksi, että se vie helposti voimavaroja ja poliittista huomiota unionin muulta ulkosuhdetoiminnalta. Vaaravyöhykkeessä on erityisesti EU:n asema kehitysyhteistyön suurvaltana ja siviilikriisin hallinnan edelläkävijänä ja kehittäjänä.

Vasemmistoliiton mielestä EU:n turvallisuuspoliittiset tehtävät ja ajankohtaiset haasteet ovat kokonaan kriisinhallinnan ja globaalien vakauden edistämisen kuten esimerkiksi kehitysyhteistyön ja oikeudenmukaisen maailmankaupan alueella, eivät yhteisessä puolustuksessa. Siksi EU:n kriisinhallintakapasiteettiakin on kehitettävä niin, että sen ytimenä on konfliktien ennaltaehkäisy, siviilikriisinhallinta ja sotilaallisessa kriisinhallinnassa tarvittavien valmiusjoukko-

jen kehittäminen, ei kolmansiin maihin puuttumiseen tarkoitettujen taistelujoukkojen muodostaminen.

Perustuslakiluonnoksessa ehdotettuihin turvatakuuihin liittyy Suomen osalta myös erityiskysymys sotilaallisesta liittoutumattomuudesta ja sen mahdollisesta murenemisestä. Monien asiantuntijoiden mielestä turvatakuuiden sisällyttäminen perustuslakiin ja niiden piiriin hakeutuminen merkitsee käytännössä maamme Nato-jäsenyyttä. Sotilaallinen liittoutuminen ei ole Vasemmistoliiton eikä hallitusohjelman mukaan myöskään maamme hallituksen tavoite. Siksi hallituksen on toimittava niin, että turvatakuuta koskeva ehdotus poistetaan perustuslaillisesta sopimuksesta (*Vastalauseen lausumaehdotukset 2–4*).

Suomalaisen yhteiskuntamuodon ja kansalaisten välisen tasa-arvon kannalta on tärkeää, että koulutuksesta ja terveydenhuollosta ei tehdä perustuslakisopimuksen epäselvillä määräyksillä kauppatavaraa ja että koulutusta ja terveydenhuoltoa ei muutoinkaan alisteta elinkeino- eikä kauppapoliittisille päämäärille. Sama koskee myös muita peruspalveluita ja Suomen liittymissopimuksessa mainittua lakisääteistä työeläkejärjestelmää. Vasemmistoliitto on tyytyväinen siitä, että eduskunta on ottanut näihin asioihin selkeästi hallituksen selontekotekstiä vahvemman ja tavoitteellisemman kannan, joka velvoittaa hallitusta myös poliittisesti.

Peruspalveluiden tasa-arvoisesta saatavuudesta huolehtiminen ja se, että palveluista ei tehdä kauppatavaraa, on asia, joka ei suinkaan erota vaan yhdistää Euroopan eri maiden kansalaisia ja heidän järjestöjään. Siksi sen soisi yhdistävän myös eurooppalaisia hallituksia. Euroopan unioni voi kehittyä kansalaisten hyvinvointia ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta vahvistavaan suuntaan vain, jos se ottaa askeleita sosiaalisia oikeuksia lujittavaan, ei niitä uhanalaiseksi tekevään suuntaan.

Sosiaalisen Euroopan rakentamisen teemat nousivat kyllä esille konventissa, mutta ne jäivät työn loppumetreillä muiden asioiden alle. Se on EU:n tulevaisuuden kannalta huono asia, sillä globalisaation hallinnan keskeisimmät haas-

teet liittyvät juuri siihen, että globalisaatio saatasiin jatkossa hyödyttämään nykyistä useampia ihmisiä. Siksi on tärkeää, että eduskunta velvoittaa hallitusta toimimaan niin, että kansalaisten laajaa tukea nauttiva sosiaaliturva- ja peruspalvelujärjestelmämme ei perustuslakisopimuksen myötä ainakaan heikkene ja että myös arjen turvan kannalta tärkeän työeläkejärjestelmän asema säilyy ennallaan.

Globalisaation hallinnan kannalta ongelmaksi jää edelleen se, että perustuslakiluonnos ei sisällä mahdollisuutta siirtyä määräenemmistöpäätöksiin pääoma- ja yritysverotuksen saralla. Se vaikeuttaa hyvinvointivaltion rahoituspohjan vahvistamista koko Euroopassa. Sama ongelma koskee myös energia- ja ympäristöveroja ja useimpia työelämän oikeuksia. Suomea ei houkutella missään mukaan näihin kansalaisten sosiaalisia oikeuksia ja hyvinvointivaltion rahoituspohjaa lujittaviin ytimiin, sillä sellaisia EU-ytimiä ei ole vielä edes olemassa. Niiden luomisessa Suomen on oltava tulevaisuudessa aktiivinen ja aloitteellinen itse.

Euroopan unionissa tarvitaan myös demokratiaa ja ajatusta siitä, että kansalaisillakin on sanansa sanottavana oman maansa ja maanosansa tulevaisuudesta. Demokratiaan kuuluu myös se, että ihmisten arjen ääni saa jalansijaa poliittisessa päätöksenteossa. Arjen ääntä tarvitaan myös eurooppalaisten hallitusten neuvottelutavoitteissa ja niiden keskinäisessä tärkeysjärjestyksessä.

Konventin tekemän ehdotuksen mukaan sopimus Euroopan unionin perustuslaista ilmentää sekä valtioiden että kansalaisten poliittista tahtoa. Kansalaisten tahdon ilmenemisen kannalta on tärkeää, että niin Suomen kuin muidenkin jäsenmaiden kansalaiset saavat ilmaista oman kantansa perustuslakiin kansanäänestyksessä.

Kansanäänestys on yksi tapa lisätä keskustelua Euroopan tulevaisuuden kannalta tärkeistä kysymyksistä. Se on myös hyvä tapa lähentää unionia ja sen kansalaisia toisiinsa. Se, että päätös kansanäänestyksen järjestämisestä tehdään hyvissä ajoin ennen hallitusten välisen konferenssin päättymistä, lisää kansalaisten kiinnostusta myös itse HVK-prosessia ja siellä tapahtuvia neuvotteluja kohtaan ja luo sitä kautta hyvän

pohjan myös lopullista perustuslakiehdotusta koskevalle laajalle ja monipuoliselle keskustelulle (*Vastalauseen lausumaehdotus 5*).

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että mietinnön otsikon "Kriisinhallinta" alla olevan lausumaehdotuksen toisen virkkeen sijasta hyväksytään vastalauseen 1. lausumaehdotus,

että mietinnön otsikon "Rakenneyhteistyö vaativissa sotilaallisissa tehtävissä (voimavaraydin)" alla olevan lausumaehdotuksen sijasta hyväksytään vastalauseen 2. lausumaehdotus,

että mietinnön otsikon "Yhteinen puolustus (turvatakuuydin)" alla olevan lausumaehdotuksen sijasta hyväksytään vastalauseen 3. lausumaehdotus,

että mietinnön otsikon "Puolustusmateriaali-, tutkimus- ja voimavaravirasto" alla olevan lausumaehdotuksen toinen lause korvataan vastalauseen 4. lausumaehdotuksella ja

*että mietinnön otsikon "Kansanäänestys" alla olevan lausumaehdotuksen sijasta hyväksytään vastalauseen 5. lausumaehdotus (**Vastalauseen lausumaehdotukset**).*

Vastalauseen lausumaehdotukset:

1. *Valiokunta edellyttää valtioneuvoston aloitteellisuutta perustuslaillisen sopimuksen täydentämiseksi siten, että EU:n sotilaallisilla kriisinhallintaoperaatioilla on aina oltava YK:n turvallisuusneuvoston hyväksyntä.*
2. *Valiokunta edellyttää, ettei EU:n sisälle muodosteta ns. puolustusydintä, jonka tavoitteena on unionin sotilaallisen kehityksen vahvistaminen ja interventiojoukkojen muodostaminen.*

3. *Valiokunta edellyttää, että hallituksen on tarvittaessa käytettävä veto-oikeutta estääkseen turvatakuita koskevan ehdotuksen sisällyttämisen perustuslailliseen sopimukseen tai erilliseen julistukseen.*
4. *Valiokunta edellyttää valtioneuvoston toimivan niin, ettei hallitusten välisessä konferenssissa hyväksytty konventin ehdotusta, että puolustusmateriaaliviraston tehtäväksi tulisi sotilaallisten voimavarojen arviointi.*
5. *Valiokunta pitää kansalaisten EU:ta kohtaan tunteman luottamuksen ja siitä saatavan tiedon lisäämisen vuoksi tärkeänä, että EU:n perustuslaista järjestetään kansanäänestys. Valiokunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle lakiesityksen neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä ensi kesänä pidettävien Euroopan parlamenttivaalien yhteydessä, jotta kansalaiset voivat ottaa kantaa EU:n perustuslakia koskevan ehdotuksen hyväksymiseen tai hylkäämiseen.*

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 2003

Suvi-Anne Siimes /vas
Esko-Juhani Tennilä /vas