

Euroopan parlamentin jäsen Esko Seppänen Suomen eduskunnan UAV:ssa
31.3.2006

Perustuslain valmistelusta.

Olin mukana ”EU:n perustuslakia” valmistelleessa konventissa Euroopan parlamentin delegaatiossa. Siltä pohjalta totean, että konventin esitys oli puutteellisesti valmisteltu ja että se on huonoa lainsäädäntöä.

Konventti ei käsitellyt käytännössä lainkaan sopimusluonnoksen III osaa (222 artiklaa). Siltä osin sen esitys oli presidiumin diktaatti, joka valmisteltiin hätäisesti virkamiestyönä. Valmistelu ei ollut avointa tai demokraattista, eikä III osan tekstiä edes ollut konventin loppuistunnossa jaossa kaikille osanottajille suomen kielellä.

Kun ”pakettia” ei hallitusten välisessä konferenssissa avattu laajaan uuteen valmisteluun, muutokset virkamiestekstiin olivat minimaalisia.

Sopimusluonnokseen on lisäksi liitetty 36 perustuslain tekstiin verrattavaa juridisesti velvoittavaa pöytäkirjaa, joita ei myöskään valmisteltu avoimesti ja demokraattisesti.

Näin ollen käsillä olevalla esityksellä ei ole sellaista perustuslain valmisteluun pohjautuvaa legitimitettä, joka on tarpeen oikealle perustuslaille. Siitä huolimatta kyseessä on velvoittava teksti, joka on ensisijainen omaan perustuslakiimme nähden

Unionin liittovaltioimisesta

Unionin sanotaan olevan jäsenvaltioiden yhteenliittymä, eikä liittovaltio, ennen muuta sillä perusteella, että se ei voi kasvattaa omaa toimivaltaansa omilla päätöksillään. Tällöin unohtuu, että se voi niin (artiklan I-18 joustolauseke sekä erilaiset passarellat eli oikotiet) tehdä, jos siitä päätetään yksimielisesti. Nyt

ratifioitavana olevan sopimuksen tekstistä voidaan siis poiketa ilman että muutokset ratifioidaan kansallisesti. Siltä osin EU voi lisätä omia toimivaltojaan omin päätöksinsä.

Perustuslakisopimuksesta sanotaan merkitsevän unionin toiminnan tehostumisesta. Vallan keskittäminen lisää todella päätöksenteon tehokkuutta, mutta samalla se saattaa heikentää sen demokraattisuutta. Mitä isompi on yhteisö, sitä epädemokraattisempi se on verrattuna pienen yhteisön päätöksentekoon. Liittovaltionomainen ylikansallinen päätöksenteko saattaa merkitä jonkun jäsenmaan tahdon sivuuttamista, ja sen näkökulmasta sellainen on ei-demokratiaa sen omaan kansanvaltaiseen päätöksentekoon nähden.

Sopimusluonnokseen on kirjattu yhteisöllisiä symboleita (artikla 1-8), joilla unionille halutaan antaa liittovaltiollista identiteettiä. Niitä ovat lippu, hymni ("kansallislaulu"), tunnuslause, raha ja Eurooppa-päivä ("kansallispäivä").

Sopimusluonnoksen rakenne palvelee samaa symbolein ulos lausuttua tavoitetta: ylikansallinen päätöksenteko lisääntyy kansallisen veto-oikeuden ja kansallisten parlamenttien lainsäädäntövallan kustannuksella. Vaihtoehto ylikansallisten lakien kautta tapahtuvalle unionin hallinnoinnille on sopimus pohjainen järjestelmä, jossa päätökset tehdään viime kädessä kansallisissa parlamenteissa.

Federalistit ("euronationalistit"), jotka haluavat EU:sta liittovaltion, ovat sopimusluonnoksen hyväksymisen kannalla. Sen jälkeen, kun se on kaikissa jäsenmaissa ratifioitu valtiosopimuksena, he nostaisivat sen de facto EU:n perustuslain asemaan.

Asia ei juridisesti kuulu millään muotoa Euroopan Parlamentille, joka on toimeenpannut omasta aloitteestaan äänestyksiä sopimusluonnoksesta. Niissä sitä on kannattanut yli kaksi kolmannesta jäsenistä, mutta vajaa kolmannes on kuitenkin äänestänyt joko sitä vastaan tai tyhjää huolimatta Euroopan tasoisten europuolueiden painostuksesta perustuslakiesityksen puolesta.

Päätös sopimuksen hyväksymisestä on jäsenmaiden yksinomaisessa toimivallassa eikä kuulu EU:n toimielimille.

Ylikansallinen päätöksenteko

Perustuslakisopimus on (artikla I-6) ensisijaista lainsäädäntöä jäsenvaltioiden oikeuteen nähden. Niiltä osin se on ylempi kuin Suomen perustuslaki. Jos syntyy tulkintaristiriita, ensisijainen tulkitsija on yhteisöjen tuomioistuin, jonka päätöksestä jäsenvaltio ei voi valittaa.

EU:n lainsäädäntö on aina ollut ensisijaista Suomen lainsäädäntöön nähden asioissa, joissa sillä on toimivalta. Sopimusluonnoksella moninkertaistetaan niiden asioiden määrä, joista EU tekee määräenemmistöpäätöksiä. EU-lakien ensisijaisuus omiin lakeihimme nähden lisääntyy.

Pöytäkirja n:o 2 toissijaisuusperiaatteesta koskee vain niitä asioita, jotka ovat unionin ja jäsenmaiden yhteisessä toimivallassa mutta ei unionin yksinomaisessa toimivallassa olevia asioita. Kyseinen pöytäkirja ei käytännössä paranna kansallisten parlamenttien asemaa. Jos komission katsotaan loukanneen (sen monopolivallassa olevalla) lainsäädäntöesityksellä toissijaisuusperiaatetta, vähintään kolmasosan jäsenmaiden parlamenteista pitää nopeassa aikataulussa (6 viikkoa) antaa yhdensuuntainen lausunto toissijaisuusperiaatteen huomioon ottamisesta - mutta komission ei tarvitse sellaisen reagoimisen jälkeenkään muuttaa esitystään.

Sopimusluonnos merkitsee päätösvallan siirtoa kansallisilta parlamenteilta ylikansallisille elimille, ennen muuta Euroopan parlamentille, jolle ehdotetaan veto-oikeus kaikkiin ministerineuvoston määräenemmistöllä päättämiin lakeihin. Vastaavaa oikeutta ei ole kansallisilla parlamenteilla.

Käyttöön otettava ”tavanomainen lainsäädäntömenettely” vastaa nykyistä yhteispäätösmenettelyä ministerineuvoston ja Euroopan Parlamentin kesken, eli lakeihin vaaditaan molempien toimielinten hyväksyntä ja molemmilla on veto-oikeus komission lakialoitteisiin. Määräenemmistöllä (eli nykyisellä yhteispäätösmenettelyllä) päätettävien alojen määrä nousee 34:stä 85:een (Peter Norman: The Accidental Constitution). Yksimielisyys muutettiin määräenemmistövaatimukseksi 25 toimialalla.

Ylikansallinen päätöksenteko suosii sekä ministerineuvostossa että Euroopan Parlamentissa suuria maita. Sopimus merkitsee vallansiirtoa pieniltä jäsenmailta suurille.

Ministerineuvostossa määräenemmistöä tärkeämpi on usein ”blokeeraava” määrävähemmistö. Sen on koostuttava maista, jotka edustavat 35 prosenttia

unionin väestöstä ja joita on vähintään neljä. Tämä merkitsee, että esityksellä annetaan veto-oikeus kolmelle suurelle jäsenmaalle, joita tukee neljäs maa. Koalitio pystyy estämään minkä tahansa määräenemmistölain hyväksymisen, ja niin ollen jokaisen EU-lain on oltava suurten maiden hyväksyttävissä.

Institutionaalisista kysymyksistä

Valtionpäämiesten Eurooppa-neuvostosta tehdään unionin toimielin. Kun esityksen mukaan ministerineuvostot avataan julkisuudelle niiden säätäessä lakeja, tämä uusiin toimielin kokoontuisi edelleen suljettujen ovien takana.

Kun EU:lle tulee presidentti ja ulkoministeri, se merkitsee toimivallan siirtoa vanhan pilarijaon mukaisissa toisen pilarin (ulko- ja turvallisuuspolitiikka, puolustuspolitiikka) asioissa yhteisöllisen päätöksenteon suuntaan. Käytännössä suurten jäsenvaltioiden valta kasvaa, kun ulkopoliittinen valta keskittyy. Suomella ei sen jälkeen voi olla sellaista omaa naapuripolitiikka suhteessa Venäjään, joka on ollut ulkopoliittikkamme perusta Paasikiven-Kekkosen-Koiviston linjalla. Suomen on (artiklan I-16 mukaan) tuettava ja kunnioitettava ”aktiivisesti ja varauksetta” sekä ”lojaaliuden ja keskinäisen yhteisvastuun hengessä” yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Jos sopimus hyväksytään, Suomella ei ole aina omaa komission jäsentä toimielimessä, jolla on monopolivalta kaikkiin lakialoitteisiin ja päätösten toimeenpanoon.

EU:n militarisointi

Suomen sotilaallisen liittoutumattomuuden näkökulmasta sopimus on hyvin ongelmallinen; sisältyyhän siihen artikloja, joilla EU militarisoidaan.

Julkisuudessa on kiinnitetty huomiota artiklaan I-41.7, jossa määritellään EU:n jäsenvaltioille (Nato-yhteensopivat) kollektiiviset turvatakuut. Ne laukeavat tilanteessa, jossa jäsenvaltio ”joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen

hyökkäyksen kohteeksi”, mutta ne eivät velvoita jäsenvaltiota toimiin rauhan oloissa.

Sen sijaan Suomen pyrkimys osallistua artiklan I-41.6 määrittämään pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön on ongelmallinen perinteisen liittoumattomuuden näkökulmasta. Sitä täydentävä artikla III-312 ja lainvoimainen pöytäkirja n:o 23 ”unionin perustuslain I-41 artiklan 6 kohtaan ja III-312 artiklaan perustuvasta pysyvästä rakenteellisesta yhteistyöstä” velvoittaisi Suomen kasvattamaan sotilaallisen varustautumisen (mutta ei oman maan puolustamisen) menoja myös rauhan oloissa.

Konventissa ei onnistuttu saamaan EU:n joukkojen käytön perustaksi YK:n mandaattia, joka takaisi operaatioille kansainvälisoikeudellisen laillisuuden, ja niin EU voi operoida myös laittomia sotia. Rauhaan pakottamiseen (peace-making) ja taistelujoukoilla (combat tai battle troops) operoimiseen kuuluu hyökkäysluontoisia operaatioita, joihin osallistuvaa maata ei voida pitää liittoumattomana. Niihin osallistumalla Suomen sotilaallisen liittoumattomuuden uskottavuus katoaa - mikä voi olla Vanhasen hallituksen tarkoituskin sen pannessa toimeen sopimusluonnoksen sotilaallisia artikloja esityksen hylätyksi tulemisesta huolimatta. Kun operoidaan kaukana EU:n rajojen ulkopuolella, kysymyksessä eivät ole maanpuolustukselliset toimet.

Vapaus-, turvallisuus- ja oikeusalue

Täysivaltaisuutta on se, että itse määrätään, mikä on rikos, mistä rangaistaan ja millaisia rangaistuksia tuomitaan. Euroopan unionille ei ole annettu toimivaltaa sovittaa yhteen eli harmonisoida kansallisia rikoslakeja säätämällä asetuksia tai direktiivejä.

Perustuslakisopimukseen on kuitenkin kirjattu eurooppalakien ohella eurooppapuitelait, jotka eivät ole velvoittavia juridisia instrumentteja, mutta jotka jäsenmaat sitoutuvat poliittisesti panemaan täytäntöön. Niistä voidaan päättää määräenemmistöllä. Rikosoikeuden tutkija Sakari Melander kiinnitti Helsingin Sanomissa (23.12.2005) huomion EY-tuomioistuimen ratkaisuun C-176/03 eräässä ympäristönsuojeluasiassa: ”Tuomioistuimen mukaan tilanteessa, jossa tietyllä alalla toimivalta on annettu yhteisölle, yhteisöllä on valta toteuttaa

myös rikosoikeudellisia lainsäädäntötoimenpiteitä.” Kun niiden ”tulee olla tarpeellisia tällä alalla unionin määrittelemien tavoitteiden tehokkuuden takaamiseksi”, kysymys on tuomioistuimen itse itselleen ottamasta tulkintavallasta, jota perustuslakisopimusluonnos lisää ja vahvistaa.

”EU:n perustuslaki” on sen III osaan sisältyvien vapaus-, turvallisuus- ja oikeusalueen määräysten osalta niin puutteellisesti valmisteltu ja epäselvä, että se edustaa huonoa lainsäädäntötapaa: ei käy ilmi, mitä lainsäätäjät viime kädessä tarkoittaa. Tapahtuu lainsäädäntövallan siirtoa yhteisöjen tuomioistuimelle.

Puuttuva sosiaalinen ulottuvuus

Euroopan parlamentin vasemmistoryhmässä (GUE/NGL) katsotaan, että artikla I-4 (”unioni takaa henkilöiden, palvelujen, tavaroiden ja pääomien vapaan liikkuvuuden”) ilman tasapainottavia määräyksiä sosiaalisen ulottuvuuden kehittämisestä on yksipuolinen ja merkitsee kapitalististen rakenteiden kirjaamista unionin perustuslakiin. Taataan kapitalisteille vapaudet mutta ei aseteta heille velvollisuuksia.

Ryhmän mielestä perustuslain III osassa täsmennetään I osan määräyksiä tavalla, joka tekee ”EU:n perustuslaista” epäsosiaalisen ja estää vaihtoehtoisen sosiaalisen Euroopan rakennustyön.

Ryhmä myös näkee, että komissiolle annettava monopolioikeus (artikla III-315) neuvotella yhteisen kauppapolitiikan sopimuksista neuvoston määräenemmistöllä tekemien päätösten pohjalta vahvistaa unionin uusliberalistista luonnetta.

Perustuslain voimaantulosta

Sopimus EU:n perustuslaista on muodoltaan kansainvälinen valtiosopimus eikä perustuslaki.

Sillä kumotaan (Euratom-sopimusta lukuun ottamatta) ne valtiosopimukset, joita

kutsutaan EU:n perussopimuksiksi.

EU:n perussopimusten kumoamiseen on sovellettava valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen määräyksiä. Sen V luvussa on määritelty ehdot sopimusten kumoamiselle. Yleisperiaate on se, että nykyiset perussopimukset voidaan lakkauttaa ”milloin tahansa kaikkien osapuolten suostumuksella sen jälkeen, kun asiasta on neuvoteltu muiden sopimusvaltioiden kanssa”.

”Kaikkien osapuolten suostuminen” merkitsee sitä, että vanhan unionin lakkauttamisen ja sulauttamisen täysin uuteen ”EU:n perustuslailla” perustettavaan kokonaan uuteen unioniin pitää tapahtua yksimielisesti. Yhdenkin nykyisen jäsenvaltion kieltäytyminen sopimuksen hyväksymisestä ja vanhan unionin kumoamisesta estää uuden valtioliiton perustamisen niin että uudella olisi oikeudellinen jatkuvuus suhteessa nykyisen unionin toimintaan (ja esimerkiksi sen omaisuuden hallinnointiin).

Niin ollen Ranskan ja Hollannin - kansanäänestyksiin perustuva - kieltäytyminen sen perustuslakisopimuksen hyväksymisestä, jolla lakkautetaan vanhoja valtiosopimuksia, riittää estämään ”EU:n perustuslain” voimaantulon kaikissa jäsenmaissa.

Lisäksi monissa maissa (Iso-Britannia, Puola, Tshekki, Ruotsi, Tanska ja Suomi), joissa esitystä ei ole ratifioitu, kansalaisten enemmistö - ja varsinkin nuoriso - vastustaa mielipidetutkimusten mukaan perustuslain hyväksymistä.

Tilanteeseen on varauduttu hallitusten välisessä konferenssissa liittämällä sopimusluonnokseen julistus n:o 30: ”Konferenssi toteaa, että jos neljä viidesosaa jäsenvaltioista on ratifioinut Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen kahden vuoden kuluttua sen allekirjoittamisesta, mutta ratifiointi tuottaa yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle vaikeuksia, Eurooppa-neuvosto ottaa asian käsiteltäväkseen.”

Kyseessä on poliittinen julistus, jolla ei ole juridista merkitystä. ”EU:n perustuslaki” pitää voimaan tullakseen hyväksyä kaikissa jäsenmaissa. Sopimuksen hyväksyminen ei ole Eurooppa-neuvoston toimivallassa.

On nähtävissä, että unionin federalistit (liittovaltiomuotoisen yhteisön kannattajat) haluavat tämän perustuslain. Ne maat, joissa ratifiointia ei ole vielä pantu toimeen, yritetään saada hyväksymään tämä sopimus, vaikka on yleisesti tiedossa, että se

ei voi tulla voimaan johtuen kahden maan kansanäänestyksen tuloksista. Hylättyä esitystä ei voida panna sellaisenaan uuteen kansanäänestykseen näissä maissa. Jos EU:lle joskus tulee perustuslaki, se ei ole tämä.

Jos Suomi ratifioi sopimuksen, joka ei sellaisenaan tule koskaan voimaan, se osoittaa välinpitämättömyyttä Ranskan ja Hollannin kansojen ilmaisemaa demokraattista tahtoa kohtaan ja loukkaa niiden maiden kansanvaltaa. Kun uuden EU:n perustamiselle, johon liittyy vanhan lakkauttaminen, vaaditaan juridisesti kansainvälisen yleissopimuksen mukaan yksimielisyys, demokraattisessa yhteisössä pitää kunnioittaa sellaisia sääntöjä.

Suomen eduskunta ratifioi kansainvälisiä sopimuksia, joiden voimaantulosta ei ole varmuutta. Ne eivät kuitenkaan merkitse lainsäädäntövallan siirtämistä Suomen eduskunnalta ylikansalliseen päätäntään eivätkä ole ristiriidassa sen Suomen perustuslain määräyksen kanssa, että valta Suomessa kuuluu omalle kansalle.

Johtopäätökset

1. Sopimusluonnos on liittovaltiohenkinen. Vain valtioilla on perustuslaki. Esityksen mukaan EU voi kasvattaa omaa toimivaltaansa (yksimielisellä päätöksenteolla) ilman jäsenvaltioiden ratifiointia.

2. Sopimusluonnoksen liittovaltiomaiseen luonteeseen sisältyy vallansiirto suurten jäsenvaltioiden hyväksi, kun entistä enemmän lakeja monilla uusilla toimialoilla säädetään ylikansallisesti ja kun EU:lle tulee uusia toimielimiä (Eurooppa-neuvosto, presidentti, ulkoministeri) vanhojen toimielinten (komissio) edustavuuden heikentyessä.

3. Sopimusluonnoksella EU militarisoidaan ja se varustautuu myös hyökkäysluontoisiin operaatioihin kaukana omien rajojensa ulkopuolella ilman laillista YK:n mandaattia. Unioni on tulevaisuudessakin Nato-yhteensopiva, ja paine sotilaallisen liittoutumiseen suuntaan kasvaa.

4. Sopimusluonnos on huonosti ja epädemokraattisesti valmisteltu, ja sen tulkintamonopolin kautta lainsäädäntövaltaa siirtyy yhteisöjen tuomioistuimelle entistä useammalla toimialalla. Niin tapahtuu myös aloilla (oikeusalue), joilla kansalliset parlamentit eivät ole siirtäneet toimivaltaa EU:lle.

5. Keskustelu sopimusluonnoksen ratifioimisesta Suomessa on lähtöisin joidenkin suomalaisten poliitikkojen liittoutumisesta muiden maiden federalististen voimien kanssa. Ei ole osoitettu, että Suomelle olisi hyötyä siitä, että ei kunnioiteta sopimuksen hylänneiden maiden demokraattista päätöksentekoa.