

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE
KONVENTIN TULOKSISTA JA VALMISTAUTUMISESTA HALLITUS-
TEN VÄLISEEN KONFERENSSIIN**

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto	4
1. Unionin perusluonne	6
1.1. Yleistä	6
1.2. Sopimuksen rakenne	7
1.3. Sopimuksen oikeudellinen luonne	8
1.4. Unionin arvot, tavoitteet ja keskeiset periaatteet	9
1.5. Oikeushenkilöllisyys ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyvä toimivalta	10
1.6. Yhteisömenetelmä ja sen tulevaisuus	10
1.7. Unionin jäsenyys ja unionista eroaminen	12
2. Unionin perusoikeusulottuvuus	12
3. Unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentaminen	15
3.1. Yleistä	15
3.2. Toimivaltaluokat ja niiden määrittely	15
3.3. Toimivallan käyttöä koskevat periaatteet	18
3.4. Pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta	19
4. Unionin säädökset ja päätöksentekomenettelyt	21
4.1. Yleistä	21
4.2. Säädökset	21
4.3. Päätöksentekomenettelyt	23
4.4. Avoimen koordinaation menetelmä	26
4.5. Tiiviimpi yhteistyö	26
4.6. Unionin varainhoito	27
5. Unioni ja sen kansalaiset	30
5.1. Yleistä	30
5.2. Eurooppalaisen demokratian periaatteet	30
5.3. Päätöksenteon avoimuus ja asiakirjajulkisuus sekä hyvä hallinto	31
5.4. Euroopan unionin oikeusasiamies	32
6. Toimielimiä koskevat kysymykset	33
6.1. Yleistä	33
6.2. Eurooppa-neuvosto	33
6.3. Ministerineuvosto	35
6.4. Euroopan parlamentti	36
6.5. Komisio	37
6.6. Unionin ulkoasiainministeri	39
6.7. Unionin tuomioistuin	41
6.8. Muut toimielimet ja elimet	43
7. Kansallisten parlamenttien asema	44
8. Unionin toiminta eri politiikkalohkoilla	46
8.1. Yleistä	46
8.2. Yleisesti sovellettavat lausekkeet sekä syrjäntäkielto ja kansalaisuus	46
8.3. Oikeus- ja sisäasiat	47
8.4. Ulkoinen toiminta	52
8.5. Talous- ja rahapolitiikka	65
8.6. Muut politiikka-alat	67
8.7. Uudet oikeusperustat	72
9. Perustuslailliseen sopimukseen liittyviä yleisiä kysymyksiä	75
9.1. Yleistä	75

9.2. Perustuslaillisen sopimuksen ja nykyisen unionioikeuden välinen suhde	76
9.3. Perustuslaillisen sopimuksen hyväksyminen ja voimaantulo	78
9.4. Perustuslaillisen sopimuksen tarkistaminen	79
Liite	82
HVK-SELONTEKO / PÄÄTÖKSENTEKOMETTELYT	82

Johdanto

Tässä perustuslain 44 §:n mukaisessa valtioneuvoston selonteossa esitellään EU:n tulevaisuuskonventin ehdotusta sopimukseksi Euroopan perustuslaista (jäljempänä "perustuslaillinen sopimus") ja Suomen valtioneuvoston lähtökohdat ja tavoitteet Roomassa 4.10.2003 avattavassa Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitustenvälisessä konferenssissa.

Nyt järjestettävän hallitustenvälisen konferenssin lähtökohdat poikkeavat selvästi aiemmista perussopimusten tarkistamiseen tähdänneistä konferensseista. Tämän hallitustenvälisen konferenssin tarkoituksena ei ole olemassa olevien perussopimusten tarkistaminen vaan kokonaan uuden nykyisin voimassa olevat perussopimukset kumoavan ja korvaavan perustuslaillisen sopimuksen hyväksyminen. Hallitustenvälisen konferenssin työn perustana on EU:n tulevaisuuskonventin laatima ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista.

Konventtimenetelmää käytettiin ensimmäisen kerran laadittaessa EU:n perusoikeuskirjaa vuosina 1999-2000. Järjestyksessään toisen tulevaisuuskonventin toimeksianto oli kuitenkin asiallisesti huomattavasti ensimmäistä laajempi. Sen tuli tarkastella kokonaisvaltaisesti unionin tavoitteita ja toimintaa, ja uudistaa unionin rakenteita ja välineitä jotta se kykenisi paremmin vastaamaan aikakauden haasteisiin sekä kansalaistensa tarpeisiin ja toiveisiin. Erityistä huomiota tuli kiinnittää nuorten näkemyksiin. Tavoitteena oli myös lisätä unionin avoimuutta ja kansanvaltaisuutta, sekä tehdä siitä helpommin ymmärrettävä ja lähestyttävä.

Laekenin Eurooppa-neuvostossa 14.-15.12.2001 hyväksytty Laekenin julistus valtuutti konventin laatimaan päätösasiakirjan, jonka tuli sisältää joko eri vaihtoehtoja tai yhteisesti hyväksytyjä suosituksia, jos jostakin on päästy yhteisymmärrykseen. Tämä päätösasiakirja muodostaa julistuksen mukaan lähtökohdan hallitustenvälisen konferenssin keskusteluille, mutta lopulliset päätökset tekee hallitustenvälinen konferenssi.

Laekenissa perustettu laajapohjainen tulevaisuuskonventti aloitti työnsä Brysselissä 28.2.2002. Konventti kokoontui runsaan 16 kuukauden työskentelynsä aikana 26 kertaa täysistuntoon. Lisäksi konventissa toimi 10 työryhmää ja kolme pohdintaryhmää, jotka käsitelivät tulevaisuustyön keskeisiä kysymyksiä. Konventti sai työnsä päätökseen 10.7.2003. Tuloksena on yksi yhtenäinen ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista, jonka konventin puheenjohtaja Valéry Giscard d'Estaing luovutti EU:n puheenjohtajavaltio Italialle 18.7.2003.

Rinnakkain konventin työn kanssa käytiin laajamittaista kansalaiskeskustelua unionin toiminnasta ja tavoitteista. Useissa jäsenvaltioissa perustettiin muodollisia rakenteita tällaista keskustelua varten, niin myös Suomessa kansalaisjärjestöfoorum joka on tähän mennessä kokoontunut seitsemän kertaa kooten noin 90 kansalaisjärjestöä ja yhteiskunnallista toimijaa esittämään näkemyksiään EU:n kehittämisestä ja konventin työn etenemisestä. Keskustelua ja tiedonsaantia edistämään luotiin myös oma verkkosivusto "minun Eurooppani" (www.minuneurooppani.fi). Lisäksi Suomen konventtiedustajat osallistuivat aktiivisesti järjestöjen organisoimiin konventtia koskeviin seminaareihin ja keskustelutilaisuuksiin.

Konventti järjesti erikseen kansalaisjärjestöistunnon 24.-25.6.2002 sekä 18-25 -vuotiaille eurooppalaisille tarkoitettun nuorisokonventin 9.-12.7.2003, ja vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa käytiin konventin työskentelyn aikana myös konventin puheenjohtajiston ylläpitämässä alakohtaisissa kontaktiryhmissä. Konventin työskentelyn seuraamista helpotti

myös se, että kaikki asiakirjat olivat saatavilla internetissä, ja kaikki varsinaiset asiakirjat myös käännettiin kaikille unionin virallisille kielille.

Thessalonikin Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2003 jäsenvaltioiden päämiehet katsoivat, että perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen teksti on hyvä perusta hallitustenvälisen konferenssin aloittamiselle. Konferenssin olisi saatava työnsä päätökseen ja hyväksyttävä sopimus perustuslaista mahdollisimman pian ja joka tapauksessa niin, että unionin uusi perustuslaki tulee tulla Euroopan kansalaisille ennen Euroopan parlamentin kesäkuussa 2004 pidettäviä vaaleja. Puheenjohtajavaltio Italia on ilmaissut aikomuksensa saattaa sopimusneuvottelut loppuun vuoden 2003 aikana, mutta on mahdollista, että neuvottelut jatkuvat kevääseen 2004 asti.

Konventin saatettua työnsä päätökseen useat tahot – näiden mukana myös eräitä jäsenvaltioiden hallituksia - ovat katsoneet, että hallitustenvälisen konferenssin ei tulisi avata laajalla konsensuksella hyväksyttyä sopimuskokonaisuutta perusteelliseen käsittelyyn. Myös konventin puheenjohtaja Valery Giscard d'Estaing toteaa julistuksessaan, jonka hän antoi luovuttaessaan perustuslaillisen sopimuksen puheenjohtajamaa Italialle, että ehdotus on onnistunut, koska se on loppuun saatettu ja täydellinen yksityiskohtiaan myöten eikä siihen sisälly vaihtoehtoja. Hän pyytää puheenjohtajavaltio Italiaa - ja henkilökohtaisesti Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa Silvio Berlusconiä – pitämään tekstin koskemattomana. Tekstin edes osittainen asettaminen kyseenalaiseksi johtaisi konventin puheenjohtajan mukaan epäonnistumiseen. Toisaalta useiden jäsenvaltioiden hallitukset ovat konventin työn päättymisen jälkeen ilmaisseet halukkuutensa avata keskusteluun ainakin eräitä kysymyksiä perustuslaillisesta sopimuksesta.

Valtioneuvosto katsoo, että Thessalonikin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen teksti on hyvä perusta hallitustenvälisen konferenssin aloittamiselle. Ehdotus on suurimmalta osaltaan hyväksyttävissä sellaisenaan. Erityisen hyviä tuloksia konventti saavutti niissä kysymyksissä, joita käsiteltiin laajapohjaisen ja perusteellisen valmistelun pohjalta, konventtimenetelmää täysipainoisesti soveltaen. Ehdotus sisältää kuitenkin eräitä sellaisia kohtia, joita tulee vielä hallitustenvälisessä konferenssissa käsitellä, ja tästä syystä valtioneuvosto painottaa konferenssin luonnetta aitona neuvotteluprosessina. Erityisen tärkeinä valtioneuvosto näkee toimielinjärjestelmän tasapainoisuuden ja toimivuuden turvaamisen jäsenvaltioiden tasa-arvoa kunnioittaen, sekä puolustuksen ja voimavarayhteistyön alalla tapahtuva rakenneyhteistyön määräysten muuttamisen. Käsittelyä edellyttävät myös eräät yksittäisiä unionin politiikka-aloja koskevat kysymykset, joiden valmistelu jäi konventissa puutteelliseksi.

Lisäksi hallitustenvälisessä konferenssissa tulee vielä parantaa konventin ehdotuksen teknisiä yksityiskohtia, selkeyttää mahdollisia tulkintaerimielisyyksiä aiheuttavia kohtia ja poistaa eräitä tekstiin sisältyviä ristiriitaisuuksia. Huomiota on kiinnitettävä myös sopimuksen suomenkieliseen kieliasuun. Lopputulosta on arvioitava sopimusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta: valtioneuvoston tavoitteena on selkeä, tehokas ja ymmärrettävä järjestelmä, joka lisää unionin avoimuutta ja vahvistaa yhteisömenetelmää.

Valtioneuvosto katsoo myös, ettei hallitustenvälisen konferenssin päättämisaikajankohdasta tule tarkasti määritellä etukäteen. Perustuslaillisen sopimuksen sisällön ja teknisten yksityiskohtien laatu ei saa kärsiä liian tiukaksi asetetusta aikataulusta. Konferenssi tulisi kuitenkin pyrkiä päättämään siten, että unionin uusi perustuslaillinen sopimus tulee Thessalonikin Eurooppa-neuvoston

päätelmien mukaisesti tutuksi Euroopan kansalaisille ennen Euroopan parlamentin kesäkuussa 2004 pidettäviä vaaleja.

Valtioneuvosto tulee täydentämään tätä selontekoa hallitustenvälisen konferenssin aikana. Valtioneuvosto tulee myös huolehtimaan Ahvenanmaan maakunnan näkökantojen huomiomisesta osana valmisteluprosessia.

1. Unionin perusluonne

1.1. Yleistä

Perustuslaillinen sopimus merkitsee uutta vaihetta unionin kehityksessä. Sen sisältämät uudistukset ovat pääosin unionin toimintaa ja sopimusrakennetta selkeyttäviä. Siihen 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 sekä jäsenvaltioiden että kansalaisten yhteisönä. Varsinkin konventin työn alkuvaiheessa eräissä arvioissa esitettiin, että perustuslaillisen sopimuksen myötä unionin perusluonne ja unionin ja jäsenvaltioiden välinen suhde tulevat muuttumaan siinä määrin, että kyseessä olisi kokonaan uudenlainen poliittinen järjestelmä. Kokonaisuutena tarkastellen konventin loppuasiakirja kuitenkin osoittaa selkeästi, että unioni säilyttää ja osittain vahvistaakin niitä peruspiirteitä, jotka ovat olleet ominaisia unionille erityislaatuiseina jäsenvaltioiden ja kansalaisten yhteisönä. Perustuslaillinen sopimus ei myöskään 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 hallitustenvälisenä järjestönä. Niin sanotun pilarirakenteen purkaminen ei merkitse sitä, että kaikki unionin toimet tulisivat yhtenäisen päätöksentekojärjestelmän piiriin. Erityisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella säilyy runsaasti hallitustenvälisyyden piirteitä. Toimielinrakenteen ja päätöksentekomenettelyjen osalta tapahtuu kehitystä yhtäältä ylikansallisen päätöksenteon suuntaan erityisesti Euroopan parlamentin vahvistuvan roolin myötä ja toisaalta hallitustenvälisyyden suuntaan erityisesti Eurooppa-neuvoston aseman vahvistamisella.

Perustuslaillisen sopimuksen oikeudellisen luonteen ja unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen suhteen kannalta keskeinen periaate on niin sanottu toimivallan siirtämisen periaate. Tämän mukaisesti unioni toimii jäsenvaltioiden sille antaman toimivallan rajoissa ja se toimivalta, jota perustuslaissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että niin sanottu kompetenssi-kompetenssi, eli viimekätinen valta päättää toimivaltuuksista, säilyy tulevaisuudessakin jäsenvaltioilla. Myös perustuslaillisen sopimuksen säilyminen muodollisesti kansainvälisoikeudellisena sopimuksena korostaa jäsenvaltioiden roolia unionin viimekätisen vallan käyttäjinä.

Myös useita muita unionin luonnetta ja unionin ja jäsenvaltioiden suhdetta määrittäviä periaatteita on kirjattu perustuslaillisen sopimuksen I osaan. Keskeisiä jäsenvaltioihin kohdistuvia velvoitteita luovia periaatteita ovat unionin oikeuden ensisijaisuusperiaate ja niin sanottu lojaliteettiperiaate. Toisaalta erityisesti velvoite kansallisten identiteettien kunnioittamiseen on nostettu

nykysopimuksia vahvemmin esille. Samalla on tunnustettu myös alueellisen ja paikallishallinnon tärkeä asema.

Perustuslaillinen sopimus sisältää myös määräyksen, jonka mukaan jokainen jäsenvaltio voi päättää erota unionista. Tämä korostaa unionin jäsenyyden vapaaehtoista luonnetta ja jäsenvaltioiden itsenäistä oikeutta päättää osallistumisestaan eurooppalaiseen yhteistyöhön.

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

1.2. Sopimuksen rakenne

Nykyiset Euroopan unionin perussopimukset ovat syntyneet Euroopan yhdentymishistorian eri vaiheissa ja ne muodostavat monimutkaisen ja epäyhtenäisen kokonaisuuden. Kolmessa perustamissopimuksessa sekä unionisopimuksessa on yli 700 artiklaa. Keskeiset ja teknisemmät sopimusmääräykset ovat rinnakkain ja hajallaan eri sopimuksissa. Perussopimusten liitteinä on lukuisia oikeudellisesti velvoittavia pöytäkirjoja ja poliittisesti sitovia julistuksia. Lisäksi primäärioikeudellisia määräyksiä sisältyy myös liittymissopimukseen ja muihin asiakirjoihin. Tämän järjestelmän yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen oli eräs konventin keskeisistä tavoitteista.

Sopimus Euroopan perustuslaista jakautuu neljään osaan. Lisäksi sopimuksen alussa on johdanto-osa ja lopussa viisi pöytäkirjaa ja kolme julistusta.

Johdanto on eräänlainen esipuhe, jossa kuvataan Euroopan kehitykselle keskeisiä arvoja ja vaikuttimia. Sen sisältö on kuitenkin lähinnä julistuksellinen, ja vastaavansisältöinen teksti voitaisiinkin hyväksyä myös sopimuksen hyväksymisen yhteydessä annettavana julistuksena.

Ensimmäistä osaa voidaan luonnehtia varsinaiseksi perustuslailliseksi osaksi, jossa määritellään yleisellä tasolla unionin luonne ja toiminta. Ensimmäiseen osaan sisältyvät määräykset unionin määrittelystä ja tavoitteista, perusoikeuksia ja unionin kansalaisuutta koskevat yleismääräykset, unionin toimivallan käytön periaatteet ja toimivaltaluokittelu, toimielimiä koskevat yleismääräykset, unionin toimivallan käyttöön liittyvät menettelyt ja välineet, määräykset demokratian toteutumisesta unionissa, unionin varainhoitoa koskevat yleismääräykset, unionin ja sen lähiympäristön suhteita käsittelevä määräys ja unionin jäsenyyden perusteita koskevat määräykset. Ensimmäisessä osassa on yhteensä 59 artiklaa.

Sopimuksen toisen osan muodostaa Euroopan unionin perusoikeuskirja johdantoineen. Perusoikeuskirja on muutamia teknisiä ja konventissa hyväksytyjä asiallisia muutoksia lukuun ottamatta identtinen sen tekstin kanssa, jonka ensimmäinen perusoikeuskirjan valmistelua varten koottu konventti esitti ja joka hyväksyttiin poliittisena julistuksena Nizzan Eurooppa-neuvostossa vuonna 2000. Toisessa osassa on yhteensä 54 artiklaa.

Sopimuksen kolmas osa sisältää seitsemässä osastossaan yksityiskohtaiset määräykset unionin politiikoista ja toiminnasta. Kolmannessa osassa omaksutun systematiikan mukaisesti osa alkaa

niin sanotuilla horisontaalisilla määräyksillä (yleisesti sovellettavat lausekkeet sekä syrjintäkielto ja kansalaisuus). Osan laajin kokonaisuus koostuu unionin sisäisiä politiikkoja ja toimia sekä unionin ulkoista toimintaa koskevista määräyksistä. Näihin määräyksiin sisältyvät unionin politiikkojen tarkemmat tavoitteet ja unionin toiminnan mahdollistavat oikeusperustat. Poliitikat on jaoteltu ensimmäisen osan toimivaltaluokkien mukaisesti. Lisäksi kolmannessa osassa on unionin toimintaa koskeva osasto, joka sisältää tarkemmat institutionaaliset sekä varainhoitoa ja tiiviimpää yhteistyötä koskevat määräykset. Kolmas osa on koko sopimuksen laajin sisältäen yhteensä 342 artiklaa.

Sopimuksen neljäs osa sisältää koko perustuslaillista sopimusta koskevat yleiset määräykset ja loppumääräykset. Osa on unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen suhteen ja sopimuksen oikeudellisen luonteen määrittelyn kannalta keskeinen. Neljännessä osassa määritellään aikaisempien perussopimusten kumoamismenettely, oikeudellinen jatkuvuus Euroopan unioniin ja Euroopan yhteisöön nähden, sopimuksen alueellinen soveltamisala, alueelliset liitot, sopimuksen pöytäkirjojen oikeudellinen asema, sopimuksen tarkistusmenettely sekä hyväksyminen, ratifiointi, voimaantulo ja voimassaoloaika. Aivan konventin työskentelyn viime metreillä neljänteen osaan liitettiin myös artikla unionin tunnuksista (lippu, hymni, tunnuslause, raha, Eurooppa-päivä). Tämän artiklan osalta todetaan kuitenkin, että paras paikka sille olisi sopimuksen ensimmäinen osa, johon hallitustenvälisen konferenssin toivotaan artiklan siirtävän. Neljännessä osassa on yhteensä kymmenen artiklaa.

Perustuslailliseen sopimukseen on lisäksi viisi pöytäkirjaa (pöytäkirja kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa, pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta, pöytäkirja kansalaisten edustuksesta Euroopan parlamentissa ja äänten painottamisesta Eurooppa-neuvostossa ja ministerineuvostossa, pöytäkirja euroryhmästä, pöytäkirja Euratom-sopimuksen muuttamisesta) ja kolme julistusta (kansalaisten edustuksesta Euroopan parlamentissa ja äänten painottamisesta Eurooppa-neuvostossa ja ministerineuvostossa tehtyyn pöytäkirjaan liitetty julistus, julistus Euroopan ulkoisen toiminnan yksikön perustamisesta, perustuslaista tehdyn sopimuksen allekirjoittamista koskevaan päätösasiakirjaan liitettävä julistus).

Konventti ei eräistä esitetyistä ehdotuksista huolimatta päätenyt esittämään perustuslaillisen sopimuksen eri osien välille minkäänlaista hierarkiaa eikä erillisiä muuttamismenettelyjä. Ainakin muuttamismenettelyihin kuitenkin todennäköisesti palataan vielä hallitustenvälisen konferenssin aikana.

Euroopan unionin sopimusperustaa on selkeytetty valtioneuvoston kannan mukaisesti.

1.3. Sopimuksen oikeudellinen luonne

Sopimus Euroopan perustuslaista on nimensä mukaisesti oikeudelliselta luonteeltaan kansainvälistä oikeudellinen sopimus, joka sisältää määräyksiä, jotka ovat asiasisällöltään perustuslaillisia. Tämän ratkaisun voidaan katsoa osaltaan ilmentävän sitä unionista käytettyä luonnehdintaa, jonka mukaan se on enemmän kuin perinteinen kansainvälinen järjestö, mutta vähemmän kuin (liitto-)valtio. Ratkaisu oli eräänlainen kompromissi aitoa perustuslakia vaatineiden federalistien ja unionin hallitustenvälisiä perusluonnetta korostaneiden konventin jäsenten välillä.

Sopimuksen kansainvälisoikeudellista luonnetta korostavat sopimuksen yleisten määräysten ja loppumääräysten sopimuksen muuttamis- ja ratifiointimenettelyjä koskevat ratkaisut. Viimekätinen valta muuttaa sopimuksia säilyy jäsenvaltioilla. Lisäksi sekä uuden sopimuksen että sen tulevien muutosten osalta vaaditaan, että voimaan tullakseen kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Perustuslaillisen sisältönsä osalta sopimus Euroopan perustuslaista kuvastaa paljolti sitä valtiosääntöistä kehitystä, joka on ollut tunnusomaista Euroopan yhteisöille ja unionille jo useamman vuosikymmenen ajan. Erityisesti EY-tuomioistuimien on jo 1960-luvulta lähtien lähtenyt siitä, että EY:n perustamissopimukset ovat jotain enemmän kuin perinteiset kansainvälisoikeudelliset sopimukset. Sekä EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä että yleisessä unionia koskevassa keskustelussa on viime aikoina yhä enenevässä määrin viitattu unionin valtiosääntöistymiseen tai konstitutionalisoitumiseen. Perustuslaillinen sopimus voidaankin nähdä ensisijaisesti tämän valtiosääntöisen kehityksen kodifointina. Tätä ilmentää myös se, että perustuslaillisen sopimuksen ensimmäiseen ja toiseen osaan on sisällytetty eräitä tuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostuneita perustuslailliseksi katsottavia periaatteita (unionin oikeuden ensisijaisuus, perusoikeudet).

Valtioneuvosto pitää perustuslaillisen sopimuksen oikeudellista muotoa onnistuneena.

1.4. Unionin arvot, tavoitteet ja keskeiset periaatteet

Unionin arvojen, tavoitteiden ja keskeisten periaatteiden kokoaminen ja määrittäminen perustuslaillisen sopimuksen ensimmäisen osan alussa ja perusoikeuskirjan sisällyttäminen sopimuksen toiseen osaan lukeutuvat konventin keskeisiin saavutuksiin. Tämä selkeyttää unionin luonnetta ja tavoitteita, unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä suhdetta sekä kansalaisten oikeusturvaa.

Unionin perustana olevat arvot on ilmaistu I-2 artiklassa. Näitä arvoja ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Lisäksi artiklassa todetaan, että nämä arvot ovat jäsenvaltioille yhteisiä yhteiskunnassa, jonka ominaispiirteitä ovat moniarvoisuus, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuullisuus ja syrjinnänvastaisuus. I-2 artiklassa mainittujen arvojen kunnioittaminen on I-57 artiklan nojalla määritelty edellytykseksi unioniin liittymiselle ja mainittujen arvojen loukkaaminen I-58 artiklan nojalla perusteeksi unionin jäsenyydestä johtuvien oikeuksien väliaikaiselle pidättämiselle.

Unionin päämäärä ja tavoitteet on ilmaistu yleisellä ja periaatteellisella tasolla I-3 artiklassa. Nykyisiin tavoitteisiin verrattuna voidaan sanoa, että perustuslaillisen sopimuksen tavoitteissa pyritään paremmin tuomaan esiin talouden, sosiaalisen ulottuvuuden ja kestävä kehityksen tasapaino. Lisäksi tavoitteet ovat nykyistä laaja-alaisempia. Unionin päämääränä on rauhan, omien arvojensa sekä kansojensa hyvinvoinnin edistäminen. Unioni tarjoaa kansalaisilleen vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen sekä sisämarkkinat. Unionin tavoitteena on laajasti määritelty Euroopan kestävä kehitys ja tieteellisen ja teknisen kehityksen, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon sekä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistäminen. Unioni kunnioittaa kulttuuriensa ja kieltensä rikkautta ja monimuotoisuutta ja huolehtii Euroopan kulttuuriperinnön vaalimisesta ja kehittämisestä. Kansainvälisissä suhteissaan unioni vaalii ja puolustaa arvojaan ja edistää osaltaan rauhaa, turvallisuutta, maapallon kes-

tävää kehitystä, kansojen välistä yhteisvastuuta ja keskinäistä kunnioitusta, vapaata ja oikeudenmukaista kauppaa, köyhyyden poistamista ja ihmisoikeuksien suojelua. Lisäksi korostetaan kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä erityisesti mainiten YK:n peruskirjan periaatteet. Tavoitteisiin pyritään artiklan 5 kohdan mukaisesti unionille perustuslaissa annetun toimivallan mukaisesti.

Unionin ja jäsenvaltioiden suhdetta määrittelevät periaatteet I-5 (kansallisten identiteettien kunnioittaminen, vilpittömän yhteistyön periaate), I-9 (toimivallan siirtämisen periaate, toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate) ja I-10 (unionin oikeuden ensisijaisuus) artiklassa pääasiassa kodifioivat ja selkeyttävät EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa sekä EU-sopimuksessa jo aiemmin määriteltyjä periaatteita.

Kansalaisten oikeusturvan kannalta perusoikeuskirjan oikeudellistaminen sisällyttämällä se perustuslaillisen sopimuksen toiseksi osaksi merkitsee selvää edistysaskelta. Samalla se on selkeä osoitus unionin perustuslaillisesta luonteesta. Merkittävä uudistus on myös oikeusperustan luominen Euroopan unionin liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Valtioneuvosto kannattaa unionin arvojen, tavoitteiden ja keskeisten periaatteiden selkeää kirjaamista osaksi perustuslaillista sopimusta.

1.5. Oikeushenkilöllisyys ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyvä toimivalta

Unionin perusluonteen kannalta merkittävänä uudistuksena voidaan pitää 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 sitä, että Euroopan unioni voi itsenäisenä oikeushenkilönä esiintyä kansainvälisen oikeuden kentässä oikeuksien ja velvollisuuksien haltijana sekä oikeustoimien tekijänä. Nykyisin tällainen oikeushenkilöllisyys on Euroopan yhteisöllä ja Euroopan atomienergiayhteisöllä.

Perustuskäsitteillä sopimuksella laajennetaan unionin ulkoisen toimivallan alaa. Perustuslailliseen sopimukseen kirjataan myös periaate, jonka mukaan unionilla on toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia paitsi sopimuksen nimenomaisten määräysten nojalla myös esimerkiksi silloin, kun sopimuksen tekeminen on välttämätöntä jonkin unionin politiikalle perustuslaillisessa sopimuksessa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi. Unionin ulkoisen toimivallan ja erityisesti sopimuskentteiden laajentumista käsitellään tarkemmin jäljempänä jaksossa 8.4.

Valtioneuvosto kannattaa unionille myönnettävää oikeushenkilöllisyyttä.

1.6. Yhteisömenetelmä ja sen tulevaisuus

Konventin keskeiseksi kysymykseksi, ja pitkälti myös muodostuneiden jakolinjojen määrittelijäksi, nousi kysymys yhteisömenetelmän asemasta tulevaisuuden unionissa. Yhteisömenetelmä, jonka keskeiset elementit ovat vahva ja riippumaton, yksinomaisen aloiteoikeuden omaava ko-

missio, tasaveroina lainsäätäjänä toimivat neuvosto ja parlamentti sekä toiminnan lainmukaisuutta valvova tuomioistuin, muodostaa unionin toiminnan selkärangan. Yhteisömetodin ensisijainen käyttötarkoitus oli tehokkaiden ja toimivien sisämarkkinoiden luominen, mutta vähitellen sitä on ryhdytty soveltamaan myös muilla unionin toiminnan kannalta keskeisiksi katsotuilla politiikka-aloilla. Pyrkimyksenä on ollut yhteisömenetelmän soveltaminen niissä keskeisissä kysymyksissä, joissa toiminnan on tarkoituksenmukaista tapahtua unionitasolla ja yhtenäisyyttä edistäen.

Konventissa jotkut, erityisesti jäsenvaltioiden hallitusten ja kansallisten parlamenttien edustajat kuitenkin katsoivat, ettei yhteisömenetelmä sellaisenaan sovellu integraation välineeksi niillä uudemmilla toimialoilla, joille unionin toiminta viime aikoina on ulottunut ja joilla myös tulevaisuuden keskeisimmät haasteet sijaitsevat. Tämä koski erityisesti nykyisen II ja III-pilarin alaja, eli yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä oikeus- ja sisäasioita. Tätä perusteltiin tiettyjen kysymysten herkän luonteen ohella myös laajentumisella: jäsenmäärän kasvaessa tarvitaan hallituksilta selkeämmin ohjaavaa otetta. Taustalla oli kuitenkin nähtävissä myös selkeä valta-yritys väkiluvultaan suurempien jäsenvaltioiden taholta. Yhteisömenetelmä kritiikki onkin nähtävä myös tasavertaisuusajattelun kritiikkinä; osa jäsenvaltioista kokee, että unionin laajentuessa ja pienten jäsenvaltioiden lukumäärän lisääntyessä tulisi unionin päätöksentekorakenteita ja toimintamuotoja kehittää suuntaan, joka toisi jäsenvaltioiden väliset kokoerot ja poliittisen valta-aseman paremmin esille. Tämä ajattelu oli havaittavissa myös konventin puheenjohtajan lausunnoista.

Konventissa syntyikin vahva pienten jäsenvaltioiden yhteenliittymä, jonka keskeisenä tavoitteena oli turvata yhteisömenetelmä asema laajentuneessa unionissa. Tämä tarkoitti komission yksinomaisen aloiteoikeuden säilyttämistä nykyisen yhteisöpilarin alalla ja komission aseman vahvistamista myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä oikeus- ja sisäasioiden alalla, määräenemmistöpäätöksenteon ja yhteispäätösmenettelyn nostamista pääsäännöksi kaikessa lainsäädäntötyössä sekä unionin tuomioistuimen laillisuusvalvonnan ulottamista kaikkeen unionin sääntelyyn. Yhteisömenetelmän puolustajat suhtautuivat myös kriittisesti Eurooppa-neuvoston ja sen puheenjohtajan aseman vahvistamiseen, koska itsenäisen toimielimen asemaan nostetun Eurooppa-neuvoston pelättiin kehittyvän komission kilpailijaksi ja synnyttävän unionin sisälle pysyviä vastakkainasetteluja. Komission vahvaan ja riippumattomaan asemaan tukeutuvan yhteisömenetelmän nähtiin tarjoavan paitsi välineet yhteisten etujen tehokkaaseen ja oikeudenmukaiseen edistämiseen integraation avulla, myös perustan jäsenvaltioiden tasaveroisuudelle ja toimielintenvälisen tasapainon kunnioittamiselle rakentuvalle toimielin- ja päätöksentekojärjestelmälle.

Konventin lopputuloksessa voi havaita sekä yhteisömenetelmää vahvistavia että sitä heikentäviä tekijöitä. Komission yksinomainen aloiteoikeus nykyisen yhteisöpilarin asioissa on säilytetty, lainsäädäntömenettelystä on tehty pääsääntö kaikissa lainsäädäntöasioissa, määräenemmistöpäätöksentekoa 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 johtaa komission aseman suhteelliseen heikentymiseen. Paljon riippuu myös tavasta, jolla ratkaisut pannaan täytäntöön. Esimerkiksi unionin ulkoministerin ja ulkoasiainhallinnon luominen voivat käytännössä kaventaa komission asemaa ulkosuhteissa. Komission kokoonpanon uudelleenorganisointi saattaa puolestaan heikentää komissiota kokonaisuutena tavalla, joka voi johtaa yhteisömenetelmän aseman heikkenemiseen unionissa.

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

1.7. Unionin jäsenyys ja unionista eroaminen

Perustuslaillisen sopimuksen I osaan sisältyy oma osastonsa (IX osasto) unionin jäsenyydestä. Tässä osastossa on määräykset unioniin liittymistä koskevista vaatimuksista ja menettelyistä, unionin jäsenyydestä johtuvien oikeuksien väliaikaisesta pidättämisestä sekä unionista eroamisesta. Liittymistä koskevat vaatimukset on liitetty I-2 artiklassa määriteltyihin unionin arvoihin. Liittymismenettelyjä ja jäsenyysoikeuksien väliaikaista pidättämistä koskevat määräykset ovat säilyneet pääpiirteissään ennallaan.

Unionista eroamista koskeva määräys on 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 lähinnä osoitus siitä, että halutaan erityisesti korostaa unionin perusluonnetta jäsenvaltioidensa vapaaehtoisuuteen perustuvana yhteisönä. Samalla poistetaan kaikki tulkintaerimielisyydet siitä, voidaanko ja millä edellytyksillä unionista erota. Sen sijaan sopimukseen ei sisälly mainintaa siitä, että esimerkiksi itsehallinnolliset alueet voisivat erota unionista. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että alueita koskevat erityisratkaisut olisivat kiellettyjä.

Määräystä myös kritisoitiin konventissa ja monet konventin jäsenet ehdottivat sen poistamista. Yhtäältä määräystä pidettiin turhana, koska jäsenvaltiolla katsotaan kansainvälisen oikeuden nojalla olevan joka tapauksessa oikeus erota unionista. Toisaalta määräystä pidettiin ongelmallisena sen vuoksi, että eroamismahdollisuuden nimenomaista mainitsemista voidaan käyttää sekä sisäisenä että ulkoisena painostuskeinona jäsenvaltiota tai sen hallitusta kohtaan. Eräät konventin jäsenet katsoivat myös, että eroamismahdollisuutta ei tulisi lainkaan tunnustaa sen vuoksi, että unionin ei enää katsota olevan tavanomainen kansainvälinen järjestö, josta voisi kansainvälisen oikeuden nojalla erota. Lisäksi ongelmallisena pidettiin mahdollisen eroamisen vaikutuksia yksilöiden ja yritysten oikeusasemaan.

Valtioneuvosto kannattaa eroamislauseketta, joka korostaa unionin jäsenyyden vapaaehtoista luonnetta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että eroamislauseketta ei käytetä painostuskeinona mitään jäsenvaltiota kohtaan niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltio ei kykene ratifioimaan perustuslaillisen sopimuksen muuttamiseksi tehtävää sopimusta. On myös tärkeää varmistua siitä, että yksilöiden ja yritysten oikeusasema turvataan jäsenvaltion eroamisen yhteydessä.

2. Unionin perusoikeuslottuvuus

Perustuslaillisella sopimuksella vahvistetaan unionin perus- ja ihmisoikeuslottuvuutta kahdella tavalla. Ensinnäkin Nizzan Eurooppa-neuvostossa 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.

Perusoikeuskirja

Perusoikeuskirjan sijoittaminen perustuslaillisen sopimuksen II osaksi korostaa perusoikeuksien asemaa unionin perusteisiin kuuluvina periaatteina. Samalla perusoikeudet tulevat näkyvämmiin esiin ohjaten unionin toimintaa kaikilla sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla ja vahvistamalla yksilöiden oikeussuojaa.

Perusoikeuskirjassa on yhteensä 50 aineellisia oikeuksia sisältävää artiklaa. Nämä on jaoteltu ihmisarvoa, vapauksia, tasa-arvoa, yhteisvastuuta, unionin kansalaisten oikeuksia ja lainkäyttöä koskeviin osastoihin. Perusoikeuskirjan sisältämät määräykset ovat osittain päällekkäisiä perustuslaillisen sopimuksen I ja III osaan sisältyvien määräysten kanssa, mutta tätä ei ole nähty ongelmallisena, koska niiden voidaan katsoa olevan luonteeltaan erityyppisiä ja palvelevan eri käyttötarkoitusta. Lisäksi perusoikeuskirjan lopussa on yleisiä määräyksiä, joissa määritellään perusoikeuskirjan määräysten soveltamisalaa, kattavuutta sekä suhdetta ihmisoikeussopimukseen ja kansallisiin perusoikeuksiin.

Perusoikeuskirjan soveltamisala on rajoitettu siten, että sen määräykset koskevat unionin toimielimiä ja muita elimiä sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yksilö voi vedota unionin perusoikeuksiin silloin, kun hänen asiallaan on riittävä liityntä unionin oikeuteen. Muissa tapauksissa yksilön perus- ja ihmisoikeussuoja määrittyy kansallisen oikeusjärjestyksen perusteella.

Perusoikeuskirjalla ei myöskään luoda unionille uusia toimivaltuuksia. Toimivaltaperustat on määriteltävä perustuslaillisen sopimuksen III osassa. Toimivaltaansa käyttäessään ja unionin oikeutta soveltaessaan unionin toimielinten tulee kuitenkin kunnioittaa perusoikeuskirjan sisältämiä oikeuksia. Sama velvoite kohdistuu jäsenvaltioiden julkista valtaa käyttäviin elimiin niiden pannessa täytäntöön tai soveltaessa unionin oikeutta.

Perusoikeuskirjan alkuperäinen poliittisena julistuksena hyväksytty teksti sisällytetään lähes sellaisenaan perustuslailliseen sopimukseen. Siihen on kuitenkin tehty eräitä teknisiä mukautuksia, joiden tarkoituksena on saattaa teksti yhteensopivaksi perustuslaillisen sopimuksen muiden osien kanssa. Perusoikeuskirjan lopussa olevia yleisiä määräyksiä on myös muutettu ja täydennetty eräiltä osin. Nämä muutokset ja täydennykset eivät ole yksinomaan teknisiä, vaan niillä on merkitystä perusoikeuksien vaikutusten, tulkinnan ja luonteen kannalta. Lisäksi konventti päätyi lisäämään perusoikeuskirjan johdantoon viittauksen perusoikeuskirjan laatineen konventin puheenjohtajiston laatimiin artiklakohtaisiin selityksiin. Tulevaisuuskonventin puheenjohtajisto on päivittänyt näitä selityksiä perusoikeuskirjaan tehtyjen tekstimuutosten ja unionin oikeuden myöhemmän kehittymisen perusteella. Viittauksen tarkoituksena on ohjata unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimet tulkitsemaan perusoikeuskirjaa näiden selitysten valossa. Yleisten määräysten muuttaminen ja selitysten aseman vahvistaminen olivat eräille jäsenvaltioille ehdottomia edellytyksiä perusoikeuskirjan oikeudellistamiselle.

Merkittävimpiä muutoksia alkuperäiseen perusoikeuskirjaan ovat oikeuksien kattavuutta ja tulkintaa koskevaan 52 artiklaan tehdyt lisäykset. Kolmen lisätyn kohdan (52 artiklan 4-6 kohta)

tarkoituksena on ohjata perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien ja periaatteiden tulkintaa ja määrittellä osittain uudella tavalla niiden luonnetta. Selvästi ongelmallisimmin lisäys on 52 artiklan 5 kohta, jonka mukaan perusoikeuskirjan periaatteita sisältävät määräykset voidaan panna täytäntöön joko unionin tai jäsenvaltioiden tasolla toimivallan jaon mukaisesti ja ne ovat tuomioistuinten ratkaistavissa vain silloin kun on kyse näiden säädösten tulkinnasta tai niiden laillisuuden ratkaisemisesta. Tällaista perusoikeuskirjan sisältämien määräysten jaottelua yhtäältä oikeuksiin ja toisaalta periaatteisiin ei voida perus- ja ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaatteen vuoksi pitää perusteltuna. Periaatteilla viitataan tässä tapauksessa lähinnä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin, joilla on määräyksen mukaan selvästi erityisesti perinteisiä kansallais- ja poliittisia oikeuksia heikommat oikeusvaikutukset ainakin tuomioistuinten toimivallan ja siten myös yksilön oikeussuojan kannalta. Käytännössä erottelu ei välttämättä kuitenkaan ole kovinkaan merkittävä ottaen huomioon sen, että myös oikeuksien soveltamisala on yleisten määräysten nojalla rajoitettu. Sanamuoto ei myöskään merkitse sitä, että periaatteiksi luokitellut määräykset eivät sitoisi unionin lainsäätäjää kaikilla unionin toimivaltaan kuuluvilla aloilla.

Oikeusperusta unionin liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen

Perustuslaillisen sopimuksen I-7 artiklaan on lisätty määräys, jonka mukaan unioni pyrkii liittymään Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Oikeusperustan lisääminen sopimuksen alkuartikloihin korostaa unionin sitoutumista sisäisesti sitovien perusoikeuksien lisäksi myös kansainvälisiin ihmisoikeuksiin. Ilman tällaisen oikeusperustan lisäämistä unionilla (tai Euroopan yhteisöllä) ei ole EY-tuomioistuimen vuonna 1996 antaman ratkaisun mukaan toimivaltaa liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Käytännössä oikeusperusta merkitsee sitä, että unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen tulee mahdolliseksi niin, että sille ei enää ole unionin oikeuteen perustuvaa estettä. Tämän lisäksi vaaditaan vielä, että Euroopan ihmisoikeussopimusta muutetaan siten, että unioni, joka siis ei ole valtio, voi liittyä siihen. Oikeusperustan lisääminen on kuitenkin tärkeä ensimmäinen askel kohti liittymistä.

Oikeusperustassa on myös määräys, jonka mukaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen ei vaikuta unionin toimivaltaan. Näin liittymisellä ei tule olemaan vaikutuksia unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon. Tämä eliminoi liittymisen toimivaltavaikutukset vastaavalla tavalla kuin perusoikeuskirjan yleiset määräykset sulkevat pois perusoikeuskirjan toimivaltavaikutukset.

Unionin oikeushenkilöllisyys ja Euroopan yhteisön poistuminen puolestaan mahdollistavat sen, että Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyy nimenomaan Euroopan unioni, ei Euroopan yhteisö. Näin keskustelu siitä, kumman näistä tulisi liittyä ei enää ole ajankohtainen.

Suomen edustajat konventissa korostivat perusoikeuskirjan oikeudellistamisen ohella ihmisoikeussopimukseen liittymisen merkitystä rinnakkaisena tapana vahvistaa unionin perus- ja ihmisoikeusluottavuutta. Tämä vastaa Suomen valtioneuvoston ja eduskunnan Suomen unionijäsenyyden alkuajoista lähtien tärkeänä pitämää linjausta. Suomen edustajat olivat myös vahvasti vaikuttamassa siihen, että pyrkimys liittymiseen on kirjattu artiklaan unionia aktiivisuuteen kehoittavassa muodossa. Tämä tulee suomenkielistä kieliversiota ("Unioni pyrkii liittymään...")

paremmin esiin muissa kieliversioissa (esim. ruotsiksi "Unionen skall söka anslutning..." ja englanniksi "The Union shall seek accession...").

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että perusoikeuskirja on sisällytetty perustuslaillisen sopimuksen II osaksi.

Valtioneuvosto on erityisen tyytyväinen siitä, että Euroopan unionin liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen on luotu oikeusperusta, jossa unionin toteutaan aktiivisesti pyrkivän liittymiseen.

3. Unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentaminen

3.1. Yleistä

Konventin tavoitteeksi asetetun unionin perussopimusten selkeyttämisen ja yksinkertaistamisen toteuttamisessa unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentamisella, johon sekä Nizzan että Laekenin julistuksissa viitataan, on tärkeä asema. Tarkentamispyrkimyksen taustalla on käsitys, jonka mukaan nykyisistä perussopimuksista ei riittävän selvästi ilmene, mihin toimenpiteisiin unioni voi toimivaltansa puitteissa ryhtyä ja mitkä asiat taas kuuluvat jäsenvaltioiden hoidettaviksi. Tämän selkeyttämistavoitteen lisäksi toimivallanjaon tarkentamiseen on ymmärretty kuuluvan myös kysymys siitä, onko unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako nykyisellään ylipäänsä tarkoituksenmukainen vai tulisiko sitä muuttaa.

Konventin toimivallanjaon tarkentamista koskevassa työssä pääpaino oli selvästi pyrkimyksellä nykyjärjestelmän selkeyttämiseen. Varsinaisia toimivallanjakoa koskevia asiallisia muutoksia käsiteltiin lähinnä vain sellaisten politiikka-alojen osalta, joita koskevia sopimusmääräyksiä muutoinkin uudistettiin muita kokonaisuutena. Tämä koskee erityisesti oikeus- ja sisäasioita sekä ulkosuhteita. Omaksuttu painotus vastaa valtioneuvoston eduskunnalle toimivallanjaosta unionin ja jäsenvaltioiden välillä antamassa selvityksessä (E 66/2002 vp) ilmaistua uudistustyön peruslähtökohtaa, jonka mukaan uudistustyön tavoitteena tuli laajojen toimivallanjakoa koskevien muutosten asemesta olla ennemminkin selkeän kokonaisnäkömyksen luominen unionille luovutetusta toimivallasta.

Tässä jaksossa käsitellään konventin niitä ehdotuksia, jotka koskevat unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentamista edellä mainittua selkeyttämis- ja yksinkertaistamistavoitetta silmällä pitäen. Toimivallanjaon muuttamista koskevia ehdotuksia käsitellään jäljempänä jaksossa 8 muiden asianomaisia politiikka-aloja koskevien ehdotusten yhteydessä.

3.2. Toimivaltaluokat ja niiden määrittely

Perustuslaillisen sopimuksen I osan III osasto sisältää määräykset unionin toimivallan luokittelusta unionin yksinomaiseen toimivaltaan, unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan sekä aloihin, joilla unioni voi toteuttaa tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimia. Unionin toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt määritettäisiin kuitenkin sopimuksen III osan kutakin politiikka-alaa koskevissa erityismääräyksissä.

Unionin yksinomaisen toimivallan alalla ainoastaan unioni voi antaa lainsäädäntöä ja oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, kun taas jäsenvaltiot voivat tehdä näin ainoastaan unionin valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi. Ehdotuksen mukaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat:

- sisämarkkinoiden toimintaa varten tarpeellisten kilpailusääntöjen vahvistaminen
- euron käyttöön ottaneiden jäsenvaltioiden rahapolitiikka
- yhteinen kauppapolitiikka
- tulliliitto ja
- meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen yhteisen kalastuspolitiikan yhteydessä.

Unionilla on lisäksi yksinomainen toimivalta kansainvälisten sopimusten tekemiseen tietyissä tapauksissa, joita käsitellään jäljempänä jaksossa 8.4.

Jaetun toimivallan alalla sekä unionilla että jäsenvaltioilla on valta antaa lainsäädäntöä ja oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei käytä omaa toimivaltaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä sitä. Jaettuun toimivaltaan kuuluvat perustuslaillisen sopimuksen mukaan kaikki ne alat, joilla unionin toimivalta ei ole yksinomaista tai jotka eivät kuulu tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimien kattamiin aloihin. Jaetua toimivaltaa sovelletaan pääasiassa seuraaviin aloihin:

- sisämarkkinat
- vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuva alue
- maatalous ja kalastus, meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä lukuun ottamatta
- liikenne ja Euroopan laajuiset verkot
- energia
- sosiaalipolitiikka sopimuksen III osassa määriteltyjen näkökohtien osalta
- taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus
- ympäristö
- kuluttajansuoja
- yhteiset kansanterveysalan turvallisuuskysymykset
- tutkimus, teknologian kehittäminen ja avaruus sekä
- kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu.

Tutkimus, teknologian kehittäminen ja avaruus sekä kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu poikkeaisivat muista jaetun toimivallan aloista siten, ettei unionin toimivallan käyttäminen kyseisillä aloilla voi estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa.

Unionin toimivalta tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimien kattamilla aloilla ei korvaa jäsenvaltioiden toimivaltaa. Kyseisillä aloilla unionin säädöksillä ei yhdenmukaisteta jäsenvaltioiden lakeja ja asetuksia. Tukitoimialoja ovat:

- teollisuus
- ihmisten terveyden suojelu ja parantaminen
- koulutus, ammatillinen koulutus, nuoriso ja urheilu
- kulttuuri ja
- pelastuspalvelu.

Talous- ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen sekä yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on perustuslaillisessa sopimuksessa sijoitettu kolmen päätoimivaltaluokan ulkopuolelle, ja ehdotukseen sisältyy kyseisiä aloja koskevia erityismääräyksiä.

Perustuslaillinen sopimus sisältää myös nykyistä EY 308 artiklaa peruseriaatteiltaan vastaavan niin sanotun joustolausekkeen, jonka mukaan jonkin unionin toimen osoittautuessa tarpeelliseksi perustuslaillisessa sopimuksessa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi III osassa määritellyillä politiikan aloilla ja tähän tarvittavien valtuuksien puuttuessa perustuslaillisesta sopimuksesta ministerineuvosto voi toteuttaa aiheelliset toimenpiteet yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Määräyksen nojalla annettaviin säännöksiin ei kuitenkaan voi kuulua jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista niissä tapauksissa, joissa tämä ei perustuslaillisen sopimuksen mukaan ole mahdollista. Komissiolla on velvollisuus tiedottaa joustolausekkeeseen perustuvista ehdotuksista jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevan menettelyn yhteydessä.

Perustuslaillisen sopimuksen toimivaltaluokkia koskevien määräysten voidaan katsoa toteuttavan nykyisiä sopimuksia paremmin tavoitetta unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentamiseksi. Toimivaltaa koskevaan osastoon ei ole sisällytetty useita rinnakkaisia toimivallanjakoa määrittäviä periaatteita, vaan peruseriaatteena on toimivallan jaottelu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan sekä unionin tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimiin. Myös sanottujen toimivaltaluokkien määrittely vastaa pääosin EY-tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Ehdotettuun luokitteluun sisältyy kuitenkin epäkohtia, joiden voidaan katsoa jossain määrin vähentävän sen mahdollisuuksia palvella tavoitetta luoda nykyistä selkeämpi kuva unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivaltajaosta.

Ehdotukseen sisältyvää politiikka-alojen luokittelua unionin yksinomaiseen toimivaltaan, unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan sekä unionin tukitoimiin voidaan pitää tarpeettoman kaavamaisena. Kun nykyjärjestelmässä unionin toimivallan luonne saattaa perustellusti vaihdella myös yksittäisten politiikka-alojen sisällä, on konventin ehdotuksessa pyritty sijoittamaan kukin politiikkalohko aina yhteen toimivaltaluokkaan. Koska I-11 artiklan 6 kohdan mukaan perustuslaillisen sopimuksen III osan erityismääräyksissä määritettäisiin vain unionin ”toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt”, ei III osassa ilmeisestikään voitaisi poiketa I osan III osaston määräyksistä toimivallan luonteen osalta. Vaarana on tällöin toimivaltaluokittelun muodostuminen liian yksinkertaistavaksi ja tiettyjen alasektoreiden kannalta epätarkoituksenmukaiseksi. Esimerkiksi jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamiseen johtava sitova sääntely olisi tarkoituksenmukaista mahdollistaa myös tukitoimialoilla III osassa erikseen määriteltävissä kysymyksissä.

Toisaalta toimivaltajaon tarkentamisen taustalla olevalle selkeyttämispyrkimykselle ei ole eduksi, että talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhteensovittaminen sekä yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on jätetty kokonaan päätoimivaltaluokkien ulkopuolelle. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka olisi ollut luontevinta sijoittaa jaettuun toimivaltaan, kun taas talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhteensovittamisen alalla unionin toimivalta olisi tullut rajata lähinnä tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimiin. Niinikään tutkimus, teknologia ja avaruus sekä kehitysyhteistyö ja humanitäärinen apu kuuluvat valtioneuvoston näkemyksen mukaan aloihin, joilla unioni voi toteuttaa tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimia.

Niin sanotun joustolausekkeen käytön osalta perustuslaillisessa sopimuksessa ei enää nykyisen SEY 308 artiklan tavoin nimenomaisesti edellytetä toimenpiteiden tarpeellisuutta yhteismarkkinoiden kannalta, vaan riittävää on unionin toimen osoittautuminen tarpeelliseksi unionin tavoitteiden saavuttamiseksi perustuslaillisen sopimuksen III osassa määritellyillä politiikan aloilla. Tämä vastaa kuitenkin jo nykyisin EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettua tulkintaa. Eri asia on, että perustuslaillisessa sopimuksessa unionin tavoitteet on kirjattu huomattavan yleisluontoisesti, mikä saattaa johtaa myös joustolausekkeen nykyistä laajempaan käyttöön. Suomen kantana on ollut, että joustolauseketta tulee käyttää vain poikkeustapauksissa. Sen nojalla toteutettavien toimenpiteiden tulee aina liittyä selkeästi perustuslaillisen sopimuksen III osassa määriteltyjen politiikkojen toteuttamiseen.

Toimivaltaa koskevista I osan määräyksistä hallitustenvälisessä konferenssissa esille nousevat todennäköisimmin kysymykset tiettyjen politiikka-alojen sijoittamisesta toimivaltauokitteluun. Luokittelua koskevien peruseriaatteiden avaamista voidaan sen sijaan pitää epätodennäköisempänä.

Vaikka toimivaltaa koskevat esitykset eivät täysin vastaakaan valtioneuvoston tavoitteita, valtioneuvosto voi pääpiirteissään hyväksyä ehdotetun toimivaltauokittelun. Luontevampaa olisi, jos kaikki politiikka-alat sijoitettaisiin kolmen pääluokan alle. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan tutkimus ja teknologian kehittäminen sekä avaruus kuuluisivat politiikkalohkona tukialoihin.

I-11 artiklan 6 kohtaa tulee tarkistaa siten, että myös unionin toimivallan luonne voidaan tarvittaessa määritellä tarkemmin sopimuksen III osan kutakin alaa koskevissa erityismääräyksissä.

Valtioneuvosto voi hyväksyä joustolausekkeen uuden muotoilun, joka säilyttää yksimielisyysvaatimuksen ministerineuvostossa.

3.3. Toimivallan käyttöä koskevat periaatteet

Toimivaltauokkia ja niiden määrittelyä koskevien määräysten ohella perustuslaillinen sopimus sisältää määräykset unionin toimivallan käyttöä koskevista periaatteista, joihin kuuluva toimivallan siirtämisen periaate, toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate. Sopimuksessa määrätään myös unionioikeuden ensisijaisuudesta jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nähden.

Toimivallan siirtämisen periaatteen mukaan unionin tulee toimia jäsenvaltioiden sille perustuslaissa antaman toimivallan rajoissa perustuslaissa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Toimivalta, jota perustuslaissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi niiden keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perustuslaillisen sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Unionin toimielimet soveltavat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita perustuslailliseen sopimukseen liitettävän toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan mukaisesti. Pöytäkirjaa käsitellään tarkemmin jäljempänä jaksossa 3.4.

Perustuslaillisessa sopimuksessa määrätään nimenomaisesti, että perustuslaki ja lainsäädäntö, jota unionin toimielimet antavat käyttäessään unionille annettua toimivaltaa, ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nähden. Jäsenvaltioiden tulee toteuttaa kaikki aiheelliset yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla varmistetaan tästä perustuslaista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen.

Ehdotukset vastaavat pääasialliselta sisällöltään unionin nykyisten perussopimusten määräyksiä ja EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Suomen edustajien konventissa tekemän ehdotuksen mukaisesti toimivallan siirtämisen periaatetta, toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta koskevat määräykset on esitetty yhdessä artikkelissa. Erityisesti toimivallan siirtämisen periaatetta koskeva määräys antaa nykyistä SEY 5 artiklan 1 kohtaa selkeämmän kuvan kyseisen periaatteen luonteesta. Koska unionioikeuden ensisijaisuuden periaatteessa ei varsinaisesti ole kysymys unionin toimivallan käyttöä vaan yleisesti unioni- ja kansallisen oikeuden suhdetta koskevasta periaatteesta, olisi sitä koskeva määräys asianmukaisempaa sijoittaa sopimuksen I osan I osastoon.

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

3.4. Pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta

Toissijaisuusperiaatteen valvonnan tehostaminen, ja sitä kautta sen varmistaminen, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä unionin kansalaisia, oli eräs konventissa keskeisesti esillä olleista kysymyksistä. I-9 artikkelissa määriteltyjen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattaminen unionin ja jäsenvaltioiden välisessä toimivaltajaossa nähtiin hyvin tärkeänä sekä kansallisten kansanedustuslaitosten näkökulmasta että myös unionin kansalaisten ja sen alueella toimivien yritysten kannalta.

Perustuslailliseen sopimukseen on liitetty toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskeva pöytäkirja. Pöytäkirja perustuu pitkälti Amsterdamin sopimuksen liitteenä olevaan toissijaisuusperiaatetta koskevaan pöytäkirjaan, mutta sitä on täydennetty toissijaisuusperiaatteen valvontaan sovellettavalla varhaisvaroitusjärjestelmällä. Suhteellisuusperiaatteen lisääminen toissijaisuusperiaatteen rinnalle nähtiin tärkeänä unionin toiminnan oikean asteen määrittämisen kannalta.

Perustuslaillisen sopimuksen lähtökohtana on, että toissijaisuusperiaate on ensisijaisesti poliittinen, ei oikeudellinen periaate, jolloin myös sen toteuttamisen ennakkovalvonnan tulee tapahtua ensisijaisesti poliittisen järjestelmän toimesta. Jälkikäteen tapahtuva valvonta on kuitenkin luonteeltaan oikeudellista ja kuuluu siten unionin tuomioistuimelle.

Pöytäkirjassa kansallisille parlamenteille annetaan erityistehtävä valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista ja luodaan tätä varten erityinen varhaisvaroitusjärjestelmä. Sen mukaisesti komissio toimittaa kaikki säädösehdotuksensa sekä muutetut ehdotuksensa jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille samaan aikaan kuin se toimittaa ne neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Euroopan parlamentti toimittaa kansallisille parlamenteille lainsäädäntöpäätöslauselmansa ja ministerineuvosto kantansa niiden tultua hyväksytyiksi. Kaikkiin ehdotuksiin on liitettävä selkeät ja yksityiskohtaiset perustelut, mukaan lukien tiedot sen taloudellisista ja lainsäädännöllisistä vaikutuksista. Kansalliset parlamentit voivat tämän jälkeen kuuden viikon kuluessa esittää huomautuksensa komission ja neuvoston puheenjohtajalle sekä Euroopan parlamentin puhemiehelle, mikäli ne eivät katso esityksen olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Kaksikamaristen sekä alueellisten kansanedustuslaitosten asemasta käytiin konventissa vilkasta keskustelua. Kaksikamaristen järjestelmien edustajat pitivät tärkeänä, että kamareilla olisi mahdollisuus itsenäisesti käyttää huomautusmahdollisuutta toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevan ennakkovaroitusjärjestelmän puitteissa. Useiden konventin jäsenten taholta toivottiin myös alueellisille parlamenteille mahdollisuutta huomautuksen esittämiseen. Lopulta pöytäkirjassa päädyttiin ratkaisuun, jonka mukaisesti jokaisella kansanedustuslaitoksella on kaksi ääntä, ja kaksikamarisissa järjestelmissä nämä äänet jakautuvat kamarien kesken. Ääntä voi käyttää itsenäisesti, eli kamarit voivat reagoida toisistaan riippumatta. Alueellisten parlamenttien kuuleminen ja näiden mahdollisten vaikutusmahdollisuuksien järjestäminen jätettiin kunkin jäsenvaltion itsenäisesti harkittavaksi.

Jos vähintään kolmasosa jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien ja kansallisten parlamenttien kamarien kokonaisuuden määräästä tukee näkemystä, jonka mukaan komission ehdotuksessa ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, komissio tarkastelee ehdotustaan uudelleen. Vaadittu äänimäärä on vähintään neljännes, kun on kyse komission ehdotuksesta tai jäsenvaltioiden ryhmän III-165 artiklan mukaisesta aloitteesta vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaan alueeseen liittyen.

Tarkasteltuaan ehdotusta uudelleen komissio voi päättää joko pitää voimassa ehdotuksensa, muuttaa sitä tai peruuttaa sen. Komission on aina perusteltava päätöksensä.

Jäsenvaltioilla on mahdollisuus omasta tai kansallisen parlamenttinsa puolesta viedä asia jälkikäteen unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi III-270 artiklan mukaisesti. Myös alueiden komitealla on vastaava mahdollisuus silloin, kun on kyse säädöksistä, joiden hyväksyminen edellyttää sen kuulemista. Sen sijaan alueellisille kansanedustuslaitoksille ei kanneoikeutta esitetä, sillä alueiden asemaa koskevat kysymykset mielletään kunkin jäsenvaltion sisäisiksi. Suomessa Ahvenanmaa on katsonut, että sille tulisi antaa eduskuntaan rinnasteinen asema sekä toissijaisuusperiaatteen etu - että jälkikäteiseen valvontaan nähden.

Pöytäkirjassa todetaan lisäksi, että komissio antaa Eurooppa-neuvostolle, Euroopan parlamentille, ministerineuvostolle ja jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille vuosittain selvityksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta unionissa. Kyseinen selvitys lähetetään myös alueiden komitealle ja talous- ja sosiaalikomitealle.

Konventin esitys toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumista koskeväksi pöytäkirjaksi vastaa pääosin valtioneuvoston näkemyksiä. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti toissijaisuusperiaatteen valvonnan tehostamiseen ja kansallisten parlamenttien aseman vahvistamiseen. On hyvä, että ennako-

valvonta on luonteeltaan poliittista ja ajoittuu säädösvalmistelun alkuvaiheeseen.

Erityisen hyvänä voidaan 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 kuulemista.

Valtioneuvosto ei pidä onnistuneena pöytäkirjaan sisältyvää viittausta siihen, että jäsenvaltiot voisivat nostaa kanteen tuomioistuimessa paitsi omasta, myös kansallisen kansanedustuslaitoksensa puolesta. Tällainen määräys puuttuu jäsenvaltioiden oikeuteen järjestää itse valtiosääntöiset rakenteensa ja se tulisi siksi poistaa.

Valtioneuvosto katsoo, että Ahvenanmaan maakuntapäivien asema varhaisvaaritusjärjestelmään liittyen tulee turvata valtiosisäisin menettelyin.

4. Unionin säädökset ja päätöksentekomenettelyt

4.1. Yleistä

Tavoite unionin säädösten ja päätöksentekomenettelyjen yksinkertaistamisesta oli Laekenin julistuksen keskeinen osa. Yksinkertaistamista pidettiin tärkeänä erityisesti sen vuoksi, että kansalaisten olisi helpompi ymmärtää unionin käytössä olevia säädöstyyppisiä ja päätöksenteossa käytettäviä menettelyjä. Lisäksi konventti pyrki lisääntyvään avoimuuteen unionin toimielinten – erityisesti ministerineuvoston - toiminnassa.

Säädösten osalta merkittävää on sekä niiden määrän vähentäminen ja luonteen tarkempi määrittäminen että säädöshierarkian luominen. Päätöksentekomenettelyjen osalta keskeisiä uudistuksia ovat sekä määräenemmistö päätöksenteon ja tavallisen lainsäätämisen järjestyksen (nykyinen yhteispäätös menettely) käyttöalan laajentaminen että ministerineuvoston määräenemmistö päätöksentekomenettelyn yksinkertaistaminen. Sen sijaan tavoite päätöksentekomenettelyjen määrän vähentämisestä ei toteutunut kovin hyvin. Myös Laekenin julistuksen tavoite lainsäädäntötoimien ja täytäntöönpanotoimenpiteiden selkeämmästä erottelusta jäi paljolti toteutumatta. Osittain tämän katsotaan johtuvan unionin toiminnan luonteesta, jolle on ominaista se, että lainsäädäntötoimintaa ja täytäntöönpanoa ei voida varsinkaan ministerineuvoston toiminnassa täysin erottaa toisistaan.

4.2. Säädökset

Perustuslaillisessa sopimuksessa vähennetään niiden säädösten määrää, joilla unioni käyttää toimivaltaansa viidestätoista kuuteen. Näille säädöksille annetaan nimet, jotka ovat kansalaisille nykyisiä ymmärrettävämpiä. Lisäksi säädösten järjestelmää uudistetaan siten, että vaatimus säädöshierarkian luomisesta toteutuu.

Perustuslaillisen sopimuksen I osan V osastossa erotetaan toisistaan lainsäädäntömenettelyä edellyttävät säädökset eli eurooppalaki ja eurooppapuitelaki sekä säädökset, jotka eivät sitä edellytä eli eurooppa-asetus ja eurooppapäätös. Kuten nykyäänkin, suositukset ja lausunnot ovat eivertvoittavia säädöksiä. Perustuslaillisen sopimuksen mukaan unionin lainsäätäjät pidättäytyvät eivertvoittavien säädösten antamisesta silloin, kun sille on annettu lainsäädäntöaloitteita samasta asiasta. Suhteellisuusperiaate sääntelee sitä, mikä oikeudellinen säädös kulloinkin valitaan toimivallan käyttämiseksi.

Säädöstyypit säilyvät oikeudellisilta vaikutuksiltaan pääpiirteissään nykyisen kaltaisina. Lainsäätämisenjärjestyksessä hyväksyttävät eurooppalait vastaavat oikeusvaikutuksiltaan nykyisiä asetuksia ja eurooppapuitelait nykyisiä direktiivejä. Muussa kuin lainsäätämisenjärjestyksessä hyväksyttävistä säädöksistä eurooppa-asetukset voivat oikeusvaikutuksiltaan olla joko nykyisten asetusten tai direktiivien luonteisia. Eurooppapäätökset on määritelty hieman laajemmin kuin nykyisin, jotta mahdollistetaan tämän säädöksen käyttö erityisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.

Säädöshierarkia sekundäärilainsäädännön osalta toteutuu kolmiportaisena; lait ja puitelait ovat hierarkiassa ylimpänä, säädösvallan siirron nojalla annettavat asetukset ovat näitä alempana ja täytäntöönpanosäädökset alimmalla tasolla. Erityistapauksena ovat suoraan perustuslaillisen sopimuksen nojalla annettavat säädökset (esimerkiksi Eurooppa-neuvoston eurooppapäätökset), joita ei voida ongelmattomasti sijoittaa hierarkiaan.

Perustuslaillisen sopimuksen nojalla annetaan lainsäätämisenjärjestyksessä tietyn alan keskeiset säännökset. Laissa tai puitelaissa voidaan delegoida komissiolle valta antaa eurooppa-asetuksia, joilla täydennetään tai muutetaan lain tai puitelain muita kuin olennaisia osia. Hierarkiaa korostavat sekä se, että lainsäätäjät määrittelevät laissa tai puitelaissa säädösvallan siirron tavoitteet, sisällön, soveltamisalan ja keston että se, että lainsäätäjät – joko neuvosto tai parlamentti – voi päättää säädösvallan siirron peruuttamisesta. Unionin velvoittavien säädösten täytäntöönpanemiseksi komissio, tai neuvosto erityisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, voivat antaa eurooppalaisia täytäntöönpanoasetuksia tai eurooppalaisia täytäntöönpanopäätöksiä.

Ainoastaan unionin lainsäätäjät, joka pääsääntöisesti on ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti yhdessä, voi antaa eurooppalakeja ja eurooppapuitelakeja. Muita kuin lainsäätämisenjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä voivat erikseen määrättyissä tapauksissa antaa Eurooppa-neuvosto, ministerineuvosto, komissio ja Euroopan keskuspankki. Ministerineuvosto ja komissio hyväksyvät eurooppa-asetuksia ja -päätöksiä sekä perustuslaillisessa sopimuksessa erikseen määrättyissä tapauksissa että yleisesti unionin säädösten täytäntöönpanemiseksi. Eurooppa-neuvosto tekee eurooppapäätöksiä ainoastaan perustuslaillisessa sopimuksessa määrättyissä tapauksissa. Euroopan keskuspankki hyväksyy Eurooppa-asetuksia ja -päätöksiä ainoastaan niissä tapauksissa, joissa perustuslaillinen sopimus antaa sille siihen valtuudet.

Täytäntöönpanosäädösten osalta pääsääntönä säilyy se, että jäsenvaltiot panevat täytäntöön unionin säädökset. Kun on tarpeen varmistaa yhdenmukaiset täytäntöönpanoedellytykset, täytäntöönpanovalta siirretään komissiolle tai tarvittaessa neuvostolle. Komitologiasta säädetään tulevaisuudessa normaalissa lainsäädäntömenettelyssä annettavalla eurooppalalla.

Pilarijon poistamisen jälkeen edellä mainittuja oikeudellisia säädöksiä annetaan periaatteessa kaikilla perustuslaillisen sopimuksen aloilla, mukaan lukien nykyiset II (yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka) ja III pilarin (poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa) alat.

Keskeisin uudistus on nykyisen III pilarin alalla, jossa poistetaan kokonaan käytöstä omat säädöstyypit. Nykyisen II pilarin alueella siirrytään käyttämään nykyisten välineiden sijasta eurooppapäätöksiä, jotka koskevat unionin toimintoja, unionin kantoja sekä unionin toimintojen ja kantojen täytäntöönpanoa. Eurooppa-neuvoston tekemät unionin strategisia etuja ja tavoitteita koskevat eurooppapäätökset vastaavat nykysopimusten yhteisiä strategioita. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ei voida käyttää eurooppalakeja tai eurooppapuitelakeja.

Säädöshierarkian luomista on pidetty yleisesti unionin oikeusjärjestelmää selkeyttävänä tekijänä. Positiivisena voidaan pitää myös sitä, että näin lainsäätäjä voi pidättäytyä liian yksityiskohtaisten säädösten antamisesta ja osoittaa teknisten yksityiskohtien valmistelun komission tehtäväksi. Säädösvallan siirron nojalla annettavien asetusten ja täytäntöönpanosäädösten välinen ero on sen sijaan herättänyt kysymyksiä. Erityisesti Suomen kannalta on pidetty ongelmallisena myös sitä, että lainsäädännön alaa ei ole selkeästi määritelty. Lisäksi kysymys siitä, miten lait ja puitelait soveltuvat säädöksinä sellaisille aloille, joilla unioni ei voi lainkaan harmonisoida jäsenvaltioiden lainsäädäntöä on noussut esille. Näihin rajanvetoihin tullaan saamaan lopullinen vastaus vasta käytännön lainsäädäntötoiminnan ja kehittyvän oikeuskäytännön kautta. Jo nyt on syytä todeta, että näihin kysymyksiin on syytä kiinnittää erityistä huomiota perustuslaillisen sopimuksen tultua voimaan.

Ongelmalliseksi voi osoittautua myös se, että sekä ministerineuvostolle että Euroopan parlamentille on erikseen osoitettu mahdollisuus päättää säädösvallan siirron peruuttamisesta. Tämä voi johtaa siihen, että joko ministerineuvosto tai parlamentti painostaa komissiota tietynsisältöiseen sääntelyyn peruuttamisvallan käyttämisellä uhaten.

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

Säädöshierarkian luominen lain säätämisyjärjestyksessä hyväksytyjen ja muiden kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyjen säädösten välillä on edistysaskel selkeyttämisessä. Valtioneuvosto voi myös hyväksyä jaottelun säädösvallan siirron nojalla annettaviin säädöksiin ja täytäntöönpanosäädöksiin.

4.3. Päätöksentekomenettelyt

Konventin ehdotuksessa unionin päätöksentekomenettelyjen määrää vähennetään ja luodaan nykyistä selkeämpi eri menettelyjen ja niissä annettavien säädösten erottelu. Menettelyt jaetaan lainsäädäntömenettelyyn ja muihin menettelyihin. Lainsäädäntömenettelyä sovelletaan aina annettaessa eurooppalakeja ja eurooppapuitelakeja. Lainsäädäntöä voivat antaa ainoastaan ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti yhdessä tai erityistapauksissa jompikumpi näistä toimielimistä erikseen. Muissa menettelyissä erikseen määrätyt toimielimet voivat antaa säädöksiä, joita ei luokitella lainsäädännöksi.

Pääsäännöksi lainsäädäntömenettelyssä määritellään tavanomainen lainsäätämisyjärjestys, joka on käytännössä lähes sama kuin nykyinen yhteispäätös menettely. Pääperiaatteena lainsäädäntömenettelyssä on se, että lait annetaan komission ehdotuksesta ja ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti ovat tasa-arvoisia lainsäätäjiä. Euroopan parlamentin rooli vahvistuu uudistuk-

sen seurauksena voimakkaasti. Siitä tulee yhä enenevässä määrin tasa-arvoinen lainsäätäjä ministerineuvoston kanssa. Samalla ministerineuvoston työn avoimuutta sen toimiessa lainsäätäjänä korostetaan. Komission yksinomaiseen aloitteenteko-oikeuteen lainsäädäntömenettelyssä on poikkeuksena ainoastaan oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyö, joilla jäsenvaltioilla on erityismääräysten mukaisesti komission kanssa rinnakkainen aloiteoikeus.

Lisäksi eräillä sellaisilla aloilla, joilla unionin erityisluonne edellyttää itsenäisiä päätöksentekomenettelyjä tai jotka ovat jäsenvaltioille poliittisesti hyvin arkaluonteisia, sovelletaan erityisiä lainsäädäntömenettelyjä. Erityisiä lainsäätämisyjärjestyksiä ovat sellaiset, joissa lait tai puitelait hyväksyy Euroopan parlamentti, jolloin ministerineuvosto osallistuu menettelyyn, tai ministerineuvosto, jolloin Euroopan parlamentti osallistuu menettelyyn. Ehdotus sisältää yhteensä kuusi erilaista erityistä lainsäädäntömenettelyä. Erottelu tavanomaiseen ja erityisiin lainsäädäntömenettelyihin heijastuu ehdotuksessa kautta linjan siten, että käytettäessä tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä viitataan yksinkertaisesti eurooppalakien tai eurooppapuitelakien antamiseen. Erityisiä lainsäätämisyjärjestyksiä käytettäessä käytettävä menettely kirjataan kuhunkin artiklaan erikseen.

Tavanomaisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttöalaa laajennetaan nykyisestä merkittävästi. Sitä sovelletaan ehdotuksen mukaan 65 alalla nykyisen 36 alan sijasta. Lisäksi kaikilla seitsemällä uusien oikeusperustojen aloilla sovelletaan tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä. Erityistä lainsäätämisyjärjestystä sovelletaan 20 alalla. Selonteon liitteenä on lista kaikista perustuslailliseen sopimukseen sisältyvistä päätöksentekomenettelyistä ja aloista, joilla niitä sovelletaan. Listasta käy selville myös se, millä aloilla päätöksentekomenettely on muuttunut.

Lisäksi perustuslaillisen sopimuksen I-24 artiklan nojalla Eurooppa-neuvosto voi yksimielisellä eurooppapäätöksellä päättää, että alalla, jolla perustuslaillisen sopimuksen mukaan sovelletaan erityistä lainsäätämisyjärjestystä, siirrytään tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen. Samoin Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti päättää, että alalla, jolla perustuslaillisen sopimuksen mukaan sovelletaan ministerineuvostossa yksimielisyyttä, siirrytään määränemmistöpäätöksentekoon.

Ministerineuvostossa päätöksenteko tapahtuu määränemmistöllä, ellei perustuslaillisen sopimuksen määräyksissä erikseen määrätä muuta päätöksentekomenettelyä. Määränemmistön määritelmä muuttuu 1.11.2009 alkaen siten, että määränemmistön saavuttamiseksi vaaditaan jäsenvaltioiden enemmistö ja vähintään kolme viidesosaa unionin väestöstä. Silloin kun perustuslaillisessa sopimuksessa ei edellytetä ministerineuvoston tekevän ratkaisuaan komissio n ehdotuksesta tai kun se ei tee ratkaisuaan unionin ulkoministerin aloitteesta, vaaditulla määränemmistöllä tarkoitetaan kahta kolmasosaa jäsenvaltioista ja vähintään kolmea viidesosaa unionin väestöstä. 1.11.2009 saakka määränemmistösäännöt säilyvät Nizzan sopimuksen ja uusien jäsenvaltioiden liittymissopimuksen mukaisina. Ääntenpainotuksesta ja muista määränemmistöpäätöksenteon edellytyksistä kaudella 2004-2009 määrätään perustuslailliseen sopimukseen liitettävässä pöytäkirjassa kansalaisten edustuksesta Euroopan parlamentissa ja äänten painottamisesta Eurooppa-neuvostossa ja ministerineuvostossa.

Ehdotettu määränemmistöpäätöksenteon järjestelmä on yksinkertaisempi kuin nykyisin sovellettava järjestelmä. Se merkitsee kuitenkin käytännössä sitä, että suurten jäsenvaltioiden painoarvo lisääntyy ja pienten vähenee. Konventissa useat konventtiedustajat vaativat, että määränemmistöön vaadittavat jäsenvaltioiden lukumäärää ja väestöä koskevat murtoluvut olisivat yhtä suuret (*pariteetti*), joko puolet jäsenvaltioista ja puolet väestöstä tai kolme viidesosaa jä-

senvaltioista ja kolme viidesosaa väestöstä. Tämä periaate on myös Suomen näkökulmasta keskeinen. Toisaalta useat jäsenvaltioiden hallitusten edustajat vaativat, että tulevaisuudessakin tulisi pitäytyä Nizzan sopimuksen mukaisessa ääntenpainotusjärjestelmässä. On todennäköistä, että eräät jäsenvaltiot pyrkivät vielä hallitustenvälisessä konferenssissa palauttamaan Nizzan sopimuksen mukaisen ääntenpainotusjärjestelmän perustuslailliseen sopimukseen.

Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa konsensus-periaatteella, jollei perustuslaillisessa sopimuksessa joltain osin määrätä. Eräissä nimityskysymyksissä (Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan valinta ja ehdotus komission puheenjohtajasta) Eurooppa-neuvosto tekeekin päätöksensä määräenemmistöllä. Tällöin määräenemmistöpäätöksentekoa koskevat samat määräykset kuin ministerineuvostoa. Käytännössä Eurooppa-neuvoston päätöksiä ei kuitenkaan tehdä komission aloitteesta, joten käytössä on korkeampi kynnyks (2/3) jäsenvaltioiden määrän osalta. Eräissä kysymyksissä perustuslaillisessa sopimuksessa määrätään, että Eurooppa-neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti. Tällöin jää epäselväksi se, onko yksimielisyyden vaatimuksella ja konsensus-periaatetta koskevalla pääsäännöllä käytännössä jotakin eroa. Eurooppa-neuvoston päätöksentekoon liittyy eräitä muitakin epäjohdonmukaisuuksia, joihin olisi syytä hallitustenvälisessä konferenssissa vielä puuttua.

Euroopan parlamentti tekee ratkaisunsa annettujen äänten enemmistöllä, ellei perustuslaillisessa sopimuksessa erikseen toisin määrätä.

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

Valtioneuvosto kannattaa tavanomaisen lainsäätämisyjärjestyksen määrittämistä päätöksenteon pääsäännöksi. Valtioneuvosto kannattaa ehdotukseen sisältyviä siirtymisiä muista menettelyistä tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen lukuun ottamatta tiettyjä maatalous- ja kalastuspolitiikan sekä talous- ja rahoituspolitiikan 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 liiaksi suurten jäsenvaltioiden mahdollisuuksia estää päätöksenteko. Ministerineuvoston päätöksenteon tehostamiseksi valtioneuvosto katsoo, että päätöksenteon perustana pitäisi olla ensisijaisesti niin sanottu yksinkertainen kaksois-enemmistö eli puolet jäsenvaltioista ja puolet väestöstä. Valtioneuvosto voi kompromissina hyväksyä myös Nizzan sopimuksen mukaisen ääntenpainotusjärjestelmän.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti uusiin päätöksentekoa koskeviin valtuutuslausekkeisiin, 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.

4.4. Avoimen koordinaation menetelmä

Avoimen koordinaation menetelmästä ei perustuslailliseen sopimukseen sisällytetty yleislauseketta monien konventin jäsenten ja sosiaalista Eurooppaa käsitelleen työryhmän ehdotuksista huolimatta. Sen sijaan aivan konventin viime metreillä avointa koordinaatiomenetelmää muistuttavat keinot lisättiin seuraaviin III osan politiikka-artikloihin: sosiaalipolitiikka (III-107 artikla) , tutkimus (III-148 artikla), kansanterveys (III-179 artikla) sekä teollisuus (III-180 artikla). Vaikka menetelmä on mainittu vain näiden alojen yhteydessä, ei tämä estä sen käyttöä muillakaan aloilla. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että konventti jätti avoimen koordinaatiomenetelmän käytön ja sen rajat määrittelemättä. Menetelmä säilyy joustavana poliittisen yhteistyön välineenä.

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

4.5. Tiiviimpi yhteistyö

Tiiviimmän yhteistyön mekanismi perustettiin Amsterdamin sopimuksella ja siitä 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. Tähän mennessä tiiviimmän yhteistyön mekanismia ei ole vielä käytetty kertaakaan, vaikka eräillä aloilla kaikki jäsenvaltiot eivät olekaan mukana unionin toiminnassa.. Konventissa monet pitivät tiiviimmän yhteistyön mekanismia tulevaisuuden menetelmänä erityisesti uusien jäsenvaltioiden tullessa mukaan unioniin.

Tiiviimpää yhteistyötä koskevat perustuslaillisen sopimuksen yleiset määräykset vastaavat pitkälti Nizzan sopimuksen määräyksiä. Konventin tavoitteena oli ensisijaisesti tiiviimpää yhteistyötä koskevien nykyisten määräysten esitystavan ja rakenteen yksinkertaistaminen. Pilarijaon poistamisen seurauksena samoja sääntöjä voidaan pitkälti soveltaa kaikilla tiiviimmän yhteistyön aloilla. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tiiviimpi yhteistyö ei enää rajoittuisi pelkkään yhteisen toiminnan tai kannan täytäntöönpanoon, vaan kattaa kaikki yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osa-alueet, mukaan lukien yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Viimeksi mainittua koskevat lisäksi eräät erityismenettelyt. Näissä erityistapauksissa yleisiä tiiviimpää yhteistyötä koskevia määräyksiä sovelletaan vain niiltä osin kuin erityismääräyksissä ei asiaa ole säännelty. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alan erityismääräyksiä käsitellään jaksossa 8.4.

Tiiviimpään yhteistyöhön ehdotetaan joitakin sisällöllisiä muutoksia. Tällaisia ovat aloittamis-oikeuden myöntämismenettelyn ja myöhempää osallistumista koskevan menettelyn yksinkertaistaminen ja yhtenäistäminen, komission aseman sekä tiiviimmän yhteistyön käynnistysvaiheessa Euroopan parlamentin aseman vahvistaminen. Menettelyjen muuttamisella pyritään helpottamaan tiiviimmän yhteistyön käynnistämistä ja selventämään myöhemmän mukaantulon ehtoja ja samalla varmistamaan, että tiiviimmän yhteistyön toimet olisivat entistä johdonmukaisempia sekä keskenään että koko unionin tavoitteiden kanssa. Komissio toimii eräänlaisena erotuomarina tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien ja osallistumattomien valtioiden etujen välillä.

Uutta on myös se, että menettelyn käynnistämistä koskevassa päätöksessä voidaan asettaa ehtoja tiiviimpään yhteistyöhön osallistumiselle. Järjestelyä ei siis pidetä enää vain korvikkeena yksimielisyyttä edellyttävälle päätöksenteolle, vaan välineenä, jonka avulla on mahdollista ottaa huomioon erilaiset, vaikka väliaikaisetkin, tavoitteet. Toisaalta viittaus objektiivisiin osallistumisehtoihin asettaa rajat komission tai neuvoston harkintavallalle mitä tulee jäsenvaltioiden pyyntöihin saada osallistua tiiviimpään yhteistyöhön sen perustamisen jälkeen: osallistumisehdot ovat samat jo aloitusvaiheessa osallistuville ja myöhemmin mukaan tuleville jäsenvaltioille.

Aivan konventin viime metreillä perustuslailliseen sopimukseen lisättiin uusi III-328 artikla, joka mahdollistaa sen, että tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvat ministerineuvoston jäsenet voivat yksimielisesti päättää, että niillä aloilla, joilla perustuslaillisen sopimuksen mukaan sovelletaan ministerineuvostossa yksimielisyyttä, voidaan tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden kesken siirtyä määränemmistöpäätöksentekoon. Sama koskee siirtymistä erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen. Tällainen valtuutuslauseke on ongelmallinen siinä mielessä, että se voi tosiasiallisesti vaikuttaa myöhemmin tiiviimpään yhteistyöhön mukaan tulevien jäsenvaltioiden halukkuuteen liittyä mukaan. Riskinä on tällöin pysyvien ydinryhmien syntyminen unionin sisälle. On todennäköistä, että eräät jäsenvaltiot pyrkivät poistamaan tämän valtuutuslausekkeen perustuslaillisesta sopimuksesta hallitustenvälisen konferenssin aikana.

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.

4.6. Unionin varainhoito

Unionin varainhoidosta, joka käsittää unionin toiminnan rahoituksen ja talousarvion laadinnan ja toimeenpanon, on perustuslaillisen sopimuksen I osassa oma VII osastonsa. Sitä täydentävät sopimuksen III osan tarkemmat määräykset. I osan määräykset on jaoteltu talousarviota ja varainhoitoa koskeviin periaatteisiin (I-52 artikla) sekä unionin varoja (I-53 artikla), monivuotisia rahoituskehyksiä (I-54 artikla) ja unionin talousarviota (I-55 artikla) koskeviin määräyksiin.

Talousarviota ja varainhoitoa koskevat periaatteet sisältävät unionin budjetin vuotuisuus-, täydellisyys- ja tasapainoperiaatteet sekä moitteettoman varainhoidon periaatteen. Lisäksi edellytetään budjettikurin periaatteen noudattamista. Unionin talousarvio rahoitetaan ehdotuksen mukaan kokonaisuudessaan unionin omin varoin. Unioni ei saa antaa säädöksiä, ellei samalla ole vakuuksia siitä, että toimenpide voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla. Lisäksi sopimuksessa vaaditaan, että talousarvioon otettujen menojen toteuttaminen edellyttää säädöstä, joka toimii oikeusperustana unionin toiminnalle ja menon täytäntöönpanolle.

Konventti päätyi esittämään unionin omien varojen osalta kahden oikeusperustan järjestelmää. Unionin käytettävissä olevia varoja, mukaan lukien uusien omien varojen luokkien käyttöönotto ja olemassa olevien luokkien määrä, koskevat säännöt hyväksyttäisiin raskaammassa, nykyistä EY:n perustamissopimuksen 269 artiklan menettelyä vastaavassa järjestyksessä. Siinä ministerineuvosto tekee päätöksen yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan. Tämän lisäksi vaaditaan vielä jokaisen jäsenvaltion kansallinen ratifiointi. Näitä varoja koskevat menettelysäännöt sen sijaan vahvistettaisiin ministerineuvoston määräenemmistöllä antamalla eurooppalailla, johon vaaditaan Euroopan parlamentin hyväksyntä.

Periaatteessa omia varoja koskeva määräys pitää sisällään myös mahdollisuuden eurooppalaisten verojen (euroveron) käyttöönottoon. Tämä vaatii kuitenkin jäsenvaltioiden yksimielisyyden ministerineuvostossa ja ratifiointimenettelyn jokaisessa jäsenvaltiossa. Konventin omia varoja käsitellyt pohdintaryhmä katsoi, että jo nykyinen oikeusperusta (EY 269 artikla) mahdollistaa uusien varojen luomisen, veronluonteiset varat mukaan lukien.

Unionin budjettijärjestelmä muodostuu ehdotuksen mukaan oikeudellisesti sitovasta ja eurooppalaina annettavasta monivuotisesta rahoituskehystä ja sen rajoissa niinkään eurooppalaina annettavasta vuotuisesta talousarviosta. Monivuotiset rahoituskehykset annetaan ehdotuksen mukaan vähintään viideksi vuodeksi. Rahoituskehyksissä asetetaan sitova katto vuosittaisille maksusitoumusmäärärahoille menoluokittain. Menoluokkia tulee olla rajoitettu määrä ja niiden tulee vastata unionin pääasiallisia toiminta-aloja. Vuotuinen talousarvio on annettava monivuotista rahoituskehystä noudattaen. Ministerineuvostolla on viimeinen sana päätettäessä monivuotisesta rahoituskehystä ja Euroopan parlamentilla puolestaan päätettäessä vuotuisesta talousarviosta.

Rahoituskehystä ja vuotuista talousarviota koskevan eurooppalain antamisessa noudatetaan erityistä lainsäätämisyjärjestystä. Monivuotinen rahoituskehys vahvistetaan ministerineuvoston määräenemmistöllä tekemällä eurooppalailla Euroopan parlamentin antaman hyväksynnän jälkeen. Ensimmäinen rahoituskehys perustuslaillisen sopimuksen voimaantulon jälkeen hyväksytään kuitenkin ministerineuvostossa yksimielisesti. Useiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajat vaativat rahoituskehysten osalta yksimielisyyttä ministerineuvostossa ja/tai Euroopan parlamentin kuulemista. Myös Suomen edustajat ehdottivat yksimielisyysvaatimuksen säilyttämistä ministerineuvostossa tai kompromissina supermääräenemmistöä.

Talousarviopäätös muuttuu nykyisestä omasta päätösluokastaan (sui generis -säädös) eurooppalaiseksi. Talousarvion vahvistavan vuosittaisen eurooppalain antamiseen sovelletaan III-310 artiklassa määriteltyä omaa lainsäädäntömenettelyä. Tässä menettelyssä Euroopan parlamentilla on tavallista lainsäätämisyjärjestystä vahvempi asema, sillä se voi jäsentensä enemmistöllä ja kolmella viidesosalla annetuista äänistä viime kädessä vahvistaa ministerineuvoston kannasta poikkeavan tarkistusehdotuksensa. Talousarvio annetaan komission ehdotuksesta. Nykyisin komissio tekee alustavan ehdotuksen.

Olenaisena osana budjettijärjestelmän uudistamiseen liittyy niin sanottujen pakollisten ja ei-pakollisten menojen järjestelmästä luopuminen. Nykyjärjestelmässä parlamentilla on viimekätinen päätösvalta ainoastaan ei-pakollisista menoista päätettäessä. Konventti katsoi, että pakollisten ja ei-pakollisten menojen välisen eron säilyttämiselle ei enää ollut perusteita. Toisaalta katsottiin, että eron poistaminen edellyttää talousarviota koskevan kurinalaisuuden vahvistamista muun muassa rahoituskehysten virallistamisella ja budjettikuria koskevien periaatteiden sisällyttämisellä perustuslailliseen sopimukseen. Suomen edustajat konventissa katsoivat, että erottelun poistaminen merkitsee myös toimielinten välisen tasapainon merkittävää muutosta Euroopan parlamentin eduksi. Tämän vuoksi parlamentin viimekätistä valtaa päättää unionin vuosittaisesta talousarviosta tulisi rajoittaa ehdotettua korkeamman määränemmistön vaatimuksella niissä tapauksissa, joissa se ei hyväksy ministerineuvoston kantaa ja joissa komissio ei puolla parlamentin tarkistusehdotusta.

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 kansanvaltainen 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 vahvistetaan ministerineuvo stossa 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 olla toimielinten välisen tasapainon turvaamiseksi määrävä asema rahoituskehyksistä päätettäessä. Jäsenvaltioiden tasapuoliset mahdollisuudet vaikuttaa kehyksistä päättämiseen tulee 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.

5. Unioni ja sen kansalaiset

5.1. Yleistä

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 Euroopan unionin tekeminen kansalaisille selkeämmäksi, ymmärrettävämmäksi ja hyväksyttävämmäksi.

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

5.2. Eurooppalaisen demokratian periaatteet

Perustuslaillisen sopimuksen I osaan sisältyy unionin demokraattista elämää koskeva VI osasto, jossa määritellään eurooppalaisen demokratian periaatteet, unionin päätöksenteon avoimuus ja läpinäkyvyys sekä kansalaisyhteiskunnan osallistumuusmuodot.

Eurooppalaisen demokratian nähdään perustuvan kolmelle periaatteelle, jotka ovat kansalaisten tasa-arvoisuuden periaate, edustuksellisen demokratian periaate sekä osallistuvan demokratian periaate.

I-44 artiklan mukaisesti kansalaisten tasa-arvoisuus ilmenee heidän suhteessaan unionin toimielimiin, joiden oletetaan kohtelevan kaikkia kansalaisia tasapuolisesti. Suomen edustajien taholta kiinnitettiin konventissa huomiota tähän muotoiluun, koska sen arveltiin johtavan väkilukuperusteisten toimielinratkaisujen suosimiseen; jäsenvaltioiden tasa-arvossa pitäytymisenhan voidaan tulkita johtavan siihen, että pienten jäsenvaltioiden kansalaiset ovat suurten jäsenvaltioiden kansalaisia suhteellisesti paremmassa asemassa toimielinedustuksen osalta. Suomen edustajat konventissa olisivatkin toivoneet, että kansalaisten rinnalla olisi mainittu myös jäsenvaltioiden tasa-arvoisuus. Ehdotus ei kuitenkaan saanut riittävästi tukea.

I-45 artiklassa todetaan unionin toiminnan perustuvan edustukselliseen demokratiaan, jota ilmentävät Euroopan unionin kansalaisia edustava Euroopan parlamentti sekä kansalaisten valitsemien kansallisten parlamenttien luottamusta nauttivat hallituksia edustava ministerineuvosto. Kansalaisten tahto ilmenee Euroopan tasolla myös eurooppalaisten poliittisten puolueiden kautta, joiden katsotaan edesauttavan myös poliittisen tietoisuuden lisääntymistä Euroopan asioista. Kaikki päätöksenteko tapahtuu mahdollisimman avoimesti ja lähellä kansalaisia.

Osallistuvan demokratian periaatteen mukaisesti toimielinten on huolehdittava siitä, että unionin kansalaisilla ja näitä edustavilla järjestöillä on mahdollisuus esittää näkemyksensä kaikissa unionin toimintaan liittyvissä kysymyksissä. Toimielimet veloitetaan käymään säännöllistä vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa ja komission tehtävänä on laajojen konsultointien kautta varmistaa unionin toiminnan yhtenäisyys ja läpinäkyvyys. Vuoropuhelu- ja kuulemisvelvoitteiden voidaan katsoa koskevan Euroopan ja valtakunnallisen tason ohella tarvittaessa myös alue- ja paikallistasoa. Erikseen tunnustetaan työmarkkinaosapuolten sekä kirk-

kojen ja uskonnollisten yhteisöjen asema ja näiden kanssa käytävä vuoropuhelu. Erityisesti jälkimmäisestä käytiin konventissa vilkasta keskustelua useiden konventin jäsenten toivoessa Jumalan ja kristillisten arvojen kunnioittamisen nimenomaista mainitsemista perustuslaissa. Kompromissina maininta uskonnollisista arvoista lisättiin perustuslaillisen sopimuksen esipuheeseen, ja sopimukseen kirjattiin kirkkojen ja uskonnollisten yhteisöjen asema. Eräät jäsenvaltiot ovat kuitenkin esittäneet, että asiaan palattaisiin vielä hallitustenvälisessä konferenssissa.

Perustuslailliseen sopimukseen lisättiin uutena myös kansalaisaloitteen mahdollisuus (I-46 artiklan 4 kohta). Sen mukaisesti miljoona unionin kansalaista, jotka edustavat merkittävää määrää unionin jäsenvaltioita, voi pyytää komissiota antamaan lainsäädäntöaloitteen jostakin perustuslain toimeenpanon edellyttämästä kysymyksestä. Tarkemmat määräykset aloitteen ehdoista ja siihen liittyvistä menettelyistä tullaan antamaan erillisellä eurooppalailla.

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

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

5.3. Päätöksenteon avoimuus ja asiakirjajulkisuus sekä hyvä hallinto

Avoimuuteen ja hyvään hallintoon liittyvät kysymykset eivät ole olleet mitenkään keskiössä konventin työssä. Se ei silti tarkoita sitä, ettei konventti olisi mieltänyt näitä kysymyksiä merkittäviksi. Pikemminkin kyse on ollut siitä, että unionin ja sen kansalaisten välisten suhteiden sääntelyn tärkeydestä vallitsi laaja yksimielisyys konventtiedustajien keskuudessa.

Unionin toimielinten toiminnan avoimuus on kirjattu perustuslaillisen sopimuksen demokratian toteutumista koskevaan VI osastoon. Säädösteknisesti sijoitus on oivallinen, sillä samaan osastoon kuuluvat paitsi demokratian periaatteita kirjaavat artiklat, myös säännökset muun muassa Euroopan oikeusasiamiehestä ja henkilötietojen suojasta.

Perustuslaillisen sopimuksen I-49 artiklan mukaan unionin toimielimet, muut elimet ja erillisvirastot toimivat mahdollisimman avoimesti edistääkseen hyvää hallintotapaa ja varmistaakseen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen. Tämän laajan avoimuusmääräyksen lisäksi artiklassa todetaan, että kansalaisilla on oikeus tutustua unionin toimielinten, erillisvirastojen ja muiden elinten asiakirjoihin. Yleiset periaatteet ja rajoitukset asiakirja-avoimuuteen vahvistetaan eurooppalailla.

Artikla on huomattava laajennus nykyiseen EY:n perustamissopimukseen, jossa avoimuutta koskeva oikeusperusta on kirjattu 255 artiklaan, jonka mukaan kansalaisilla on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin siten, kuin asetuksessa tarkemmin säädetään. Perustuslaillinen sopimus laajentaa asiakirja-avoimuuden koskemaan keskeisten instituutioiden lisäksi kaikkia unionin toimielimiä, muita elimiä ja erillisvirastoja. Lisäksi artiklan kirjaus perustuslaillisen sopimuksen I osaan korostaa sitä, että unionin toiminnan avoimuus on haluttu nostaa keskeiseen asemaan ja muiden demokratian vahvistamista tukevien periaatteiden

joukkoon. Tarkemmat oikeusperustamääräykset avoimuudesta ja asiakirjajulkisuudesta annetaan perustuslaillisen sopimuksen III osassa.

Myös perusoikeuskirja sisältää määräykset oikeudesta hyvään hallintoon (II-41 artikla) ja oikeudesta tutustua asiakirjoihin (II-42 artikla). II-41 artiklassa määrätään muun muassa, että julkaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, muut elimet ja erillisvirastot käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa, ja että unionin toimielinten tai henkilökuntaan kuuluvien tehtävissään aiheuttamistaan vahingoista on mahdollista saada korvausta. Nämä perusoikeuskirjan tähän saakka tulkinnallista arvoa sisältäneet artikkelit saavat uutta oikeudellista painoarvoa ja sitovaa merkitystä nyt, kun ne on sisällytetty perustuslailliseen sopimukseen.

Konventin esitys unionin toiminnan avoimuudesta vastaa sisällöltään valtioneuvoston kantaa. Erytisen positiivista on, että avoimuus ja hyvä hallinto rinnastetaan muihin demokratiaa edistäviin unionin tavoitteisiin. Avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden laajentaminen keskeisistä instituutioista kaikkiin unionin toimielimiin, muihin elimiin ja erillisvirastoihin on myös Suomen ajaman avoimuuslinjan mukainen uudistus. Artiklan muotoilua voitaisiin vielä hallitustenvälisessä konferenssissa selkeyttää.

5.4. Euroopan unionin oikeusasiamies

Oikeusasiamiesinstituutio on kehittyneen oikeusjärjestelmän ilmaus sitoutumisesta demokratiin ja sen toteuttamiseen. Euroopan unionissa oikeusasiamiehen tehtävänä on taata, että unionin toimintaa ohjaa avoin, luotettava ja palveluhenkinen – sanalla sanoen hyvä – hallinto. Konventin ehdotus oikeusasiamiestä koskeva I-48 artiklaksi noudattaa pitkälti konventin tarkkailijajäsenen ja edellisen Euroopan unionin oikeusasiamiehen Jacob Södermanin linjauksia. Nykyisessä perustamissopimuksessa oikeusasiamiestä koskeva 195 artikla on sijoitettu Euroopan parlamenttia koskevien institutionaalisten määräysten yhteyteen. Nykyinen artikla on myös pitkä ja jossain määrin sisällöltään sekava. Konventin ratkaisu sijoittaa oikeusasiamiestä koskeva artikla demokratian toteutumista unionissa koskevaan VI osastoon on säädösteknisesti onnistunut. Artiklaa on myös tarkoituksenmukaisella tavalla lyhennetty siten, että oikeusasiamiehen valintatapa, riippumattomuus ja tärkeimmät tehtävät kuitenkin ilmenevät siitä. Lisäksi EY:n perustamissopimuksen 21 artiklan säännös, jonka mukaan jokainen unionin kansalainen voi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen on konventin ehdotuksessa siirretty I-8 artiklan 2 kohtaan.

Euroopan oikeusasiamiehestä on artikla myös perusoikeuskirjassa. Siinä esitetään rajaus, jonka mukaan oikeusasiamiehelle ei voi kannella unionin tuomioistuimen ja yleisen oikeusasteen tuomioistuimen toiminnasta silloin, kun kyse on lainkäytöstä. Eräät konventtiedustajat olisivat toivoneet tämän rajauksen kirjaamista myös I osan artiklaan.

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

6. Toimielimiä koskevat kysymykset

6.1. Yleistä

Toimielimiä koskevat kysymykset nousivat konventissa erääksi pääaiheista. Jo varsin pian konventin työn käynnistyttyä kävi ilmi, ettei Nizzan sopimukseen sisältyvää toimielimiä koskevaa ratkaisua koettu kaikilta osin tyydyttävänä. Keskeisiksi kysymyksiksi nousivat erityisesti ministerineuvoston ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmän uudistaminen ja unionin ulkoisen edustamisen tehostaminen sekä komission kokoonpano ja toiminta. Näiden osalta tulevan laajentumisen nähtiin asettavan sellaisia haasteita unionin toiminnan jatkuvuudelle ja tehokkuudelle, jotka edellyttäisivät pitkälle meneviä muutoksia toimielin- ja päätöksentekojärjestelmään. Myös päätöksenteon avoimuudessa ja kansanvaltaisudessa nähtiin puutteita, ja näitä pyrittiin korjaamaan ennen kaikkea neuvoston työn avoimuuden lisäämisellä sekä parlamentaarisen ulottuvuuden syventämisellä sekä Euroopan parlamentin että kansallisten parlamenttien aseman vahvistamisen kautta.

Konventin työskentelyn kannalta ongelmalliseksi koettiin se, ettei toimielimiä koskevia kysymyksiä varten perustettu omaa valmistelutyöryhmää, sekä se, että toimielimiä koskevat esitykset tuotiin konventin käsittelyyn vasta aivan sen työn loppumetreillä. Ensimmäinen esitys toimielinratkaisusta perustuslaillisen sopimuksen I osan osalta esiteltiin konventille huhtikuun lopulla 2003, ja koko toimielinratkaisun kokonaisuus (sekä I että III osaan sisältyvät artiklat) oli tiedossa vasta kesäkuun alussa. Toimielinratkaisu tehtiin vasta konventin viimeisessä varsinaisessa istunnossa, eikä siihen kaikilta osin voitu riittävästi paneutua.

Suomen ja monien muiden varsinkin pienempien jäsenvaltioiden kannalta perustuslaillinen sopimus sisältää eräitä ongelmallisia ehdotuksia. Suomelle tärkeät periaatteet eli toimielinten välisen tasapainon säilyttäminen, jäsenvaltioiden välinen tasa-arvo ja laaja-alainen yhteisömenetelmän käyttö eivät ehdotuksessa toteudu täysin tyydyttävällä tavalla. Varsinkin Eurooppa-neuvoston aseman laajamittainen vahvistuminen on tässä katsannossa huolestuttava piirre. Toimielimiä koskevissa artikloissa on myös eräitä sellaisia määräyksiä, joiden sisältö jää jossain määrin tulkinnanvaraiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että eräitä perustuslaillisen sopimuksen toimielimiä koskevia määräyksiä tulee vielä hallitustenvälisessä konferenssissa tarkistaa siten, että toimielinten välinen tasapaino, jäsenvaltioiden välinen tasa-arvo ja yhteisömenetelmän laaja-alainen käyttäminen turvataan. Toimielimiä koskeviin määräyksiin tulisi lisäksi tehdä eräitä niiden sisältöä selventäviä korjauksia.

6.2. Eurooppa-neuvosto

Merkittävin perustuslailliseen sopimukseen sisältyvä toimielimiä koskeva uudistus on jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehistä koostuvan Eurooppa-neuvoston aseman tuntuva vahvistaminen. Eurooppa-neuvostosta tulee ehdotuksen mukaan unionin virallinen toimielin. Nykyisen jäsenvaltioiden välillä kuuden kuukauden välein kiertävän puheenjohtajuuden asemesta Eurooppa-neuvosto tulee tulevaisuudessa valitsemaan itselleen pysyvän puheenjohtajan. Lisäksi

Eurooppa-neuvosto saa eräitä merkittäviä perustuslaillisen sopimuksen sisällön tarkentamista ja muuttamista koskevia toimivaltuuksia niin sanottujen valtuutuslausekkeiden kautta.

Perustuslaillisella sopimuksella Eurooppa-neuvostosta tehdään oma, ministerineuvostosta erillinen toimielimensä, jonka tehtävänä on vastata unionin poliittisten suuntaviivojen ja painopisteiden määrittelystä. Sillä ei kuitenkaan ole oikeutta antaa lainsäädäntöä, mitä erityisesti Eurooppa-neuvoston aseman vahvistamiseen kriittisesti suhtautuneet pitivät erittäin tärkeänä rajauksena. Eurooppa-neuvostoa koskevat samat yleiset määräykset kuin muitakin toimielimiä, esim. avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden osalta, lukuun ottamatta unionin tuomioistuimen toimivaltaa. Tuomioistuimella ei olisi oikeutta tutkia Eurooppa-neuvoston toimien lainmukaisuutta.

Esityksen mukaan Eurooppa-neuvosto koostuu jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiehistä, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajasta ja komission puheenjohtajasta. Myös unionin ulkoministeri osallistuu Eurooppa-neuvoston työhön. Asialistan niin vaatiessa voi valtion- ja hallitusten päämiehiä avustaa ministeri, joka ei nykyisestä unionisopimuksen määräyksestä poiketen välttämättä ole ulkoasiainministeri. Komission puheenjohtajaa voi avustaa komission jäsen. Eurooppa-neuvosto kokoontuu neljännesvuosittain, ja tekee päätöksensä pääsääntöisesti konsensuksella.

Kysymys Eurooppa-neuvoston asemasta ja sille nimitettävästä pysyvästä puheenjohtajasta herätti konventissa kiivasta keskustelua. Suuri enemmistö jäsenvaltioista – erityisesti useimmat pienemmät jäsenvaltiot - suhtautui pysyvään puheenjohtajaan kielteisesti. Pysyvän puheenjohtajan pelättiin horjuttavan toimielintenvälistä tasapainoa ja heikentävän yhteisömenetelmää valtaamalla alaa komissiolta ja erityisesti sen puheenjohtajalta, murentavan jäsenvaltioiden tasa-arvoa sekä kehittävän unionin hallinto- ja päätöksentekojärjestelmää hierarkkisempaan ja autotäätäisempään suuntaan. Pysyvän puheenjohtajaan kriittisesti suhtautuneet painottivat neuvoston monivuotisten työohjelmien sekä unionin ulkoministerin vahvistuneen aseman merkitystä. Nykymuotoisella puheenjohtajuuskierrolla nähtiin olevan myös periaatteellista merkitystä jäsenvaltioiden tasa-arvoisuuden takaajana sekä unionin toiminnan tekemisessä kansalaisille tutummaksi. Toisaalta yleisesti tunnustettiin tarve tehostaa unionin ulkoista edustautumista ja lisätä neuvoston työn koherenssia ja jatkuvuutta.

Konventti päätyi lopulta esittämään pysyvän puheenjohtajan nimittämistä Eurooppa-neuvostolle, joskin alkuperäisiä esityksiä rajatummassa muodossa. Eurooppa-neuvosto valitsee puheenjohtajansa määräenemmistöllä 2,5 vuoden toimikaudeksi, joka on kerran uudistettavissa. Määräenemmistöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä 2/3 jäsenvaltioista ja 3/5 unionin väestöstä, koska Eurooppa-neuvosto ei tee ratkaisuaan komission ehdotuksesta. Puheenjohtaja voidaan myös erottaa samaa menettelyä käyttäen, mikäli hän syyllistyy vakaviin rikkomuksiin. Puheenjohtajalla ei saa olla samanaikaisesti kansallista tointa. Sen sijaan konventti luopui lopulta ehdotuksesta, jonka mukaan puheenjohtaja ei voisi olla myöskään samanaikaisesti minkään muun unionin toimielimen jäsen. Tämän katsotaan mahdollistavan tulevaisuudessa sen, että komission puheenjohtajan ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan virat yhdistetään.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja toimii Eurooppa-neuvoston kokouksissa puheenjohtajana ja huolehtii sen työn valmistelusta ja jatkuvuudesta yhteistyössä komission puheenjohtajan kanssa ja yleisten asioiden neuvoston työn pohjalta. Hän myös huolehtii omalla tasollaan unionin ulkoisesta edustamisesta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tämän kuitenkaan vaikuttamatta unionin ulkoministerin velvollisuuksiin.

Valtioneuvosto ei ole pitänyt tarpeellisena ehdotetun kaltaisen pidempiaikaisen puheenjohtajan nimittämistä Eurooppa-neuvostolle. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä ehdotuksen edellyttäen, että toimielinten välinen tasapaino ja jäsenvaltioiden välinen tasa-arvo samalla turvataan unionin päätöksentekojärjestelmän kokonaisuudessa.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuuteen liittyen valtioneuvosto edellyttää, että puheenjohtajan tehtävät rajataan tarkasti ja hänelle asetetaan vastaavia riippumattomuuteen ja itsenäisyyteen liittyviä vaatimuksia kuin komissaareille. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle ei anneta ministerineuvoston työskentelyä ohjaavia tehtäviä. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle ei tule luoda muiden toimielinten kanssa kilpailevia 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 tukea Eurooppa-neuvoston toimien lainmukaisuus.

6.3. Ministerineuvosto

Perustuslaillisen sopimuksen mukaan kunkin jäsenvaltion ministeritasoisesta edustajasta koostuva ministerineuvosto vastaa unionin lainsäädäntötyöstä ja talousarvion valmistelusta yhdessä Euroopan parlamentin kanssa. Nimikkeestään huolimatta ministerineuvostolla tarkoitetaan kaikkia neuvoston työhön osallistuvia tasoja työryhmistä pysyvien edustajien komiteaan ja ministeritasoon, ja sen toimintaa rinnakkain eri sektoreilla. Perustuslaillinen sopimus ei merkitse muutosta tähän yhtenäisyyteen ja jakamattomuuteen. On tärkeätä varmistaa, että uudet järjestelyt eivät tätä yhtenäisyyttä heikennä. Ministerineuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä perustuslaillisessa sopimuksessa erikseen mainittuja erityistapauksia lukuun ottamatta. Ministerineuvoston työ perustuu komission esityksestä tehtäviin yksi- ja kolmivuotisiin ohjelmiin.

Vastuu ministerineuvoston työn johdonmukaisuudesta on yleisten asian neuvostolla, joka toimii myös erityisessä lakiasäättävän neuvoston kokoonpanossa. Yleisten asiain neuvosto vastaa myös Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelusta ja seurannasta yhdessä komission kanssa. Toimissaan lakiasäättävänä neuvostona sen työhön osallistuvat myös kulloinkin käsittelyssä olevasta asiasta vastaavat ministerit. Lakiasäättävän neuvoston tehtäviä tai toimintatapoja ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty, vaan nämä jäisivät todennäköisesti neuvoston työjärjestyksessä säädeltäviksi. Useimmat jäsenvaltioiden edustajat konventissa suhtautuivat kielteisesti lakiasäättävän neuvoston perustamiseen.

Unionin ulkopoliittikan määrittelystä ja sen johdonmukaisuudesta vastaa ulkoasiainneuvosto Eurooppa-neuvoston asettamien strategisten suuntaviivojen pohjalta. Ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana toimii unionin ulkoministeri.

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. Kuitenkin lähinnä pienten jäsenvaltioiden painostuksesta hyväksyttiin, että ministerineuvoston puheenjohtajuus ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta perustuu tasapuoliseen vuorotteluun kussakin ministerineuvoston kokoonpanossa. Puheenjohtajuus toteutetaan vähintään yhden vuoden jaksoissa. Tarkemmat säännöt puheenjohtajuuskierrosta hyväksytään Eurooppa-neuvostossa konsensuksella. Sääntöjä laadittaessa huomioidaan Euroopan poliittinen ja maantieteellinen tasapaino sekä jäsenvaltioiden monimuotoisuus.

Ministerineuvoston työn organisointi jää ehdotuksen mukaan hyvin pitkälle avoimeksi ja siten Eurooppa-neuvoston myöhemmin päätettäväksi. Esitys johtaa lähes väistämättä jonkinlaisiin jäsenvaltioiden välisiin tiimipuheenjohtajuuksiin, joissa useimmat jäsenvaltiot jakavat puheenjohtajuusvastuut. Sen sijaan epäselväksi jäävät muun muassa se, miten vuorottelujärjestelmä käytännössä toimisi ja se turvaako ehdotettu järjestelmä jäsenvaltioiden tasa-arvoisuuden. Viittaus Euroopan poliittiseen ja maantieteelliseen tasapainoon ja jäsenvaltioiden monimuotoisuuteen vuorottelun yhteydessä on myös 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. Tämä ei kuitenkaan edellytä erillisen lakiasäätävän neuvoston perustamista.

6.4. Euroopan parlamentti

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

Parlamentin paikkajaon muuttamista ei nähty tässä vaiheessa tarpeellisena. Euroopan parlamentin paikkajako säilyy siten Nizzan sopimuksen mukaisena 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. Paikkajakoa voidaan tarvittaessa uudistaa myös myöhempien vaalien yhteydessä. Siitä, millä tavoin tämän uudistamisen tulee tapahtua, ei tarkemmin määrätä. Parlamentin paikkojen enimmäismääräksi määrätään kuitenkin 736 ja vähimmäispaikkaluvuksi 4, joten kyse ei voi olla parlamentin koon supistamisesta vaan pikemminkin paikkajaon muokkaamisesta. Paikkajaon tulee perustua alenevan suhteellisuuden periaatteeseen. Koska tämän periaatteen katsotaan soveltuvan jo Nizzan sopimukseen

sisältyvään paikkajakoon, ei paikkajaon perusteiden pitäisi voida tulkita muuttuvan vuoden 2009 jälkeisenäkään aikana. Konventissa keskusteltiin myös mahdollisuudesta muokata paikkajakoa tavalla, joka nykyistä paremmin huomioisi jäsenvaltioiden väestömäärien erot; tämä lähestymistapa ei kuitenkaan saanut laajempaa kannatusta.

Konventin Euroopan parlamenttia koskevat esitykset vastaavat pääosin valtioneuvoston näkemyksiä.

Valtioneuvosto ei näe tarpeelliseksi muuttaa Euroopan parlamentin paikkajaon perusteita. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että alenevan suhteellisuuden periaate määritellään siten, että se ei merkitse olennaista muutosta nykyiseen paikkajakokoon. Valtioneuvosto katsoo, että paikkajaon muuttamisesta tulee aina sopia erikseen hallitustenvälisessä konferenssissa, ei Eurooppa-neuvoston eurooppapäätöksellä.

6.5. 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. Komission edistää Euroopan yleistä etua ja tekee sitä koskevia aloitteita. Sen yksinomainen aloiteoikeus lainsäädännön antamiseen vahvistuu entisestään. Poikkeuksen muodostaa aino astaan jäsenvaltion rinnakkainen aloiteoikeus oikeudellisessa yhteistyössä rikosoikeuden alalla sekä poliisiyhteistyön alalla. Komissio valvoo perustuslaillisen sopimuksen määräysten sekä toimielinten sen nojalla hyväksymien toimenpiteiden soveltamista, sekä valvoo unionin lainsäädännön toimeenpanoa tuomioistuimen valvonnassa. Komissio myös vastaa unionin talousarvion toteuttamisesta sekä sen ohjelmien hallinnoinnista. Lisäksi komissio hoitaa erilaisia koordinointi-, täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviä. Komissio myös huolehtii osaltaan unionin ulkoisesta edustamisesta lukuun ottamatta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä muita perustuslaissa erikseen määrättyjä tapauksia.

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.

Useimmille jäsenvaltioille keskeiseksi nousi kysymys jokaisen jäsenvaltion kansalaisen toimimisesta komission jäsenenä. Osa katsoi, että tämän tulisi olla mahdollista siinäkin tapauksessa, että näistä kaikilla ei olisi äänioikeutta. Toisaalta painotettiin jäsenvaltioiden tasaveroisen edustautumisen merkitystä, jonka mukaisesti jäsenyyden tulisi perustua tasapuoliseen vuorotteluun. Keskustelua käytiin myös unionin ulkoministerin asemasta komissiossa. Komission puheenjohtajan valinnassa kannatusta sai Euroopan parlamentin suorittaman äänestyksen ohella myös esitys kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin jäsenistä koostuvasta vaalikollegiosta.

Uusien jäsenvaltioiden liittymissopimuksella täydennetyin Nizzan sopimuksen mukaan 1.11.2004 alkaen komissiossa tulee olemaan yksi kansalainen kustakin jäsenmaasta. Sopimuk-

sen mukaan, kun unionin jäsenmäärä saavuttaa 27, komission jäsenmäärää supistetaan jäsenmaiden lukumäärää pienemmäksi, ja sen osalta aletaan soveltaa tasapuolista vuorottelua. Komission jäsenmäärää ei kuitenkaan ole määritelty vaan neuvosto määrää sen yksimielisesti. Vuorottelujärjestyksen ja toimikausien keston osalta jäsenvaltioita kohdellaan ehdottoman tasapuolisesti. Toimikausien välinen ero kahden jäsenvaltion välillä saa olla korkeintaan yksi. Valtioneuvosto on pitänyt Nizzan sopimukseen sisältyvää komission kokoonpanoa koskevaa ratkaisua sinänsä perusteltuna, koska suppeamman komission jäsenyys perustuisi jäsenvaltioiden väliseen tasavertaiseen vuorotteluun.

Konventin ehdotuksen mukaan komission kokoonpano säilyy Nizzan sopimuksen määräysten mukaisena vuoteen 2009 asti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jokaisesta jäsenvaltiosta on komissiossa yksi täysivaltainen komissaari. Tämän jälkeen kokoonpanoa muutetaan niin, että komissioon nimetään 15 varsinaista jäsentä, ns. eurooppakomissaaria, joihin lukeutuvat komission puheenjohtaja ja unionin ulkoministeri. Ulkoasiainministeriä lukuun ottamatta komission puheenjohtaja valitsee komission jäsenet jäsenvaltioiden tasapuolisen vuorottelun pohjalta jäsenvaltioiden esittämistä ehdokkaista. Kunkin jäsenvaltion on esitettävä kolme ehdokasta, jotka edustavat molempia sukupuolia. Jäsenvaltioita kohdellaan ehdottoman tasapuolisesti päätettäessä siitä, missä järjestyksessä ja kuinka kauan niiden kansalaiset toimivat kollegion jäseninä. Siten ero kahden eri jäsenvaltion kansalaisten toimikausien kokonaismäärien välillä ei saa milloinkaan olla suurempi kuin yksi. Lisäksi komissioon nimitetään kaikista muista jäsenvaltioista äänioikeudettomia komissaareja, jotka valitaan samoin perustein kuin kollegion jäsenet. Myös nämä komissaarit ovat kollegion jäseniä ja näin ollen myös heidän on nautittava Euroopan parlamentin luottamusta.

Euroopan parlamentti voi antaa komissiolle epäluottamuslauseen, jonka johdosta koko komission on erottava. Komissio voi kuitenkin jatkaa työtään toimituskomissiona kunnes uusi komissio nimitetään. Konventissa keskusteltiin myös mahdollisuudesta antaa parlamentille oikeus erottaa yksittäinen komissaari. Tähän ei kuitenkaan päädytty. Sen sijaan komission puheenjohtajalla on oikeus erottaa komissaari tai eurooppakomissaari tehtävästään.

Komission puheenjohtaja nimitetään Euroopan parlamentin jäsenten enemmistöllä Eurooppa-neuvoston määräänemmistöllä tekemän esityksen pohjalta. Eurooppa-neuvosto ottaa puheenjohtajaehdokasta nimetessään huomioon Euroopan parlamentin vaalien tuloksen. Määräänemmistö 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 pitää tärkeänä, että komission yksinomainen aloiteoikeus nykyisen I pilarin lainsäädäntöasioissa säilyy, ja sen asema myös nykyisten II ja III pilarien osalta turvataan. On myös hyvä, että komission roolia on kehitetty

strategisemmaksi ja sille on annettu aloiteoikeus unionin yksi- ja kolmivuotisten ohjelmien osalta.

Valtioneuvosto katsoo, että kunkin jäsenvaltion olisi asetettava vain yksi ehdokas jäsenvaltiosta tulevaksi komissaariksi.

6.6. Unionin ulkoasiainministeri

Unionin ulkoisen toiminnan tehostamisen ja sen vaikutusvallan ja näkyvyyden parantamisen kannalta konventtikeskusteluissa nähtiin keskeisenä kysymys unionin edustamisesta suhteessa kolmansiin tahoihin. Vallitseva järjestely, jossa edustustehtäviä hoitavat sekä neuvoston kiertävä puheenjohtaja, komission puheenjohtaja ja jäsenet että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, nähtiin hajanaisena ja vaikeaselkoisena. Tähän kysymykseen liittyen merkittävimmät muutokset unionin toimielinjärjestelmässä koskevat unionille nimitettävää ulkoministeriä sekä Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan viran perustamista.

Konventti esittää, että unionille nimitetään ulkoministeri, jonka tehtäväkuvassa yhdistyvät ulkosuhdekomissaarin ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tehtävät ja joka on yksi komission varapuheenjohtajista. Ulkoministerin päätehtävänä on toisaalta komission kollegion jäsenenä ja toisaalta yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ministerineuvoston valtuuttamana osaltaan turvata unionin ulkosuhteiden yhtenäisyys. Ulkoministerin toimiminen samanaikaisesti niin komissiossa kuin ministerineuvostossa ei institutionaaliselta kannalta ole helppo ratkaisu. Ulkoministerin rooliin ja tehtäviin liittyvistä kysymyksistä tultaneenkin edelleen keskustelemaan myös hallitustenvälisessä konferenssissa.

Ulkoministerin nimittää Eurooppa-neuvosto määräenemmistöllä yhteisymmärryksessä komission puheenjohtajan kanssa, ja hänet voidaan erottaa samaa menettelyä käyttäen.

Komissiossa ulkoministeri vastaa unionin ulkosuhteista sekä unionin ulkoisen toiminnan koordinaatiosta. Näiden osalta häntä sitovat komission menettelytapasäännöt. Ministerineuvostossa ulkoministeri vastaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoitamisesta ja kehittämisestä neuvoston hänelle antaman mandaatin mukaisesti. Hoitaessaan muita kuin ministerineuvoston antamia tehtäviä hän toimii komission kollegion jäsenenä. Ulkoministerillä on itsenäinen aloiteoikeus yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. On tärkeää, että ulkoministerin kytkentä komissioon on vahva, koska komissio menettää tässä yhteydessä oman erillisen aloiteoikeutensa.

Ulkoministeri vastaa myös poliittisen vuoropuhelun käymisestä kolmansien maiden kanssa sekä ilmaisee unionin kannan kansainvälisissä järjestöissä ja konferensseissa. Lisäksi ulkoministeri koordinoi jäsenvaltioiden toimintaa kansainvälisissä järjestöissä ja konferensseissa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. YK:n turvallisuusneuvostossa olevat unionin jäsenvaltiot pitävät ulkoministerin ja muut jäsenvaltiot täysin ajan tasalla. Mikäli unioni määrittellee kannan turvallisuusneuvoston esityslistalla olevasta aiheesta, tulee turvallisuusneuvoston jäsenenä olevien jäsenmaiden pyytää ulkoministeriä esittämään unionin kanta.

Ulkoministerin 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. Yksikkö toimii pitkälti olemassa olevien rakenteiden kuten komission edustustoverkon varassa. Jäsenvaltioiden edustajien osallistuminen yksikön toimintaan liittyy koherenssin lisäämiseen ja myös jäsenvaltioita sitovan lojaliteettiperiaatteen soveltamiseen.

Ulkoministeristä toivotaan myös ratkaisua ulkosuhdekysymysten koordinaatioon unionin sisäisessä työskentelyssä. Osa koordinaatio-ongelmista nähtiin ratkeavan jo sillä, että ulkoministerin salkussa yhdistyvät sekä komission että neuvoston ulkosuhdetoimet. Ulkoministeristä halutaan kuitenkin tehdä myös ulkoasiainneuvoston puheenjohtaja, jolloin hän vastaa myös neuvoston sisäisen työn organisoinnista ja koordinoinnista ulkosuhteiden osalta sekä valvoo Eurooppa-neuvoston ja neuvoston päätösten toimeenpanoa. Tapauksissa, joissa päätös on tehtävä nopeasti, hänellä on myös mahdollisuus joko omasta tahdostaan tai neuvoston jäsenen pyynnöstä kutsua koolle ylimääräinen neuvoston kokous.

On huomattavaa, että Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja vastaa unionin ulkoisesta edustamisesta omalla tasollaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa, tämän kuitenkin rajoittamatta ulkoministerin toimivaltaa. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja vastaa siis unionin edustamisesta huippukokouksissa ja Eurooppa-neuvoston puitteissa järjestettävissä tapamisissa.

Konventin unionin ulkoministeriä koskevat esitykset vastaavat pääosin valtioneuvoston näkemyksiä.

Valtioneuvosto voi hyväksyä esityksen unionin ulkoministerin tehtävän perustamisesta. Ulkoministerin tehtävässä yhdistyisivät ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tehtävät. Esitetty ratkaisu ei kuitenkaan saa horjuttaa komission asemaa ulkosuhteissa, eikä vaikuttaa toimielinten väliseen tasapainoon. Valtioneuvosto kannattaa tätä selventäviä sopimusteknisiä muutosesityksiä hallitusten välisessä konferenssissa. Valtioneuvosto katsoo erityisesti, että ulkoministerin tulee sopimusluonnokseen kirjatun mukaisesti toimia komission varapuheenjohtajana ja olla kollegion täysivaltainen jäsen siltä osin kun on kysymys nykyisen I pilarin alaisuuteen kuuluvista asioista. Siitä jäsenvaltiosta, josta ulkoministeri nimitetään, ei voi olla muita jäseniä komissiossa. Komission on myös jatkossa edustettava unionia muutoin kuin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvissa kysymyksissä, eivätkä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluva toiminta saa vaikuttaa unionin muihin politiikkoihin.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että ulkoministeri toimii ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana. Ministerineuvoston puheenjohtajuustehtävät kuuluvat jäsenvaltioille ja niiden osalta tulisi jatkossakin soveltaa tasa- puolista vuorottelua.

Unionin ulkoisen toiminnan yksikön luominen ulkoministerin alaisuuteen on valtioneuvoston hyväksyttävissä. Kysymys ei kuitenkaan saa olla uusien, päällekkäisten rakenteiden luomisesta vaan olemassa olevien resurssien te-

hokkaammasta ja yhtenäisemmästä hyödyntämisestä. Ratkaisun ei tule vaikuttaa toimielinten väliseen tehtävänjakoon.

Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan ja ulkoministerin toimivallan rajaa unionin ulkoisen edustamisen osalta ei pohdittu riittävästi konventissa. Valtioneuvosto katsoo, että perustuslaillista sopimusta tulisikin tältä osin edelleen hallitustenvälisessä konferenssissa täsmentää.

6.7. Unionin tuomioistuim

Yleiset tuomioistuinjärjestelmän rakennetta ja tehtäviä koskevat määräykset sisältyvät perustuslaillisen sopimuksen I osaan. Sopimuksen III osassa ovat tuomioistuinta koskevat yksityiskohdaisemmat määräykset.

Kysymyksessä ovat unionin koko tuomioistuinlaitoksen rakennetta koskevat määräykset. Niiltä tulee edellyttää selkeyttä ja johdonmukaisuutta. Konventin esitys ei täytä näitä vaatimuksia. Edellisen hallitustenvälisen konferenssin aikana osoittautui, että tuomioistuinartikloiden käsitteily tuomioistuinteknisinä kysymyksinä onnistui parhaiten tuomioistuinasianantuntijoista koostuneen puheenjohtajan tukiryhmän toimesta. Jotta tuomioistuimen toimintaa koskevat kysymykset tulevat asianmukaisesti käsiteltyä muiden poliittisempien kysymysten rinnalta, tulee harkita puheenjohtajan tukiryhmän perustamista hallitustenvälisen konferenssin avuksi.

Konventin esityksessä laajennetaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön kanneoikeutta kumoamis- ja laiminlyöntiasioissa. Nykyisin luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö saa nostaa kanteen hänelle osoitetusta päätöksestä sekä muusta säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen. Perustuslaillisen sopimuksen mukaan henkilö voi lisäksi nostaa kanteen muusta kuin lainsäätämisen järjestyksessä hyväksytystä säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja joka ei sisällä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Edelleen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen tietyissä tapauksissa unionin erillisvirastoja ja elimiä vastaan.

Erityistuomioistuinten perustamismenettelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että nykyisin edellytettävän neuvoston yksimielisen päätöksen sijasta perustaminen tapahtuu eurooppalailla. Koska tällöin päätetään uusien tuomioistuinten toimivallasta ja kokoonpanosta, perustamismenettelyssä olisi suotavampaa soveltaa yksimielisyyttä ministerineuvostossa ja Euroopan parlamentin lausuntoa. Joka tapauksessa uusien erityistuomioistuinten kokoonpanosta päätettäessä on taattava jäsenvaltioiden yhdenvertaisuus.

Tuomarien ja julkisasiamiesten valintamenettelyä varten perustettaisiin uusi neuvoa-antava komitea. Tämä antaa lausunnon jäsenvaltion asettaman tuomari- tai julkisasiamiesehdokkaan ansioiden riittävydestä. Komitean hyöty on kyseenalainen, koska jokainen jäsenvaltio voi nimetä vain yhden ehdokkaan ja ehdokkaiden todellisen pätevyyden arviointi on vaikeaa. Tuomarit nimitetään edelleen kuuden vuoden mittaiseksi toimikaudeksi, joka voidaan uusia. Tuomareita on nykyisen mukaisesti yksi kutakin jäsenvaltiota kohden.

Perustuslaillisessa sopimuksessa pyritään tehostamaan jäsenvaltioita koskevien rikkomustuomioiden noudattamista. Menettelystä jää pois ns. perustellun lausunnon vaihe ja komissio voi saattaa asian kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määräämistä varten tuomioistuimen kä-

siteltäväksi heti varattuaan kyseiselle valtiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa. Jos jäsenvaltio ei ole ajoissa pannut täytäntöön puitelakia, voi komissio jo täytäntöönpanon viivästyistä koskevassa rikkomuskanteessa pyytää tuomioistuinta määräämään kyseiselle valtiolle kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon. Konventin ehdotukset ovat oikeasuuntaisia, mutta ne eivät kuitenkaan kaikilta osin huomioi jäsenvaltion tehokasta mahdollisuutta puolustautua. Suomen osalta ongelmalliseksi voi muodostua myös se, että puitelakien täytäntöönpano Ahvenmaalla saattaa lainsäädäntöteknisistä syistä viivästyä.

Unionin tuomioistuimeen kuuluvat Euroopan tuomioistuin (nykyinen Euroopan yhteisöjen tuomioistuin), yleisen oikeusasteen tuomioistuin (nykyinen Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin) ja erityistuomioistuimia. Erityistuomioistuin-nimeä lukuun ottamatta nimiehdotuksia ei voida pitää tyydyttävänä toimielimen nimien selkeyden, ymmärrettävyyden, kuvaavuuden ja yhteisökielille käännettävyyden kannalta. Ei ole tyydyttävää, että esimerkiksi nykyisen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen nimi on englanniksi täysin erilainen kuin muilla kielillä ja että suomenkielinen nimi ei ole suomen kielen mukainen. Selkeämpiä nimiä olisivat esimerkiksi seuraavat: "Euroopan unionin tuomioistuimet" nimi "unionin tuomioistuin" sijasta, "Euroopan unionin tuomioistuin" nimi "Euroopan tuomioistuin" sijasta, "Euroopan unionin yleinen tuomioistuin" nimi "yleisen oikeusasteen tuomioistuin" sijasta.

Tuomioistuimen roolia unionin ulkosuhteissa ei perustuslaillisessa sopimuksessa merkittävästi muuteta nykysopimukseen verrattuna. 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. Vastaava laillisuusvalvonta saattaisi olla tarpeellista myös muiden yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten suhteen, jotka vaikuttavat luonnollisten ja oikeushenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

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. Epäselväksi kuitenkin jää, olisiko tuomioistuimella toimivalta antaa mainittu lausunto myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla suunnitellun kansainvälisen sopimuksen perustuslainmukaisuudesta.

Perustuslaillinen sopimus ei mahdollista sitä, että jäsenvaltion kansallinen tuomioistuin voisi pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien kansallisten täytäntöönpanotoimien pätevydestä tai tulkinnasta. Tällainen laillisuusvalvonta saattaisi olla tarpeen sellaisissa tapauksissa, joissa kyseinen täytäntöönpanotoimi vaikuttaa luonnollisten ja oikeushenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena tuomioistuinartikloiden yleistä selkeyttämistä ja johdonmukaistamista. Tässä tarkoituksessa valtioneuvosto tukee erityisen puheenjohtajan tukiryhmän perustamista. Johdonmukaistamisen vaatimus koskee myös kysymystä tuomioistuimen 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 määräykset 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 neuvonantavan komitean perustamiseen.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti rikkomustuomioiden seuraamusjärjestelmän tehostamiseen. Oikeusturvasyistä olisi parempi, että kanteen esivaiheita jätettäisiin pois perustellun lausunnon vaiheen sijasta virallisen huomautuksen vaihe. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti puitelakien täytäntöönpanoa koskevaan nopeutettuun menettelyyn.

Tuomioistuimen ehdotettu toimivalta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on valtioneuvoston hyväksyttävissä, vaikka Suomi olisi ollut valmis menemään pitemmällekin luonnollisten ja oikeushenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavien unionin päätösten laillisuusvalvonnassa.

Epäselvyyksien välttämiseksi määräystä, joka koskee tuomioistuimen toimivaltaa antaa lausunto yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla suunnitellusta kansainvälisestä sopimuksesta tulisi selventää siten, että se kattaa myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla suunnitellun sopimuksen perustulainmukaisuuden.

6.8. Muut toimielimet ja elimet

Muita toimielimiä koskevat määräykset sisältyvät I osan IV osaston II lukuun. Se sisältää määräykset Euroopan keskuspankista ja tilintarkastustuomioistuimesta, sekä neuvonantavista toimielimistä joita ovat alueiden komitea sekä talous- ja sosiaalikomitea.

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 hallitustenvälisessä konferenssissa EKP:n neuvoston päätöksentekomenettelyyn. Suomi ei ole pitänyt neuvoston päätöksellä maaliskuussa 2003 luotua äänioikeuksien vuorottelujärjestelmää päätöksenteon yksinkertaistamisen sekä jäsenvaltioiden tasa-arvoisen kohtelun näkökulmasta tyydyttävänä.

Keskustelua käytiin myös alueiden komitean että talous- ja sosiaalikomitean kokoonpanosta, tehtävistä ja asemasta. Näihinkään ei kuitenkaan esitetä muutoksia lukuun ottamatta alueiden komitealle toissijaisuuspöytäkirjan nojalla annettavaa oikeutta viedä toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskeva ongelma unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi silloin, kun on kyse säädöksistä, joiden hyväksyminen edellyttää sen kuulemista.

Tilintarkastustuomioistuimen osalta merkittävää on, että toisin kuin Nizzan sopimuksessa, ei sitä perustuslaissa enää lueta I osan IV osaston I luvussa unionin varsinaiseksi toimielimeksi, vaan se on sijoitettu II lukuun muiden toimielinten joukkoon. Perustuslaillisen sopimuksen III osassa VI osaston I luvun I jaksossa tilintarkastustuomioistuinta koskevat määräykset on kui-

tenkin liitetty omana alajaksonaan varsinaisten toimielinten yhteyteen. Neuvoa-antavat elimet ovat erikseen 2 jaksossa. Tämä epäjohdonmukaisuus vaatii vielä selvittämistä hallitustenvälisessä konferenssissa. Tilintarkastustuomioistuimen asemaan tai tehtäviä koskeviin määräyksiin ei ole tehty muutoksia.

Lisäksi on huomattava, että perustuslaillinen sopimus laajentaa asiakirjajulkisuuden koskemaan kaikkia unionin toimielimiä, muita elimiä ja erillisvirastoja.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei tilintarkastustuomioistuimen asemaa unionin toimielinjärjestelmässä heikennetä nykyisestä.

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

7. Kansallisten parlamenttien asema

Kansallisten kansanedustuslaitosten asema eurooppalaisissa rakenteissa on ollut jo pitkään unionin uudistustyön asialistalla. Maastrichtin sopimuksen liitteenä on kansallisia parlamentteja koskeva julistus (julistus no. 13) ja Amsterdamin sopimuksen liitteenä on pöytäkirja kansallisten kansanedustuslaitosten asemasta Euroopan unionissa. Nizzan sopimukseen liitetyssä tulevaisuusjulistuksessa (julistus no.23) kansallisten parlamenttien asema määriteltiin yhdeksi unionin tulevaisuuden kannalta keskeisimmistä kysymyksistä. Kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksien parantaminen nähtiin keinona lisätä unionin toiminnan ja poliitikkojen tunnettavuutta ja hyväksyttävyyttä jäsenvaltioissa sekä tuoda unionia lähemmäs sen kansalaisia ja näiden arkea. Toisaalta kansallisten parlamenttien aseman liiallinen korostaminen Euroopan tasolla sai osakseen kritiikkiä, onhan Euroopan parlamentin tehtävänä suoraan edustaa kansalaisia unionin tasolla kansallisten parlamenttien vaikutusvallan toteutuessa ensisijaisesti jäsenvaltioiden hallitusten valvonnan kautta.

Konventin kannalta merkittävää oli, että kansallisten parlamenttien edustajat olivat tasavertaisesti osallisina sen työskentelyssä ja saattoivat näin kokemuksellaan ja näkemyksillään suoraan vaikuttaa siihen, millaisiksi heidän asemaansa koskevat ehdotukset muotoutuivat.

Keskeiseksi kysymykseksi kansallisten parlamenttien aseman vahvistamisessa muodostui toissijaisuusperiaatteen valvonnan tehostaminen, jota on käsitelty tämän selonteon jaksossa 3. Sen ohella keskustelua käytiin kansallisten parlamenttien mahdollisuuksista osallistua ja vaikuttaa kansalliseen päätöksentekoon EU-asioissa sekä parlamenttien keskinäisen ja Euroopan parlamentin kanssa tapahtuvan yhteistyön tehostamisesta. Erityisesti edellisen osalta Suomella oli tarjota runsaasti hyväksi todettuja käytäntöjä konventin työn tueksi.

Kansallisten parlamenttien asema kirjattiin perustuslaillisen sopimuksen I-45 artiklaan, joka koskee edustuksellisen demokratian periaatetta. Siinä mainitaan että jäsenvaltioita unionissa edustavat hallitukset ovat vastuussa kansalaisten valitsemille kansallisille parlamenteille. Sopimuksen liitteenä olevassa kansallisten parlamenttien asemaa koskevassa pöytäkirjassa todetaan

erikseen myös, että vaikka jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit jo kansallisella tasolla valvoivat hallitusten toimintaa Euroopan unioniin liittyvissä kysymyksissä, kannustetaan niitä myös aiempaa aktiivisemmin osallistumaan toimintaan unionin tasolla. Jotta osallistuminen olisi mahdollista, sitoudutaan pöytäkirjassa antamaan parlamenteille aiempaa laajemmin ja oikea-aikaisemmin tietoa unionin lainsäädäntötyöstä sekä varaamaan näille riittävästi aikaa tutustua lainsäädäntöehdotuksiin ennen kuin niistä voidaan päättää neuvostossa. Tästä voidaan poiketa vain perustellusti ja erityisen kiireellisissä tapauksissa.

Jos Eurooppa-neuvosto I-24 artiklan mukaisesti päättää laajentaa määräenemmistö päätöksenteon tai lainsäätämisenjärjestyksen soveltamisalaa, tulee tästä erikseen informoida kansallisia parlamenteja.

Lisäksi todetaan tilintarkastustuomioistuimen lähettävän jatkossa vuosikertomuksensa tiedoksi myös kansallisille parlamenteille.

Vaikutusmahdollisuuksien parantamisen ohella toinen keskeinen kysymys oli kansallisten parlamenttien keskinäisen sekä niiden ja Euroopan parlamentin välisen yhteistyön tehostaminen. Konventin puheenjohtajan esitys tähän tarkoitukseen perustettavasta uudesta toimielimestä, kansojen kongressista, ei saanut konventissa kannatusta. Monituhapäiseksi kaavailun kongressin ei nähty tuovan merkittävää lisäarvoa, pikemminkin sen pelättiin jäävän synnyttävän tarpeetonta byrokratiaa ja sekoittavan valta- ja vastuusuhteita unionissa. Myöskään kansalaisten ei uskottu kongressia arvostavan, etenkin kun sille ei ollut tarkoitus antaa mitään varsinaisia tehtäviä. Pöytäkirjassa todetaankin kansallisten parlamenttien yhdessä Euroopan parlamentin kanssa itse määrittelevän parhaat muodot ja toteuttamiskeinot keskinäisen yhteistyönsä tiivistämiseksi.

Samoin todetaan kansallisten parlamenttien Eurooppa-valiokuntien ja Euroopan parlamentin yhteistyöelimen COSAC:n edistävän tietojen sekä parhaiden käytäntöjen vaihtoa myös eri erityisvaliokuntien välillä.

COSAC voi tarvittaessa tuoda näkemyksensä Euroopan parlamentin, komission ja neuvoston tietoon, sekä järjestää erityiskokouksia jostakin tietystä aihepiiristä. Sen näkemykset eivät kuitenkaan sido kansallisia parlamenteja.

Kansallisten parlamenttien asemaa koskevat konventin esitykset vastaavat hyvin valtioneuvoston näkemyksiä. Valtioneuvosto tukee demokratian ja kansalaisten luottamuksen lisäämiseen tähtäviä toimia unionissa, ja kansallisten parlamenttien aseman vahvistaminen palvelee keskeisesti tätä tavoitetta.

Keskeistä on pyrkiä yhteistyön ja parhaiden käytäntöjen avulla tehostamaan kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia kansallisella tasolla. Unionin laajentuminen tekee haasteesta entistä ajankohtaisemman. Myös tiedonsaannin parantaminen ja neuvoston päätöksenteon avoimuus ovat tärkeitä tekijöitä, joita tulee pyrkiä edistämään.

8. Unionin toiminta eri politiikkalohkoilla

8.1. Yleistä

Perustuslaillisen sopimuksen systematiikassa eri politiikkalohkojen peruspiirteitä käsitellään I osassa ja varsinaiset yksityiskohtaiset tavoitteet ja oikeusperustat esitetään III osassa. Poliittikalat on jaoteltu uudella tavalla. Unionin sisäisiä politiikkoja ja toimia koskevaan osastoon on sisällytetty luvut sisämarkkinoista, muita erityisaloja koskevista politiikoista, vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvasta alueesta sekä aloista, joilla unioni voi päättää toteuttaa yhteensovitus-toimia, täydennystoimia tai tukitoimia. Lisäksi perustuslaillisessa sopimuksessa on oma osastonsa merentakaisten maiden assosioinnista ja unionin ulkoisesta toiminnasta.

Merkittävimmät kokonaisuudistukset koskevat oikeus- ja sisäasioita, ulkosuhteita ja talous- ja rahapolitiikkaa. Näitä aiheita käsitellään selonteossa kattavammin. Lisäksi perustuslailliseen sopimukseen sisältyy eräitä uusia oikeusperustoja, jotka joko laajentavat unionin toimivaltaa tai selkeyttävät toimivallan käyttöä alueilla, joilla unioni jo toimii. Konventti ei ehtinyt paneutua syvällisesti kaikkiin politiikka-aloihin ja muilla kuin edellä mainituilla aloilla uudistukset koskivat lähinnä päätöksentekomenettelyjä.

8.2. Yleisesti sovellettavat lausekkeet sekä syrjintäkielto ja kansalaisuus

Perustuslaillisen sopimuksen III osan alkuun on sisällytetty uusi niin sanottuja horisontaalilausekkeita sisältävä osasto. Tämä osasto kokoaa yhteen sellaiset periaatteet, jotka tulee ottaa huomioon kaikessa unionin toiminnassa. Näitä periaatteita ovat tasa-arvo naisten ja miesten välillä, sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjuminen, ympäristönsuojelu, kuluttajansuoja sekä yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen turvaaminen. Syrjinnän torjumista koskeva läpäisyperiaate on uusi, muut sisältyvät nykyiseen EY:n perustamissopimukseen. Joitakin horisontaalisia periaatteita on kuitenkin edelleen myös politiikka-alojen yhteydessä (esim. ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu, III-179 artikla).

Nykyisessä EY:n perustamissopimuksessa nämä periaatteet ovat hajallaan sekä periaatteita koskevassa sopimuksen ensimmäisessä luvussa että politiikka-alojen yhteydessä. Uusi horisontaalilausekkeet kokoava osasto selkeyttää näiden periaatteiden asemaa ja vastaa hyvin valtioneuvoston ja eduskunnan aiemmin ottamia kantoja (E 66/2002 vp. ja PeVL 38/2002 vp.). Jakso olisi vieläkin selkeämpi, jos siihen sisällytettäisiin kaikki perustuslaillisen sopimuksen sisältämät läpäisyperiaatteet. Yleistä taloudellista etua koskevia palveluja käsitellään jäljempänä uusien oikeusperustojen yhteydessä erikseen.

III osan alussa on myös osasto, johon on koottu syrjintäkieltoa ja kansalaisuutta koskevat määräykset. Määräykset vastaavat pääpiirteissään nykyisen EY:n perustamissopimuksen vastaavia määräyksiä. Aivan viime vaiheessa syrjintäkieltoa koskevaa oikeusperustaa vahvistettiin jossain määrin. Syrjintäkiellosta ja kansalaisuudesta on määräyksiä myös perustuslaillisen sopimuksen I osassa ja perusoikeuskirjassa.

Valtioneuvosto kannattaa erillisten yleisesti sovellettavia lausekkeita sekä syrjintäkieltoa ja kansalaisuutta koskevien osastojen sisällyttämistä perustuslaillisen sopimuksen III osan alkuun.

8.3. Oikeus- ja sisäasiat

Yleistä

Jo konventin alkuvaiheessa kävi selväksi, että unionin politiikka-aloista oikeus- ja sisäasiat tulisivat saamaan keskeisen aseman uudistamistyössä. Toisin kuin unionin muille politiikka-aloille, oikeus- ja sisäasioille on perussopimusten nykyisessä systematiikassa leimallista selkeä jako kahteen yhteistyön osa-alueeseen, joita koskevat oikeudelliselta luonteeltaan hyvin erityyppiset määräykset. EY-sopimuksen kolmannen osan IV osastoon sisältyvät määräykset viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikasta sekä muusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvästä politiikasta, joihin eräitä, lähinnä EY-tuomioistuimen toimivaltaa koskevia poikkeuksia lukuun ottamatta sovelletaan normaaleja yhteisöoikeuden (I pilarin) mukaisia periaatteita ja menettelyjä. EU-sopimuksen VI osastoon kuuluvaa poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevat määräykset taas muodostavat unionisopimuksen III pilarin, jolle ominaisena voidaan pitää toiminnan hallitustenvälistä luonnetta. Konventin oikeus- ja sisäasioita koskevan työn keskeinen kysymys olikin selvittää, oliko edellä mainitun jaottelun ylläpitämiselle tarvetta myös jatkossa ja millä edellytyksillä siitä mahdollisesti voitaisiin luopua. Konventin työssä pyrittiin perussopimusten selkiyttämiseen ja unionin toiminnan tehostamiseen. Erityisesti oikeus- ja sisäasioiden sektoreilla oli otettava huomioon se seikka, että muun muassa rikos oikeudessa ja poliisiyhteistyössä on kysymys jäsenvaltioiden suvereniteetin kannalta tärkeistä asioista.

Pilarirakenteen purkaminen

Konventin oikeus- ja sisäasioita koskevat ehdotukset sisältyvät perustuslaillisen sopimuksen I-41 artiklaan ja III osan III osaston IV lukuun, joissa määrätään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamisesta. Määräysten tavoitteen a on yhteisen politiikan kehittäminen turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa sekä ulkorajojen valvonnassa, korkean turvallisuustason varmistaminen rikollisuutta sekä rasismia ja muukalaisvihaa ehkäisevillä ja torjuvilla toimenpiteillä sekä oikeussuojan saatavuuden parantaminen.

Perustuslaillisen sopimuksen sisältämänä periaatteellisesti tärkeimpänä uudistuksena voidaan pitää oikeus- ja sisäasioihin sisältyneen pilarijaon poistamista ja lainsäädäntömenettelyjen yhtenäistämistä sekä unionin tuomioistuimen toimivaltaa koskevien yleisten määräysten laajentamista koskemaan rajattua poikkeusta lukuun ottamatta koko oikeus- ja sisäasioiden sektoria. Kysymys on unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan kuuluvasta alasta, johon sovelletaan perustuslaillisen sopimuksen mukaisia normaaleja lainsäädäntöinstrumentteja ja muita instrumentteja sekä niiden hyväksymistä koskevia menettelyjä, mukaan lukien lainsäädäntömenettely. Myös unionin tuomioistuimen toimivalta määräytyy pääsäännön mukaan sopimuksen yleisten tuomioistuimen toimivaltaa koskevien määräysten mukaisesti. Ehdotuksen voidaankin tältä osin katsoa merkitsevän nykyisten perussopimusten mukaisen pilarijaon purkamista.

Ehdotukseen sisältyy kuitenkin määräyksiä, joiden seurauksena oikeus- ja sisäasioita koskeva sääntely myös jatkossa eräiltä osin poikkeaa perustuslaillisen sopimuksen yleisestä järjestelmästä. Sopimuksessa annetaan Eurooppa-neuvostolle tehtävä määrittellä lainsäädännön suunnittelun ja operatiivisen toiminnan strategiset yleislinjat vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustavalla alueella. Rikosoikeutta koskevan oikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön aloilla jäsenvaltioiden asemaan vaikuttavat myös määräykset, joiden mukaan toimenpiteitä kyseisillä aloilla voidaan toteuttaa paitsi komission ehdotuksesta myös aloitteesta, jota yksi neljäsosa jäsenvaltioista kannattaa.

Myös jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien asema on sanotuilla aloilla normaalia vahvempi. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan mukaan komissio, tai jos kyseessä on jäsenvaltioiden ryhmän aloite, aloitteen tehnyt jäsenvaltioiden ryhmä on velvollinen tarkastelemaan uudelleen ehdotusta tai aloitetta, mikäli vähintään neljäsosa pöytäkirjan tarkoittamasta jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien ja kansallisten parlamenttien kamarien kokonaisuäänimäärästä on antamassaan perustellussa lausunnossa katsonut, ettei ehdotuksessa tai aloitteessa ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta. Normaalisti vaadittava kynnys on kolmannes jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien ja kansallisten parlamenttien kamarien kokonaisuäänimäärästä. Kansallisilla parlamenteilla on myös oikeus osallistua III-161 artiklassa tarkoitettuihin unionin poliitikkojen toteutumista koskeviin arviointijärjestelmiin sekä Europolin poliittiseen valvontaan ja Eurojustin toiminnan arviointiin.

Rikosoikeudellisen yhteistyön ja aineellisen rikosoikeuden alalla unionin toimivallan käyttäminen rajoittuu eurooppapuitelakien antamiseen. Sopimuksen III-283 artiklassa myös rajoitetaan unionin-tuomioistuimen toimivaltaa tarkastella jäsenvaltioiden viranomaisten rikosoikeudelliseen yhteistyön ja poliisiyhteistyön alalla suorittamia toimenpiteitä, jotka liittyvät jäsenvaltioiden yleisen järjestyksen ylläpitämiseen tai sisäisen turvallisuuden suojaamiseen.

Mainittujen erityismääräysten voidaan nähdä ilmentävän tarvetta turvata jatkossakin jäsenvaltioiden keskeinen asema oikeus- ja sisäasioiden ja etenkin rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön alalla. Määräysten voidaan kuitenkin katsoa korostavan Eurooppa-neuvoston asemaa tarpeettomalla tavalla. Kansallisten parlamenttien osallistumisen suhteen tulisi noudattaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan normaaleja määräyksiä. Jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuudet sellaisilla herkillä aloilla kuin aineellinen rikosoikeus tulisi pyrkiä turvaamaan ennemminkin määrittelemällä unionille luovutettava toimivalta riittävän tarkkarajaisesti.

Ehdotuksen oikeus- ja sisäasioita koskevat yleiset määräykset vastaavat pääosin valtioneuvoston näkemyksiä.

Valtioneuvosto katsoo, ettei perustuslailliseen sopimukseen ole syytä tarpeen sisällyttää erityismääräyksiä kansallisten parlamenttien osallistumisesta tai Eurooppa-neuvoston asemasta rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön osalta.

Rajavalvonta, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä poliisiyhteistyö

Perustuslaillinen sopimus sisältää määräykset ministerineuvoston yhteyteen perustettavasta pysyvästä komiteasta, jonka tehtävänä on vastata unionin sisällä toteutettavan operatiivisen yhteistyön edistämisestä ja tehostamisesta sisäiseen turvallisuuteen kuuluvissa asioissa. Komitea edis-

täisi viranomaistoiminnan yhteensovittamista. Tällä hetkellä operationaalinen toiminta tapahtuu lähinnä jäsenvaltioiden välisenä yhteistyönä. Europolilla on voinut olla avustava rooli operatiivissa. Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän perustaminen Sevillan päätelmien nojalla vuonna 2002 on jo tuonut operationaalista toimintaa lähemmäksi neuvostoa.

Suomi on alun perin vierastanut pysyvien ja jäykkien operatiivista yhteistyötä ohjaavien rakenteiden perustamista EU:n rakenteisiin. Järjestelyllä voidaan kuitenkin nähdä olevan lisäarvoa, kun pysyvää operatiivisen yhteistyön komiteaa aikanaan perustettaessa varmistetaan järjestelyn toimivuus käytännössä. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittäminen perustuu toisaalta lainsäädäntötyöhön ja toisaalta operatiiviseen yhteistyöhön jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä. Komiteassa tapahtuvaan yhteistyöhön tulee saada mukaan kaikki sisäisestä turvallisuudesta vastaavat viranomaiset (oikeusviranomaiset, poliisi, rajavartiolaitos, tulli, pelastuspalveluviranomaiset).

Perustuslaillisen sopimuksen rajatarkastuksia koskeva artikla lähtee siitä, että vapaan liikkuvuuden alueen (alue ilman sisärajatarkastuksia) ylläpitäminen edellyttää tehokasta rajavalvontaa. Tavoitteena on ottaa vaiheittain käyttöön yhdenmukainen ulkorajojen valvontajärjestelmä, mikä vastaa valtioneuvoston tavoitetta. Perustuslaillinen sopimus ei sisällä määräystä kansalliset rajavartiolaitokset korvaavan ylikansallisen rajavartiolaitoksen perustamisesta. Operationaalista yhteistyötä koskevat uudet määräykset ovat tärkeitä myös rajavirtioviranomaisten kannalta.

Keskeisimmät edistysaskeleet maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan alalla liittyvät päätöksentekomenettelyjen tehostumiseen lainsäädäntömenettelyjen uudistamisen myötä. Yhteisen turvapaikka-alan ja tilapäisen suojelun politiikan tarkoituksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja taata palauttamiskielon periaatteen noudattaminen. Yhteisellä maahanmuuttopolitiikalla pyritään kaikissa vaiheissa varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta, jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan tehostettu ehkäiseminen ja torjunta. Perustuslaillisen sopimuksen määräykset eivät vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen päättää siitä, kuinka paljon kolmansien maiden kansalaisia päästetään niiden alueelle etsimään työtä palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina. Maahanmuuttajien integroimiseen liittyvistä kannustus- ja tukitoimista voidaan antaa säädöksiä, mutta niillä ei voida yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja hallinnollisia määräyksiä.

Konventin ehdotus sisältää rajatarkastuksiin, turvapaikkaan ja maahanmuuttoon liittyviä politiikkoja koskevan solidaarisuuslausekkeen, jonka mukaan unionin politiikoissa ja niiden täytäntöönpanossa noudatetaan jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatetta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta tulisi ensisijaisesti edistää yhteisörahoina ja vapaaehtoisilla yhteisillä operaatioilla.

Ehdotuksen poliisiyhteistyötä koskeva jakso sisältää määräykset rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen, ja tutkintaan erikoistuneiden viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten yhteistyöstä ja Europolin tehtävistä. Poliisiyhteistyö perustuu toisaalta lainsäädäntötyöhön ja toisaalta operatiiviseen yhteistyöhön. Keskeisimmät muutokset poliisiyhteistyön alalla liittyvät lainsäädäntömenettelyjen uudistamiseen ja siihen, että operationaalista toimintaa koskevat määräykset otetaan perustuslaillisen sopimuksen tasolle. Poliisiyhteistyön alalla lainsäädäntömenettelyissä siirrytään määränemmistö päätöksentekoon, mutta operationaalista yhteistyötä koskevat säännökset vahvistetaan yksimielisesti, samoin kuin edellytykset ja rajoitukset, joiden mukaisesti

toimivaltaiset viranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella yhteydessä kyseisen jäsenvaltion viranomaisiin ja niiden suostumuksella.

Ehdotuksessa täsmennetään myös Europolin operatiivista roolia. Europolin kaiken operatiivisen toiminnan tulee tapahtua yhteydessä niiden asianomaisten jäsenvaltioiden viranomaisiin, joiden alueella toimitaan, ja yhteisymmärryksessä näiden viranomaisten kanssa. Pakkokeinojen käyttö kuuluu yksinomaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.

Konventin sisäasioita koskevat ehdotukset ovat pääosin valtioneuvoston hyväksyttävissä.

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta tulee ensisijaisesti edistää yhteisörahoituksella ja vapaaehtoisilla yhteisillä operaatioilla.

Oikeudellinen yhteistyö siviili- ja rikosoikeuden alalla

Perustuslaillisen sopimuksen oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeuden alalla koskevat määräykset perustuvat pääosin nykyisen EY:n perustamissopimuksen määräyksiin. Muutoksena nykyiseen, perustuslailliseen sopimukseen on kuitenkin sisällytetty maininta yhteistyön perustumisesta tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle. Perustuslailliseen sopimukseen ei sitä vastoin sisälly nykysopimuksen mukaista vaatimusta siitä, että toteutettavien toimenpiteiden tulee olla tarpeen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi. Toteutettavien toimenpiteiden luetteloon, joka sopimuksen sanamuodon mukaan ei ole tyhjentävä, on lisätty korkeatasoisten oikeussuojakeinojen varmistamiseen tähtäävät toimenpiteet, vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenetelmien kehittämistä koskevat toimenpiteet sekä tuomareiden ja tuomioistuinten henkilöstön koulutuksen tukemista koskevat toimenpiteet. Päätöksentekoa koskevat ehdotukset vastaavat EY:n perustamissopimuksen määräyksiä.

Suomen edustajat konventissa katsoivat, että edellytys toimenpiteiden tarpeellisuudesta sisämarkkinoiden kannalta tulisi säilyttää, koska se on rajannut toimivaltaa mielekkäällä tavalla, eikä konventissa ole haluttu laajentaa toimivaltaa. Myöskään unionin toimivaltaa yksityisoikeudellisen yhteistyön alalla ei ole määritelty riittävän yksiselitteisesti, sillä määräyksen luettelo on avoin ja erät siihen sisältyvistä toimenpiteistä on lisäksi määritelty epätasaisesti. Ehdotuksessa ei myöskään tehdä kyllin selväksi, ettei unionilla ole yleistä toimivaltaa toteuttaa perheoikeuden alaan kuuluvia toimenpiteitä, vaan myös näitä koskevat yleiset reunaehdot.

Ehdotuksen mukaan rikosoikeudellinen yhteistyö unionissa perustuu tuomioistuinten tuomioiden ja päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, ja sopimuksessa mahdollistetaan tietyt toimenpiteet tämän periaatteen soveltamisen helpottamiseksi. Osa määräyksessä mainituista toimenpiteistä perustuu nykyisen unionisopimuksen määräyksiin, osa taas vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta käsitelleen työryhmän suosituksiin. Ehdotuksessa mahdollistetaan myös vähimmäissääntöjen antaminen euoppapuitelaila tuomioistuinten tuomioiden ja päätösten vastavuoroisen tunnustamisen sekä poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön helpottamiseksi rikosasioissa, joilla on rajat ylittävä ulottuvuus.

Perustuslaillisen sopimuksen III-172 artiklassa mahdollistetaan aineellista rikosoikeutta (tunnusmerkistöjä ja seuraamuksia) koskevien kansallisten sääntöjen lähentäminen euoppapuite-

laeilla annettavilla yhteisillä vähimmäissäännöillä. Tämä koskee erityisen vakavia rajat ylittäviä rikollisuuden aloja, joita ovat tyhjentävän luettelon mukaan terrorismi, ihmiskauppa ja naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden vääräntäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Ministerineuvosto voi rikollisuuden kehittymisen myötä yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan tehdä eurooppapäätöksen, jossa määritetään muitakin rikollisuuden aloja, jotka täyttävät nämä edellytykset. Yhteisiä vähimmäissääntöjä voidaan antaa myös aloilla, jotka vaikuttavat unionin politiikan kohteena olevaan yleiseen etuun. Näitä aloja ei määräyksessä ole lueteltu, mutta rikosoikeuden normien lähentämisen tulee osoittautua välttämättömäksi unionin politiikan täytäntöönpanon varmistamisessa sellaisella alalla, jolla on jo unionin tasolla toteutettu yhdenmukaistamistoimia. Määräyksen tarkoittamat säännökset annetaan asianomaisten yhdenmukaistamistoimenpiteiden hyväksymiseen sovellettavaa menettelyä noudattaen.

Unionin yleiseen etuun vaikuttavia rikoksia koskeva oikeusperusta on ongelmallinen, koska määräys ei täytä rikosoikeudellisen toimivallan luovuttamiselta edellytettäviä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Ehdotuksen toteutuminen merkitsisi käytännössä luonteeltaan yleisen aineellista rikosoikeutta koskevan toimivallan luovuttamista unionille, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä. Tätä toimivaltaa ei riittävällä tavalla rajoita määräykseen kirjattu edellytys, jonka mukaan annettavan sääntelyn tulee koskea sellaista politiikka-alaa, jolla on jo toteutettu unionin tason yhdenmukaistamistoimenpiteitä. Koska tämä vaatimus täyttyy käytännössä kaikilla perussopimusten kattamilla aloilla, kyseisen edellytyksen asettaminen rajoittaa unionin toimivaltaa vain hyvin harvoissa tapauksissa tai ei lainkaan. Tästä johtuen unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjako rikosoikeudessa jää epäselväksi. Hallitustenvälisessä konferenssissa tulisi pyrkiä siihen, että unionin yleiseen etuun vaikuttavat rikollisuuden alat sisällytetään erityisen vakavia rajat ylittäviä rikollisuuden aloja koskevaan tyhjentävään luetteloon. Tällöin listaan voitaisiin lisätä unionin taloudellisiin etuisuuksiin kohdistuneet petokset, laittomassa maahantulossa ja oleskelussa avustaminen, laiton maahantuonti ja piratismi, ympäristörikokset sekä rasismi ja muukalaisviha. Useiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajat olivat konventissa tällä kannalla.

Ehdotuksen III-175 artiklan tarkoituksena on mahdollistaa Euroopan syyttäjänviraston perustaminen rajat ylittävän vakavan rikollisuuden ja unionin etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi. Päätös viraston perustamisesta tehdään eurooppalailla, jonka ministerineuvosto hyväksyy yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Sanotussa eurooppalaissa määritetään myös viraston toimivaltaan kuuluvat rikokset sekä viraston perussääntö, sen tehtävien hoitamista koskevat ehdot, sen toimintaan sovellettavat ja todisteiden hyväksyttävyyttä koskevat menettelysäännöt sekä viraston tehtäviensä hoidossa vahvistamien prosessitoimien oikeudelliseen valvontaan sovellettavat säännöt.

Perustuslakiehdotus sisältää myös oikeusperustan Euroopan syyttäjänviraston perustamiselle rajat ylittävän rajat ylittävän vakavan rikollisuuden ja unionin etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi. Useat jäsenvaltioiden hallitusten edustajat, mukaan lukien Suomen, vastustivat konventissa Euroopan syyttäjänviraston perustamista. Eurojust on hiljattain aloittanut toimintansa, eikä unionitason toiminnasta tällä alalla ole saatu vielä riittävästi kokemuksia. Toisaalta vastavuoroisen tunnustamisen periaate pohjautuu kansallisten järjestelmien monimuotoisuuden kunnioittamiselle, kun taas Euroopan syyttäjänvirastolle annettavat toimivaltuudet eivät olisi helposti yhteen sovittavissa tämän lähestymistavan kanssa.

Oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa ja rikosasioissa koskevat ehdotukset eivät kaikilta osin vastaa valtioneuvoston tavoitteita.

Yksityisoikeuden alalla toteutettavia toimenpiteitä koskevaan määräykseen tulisi sisällyttää nykyisiä määräyksiä vastaava viittaus sisämarkkinoihin. Unionin toimivallan määrittämiseksi riittävän tarkkarajaisesti epäselvät määritelmät tulisi poistaa.

Erityisen vakavia rajat ylittäviä rikollisuuden aloja koskevat määräykset ovat asiallisesti valtioneuvoston hyväksyttävissä. Erityisen hyvänä valtioneuvosto pitää sitä, että määräyksen kohteena olevilta rikollisuuden muodoilta edellytetään sekä erityistä vakavuutta että rajat ylittävää luonnetta.

Unionin yleiseen etuun vaikuttavia rikoksia koskeva kohta ei kuitenkaan ehdotetussa muodossaan täytä rikosoikeudellisen toimivallan määrittelyltä edellytettäviä selkeyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Unionille sen politiikkojen täytäntöönpanemiseksi annettava toimivalta rikosoikeuden alalla tulisi määritellä luettelemalla tyhjentävästi ne rikosten lajit, joita kyseinen toimivalta koskee. Luettelon rikoksilta tulee myös edellyttää rikosten rajat ylittävyyttä ja tekojen vakavuutta. Käytännössä tämä voitaisiin toteuttaa sisällyttämällä unionin yleistä etua koskevat rikosten lajit rajat ylittäviä rikollisuuden aloja koskevaan luetteloon.

Valtioneuvosto ei kannata Euroopan syyttäjänviraston perustamista.

8.4. Ulkoinen toiminta

Yleistä

Konventissa esillä olleita keskeisiä kysymyksiä unionin ulkosuhteiden alalla olivat mm. toimintaa määräävien periaatteiden ja tavoitteiden selkiyttäminen, johdonmukaisuuden ja tehokkuuden parantaminen eri toimielinten ja toimijoiden välillä, välineiden ja päätöksenteon tehostaminen, kansainvälisten sopimusten neuvotteluja koskevien määräysten selkiyttäminen sekä unionin ulkoisen edustuksen tehostaminen. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta konventissa esillä olivat erityisesti määräänemistöpäätösten käyttöalan laajentamiseen sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvät kysymykset.

Konventin laatimassa ehdotuksessa unionin perustuslailliseksi sopimukseksi on Nizzan ja Laekenin julistukseen sisältyvän toimeksiannon mukaisesti ajantasaistettu unionin ulkosuhteiden tavoitteenasettelua. Unionin uudistetut tavoitteet ottavat nyt paremmin huomioon globalisaation hallinnan ja ottavat huomioon monenkeskisen kansainvälisen järjestelmän vahvistamiseen liittyvät keskeiset haasteet. Tehokkuuden, yhtenäisyyden ja ymmärrettävyyden lisäämiseksi on unionin ulkosuhteisiin liittyviä määräyksiä ja oikeusperustoja täydennetty ja ne on koottu perustuslaillisen sopimuksen luonnoksessa yhtenäisten nimikkeiden alle.

Unionin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa käytettäviä instrumentteja on uudistettu ja selkeytetty. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan päätöksenteossa käytetään kansainvälisiä sopimuksia ja eurooppapäätöksiä. Eurooppa-neuvosto tekee unionin strategisia etuja ja tavoitteita koskevat eurooppapäätökset (aiemmat yhteiset strategiat) ja ministerineuvosto euroop-

päätöksiä, jotka koskevat unionin toimintoja, kantoja ja niiden toimeenpanoa (aiemmat yhteiset toimet ja kannat).

Koska unionille on perustuslaillisessa sopimuksessa Suomenkin pitkäaikaisen tavoitteen mukaisesti nyt myönnetty yksi yksinomainen oikeushenkilöllisyys (pois lukien Euratom), selkeytyy unionin asema kansainvälisissä suhteissa ja erityisesti unionin velvoitteissa kolmansiin tahoihin nähden.

Unionin tavoitteiden toteuttamista tehostetaan velvoittamalla unionin instituutiot turvaamaan unionin ulkoisen toiminnan eri osa-alueiden sekä niiden ja unionin sisäisten politiikkojen välinen koherenssi. Vaikka aikaisempi pilarirakenne on vanhentuneena poistettu, säilyy unionin ulkosuhteisiin liittyvien kysymysten kaksoisluonne edelleen. Ulkosuhteisiin liittyvät yksittäiset kysymykset muistuttavat edelleen luonteeltaan joko yhteisöasioita tai yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvia, luonteeltaan hallitustenvälisiä kysymyksiä. Kaksoisluonteeseen liittyy myös määräys, jonka mukaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttaminen ei saa vaikuttaa aiemmin yhteisön toimivaltaan kuuluneisiin kysymyksiin. Ulkosuhteiden kannalta merkittävä ehdotus on myös unionin ulkoministerin tehtävän perustaminen. Tätä on käsitelty aikaisemmin toimielimiä käsittelevässä osiossa (ks. 6.6.).

Perustuslaillisen sopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat määräykset eivät vaikuta Ahvenanmaan kansainvälisoikeudelliseen asemaan.

Konventin unionin ulkosuhteiden tavoitteita, oikeusperustoja ja instrumentteja koskevat esitykset vastaavat hyvin valtioneuvoston tavoitteita. Yhdessä unionille myönnettävän yksinomaisen oikeushenkilöllisyyden kanssa ne selkiyttävät unionin asemaa kansainvälisenä toimijana.

Päätöksenteko ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla

Määräenemmistöpäätöksenteon käyttöalan laajentaminen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla sai laajaa kannatusta konventissa. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehokkuuden kannalta tärkeää uudistusta ei kuitenkaan lopulta päädytty esittämään konventin enemmistön edellyttämällä tavalla eikä määräenemmistöpäätöksenteon käyttöalaa näin ollen käytännössä laajennettu nykysopimukseen verrattuna.

Perustuslaillisessa sopimuksessa yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvää määräenemmistöpäätöksentekoa on lisätty nykyisiin määräyksiin verrattuna vain kahdessa tapauksessa. Ministerineuvosto tekee päätöksen määräenemmistöllä ulkoministerin toimiessa aloitteentekijänä Eurooppa-neuvoston erityisestä pyynnöstä. 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. Näiden uusien määräysten merkitys on unionin toiminnan tehokkuuden kannalta käytännössä vähäinen jo siitä syystä, että Eurooppa-neuvosto tekee asianomaiset päätökset yksimielisesti. Suomen edustajat suhtautuivat konventissa varauksellisesti myös yleisellä tasolla esityksiin Eurooppa-neuvoston päätöksellä tapahtuvasta määräenemmistöpäätösten alan laajentamisesta ja esittivät, että määräenemmistöpäätöksenteon tulisi pohjautua perustuslaillisen sopimuksen nimenomaisiin määräyksiin (ks. 9.4.).

Kuten nykyisin, perustuslaillinen sopimus sisältää ns. hätäjarrun, rakentavan pidättäytymisen sekä yksimielisyysvaatimuksen sotilaallista toimintaa ja voimankäyttöä koskevien päätösten osalta. Hätäjarrua koskevia määräyksiä on kuitenkin täydennetty unionin ulkoministerin osalta. Hätäjarru merkitsee, että tietystä kysymyksestä ei äänestetä, mikäli jäsenvaltio esittää elintärkeitä kansalliseen politiikkaan liittyviä syitä, joiden perusteella se vastustaa eurooppapäätöksen tekemistä määräenemmistöllä. Uusien määräysten mukaan unionin ulkoministeri pyrkii löytämään jäsenvaltioiden hyväksyttävissä olevan ratkaisun. Jollei ratkaisuun päästä, voi neuvosto pyytää määräenemmistöllä asian saattamista Eurooppa-neuvoston yksimielisesti ratkaistavaksi. Perustuslaillinen sopimus sisältää myös rakentavan pidättäytymisen vaihtoehdon, joka ei estä päätöksen tekemistä, mutta päätöstä vastustava jäsenvaltio ei ole velvollinen soveltamaan asianomaista eurooppapäätöstä. Keskinäisen yhteisvastuullisuuden periaatteen mukaisesti äänestämästä pidättynyt jäsenvaltio ei kuitenkaan saa toimia päätökseen perustuvan unionin toiminnan vastaisesti. Päätökset, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla, tehdään edelleen yksimielisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että kysymykseen määräenemmistöpäätöksenteon alan laajentamisesta unionin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa tulisi palata hallitustenvälisessä konferenssissa. Määräenemmistöpäätöksistä tulisi turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa lukuun ottamatta tehdä päätöksenteon pääsääntö. Perustuslaillisen sopimuksen sisältämät ns. hätäjarrua, rakentavaa pidättäytymistä sekä yksimielisyyttä puolustuksen alalla koskevat määräykset vastaavat Suomen taivoitteita.

Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Perustuslaillinen sopimus sisältää useita erityyppisiä ehdotuksia yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseksi. Osa näistä ehdotuksista tähtää jo käynnissä olevan turvallisuus- ja puolustuspoliittisen toiminnan kehittämiseen ensisijaisesti unionin kriisinhallintatoimintaa tehostamalla, ja osa sisältää nykyisiin toimintoihin verrattuna uudentyyppisiä sitoumuksia tai toimintamuotoja. Konventin keskeisiä esityksiä ovat kriisinhallintatehtävien eli niin sanottujen Petersbergin tehtävien tarkentaminen, rakenneyhteistyö vaativissa sotilaallisissa tehtävissä, pienemmän maajoukon eteneminen yhteiseen puolustusvelvoitteeseen sekä puolustusmateriaali-, tutkimus- ja voimavaraviraston perustaminen.

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

Kriisinhallinta

Perustuslaillisessa sopimuksessa on tarkennettu unionin kriisinhallintatehtäviä. Ne kattavat nykyisen unionisopimuksen mukaan laajan skaalan erityyppisiä unionin ulkopuolisissa maissa toteutettavia kriisinhallintatehtäviä, aina evakuointi- ja humanitaarisista tehtävistä ja rauhanturvaamistehtävistä vaativiin rauhanpalauttamistehtäviin, jotka voivat käsittää myös sotilaallisia pakotetehtäviä. Perustuslaillisessa sopimuksessa täydennetään Petersbergin tehtäviä mainitsemalla erikseen myös yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, neuvonta ja tuki sotilasasioissa,

konfliktinesto ja konfliktin jälkeinen vakauttaminen sekä tuen antaminen kolmansille maille terrorismin torjumiseksi niiden alueella.

Monet uusista tehtävistä vastaavat nykyaikaisen kriisinhallinnan tarpeita. Perustuslaillisen sopimuksen määritelmä kirjaa ne kriisinhallintatehtävyydet, joihin unioni voi ryhtyä. Yksittäisten operaatioiden toteuttamisesta päätetään aina tapauskohtaisesti erikseen, jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä. Lisäksi kukin jäsenvaltio päättää tapauskohtaisesti omasta osallistumisestaan. Tehtäväluettelon täydentäminen saattaa merkitä unionin kriisinhallintatehtävien määrän kasvua, samoin yhteisten kulujen kasvamista. Se merkinnee myös joukkovaatimusluettelon sekä kriisinhallintatoiminnan konseptien tarkistamista.

Suomen edustajat esittivät konventissa siviilikriisinhallinnan vahvistamista sopimustekstissä sekä erillisen siviilikriisinhallintaa koskevan osaston sisällyttämistä unionin perustuslailliseen sopimukseen. Erillisellä, aiemmat pilarirajat ylittävällä osastolla haluttiin täydentää nykyisiä artikloja yhä laajenevan siviilikriisinhallintasektoriin vaatimalla yksityiskohtaisuudella. Ehdotus omasta osastosta ei ole saanut laajaa kannatusta. Sen sijaan siviilikriisinhallintaa koskevia viittauksia on lisätty perustuslailliseen sopimukseen Suomenkin toiveiden mukaisesti. Perustuslaillista sopimusta voitaisiin edelleen täydentää vahvistamalla siviilikriisinhallinnan osuutta ja edellyttämällä, että jäsenvaltiot sitoutuvat kehittämään asteittain myös siviilivoimavarojaan.

Perustuslaillinen sopimus sisältää mahdollisuuden siihen, että ryhmä jäsenvaltioita valtuutetaan toteuttamaan kriisinhallintatehtäviä unionin nimissä (I-40.5 ja III-211 artikla). Unioni päättää operaatioiden käynnistämisestä yksimielisesti. Asianomaiset jäsenvaltiot sopivat keskenään yhteistyössä unionin ulkoministerin kanssa tehtävän hoidosta. Tehtävän toteuttamiseen osallistuvat jäsenvaltiot tiedottavat ministerineuvostolle säännöllisesti tehtävän toteuttamisen etenemisestä. On huomattava, että nykyisinkään kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu kaikkiin unionin nimissä toteutettaviin operaatioihin.

Tarkoituksena on, että ministerineuvosto määrittelee valtuutusta tehdessään tehtävän tavoitteet ja laajuuden sekä noudatettavat menettelysäännöt, ja ottaa kantaa näiden muuttamiseen. On lisäksi tärkeää, että ministerineuvosto voi päättää tehtävän lopettamisen ehdoista sekä tehtävän lopettamisesta.

Valtioneuvosto pitää unionin kriisinhallintatehtävien tarkentamista hyödyllisenä. Määritelmään lisättäväksi ehdotetut tehtävät ovat ajankohtaisia ja unionille sopivia kriisinhallintatehtäviä.

Valtioneuvosto katsoo, että siviilikriisinhallintaa koskevat määräykset ovat kehittyneet toivottuun suuntaan siviilikriisinhallinnan saadessa näkyvämmän sijan perustuslaillisessa sopimuksessa. Valtioneuvosto pyrkii edelleen vahvistamaan perustuslaillisen sopimuksen siviilikriisinhallintaa koskevia määräyksiä hallitustenvälisessä konferenssissa.

Valtioneuvosto voi hyväksyä yksittäisten kriisinhallintaoperaatioiden valtuuttamista koskevan ehdotuksen.

Rakenneyhteistyö vaativissa sotilaallisissa tehtävissä

Perustuslaillinen sopimus sisältää määräyksen rakenneyhteistyöstä, jonka puitteissa korkeammat sotilaallisia voimavaroja koskevat vaatimukset täyttävä ryhmä jäsenvaltioita sitoutuu kehittämään voimavaroja vaativimpien tehtävien suorittamiseksi (I-40.6 artikla sekä soveltamismääräys III-213 artikla). Osallistuvat maat tultaisiin mainitsemaan erillisessä asiaa koskevassa pöytäkirjassa, jossa myös esitettäisiin kyseisten jäsenvaltioiden määrittelemät sotilaallisia voimavaroja koskevat vaatimukset ja sitoumukset. Ilmoitukset aikomuksesta liittyä ryhmään myöhemmässä vaiheessa tehdään Eurooppa-neuvostolle. Kyseiset pyynnöt käsittelee ministerineuvosto, mutta äänestykseen osallistuvat vain rakenneyhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden edustajat. Kun ministerineuvosto tekee rakenneyhteistyön kohdetta koskevat eurooppapäätökset, vain rakenneyhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden edustajat osallistuvat asioiden käsittelyyn ja päätösten tekemiseen. Unionin ulkoministeri osallistuu asian käsittelyyn ja tiedottaa muille jäsenvaltioille rakenneyhteistyön kehittymisestä säännöllisesti. Tiiviimpää yhteistyötä koskevia yleisiä määräyksiä sovelletaan niiltä osin kuin erityismääräyksessä ei ole samaa asiaa käsitelty.

Konventin puolustustyöryhmässä rakenneyhteistyöstä käydyssä keskustelussa otettiin esille jo itakin kysymyksiä, joiden osalta kriteerejä voitaisiin mahdollisesti asettaa. Tässä yhteydessä mainittiin mm. puolustusbudjettien ja puolustusmateriaalihankintojen BKT-taso, yhteistoimintakyky, kyky keskittää joukkoja toimialueelle, johtamisjärjestelmien taso sekä osallistuminen monikansallisiin osastoihin.

Suomi suhtautuu myönteisesti unionin kriisinhallintavoimavarojen kehittämiseen. Konventin ehdotus on kuitenkin ongelmallinen, eikä sitä voida sellaisenaan hyväksyä, riippumatta siitä kvalifioituisiko Suomi korkeat sotilaalliset kriteerit täyttävään maaryhmään vai ei, ja haluaisiko se itse siihen liittyä.. Ehdotuksesta ei käy ilmi, mitkä maat täyttävät rakenneyhteistyötä koskevassa artiklassa tarkoitetut korkeammat sotilaalliset vaatimukset ja voivat näin ollen osallistua työn käynnistämiseen ja kriteerien asettamiseen. Ehdotus on myös tavoitteiltaan monessa suhteessa epäselvä, eikä sen perusteella ole mahdollista arvioida, mihin ns. rakenneyhteistyö toteutuessaan lopulta johtaisi: ryhmä määrittäisi itse toiminnan tarkemman luonteen ja kehittäisi muista jäsenmaista erillään sotilaallisia valmiuksia tarkemmin määrittämättömiä vaativia tehtäviä varten. Perustuslaillisen sopimuksen mukaan unioni voisi pyytää ryhmää toteuttamaan sotilaallisia tehtäviä unionin puitteissa.

Kriisinhallinta on luonteeltaan toimintaa, joka vaatii mahdollisimman laajapohjaisen poliittisen tuen ja usein myös laajan osallistujajoukon. Nykyisin kaikki yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevat kokoukset, toiminnot ja operaatiot ovat lähtökohtaisesti avoimia kaikille unionimaille. Unionin kriisinhallintatoimintaa koskevan yhteistyön tulee jatkossakin olla kaikille jäsenmaille avointa. Voimavarojen kehittämisen tulee olla unionin jäsenvaltioiden yhteinen ja yhdessä sovittava tavoite, jonka toteuttamiseen jäsenvaltiot osallistuvat mahdollisuuksiensa mukaan. Sen sijaan, että määräytyntyyppiin operaatioihin mukaan otettavien jäsenvaltioiden joukkoa mahdollisesti rajattaisiin etukäteen, unionin tulisi varautua pikemminkin siihen, että operaatioissa nojaututaan tehtävästä riippuen eri jäsenvaltioiden voimavaroihin ja myös yhteistyöhön unionin ulkopuolisten maiden tai Naton kanssa. Vakavimmillaan ehdotetunkaltaisen suljetun ryhmän perustaminen jakaa unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä siihen sisältyvän turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kahteen kategoriaan, ja heikentää käsitystä EU:sta yhteisenä poliittisena ja turvallisuusunionina. Pienemmän maaryhmän esiintyminen EU:n nimissä ei myöskään ole omiaan lisäämään EU:n uskottavuutta turvallisuuspoliittisena toimijana.

Suomi ei konventissa pitänyt ehdotetun kaltaista rakenneyhteistyötä toivottavana ja tulee hallitustenvälisessä konferenssissa aktiivisesti selvittämään mahdollisuudet saada määräys poistettua perustuslaillisesta sopimuksesta. Suomi katsoi, että mikäli kuitenkin riittävä määrä jäsenvaltioita haluaa edetä kriisinhallintavoimavarojen kehittämisessä siten, että sallitaan suppeamman maaryhmän yhteistyö, tulee joka tapauksessa soveltaa täysimääräisesti tiiviimmän yhteistyön määräyksiä.

Nykysopimusten mukaan tiiviimmän yhteistyön määräyksiä ei voida soveltaa puolustusalan yhteistyöhön (SEU:n 27 b artikla). Konventin loppuvaiheissa perustuslaillista sopimusta muutettiin kuitenkin siten, että tiiviimmän yhteistyön määräyksiä voidaan jatkossa soveltaa myös puolustusalan yhteistyöhön. Muutos oli askel oikeaan suuntaan. Ongelmana konventin ehdotuksessa on kuitenkin edelleen, että tiiviimmän yhteistyön määräykset eivät tule sovellettavaksi täysimääräisesti, vaan puolustusalan rakenneyhteistyössä noudatetaan niiden lisäksi erityismääräyksiä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tiiviimmän yhteistyön määräyksiä sovelletaan vain niiltä osin kuin erityismääräyksessä ei asiaa ole säännelty ja rakenneyhteistyö ehdotetaan toteuttavaksi erillisen, hallitustenvälisen konferenssin aikana laadittavan pöytäkirjan pohjalta.

Siinä tapauksessa, että esitys suppeamman maaryhmän yhteistyöstä säilyy myös hallitustenvälisessä konferenssissa, Suomi vastustaa pöytäkirjan pohjalta tehtävää ratkaisua ja edellyttää, että tiiviimmän yhteistyön määräyksiä noudatetaan täysimääräisesti ja poikkeuksetta kaikkiin puolustuksen alan yhteistyömuotoihin.

Ehdotetun pöytäkirja-mallin ongelma tiiviimpään yhteistyöhön verrattuna on se, että kaikki tiiviimmän yhteistyön periaatteet ja menettelyt eivät tule sovellettaviksi. Tällöin hyvinkin pieni määrä jäsenvaltioita voisi aloittaa yhteistyön eikä osallistumiskriteereistä päätettäisi yhteisesti. Yhteistyön käynnistäminen ei myöskään edellyttäisi sen tutkimista, onko yhteistyö käynnistettävissä kaikkien jäsenvaltioiden kesken. Jos tämä ei ole mahdollista, suppeamman maaryhmän eteneminen olisi vasta viimeinen keino (ks. 4.5.).

Se, että rakenneyhteistyön osalta sovellettaisiin täysimääräisesti tiiviimmän yhteistyön määräyksiä pöytäkirja-mallin sijasta merkitsisi myös, että yhteistyön käynnistäminen ja päätös mahdollisesta osallistumisesta voisi tapahtua vasta uuden perustuslaillisen sopimuksen voimaantulon jälkeen eli aikaisintaan 2006-7.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti unionin kriisinhallintavoimavarojen kehittämiseen. Valtioneuvosto ei kuitenkaan pidä hyväksyttävänä konventin ehdotusta rakenneyhteistyöstä vaativimpien tehtävien suorittamiseksi. Kriisinhallinta- ja voimavarayhteistyön kehittämisen tulee olla jäsenvaltioiden yhteistä toimintaa, joka perustuu yhdessä sovittuihin tavoitteisiin. Mikäli syntyy tilanne, jossa muuhun kuin kaikkien jäsenvaltioiden yhteistyöhön perustuva eteneminen katsotaan unionia kokonaisuutena vahvistavaksi, tulee joka tapauksessa poikkeuksetta soveltaa tiiviimmän yhteistyön määräyksiä, eikä edetä pöytäkirja-mallin pohjalta.

Yhteinen puolustus

Unionin toimivaltaa koskevien perustuslaillisen sopimuksen määräysten yhteydessä todetaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan käsittävän kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, muun muassa asteittain määriteltävän yhteisten puolustuspolitiikan, joka voi johtaa yh-

teiseen puolustukseen (I-15 artikla). Perustuslaillisen sopimuksen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilla määräyksillä todetaan puolestaan, että yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka johtaa yhteiseen puolustukseen, kun Eurooppa-neuvosto yksimielisesti niin päättää (I-40.2 artikla). Nykyisessä sopimuksessa asia on ilmaistu toteamalla, että unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka saattaa johtaa yhteiseen puolustukseen, jos Eurooppa-neuvosto niin päättää. Perustuslaillisessa sopimuksessa on lisäksi mukana nykyisen unionisopimuksen mainitsema määräys kunkin jäsenvaltion kansallisten perustuslaillisten edellytysten täyttymisestä ehtona yhteisen puolustuksen voimaansaattamiselle.

Edellä kuvattu yhteistä puolustusta koskevan yleislausekkeen tietynasteinen vahvennus ei muuta sitä tosiasiaa, että kaikkia koskevan yhteisen puolustuksen voimaansaattaminen vaatisi Eurooppa-neuvoston yksimielisen päätöksen sekä jäsenvaltioiden perustuslainmukaisten edellytysten täyttymisen. Yleislausekkeen sanamuodon muutosta voidaan tästä näkökulmasta pitää Suomen kannalta melko ongelmattona. Kaikkia unionimaita koskevan yhteisen puolustuksen perustaminen unioniin edellyttäisi uudenkin sanamuodon mukaan joka tapauksessa myös Suomen hyväksyntää. Tällä hetkellä unionin piirissä ei vallitse yhteisymmärrystä kaikkia jäsenvaltioita koskevan yhteisen puolustuksen ottamisesta unionin tehtäväksi, eikä perustuslaillisessa sopimuksessa ole ryhdytty tätä edes ehdottamaan. Suuri osa unionin jäsenmaista toteuttaa tällä hetkellä yhteisen puolustuksen velvoitetta Naton piirissä, ja Suomi ja kolme muuta nykyistä jäsenvaltiota ovat liittoutumattomia. Laajentumisen jälkeen kuusi 25 unionimaasta olisi liittoutumattomia.

Sen sijaan perustuslailliseen sopimukseen on otettu uusi määräys, joka mahdollistaa pienemmän maajoukon etenemisen yhteiseen puolustusvelvoitteeseen (I-40.7 artikla ja sen täytäntöönpanomääräys III-214 artikla). Järjestely on avoin kaikille siitä kiinnostuneille jäsenmaille, ja ne mainitaan asiaa koskevassa erillisessä julistuksessa. Aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutuva jäsenvaltio ilmoittaa asiasta muille julistuksessa mukana oleville maille ja pyytää näiltä apua tai tukea. I-40.7 artiklan mukaan muut osallistujavaltiot antavat sille apua kaikin käytettävissä olevin sotilaallisin tai muin keinoin. Perustuslaillisen sopimuksen mukaan tähän yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot toimivat läheisessä yhteistyössä Naton kanssa.

Yhteisen puolustuksen velvoitteen ottaminen unionisopimukseen tällä tavoin ei ole Suomen näkökulmasta toivottavaa. Sen merkittävä haittapuoli on unionin turvallisuusidentiteetin pirstoutuminen. Lisäksi unionin kyky vastata aluepuolustuksesta riittävällä tavalla on puutteellinen. Suuri osa jäsenmaista suhtautuu esitykseen varauksellisesti, jonka vuoksi Suomen tulee aktiivisesti selvittää mahdollisuudet saada tätä koskeva sopimusmääräys poistetuksi. Samoin perusteiden kuin sotilaallisiin voimavaroihin liittyvän rakenneyhteistyön osalta, tulee joka tapauksessa edellyttää, että tässä menettelyssä sovelletaan täysimääräisesti tiiviimmän yhteistyön määräyksiä eikä hallitustenvälisen konferenssin yhteydessä laadittavaa julistusta, kuten perustuslaillisessa sopimuksessa on ehdotettu.

Valtioneuvosto ei pidä toivottavana yhteisen puolustuksen velvoitteen ottamista unionin perustuslailliseen sopimukseen nykyisessä unionisopimuksessa oleva sota muotoilusta poikkeavalla tavalla. Mikäli riittävä määrä jäsenvaltioita haluaa tällaiseen velvoitteeseen oma ssa keskuudessaan unionin puitteissa sitoutua ja se arvioidaan unionia kokonaisuudessaan vahvistavaksi, valtioneuvosto kuitenkin edellyttää joka tapauksessa, että menettelyssä sovelletaan täysimääräisesti tiiviimmän yhteistyön määräyksiä, eikä edetä ehdotetun julistus-mallin pohjalta.

Puolustusmateriaali-, tutkimus- ja voimavaravirasto

Eräs näkyvistä uudistuksista EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla on EU:n puolustusmateriaali-, tutkimus- ja voimavaraviraston perustaminen. Konventin puolustustyöryhmässä ehdotus puolustusmateriaaliviraston perustamisesta sai laajaa tukea osakseen. Puolustustyöryhmän ehdotukset siirrettiin lähes sellaisenaan varsinaiseen konventtitekstiin.

Asiaa koskevassa määräyksessä todetaan, että jäsenvaltiot parantavat asteittain sotilaallisia voimavarojaan. Lisäksi sovitaan puolustusmateriaaliviraston perustamisesta. Viraston tehtävänä on osallistua voimavarojen kehittämiseen ja olla mukana EU:n puolustusmateriaalipolitiikan luomisessa sekä eurooppalaisen puolustusalan teollisen ja teknologisen perustan vahvistamisessa. Virasto on avoin kaikille jäsenvaltioille ja sen perussäännöstä, kotipaikasta ja toimintaa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä päättää ministerineuvosto määräenemmistöllä. Viraston puitteissa voi toimia pienempiä maaryhmiä erityishankkeiden toteuttamiseksi. Tarvittaessa virasto toimii yhteistyössä komission kanssa.

Suomi on Amsterdamin sopimusneuvotteluista lähtien kannattanut puolustusmateriaaliyhteistyön tiivistämistä osana EU:n kriisinhallintakyvyn kehittämistä. Sotilaallisten voimavarojen parantamiseen pyritään ensisijassa lisäämällä puolustusmateriaalialan yhteistyötä, edistämällä tutkimustoimintaa ja yhteishankintoja. Puolustusmateriaaliyhteistyötä on unionin alueella toteutettu erilaisten maaryhmittymien kesken. Tällaisia ovat mm. Britannian, Ranskan, Saksan, Italian, Ruotsin ja Espanjan välillä solmittu aiempöytäkirja sekä puolustusmateriaalialan yhteistyöjärjestö OCCAR, jonka jäseniä ovat Britannia, Ranska, Saksa ja Italia. On toivottavaa, että tämä yhteistyö tuodaan unionin piiriin, jolloin kaikki jäsenvaltiot voivat siihen osallistua. Toiminnan tueksi tulee ottaa myös yhteisöpolitiikan välineitä, jotka ovat puolustusmateriaalikehityksen kannalta kaikkein tehokkaimpia. Suomi on korostanut viraston avoimuutta kaikille jäsenvaltioille. Virasto toimii neuvoston alaisuudessa.

Thessalonikin Eurooppa -neuvostossa annettiin neuvostolle tehtäväksi käynnistää valmistelut puolustusmateriaaliviraston perustamiseksi vuonna 2004.

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

Yhteisvastuulauseke

Perustuslailliseen sopimukseen sisältyy yhteisvastuulauseke (ns. solidaarisuuslauseke) ja sen täytäntöönpanoa koskeva soveltamismääräys (I-42 ja III-231 artikla), jotka velvoittavat unionin ja sen jäsenvaltiot toimenpiteisiin johonkin jäsenvaltioon kohdistuvan terrori-iskun tai luonnonkatastrofin tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden varalta. Tällöin unioni ja sen jäsenvalti-

ot toimivat yhteistyössä ja yhteisvastuun hengessä. Ministerineuvosto vahvistaa erikseen yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Ministerineuvostoa auttavat määräyksen soveltamisalalla poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea sekä sisäisen turvallisuuden komitea.

Yhteisvastuulauseke vahvistaa unionin jäsenvaltioiden yhteenkuuluvuutta ns. ei-sotilaallisten turvallisuusuhkien ja turvallisuusongelmien käsittelyssä ja tällä tavoin osaltaan myös vahvistaa unionissa jo käynnissä olevaa terrorisminvastaista toimintaa. Lauseke edellyttäisi jäsenvaltioiden osallistumista terrori-iskun tai luonnonkatastrofin kohteeksi joutuneen jäsenvaltion auttamiseen, mikäli kyseinen jäsenvaltio tätä pyytää. Avunantoon osallistuvan jäsenvaltion tulee voida viime kädessä päättää siitä, millä keinoin se voi avustamiseen osallistua. Käytännössä toiminta ulottuisi erityisesti pelastus- ja poliisitoimien aloille. Kyseeseen voi tulla myös sotilaallisten voimavarojen käyttö. Soveltamismääräyksen mukaan jäsenvaltiot sovittaisivat toimensa yhteen ministerineuvostossa.

Valtioneuvosto hyväksyy yhteisvastuulausekkeen konventin ehdottamassa muodossa.

Yhteinen kauppapolitiikka

Kauppapolitiikan alueella valtioneuvoston tavoitteet konventissa perustuivat samoihin linjauksiin kuin Suomen tavoitteet jo Nizzan sopimusta valmistelleessa hallitustenvälisessä konferenssissa vuonna 2001. Yleisenä päämääränä oli saattaa loppuun Nizzassa aloitettu, EU:n laajentumisenkin edellyttämä yhteisen kauppapolitiikan tehostaminen ja uudistaminen kansainvälisen kaupan uusia rakenteita vastaavaksi. Samalla tuli turvata julkisia peruspalveluja koskevan päätöksenteon säilyminen kansallisella tasolla.

Useimmat Suomen edustajista konventissa tukivat esitystä joka ulottaa unionin kauppapoliittisen toimivallan kaikkiin palveluihin sekä suoriin ulkomaisiin investointeihin. Unionin toimivaltaan kuuluessaan kauppapoliittiset sopimukset kolmansien maiden kanssa tehdään ministerineuvostossa yhdessä Euroopan parlamentin kanssa. Ne eivät enää edellytä kansallista ratifiointiprosessia, joka hidastaa huomattavasti sopimusten voimaantuloa. Sen sijaan muutoksella ei ole vaikutusta unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan jakoon EU:n sisäisissä kysymyksissä. Lisäksi kansallisia erityisintressejä ja päätöksentekoa turvaa jatkossakin niin sanottu harmonisointikielto, jota sovelletaan mm. koulutuksen, ammatillisen jatkokoulutuksen, kulttuurin ja pääosin kansanterveyden alueilla, samoin kuin yksimielisyysvaatimus neuvoston päätöksenteossa eräissä tapauksissa. Harmonisointikiellolla tarkoitetaan sitä, ettei kauppapoliittisilla sopimuksilla voida yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä tai määräyksiä aloilla, joilla se ei ole sisäisesti-kään mahdollista.

Esitys perustuslailliseksi sopimukseksi vastaa pääosin valtioneuvoston tavoitteita. Toimivallan osalta konventin esityksessä todetaan yhteisen kauppapolitiikan olevan unionin yksinomaisessa toimivallassa. Konventti esittää kaikkien palvelujen kaupan siirtämistä unionin kauppapoliittiseen toimivaltaan ja lisää suorat ulkomaiset sijoitukset yhteisen kauppapolitiikan alaan. Tämä mahdollistaa EU:lle kokonaisvaltaisen kauppapolitiikan harjoittamisen.

Julkisten peruspalvelujen turvaamiseksi Suomen edustajat konventissa pitivät välttämättöminä määräyksiä siitä, ettei kauppapolitiikan kautta vaikuteta sisäisesti unionin ja jäsenvaltioiden vä-

liseen toimivallan jakoon tai yhdenmukaisteta kansallista säännöstöä aloilla, joilla jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistaminen ei perustuslaillisen sopimuksen mukaan ole mahdollista. Perustuslaillinen sopimus täyttää nämä vaatimukset. Lisäksi siinä esitetään säilytettäväksi nykyinen määräys jonka mukaan neuvoston ja komission tulee varmistaa neuvoteltavien sopimusten olevan unionin politiikkojen ja sisäisten sääntöjen mukaisia. Näiden määräysten tarkoituksena on varmistaa, että kauppapolitiikan kautta ei voida supistaa hyvinvointi- ja kulttuuripalveluita koskevaa kansallista toimivaltaa. Julkisia peruspalveluja suojaa myös se, että julkiset palvelut ovat yksiselitteisesti palvelukauppaa ensisijaisesti säätelevän WTO:n palvelukauppasopimuksen (GATS) ulkopuolella. Se, mitkä julkiset palvelut ovat GATSin ulkopuolella on sopimuksen mukaan sen osapuolten itsensä määriteltävissä. Suomi on suhteessa GATS-sopimukseen pidättäytynyt tekemästä sosiaali-, terveys-, koulutus- ja kulttuuripalveluja koskevia sitoumuksia, koska ne ovat Suomessa keskeisiltä osiltaan julkisia peruspalveluja.

Unionin kauppapoliittisen 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. Perustuslaillisessa sopimuksessa tämä tavoite on kirjattu kansainvälisiä sopimuksia yleisesti koskevan artiklan määräykseen, jonka mukaan aloilla, joilla EU:n sisäiset säädökset tehdään yksimielisesti, vaaditaan yksimielisyyttä myös unionin tehdessä kansainvälisiä sopimuksia. (III-227). Kauppapolitiikkaa koskevassa artiklassa on kuitenkin erityismääräys, joka voidaan tulkita siten, että tämä periaate ei sovellu kaikin osin. Perustuslaillista sopimusta onkin näin ollen vielä selvennettävä siten, että tämän yleisen säännön soveltuminen myös kauppapoliittisiin sopimuksiin ja niiden täytäntöönpanotoimiin on yksiselitteistä. Tällöin yksimielisyysvaatimus ulottuisi myös muille aloille kuin henkilöiden liikkumista edellyttävään palvelukauppaan ja henkisen omaisuuden kauppaa koskeviin näkökohtiin (III-217 artikla).

Perustuslaillisessa sopimuksessa esitetään Euroopan parlamentin roolin vahvistamista kauppapoliittisessa päätöksenteossa. Vastaisuudessa kauppapolitiikan alalla tehtävät unionin sisäiset toimet sekä kansainväliset sopimukset tarvitsevat Euroopan parlamentin myötävaikutuksen ja nimenomaisen hyväksynnän. Muutokset merkitsisivät unionin sisäisen toimivallan osalta mahdollisesti kauppapolitiikan käytännön hoidon hidastumista ja vaikeutumista. Tämän vuoksi sopimusluonnoksen tekstiä tulisi muuttaa siten, että Euroopan parlamentin osallistuminen kauppapolitiikan päätöksentekoon laajenisi lähinnä lainsäädännöllisissä kysymyksissä, muttei kuitenkaan koskemaan esimerkiksi yksittäisiä soveltamistapauksia. Tällä taattaisiin se, että kauppapoliittisen päätöksenteon toimivuus ja tehokkuus eivät vaarantuisi.

Valtioneuvoston tavoitteena konventissa oli mahdollistaa jatkossakin Suomen ja Venäjän välisen liikenteen kannalta tärkeiden kahdenvälisen sopimusten tekeminen ensisijaisesti sisällyttämällä perustuslailliseen sopimukseen Nizzan sopimuksen määräyksiä vastaava artikla, jossa todetaan, ettei kauppapolitiikkaa koskevilla määräyksillä vaikuteta jäsenvaltioiden oikeuteen pitää voimassa ja tehdä sopimuksia kolmansien maiden kanssa tai kansainvälisten järjestöjen kanssa, jos sopimukset ovat sopusoinnussa unionin oikeuden ja muiden asiaan liittyvien kansainvälisten sopimusten kanssa. Nizzan sopimuksen mukaisesti konventin esitys jättää liikennesopimukset yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalan ulkopuolelle, mutta ei enää mainitse kahdenvälisiä sopimuksia edellä mainitulla tavalla. Valtioneuvosto katsoo tämän olevan toissijaisena vaihtoehtona hyväksyttävissä, koska tämä kuitenkin mahdollistaa nykyisten liikennesopimusten mukaisen tilanteen jatkumisen toistaiseksi.

Mikäli jokin unionin kauppapoliittinen sopimus sisältäisi sellaisia määräyksiä, jotka vaikuttaisivat Ahvenanmaan erityisasemaan unionissa, sellaisena kuin se on määritelty Suomen liittymissopimukseen liitettyssä Ahvenanmaata koskevassa pöytäkirjassa, niin valtioneuvosto tulee turvaamaan asianmukaisella tavalla Ahvenanmaan viranomaisten osallistumisen asian kansallisessa valmistelussa.

Konventin kauppapolitiikkaa koskevat esitykset vastaavat valtioneuvoston peruslinjauksia. Ne mahdollistavat yhteisen kauppapolitiikan tehokkaan harjoittamisen kansainvälisen kaupan rakenteiden kehitystä vastaavasti. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että sopimusmääräykset turvaavat julkisia peruspalveluja, kuten koulutus- ja kulttuuri- sekä sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluja, koskevan päätöksenteon säilymisen kansallisella tasolla

Sopimusluonnoksessa todetaan yleisperiaate, jonka mukaan niissä kysymyksissä, joissa EU:n sisäisten säädösten antaminen edellyttää yksimielisyyttä, vaaditaan yksimielisyyttä myös kauppapolitiikassa. Valtioneuvosto katsoo, että sopimusluonnoksen tekstiä on selvennettävä siten, että tämän yleisen säännön soveltuminen myös kauppapoliittisiin sopimuksiin ja niiden täytäntöönpanotoimiin on yksiselitteistä.

Sopimusluonnoksen tekstiä tulisi myös korjata siten, että Euroopan parlamentin roolin laajentuminen kauppapoliittisessa päätöksenteossa koskisi laajoja lainsäädännöllisiä kysymyksiä, eikä esimerkiksi yksittäisiä soveltamistapauksia.

Kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu

Unionin kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevat määräykset (III 218-223 artikla) on konventissa säilytetty pääpiirteiltään muuttumattomina ja ne ovat valtioneuvoston kantojen mukaiset. YK:n vuosituhatjulistus ja sen asettamat tavoitteet ovat EU:n kehitysyhteistyön tärkeä perusta. EU:n kehitysyhteistyö on Suomelle merkittävä vaikuttamiskanava EU:n ulkosuhteissa.

Perustuslaillisen sopimuksen mukaan EU:n tehtävänä on varmistaa eri politiikkalohkojen välinen koherenssi, joka ulottuu myös kehitysyhteistyöpolitiikkaan. Koherenssin parantaminen oli Suomen edustajien ensisijainen tavoite konventissa kehitysyhteistyötä koskevien artikloiden uudistuksessa.

Unionin politiikan päätavoite on köyhyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen. Köyhyyden vähentämiseen tähtäävä kehityspolitiikka on yksi unionin itsenäinen politiikkalohkonsa, joka osana unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ehkäisee ennalta konflikteja ja väkivaltaa.

Oleellinen uudistus liittyy humanitaarista apua koskevan uuden artiklan sisällyttämiseen perustuslaillisen sopimuksen luonnokseen Perustuslaillisen sopimuksen luonnoksessa luodaan myös erillinen oikeusperusta maksuvajeista kärsivien kolmansien maiden tukemiseksi (artikla III-222). Näiden määräysten yhteyteen on liitetty Nizzan sopimuksella voimaantullut oikeusperusta muiden kolmansien maiden kuin kehitysmaiden kanssa tehtävästä taloudellisesta, teknisestä ja rahoitusyhteistyöstä.

Perustuslaillisessa sopimuksessa Euroopan kehitysrahasto (EKR) sisällytetään EU:n budjettiin. Tämä lisää rahoituksen läpinäkyvyyttä ja parantaa varojen käytön seurantaa ja uudelleen kohdentamista. EKR:n sisällyttäminen EU:n budjettiin edellyttää myös varojen käytön parlamentaarista valvontaa. Budjettiin liittäminen ei saa kuitenkaan heikentää kehitysrahastoon liittyvää ennustettavuutta ja hyviä hallintomenettelyjä; pikemminkin on toivottavaa, että nämä laajentuvat koskemaan kaikkea EU:n kehityspoliittista toimintaa. Afrikan köyhiin maihin suuntautuvan rahoituksen ei myöskään tule kaventua budjettisoinnin myötä.

Kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua koskevat ehdotukset ovat valtioneuvoston hyväksyttävissä.

Valtioneuvosto kannattaa Euroopan kehitysrahaston sisällyttämistä unionin budjettiin.

Kansainvälisten sopimusten tekeminen

Perustuslaillinen sopimus sisältää 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 niinkään määräykset yhdestä yhtenäisestä menettelystä, jota sovelletaan kansainvälisten sopimusten neuvottelamiseen ja hyväksymiseen lähtökohtaisesti kaikilla perustuslaillisen sopimuksen kattamilloilla aloilla.

Perustuslaillisen sopimuksen mukaan unioni on oikeushenkilö. Tällä paitsi tunnustetaan nimenomaisesti unionin asema itsenäisenä oikeushenkilönä myös korvataan Euroopan yhteisön oikeushenkilöllisyys unionin oikeushenkilöllisyydellä. Unionilla on kelpoisuus omissa nimissään tehdä kansainvälisiä sopimuksia perustuslaillisen sopimuksen nojalla unionin toimivaltaan kuuluvista kysymyksistä niin aiempien I-, II- kuin III-pilarinkin aloilla. Unionin näkyvyys ja sopimukseen liittyvät vastuusuhteet tulevat näin selkeämmiksi. Muutoksia unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivaltajakoon tai sopimusten neuvottelua ja tekemistä koskeviin menettelyihin ei unionin oikeushenkilöllisyydestä aiheudu.

Poikkeuksena yhdestä yhtenäisestä oikeushenkilöllisyydestä on Euratom, joka säilytetään unionista erillisenä oikeushenkilönä. Koska Euratom-sopimus on muihin unionin perussopimuksiin nähden paitsi oikeudellisesti myös toiminnallisesti itsenäinen kokonaisuus, ei poikkeuksella voida katsoa olevan erityistä merkitystä.

Euroopan yhteisön oikeushenkilöllisyyden korvaamiseen unionin oikeushenkilöllisyydellä liittyy läheisesti ehdotuksen IV-2 artiklan ensimmäiseen kohtaan sisältyvä määräys yhteisön kansainvälisistä sopimuksista johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien siirtymisestä unionille. Kysymystä oikeudellisesta jatkuvuudesta käsitellään lähemmin jaksossa 9.2.

Perustuslaillinen sopimus sisältää määräykset sekä siitä, milloin unionilla on toimivalta kansainvälisten sopimusten tekemiseen että siitä, milloin tämä toimivalta on luonteeltaan yksinomaista eli jäsenvaltioiden vastaavan toimivallan poissulkevaa (I-12 ja III-225 artikla). Vaikka konventin puheenjohtajiston kyseisiä ehdotuksia koskevissa perusteluissa todetaankin määräys-

ten vastaavan EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, voidaan I-12 artiklaa koskeva ehdotus tulkita siten, että se johtaisi todellisuudessa unionin yksinomaisen toimivallan huomattavaan laajentumiseen nykyiseen oikeuskäytäntöön verrattuna. Ehdotetussa muodossaan määräys voidaan ymmärtää siten, että se perustaisi unionille yksinomaisen toimivallan tehdä kansainvälisiä sopimuksia käytännössä kaikilla sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Tuomioistuimen ns. ERTA-doktriinin mukaan unioni voi sisäisten sääntöjen antamisen kautta saada yksinomaisen toimivallan kansainvälisen sopimuksen tekemiseen ainoastaan siltä osin kuin sopimus vaikuttaa unionin sisäisiin sääntöihin tai muuttaa niiden soveltamisalaa. I-12 artiklan tekstin teknisen tarkastelun yhteydessä onkin näin ollen erikseen varmistettava, että muotoilut, jotka koskevat ERTA-doktriinin kirjaamista, ovat yhdenmukaiset tuomioistuimen päätösten kanssa ja ettei unionin toimivalta laajene nykyisestä.

Määräykset kansainvälisten sopimusten neuvottelemiseen ja hyväksymiseen sovellettavasta menettelystä sisältyvät perustuslaillisen sopimuksen III-227 artiklaan, johon on yhdistetty nykyisen SEU 24 artiklan ja SEY 300 artiklan määräykset. Sekä kauppapolitiikan että rahapolitiikan alalla on omia erityismääräyksiä.

Nykyisen SEU 24 artiklan nojalla neuvoston puheenjohtajavaltiolle kuuluvat sopimusten neuvotteluun liittyvät tehtävät yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla siirtyvät unionin ulko-ministerille. Perustuslaillisen sopimuksen nykyistä SEU VI osastoa (poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa) vastaavien määräysten alalla tehtävien sopimusten neuvottelemisessa ja tekemisessä sovelletaan yleismääräyksiä. Unionin oikeushenkilöllisyyden myötä unionin tekemät sopimukset tulevat vastaisuudessa unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita sitoviksi suoraan unionin tasolla tehtävällä hyväksymispäätöksellä. Tämän mukaisesti ehdotus ei sisällä SEU 24 artiklaa vastaavaa määräystä, jonka mukaan jäsenvaltio voi asettaa sopimuksen kansallisen ratifioinnin sen sitovuuden edellytykseksi. Perinteiset sekasopimukset, jotka sisältävät sekä unionin että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia elementtejä, edellyttävät jatkossakin myös kansallista ratifiointia.

Nykyistä yhteisösopimusta vastaavien kysymysten osalta suurinta menettelymuutosta merkitsee Euroopan parlamentin hyväksynnän edellyttäminen kaikille lainsäädäntömenettelyn piiriin kuuluvilla aloilla tehtäville sopimuksille. Määräys tulee sovellettavaksi myös yhteisen kauppapolitiikan alalla.

Ahvenanmaa-pöytäkirjasta saattaa aiheutua EU:n ulkoisen toimivallan käyttöä koskevia rajoituksia, jotka tulee ottaa huomioon tulevaisuudessakin sopimuksia tehtäessä.

Ehdotus unionille myönnettävästä oikeushenkilöllisyydestä on valtioneuvoston tavoitteiden mukainen.

Kansainvälisten sopimusten tekemisessä sovellettavia menettelyjä koskevat ehdotukset ovat valtioneuvoston hyväksyttävissä.

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

Rajoittavat toimenpiteet

Pakotteita koskevien määräysten soveltamisalaa on konventissa laajennettu koskemaan valtioiden lisäksi yksityisiä henkilöitä ja ei-valtiollisia tahoja (artikla III-224). Soveltamisalaltaan laajennetut määräykset vastaavat paremmin nykyisten kansainvälisiin suhteisiin, mm. terrorismin vastustamista koskeviin toimenpiteisiin liittyviä vaatimuksia ja ovat Suomen linjan mukaisia.

Perustuslaillisella sopimuksella on uudistettu myös pakotepäätöksiä koskevaa menettelyä. Päätökset tehdään nyt komission ja unionin ulkoministerin yhteisestä esityksestä. Uudistuksista huolimatta unionin pakotepäätöksiä koskeva ja toisinaan tehostomuutta aiheuttava kaksivaiheisuus säilyy. Siten määräenemmistöllä komission tai ulkoministerin esityksestä tehtävä lopullinen pakotepäätös edellyttää aikaisempaa, usein YK:n turvallisuusneuvoston päätökselle perustuvaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan päätöstä, joka aina tehdään yksimielisesti.

Rajoittavia toimenpiteitä koskevat ehdotukset ovat valtioneuvoston hyväksyttävissä.

8.5. Talous- ja rahapolitiikka

Unionin taloushallintoa koskeva toimivalta, päätöksenteko ja välineet, kyky taata vakaat taloudelliset olot ja hyvinvointi unionin alueella sekä tehokkaasti edustaa unionin näkemyksiä kansainvälisillä foorumeilla nähtiin unionin tulevaisuuden kannalta keskeisinä haasteina.

Talous- ja rahapolitiikkaa koskevat määräykset sisältyvät perustuslaillisen sopimuksen III osan III osaston II lukuun (III-69-96 artikla). Lisäksi sopimukseen liitettiin euroaluetta koskevat erityismääräykset sekä pöytäkirja.

Konventti ei päätenyt esittämään toimivallanjaon muuttamista talous- ja rahapolitiikan osalta, vaan nykyinen perusrakenne jossa talouspolitiikka kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja rahapolitiikka unionin yksinomaiseen toimivaltaan nähtiin myös tulevaisuuden kannalta perustelluna. Perustuslaillinen sopimus selkeyttää sen toimivallan kannalta keskeisen periaatteen, jonka mukaisesti jäsenvaltiot yhteensovittavat talouspolitiikkaansa unionissa siten, että ne pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana ja myötävaikuttavat tässä unionin tavoitteiden toteutumiseen. Lisäksi komission asemaa talouspolitiikkojen koordinaatiossa 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. Tämän monenvälisen valvontamenettelyn yksityiskohtaiset säännöt voidaan vahvistaa myöhemmin eurooppalailla. Julkisen talouden alijäämiä koskevassa menettelyssä ei vastavaa oikeutta annettu, vaan komissio voi antaa ainoastaan jäsenvaltiolle osoitetun lausunnon. Uutta on myös se, sekä talouspolitiikkojen seurantaa koskevassa menettelyssä se jäsenvaltio, jota huomautus koskee, ei itse osallistu asiaa koskevaan päätöksentekoon neuvostossa. Aiemmin näin oli ainoastaan liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn osalta.

Paljon keskusteltiin myös talouspolitiikan tavoitteista. Osa konventin jäsenistä toivoi tavoitteiden laajentamista kattamaan myös esimerkiksi täystyöllisyyden tavoitteen. Lopulta perustuslaillisen sopimuksen I osaan sisältyviin arvoihin ja tavoitteisiin kirjattiinkin sekä kestävä kehityksen ja tasapainoisen talouskasvun että sosiaalisen markkinatalouden ja täystyöllisyyden tavoit-

teet. Talous- ja rahapolitiikkaa koskevassa II luvussa todetaan kuitenkin, että jäsenvaltioiden ja unionin toiminta talous- ja rahapolitiikan alalla perustuu vakaan hintatason, terveen julkisen talouden ja rahatalouden sekä kestävänsä maksutaseen periaatteille. Alakohtaisiin tavoitteisiin ei näin ollen ole tullut muutosta. Myöskään Euroopan keskuspankin asemaan ja tehtäviin ei tehty muutoksia, vaikka myös näistä käytiin samansuuntaista keskustelua. Vakaus- ja kasvusopimus, joka käsittää lähinnä nykyisen perustamissopimuksen määräyksiä täsmentävää toissijaista lainsäädäntöä, päätettiin säilyttää sopimuksen ulkopuolella, eikä sitä koskevia määräyksiä liitetty perustuslailliseen sopimukseen.

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 perussääntöön tiettyjen artiklojen muuttaminen (III-79 artikla). EKP:lle voidaan normaalia lainsäädäntömenettelyä noudattaen antaa erityistehtäviä jotka koskevat luottolaitosten sekä muiden rahoituslaitosten kuin vakuutusyriyten 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. EKP:n keskuspankin perussääntöä voidaan puolestaan jatkossa muuttaa ministerineuvostossa määränemmistöllä myös komission, ei vain EKP:n aloitteesta. Tämän on pelätty heikentävän keskuspankin asemaa. Suomen edustajat konventissa vastustivatkin näitä muutoksia.

Euroalueen ulkoista edustamista vahvistetaan perustuslaillisessa sopimuksessa siten, että neuvosto voi komission aloitteesta ja EKP:ia kuultuaan hyväksyä päätöksiä joilla vahvistetaan yhteinen kanta EMU:n kannalta keskeisissä kysymyksissä kansainvälisiä rahoituslaitoksia tai konferensseja silmälläpitäen. Samoin neuvosto voi hyväksyä toimia joilla varmistetaan euroalueen yhtenäinen edustautuminen kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ja konferensseissa. Näissä tapauksissa päätöksentekoon osallistuvat vain euroalueeseen osallistuvat jäsenvaltiot. Suomen edustajat konventissa tukivat näitä ehdotuksia.

Konventti esittää euroryhmän aseman kirjaamista perustuslailliseen sopimukseen liitettävään pöytäkirjaan. Siinä todetaan euroryhmän epävirallinen luonne, sekä annetaan ryhmälle mahdollisuus valita itselleen puheenjohtaja 2,5 vuoden toimikaudeksi. Puheenjohtajan valitsevat euroryhmän jäsenet yksinkertaisella enemmistöllä.

Valtioneuvosto kannattaa talouspolitiikan alalla vallitsevien toimivaltasuhteiden säilyttämistä nykyisellään, mutta tukee perustuslailliseen sopimukseen sisältyviä esityksiä talouspolitiikan yhteensovittamisen tiivistämisestä.

Valtioneuvosto katsoo, että EKP:n asema ja tehtävät tulee säilyttää ennallaan.

Valtioneuvosto katsoo, että talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen toimeenpääntö kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja koskettaa näiden kansallisia talouspolitiikkoja. Valtioneuvosto ei näin ollen pidä kannatettavana siirtymistä lainsäädäntömenettelyyn monenvälisen valvontamenettelyn yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistamisessa. Asiasta tulisi säätää neuvoston hyväksymällä eurooppalaisilla Euroopan parlamenttia kuullen.

Valtioneuvosto ei myöskään kannata lainsäädäntömenettelyn ulottamista koskemaan rahoituslaitosten valvontaa koskevien erityistehtävien siirtämistä EKP:lle tai EKP:n perussäännön tiettyjen artiklojen muuttamista. Näiden osalta tulisi säilyttää nykyisin sovellettavat päätöksentekomenettelyt.

Valtioneuvosto tukee toimia unionin ja euromaiden ulkoisen edustamisen tehostamiseksi, ja hyväksyy esityksen Ecofinissä tapahtuvan euroalueen ulkoista edustamista koskevan päätöksenteon siirtämisestä erilliselle vain euromaista koostuvalle neuvostolle.

Euromaiden ministerien, komission ja EKP:n epävirallisille keskusteluille on oltava mahdollisuus ja sopiva foorumi jatkossakin. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että euroryhmän epävirallisen aseman vuoksi sitä ei tulisi kirjata perustuslailliseen sopimukseen. Ministerineuvoston puheenjohtajuusjärjestelmä tulee ratkaista kokonaisuutena, ei neuvostokohtaisten erilliskäytäntöjen kautta, ja siksi valtioneuvosto ei tue pidempiaikaisen puheenjohtajan nimittämistä euroryhmälle.

8.6. Muut politiikka-alat

Sisämarkkinat

Sisämarkkinat kuuluvat toimivaltaluokittelussa jaetun toimivallan alaan. Niitä koskevat määräykset on koottu III osan III osaston I lukuun (III-14-68 artikla). Määräykset ovat pääosin säilyneet asiallisesti ennallaan lukuun ottamatta siirtymistä tavalliseen lainsäädäntömenettelyyn eräiltä osin. Lukuun on lisätty uusi teollis- ja tekijänoikeuksia koskeva oikeusperusta, jota käsitellään jäljempänä erikseen. Suomen edustajat konventissa esittivät, että palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevaan alajaksoon lisättäisiin määräys, jossa todettaisiin, että sisämarkkinoita koskevan luvun määräyksillä ei puututa jäsenvaltioiden velvollisuuksiin terveystalouden rahoituksessa, järjestämisessä ja tarjoamisessa.

Sisämarkkinaluvussa on myös veroja ja maksuja koskeva jakso. Verotuksen osalta keskeisin kysymys konventissa oli siirtyminen määräenemmistöpäätöksentekoon. Suuri osa konventin jäsenistä olisi ollut valmis etenemään tässä rajatusti, esimerkiksi ympäristöverotuksen alalla, mutta muutamille jäsenvaltioille yksimielisyyden säilyttäminen verotuksessa oli täysin ehdoton vaatimus. Määräenemmistöpäätöksentekoa voidaan soveltaa ainoastaan hyväksyttäessä eurooppalakeja tai -puitelakeja jotka koskevat veronkiertoa ja veropetoksia koskevia hallinnollisia toimia. Suomen edustajat konventissa esittivät, että ympäristö- ja energiaverotuksen alalla tulisi siirtyä määräenemmistöpäätöksentekoon ministerineuvostossa.

Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotetut muutokset.

Valtioneuvosto katsoo, että hallitustenvälisessä konferenssissa tulee pyrkiä ratkaisuun, jolla terveystalouden kansallinen rahoitus, järjestäminen ja tarjoaminen turvattaisiin. Tämä tulisi ensisijaisesti toteuttaa palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten yhteydessä.

Valtioneuvosto katsoo, että ympäristö- ja energiaverotuksen alalla tulisi siirtyä ministerineuvostossa määräenemmistö päätöksentekoon.

Työllisyys

Työllisyyspolitiikka (III-97-102 artikla) kuuluu toimivaltaluokittelussa työllisyyspolitiikkojen yhteensovittamista koskevaan erityisluokkaan. Työllisyyttä koskevaan jaksoon ei ole tehty merkittäviä muutoksia. Teknisenä korjauksena tulisi III-99 artikla saattaa vastaamaan I-3 artiklan täystyöllisyyden tavoitetta.

Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotetut muutokset.

Sosiaalipolitiikka

Sosiaalipolitiikka (III-103-115 artikla) on toimivaltaluokittelussa jaettu kahteen alueeseen eli jaettuun toimivaltaan ja sosiaalipolitiikan yhteensovittamista koskevaan erityisluokkaan. Lähtökohtana on edelleen se, että sosiaalipolitiikan peruseriaatteiden määrittäminen säilyy kansallisessa toimivallassa. Suomen edustajat konventissa esittivät, että tavallinen lainsäädäntömenettely voitaisiin ulottaa myös työntekijöiden suojeluun työsopimuksen päättymisen yhteydessä (III-104 artiklan 1 kohdan d) alakohta) sekä työntekijöiden ja työnantajien edustamiseen ja heidän etujensa turvaamiseen (III-104 artiklan 1 kohdan f) alakohta).

Avoimen koordinaation menetelmää muistuttavien keinojen osalta ks. jakso 4.4.

Valtioneuvosto hyväksyy esitetyt muutokset, mutta katsoo, että tavallisen lainsäädäntömenettelyn alaa voitaisiin vielä laajentaa koskemaan työntekijöiden suojelua työsopimuksen päättymisen yhteydessä sekä yhteistoimintaa työpaikoilla.

Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus

Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus (III-116-120 artikla) kuuluu toimivaltaluokittelussa jaettuun toimivaltaan. Merkittävämpänä uudistuksena on alueellisen yhteenkuuluvuuden lisääminen taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisäksi rakennerahastojen tavoitteisiin. Lisäksi rakennerahastojen tehtävien määrittelyssä on siirrytty tavalliseen lainsäädäntömenettelyyn, mutta vuoteen 2007 asti ministerineuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti.

Suomen edustajat konventissa esittivät, että Suomen ja Ruotsin erittäin harvaanasuttujen alueiden erityisasema turvattaisiin perustuslaillisessa sopimuksessa. Tämä voitaisiin 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 koskea ainoastaan valtioneuvostoa ja rakennerahastoja. Pohjoisten erittäin harvaan asuttujen alueiden erityisongelmat ovat pysyviä ja niiden tunnustaminen pe-

rustuslaillisessa sopimuksessa on tarpeen. Tilapäiset erityisratkaisut eivät turvaa riittävällä tavalla näiden alueiden asemaa. Erityisasema turvattiin aikoinaan Suomen, Ruotsin ja Itävallan liittymissopimuksen pöytäkirjassa 6. Liittymissopimuksen pöytäkirjan mukaan tavoite 6 arvioitiin Agenda 2000 -uudistuksen yhteydessä uudelleen ja sisällytettiin tavoitteeseen 1.

Lisäksi Suomen edustajat esittivät, että artikloihin kirjattaisiin kolmansien maiden kanssa tehtävää rajayhteistyötä koskeva uusi oikeusperusta.

Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotetut muutokset.

Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että perustuslailliseen sopimukseen tulee sisällyttää määräys, jolla tunnustetaan pohjoisten erittäin harvaan asuttujen alueiden pysyvä erityisasema ja mahdollistetaan näiden alueiden kehittäminen tulevaisuudessakin erityisesti valtiontukien ja rakennerahastojen kautta.

Perustuslailliseen sopimukseen olisi myös sisällytettävä määräys kolmansien maiden kanssa tehtävää rajayhteistyötä koskevasta oikeusperustasta.

Maatalous ja kalastus

Yhteinen maatalous- ja kalastuspolitiikka (III-121-128 artikla) kuuluu toimivaltuokittelussa jaettuun toimivaltaan. Maatalous- ja kalastuspolitiikan tavoitteita ei ole uudistettu. Euroopan parlamentin mahdollisuuksia vaikuttaa maatalous- ja kalastuspolitiikkaan on lisätty siirtymällä useissa kysymyksissä tavalliseen lainsäädäntömenettelyyn. Hintojen vahvistamiseen, maksuihin, tukiin ja määrällisiin rajoituksiin sekä kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen liittyvät eurooppa-asetukset ja –päätökset hyväksyisi kuitenkin ministerineuvosto komission ehdotuksesta.

Perustuslaillinen sopimus on jossain määrin epäselvä ja tulkinnanvarainen sen suhteen, mitä kaikkia asioita ministerineuvoston päätösvalta koskisi. Ehdotus voi johtaa siihen, että nykyiset yhteiset markkinajärjestelyt jouduttaisiin pilkkomaan osiin, koska osittain päätösvalta on ministerineuvostolla ja osittain ministerineuvostolla ja parlamentilla yhdessä. Tämä voi johtaa sekaannuksiin ja mahdollisesti yllättäviin lopputuloksiin. Koska esimerkiksi tukien määrä ja kiintiöiden suuruus riippuu läheisesti niiden myöntämisedellytyksistä, olisi parempi, että päätös tästä kokonaisuudesta tehtäisiin yhdellä taholla. Vaikka markkinajärjestelystä, suorien tukien horisontaalisista säännöistä ja maaseudun kehittämisestä päättäminen jätettäisiin ministerineuvoston toimivaltaan, Euroopan parlamentin päätösvalta laajentuisi huomattavasti. Se ulottuisi koskemaan koko eläinlääkintää, eläinsuojelua, kasvinsuojelua, luonnonmukaista tuotantoa, maantieteellisiä alkuperämerkintöjä ja suojattuja alkuperänimiä koskevaa sääntelyä. Näin ollen huomattava osa sellaisista yhteisen maatalouspolitiikan säännöksistä, jotka koskevat läheisesti kulluttajia siirtyisi tavallisen lainsäädäntömenettelyn alaisuuteen. Ministerineuvostolle jäisi tuottajien asemaa, heille maksettavia tukia, tuotannon sääntelyä ja huomattavia budjettivaroja sitovat päätökset. Näissä kysymyksissä voitaisiin soveltaa nykyistä Euroopan parlamentin kuulemismenettelyä.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan päätöksentekomenettelystä oikeasuuntaisena. Se laajentaa Euroopan parlamentin vaikutusmahdollisuuksia, mutta ottaa huomioon sen, että päätökset hallinnollisista hinnoista, tuista, tuotantokiintiöistä sekä kalastusmahdollisuuksien vahvistamisesta ja jakamisesta eivät luonteensa puolesta sovellu tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä ratkaistaviksi.

Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että maatalous- ja kalastuspolitiikkaa koskevia määräyksiä tulisi hallitustenvälisessä konferenssissa tarkentaa siten, että kaikki tuottajien asemaa, heille maksettavia tukia, tuotannon sääntelyä, maaseudun kehittämistä ja huomattavia budjettivaroja sitovat päätökset jäisivät ministerineuvoston päätettäväksi. Näiltäkin osin Euroopan parlamenttia kuultaisiin päätöksenteon yhteydessä.

Ympäristö

Ympäristö (III-129-131 artikla) kuuluu toimivaltauokittelussa jaettuun toimivaltaan. Ympäristöä koskevat III osan määräykset ovat säilyneet pääosin ennallaan. Korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen on otettu huomioon myös unionin tavoitteissa sopimuksen I osassa ja ympäristönsuojelua koskeva ns. läpäisyperiaate on kirjattu III osan alkuun. Näiden osalta perustuslaillisen sopimuksen ympäristöä koskeva kokonaisuus vahvistui selkeästi konventin työn aikana muun muassa Suomen edustajien aloitteesta. Myös perusoikeuskirjassa on ympäristönsuojelua koskeva artikla.

Valtioneuvosto voi hyväksyä esitetyt muutokset.

Kuluttajansuoja

Kuluttajansuoja (III-132 artikla) kuuluu toimivaltauokittelussa jaettuun toimivaltaan. Kuluttajansuojaa koskevaa artiklaa ei ole asiallisesti muutettu. Kuluttajansuoja läpäisyperiaatteena on siirretty III osan alkuun. Myös perusoikeuskirjassa on kuluttajansuojaa koskeva artikla.

Valtioneuvosto voi hyväksyä esitetyt muutokset.

Liikenne ja Euroopan laajuiset verkot

Liikenne (III-133-143 artikla) ja Euroopan laajuiset verkot (III-144-145 artikla) kuuluvat toimivaltauokittelussa jaettuun toimivaltaan. Määräykset ovat pääosin säilyneet asiallisesti ennallaan lukuun ottamatta siirtymistä tavalliseen lainsäädäntömenettelyyn eräiltä osin.

Valtioneuvosto voi hyväksyä esitetyt muutokset.

Tutkimus ja teknologian kehittäminen sekä avaruus

Tutkimus ja teknologian kehittäminen sekä avaruus (III-146-156 artikla) kuuluvat toimivalta-
luokittelussa jaetun toimivallan erityisluokkaan, jolla unioni toteuttaa toimia ilman, että tämän
toimivallan käyttäminen voisi estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa. Määräykset
ovat pääosin säilyneet asiallisesti ennallaan lukuun ottamatta siirtymistä tavalliseen lainsäädän-
tömenettelyyn eräiltä osin. Avaruutta koskevaa uutta oikeusperustaa käsitellään jäljempänä erik-
seen.

Avoimen koordinaation menetelmää muistuttavien keinojen osalta ks. jakso 4.4.

*Valtioneuvosto voi hyväksyä tutkimusta ja teknologian kehittämistä koskevat
esitetyt muutokset. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan tutkimus ja teknologi-
an kehittäminen sekä avaruus kuuluisi kuitenkin toimivalta-
luokittelussa tu-
kialoihin.*

Kansanterveys

Kansanterveys (III-179 artikla) kuuluu toimivalta-
luokittelussa kahteen eri toimivalta-
luokkaan. Yhteiset kansanterveysalan turvallisuuskysymykset kuuluvat jaettuun to i-
mivaltaan ja ihmisten terveyden suojelu ja parantaminen kuuluvat aloihin, joilla voi-
daan toteuttaa tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimia. Tämä jaottelu tulee esiin
myös uudistetussa III osan kansanterveysartiklassa. Kansanterveyden liityntää yhtei-
siin turvallisuuskysymyksiin on vahvistettu. Lisäksi tukitoimien alaan on lisätty rajat
ylittävien, laajalle levinneiden vaarallisten sairauksien torjunta. Artiklaan on lisätty
myös erityinen viittaus avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöön kansanterveyden
alalla. Suomen edustajat konventissa esittivät tupakan ja alkoholin kansanterveydelle
haitallisten vaikutusten ehkäisyn ja hallinnan lisäämistä unionin toimivaltaan tukitoi-
menpiteitä varten. Tämä esitys ei kuitenkaan menestynyt konventissa. Lisäksi Suomen
edustajat esittivät julkisia terveystoimia koskevan lausekkeen lisäämistä palvelujen
vapaata liikkuvuutta koskevaan alajaksoon (ks. valtioneuvoston kanta edellä sisä-
markkinoiden yhteydessä).

Avoimen koordinaation menetelmää muistuttavien keinojen osalta ks. jakso 4.4.

Valtioneuvosto voi hyväksyä esitetyt muutokset.

Teollisuus

Teollisuus (III-180 artikla) kuuluu toimivalta-
luokittelussa aloihin, joilla voidaan toteuttaa tuki-
yhteensovitus- tai täydennystoimia. Artikla on asiallisesti pysynyt ennallaan. Siihen on lisätty
erityinen viittaus avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöön teollisuuden alalla.

Avoimen koordinaation menetelmää muistuttavien keinojen osalta ks. jakso 4.4.

Valtioneuvosto voi hyväksyä esitetyt muutokset.

Kulttuuri

Kulttuuri (III-181 artikla) kuuluu toimivalta- luokittelussa aloihin, joilla voidaan toteuttaa tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimia. Artikla on pieniä päätöksentekomenettelyn muutoksia lu- kuun ottamatta säilynyt ennallaan.

Valtioneuvosto voi hyväksyä esitetyt muutokset.

Koulutus, ammatillinen koulutus, nuoriso ja urheilu

Koulutus, ammatillinen koulutus, nuoriso ja urheilu (III-182-183 artikla) kuuluvat toimivalta- luokittelussa aloihin, joilla voidaan toteuttaa tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimia. Urheilu on lisätty uutena alana nyky sopimukseen verrattuna. Urheilun uutta oikeusperustaa käsitellään erikseen jäljempänä. Lisäksi jaksoon on lisätty tavoite kannustaa nuoria osallistumaan Euroopan demokratian toimintaan. Muuten jakson artikkelit ovat asiallisesti pysyneet ennallaan.

Valtioneuvosto voi hyväksyä esitetyt muutokset.

8.7. Uudet oikeusperustat

Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut

Yleistä taloudellista etua koskevia palveluja (III-6 artikla) ei ole mainittu I osan toimivalta- luokittelussa, joten ne kuuluvat I-13 artiklan 1 kohdan mukaan jaettuun toimivaltaan. Yleistä ta- loudellista etua koskevat palvelut on sijoitettu perustuslaillisen sopimuksen III osan alkuun ylei- sesti sovellettaviin lausekkeisiin. Artikla on asiallisesti ottaen pysynyt muuten ennallaan (ny- kyinen EY 16 artikla), mutta siihen on lisätty oikeusperusta, jonka mukaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevat periaatteet ja edellytykset määritellään eurooppalailla. Tämä uusi oikeusperusta sisällytettiin perustuslailliseen sopimukseen useiden jäsenvaltioiden hallitus- ten edustajien, mukaan lukien Suomen, vastustuksesta huolimatta.

Nykyinen EY 16 artikla velvoittaa jäsenvaltiot ja unionin huomioimaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tarkoitettujen palveluiden toimintaedellytykset kilpailu- ja valtiontukimääräysten puitteissa. Konventin ehdotus näyttää antavan unionille uutta toimivaltaa siten, että unioni voi asettaa jäsenvaltioille velvoitteita näiden palveluiden toimintaedellytysten turvaamiseksi. Toisin sanoen unioni voi määrittää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tarkoitettujen palveluiden la- juutta ja toimintaedellytyksiä silloinkin, kun kyse on sellaisista sektoreista, joita ei ole päätetty vapauttaa kilpailulle sisämarkkinalainsäädännöllä tai jotka eivät muullakaan tavoin ole unionin lainsäädännön alaisia. Huomionarvoista on se, että yleishyödyllisten palveluiden rahoituksen edellytyksistä voidaan nykyisin ja jatkossa säätää valtion tukea koskevien perustamissopimuk- sen artiklojen (nykyisen EY 89 artiklan / ehdotetun III-55 artiklan mukaiset ryhmäpoikkeukset)

nojalla sikäli kuin ne tulkitaan valtion tueksi. Tämän oikeusperustan nojalla on haluttaessa mahdollista selventää myös yleishyödyllisten palveluiden rahoitusta koskevia ehtoja. Edellä mainittujen artiklojen ohella yleishyödyllisten palveluiden ja perustamissopimuksen määräysten välisestä suhteesta säädetään perustuslaillisen sopimuksen III-52 artiklassa, jolla varmistetaan yleishyödyllisten palvelutavoitteiden ja markkinoiden toimivuuden välisen tasapainon säilyminen.

Yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen määritelmästä ja sen suhteesta yleishyödyllisiin palveluihin on eri jäsenvaltioiden kesken erilaisia näkemyksiä, jonka vuoksi on vaikea ennakoita arvioida, mitä mahdollisella eurooppalaisella saavutettaisiin. Palveluiden turvaaminen voidaan toteuttaa selkeämmin erillisillä ratkaisuilla. Asian käsittelyssä on huomioitava myös komission toukokuussa 2003 esittämä vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista, jonka pohjalta on käynnistetty keskustelu yleishyödyllisiin palveluihin liittyvistä seikoista.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä turvata myös tulevaisuudessa julkisten palveluvelvoitteiden asema unionin sisämarkkinalainsäädäntöä kehitettäessä. Tämä tavoite voidaan toteuttaa nykyisen SEY 16 artiklan kaltaisen määräyksen puitteissa yhdessä perustuslaillisen sopimuksen muiden asiaa koskevien määräysten kanssa. Tämä vuoksi valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti uuteen oikeusperustaan yleistä taloudellista etua koskevista palveluista.

Teollis- ja tekijänoikeudet

Teollis- ja tekijänoikeuksia koskeva oikeusperusta (III-68 artikla) on lisätty sisämarkkinoita koskevaan lukuun. Teollis- ja tekijänoikeudet kuuluvat toimivaltuokittelussa jaetun toimivallan alaan. Uuden oikeusperustan tarkoituksena on mahdollistaa toimenpiteet, jotka koskevat eurooppalaisen suojan luomista teollis- ja tekijänoikeuden yhdenmukaisen suojan varmistamiseksi unionissa ja keskitettyjen luvananto-, koordinointi- ja valvontajärjestelmien käyttöön ottamista unionin tasolla. Tähän asti tekijänoikeuksia on käsitelty sisämarkkina-asioina ja sisämarkkinapuolen oikeusperustoja on Suomessa pidetty riittävinä. Teollis- ja tekijänoikeuksien suojan oman oikeusperustan tarvetta on perusteltu selkeydellä ja tarkoituksenmukaisuudella. Osana sopimusten yksinkertaistamista ja selkeyttämistä uusi oikeusperusta onkin hyväksyttävissä.

Valtioneuvosto voi hyväksyä uuden oikeusperustan siten teknisesti korjattuna, että se koskee ainoastaan teollisoikeuksia ja teollisoikeuksien myöntämistä ja rekisteröintiä.

Avaruus

Avaruutta koskeva oikeusperusta (III-155 artikla) on lisätty tutkimusta ja teknologian kehittämistä koskevaan jaksoon. Avaruus kuuluu toimivaltuokittelussa jaetun toimivallan erityisluokkaan, jolla unioni toteuttaa toimia ilman, että tämän toimivallan käyttäminen voisi estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa. Uuden oikeusperustan tarkoituksena on mahdollistaa unionin avaruuspolitiikka tieteellisen ja teknisen kehityksen ja teollisuuden kilpailukyvyä edistämiseksi. Suomen edustajat konventissa kannattivat uuden oikeusperustan luomista, mutta katsoivat, että artikla on muotoiltu liian väljäksi ja että unionin toiminta tulisi rajata jäsenvaltioiden toimia täydentäviin toimiin.

Valtioneuvosto voi hyväksyä uuden avaruutta koskevan oikeusperustan.

Energia

Energiaa koskeva oikeusperusta (III-157 artikla) on lisätty omaksi jaksokseen perustuslailliseen sopimukseen. Energia kuuluu toimivaltaluokittelussa jaettuun toimivaltaan. Tähänastiset toimet energian alalla ovat perustuneet sisämarkkinoita tai ympäristöä koskeviin määräyksiin. Sopimusten yksinkertaistamista ja selkeyttämistä koskevat tavoitteet puoltavat kuitenkin oman oikeusperustan luomista energiayhteistyölle edellyttäen, että siinä selvästi rajataan EU:n toimivallan ulkopuolelle jäsenvaltiolle kuuluvat energiahuollon rakennetta ja toimitusvarmuutta, energijärjestelmiä ja energialähteitä koskevat valinnat. Tämä koskee myös päätöstä ydinjätteen vastaanottamisesta. Energialähteiden valinnan ja energiahuollon rakenteen sekä ydinjätteen osalta tämä tavoite saavutettiin konventissa. Suomen edustajat ehdottivat konventissa kuitenkin myös energian toimitusvarmuuden rajaamista artiklan soveltamisen ulkopuolelle.

Valtioneuvosto voi hyväksyä uuden energiayhteistyötä koskevan oikeusperustan. Energialähteiden valinnan ja energiahuollon yleisen rakenteen lisäksi kuitenkin myös energian toimitusvarmuuteen liittyvät kysymykset kuuluvat jäsenvaltioille. Sen vuoksi myös toimitusvarmuus tulisi rajata artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

Urheilu

Urheilua koskeva oikeusperusta (III-182 artiklan 2 kohdan g) alakohta) on lisätty koulutusta, ammatillista koulutusta, nuorisoa ja urheilua koskevaan jaksoon. Urheilu kuuluu aloihin, joilla voidaan toteuttaa tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimia. Nykyisin urheilua koskevan toimivallan puuttuessa on oikeusperusta erilaisille liikuntaa koskeville toimenpiteille jouduttu etsimään muilta sektoreilta, jolloin valittu oikeusperusta on useissa tapauksissa osoittautunut riittämättömäksi ja tulkinnanvaraiseksi. Liittämällä urheilu tukialoihin luodaan toimivaltaa, jonka avulla voidaan myötävaikuttaa kansalaistoimintaan perustuvan urheilun kehittymiseen ja edistää sen kasvatuksellista ja yhteiskunnallista merkitystä sekä urheilun eurooppalaisia erityispiirteitä. Oikeusperusta antaisi pohjan myös urheilua koskevien toimintaohjelmien rahoitukselle.

Valtioneuvosto voi hyväksyä uuden urheilua koskevan oikeusperustan.

Pelastuspalvelu

Pelastuspalvelua koskeva oikeusperusta (III-184 artikla) on lisätty omaksi jaksokseen perustuslailliseen sopimukseen. Pelastuspalvelu kuuluu toimivaltaluokittelussa aloihin, joilla voidaan toteuttaa tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimia. Pelastuspalvelun oikeusperusta sisällytettiin perustuslailliseen sopimukseen Suomen edustajien aloitteesta. Tähän mennessä pelastuspalvelulla ei ole ollut asianmukaista oikeusperustaa EY:n perustamissopimuksessa, vaan siitä on ollut vain maininta sopimuksen 3 artiklaan sisältyvässä toimenpideluettelossa. Pelastuspalvelualan lainsäädännön luomista koordinoitulla tavalla onkin vaikeuttanut se, että pelastuspalveluun liittyviä kysymyksiä on käsitelty perustamissopimusten erilaisten määräysten nojalla ilman, että eri

määräysten nojalla toteutettavien toimenpiteiden rajoja olisi selkeästi määritelty. Ehdotuksen mukaan unioni kannustaa jäsenvaltioiden yhteistyötä unionin alueen luonnonkatastrofien tai ihmisten aiheuttamien suuronnettomuuksien ennaltaehkäisyyn ja niiltä suojautumiseen tarkoitettujen järjestelmien tehostamiseksi. Tarvittavat toimenpiteet toteutetaan eurooppalailla tai – puitelilla, mutta ne eivät saa merkitä jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oman oikeusperustan luominen pelastuspalvelulle on tarpeen. Artiklan tulisi kuitenkin kattaa myös pelastuspalvelun käsitteeseen olennaisesti kuuluvat päivittäiset onnettomuudet. Lisäksi tulee varmistaa, että III-184 artikla sekä luonnonkatastrofien ja ihmisten aiheuttamien suuronnettomuuksien torjuntaa käsittelevät muut määräykset ovat keskenään yhteensopivia (V osasto, unionin ulkoinen toiminta ja III-231, yhteisvastuulauseke).

Valtioneuvosto kannattaa selkeän pelastuspalvelua koskevan oikeusperustan luomista perustuslailliseen sopimukseen, sillä pelastuspalvelu tukee osaltaan korkean turvallisuuden tason ja ihmisten hyvinvoinnin saavuttamista. Valtioneuvosto katsoo, että pelastuspalvelua koskevat määräykset tulisi laajentaa kattamaan myös päivittäiset onnettomuudet, joiden torjunta kuuluu luonnonkatastrofien ja ihmisten aiheuttamien suuronnettomuuksien ohella olennaisena osana pelastuspalvelusta vastaavien viranomaisten toimenkuvaan. Luonnonkatastrofien ja ihmisten aiheuttamien suuronnettomuuksien torjuntaa käsittelevien määräysten yhteensopivuus on varmistettava.

Hallinnollinen yhteistyö

Hallinnollista yhteistyötä koskeva oikeusperusta (III-185 artikla) on lisätty omaksi jaksokseen perustuslailliseen sopimukseen. Hallinnollinen yhteistyö kuuluu toimivaltaluokittelussa aloihin, joilla voidaan toteuttaa tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimia, vaikka sitä ei alana olekaan mainittu I-16 artiklassa. Unionilla on jo nykyisin ohjelmia, joiden tarkoituksena on edistää jäsenvaltioiden hallintojen välistä yhteistyötä EU-lainsäädännön toimeenpanossa. Nyt esitetyn artiklan tarkoituksena on luoda oikeudellinen perusta tämänkaltaisille toimille, joiden edistäminen voi käytännössä tapahtua vain yhteisen ohjelman kautta. Artiklalla ei puututa jäsenvaltioiden toimivaltaan tai velvollisuuksiin EU-lainsäädännön toimeenpanossa.

Valtioneuvosto tukee uuden hallinnollista yhteistyötä koskevan oikeusperustan sisällyttämistä sopimukseen. Ala tulisi lisätä I-16 artiklan luetteloon aloista, joilla voidaan toteuttaa tuki-, yhteensovitus- ja täydennystoimia.

9. Perustuslailliseen sopimukseen liittyviä yleisiä kysymyksiä

9.1. Yleistä

Konventti on työssään käsitellyt myös niitä luonteeltaan yleisiä oikeudellisia kysymyksiä, jotka liittyvät unionin nykyisten perussopimusten muuttamiseen tai korvaamiseen uudella kansainvälisen oikeuden instrumentilla, perustuslaillisella sopimuksella. Sanottuja kysymyksiä koskevat ehdotukset sisältyvät perustuslaillisen sopimuksen IV osan yleisiin määräyksiin ja loppumääräyksiin, jotka koskevat muun muassa nykyisen unionioikeuden ja perustuslaillisen sopimuksen

välistä suhdetta, sopimuksen alueellista soveltamisalaa, alueellisia liittoja, perustuslailliseen sopimukseen liitettyjen pöytäkirjojen oikeudellista asemaa, sopimuksen tarkistusmenettelyä sekä sopimuksen hyväksymistä, ratifiointia ja voimaantuloa. Vaikka osaa mainituista kysymyksistä voidaankin pitää luonteeltaan lähinnä oikeudellista -teknisinä, liittyy osaan niistä myös tärkeitä, koko unionin oikeudellista perusluonnetta määrittäviä näkökohtia. Viimeksi mainittuihin kuuluvat kysymykset perustuslaillisen sopimuksen ja nykyisen unionioikeuden välisestä suhteesta, perustuslaillisen sopimuksen hyväksymisestä, ratifioinnista ja voimaantulosta sekä perustuslaillisen sopimuksen tarkistamisessa noudatettavasta menettelystä.

Perustuslaillisen sopimuksen edellä mainittuja kysymyksiä koskevat määräykset pohjautuvat konventin puheenjohtajiston piirissä valmisteltuihin ehdotuksiin ja niiden käsittelyyn konventin täysistunnossa. Sopimuksen eri osista IV osa jäi konventin työskentelyssä suhteellisestikin katsoen vähimmälle huomiolle, ja onkin varmaa, että useita IV osan sisältämiä määräyksiä tullaan käsittelemään vielä hallitustenvälisessä konferenssissa. Tämä koskee ensinnäkin sellaisia ensisijaisesti teknisiksi luonnehdittavia kysymyksiä, jotka liittyvät nykyisten perussopimusten korvaamiseen uudella perustuslaillisella sopimuksella. Toiseksi on aihetta olettaa, että eräät jäsenvaltiot tulevat esittämään muutoksia etenkin sopimuksen tarkistamista koskeviin menettelyihin.

9.2. Perustuslaillisen sopimuksen ja nykyisen unionioikeuden välinen suhde

Nykyisten perussopimusten kumoaminen ja oikeudellinen jatkuvuus

Sopimus Euroopan perustuslaista kumoaa voimaan tullessaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 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 1 artiklassa todetaan, että perustuslailla perustetaan Euroopan unioni.

Perustuslaillinen sopimus siis korvaa lähtökohtaisesti kaikki unionin nykyiset perussopimukset. Ne unionin primäärioikeuteen kuuluvat asiakirjat ja sopimukset, joita ei luetella edellä mainitussa pöytäkirjassa, konventin ehdotuksen taustalla olevan ajattelutavan mukaan joko sisällytetään perustuslailliseen sopimukseen tai jäävät voimaan erikseen. Ottaen huomioon että unionin primäärioikeuteen kuuluu suuri määrä oikeudelliselta muodoltaan erityyppisiä instrumentteja, niiden kunkin aseman määrittely suhteessa perustuslailliseen sopimukseen ja edellä mainittuun pöytäkirjaan tulee hallitustenvälisessä konferenssissa olemaan erittäin vaativa oikeudellinen erityistehtävä. Erityisesti liittymissopimukseen liittyy runsaasti kansallisia erityisintressejä ja niiden osalta on välttämätöntä, että tarkistustyöhön osallistuvat myös jäsenvaltioiden oikeudelliset asiantuntijat. Suomen osalta tämä koskee Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymissopimusta ja erityisesti siihen liitettyjä pöytäkirjoja, mukaan lukien pöytäkirja Ahvenanmaasta (ks. jäljempänä) ja saamelaisista.

Hallitustenvälisen konferenssin tehtäväksi konventin ehdotuksessa jätetään myös niistä yksityiskohdista sopiminen, joilla turvataan oikeudellinen jatkuvuus suhteessa nykyiseen unionioikeuteen. Perustuslaillisen sopimuksen mukaan unionin nykyisten perussopimusten nojalla hyväksytyt unionin toimielinten säädökset jäävät voimaan perustuslaista tehdyn sopimuksen liitteenä olevassa pöytäkirjassa määrättyin edellytyksin. Myös tämä pöytäkirja, jossa siis käytännössä luetellaan voimaan jäävät säädökset, tulee laadittavaksi hallitustenvälisessä konferenssissa.

sa. Perustuslaillisessa sopimuksessa todetaan myös nimenomaisesti, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö pysyy edelleen unionin lainsäädännön tulkintalähteenä.

Sopimukseen sisältyy niinkään määräys, jonka mukaan Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin kaikki sekä sisäiset että kansainvälisistä sopimuksista johtuvat oikeudet ja velvoitteet, jotka ovat syntyneet nykyisten perussopimusten nojalla, siirtyvät perustuslaillisella sopimuksella perustet-
tavalle Euroopan unionille.

Määräyksiä perustuslaillisen sopimuksen ja unionin nykyisen primääri- ja sekundäärioikeuden välisestä suhteesta voidaan pitää yleisesti ottaen onnistuneina ja niihin on hallitustenvälisessä konferenssissa tarpeellista esittää vain eräitä vähäisiä, luonteeltaan teknisiä parannusehdotuksia. Oikeusvarmuuden kannalta erityisen perusteltuna voidaan pitää ratkaisua, jossa yhtäältä kumot-
tava unionin primäärioikeus ja toisaalta voimaan jäävät unionin toimielinten säädökset luete-
laan tyhjentävästi perustuslailliseen sopimukseen liitettävissä pöytäkirjoissa. Kyseisten pöytä-
kirjojen laatiminen tulee kuitenkin edellyttämään asiaan liittyvien oikeudellisten näkökohtien
huolellista selvittämistä.

*Valtioneuvosto voi hyväksyä määräykset aikaisempien perussopimusten ku-
moamisesta sekä oikeudellisesta jatkuvuudesta Euroopan yhteisöön ja Euroo-
pan unioniin nähden.*

*Valtioneuvosto edellyttää, että jäsenvaltioiden hallitusten oikeudelliset asian-
tuntijat voivat osallistua nykyisen primäärioikeuden voimassaoloa koskevaan
työhön. Suomen osalta tämä on erityisen tärkeää Suomen liittymissopimuksen
ja siihen liitettyjen pöytäkirjojen osalta.*

Ahvenanmaa-pöytäkirjan asema

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

Konventissa Ahvenanmaa-pöytäkirjaa ei käsitelty lainkaan. Ehdotetun perustuslaillisen sopi-
muksen IV osassa toistetaan nykyisen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 299 artiklan 5
kohdan asiasisältö, jonka mukaan perustuslaista tehtyä sopimusta sovelletaan Ahvenanmaahan
Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisehdoista tehtyyn asiakirjaan liitetyn pöytäkirjan N:o 2
määräysten mukaisesti.

Mikäli Itävaltaa, Suomea ja Ruotsia koskeva liittymisasiakirja liitteineen kuitenkin kumotaan
perustuslaillisella sopimuksella, on tarpeen, että Ahvenanmaa-pöytäkirja siirretään sellaisenaan
tulevan perustuslaillisen sopimuksen pöytäkirjaksi. Mikäli taas liittymisasiakirja pysyy voimas-
sa, voidaan pöytäkirja säilyttää liittymisasiakirjan liitteenä. Myös tällöin pöytäkirjan oikeudelli-
nen asema ja siihen sovellettavat muuttamismenettelyt ovat samat kuin itse perustuslaillisella
sopimuksella.

Pöytäkirjaan ei sen sijaan kummassakaan tapauksessa tule tehdä muita kuin teknisluonteisia muutoksia. Esimerkiksi nykyisen pöytäkirjan johdannossa oleva ilmaisu ”sopimuksia, joihin Euroopan unioni perustuu” samoin kuin pöytäkirjan 1 artiklassa ja 2 artiklan b kohdassa oleva ilmaisu ”EY:n perustamissopimuksen” tulee korvata viittauksella perustuslailliseen sopimukseen ja pöytäkirjan 2 artikla a kohdassa oleva ilmaisu ”EY:n säännösten” viittauksella unionin säännöksiin.

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

9.3. Perustuslaillisen sopimuksen hyväksyminen ja voimaantulo

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan 3 kohdan mukaan muutokset niiden sopimusten tarkistamiseksi, joihin unioni perustuu, tulevat voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Samaa menettelyä sovelletaan yleisesti myös sellaisiin unionin primäärioikeuteen lukeutuviin sopimuksiin, jotka eivät kuulu SEU 48 artiklan soveltamisalaan. Esimerkiksi liittymissopimukseen sisältyy määräys, jonka mukaan niiden muuttaminen tai kumoaminen edellyttää (eräin unionin sekundäärioikeutta koskevin poikkeuksin) unionin perussopimusten tarkistamista koskevan menettelyn käyttämistä. Niin ikään jäsenvaltioiden hallitusten edustajien neuvostossa tekemien, primäärioikeuteen kuuluvien sopimusten muuttamisen tai kumoamisen edellytyksenä on kaikkien jäsenvaltioiden suostumus.

Eräissä konventille tehdyissä esityksissä ehdotettiin, ettei perustuslaillisen sopimuksen hyväksymiseen ja voimaantuloon lainkaan tulisi soveltaa SEU 48 artiklan määräyksiä ja että sopimus voisi tulla voimaan sen ratifioineiden jäsenvaltioiden osalta, kun tietty vähimmäismäärä valtioita on sen ratifioinut. Pääasiallisena perusteluna ehdotuksille esitettiin, ettei perustuslaillisessa sopimuksessa ole kysymys nykyisten perussopimusten tarkistamisesta vaan kokonaan uudesta, nykysopimukset kumoavasta sopimuksesta ja ettei SEU 48 artiklaa näin ollen tule soveltaa.

Esitettyä perustelua voidaan pitää oikeudellisesti ongelmallisena kahdestakin syystä. Kuten konventin puheenjohtajistokin katsoi, olisi ehdotettu menettely ongelmallinen ensinnäkin nykyisten perussopimusten kannalta siinä tapauksessa, että yksi tai useampi allekirjoittajavaltio ei ratifioisi perustuslaillista sopimusta. Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen mukaan (54 artikla) valtiosopimus voidaan kumota vain sopimuksen määräysten mukaisesti tai sen kaikkien osapuolten suostumuksella. Koska nykyisiin perussopimuksiin ei sisälly määräystä niiden kumoamisesta, sopimukset voidaan siis kumota vain kaikkien niiden osapuolina olevien jäsenvaltioiden (nykyisin 15 jäsenvaltion ja liittymissopimusten voimaan tultua 25 jäsenvaltion) suostumuksella. Mikäli aikaisempia perussopimuksia ei kumota kaikkien unionin jäsenvaltioiden suostumuksella, ne jäisivät voimaan.

Toiseksi perustuslaillisella sopimuksella tullaan kumoamaan todennäköisesti vain osa niiden SEU 48 artiklan tarkoittamien sopimusten määräyksistä, joille unioni perustuu. Muut kuin edellä mainitussa pöytäkirjassa erikseen määriteltävät sopimukset ja asiakirjat toisin sanoen jäävät voimaan joko nyky muodossaan tai muutettuina. Tältä osin perustuslaillinen sopimus merkitsee yksiselitteisesti nykyisten sopimusten tarkistamista SEU 48 artiklan tarkoittamassa merkityksessä.

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 mahdollisteta poikkeamista sopimuksen hyväksymistä ja voimaantuloa koskevasta menettelystä, vaan Eurooppa-neuvoston tehtävänä olisi lähinnä arvioida tilanteen poliittiset seuraukset. Tämä menettely, joka siis oikeudellisesti vastaa SEU 48 artiklan mukaista menettelyä, on valtioneuvoston näkemyksen mukainen. Koska useimpien jäsenvaltioiden hallitusten edustajat olivat konventissa samalla kannalla, ei voida pitää todennäköisenä, että konventin ehdotukseen tältä osin kohdistuisi muutospaineita hallitustenvälisessä konferenssissa.

Valtioneuvosto kannattaa perustuslaillisen sopimuksen hyväksymistä, ratifiointia ja voimaantuloa koskevia määräyksiä.

9.4. Perustuslaillisen sopimuksen tarkistaminen

Perustuslaillisen sopimuksen IV osan määräyksistä selvästi eniten keskustelua herätti kysymys sopimuksen tulevaisuudessa tapahtuvaan tarkistamiseen noudatettavasta menettelystä. Useissa muutosehdotuksissa ehdotettiin, että osaa sopimuksen määräyksistä tulisi voida tarkistaa yksinkertaisemmassa menettelyssä ilman jäsenvaltioiden suorittamaa ratifiointia. Kysymykseen tulisivat lähinnä sellaiset sopimuksen III osan määräyksiin kohdistuvat muutokset, joilla ei olisi vaikutusta unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon. Tällaiset muutokset voitaisiin hyväksyä esimerkiksi jäsenvaltioiden määräenemmistöllä ja niiden voimaantulosta päättää Eurooppa-neuvostossa määräenemmistöllä Euroopan parlamentin hyväksynnän jälkeen.

Ehdotukset, joiden mukaan osaa perustuslaillisen sopimuksen määräyksistä voitaisiin tarkistaa ilman jäsenvaltioiden suorittamaa ratifiointia, herättivät konventissa kuitenkin myös voimakasta vastustusta. Huomiota kiinnitettiin muun muassa niihin vaikeuksiin, joita yksinkertaisemman muuttamismenettelyn piiriin kuuluvien määräysten määrittely käytännössä tuottaisi. Konventin ehdotuksessa perustuslailliseksi sopimukseksi pitäydytäänkin nykyistä SEU 48 artiklaa vastaavaan ratkaisuun, jossa kaikkien sopimukseen tehtävien muutosten voimaantulon edellytyksenä on kaikkien jäsenvaltioiden valtiosääntönsä vaatimusten mukaisesti suorittama ratifiointi. Mikäli kuitenkin kahden vuoden kuluttua sopimusmuutosten allekirjoittamisesta ja neljän viidesosan jäsenvaltioista ratifioitua muutokset yhdellä tai useammalla jäsenvaltiolla ilmenisi vaikeuksia ratifioinnissa, sopimuksessa annetaan Eurooppa-neuvostolle tehtävä ottaa asian käsiteltäväkseen. Kuten edellä on vastaavan, perustuslaillisen sopimuksen hyväksymistä ja voimaantuloa koskevan määräyksen yhteydessä todettu, Eurooppa-neuvosto voisi lähinnä arvioida tilanteen poliittiset seuraukset.

Suomen edustajat konventissa tukivat perustuslaillisen sopimuksen tarkistusmenettelyä koskevia ehdotuksia. Ottaen huomioon että eräät jäsenvaltiot ovat kannattaneet yksinkertaisemman menettelyn soveltamista sopimuksen tiettyjen määräysten tarkistamiseen, on kuitenkin mahdollista, että kysymykseen sopimuksen tarkistusmenettelystä tullaan palaamaan vielä hallitustenvälisessä konferenssissa.

Vaikka perustuslaillista sopimusta koskevien muutosten voimaantulon edellytyksiin ei varsinaisesti esitetäkään uudistuksia, päätyi konventti ehdottamaan eräitä niin sanottuja valtuutuslausekkeita, joiden nojalla tiettyjä sopimuksen määräyksiä voidaan tulevaisuudessa muuttaa tai tarkentaa Eurooppa-neuvoston päätöksellä ilman kansallisia ratifiointimenettelyjä (ks. jaksot 4.3. ja 4.5). Ratkaisulla pyritään lisäämään sopimusten joustavuutta, mutta toisaalta valtuutuslausekkeet johtavat siihen, että perustuslaillisen sopimuksen sisältö jää eräiltä osin avoimeksi. Esimerkiksi siirtymistä tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen tai määräänemmistöpäätöksentekoon ministerineuvostossa koskevien lausekkeiden käytön seurauksena voidaan joutua tilanteeseen, jossa Eurooppa-neuvoston päätöksen kohteena olevalla alalla sovellettava päätöksentekomenettely ei vastaa sopimustekstiin kirjattua menettelyä, eikä muutos ilmene itse sopimuksen tekstistä. On myös selvää, että sopimuksen muuttamista tai tarkentamista koskevan päätöksenteon luonne tulee muuttumaan, kun Eurooppa-neuvostolle luodaan asema sopimusmuutosten tekijänä ohi hallitustenvälisen konferenssin ja kansallisten parlamenttien. Eduskunnan kannalta merkityksellistä on, etteivät kansalliset parlamentit valtuutuslausekkeita käytettäessä pääse ratifiointimenettelyjen kautta vaikuttamaan sopimusmuutosten voimaantumiseen.

Keskeisenä perustuslaillisen sopimuksen tarkistamiseen liittyvänä kysymyksenä konventissa käsiteltiin myös sitä, tulisiko konventtimenetelmää soveltaa myös tulevien sopimusmuutosten valmisteluun ja tulisiko soveltamisen olla automaattista vai tapauskohtaiseen harkintaan perustuvaa.

Konventti päätyi esittämään, että konventtimenetelmää käytettäisiin jatkossakin perustamis-sopimuksen muutosten valmistelussa. Perustuslaillisen sopimuksen mukaan kun Eurooppa-neuvosto on päättänyt hallitustenvälisen konferenssin järjestämisestä, kutsuu Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja koolle jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien ja valtion- ja hallitusten päämiesten, Euroopan parlamentin sekä komission edustajista koostuvan konventin. Mikäli kyse on kuitenkin vain vähäisistä muutoksista perustuslailliseen sopimukseen, voi Eurooppa-neuvosto yksinkertaisella enemmistöllä ja Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon saatuaan päättää olla kutsumatta konventtia koolle. Tällöin Eurooppa-neuvoston on määriteltävä hallitustenvälisen konferenssin toimintaehdot. Konventti käsittelee esitykset perustuslaillisen sopimuksen muuttamiseksi, ja hyväksyy konsensuksella hallitustenväliselle konferenssille annettavan suosituksen. Hallitustenvälisen konferenssin suvereeni asema perustuslaillisen sopimukseen tehtävien muutosten hyväksyjänä säilyy ennallaan.

Vaatus Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon edellyttämisestä lisättiin perustuslaillisen sopimuksen luonnokseen vasta konventin päätösistuntoa edeltävänä yönä, eikä sen voida sanoa nauttivan laajaa hyväksyntää jäsenvaltioissa. Euroopan parlamentille ja myös osalle kansallisista parlamenteista vaatimus on kuitenkin tärkeä, sillä ilman konventtia niiden vaikutusmahdollisuudet hallitustenvälisessä konferenssissa ovat melko vähäiset.

Valtioneuvosto katsoo, että perustuslaillista sopimusta koskevien tarkistusten voimaantulon edellytyksenä on jatkossakin oltava kaikkien jäsenvaltioiden valtiösääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti suorittama ratifiointi. Valtioneuvosto voi kuitenkin tarvittaessa harkita mahdollisuuksia yksinkertaisemman tarkistusmenettelyn käyttöön ottamiseksi, mikäli menettelyn käyttöala rajataan etukäteen riittävän yksiselitteisesti. Sopimusmuutosten voimaantulon edellytyksenä on kuitenkin aina oltava kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyntä.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti uusiin päätöksentekoa koskeviin valtuutuslausekkeisiin, mutta voi harkita niitä osana sopimusten joustavuutta lisäävää kokonaisratkaisua. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti etenkin tiiviimpää yhteistyötä koskevan valtuutuslausekkeeseen. Valtuutuslausekkeiden käyttöalaa ei hallitusten välisessä konferenssissa tule laajentaa.

Valtioneuvosto on valmis hyväksymään, että konventtimenetelmää jatkossakin sovelletaan perustuslaillisen sopimuksen muuttamiseen valmistauduttaessa. Päätös menetelmän soveltamisesta on kuitenkin tehtävä tapauskohtaisesti, eikä sitä saa ehdollistaa Euroopan parlamentin puoltavalle lausunnolle.

Liite

HVK-SELONTEKO / PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELYT

TAVANOMAINEN LAINSÄÄTÄMISJÄRJESTYS

A. Nykyisin yhteispäätösmenettely (=ei muutoksia päätöksentekoon)

- III-7 artikla: säännöt kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltämisestä (SEY 12 artikla)
- III-8 artikla: syrjimättömyyttä koskevat edistämistoimenpiteet (SEY 13 artikla 2 kohta)
- III-9 artiklan 1 kohta: toimenpiteet, joilla helpotetaan vapaasti liikkumista ja oleskelemista jäsenvaltioiden alueella koskevien kansalaisten oikeuksien käyttämistä (SEY 18 artiklan 2 kohta)
- III-19 artikla: työntekijöiden vapaa liikkuvuus (SEY 40 artikla)
- III-23 artikla: sijoittautumisoikeus (SEY 44 artikla)
- III-25 artikla: niiden kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittaminen, joiden mukaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin sovelletaan erityissääntelyä sijoittautumisoikeutta käytettäessä (SEY 46 artikla)
- III-26 artikla: sijoittautumisoikeus; toimet itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymisen ja toimimisen helpottamiseksi (SEY 47 artikla)
- III-29 artikla: palvelut (SEY 49 artikla)
- III-134 artikla: säännöt, joita sovelletaan kansainväliseen liikenteeseen jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta tai yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta; edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat tarjota liikenteen alan palveluja siellä; toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi* (SEY 71 artiklan 1 kohta)
- III-143 artiklan 2 kohta: III-134 artiklassa tarkoitettujen menettelysääntöjen ulottaminen koskemaan meri- ja lentoliikennettä* (80 artiklan 2 kohta)
- III-14 artikla: sisämarkkinoiden toteuttaminen (SEY 95 artiklan 1 kohta)
- III-101 artikla: työllisyyttä koskevat edistämistoimenpiteet* (SEY 129 artikla)
- III-41 artikla: tulliyhteistyö (SEY 135 artikla)
- III-104 artiklan 1 kohdan a, b, e, h, i, j ja k alakohdat: sosiaalipolitiikka (SEY 137 artiklan 1 kohdan vastaavat alakohdat)
- III-108 artikla: sosiaalipolitiikka (tasa-arvoiset mahdollisuudet, tasa-arvoinen kohtelu ja sama palkka)** (SEY 141 artikla)
- III-115 artikla: Euroopan sosiaalirahastoa koskevien päätösten soveltaminen* (SEY 148 artikla)
- III-182 artikla: koulutus, ammatillinen koulutus, nuoriso ja urheilu¹ (pl. suosituksset, jotka neuvosto antaa määränemmistöllä komission ehdotuksesta) (SEY 149 artikla)
- III-183 artikla: ammatillinen koulutus* (SEY 150 artikla)
- III-179 artikla: kansanterveys* (pl. suosituksset, jotka neuvosto antaa määränemmistöllä komission ehdotuksesta) (SEY 152 artikla)
- III-132 artikla: kuluttajansuoja** (SEY 153 artikla)
- III-145 artikla: Euroopan laajuiset verkot* (SEY 156 artikla)
- III-180 artikla: teollisuus** (SEY 157 artikla)

¹ Urheilun osalta uusi oikeusperusta

- III-117 artikla: toimenpiteet taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden alalla* (SEY 159 artikla)
- III-120 artikla: Euroopan aluekehitysrahastoa koskevat soveltamispäätökset* (SEY 162 artikla)
- III-149-152 artikla: tutkimuksen puiteohjelman vahvistaminen ja toteuttaminen** (SEY 166-169 artikla)
- III-130 artiklan 1 ja 3 kohdat: ympäristö* (*Poikkeusalat, joilla neuvosto päättää yksimielisesti, on lueteltu artiklan 2 kohdassa.*) (SEY 175 artikla)
- III-219 artikla: kehitysyhteistyö**** (SEY 179 artikla)
- III-233 artikla: Euroopan tason poliittisia puolueita ja niiden rahoitusta koskevat säännöt. (SEY 191 artikla)
- I-49 artikla: avoimuutta koskevat yleiset periaatteet (SEY 255 artikla)
- III-321: yhteisön taloudellisia etuja haittaavan petollisen menettelyn torjunta (SEY 280 artikla)
- III-335 artikla: tilastot (SEY 285 artikla)
- I-50 artiklan 2 kohta: henkilötietojen suoja ja tietojen vapaata liikkuvuutta koskevat säännöt (SEY 286 artiklan 2 kohta)
- III-170 artikla: oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla (*pl. perheoikeudelliset toimenpiteet, joissa yksimielisyys neuvostossa*) (SEY 65 artikla)
- III-304 artikla: eurooppalaista hallintoa koskevien erityissäännösten vahvistaminen (*uusi*)
- III-321 artikla: petosten torjunta (SEY 280 artikla)

B. Nykyisin määränemmistö neuvostossa ja Euroopan parlamentin hyväksyntä

- III-79 artiklan 5 kohta: rahapolitiikka; EKP:n perussäännön tiettyjen määräysten muuttaminen² (SEY 107 artiklan 5 kohta)

C. Nykyisin määränemmistö neuvostossa ja Euroopan parlamentin kuuleminen

- III-127 artikla: yhteisen maatalouspolitiikan alan lainsäädäntö** (SEY 37 artikla)
- III-32 artikla: palvelujen vapauden toteuttaminen** (SEY 52 artikla)
- I-36 artikla: valvontamenettelyt täytäntöönpanovallan osalta (SEY 202 artikla)
- III-333 artikla: Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja yhteisön muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen asettaminen (SEY 283 artikla)
- III-221 artikla: taloudellinen, tekninen ja rahoitusyhteistyö kolmansien maiden kanssa **** (*Neuvosto päättää yksimielisesti assosiaatiosopimuksista sekä ehdokasvaltioiden kanssa tehtävistä sopimuksista.*) (SEY 181 a artikla)
- III-166 artiklan 2 kohdan a alakohta: viisumit (SEY 62 artiklan 2 kohdan b alakohta)
- III-71 artiklan 6 kohta: talouspolitiikka; monenvälisen valvontamenettelyn yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistaminen (SEY 99 artiklan 5 kohta, *nykyisin SEY 252 artiklan mukainen yhteistoimintamenettely*)

D. Nykyisin määränemmistö neuvostossa

- III-24 artiklan 2 kohta: tietyn toiminnan lukeminen sijoittautumisoikeutta koskevien määräysten soveltamisalan ulkopuolelle jossakin jäsenvaltiossa (SEY 45 artiklan toinen kohta)

² Komission ehdotuksesta, kun EKP:a on kuultu tai EKP:n suosituksesta kun komissiota on kuultu.

- III-29 artiklan toinen kohta: palvelujen tarjoamista koskevien määräysten ulottaminen koskemaan kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat sijoittautuneet yhteisön alueelle (SEY 49 artiklan toinen kohta)
- III-46 artiklan 2 kohta: sellaisten toimenpiteiden vahvistaminen, jotka koskevat pääomanliikkeitä kolmansiin maihin tai kolmansista maista (SEY 57 artiklan 2 kohdan ensimmäinen osa)
- III-66 artikla: toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten eroavuuksista johtuvien kilpailun vääristymien poistamiseksi (SEY 96 artiklan toinen kohta)
- III-83 artikla: rahapolitiikka; toimenpiteet, jotka ovat tarpeen euron käytössä jäsenvaltioiden yhteisenä rahana³ (SEY 123 artiklan 4 kohta)
- III-217 artikla: kauppapolitiikka**** (Neuvosto päättää sopimusten neuvottelemista ja tekemistä yksimielisesti kulttuuri- ja audiovisuaalisten palvelujen kaupan alalla sekä palvelukaupan ja henkisen omaisuuden kauppaa koskevien näkökohtien aloilla, joilla sisäiset määräykset annetaan yksimielisesti.) (SEY 133 artikla)
- III-333 artikla: unionin virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt ja muuta henkilöstöä koskevat palvelusuhteen ehdot⁴ (SEY 283 artikla)

E. Nykyisin yksimielisyys neuvostossa ja Euroopan parlamentin puoltava lausunto

- III-119 artikla: rakennerahastot ja koheesiorahasto* (siirtyminen yksimielisyydestä määränemismistöön vuonna 2007) (SEY 161 artikla)
- III-77 artiklan 6 kohta: rahapolitiikka; erityistehtävien antaminen EKP:lle⁵ (SEY 105 artiklan 6 kohta)

F. Nykyisin yksimielisyys neuvostossa ja Euroopan parlamentin kuuleminen

- III-167 artiklan 2 kohta: turvapaikkapolitiikka ja tilapäinen suojeleminen (SEY 63 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan a alakohta, nykyisten määräysten mukaan siirtyminen yhteispäätösmenettelyyn sen jälkeen kun ko. aloja koskevat yhteiset säännöt ja periaatteet on määritelty)
- III-168 artikla: maahanmuuttopolitiikka (SEY 63 artiklan 3 ja 4 kohta, nykyisten määräysten mukaan mahdollisuus siirtyä yhteispäätösmenettelyyn neuvoston yksimielisellä päätöksellä 1.5.2004 alkaen)
- III-299 artikla: Euroopan investointipankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan tiettyjen artiklojen muuttaminen⁶ (SEY 266 artikla)
- III-318 artikla: varainhoitosääntöjen sekä varainhoidon valvojien, tulojen ja menojen hyväksyjien ja tilinpitäjien vastuuta koskevien sääntöjen vahvistaminen⁷ (siirtyminen yksimielisyydestä määränemismistöön vuonna 2007) (SEY 279 artiklan 1 kohta)
- III-171-173 artikla: oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla ***** (SEU 31 artikla)
- III-174 artikla: Eurojustin rakenne, toiminta, toiminta-ala ja tehtävät sekä menettelytavat Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien osallistumiselle toiminnan arviointiin ***** (SEU 31 artiklan 2 kohta)

³ EKP:n kuuleminen

⁴ Niiden toimielinten kuuleminen, joita asia koskee

⁵ EKP:n kuuleminen

⁶ Joko EIP:n pyynnöstä ja komission kuulemisen jälkeen tai komission ehdotuksesta ja EIP:n kuulemisen jälkeen

⁷ Tilintarkastustuomioistuimen kuuleminen

- III-176 artiklan 2 kohta: poliisiyhteistyö ***** (SEU 30 artiklan 1 kohta)
- III-177 artikla: Europolin rakenne, toiminta, toiminta-ala ja tehtävät sekä menettelytavat Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien osallistumiselle toiminnan arviointiin ***** (SEU 30 artiklan 2 kohta)
- III-264 artikla: erityistuomioistuinten perustaminen⁸ (SEY 255 a artikla)
- III-289 artikla: unionin tuomioistuimen perussäännön määräysten muuttaminen, lukuun ottamatta sen I osastoa ja 64 artiklaa⁹ (SEY 245 artikla)
- III-166 artiklan 2 kohdan b-e alakohta ja 3 kohta: rajavalvonta ja edellytykset kolmansien maiden kansalaisten lyhytaikaiselle vapaalle liikkuvuudelle unionissa (SEY 62 artiklan 1 kohta, 2 kohdan a alakohta ja 3 kohta, *nykyisten määräysten mukaan mahdollisuus siirtyä yhteispäätös-menettelyyn 1.5.2004 alkaen*)

G. Nykyisin yksimielisyys neuvostossa

- III-21 artikla: sisämarkkinat; sosiaaliturvan alan toimenpiteet liikkuvuuden turvaamiseksi yhteisössä olevien siirtotyöläisten osalta (SEY 42 artikla)
- III-181 artikla: kulttuuri*** (*pl. suositukset, jotka neuvosto antaa komission ehdotuksesta*) (SEY 151 artikla)

H. Uusi oikeusperusta

- III-150 artikla: avaruus
- III-157 artikla: energia*
- III-185 artikla: hallinnollinen yhteistyö
- III-184 artikla: pelastuspalvelu
- III-182 artikla: urheilu*
- III-68 artikla: teollis- ja tekijänoikeudet (*eurooppalaista suojaa koskevat kielijärjestelyt: yksimielisyys neuvostossa ja Euroopan parlamentin kuuleminen*)
- III-6 artikla: yleishyödylliset palvelut

ERITYINEN LAINSÄÄTÄMISJÄRJESTYS¹⁰

2.1. Euroopan parlamentti hyväksyy omasta aloitteestaan neuvoston hyväksynnän ja komission lausunnon saatuaan

- III-237 artikla: oikeusasiamiestä koskeva ohjesääntö ja tehtävien hoitamista koskevat ehdot (SEY 195 artikla)
- III-232 artiklan 2 kohta: Euroopan parlamentin jäseniä koskevat säännöt (*jäsenten tai entisten jäsenten verotusta koskevien sääntöjen tai ehtojen osalta neuvostossa yksimielisyys*) (SEY 190 artiklan 5 kohta)
- III-235 artikla: tutkintaoikeuden käyttämisestä koskevat yksityiskohtaiset säännöt (SEY 193 artikla, *nykyisin Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteinen sopimus*)

⁸ Komission ehdotuksesta ja unionin tuomioistuimen kuuleminen tai tuomioistuimen pyynnöstä ja komission kuuleminen

⁹ Ks. edellä

¹⁰ Päätöksentekomenettely säilyy ennallaan, ellei nykyistä menettelyä ole mainittu.

2.2. Kansallista ratifiointia edellyttävät säädökset

- III-13 artikla: kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien laajentaminen; yksimielisyys neuvostossa ja Euroopan parlamentin hyväksyntä (SEY 22 artikla, *nykyisin yksimielisyys neuvostossa ja Euroopan parlamentin kuuleminen*)
- III-232 artikla: yhdenmukainen vaalimenettely; neuvoston yksimielinen päätös Euroopan parlamentin ehdotuksesta ja tämän annettua hyväksynnän (SEY 190 artikla)
- I-53 artiklan 3 kohta: unionin varojen vahvistaminen, varaluokkien lisääminen tai poistaminen; yksimielisyys neuvostossa ja Euroopan parlamentin kuuleminen (SEY 269 artikla)

2.3. Määräenemmistö neuvostossa ja Euroopan parlamentin hyväksyntä

- I-54 artikla: monivuotinen rahoituskehys (*neuvosto hyväksyy yksimielisesti ensimmäisen perustuksen voimaantulon jälkeisen rahoituskehysten*) (uusi)
- I-53 artiklan 4 kohta: unionin varoja koskevat menettelysäännöt (SEY 269 artikla)

2.5. Määräenemmistö neuvostossa ja Euroopan parlamentin kuuleminen

- III-11 artikla: unionin kansalaisten diplomaatti- ja konsulisuojelua helpottavat toimenpiteet (SEY 20 artikla, *nykyisin jäsenvaltiot vahvistavat tarpeelliset säännöt keskenään*)

2.4. Yksimielisyys neuvostossa ja Euroopan parlamentin hyväksyntä

- III-8 artiklan 1 kohta: toimenpiteet syrjinnän torjumiseksi (SEY 13 artiklan 1 kohta, *nykyisin yksimielisyys neuvostossa ja Euroopan parlamentin kuuleminen*)
- III-175 artikla: Euroopan syyttäjänviraston perustaminen, sen perussäännön sekä toimintaa koskevien sääntöjen vahvistaminen ***** (uusi)

2.5. Yksimielisyys neuvostossa ja Euroopan parlamentin kuuleminen

- III-10 artikla: kansalaisuus; äänioikeus ja vaalikelpoisuus (SEY 19 artikla)
- III-46 artiklan 3 kohta: sellaisten toimenpiteiden hyväksyminen, jotka koskevat pääomanliikkeitä kolmansiin maihin tai kolmansista maista ja jotka yhteisön oikeudessa merkitsevät taantumista pääomanliikkeiden vapauttamisessa (SEY 57 artiklan 2 kohdan loppuosa, *nykyisin yksimielisyys neuvostossa*)
- III-64 artikla: lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen** (SEY 94 artikla)
- III-104 artiklan 1 kohdan c, d, f ja g alakohdat: sosiaalipolitiikka; työntekijöiden sosiaaliturva ja sosiaalinen suojeleminen, työntekijöiden suojeleminen työsopimuksen päättyessä, työntekijöiden ja työnantajan edustaminen ja heidän etujensa kollektiivinen turvaaminen, kolmansien maiden kansalaisten työnteon ehdot *¹¹ (SEY 137 artikla)
- III-130 artiklan 2 kohta: ympäristö; verotukselliset toimenpiteet, kaavoitusta ja maankäyttöä koskevat toimenpiteet sekä toimenpiteet, jotka koskevat energiahuoltoa ja valintaa eri energialähteiden välillä*¹² (SEY 175 artiklan 2 kohta)
- III-170 artiklan 3 kohta: oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla; perheoikeudelliset toimenpiteet ¹³ ***** (SEY 65 artikla, *nykyisten määräysten mukaan mahdollisuus siirtyä yhteis-päätösmenettelyyn neuvoston yksimielisellä päätöksellä 1.5.2004 alkaen*)

¹¹ Mahdollisuus siirtyä d, f ja g alakohdissa tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen neuvoston yksimielisellä eurooppapäätöksellä

¹² Mahdollisuus siirtyä tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen neuvoston yksimielisellä eurooppapäätöksellä.

- III-178 artikla: poliisiyhteistyö; niiden edellytysten ja rajoitusten vahvistaminen, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden viranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella ***** (SEU 32 artikla)
- III-176 artiklan 3 kohta: poliisiyhteistyö; toimenpiteet viranomaisten välisen operatiivisen yhteistyön vahvistamiseksi ***** (SEU 30 artiklan 1 kohdan a alakohta)
- III-76 artiklan 13 kohdan toinen alakohta: talouspolitiikka; liiallisia ylijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjan korvaaminen¹⁴ (SEY 104 artiklan 14 kohdan toinen alakohta)

MUUT KUIN LAINSÄÄTÄMISJÄRJESTYKSESSÄ HYVÄKSYTTÄVÄT SÄÄDÖKSET

3.1. Määräenemmistö neuvostossa ja Euroopan parlamentin kuuleminen

- III-52 artikla: kilpailua koskevat säädökset (SEY 83 artikla)
- III-58 artikla: valtiontukia koskevat säädökset (SEY 89 artikla)
- III-100 artiklan 2 kohta: jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikassaan huomioon ottamien suuntaviivojen vahvistaminen Eurooppa-neuvoston päätelmien perusteella¹⁵ (SEY 128 artiklan 2 kohta)
- III-149 artiklan 4 kohta: tutkimuksen erityisohjelmat** (SEY 166 artiklan 4 kohta)
- III-154 artikla: tutkimus, yhteisyritysten perustaminen** (SEY 172 artiklan 1 kohta)
- III-291 artiklan 2 kohta: tilintarkastustuomioistuimen jäsenten nimittäminen (SEY 247 artiklan 3 kohta)
- III-164 artikla: OSA-asiat; viranomaisten välisen sekä viranomaisten ja komission välisen hallinnollisen yhteistyön varmistaminen (SEY 66 artikla, *nykyisin yksimielisyys neuvostossa ja mahdollisuus siirtyä yhteispäätösmenettelyyn neuvoston yksimielisellä päätöksellä 1.5.2004 alkaen*)
- III-167 artiklan 3 kohta: väliaikaiset toimenpiteet joukkomaahantulon aiheuttaman hätätilan vuoksi (SEY 64 artiklan 2 kohta, *nykyisin määräenemmistö neuvostossa*)
- III-215 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta: YUTP; varainhoito, erityisesti I-40 artiklan 1 kohdan mukaiset unionin ulkopuolella toteutettavien tehtävien valmistelutoimet, jotka rahoitetaan unionin talousarviosta (uusi)
- III-227 artikla: kansainväliset sopimukset (*YUTP-alan sopimuksissa ei parlamentin kuulemista. Sopimukset, joissa taas edellytetään parlamentin hyväksyntää, on lueteltu 7 kohdan kolmannessa alakohdassa. Yksimielisyyttä edellytetään, jos a) sopimus koskee alaa, jolla sisäiset määräykset annetaan yksimielisesti, b) tehdään assosiaatiosopimus tai c) unioni liittyy ihmisoikeuksien tai perusvapauksien suojaamista koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen.*)¹⁶ (SEY 300 artikla, *nykyisin parlamentin kuuleminen muiden paitsi kauppapolitiikan alan sopimusten osalta*)
- III-318 artiklan 2 kohta: niiden sääntöjen ja menettelyjen vahvistaminen, joita noudattaen unionin omia varoja koskevan sääntelyn mukaiset talousarvioon otetut tulot annetaan komission käyttöön sekä toimenpiteet, joita tarvittaessa sovelletaan käteisvarojen saamiseksi¹⁷ (*siirtyminen määräenemmistöön neuvostossa 1.1.2007*) (SEY 279 artiklan 2 kohta, *nykyisin yksimielisyys neuvostossa*)
- III-330 artikla: merentakaiset alueet; edellytysten määrittely perustuslain soveltamiseen kyseisiin alueisiin (SEY 299 artikla)
- III-74 artikla: talouspolitiikka; erityisoikeuksien antamista rahoituslaitoksissa koskevan kiellon soveltamiseksi tarvittavat määritelmät (SEY 102 artikla, *nykyisin 252 artiklan mukainen yhteistoimintamenettely*)

¹³ Ks. edellä

¹⁴ EKP:n kuuleminen

¹⁵ Työllisyyskomitean kuuleminen

¹⁶ Valuuttakurssijärjestelmää ja raha- ja valuuttaoloja koskevien sopimusten osalta poikkeuksista III-227 artiklan menettelyihin säädetään III-228 artiklassa.

¹⁷ Tilintarkastustuomioistuimen kuuleminen

- III-75 artikla: talouspolitiikka; EU:n toimielinten, kansallisten viranomaisten, julkisten yritysten ym. hyväksi tehtävien luottojärjestelyiden ja niiltä hankittavien velkasitoumusten kiellon soveltamiseksi tehtävien määritelmien täsmentäminen (SEY 103 artikla, *nykyisin yhteistoimintamenettely*)
- III-78 artikla: rahapolitiikka; toimenpiteet liikkeeseen laskettavien metallirahojen yksikköarvojen ja teknisten eritelmien yhdenmukaistamiseksi¹⁸ (SEY 106 artikla, *nykyisin 252 artiklan mukainen yhteistoimintamenettely*)
- III-79 artiklan 6 kohta: rahapolitiikka; EKP:n perussäännön tietyissä määräyksissä tarkoitettujen toimenpiteiden vahvistaminen¹⁹ (SEY 107 artiklan 6 kohta)
- III-82 artiklan 3 kohta: rahapolitiikka; niiden rajojen ja ehtojen vahvistaminen, joiden mukaisesti EKP voi määrätä yrityksille sakkoja tai uhkasakkoja²⁰ (SEY 110 artiklan 3 kohta)
- III-92 artiklan 2 kohta: euron käyttöönoton edellytysten täyttymisen toteaminen (*neuvosto päättää Eurooppa-neuvostossa käydyin keskustelun jälkeen*) (SEY 122 artiklan 2 kohta)

3.2. Määräenemmistö neuvostossa

- III-127 artikla: maatalouspolitiikan alan muut kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset (SEY 37 artiklan 2 kohta, *nykyisin määräenemmistö neuvostossa ja Euroopan parlamentin kuuleminen*)
- III-14 artiklan 3 kohta: suuntaviivat tasapainoisen edistymisen takaamiseksi kaikilla sisämarkkinoihin liittyvillä aloilla (SEY 14 artiklan 3 kohta)
- III-39 artikla: yhteisen tullitariffin tullien vahvistaminen (SEY 26 artikla)
- III-138 artiklan 3 kohta: syrjinnän poistaminen liikenteen alalla** (SEY 75 artiklan 3 kohta)
- III-61 artikla: vapautukset ja palautukset maastaviennistä muihin jäsenvaltioihin ja tasoitusmaksut maahantuonnissa jäsenvaltioista (SEY 92 artikla)
- III-100 artiklan 4 kohta: työllisyyttä koskevat suositukset jäsenvaltioille (SEY 128 artiklan 4 kohta)
- III-106 artikla: työmarkkinaosapuolten välisten muiden sopimusten soveltaminen (SEY 139 artiklan 2 kohta)
- III-182 artiklan 4 kohdan b alakohta: koulutusta, ammatillista koulutusta, nuorisoa ja urheilua koskevat suositukset (SEY 149 artiklan 4 kohdan toinen luetelmakohta)
- III-181 artiklan 5 kohdan b alakohta: kulttuurialaa koskevat suositukset (SEY 151 artiklan 5 kohdan toinen luetelmakohta, *nykyisin yksimielisyys neuvostossa*)
- III-179 artiklan 6 kohta: kansanterveyden alaa koskevat suositukset (SEY 152 artiklan 4 kohdan loppuosa)
- III-306 artikla: Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, ulkoasiainministerin sekä komission, tilintarkastustuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen jäsenten palkkojen, korvausten ja eläkkeiden vahvistaminen sekä talous- ja sosiaalikomitean jäsenten korvausten vahvistaminen (SEY 210, 247(8) ja 259 artikla)
- III-292 artikla: alueiden komitean jäsen- ja varajäsenluettelon vahvistaminen (SEY 263 artikla)
- III-296 artikla: talous- ja sosiaalikomitean jäsenluettelon vahvistaminen²¹ (SEY 259 artikla)
- III-161 artikla: OSA-asiat; arviointijärjestelmiä koskevien sääntöjen vahvistaminen
- III-201 artiklan 2 kohta: YUTP²²; a) Eurooppa-neuvoston eurooppapäätöksen perusteella hyväksyttävät unionin toiminnot ja kannat, b) päätös, joka perustuu ehdotukseen, jonka ministeri esittää neuvostolle sen jälkeen kun Eurooppa-neuvosto on omasta aloitteestaan tai ministerin itsensä aloitteesta sitä häneltä nimenomaisesti pyytänyt; c) unionin toiminnan tai kannan täytäntöönpa-

¹⁸ EKP:n kuuleminen

¹⁹ Komission ehdotuksesta, kun EKP:a on kuultu tai EKP:n suosituksesta kun komissiota on kuultu.

²⁰ Ks. edellä.

²¹ Komission kuuleminen

²² YUTP:n alalla neuvosto tekee päätöksen jäsenvaltion, ulkoministerin tai komission tukeman ulkoministerin aloitteesta. Jos neuvosto ei tee ratkaisuaan ulkoministerin aloitteesta, määräenemmistöön vaaditaan 2/3 jäsenvaltioista ja 3/5 unionin väestöstä.

- no; d) erityisedustajan nimittäminen III-203 artiklan mukaisesti²³ (SEU 23 artiklan 2 kohta) *(Kohtaa ei sovelleta päätöksiin, joilla merkitystä sotilaallisiin tai puolustuksellisiin kysymyksiin).*
- III-222 artikla: taloudellinen, tekninen ja rahoitusyhteistyö kolmansien maiden kanssa; päätökset silloin kun tilanne kolmannessa maassa edellyttää unionin kiireellistä rahoitusapua (uusi)
 - III-224 artikla: YUTP:n alalla päätetyn unionin kannan tai toiminnan nojalla tehtävät rajoitus-toimenpiteet²⁴ (SEY 301 artikla)
 - III-215 artiklan 3 kohdan toinen ja kolmas alakohta: YUTP; varainhoito, erityisesti I-40 artiklan 1 kohdan mukaiset unionin ulkopuolella toteutettavien tehtävien valmistelutoimet, jotka rahoitetaan jäsenvaltioiden rahoitusosuuksista koostuvasta käynnistysrahastosta²⁵ (uusi)
 - III-227 artiklan 10 kohta: kansainväliset sopimukset; sopimuksen soveltamisen keskeyttäminen ja sopimuksella perustetussa elimessä unionin nimissä esitettävien kantojen määrittely²⁶ (SEY 300 artiklan 2 kohdan toinen alakohta)
 - III-228 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, 2 ja 3 kohta: euron keskuskurssin vahvistaminen, kumoaminen ja muuttaminen valuuttakurssijärjestelmässä; suuntaviivojen laatiminen valuuttakurssijärjestelmään kuulumatonta valuuttaa koskevaa valuuttakurssipolitiikkaa varten sekä raha- ja valuuttaoloja koskevien sopimusneuvottelujen järjestäminen ja sopimusten tekeminen²⁷ (SEY 111 artikla)
 - III-231 artikla: yksityiskohtaisten sääntöjen määrittelemine I-42 artiklan yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanolle²⁸ (uusi)
 - III-311 artikla: talousarvio; luvan antaminen edellisen vuoden talousarvion kahdestoistaosan ylitykseen tapauksissa, joissa uutta talousarviota ei ole annettu varainhoitovuoden alkuun mennessä (SEY 273 artikla)
 - III-325 artiklan 2 kohta: oikeuden myöntäminen tiiviimmän yhteistyön toteuttamiseen YUTP:n alalla (SEU 27 c artikla, *nykyisin mahdollisuus nk. hätäjarruun*)
 - I-58 artiklan 3 kohta: unionin jäsenyys; oikeuksien väliaikainen pidättäminen (SEU 7 artiklan 3 kohta)
 - III-71 artiklan 2 kohta: suositus talouspolitiikan yleislinjoista (SEY 99 artiklan 2 kohta)
 - III-71 artiklan 4 kohta: suosituksen antaminen jäsenvaltiolle, jonka talouspolitiikka ei ole yleislinjjen mukaista²⁹ (SEY 99 artiklan 4 kohta)
 - III-72 artikla: talouspolitiikka; taloudellisen tilanteen kannalta aiheelliset toimenpiteet; rahoitusapu jäsenmaalle, jolle luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat ovat aiheuttaneet vaikutuksia (SEY 100 artikla)
 - III-76 artikla: talouspolitiikka; jäsenmaan liiallista alijäämää koskevat suositukset ja toimenpiteet³⁰ *(liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjan määräysten soveltamista koskevat säännöt vahvistetaan Euroopan parlamentin kuulemisen jälkeen)* (SEY 104)
 - III-86 artikla: talous- ja rahoituskomitean kokoonpanoa koskevat säännöt³¹ (SEY 114 artiklan 3 kohta)

²³ Nk. hätäjarru: Jäsenvaltio voi elintärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä johtuen vastustaa määräenemmistöpäätöksentekoa. Jollei ao. jäsenvaltion kanssa päästä ratkaisuun, neuvosto voi määräenemmistöllä siirtää asian Eurooppa-neuvoston yksimielisesti ratkaistavaksi.

²⁴ Ulkoministerin ja komission yhteisestä ehdotuksesta

²⁵ Ulkoministerin ehdotuksesta

²⁶ Ulkoministerin tai komission ehdotuksesta.

²⁷ 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ja 2 kohdassa komission suosituksesta ja EKP:a kuultuaan tai EKP:n suosituksesta; 3 kohdassa komission suosituksesta ja EKP:a kuultuaan

²⁸ Komission ja ulkoministerin yhteisestä ehdotuksesta

²⁹ Määräenemmistöön ei lasketa ko. jäsenmaan ääntä. Määräenemmistö= muiden jäsenmaiden äänen enemmistö, joka edustaa 3/5 ko. maiden väestöstä.

³⁰ Ks. edellä

³¹ EKP:n ja ko. komitean kuuleminen

- III-90 artikla: euroalueen erityismääräykset: yhteiset kannat ja yhtenäisen edustuksen varmistaminen kv. rahoituslaitoksissa ja –konferensseissa³² (*yksimielisyyttä vaativien säädösten edellytyksenä on yksimielisyys*) (uusi)
- III-95 artikla: euroalueen siirtymämääräykset; keskinäisen avun antaminen alueeseen kuulumattomalle jäsenmaalle, jolla on maksutasevaikeuksia tai niiden uhka (SEY 119 artikla)

3.3. Määräenemmistö neuvostossa ja Euroopan parlamentin hyväksyntä

- III-325 artiklan 1 kohta: oikeuden myöntäminen tiiviimmän yhteistyön toteuttamiseen muilla kuin YUTP:n alalla (*Nykyisin tiiviimmän yhteistyön aloittamisesta OSA-asioissa määrätään SEU 43 artiklassa. Euroopan parlamenttia kuullaan.*)
- I-58 artiklan 1 kohta: unionin jäsenyys; unionin arvojen loukkaamista koskevan vaaran toteaminen³³ (*4/5 enemmistö neuvostossa ja 2/3 annetuista äänistä parlamentissa, jotka edustavat jäsenten enemmistöä*) (SEU 7 artiklan 1 kohta)

3.4. Yksimielisyys neuvostossa

- III-57 artiklan 2 kohta: päätökset, jotka koskevat valtion tukien soveltumista yhteismarkkinoille kilpailuun liittyvällä alalla (SEY 88 artiklan 2 kohta)
- III-106 artikla: työmarkkinaosapuolten kanssa tehtyjen sopimusten soveltaminen III-104 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen kysymysten osalta (SEY 139 artiklan 2 kohta)
- III-339 artikla: yhteisön toimielimissä käytettäviä kieliä koskevan sääntelyn vahvistaminen (SEY 290 artikla)
- III-342 artiklan 2 kohta: niiden tuotteiden luettelon muuttaminen, joita koskevat aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden kauppaa tai tuotantoa koskevat määräykset (SEY 296 artiklan 2 kohta)
- III-191 artikla: merentakaisien maiden ja alueiden assosiointia koskevien sääntöjen ja menettelyiden hyväksyminen (SEY 187 artikla)
- III-201 artiklan 1 kohta; YUTP³⁴ (*Poikkeukset, joissa neuvosto tekee päätökset määräenemmistöllä, on lueteltu 2 kohdassa*) (SEU 23 artiklan 2 kohta)
- I-40 artiklan 4 kohta ja III-210 artikla: yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka³⁵ (SEU 17 artikla)
- III-295 artikla: talous- ja sosiaalikomitean kokoonpanon vahvistaminen (*kokoonpano määritellään nykyisin SEY 258 artiklassa*)
- III-92 artiklan 3 kohta: euroalueeseen liittyminen; sen kurssin vahvistaminen, jolla euro korvaa ko. jäsenvaltion valuutan sekä muut euron käyttöönottamiseksi tarvittavat toimenpiteet³⁶ (SEY 123 artiklan 5 kohta)

3.5. Yksimielisyys neuvostossa ja Euroopan parlamentin hyväksyntä

³² Ainoastaan euroalueeseen kuuluvat jäsenmaat äänestävät. Määräenemmistö on enemmistö euroalueeseen kuuluvien jäsenmaiden edustajien äänistä, jotka edustavat 3/5 näiden jäsenmaiden väestöstä.

³³ Jäsenvaltioiden kolmasosan, Euroopan parlamentin tai komission perustellusta ehdotuksesta.

³⁴ YUTP:n alalla neuvosto tekee päätöksen jäsenvaltion, ulkoministerin tai komission tukeman ulkoministerin aloitteesta. Jäsenvaltiolla on mahdollisuus äänestämästä pidättäytymiseen. Artiklan 3 kohdan mukaan määräenemmistöpäätöksentekoon voidaan siirtyä Eurooppa-neuvoston yksimielisellä päätöksellä, pl. kysymykset, joilla sotilaallista tai puolustukseen liittyvää merkitystä.

³⁵ Ulkoministerin tai jäsenvaltion ehdotuksesta

³⁶ EKP:n kuuleminen

- III-171 artiklan 2 kohdan d alakohta: niiden rikosoikeudellisen menettelyjen erityistekijöiden määrittäminen, joista voidaan antaa vähimmäissääntöjä 2 kohdan mukaisesti ***** (uusi)
- III-172 artiklan 1 kohdan toinen alakohta: sellaisten rikollisuuden alojen lisääminen, joilla voidaan vahvistaa rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevia vähimmäissääntöjä ***** (uusi)
- I-17 artikla: joustolauseke (SEY 308, *nykyisin Euroopan parlamentin kuuleminen*)

3.6. Yksimielisyys neuvostossa ja Euroopan parlamentin kuuleminen

- III-228 artikla 1 kohdan ensimmäinen alakohta: muodollisten sopimusten tekeminen valuuttakurssijärjestelmästä, joka koskee euron suhdetta muihin valuuttoihin ³⁷ (SEY 111 artikla)

3.7. Yksinkertainen enemmistö neuvostossa

- III-102 artikla: työllisyyskomitean perustaminen³⁸ (SEY 130 artikla)
- III-111 artikla: sosiaalisen suojelun komitean perustaminen³⁹ (SEY 144 artikla)
- III-249 artikla: perussopimuksessa tarkoitettuja komiteoita koskevat säännöt⁴⁰ (SEY 209 artikla)

3.8. Yksimielisyys Eurooppa-neuvostossa

- I-23 artiklan 4 kohta ja III-245 artikla: neuvoston kokoonpanojen kiertävää puheenjohtajuutta koskevat säännöt (uusi)
- I-23 artiklan 3 kohta: neuvoston kokoonpanojen vahvistaminen (uusi)
- I-24 artiklan 4 kohdan toinen alakohta: siirtyminen neuvoston yksimielisestä päätöksenteosta määräenemmistöpäätöksentekoon⁴¹ (uusi)
- I-25 artiklan 3 kohta: komissaarien vuorottelujärjestelmän vahvistaminen (uusi)
- I-39 artiklan 8 kohta: YUTP; siirtyminen neuvostossa määräenemmistöpäätöksentekoon muissa kuin III osassa tarkoitetuissa tapauksissa
- I-40 artiklan 2 kohta: siirtyminen yhteiseen puolustukseen⁴² (uusi)
- III-194 artikla: ulkoinen toiminta; unionin strategisten etujen ja tavoitteiden määrittely⁴³ (uusi)

3.10. Yksimielisyys Eurooppa -neuvostossa ja Euroopan parlamentin hyväksyntä

- I-19 artiklan 2 kohta: Euroopan parlamentin kokoonpano (uusi)
- I-58 artiklan 2 kohta: unionin jäsenyys; unionin arvojen loukkaamisen toteaminen⁴⁴ (*2/3 annetuista äänistä parlamentissa, jotka edustavat jäsenten enemmistöä*) (SEU 7 artiklan 2 kohta, *nykyisin valtion- ja hallitusten kokoonpanossa kokoontuva neuvosto toteaa*)

3.11. Yksimielisyys Eurooppa -neuvostossa ja Euroopan parlamentin kuuleminen

³⁷ EKP:n tai komission suosituksesta ja EKP:a kuultuaan

³⁸ Euroopan parlamentin kuuleminen

³⁹ Euroopan parlamentin kuuleminen

⁴⁰ Komission kuuleminen

⁴¹ Eurooppa-neuvosto tekee päätöksen omasta aloitteestaan. Aloitteet toimitetaan kansallisille parlamenteille vähintään neljä kuukautta ennen päätöksen tekemistä.

⁴² Eurooppa-neuvosto suosittelee kansallista ratifiointia

⁴³ Neuvoston suosituksesta

⁴⁴ Jäsenvaltioiden kolmasosan tai komission ehdotuksesta

- I-24 artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta: siirtyminen erityisestä tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen perustuslain III osaan kuuluvissa kysymyksissä⁴⁵ (uusi)

* = Alueiden komitean ja talous- ja sosiaalikomitean kuuleminen

** = Talous- ja sosiaalikomitean kuuleminen

*** = Alueiden komitean kuuleminen

**** = Kansainvälisiin sopimuksiin sovelletaan III-227 artiklaa

***** = Komission aloitteen lisäksi säädös voidaan antaa aloitteesta, jota ¼ jäsenvaltioista kannattaa. Neuvoston tehdessä päätöksen määränemmistöllä edellytetään I-24 artiklan mukaisesti 2/3 jäsenvaltioista ja 3/5 unionin väestöstä.

⁴⁵ Omasta aloitteestaan kuuden kuukauden harkinta-ajan jälkeen