

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2006 vp

Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin perustuskisopimuksesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ulkoasiainvaliokunta on 9 päivänä joulukuuta 2005 lähettänyt hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten valtioneuvoston selonteon Euroopan unionin perustuskisopimuksesta (VNS 6/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Päivi Kaukoranta, valtioneuvoston kanslia
- yksikön päällikkö Sakari Vuorensola, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Päivi Leino-Sandberg, oikeusministeriö

- lainsäädäntöneuvos Kari Parkkonen ja lainsäädäntöneuvos Laura Yli-Vakkuri, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Liisa Heinonen, työministeriö
- johtaja Keijo Sahrman, Suomen Kuntaliitto
- professori Tuomas Ojanen
- dosentti Teija Tiilikainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Tullihallitus
- Oulun lääninhallitus
- Lapin liitto
- Pirkanmaan liitto
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Palkansaajajärjestö Pardia ry.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

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

Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestysten jälkeen Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuussa 2005 ottaa perustuskisopimuksen suhteen pohdintataun. Eurooppa-neuvoston julkilausuman mukaan "pohdinta-aikana kussakin maassa käydään laaja keskustelu, johon otetaan mukaan niin kansalaiset, kansalaisyhteiskunta, työmarkkinaosapuolet, kansalliset parlamentit kuin poliittiset puolueetkin. Tätä aktivoivaa keskustelua, jota jo käydään useissa jäsenvaltioissa, on vahvistettava ja laajennettava. Myös unionin toimielinten tulee osallistua keskusteluun; tässä

suhteessa komissiolla on merkittävä tehtävä." Eurooppa-neuvosto päätti palata asiaan vuoden 2006 ensimmäisellä vuosipuoliskolla eli Itävallan puheenjohtajakaudella tehdäkseen kokonaisarvion jäsenvaltioissa käydyistä keskusteluista ja päättääkseen prosessin jatkosta.

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

sopimuksesta ovat valtioneuvoston tiedossa, ennen kuin Eurooppa-neuvosto palaa siihen Itävallan puheenjohtajakaudella.

Perustuslakisopimusta koskevan yksityiskohdallisen tarkastelun lisäksi selontekoon sisältyy yleisluontoinen osuus siitä, miten unionia tulisi kehittää tulevaisuudessa. Selonteossa käsitellään lyhyesti myös unionin laajentumista, joka liittyy kiinteästi unionin tulevaisuudesta Euroopassa käytävään keskusteluun.

Valtioneuvoston selonteon tarkoituksena on pohjustaa perustuslakisopimusta ja Euroopan tulevaisuutta koskevaa laajaa keskustelua eduskunnassa. Valtioneuvosto toivoo, että selonteko olisi hyödyksi myös Euroopan unionin tulevaisuudesta käytävässä kansalaiskeskustelussa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallintovaliokunta keskittyy tarkastelemaan sopimusta Euroopan perustuslaista, jäljempänä perustuslakisopimus, oman toimialansa näkökulmasta keskittyen ennen kaikkea oikeus- ja sisäasioiden, alue- ja rakennepolitiikan sekä hyvän hallinnon ja avoimuuden kysymyksiin. Hallintovaliokunta yhtyy valtioneuvoston selonteossaan esittämiin linjauksiin seuraavin painotuksin.

Oikeus- ja sisäasiat

Oikeus- ja sisäasiat sisältyvät perustuslakisopimuksessa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen. Valiokunta pitää merkittävänä uudistuksena sitä, että pilarijako poistuu ja nykyisissä sopimuksissa hajallaan olevat oikeus- ja sisäasioita koskevat määräykset siirretään yhteen lukuun ja yhdenmukaisten menettelyjen piiriin. Yhteispäätösmenettely ja asioiden käsittelyssä pääsääntöisesti noudatettava määräenemmistö-päätöksenteko lisäisi lainsäädäntömenettelyjen tehokkuutta. Euroopan parlamentin asema vahvistuisi, kun se yhteispäätösmenettelyn kautta osallistuisi täysipainoisesti EU-lainsäädännön valmisteluun kaikilla oikeus- ja sisäasioiden sektoreilla.

Uudistus on edistysaskel etenkin poliisiyhteistyön näkökulmasta, sillä III pilarin mukainen säännöstö, joka koostuu yleissopimuksista, puitepäätöksistä ja muista oikeudellisista välineistä, on varsin hajanainen ja päätöksenteko on osoittautunut hitaaksi. Myös täytäntöönpanossa on sitovan lainsäädännön puuttuessa ollut ongelmia. Rajavalvonta-, maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan alalla on voitu jo vuoden 2005 alusta tehdä päätökset eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta yhteispäätösmerkityksessä määränemmistöllä, joten näiltä osin uudistus lähinnä varmistaisi sen, että normaali lainsäädäntö olisi voimassa kaikilta osin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että unionin oikeuden yleiset periaatteet sekä unionin toimivaltaa ja sen käyttöä koskevat periaatteet, kuten toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate, ulottuvat pilarijaon poistamisen myötä koko oikeus- ja sisäasioiden sektorille. Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaa koskevien yleisten periaatteiden soveltaminen eräin poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevin poikkeuksin koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella vahvistaisi perusoikeuksien ja muun oikeusturvan toteutumista. EU-tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle jäisivät edel-

leen poliisiviranomaisten ja muiden lainvalvontaviranomaisten toteuttamien toimien pätevyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi sekä jäsenvaltion velvollisuuksien täyttämisen arviointi yleisen järjestyksen ylläpitämisen ja sisäisen turvallisuuden suojaamisen osalta. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että uudistus on tehty ottaen huomioon poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön erityispiirteet, jotka liittyvät jäsenvaltioissa viranomaisen julkisen vallan käyttöön sekä yleisemminkin valtion täysivaltaisuuteen. Jäsenvaltioilla säilyisi aloiteoikeus komission rinnalla. Myös jäsenvaltioiden ja kansallisten parlamenttien roolia toiminnan arvioinnissa ja valvonnassa korostetaan.

Sisällöllisesti perustuslakisopimus ei toisi merkittäviä muutoksia rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa tai poliisiyhteistyötä koskeviin määräyksiin, koska niiden keskeiset elementit sisältyvät jo nykyisiin sopimusteksteihin. Rajavalvontapolitiikan toteuttamisessa keskeisessä asemassa ovat jatkossakin viranomaisten yhteistyö ja sitä koskevat unionin toimenpiteet sekä viisumipolitiikka. Huomionarvoista on kuitenkin muun muassa se, että turvapaikka-asioissa siirryttäisiin vähimmäissäänöstä perustuslakisopimuksen mukaiseen yhteiseen politiikkaan. Valiokunta pitää tärkeänä myös sitä, että maahanmuuttoa koskevaa toimivaltajakoa on selkeytetty nykyisestä. Perustuslakisopimuksen nimenomaisen määräyksen mukaan unionilla ei ole toimivaltaa päättää siitä, kuinka paljon kolmansista maista tulevia kolmansien maiden kansalaisia päästetään unionin jäsenvaltioiden alueelle hakemaan työtä palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana. Kotouttamiseen liittyen perustuslakisopimus sisältää uuden oikeusperustan, joka mahdollistaisi sen, että eurooppalailla tai -puiteilla voidaan säätää toimenpiteistä, joilla kannustetaan ja tuetaan jäsenvaltioiden toimintaa niiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseksi. Toimenpiteet eivät kuitenkaan saa sisältää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.

Operatiivinen yhteistyö jäsenvaltioiden lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten ja EU:n eri toi-

mijoiden, kuten Europolin, Eurojustin ja rajavalvontaviraston, kesken on jo tällä hetkellä keskeinen osa oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä. Perustuslakisopimuksessa nostetaan operatiivisen yhteistyön tehostaminen yhdeksi oikeus- ja sisäasioiden painopisteeksi. Neuvoston yhteyteen muun muassa perustettaisiin pysyvä komitea operatiivisen yhteistyön edistämiseksi sisäiseen turvallisuuteen kuuluvissa asioissa. Valiokunnan näkemyksen mukaan säännökset edistävät mahdollisuuksia eri toimijoiden strategiseen ohjaukseen ja operatiivisen toiminnan nykyistä parempaan yhteensovittamiseen.

Tässä yhteydessä valiokunta toteaa myös myönteisenä sen, että pelastuspalvelu saa oman oikeusperustan unionin politiikkoja täydentävään lukuun. Pelastuspalveluasiat eivät kuulu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen piiriin, mutta ne liittyvät läheisesti oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön. Perustuslakisopimus merkitsee pelastuspalveluyhteistyön osalta selvää vahvistusta, sillä nykyisissä perussopimuksissa ei ole sille nimenomaista oikeusperustaa ja sen osalta on jouduttu soveltamaan useita eri politiikka-aloja koskevia määräyksiä.

Kuntien ja alueiden asema perustuslakisopimuksessa

Kuntien ja alueiden asema korostuu perustuslakisopimuksessa huomattavasti laajemmin kuin nykyisissä perussopimuksissa. Tässä suhteessa yksi keskeisistä on perustuslakisopimuksen säännös, jonka mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja perustuslaillisia rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni toimii niillä aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan siinä tapauksessa, että jäsenvaltiot eivät voi keskuhallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita. Läheisyysperiaate korostaa sitä, että päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. Alueellinen yhteenkuuluvuus on sisällytetty unionin toiminnan tavoittei-

siin. Alueiden komitean roolia on vahvistettu antamalla sille kanneoikeus Euroopan unionin tuomioistuimessa, jos se katsoo, että lainsäädännössä ei ole kuntia tai alueita koskevissa kysymyksissä noudatettu toissijaisuusperiaatetta. Keskeinen uudistus kuntien ja maakuntien kannalta on komissiolle asetettu velvoite kuulla muun muassa kuntien ja alueiden etujärjestöjä unionin säädösvalmistelussa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntien ja alueiden merkitys tunnustetaan perustuslakisopimuksessa. Kunnat ja alueet ovat kaikissa EU-maissa elimellinen osa valtion demokraattista rakennetta. EU-lainsäädännöstä ja ohjelmista on arvioitu toimeen pantavan jopa kaksi kolmasosaa paikallisella ja alueellisella tasolla. Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, kunnilla on laaja yleinen toimivalta ja perustuslailla suojattu itsehallinto. Hyvinvointipalvelujen ja teknisen infrastruktuurin ylläpitäjinä kunnilla ja alueilla on kaikissa Pohjoismaissa keskeinen asema. Eurooppalaisissa kilpailukykyvertailuissa on annettu tunnustusta pohjoismaiselle mallille, ja valiokunnan mielestä on myönteistä, että perustuslakisopimus antaa tukea sille, että tältä pohjalta voidaan jatkaa.

Valiokunta on aiemmissa kannanotoissaan tähdentänyt sen varmistamista, ettei kauppapolitiikan kautta voida supistaa julkisia hyvinvointi- ja peruspalveluja koskevaa kansallista toimivaltaa palveluiden rahoittamisessa, järjestämisessä tai tuottamisessa. Perustuslakisopimukseen sisältyvän niin kutsutun parallellismin periaatteen mukaan unionin kauppapoliittinen toimivalta ei voi koskea kysymyksiä, joissa unionille ei ole luovutettu sisäistä toimivaltaa. Lisäksi perustuslakisopimukseen sisältyy erityinen suoja-lauseke, joka edellyttää yksimielistä päätöksentekoa ministerineuvostossa tiettyjen unionin neuvottelemien kansainvälisten sopimusten yhteydessä. Niihin luetaan myös sosiaali-, koulutus- ja terveystaloudellisia koskevat sopimukset silloin, kun tällaiset sopimukset voivat vakavasti haitata näiden palveluiden järjestämistä kansallisella tasolla ja estää jäsenvaltioita toteuttamasta vastuutaan niiden tuottamisessa. Poikkeukseen vetoava jäsenmaa voi myös saattaa

asian EU:n tuomioistuimen ratkaistavaksi. Valiokunnan arvion mukaan perustuslakisopimuksen säännökset antavat mahdollisuuden turvata julkisten hyvinvointipalveluiden asema kansallisen päätöksenteon ja vastuun piirissä.

Alue- ja rakennepolitiikka

Alue- ja rakennepolitiikan kannalta keskeiset säännökset sisältyvät taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden osastoon. Perustuslakisopimus sisältää tältä osin kaksi keskeistä muutosta. Koheesiopolitiikan tavoitteita koskevaan artiklaan on taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden rinnalle lisätty alueellinen yhteenkuuluvuus. Suomen kannalta merkittävin muutos on kuitenkin se, että tavoiteartiklaan on sisällytetty määritelmä alueista, joihin koheesiopolitiikkaa toteutettaessa kiinnitetään erityistä huomiota. Näihin kuuluvat muiden ohella vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsivät alueet, kuten pohjoisimmat alueet, joiden väestötiheys on erittäin alhainen. Valiokunta toteaa, että määräyksellä luodaan olennaisesti nykyistä paremmat edellytykset turvata pysyvällä tavalla Suomen ja Ruotsin erittäin harvaan asutuille alueille vuoden 1994 liittymissopimuksen pöytäkirjassa n:o 6 tunnustettu erityisasema. Määräystä täydentää perustuslakisopimukseen liitetyn pöytäkirjan n:o 63 säännös, jolla pidetään voimassa vuoden 1994 pöytäkirjan n:o 6 mukainen erittäin harvaan asuttujen alueiden määritelmä ja luettelo siinä tarkoitetuista alueista. Valiokunta katsoo, että pohjoisimpien erittäin harvaan asuttujen alueiden aseman tunnustaminen perussopimuksen tasolla koheesiopolitiikan tavoiteartiklassa vahvistaa olennaisesti kyseisten alueiden asemaa tulevilla rahoituskausilla. Hallintovaliokunta piti kyseisten alueiden aseman tunnustamista perustuslakisopimuksessa yhtenä Suomen kaikkein tärkeimmistä tavoitteista, ja lopputulos täyttää asetetun tavoitteen.

Avoimuus ja hyvän hallinnon periaate

Perussopimusjärjestelmän rakenteelliset muutokset sekä lainsäädäntötoiminnan ja täytäntöönpanotoiminnan eron selkeyttäminen ovat

tärkeitä unionin avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta. Unionin toiminnan arvioinnin ja kansalaisen näkökulmasta keskeistä on se, että avoimuusperiaatteen soveltaminen ulotetaan kaikkiin unionin toimielimiin. Periaatteelliselta kannalta merkityksellisenä on pidettävä sitä, että unionin avoimuutta koskevat määräykset ja unionin oikeusasiamiehen roolin määritelmä on sisällytetty nimenomaan demokraattista järjestelmää koskevien säännösten yhteyteen.

Valiokunta pitää myönteisenä, että unionin toiminnan avoimuuden lisäksi perustuslakisopimus korostaa myös yleisemmin hyvän hallinnon periaatteiden keskeistä merkitystä osana demokratian toteutumista. Perustuslakisopimus luo oikeusperustan hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamiselle. Perusoikeuskirja, joka sisältää muun muassa säännökset hyvän hallinnon takeista, sisällytettiin sellaisenaan perustuslakisopimukseen. Tärkeä tietosuojaa koskeva muutos on se, että perustuslaissa luodaan yhtenäinen ja kattava oikeusperusta kaikelle henkilötietoja koskevalle sääntelylle unionissa mukaan lukien myös nykyinen III pilarin alainen toiminta.

Hallinnon kehittämisen ja läpinäkyvyyden kannalta kaikkia ratkaisuja ei voi pitää aivan kaikilta osin suotuisina. Vaikka Eurooppa-neuvostolle annettu toimivalta tietyissä kysymyksissä muuttaa perustuslakisopimusta niin kutsuttujen valtuuslausekkeiden nojalla tuo tiettyä joustavuutta, voidaan sen samalla katsoa siirtävän valtaa parlamentaarisen valvonnan ulottumattomiin. Toisaalta tilannetta tasapainottaa Eurooppa-neuvoston muuttaminen unionin toimielimeksi, mikä tuo sen avoimuusperiaatteen soveltamisen piiriin.

Lopuksi

Perustuslakisopimus on yhtäältä nykyisten perustuslakisopimusten kodifointia, mutta toisaalta se sisältää myös muutoksia esimerkiksi unionin toimielin- ja päätöksentekomenettelyihin ja vahvistaa normitasolla kansalaisen oikeusasemaa. Sopimuksen kokonaisvaltaisina muutoksina liittyvät unionin oikeusjärjestelmän selkeyttämiseen. Perustuslakisopimuksesta käytävissä keskustelussa on hallintovaliokunnan mielestä tärkeää tuoda esiin perustuslakisopimuksen ja itsenäisten jäsenvaltioiden perustuslakien välinen suhde. Keskeistä on myös todeta se, että unioni käyttää sitä valtaa, jonka jäsenvaltiot ovat sille tietyissä asioissa siirtäneet. Perustuslakisopimus asettaa siten rajat unionin vallan käytölle.

Valiokunta pitää perustuslakisopimusta tarpeellisena parannuksena unionin nykyisiin perustuslakisopimuksiin verrattuna. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että perustuslakisopimus tarjoaisi eri näkökohdat huomioon ottaen tasapainoisen ja Suomen kannalta hyväksyttävän kokonaisuuden, joka vahvistaisi Euroopan unionin toiminta- ja päätöksentekokykyä tulevaisuuden haasteisiin vastaamiseksi. Kuitenkin riippumatta siitä, mitä perustuslakisopimukselle unionissa tapahtuu, unionin muutoskehityksen voidaan arvioida jatkuvan tavalla tai toisella, ja Suomen kannattaa olla kehittämistyössä mukana.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

HaVL 7/2006 vp — VNS 6/2005 vp

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Lauri Kähkönen /sd
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Lauri Oinonen /kesk
	Nils-Anders Granvik /r	Heli Paasio /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Satu Taiveaho /sd
	Hannu Hoskonen /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Jyrki Kasvi /vihr	Ahti Vielma /kok
	Esko Kurvinen /kok	Tuula Väättäin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.