

Eduskunnassa hylkyyn! 18.4.2008

Lissabonin sopimus, Euroopan parlamentin jäsen Esko Seppänen eduskunnan Suuressa valiokunnassa 18.4.2008

Lissabonin sopimuksesta voidaan perustellusti käyttää nimitystä "EU:n perustuslaki". Sisällöltään se muistuttaa täydellisesti kansanäänestyksissä kaatunutta perustuslakiesitystä, mutta sille on annettu uusi muoto. Niin on tehty, jotta päästään sanomaan, että kyseessä ei muka ole perustuslaki. Niin on tarpeen sanoa uusien kansanäänestysten välttämiseksi.

Muodon muuttamisen ja Saksan puheenjohtajakauden päättymisen luoman kiireen johdosta Lissabonin sopimus - eli EU:n uusi perustuslaki - on epäselvä ja tulkinnanvarainen. Jos halutaan tietää, mitä päätetään, on vastattava niihin 716 sisältöä koskevaan kysymykseen, jotka löytyvät meppi Jens-Peter Bonden kotisivulta: http://www.j.dk/exp/images/bondes/Questions_o_n_the_Lisbon_Treaty.doc.pdf

Lissabonin sopimuksella EU valtioitaan ja alkaa se muistuttaa entistä enemmän liittovaltiota. Tärkein liittovaltion tunnusmerkki on ylikansallinen päätöksenteko, joka perustuu jäsenvaltioita velvoittavien lakien säätämiseen (määrä)enemmistöllä. Ylikansallisiin lakeihin perustuvalle vallankäytölle - ja EU:n tapauksessa isojen maiden vallalle - olisi vaihtoehto se, että tehtäisiin kansainvälisiä sopimuksia, jotka hyväksyttäisiin jäsenmaiden parlamenteissa.

Tärkeä EU:n valtioimisen tunnusmerkki on myös se, että siitä tulee oikeushenkilö, ja se voi ruveta tekemään kansainvälisiä sopimuksia omissa nimissään.

Perustuslain luonteen hämärtäminen

Kun hylätyssä perustuslaissa oli artikla EU:n lakien ensisijaisuudesta kansallisiin lakeihin nähden, sellaista artiklaa ei ole uudessa esityksessä. Sitä ei tarvita, kun kaikki EU-lait ja EY-tuomioistuimen päätökset ovat primäärioikeutta ja jäsenmaiden lakeja ylempiä ilman sen asian auki kirjoittamistakin.

EU-lakien ensisijaisuus perustuu EY-tuomioistuimen tapauskohtaisiin päätöksiin, ja siitä on esityksessä myös julistus n:o 17: "Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen

oikeuskäytännön mukaan perussopimukset ja unionin niiden perusteella antama lainsäädäntö ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden oikeuteen nähden mainitussa oikeuskäytännössä määritettyjen edellytysten mukaisesti;

Julistukset ovat sopimusteksteissä ei-lainvoimaisia, ja siksi Lissabonin sopimuksen tekstiä on täydennetty neuvoston oikeusosaston tulkinnalla, joka perustuu tuomioistuimen aikaisempiin kannanottoihin sen tulkintavallan rajoittamattomuudesta. Käytännössä EY-tuomioistuin on EU-lakien tulkinnan korkein oikeus, eikä sen tuomioista voi valittaa.

Lissabonin sopimuksesta on häivytetty perustuslain nimi ja poistettu EU-lakien ensisijaisuusartikla. On jätetty pois myös selkeät viittaukset liittovaltioon. Unionin symbolit (lippu, hymni ja motto "moninaisuudessaan yhtenäinen") poistetaan. Niitä voidaan käyttää symboleina ilman mainintaa perustuslaissa. Samoin voidaan viettää ylikansallista Eurooppa-päivää (9.5) kansallispäivän tapaan.

EY-tuomioistuin lainsäätäjänä

EU-lakien ensisijaisuudesta kansallisiin lakeihin nähden ei ole juridisesti velvoittavaa kirjausta aikaisemmissa perussopimuksissa ja perustuu se yksinomaan tuomioistuimen tulkintoihin. EY-tuomioistuin on ottanut lakien tulkintaan perustuvalla käytännöllä itselleen lainsäätäjän roolin, joka käy ilmi erityisesti ammattiyhdistysliikkeen toimintaoikeuksia rajoittavissa Viking Line-, Vaxholm- ja Rüffert tapauksissa.

EY-tuomioistuimen päätöksen mukaan työmarkkinajärjestöillä on vain "unionin oikeuden mukaisesti... oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteessa etujensa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien."

Uuteen perustuslakiin liitettävällä perusoikeuskirjalla ei paranneta nykyistä tilannetta, vaikka ay-liikkeessä on sitä käytetty perusteena Lissabonin sopimuksen hyväksymiselle.

Perusoikeuskirjan artiklan 28 selitystekstin mukaan "lakon toteuttamista koskevien menettelyjen ja rajoitusten osalta noudatetaan kansallisia lainsäädäntöjä ja menettelyjä". Selitysteksti ei tietystikään ole lainvoimainen toisin kuin EY-tuomioistuimen päätökset.

Euroopan ammatillisen keskusjärjestön (ETUC) pääsihteeri John Monks on vaatinut Lissabonin sopimusta täydennettäväksi erityisellä "sosiaalisen edistyksen lausekkeella", eli eurooppalainen ay-liike ei näyttäisi olevan valmis hyväksymään Lissabonin sopimusta sen nykyisessä muodossa.

Kansallisten parlamenttien valta vähenee

Perustuslaki vähentää kansallisten parlamenttien valtaa ottamalla jäsenmailta (ja niiden parlamenteilta) pois veto-oikeuden - vaikeasti laskettavalla tavalla - 40-60 uudessa asiaryhmässä.

Vastaavasti lisääntyy ylikansallisen europarlamentin valta, kun siitä tulee lainsäädäntöelin ja veto-oikeuden käyttäjä mainituissa 40-60 uudessa asiaryhmässä (sekä budjettiasioissa). Se valta on pois kansallisilta parlamenteilta.

Kansalliset parlamentit saavat näennäisen oikeuden tulkita subsidiariteettia eli sitä, ehdottaako lakialoitemonopolinsa säilyttävä komissio liian pitkälle menevää lakivallan keskitystä unionille. Niiden on kuitenkin saatava tulkintansa tueksi kolmannes EU:n parlamenteista, ja vaikka vaadittu lukumäärä subsidiariteetin loukkauksesta huolestuneista parlamenteista saavutettaisiin, komission ei tarvitse muuttaa alkuperäistä esitystä.

Institutionaaliset muutokset

Toimielimiä koskevat muutokset on esitetty siinä muodossa kuin ne oli kirjoitettu hylättyyn perustuslakiin.

Valtionjohtajien Eurooppa-neuvostosta tulee EU:n toimielin (mikä keskittää valtaa huipulla), EU:lle valitaan presidentti (jonka toimivalta on epäselvä) ja EU:lle tulee oma ulkoministeri eli "korkea edustaja", jonka alaisuuteen ruvetaan rakentamaan EU:n yhteistä ulkoasianhallintoa.

Komissio-instituutiota kehitetään EU:n parlamentaarisen hallituksen suuntaan, ja jäsenmailta otetaan pois pysyvä oikeus komission jäseneen. Se on suurempi ongelma pienille maille kuin suurille.

Samaan aikaan poliittisessa järjestelmässä vahvistuu europuolueiden valta, ja EU on aloittanut näiden puolueiden puolueiden voimallisen rahoittamisen. Se vahvistaa isojen maiden puolueiden hegemonista asemaa suhteessa pienten maiden puolueisiin.

Tärkeämpi kuin lakien hyväksymiseen tarvittava enemmistö on lakien hylkäämiseen tarvittava vähemmistö. Määräenemmistöpäätösten väkilukukriteeri antaa veto-oikeuden kolmelle suurelle jäsenmaalle täydennettynä yhdellä pienellä, eli neljä maata voi estää lain, jota 23 muuta jäsenmaata kannattaa. Tämä mahdollisuus on jo Nizzan sopimuksessa, mutta isojen maiden veto-oikeus laajenee tällä sopimuksella niihin 40-60 asiaryhmään, joissa päätökset tehdään ns. yhteispäätösmenettelyllä EU-instituutioiden kesken.

Jäsenmaiden keskinäiset turvatakuut

Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa täydennetään yhteisellä turvallisuus- ja puolustuspolitiikalla, ja siihen liittyen EU:n militarisoimisen ydin on uusi pysyvä rakenteellinen yhteistyö. Suomalaisessa keskustelussa oleva turvatakuukysymys ei kiinnosta EU:n Nato-maita, joilla on Naton - ja USA:n - keskinäiset sotilaalliset turvatakuut.

Perustuslakia valmistellut konventti ehdotti, että EU antaisi jäsenmailleen turvatakuut omilla EU:n resursseilla. Ne oli kirjattu ei-juridiseen julistukseen, jonka jäsenmaat saattoivat hyväksyä tai olla hyväksymättä. Viimeksi mainittu vaihtoehto oli varattu sotilaallisesti liittoutumattomille maille.

Vuoden 2003 hallitusten välisessä konferenssissa silloinen puheenjohtajamaa Italia toi EU:n turvatakuut perustuslakiin juridisesti sitovaksi artiklaksi: "Jos jokin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muut jäsenvaltiot antavat sille apua kaikin käytettävissään olevin sotilaallisin ja muin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan määräysten mukaisesti."

Se muotoilu olisi tehnyt EU:sta sotilasliiton, ja liittoutumattomien maiden vastustuksen johdosta artikla muotoiltiin perustuslakiesitykseen tavalla, joka on sittemmin suoraan kopioitu Lissabonin sopimukseen:

"Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen."

Tämä turvatakuuartikla velvoittaa antamaan apua, mutta ei välttämättä sotilaallista apua; onhan siitä jätetty pois "sotilaalliset keinot".

Pidän valtiosihteeri Teija Tiilikaisen tulkintaa avun antamisen yksimielisyysvaatimuksesta kummallisena. Hän perustelee avunantoa sillä, että apua ei anna EU vaan jäsenmaat ja että päätös on silloin tehtävä yksimielisesti. On kuitenkin huomattava, ettei avunannosta tehdä päätöstä EU:n instituutioissa vaan jokainen jäsenmaa päättää itse, antaako se apua ja millaista apua se antaa.

Sotilaalliseen avunantoon velvoittaa Lissabonin sopimuksessa vain "yhteisvastuulauseke" (artikla 222), mutta sen velvoite koskee vain terrorismin uhan torjumista tai terrorismi-iskua. Tulkintakysymykseksi jää, mitä on terrorismi.

Puolustus ja hyökkäys

Monien suurten EU-maiden kielenkäytössä "puolustus" on eri asia kuin sananmukainen puolustautuminen ulkopuolista hyökkääjää vastaan. Sanan tulkinta on paljon

laveampi ja sen sisään mahtuvat myös rauhaanpakottamistoimet, jotka voivat olla luonteeltaan hyökkäyksellisiä. Puolustus on EU:ssa yleiskäsite sotilaalliselle varustelulle ja pitää sisällään sekä aluepuolustuksen että kriisinhallinnan savuverhon suojassa EU:n isku- eli taistelujoukoilla EU:n rajojen ulkopuolella toimeen pantavat sotilaalliset operaatiot.

Perustuslain valmistelun kuluessa siihen ei saatu kirjatuksi sotilaallisille operaatioille pakollista YK:n mandaattia, ja niin EU-maat voivat operoida EU:n nimissä unionin omilla taistelujoukoilla - tai Natossa NRF-iskujoukoilla - kansainvälisoikeudellisessa katsannossa myös laittomasti.

Ennen muuta tällaisista operaatioista on kysymys (artikla 42.3), kun "jäsenvaltiot sitoutuvat asteittain parantamaan sotilaallisia voimavarojaan".

Kun EU:n toimivalta ei ulotu kansalliseen aluepuolustukseen, EU velvoittaa jäsenmaat lisäämään varustelumenoja EU:n operaatioita varten.

Lissabonin sopimukseen on kirjattu (artikla 42.6) "pysyvä rakenteellinen yhteistyö". Se on tulevaisuudessa EU:n sotilaallinen ydin, eräänlainen puolustus-EMU. Jäsenmaat, jotka haluavat EU:sta sotilasliiton, voivat tehdä koko EU:n nimissä rakenteellista yhteistyötä ja operoida maailmalla.

Rakenteellisen yhteistyön valmistelu aloitetaan mitä ilmeisimmin jo vuoden 2008 lopulla Ranskan puheenjohtajakaudella, ja se on yksi vihoviimeisistä testeistä Suomen sotilaalliselle liittoutumattomuudelle. Hyökkääjä ei ole puolueeton, ja jos hyökätään liitossa, yksikään sen osapuoli ei ole liittoutumaton.

Johtopäätös

Lissabonin sopimus eli käytännössä EU:n perustuslaki on epäselvä ja tulkinnanvarainen kokonaisuus, jolla EU liittovaltioidaan ja militarisoidaan, josta puuttuu sosiaalinen ulottuvuus ja ammattiyhdistysliikkeen toimintaoikeuksien turvaaminen ja joka pitää sisällään vallansiirron pieniltä mailta ja niiden parlamenteilta ylikansalliseen, isoja maita suosivaan päätöksentekoon. Se murentaa kansallista demokratiaa lisäämättä ylikansalliseen päätöksentekoon demokraattisia elementtejä.

Siksi se olisi mielestäni pitänyt asettaa kansanäänestykseen; onhan kyseessä kokonaan uuden unionin perustaminen ja Suomen liittyminen siihen. Suomen eduskunnalta puuttuu legitimitetti päättää tästä sopimuksesta ja olisi se sen vuoksi - vastoin hallituksen esitystä - hylättävä.