

VNS /2005 vp

**VALTIO NEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE  
EUROOPAN UNIONIN PERUSTUSLAKISOPIMUKSESTA**

## SISÄLLYSLUETTELO

1	Selonteon lähtökohdat.....	4
1.1	<b>Pohdintatauko perustuslakisopimuksen ratifioinnissa.....</b>	4
1.2	<b>Unionin toiminta pohdintatauon aikana .....</b>	5
1.3	<b>Millainen unionin tulisi olla tulevaisuudessa .....</b>	6
1.3.1	Unionin perusluonne ja päätöksenteko .....	6
1.3.2	Unionin oikeutus kansalaisten näkökulmasta .....	7
1.3.3	Taloudellisten toimintaedellytysten turvaaminen .....	8
1.3.4	Ihmisten ja ympäristön hyvinvoinnin edistäminen .....	10
1.3.5	Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue.....	11
1.3.6	Muista unionin politiikoista .....	12
1.3.7	Unionin kansainvälinen asema.....	12
1.3.8	Unionin laajentuminen .....	14
2	Perustuslakisopimuksen tausta, valmistelu ja tavoitteet .....	15
2.1	<b>Nizzan ja Laekenin julistukset.....</b>	15
2.2	<b>Valmistelukunta ja hallitustenvälinen konferenssi.....</b>	16
2.3	<b>Asian valmistelu Suomessa.....</b>	17
2.4	<b>Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja niiden toteutuminen.....</b>	18
3	Perustuslakisopimuksen keskeinen sisältö .....	19
3.1	<b>Perustuslakisopimuksen rakenne, luonne ja suhde unionin nykyisiin perussopimuksiin.....</b>	19
3.1.1	Nykyisten perussopimusten kumoaminen ja oikeudellinen jatkuvuus .....	19
3.1.2	Perustuslakisopimuksen rakenne.....	20
3.1.3	Perustuslakisopimuksen oikeudellinen luonne.....	22
3.1.4	Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta .....	23
3.2	<b>Perustuslakisopimuksen keskeinen sisältö ja merkitys .....</b>	24
3.2.1	Yleiset kysymykset ja keskeiset periaatteet .....	24
3.2.1.1	Unionin arvot ja tavoitteet .....	24
3.2.1.2	Unionin kansalaisuus .....	25
3.2.1.3	Unionin oikeushenkilöllisyys.....	26
3.2.1.4	Unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako.....	27
3.2.1.4.1	Yleistä.....	27
3.2.1.4.2	Unionin toimivallan ala.....	27
3.2.1.4.3	Unionin toimivallan luonne.....	29
3.2.1.4.4	Unionin toimivallan käyttöä koskevat periaatteet .....	32
3.2.1.5	Unionin oikeuden ensisijaisuus ja vilpittömän yhteistyön periaate .....	33
3.2.1.6	Demokratian toteutuminen unionissa .....	35
3.2.1.7	Unionin jäsenyys.....	36
3.2.1.8	Tiiviimpi yhteistyö.....	37
3.2.1.9	Unionin varainhoito .....	39
3.2.1.10	Unionin tunnukset .....	41
3.2.1.11	Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta .....	41
3.2.2	Unionin perusoikeusulottuvuus .....	44
3.2.2.1	Yleistä .....	44
3.2.2.2	Perusoikeudet perustuslakisopimuksessa.....	44
3.2.2.3	Perusoikeuskirja .....	45
3.2.2.3.1	Aineellisten oikeuksien kattavuus .....	45

3.2.2.3.2	Yleiset määräykset .....	47
3.2.2.4	Unionin liittyminen Euroopan hmisoikeussopimukseen .....	49
3.2.2.5	Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta .....	50
3.2.3	Unionin toimielimet, päätöksentekomenettelyt ja säädökset .....	53
3.2.3.1	Unionin toimielinjärjestelmä.....	53
3.2.3.1.1	Euroopan parlamentti.....	54
3.2.3.1.2	Eurooppa-neuvosto .....	55
3.2.3.1.3	Ministerineuvosto.....	56
3.2.3.1.4	Määräenemmistön määritelmä ministerineuvostossa ja Eurooppa- neuvostossa .....	58
3.2.3.1.5	Euroopan komissio .....	59
3.2.3.1.6	Unionin ulkoasiainministeri.....	61
3.2.3.1.7	Euroopan unionin tuomioistuin .....	62
3.2.3.1.8	Unionin muut toimielimet ja neuvoa-antavat elimet.....	64
3.2.3.1.9	Toimielimiin liittyvät siirtymämääräykset .....	64
3.2.3.2	Päätöksentekomenettelyt.....	66
3.2.3.3	Unionin säädökset.....	69
3.2.3.4	Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta .....	71
3.2.4	Kansallisten parlamenttien asema.....	76
3.2.4.1	Kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeus ja toissijaisuusperiaatteen valvonta	77
3.2.4.2	Muut perustuslakiosopimuksessa kansallisille parlamenteille osoitetut uudet tehtävät ja parlamenttien väliset yhteistyömuodot.....	79
3.2.4.3	Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta .....	79
3.2.5	Unionin politiikat ja toiminta .....	82
3.2.5.1	Yleistä .....	82
3.2.5.2	Sisäiset politiikat ja toimet .....	82
3.2.5.2.1	Uudet oikeusperustat ja politiikka-alat.....	82
3.2.5.2.2	Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue.....	86
3.2.5.2.3	Muita aloja koskevat politiikat.....	92
3.2.5.3	Unionin ulkoinen toiminta .....	100
3.2.5.3.1	Unionin ulkoisen toiminnan tavoitteet ja keskeiset periaatteet.....	101
3.2.5.3.2	Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka.....	102
3.2.5.3.3	Yhteinen kauppapolitiikka.....	106
3.2.5.3.4	Ulkaisen toiminnan muut kysymykset.....	108
3.2.5.3.5	Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta .....	111
3.2.6	Sopimuksen hyväksyminen ja voimaantulo .....	114
3.2.6.1	Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta .....	115
3.2.7	Sopimuksen tarkistusmenettelyt ja valtuutuslausekkeet .....	115
3.2.7.1	Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta .....	119
3.2.8	Sopimuksen pöytäkirjat.....	120
3.2.8.1	Neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskeva pöytäkirja.....	120
3.2.8.1.1	Ahvenanmaan erityisasema.....	122
3.2.8.2	Muut pöytäkirjat.....	123
3.2.8.3	Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta .....	123
3.2.9	Päätösasiakirja ja siihen liitetyt julistukset.....	125
4	Perustuslakiosopimuksen suhteesta Suomen perustuslakiin .....	125

## 1 Selonteon lähtökohdat

### 1.1 Pohdintatauko perustuslakisopimuksen ratifiointissa

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

Euroopan unionin jäsenvaltiot aloittivat ratifiointiprosessin kukin oman valtiosääntönsä mukaisesti. Tilanne muuttui olennaisesti touko-kesäkuun vaihteessa 2005, kun Ranskassa ja Alankomaissa järjestetyissä kansanäänestyksissä selvä enemmistö äänesti sopimuksen ratifioimista vastaan.

Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuussa 2005 ottaa perustuslakisopimuksen suhteen pohdintatauon. Eurooppa-neuvoston julkilausuman mukaan ”pohdinta-aikana kussakin maassa käydään laaja keskustelu, johon otetaan mukaan niin kansalaiset, kansalaisyhteiskunta, työmarkkinaosapuolet, kansalliset parlamentit kuin poliittiset puolueetkin. Tätä aktivoivaa keskustelua, jota jo käydään useissa jäsenvaltioissa, on vahvistettava ja laajennettava. Myös unionin toimielinten tulee osallistua keskusteluun; tässä suhteessa komissiolla on merkittävä tehtävä.” Eurooppa-neuvosto päätti palata asiaan vuoden 2006 ensimmäisellä vuosipuoliskolla eli Itävallan puheenjohtajakaudella tehdäkseen kokonaisarvion jäsenvaltioissa käydyistä keskusteluisista ja päättääkseen prosessin jatkosta.

Eurooppa-neuvosto ei ottanut kantaa siihen, tulisiko jäsenvaltioiden jatkaa ratifiointiprosessia pohdintatauon aikana. Kukin jäsenvaltio päättää siitä itse oman tilannearvionsa pohjalta. Kolme jäsenvaltiota on sen jälkeen päättänyt oman sisäisen ratifiointiprosessinsa. Tähän mennessä yhteensä 13 jäsenvaltiota on saattanut kansallisen ratifiointimenettelynsä päätökseen, ja niistä yhdeksän on tallentanut ratifioimiskirjansa Italian hallituksen huostaan.

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

Valtioneuvosto pitää edelleen perustuslakisopimusta tarpeellisenä parannuksena unionin nykyisiin perussopimukseen verrattuna. Eduskunnan kanta voisi myötävaikuttaa myös myönteisen ilmapiirin syntymiseen Euroopassa ennen asian käsittelyä Eurooppa-neuvostossa.

Perustuslakisopimusta koskevan yksityiskohtaisen tarkastelun lisäksi selontekoon sisältyy yleisluontoinen osuus siitä, miten unionia tulisi kehittää tulevaisuudessa. Selonteossa käsitellään lyhyesti myös unionin laajentumista, joka liittyy kiinteästi unionin tulevaisuudesta Euroopassa käytävään keskusteluun. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan UaVL 9/2005 vp huomiota tarpeeseen käydä laajentumispolitiikasta perusteellista poliittista keskustelua.

Tämän Suomen perustuslain 44 §:n mukaisen valtioneuvoston selonteon tarkoituksena on pohjustaa perustuslakisopimusta ja Euroopan tulevaisuutta koskevaa laajaa keskustelua eduskunnassa. Valtioneuvosto toivoo, että selonteko olisi hyödyksi myös Euroopan unionin tulevaisuudesta käytävässä kansalaiskeskustelussa.

## 1.2 Unionin toiminta pohdintatauon aikana

Perustuslakisopimusta ja unionin tulevaisuutta koskeva keskustelu on käynnistynyt unionin tasolla verkkaisesti. Joulukuussa 2005 kokontuvalle Eurooppa-neuvostolle annetaan lyhyt raportti siihen mennessä käydystä keskustelusta. Vielä ei ole tarkemmin tiedossa, millä tavalla asiaan palataan Itävallan puheenjohtajakaudella.

Suomen puheenjohtajakauden lähtökohdat perustuslakisopimuksen ja unionin tulevaisuuskeskustelun suhteen riippuvat paljolti edellisten puheenjohtajakausten tuloksista. Siitä syystä on vielä liian varhaista tehdä päätöksiä tai yksityiskohtaisia suunnitelmia puheenjohtajakauden suhteen. Yleinen lähtökohta on, että unionin kehittäminen, erityisesti sen toiminta- ja päätöksentekokyvyn vahvistaminen, on Suomen etujen mukaista ja että Suomi tulee toimimaan aktiivisesti näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tulosten saavuttamisessa toiminnan oikea ajoitus ja realistinen arvio kokonaistilanteesta ovat keskeisiä tekijöitä. Niiden saavuttamiseksi valtioneuvosto on tiiviisti yhteydessä muihin jäsenvaltioihin sekä unionin instituutioihin.

Keskustelu unionin tulevaisuudesta ja eri mahdollisuuksista perustuslakisopimuksen sisältämien uudistusten täytäntöönpanoon on tärkeää ja valtioneuvosto toivoo, että sitä käydään vilkkaasti myös Suomessa. Unioni ei kuitenkaan voi keskittyä pelkästään siihen. Unionin ja jäsenvaltioiden on nyt samanaikaisesti saatava lisää vauhtia unionin arkiseen työhön, tämänhetkisen asialistan käsittelyyn. Unioni voi tehdä enemmän ja toimia tehokkaammin myös nykyisten perussopimusten nojalla, jos jäsenvaltioilla on siihen poliittista tahtoa. Jäsenvaltioiden tulee huolehtia omassa toimivallassaan olevista asioista yhdessä sovittujen päämäärien saavuttamiseksi.

Unionin toiminnan järkevä suuntaaminen on nykyisessä taloudellisessa ja poliittisessa tilanteessa entistäkin tärkeämpää. Unionin tulee juuri nyt keskittyä sellaiseen toimintaan, joka parantaa EU:n mahdollisuuksia vastata tulevaisuuden haasteisiin yhteisönä ja josta saadaan lisäarvoa; toisin sanoen toimintaan, joka on selkeästi kannattavampaa kuin jäsenvaltioiden toiminta erillisinä toimijoina. Unionin yhteisen toimintakyvyn vahvistaminen ja jäsenvaltioiden yksittäisiin toimiin nähden saavutettava lisäarvo voi olla esimerkiksi taloudellista, mutta myös turvallisuutta, tarpeellista poliittista vaikutusvaltaa tai kriisinhallintakykyä tai ihmisten tai ympäristön elinolojen paranemista.

Unionin tulee siis keskittyä toimiin, jotka auttavat sitä menestymään jatkuvasti muuttuvassa maailmassa ja jotka vastaavat myös kansalaisten odotuksia. Nämä toimet koskevat erityisesti turvallisuutta, unionin roolia kansainvälisessä yhteistyössä sekä menestymistä globaalissa taloudessa. Kahdella ensiksi mainitulla alueella unioni onkin kehittynyt varsin hyvin viime aikoina, koska kehitystyöhön on ollut poliittista tahtoa. Jäsenmaissa vallitsee laaja yhteisymmärrys siitä, että unionin tulee ottaa entistä enemmän vastuuta maailmasta ja sen kriisialueiden vakauttamisesta. Oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alueelta kansalaiset odottavat enemmän kuin unioni on tähän mennessä kyennyt tarjoamaan.

Todellinen haaste koskee kuitenkin unionin ja jäsenvaltioiden menestymistä globaalissa taloudessa. Siinä on tehtävää sekä unionilla että jäsenvaltioilla, mutta poliittista tahtoa välttämättömien, mutta vaikeiden päätösten tekemiseen ei ole viime aikoina ollut riittävästi. Unionin tulee tehdä enemmän toimivallassaan olevissa asioissa kuten palvelumarkkinoiden kehittämisessä ja kauppapolitiikassa.

Jäsenvaltioiden tulee huolehtia välttämättömistä rakenne- ja muista uudistuksista. Talouskasvua ja kilpailukykyä tulee parantaa, mutta samalla on huolehdittava ympäristön sekä sosiaalisen suojelun korkeasta tasosta. Eurooppalaisessa keskustelussa Suomi on mainittu tässä yhteydessä malliesimerkkinä. Myös Suomella on silti paljon parannettavaa.

Unionin toiminnan tehostaminen ja toiminnan entistä parempi suuntaaminen olennaisiin asioihin auttaisi myös lähentämään unionia ja sen kansalaisia. Kansalaisten kannalta on olennaista, että unioni pystyy järkevään ja tehokkaaseen toimintaan, eikä tee asioita, jotka tulisi hoitaa kansallisella tai paikallisella tasolla. Unionin tehokasta ja ymmärrettävää toimintaa tulee lisäksi täydentää parantamalla tiedonkulkua Euroopan unionia koskevista asioista.

Valtioneuvosto katsoo, että

*Suomen edun mukaista on kehittää Euroopan unionia edelleen. Aktiivinen osallistuminen unionin toimintaan ja sen kehittämiseen kaikilla tasoilla ja aloilla vahvistaa Suomen asemaa Euroopassa ja maailmassa;*

*Euroopan unioni on muuttunut voimakkaasti. Muutosprosessi jatkuu edelleen sekä globaalin toimintaympäristön muutoksen että unionin laajentumisen ja yhteistyön asteittaisen syventymisen myötä. Perustuslakisopimus muodostaisi eri näkökohdat huomioon ottaen tasapainoisen ja Suomen kannalta hyväksyttävän kokonaisuuden, joka vahvistaisi Euroopan unionin toiminta- ja päätöksentekokykyä tulevaisuuden haasteisiin vastaamiseksi;*

*Suomen tulee olla valmis – myös tulevan EU-puheenjohtajuuskautensa velvoittamana – etsimään yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa ennakkoluulottomasti ratkaisuja, joiden perusteella perustuslakisopimuksen sisältämät uudistukset voitaisiin toteuttaa;*

*unionin toiminta ja sen kehittäminen eivät kuitenkaan voi pysähtyä perustuslakiproessin kohtaamiin vaikeuksiin, vaan unionin tulee tehostaa toimintaansa jo nykyistenkin perussopimusten tarjoamissa puitteissa.*

### **1.3 Millainen unionin tulisi olla tulevaisuudessa**

Pohdintataujan ottaminen perustuslakisopimuksen ratifiointiprosessissa oli oikea ratkaisu, sillä tilanne vaatii eri vaihtoehtojen punnitsemista. Perustuslakisopimusta koskevien kysymysten lisäksi pohdintatauolla keskustelua on käytävä laajemminkin Euroopan unionin tulevaisuudesta kansalaisten tarpeet ja odotukset huomioon ottaen. Jäsenvaltioiden kansanedustuslaitoksilla on tässä keskustelussa erityinen rooli. Valtioneuvosto katsoo, että unionin tulevaisuutta koskevissa pidemmän aikavälin pohdinnoissa olisi otettava huomioon muun muassa seuraavia näkökohtia.

#### **1.3.1 Unionin perusluonne ja päätöksenteko**

Euroopan unioni on jäsenvaltioiden välisillä kansainvälisillä sopimuksilla muodostettu erityislaatuinen jäsenvaltioiden ja kansalaisten poliittinen, taloudellinen ja oikeudellinen yhteisö. Yhdentymisen perustavanlaatuisen poliittinen tavoite on edistää rauhaa ja vakautta Euroopassa. Unionin perustana ovat jäsenvaltioiden yhteiset arvot, kuten vapaus, demokratia, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen sekä oikeusvaltion periaatteisiin sitoutuminen. Sopimuksissa määriteltyjen pää-

määrien saavuttamiseksi jäsenvaltiot ovat siirtäneet osan toimivallastaan käytettäväksi unionin toimielinten päätöksillä.

Unionin toiminnan perustana tulee tulevaisuudessa olla mahdollisimman selkeä, yksinkertainen ja ymmärrettävä perussopimus. Toiminnan ja menettelyjen unionissa on jatkossakin perustuttava jäsenvaltioiden yhdessä sopimiin ja kansallisesti hyväksymiin perussopimuksiin. Kompetenssikompetenssin ja yleistoisivallan tulee säilyä jäsenvaltioilla, unionilla tulee olla vain erityistoimivaltaa; unionin on jatkossakin toimittava jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja niissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Unionin toiminnassa on kunnioitettava toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita. Toimivaltansa puitteissa unionin tulee keskittyä toimiin, jotka vahvistavat Euroopan unionin yhteistä kykyä vastata tulevaisuuden haasteisiin ja joita ei voida toteuttaa yhtä tuloksellisesti jäsenvaltion tasolla. Tällaisia ovat sellaiset esimerkiksi taloudelliseen toimintaan, ihmisten hyvinvointiin, elinympäristöön tai turvallisuuteen liittyvät kysymykset, jotka laajuutensa tai vaikutuksensa vuoksi edellyttävät unionitason toimia. Unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Unionia tulee pyrkiä kehittämään mahdollisimman yhtenäisenä. Tämä lähtökohta ei estä jäsenvaltioiden tiiviimpää yhteistyötä unionissa. Olennaista on, että tiiviimpää yhteistyötä harjoitetaan perussopimusten tarjoamissa puitteissa ja että se on avointa kaikille unionin jäsenvaltioille.

Unionin kaksoisluonne sekä jäsenvaltioiden että kansalaisten yhteisönä tulee säilyttää tulevaisuudessaakin. Jäsenvaltioiden tasavertaisuuden periaate on pienelle jäsenvaltiolle tärkeä ja sitä on pystyttävä toteuttamaan samanaikaisesti kansalaisten yhdenvertaisuuden kanssa. Se edellyttää tarkkaa harkintaa ja tasapainoa muun muassa sen suhteen, miten väestömäärältään erikokoisten jäsenvaltioiden asema määritellään äänimäärien painotuksessa neuvostossa, komission kokoonpanossa ja Euroopan parlamentin paikkajaoissa.

Jäsenvaltioiden tasavertaisuus toteutuu parhaiten yhteisössä, jossa kaikki ovat mukana päätöksenteon eri vaiheissa ja jonka toiminta perustuu yhteisiin sääntöihin. Kansallisen edun ajaminen on tärkeää, mutta samalla on muistettava unionin yhteinen etu. Siinä suhteessa samoin kuin jäsenvaltion tasavertaisuuden takeena unionin yhteiset toimielimet neuvosto, komissio, Euroopan parlamentti ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ovat avainasemassa. Pienen jäsenvaltion kannalta erityisesti itsenäisellä ja vahvalla komissiolla on tärkeä asema. Yhteisömenetelmän laaja-alainen noudattaminen on myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja oikeus- ja sisäasioiden alalla paras tapa turvata unionin toimintakyky, toimielinten välinen tasapaino ja jäsenvaltioiden välinen tasa-arvo.

Unionin laajennuttua sen päätöksenteon tehokkuus on muodostunut yhä suuremmaksi haasteeksi. Tehokas ja päätöksentekokykyinen unioni on Suomen etu. Jäsenyysaikainen kokemus osoittaa, ettei yksimielisyyysvaatimus päätöksenteossa ole paras keino pienen jäsenvaltion etujen turvaamiseksi unionissa. Määräenemmistöpäätöksentekoa tulee sen vuoksi edelleen edistää unionissa.

### 1.3.2 Unionin oikeutus kansalaisten näkökulmasta

Kansalaisten näkökulmasta on olennaista nähdä, että unioni pystyy tehtävänsä ja toimivaltansa puitteissa järkevään ja tehokkaaseen toimintaan. Unionin hyväksyttävyyteen ja sen nauttimaan luottamukseen vaikuttaa myös se, miten hyvin kansalaiset kokevat voivansa vaikuttaa unionin päätöksiin ja kuinka avoimesti he saavat tietoa päätöksenteosta sekä miten kansalaisten perusoikeudet on unionissa turvattu.

Kansalaisten on kyettävä ymmärtämään unionin päätöksentekomekanismeja, vaikka päätöksenteko hajautuu moneen eri paikkaan, myös kotimaan ulkopuolelle. Unionin päätöksentekomenettelyjä tulee selkeyttää tulevaisuudessa. Se on kansalaisten kannalta yhtä tärkeää kuin päätöksenteon tehostaminen, sillä se helpottaisi asioiden seuraamista.

Kansalaisten vaikutusvalta toteutuu Euroopan parlamentin vaaleissa sekä eduskuntavaaleissa. Euroopan parlamentissa päätösvaltaa käyttävät kansalaisten suoraan valitsevat edustajat. Eduskunnan vaikutusvalta on välillistä, mutta sen asema EU-päätösten kotimaisessa valmistelussa on merkittävä. Valtioneuvosto toimii parlamentaarisen vastuukatteen alaisena kaikissa EU-asioissa. Eduskunta on myös tiiviisti mukana Suomen kantojen määrittelyssä.

Päätöksenteon ja muun toiminnan tulisi olla mahdollisimman avointa sekä kotimaassa että unionin toiminnassa. Avoimuuden on oltava koko unionin toiminnan kattava periaate, jota toteutetaan edistämällä toiminnan julkisuutta, tehokasta viestintää sekä asiakirjajulkisuutta unionin kaikissa toimielimissä ja virastoissa.

Unionin toiminnan hyväksyttävyyttä on edistettävä myös kehittämällä lainsäädännön laatua sekä hyvää hallintoa. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet ohjaavat paitsi unionin poliittisia toimielimiä, myös unionin hallintoa.

Perusoikeuksien suojeleminen unionin toiminnassa on yhä tärkeämpää, koska unioni hoitaa useita tyypillisesti valtiolle kuuluvia tehtäviä ja koska sen tehtäväkenttä on laajentunut alueille, jotka saattavat edellyttää puuttumista yksilön oikeusasemaan. Tähän asti perusoikeuksien toteutuminen unionissa on ollut lähinnä EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön varassa, mitä ei voida pitää tyydyttävänä tilanteena. Perusoikeuksien suojeleminen tulee ymmärtää kaikkia EU:n toimintasektoreita koskevana yleisperiaatteena. Unionin perusoikeuslottuvuutta tulee kehittää saattamalla Euroopan unionin perusoikeuskirjaa vastaavat määräykset voimaan unionissa oikeudellisesti sitovina perussopimusten tasolla sekä luomalla edellytykset unionin liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

### 1.3.3 Taloudellisten toimintaedellytysten turvaaminen

Avautuva maailmantalous ja väestön ikärakenteen muutos ovat asettaneet EU-maiden taloudellisen suorituskyvyn suurien haasteiden eteen. Euroopan talouskasvu on tällä hetkellä hidasta maailmantalouteen verrattuna. Eurooppalaisen hyvinvoinnin turvaaminen edellyttää taloudellisten toimintaedellytysten perustan vahvistamista ja unionin kilpailukykyä parantamista. Menestyminen yhä kovenevassa globaalissa kilpailussa tulee olemaan jatkuva haaste.

Lissabonin strategian välitarkastelun yhteydessä korostettiin jäsenvaltioiden ensisijaista vastuuta tarvittavien taloudellisten uudistusten toteuttamisesta. Osaamiseen perustuvan talouden perusta luodaan suurelta osin jäsenvaltioiden omin toimin. Unionilla on kuitenkin todellinen mahdollisuus edistää koko EU-alueen taloudellista kasvua erityisesti sisämarkkinoiden, talous- ja rahaliiton sekä yhteisen kauppapolitiikan kautta.

Unionin *sisämarkkinoiden* moitteeton toiminta on välttämätön osa Euroopan taloudellista menestystä. Sisämarkkinat hyödyttävät kuluttajia ja luovat kasvumahdollisuuksia laajempien kotimarkkinoiden syntymisen kautta. Nämä tekijät parantavat myös eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä maailmanlaajuisilla markkinoilla.



Yhteisen säännösten luominen on ollut monilla aloilla menestyksellistä, mutta unionissa on myös merkittävä määrä lainsäädäntöä, joka on liian yksityiskohtaista. Jäsenvaltioiden erilaisten sääntely- ja hallintokulttuurien yhteensovittaminen johtaa unionin tasolla helposti raskaaseen sääntelyyn.

EU-lainsäädännön yksityiskohtaisuus ja monimutkaisuus on omiaan heikentämään unionin uskottavuutta ja se on myös ongelma yritysten toimintaympäristön kannalta. Tarpeettoman sääntelyn purkaminen, hinsäädännön yksinkertaistaminen ja sen laadun parantaminen ovat todellisia haasteita sekä unionille että sen jäsenvaltioille. Uuden lainsäädännön tarvetta sekä sääntelyn vaihtoehtoja ja vaikutuksia on harkittava huolellisesti. Sääntelyn tasoa ja luonnetta arvioitaessa on otettava huomioon myös tarve pitää sääntely ajan tasalla. Valtioneuvosto pitää hyvänä komission päätöstä arvioida uudestaan osaa lainsäädäntöhankkeistaan.

Sisämarkkinat ovat toteutuneet erityisesti tavaroiden liikkuvuuden osalta, mutta seuraava suuri haaste on palveluiden vapauden toteuttaminen. Euroopan talouskasvu lepää yhä suuremmalta osin palveluiden varassa. Palveluiden sisämarkkinoiden luominen on välttämätöntä. Laajamittaisen yhdenmukaistamisen sijaan on pyrittävä kansallisen sääntelyn yksinkertaistamiseen ja muuttamiseen tarpeettomia palveluiden tarjonnan ja sijoittautumisvapauden esteitä purkamalla.

*Talous- ja rahaliitto* on vahvistanut sisämarkkinakehitystä yhteisen rahapolitiikan ja jäsenvaltioiden talouspolitiikan vakaustavoitteen kautta. Yhteinen raha edellyttää, että jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa sovitetaan yhteen laajojen suuntaviivojen sekä vakaus- ja kasvusopimuksen avulla. Vakaa taloudellinen ympäristö ja alhainen korkotasotukevat unionin kasvu- ja kilpailukykytavoitteita.

Viime keväänä uudistettu vakaus- ja kasvusopimus on aiempaa joustavampi ja ottaa huomioon taloustilanteen vaihtelut. Samalla se on kuitenkin keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteiden kannalta entistä vaativampi. Sopimuksen tavoitteilla ja sitoumuksilla on yhä suurempi merkitys tulevaisuudessa, kun väestön ikääntymisen haasteet muuttuvat yhä ajankohtaisemmiksi koko EU-alueella. Samalla uusi sopimuskehikko painottaa kasvupotentiaalin ja työllisyyden vahvistamista sekä julkisen talouden kestävyyttä tukevien rakenteellisten uudistusten toteuttamista.

Suomen tavoitteena on vahvistaa jäsenvaltioiden sitoutumista vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteisiin, jotta suuriin haasteisiin voitaisiin vastata riittävän aikaisessa vaiheessa. Viime vuosina useilla euroalueeseen kuuluvilla jäsenvaltioilla on ollut vaikeuksia vakaus- ja kasvusopimuksen kriteerien noudattamisessa. Koska erityisesti euroalueen jäsenvaltiot ovat toisistaan riippuvaisia, on tärkeää, että taakanjako on tasapuolista ja että varsinkin suurten valtioiden velkaantumiskehitys saadaan kääntymään niiden julkista taloutta tervehtyvällä.

Vakaus- ja kestävyystavoitteiden saavuttaminen saattaa vaatia jatkossa nykyistä tiiviimpää koordinaatiota ja jopa toimivallan muutoksia. Tämä edellyttäisi kuitenkin sitä, että euroalueen jäsenvaltioiden rakenteet ja suhdannekehitys lähentyisivät nykyisestä. Näin tapahtunee ajan myötä taloudellisen integraation syventyessä. Perustuslakisopimusta neuvoteltaessa koordinaation tiivistämiseen ei vielä ollut taloudellisia eikä poliittisia edellytyksiä. Euroalueen laajentuminen lähivuosina voi myös osaltaan lykätä tiiviimmän politiikkakoordinaation toteutumista.

*Kauppapoliittinen* toimintaympäristö on jatkuvassa murroksessa. Talouskasvun tavoittelu, globaali kilpailu ja erikoistuminen lisäävät kansainvälistä kauppaa ja investointeja. Muutokset ovat alkaneet heijastua myös kasvavina protektionistisina paineina. EU:n taloudellinen menestyminen edellyttää viennin ja investointien esteiden edelleen raivaamista ja avointa, kilpailua edistävää tuontipoliittikkaa. Suomen tavoitteena tulee olla unionin kauppapoliittisen toimivallan ja maailman kauppajärjestö WTO:n aseman vahvistaminen globaalin talouskehityksen hallitsemiseksi. Suomi pitää tärkeänä

WTO:n ja maailman työjärjestö ILO:n välistä tehokkaampaa yhteistyötä työelämän perusoikeuksien edistämiseksi ja sosiaalisen hallinnan parantamisessa.

#### 1.3.4 Ihmisten ja ympäristön hyvinvoinnin edistäminen

Euroopan unioni on paljon muutakin kuin talousyhteisö. Unionin toiminta vaikuttaa merkittävästi ihmisten hyvinvointiin ja ympäristön tilaan. Talouskasvua ja kilpailukykyä ei tule parantaa niiden kustannuksella. Jäsenvaltioiden valitsema sosiaalinen malli yhdistää tavoite sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja taloudellisen tehokkuuden yhdistämisestä.

EU:lla ei ole toimivaltaa jäsenmaiden sosiaalipolitiikan perusteiden yhdenmukaistamiseen, mutta sisämarkkinalainsäädäntö ja sitä koskeva tuomioistuinkäytäntö ovat nostaneet sosiaalisen ulottuvuuden entistä vahvemmin unionin asialistalle. Väestön ikääntymisen aiheuttamat haasteet julkisen talouden kestävyydelle ovat puolestaan nostaneet esille sosiaaliturvan rahoituksen pitkän aikavälin riittävyyden. Myös jäsenvaltioiden rajat ylittävien ympäristöuhkien torjunta ja kestävä kehityksen edistäminen ovat entistä tiiviimmin sidoksissa taloudelliseen sääntelyyn EU:n tasolla ja taloudellisten toimijoiden yhdenvertaisten kilpailuedellytysten turvaamiseen.

Unionin jäsenvaltioiden sosiaaliset mallit eroavat merkittävästi toisistaan. Järjestelmien erilaisuudesta ja etuuksien tasoissa vallitsevista eroista johtuen jäsenvaltiot eivät ole olleet halukkaista järjestelmien lähentämiseen. Sisämarkkinoiden kehittämisessä on erilaisien sosiaalisten mallien erityispiirteet otettava huomioon.

Suomen lähtökohtana on tulevaisuudessakin kansallisen hyvinvointijärjestelmän perusteiden turvaaminen. Unionin toimivallan käyttöön suhtaudutaan kuitenkin myönteisesti työntekijöiden suojelun, työoikeuden, syrjinnän torjumisen, tasa-arvon edistämisen, epäoikeudenmukaisten kilpailuetujen ehkäisemisen sekä kansanterveyden suojelun kysymyksissä.

Globaalin kilpailun kiristyessä ja rajojen yli tapahtuvan yhteistyön kasvaessa on perusteltua kehittää yhteisiä linjauksia myös työntekijän sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun alueella. Samasta syystä myös avoimen koordinaatiomenetelmän merkitys kasvaa. Toisilta oppimisen kautta kehitetään Suomen järjestelmää ja vertaispainostuksen kautta vaikutetaan järjestelmien kehittämiseen koko EU:n alueella. Yhteisenä ajankohtaisena haasteena on se, miten hyvinvointijärjestelmillä voidaan tukea työllisyyden ja työn tuottavuuden kasvua. Suomalaisen hyvinvoinnin turvaamisessa koko EU:n alueen kehittämisellä on keskeinen merkitys. Tulevaisuuden haasteet liittyvät myös sisämarkkinalainsäädännön vaikutuksiin jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmiin.

Suomalainen sosiaaliturva ja hyvinvointipalvelujärjestelmä perustuvat yksityisen sektorin, julkisen sektorin ja järjestösektorin yhteistyöhön. Järjestelmä on joustava ja käyttää myös yksityisen sektorin, markkinoiden tuottamia palveluita hyväkseen – lainsäädännön ja julkisen järjestämismallien puitteissa. Tämä mahdollistaa hyvinvointipalveluissa tuottavuuden kehittymisen ja sopeutumisen muuttuviin olosuhteisiin.

Unionin kilpailukykyä parantamisen ja sisämarkkinoiden kehittämisen jatkuessa on voitava edelleen tukeutua avoimeen ja joustavaan, työmarkkinajärjestöjen välillä neuvoteltuun työmarkkinakäytäntöön. Pohjoismaisen sosiaalisen mallin pohjalta on voitava osallistua täysimääräisesti EU:n sisämarkkinoille ilman, että pohjoismaisen järjestelmän perusteita kyseenalaistetaan.

Ympäristöön liittyvät kysymykset ovat asioita, joissa unionin tason toimilla on selkeää lisäarvoa verrattuna kansallisen tason toimiin. Unionin tulee toimia aktiivisesti sekä sisäisen ympäristöpolitiikan

tiikkansa kehittämisessä että kansainvälisissä ympäristöneuvotteluissa. Ympäristöä koskevan sääntelyn yhtenäistäminen on korkean ympäristönsuojelun maiden, kuten Suomen, etu. Yhtenäisellä säätelyllä voidaan vähentää myös yritysten kilpailukyvyllä aiheutuvia haittoja.

### 1.3.5 Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue

Oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön tavoitteena on luoda Euroopan unionista todellinen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, jossa unionin kansalaiset voivat liikkua vapaasti ja turvallisesti sekä käyttää oikeuksiaan yhtäläisin perustein. Tämä edellyttää unionin ulkorajojen valvontaan ja ylittämiseen liittyvien politiikkojen lähentämistä, yhteistyötä rajat ylittävän vakavan rikollisuuden ja terrorismin estämiseksi sekä unionitasoisen oikeusaseman luomista kansalaisille ja yrityksille.

Oikeus- ja sisäasiat ovat tällä hetkellä paitsi voimakkaasti kehittyvä politiikka-ala myös ala, jolla kansalaiset odottavat unionilta käytännönläheistä toimintaa. Kysymykset ovat luonteeltaan rajat ylittäviä. Siksi unionin toiminnalla on saavutettavissa lisäarvoa jäsenvaltioiden kansallisiin toimenpiteisiin verrattuna.

Kansainvälinen muuttoliike on pysyvä ilmiö ja edellyttää kokonaisvaltaista maahanmuutto-, kotouttamis- ja palauttamispolitiikan kattavaa lähestymistapaa. Eurooppalaisen maahanmuutto- ja turva- paikkapolitiikan tulee perustua yhteiseen arviointiin maahanmuuttoon liittyvistä ilmiöistä. Tehokas kotouttaminen ja maahanmuuttajien laaja osallistuminen yhteiskunnan toimintoihin ovat avainasemassa maahanmuuton ja sitä seuraavien yhteiskunnallisten muutosten hallinnassa. Kansainvälisen muuttoliikkeen sisäiselle turvallisuudelle ja oikeudenmukaisuudelle asettamina haasteina voidaan pitää laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa.

Euroopan unionin on pidettävä kiinni asettamastaan tavoitteesta luoda yhteinen turvapaikkajärjestelmä, joka perustuu Geneven pakolaisyleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen. Olennaista ovat myös yhteinen viisumipolitiikka ja uskottava ulkorajavalvonta, jota toteutetaan yhtenäisin periaattein koko unionin ulkorajalla.

Keskeisiä menetelmiä rajat ylittävän rikollisuuden vastaisessa unionin toiminnassa ovat tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroinen tunnustaminen sekä operatiivinen yhteistyö jäsenvaltioiden lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten välillä sekä Eurojustin ja Europolin kaltaisten unionin rakenteiden puitteissa. Vastavuoroista tunnustamista pitää edistää sopimalla EU:n tasolla yhtenäisistä rikosprosessuaalisista vähimmäisvaatimuksista. Muilta osin jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisessä on keskityttävä vakavien, rajat ylittävien ja kansainvälisten rikosten tunnusmerkkitoihin ja seuraamuksiin.

Oikeus- ja sisäasioiden tavoitteiden toteuttamisessa mukaan luettuna terrorismin torjunnassa korostuvat tietojärjestelmien kehittäminen, tietojenvaihto ja läheinen yhteistyö jäsenvaltioiden viranomaisten välillä. Terrorismin torjunta edellyttää johdonmukaista paneutumista sen syntyyn vaikuttaviin tekijöihin ja esimerkiksi kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämistä niin EU:n sisäisesti kuin yhteistyössä kolmansien maiden kanssa.

Myös yksityisoikeuden alalla unionin toiminnan pääpainon tulee olla rajat ylittävissä kysymyksissä ja näitä koskevien jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen edistämässä. Keskeinen keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi on siviiliprosessuaalisten vähimmäisvaatimusten määrittely ja kansallisten lainvalintasääntöjen harmonisointi. Silloin, kun erot kansallisissa järjestelmissä johtaisivat vaikeasti ennakoitaviin tai kohtuuttomiin lopputuloksiin, kansa-

laisille ja yrityksille sisämarkkinoiden toiminnassa aiheutuvia konkreettisia ongelmia voidaan kuitenkin vähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä lähentämällä.

### 1.3.6 Muista unionin politiikoista

EU:ssa yleisesti hyväksytyn eurooppalaisen maatalouden mallin sisältö ja perussopimuksessa mainitut yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet vastaavat hyvin Suomen näkemyksiä. Maantieteellisestä asemastamme johtuvien erityispiirteiden ottaminen huomioon liittymissopimuksessa sekä tehdyissä politiikkauudistuksissa on ollut elinehto Suomen maataloustuotannon jatkumiselle.

Unionin laajentuminen ja maailmankaupan vapauttamisneuvottelut luovat kuitenkin jatkuvasti paineita unionin maatalouspolitiikan uudistamiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tulevissa maatalousuudistuksissa eri jäsenvaltioita ja tuotannonaloja kohdellaan tasapuolisesti ja että eri alueiden erityispiirteet otetaan huomioon. Suomenkin maatalouden kannalta olisi erittäin tärkeää luoda alalle pitkän aikavälin vakaa, ennustettava ja tasapuolinen toimintaympäristö. Unionin tulee tulevaisuudessakin pitää kiinni Eurooppa-neuvoston moneen kertaan vahvistamasta periaatteesta, että maataloutta on voitava harjoittaa kaikkialla Euroopassa.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan lähtökohtana on jäsenvaltioiden ja alueiden välisten kehityserojen tasoittaminen niin, että myös heikommin kehittyneet maat ja alueet voisivat päästä osallisiksi taloudellisesta yhdentymiskehityksestä. Aluepoliittisilla tuilla on pyritty myös tasaamaan eri alueiden kilpailuedellytyksiä heikentäviä, lähinnä maantieteellisiä haittoja.

Alueellisen koheesion edistäminen on hyvin perusteltua myös tulevaisuudessa. Vanhojen jäsenmaiden vähiten kehittyneiden alueiden ei tule kärsiä kohtuuttomasti unionin laajentumisesta. Samoin eri maiden ja alueiden erityisolosuhteet on otettava edelleen riittävästi huomioon. Myös liittymissopimuksessa tunnustettu Suomen ja Ruotsin erittäin harvaan asuttujen alueiden erityisaseman jatkuvuus on turvattava EU:n alue- ja rakennepolitiikkaa kehitettäessä. Pidemmällä aikavälillä on arvioitava myös EU-rahoituksen ja kansallisen aluepoliittisen rahoituksen välistä työnjakoa.

Tutkimus- ja tuotekehitysrahoitukseen ja innovaatiotoimintaan on sijoitettava nykyistä enemmän varoja eurooppalaisen yrittäjyyden tukemiseksi. Keskeistä on myös tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen tuottavuuden kasvattamisessa erityisesti palvelualoilla. Tietoon pohjautuvan talouden edelleen kehittämiseen vaikutetaan myönteisesti myös turvaamalla tasa-arvoiset koulutusmahdollisuudet kaikille kansalaisille.

Kattavan peruskoulutuksen lisäksi unioni tarvitsee lisää huippututkimusta, jotta se voisi menestyä osaamiseen perustuvassa kilpailussa. Siltä osin unionin tulee keskittyä hankkeisiin, joiden toteuttamiseen jäsenvaltiot yksin olisivat liian pieniä.

Ihmisten aiheuttamien ongelmien kuten terrorismin ohella tsunamit, maanjäristykset ja muut luonnononnettomuudet samoin kuin lintuinfluenssa osoittavat, että unionimaat tarvitsevat tulevaisuudessa yhä tiivistyvää yhteistyötä. Suomella on oltava valmius osallistua laaja-alaisesti kaikkien tarpeelliseen yhteistyöhön.

### 1.3.7 Unionin kansainvälinen asema

Unioni on jo nykyisin merkittävä globaali toimija. EU:n vahvuus on sen käytettävissä oleva laaja keinovalikoima, joka ulottuu yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta yhteiseen kauppapolitiikkaan sekä kehityspolitiikkaan. Suomen edun mukaista on, että jäsenvaltiot hoitavat ulkosuhteitaan lisääntyvässä määrin unionin kautta. Kansainvälisessä yhteistyössä unionin toiminnalla on selvää lisäarvoa jäsenvaltioihin verrattuna. Unionilla on vaikutusvaltaa, kun se esiintyy yhtenäisenä ja puhuu yhdellä äänellä. EU:n on kannettava entistä suurempi vastuu uusien uhkien torjunnassa ja maailmanlaajuisten ongelmien ratkomisessa. Unionin on tulevaisuudessakin oltava YK:n ja monenkansisen järjestelmän vahva tukija.

Unionin ulkoista toimintakykyä tulee vahvistaa. Tavoitteena on parantaa unionin ulkoisen toiminnan tehokkuutta ja sen eri osa-alueiden välistä johdonmukaisuutta. Yhteisön toimivaltaan nykyisin kuuluvia toimintoja ei tule siirtää hallitustenväliseen yhteistyöhön.

Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelussa ja toimeenpanossa tulee toimia unionin puitteissa, vaikka jäsenvaltioilla onkin erilaisia painopisteitä suhteissaan kolmansiin maihin. Unionin kansainvälisen aseman vahvistaminen edellyttää jäsenvaltioiden yhteistä politiikkaa ja yhteisiä tavoitteita. Unionia tulee pyrkiä kehittämään mahdollisimman pitkälle kokonaisuutena; unionin ulkopolitiikkaa ei tule pilkkoa eri jäsenvaltioiden ryhmissä toteutettavaan yhteistyöhön.

Unionin ulkosuhteiden perustana toimii turvallisuusstrategia, jota on uudistettava toimintaympäristön muutosten myötä sekä täydennettävä laatimalla alueellisia ja asiakohtaisia toimintaohjeita. Strategian pohjalta kehittyvän EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tavoitteena on oltava paitsi unionin yhteisen turvallisuuden vahvistaminen myös transatlanttisten suhteiden lujittaminen.

EU kantaa turvallisuusvastuutaan laaja-alaisesti. Tämä edellyttää unionilta kykyä puuttua kriiseihin unionin rajojen ulkopuolella. Tähän sisältyvät niin siviilikriisinhallinnan kuin sotilaallisen kriisinhallinnan keinot. Näiden rinnalla on luotava parempia valmiuksia EU:n oman turvallisuuden takaamiseksi. Myös terrorismin ja uusien uhkien torjuntaan tarvitaan unionin toiminnan eri alueet huomioon ottavaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa mukaan lukien sotilaallista kykyä. Suomella on poliittinen valmius sotilaallisen yhteistyön lisäämiseen unionin piirissä. Kehitettäessä mahdollisia humanitaarisen avun yhteisiä vapaaehtoisjoukkoja tulee huolehtia avun laadusta ja saumattomasta koordinoinnista.

Euroopan puolustusvirastolla on merkittävä rooli sotilaallisten kykyjen ja voimavarojen kehittämisessä. Suomen tulee ottaa aktiivisesti osaa viraston työhön myös tulevaisuuden tarpeiden ja toimintojen kehittämiseksi. Puolustuskyvyn turvaaminen edellyttää tiivistyvää puolustusmateriaalialan yhteistyötä. Unionin laajuiset puolustusteknologian ohjelmat ja hankinnat helpottavat Suomen mahdollisuuksia ylläpitää uskottavaa kansallista puolustusta. Tavoitteena on sotilaallisten voimavarojen kehittämisen ohella puolustusteollisuuden kilpailukyvyyn ja kansallisen huoltovarmuuden vahvistaminen.

Myös kehityspolitiikka kuuluu olennaisena osana unionin laajan turvallisuuden käsitteeseen. EU onkin merkittävin kehitysavun antaja maailmassa. Vastuullisena kansainvälisen yhteisön jäsenenä Suomi edistää kestävästä kehityksestä ja globalisaation hyötyjen nykyistä tasaisempaa jakautumista. EU on myös merkittävä kauppapoliittinen toimija. Kauppa- ja kehityspolitiikalla on omat perustehtävänsä, mutta johdonmukaisuus niiden välillä on tärkeää. Tässä yhteydessä tulee kiinnittää huomiota erityisesti kaikkein köyhimpien maiden asemaan. Maailmantalouden integroitumisen myötä EU:n yhteisen kauppapolitiikan on sopeuduttava kovenevaan kansainväliseen kilpailuun. Talouskasvun mahdollistama lisääntyvä kulutus ja tuotanto myös kehitysmaissa avaavat uusia mahdollisuuksia unionin jäsenvaltioiden yritystoiminnalle.

### 1.3.8 Unionin laajentuminen

Euroopan unioni on avoin arvoyhteisö, jonka jäsenyyttä voi hakea jokainen Euroopan valtio joka noudattaa vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteita. Tärkeää on mieltää laajentuminen prosessiksi, joka lähentää Euroopan maita toisiinsa ja lisää alueen vakautta.

Globalisoituvassa maailmassa unionin tulee katsoa ulospäin, eikä uusien raja-aitojen pystyttäminen palvele unionin etua. Unionin laajentumispolitiikkaa täydentämään tarvitaan myös eurooppalaista naapuruuspolitiikkaa ja strategista kumppanuutta. Euroopan unionin on oltava jatkossakin avoin kaikille Euroopan valtioille, jotka täyttävät jäsenyydelle asetetut ehdot. Ei ole syytä määritellä ennakkoon unionin tarkkoja rajoja. Käytännön päätöksenteossa on otettava huomioon sekä jäsenvaltioiden että hakijamaiden sopeutuminen muutokseen.

Laajentuminen on keskeinen väline vakauden, vaurauden ja demokratian vahvistamisessa Euroopassa. Laajentuminen Itä- ja Keski-Euroopan maihin oli historiallinen askel, jolla päätettiin Euroopan kahtiajako ja laajennettiin eurooppalaista arvoyhteisöä. EU:n perusarvojen hyväksyminen yhä laajemmin vahvistaa maanosamme poliittista ja taloudellista vakautta sekä edistää jäsenyysprosessissa mukana olevien maiden kehitystä demokraattisiksi markkinatalousmaiksi. Unionin yhteiset arvot ja instituutiot sekä tiivis kanssakäyminen takaavat rauhan säilymisen jäsenvaltioiden välillä. Laajentumisen myötä tapahtuva uusien maiden sitoutuminen yhteisiin sääntöihin ja käytäntöihin helpottaa myös yksityisten kansalaisten kanssakäymistä näiden valtioiden kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kanssa. Elintasoerojen tasoittuminen sekä laajasti hyväksytyt yhteiset pelisäännöt edesauttavat rajat ylittävien ongelmien ja uhkien torjumista. Laajentumisen myötä unionin kansainvälinen painoarvo kasvaa, samoin kuin edellytykset maanosan talouskasvulle.

Laajentuminen on kauaskantoinen ja pitkä prosessi, jonka puitteissa liittyvät maat kehittävät lainsäädäntöään ja yhteiskuntajärjestelmäänsä vastaamaan jäsenyyden ehtoja. Kehitys Keski- ja Itä-Euroopan maissa, Turkissa ja Länsi-Balkanilla on osoitus EU-jäsenyysperspektiivin voimasta kannustimena muutokselle.

Valtioneuvosto katsoo, että eteneminen laajentumisessa on sovitettava hakijoiden edellytyksiin. Unionin jäsenyyttä hakevalla maalla on oltava vakaat hallinnolliset rakenteet, joilla taataan demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen, ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen kunnioittaminen ja suojeleminen. Hakijamaalla on lisäksi oltava jäsenyyteen mennessä toimiva markkinatalous ja edellytykset selvittää kilpailun ja markkinavoimien paineista unionissa sekä kyky noudattaa jäsenyysvelvoitteita, mukaan luettuna poliittisen unionin ja talous- ja rahaliiton tavoitteita.

Jäsenyyden ehdot kannustavat toisaalta unionin jäsenyyttä tavoittelevia maita kehittämään hallinnollista vakautta sekä ihmisoikeuksien tasoa, toisaalta ne varmistavat, ettei unionin sisäinen yhtenäisyys ja sisämarkkinoiden toimivuus järky uusien maiden liittymisen myötä. On sekä unionin että sen jäsenyyttä tavoittelevien valtioiden etu, että liittyminen unioniin voi tapahtua vasta sitten, kun hakijamaat pystyvät ottamaan vastuulleensa kaikki jäsenyyden tuomat velvoitteet ja täyttämään taloudelliset ja poliittiset jäsenyysedellytykset. Unionin on puolestaan kunnioitettava hakijamaille antamia lupauksia ja varmistettava kykynsä ottaa vastaan uusia jäsenmaita.

Unionin kehittämistä koskevassa keskustelussa laajentumisesta on osin pidetty yhteistyön syventämisen vastakohtana. Unionin sisäinen kehittäminen ja laajentuminen ovat kuitenkin rinnakkaisia, toisiaan tukevia prosesseja.

## 2 Perustuslakisopimuksen tausta, valmistelu ja tavoitteet

### 2.1 Nizzan ja Laekenin julistukset

Euroopan unionin perussopimuksia muutettiin viimeksi vuonna 2001 Nizzan sopimuksella. Sopimuksessa ratkaistiin unionin laajentumisen edellyttämät toimieliimiä koskevat kysymykset, jotka olivat Amsterdamin sopimuksessa jääneet avoimiksi. Konferenssin aikana oli kuitenkin käynyt ilmeiseksi, että perussopimukset kaipasivat edelleen uudistamista. Hallitustenvälinen konferenssi hyväksyi päätösasiakirjaan liitetyn unionin tulevaisuutta koskevan julistuksen (*Nizzan julistus*) perussopimusten seuraavan uudistamisen pohjustamiseksi.

Julistuksessa kutsuttiin vuoden 2001 puheenjohtajavaltiot Ruotsi ja Belgia edistämään laaja-alaista keskustelua unionin tulevaisuudesta ja todettiin, että Laekenin Eurooppa-neuvosto tulee joulukuussa 2001 tekemään prosessin jatkon kannalta tarpeellisia aloitteita. Nizzan julistuksessa määriteltiin neljä teemaa, joita tulevaisuuskeskustelussa olisi tarkasteltava: Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivaltajaon tarkentaminen ja valvominen, poliittisena julistuksena annetun perusoikeuskirjan aseman määrittäminen, perussopimusten yksinkertaistaminen ja kansallisten kansanedustuslaitosten asema eurooppalaisissa rakenteissa. Lisäksi julistuksessa todettiin, että kun tarpeelliset valmistelut on tehty, kutsutaan vuonna 2004 koolle hallitustenvälinen konferenssi, jossa käsitellään julistuksessa mainittuja asioita tarpeellisten muutosten tekemiseksi perussopimuksiin.

Laekenin Eurooppa-neuvostossa 14 – 15 joulukuuta 2001 hyväksytty julistus (*Laekenin julistus*) Euroopan unionin tulevaisuudesta jatkoi uudistustarpeiden määrittelemistä ja käsiteli tavoitteita Nizzan julistusta yksilöidymmin.

Ensimmäisenä tavoitteena julistuksessa mainittiin unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivaltajaon tarkentaminen. Ensisijaisesti tämän tavoitteen katsottiin liittyvän tarpeeseen selkeyttää ja yksinkertaistaa perussopimuksia. Lisäksi nähtiin tarpeellisenä selvittää, tulisiko unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivaltajakoa muuttaa ja miten toimivaltajakoa ja unionin toimivallan käyttöä koskevan toissijaisuusperiaatteen noudattamista voitaisiin valvoa.

Toiseksi tavoitteeksi Laekenin julistuksessa määriteltiin unionin välineiden eli päätöksentekomuotojen yksinkertaistaminen. Tarkoitus oli pohtia, tulisiko unionin päätöksentekomuodot määritellä uudelleen ja olisiko erilaisten muotojen lukumäärää vähennettävä.

Kolmantena tavoitteena oli unionin tekeminen demokraattisemmaksi, avoimemmaksi ja tehokkaammaksi. Tämä tavoite jakaantui komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston demokraattisen legitimiuden ja avoimuuden lisäämiseen, kansallisten parlamenttien aseman määrittelyyn sekä päätöksenteon ja toimieliinten toiminnan tehostamiseen.

Viimeisenä tavoitteena oli perussopimusten yksinkertaistaminen ja mahdollinen uudelleenjärjestäminen mukaan lukien perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimukseen ja sen selvittäminen, tuleeko Euroopan yhteisön liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Viimeiseen tavoitteeseen kuului myös kysymys siitä, voisiko perussopimusten yksinkertaistaminen ja uudelleenjärjestäminen johtaa siihen, että unionille hyväksyttäisiin perustuslaki.

Vuodesta 2000 alkaen unionin tulevaisuudesta oli käyty vilkasta keskustelua, johon osallistui poliitikkoja, tutkijoita ja kansalaisyhteiskunnan edustajia. Nizzan ja Laekenin julistuksessa mainittujen teemojen ohella keskustelussa olivat keskeisesti esillä myös unionin ulkoisen toiminnan tehostami-

nen sekä eräät yksittäiset unionin politiikkoihin liittyvät kysymykset. Nizzan ja Laekenin julistukset sekä käyty tulevaisuuskeskustelu muodostivat lähtökohdan perustuslakisopimuksen laatimiselle ja hyväksymiselle.

## 2.2 Valmistelukunta ja hallitustenvälinen konferenssi

Laekenissa joulukuussa 2001 kokoontunut Eurooppa-neuvosto päätti kutsua koolle valmistelukunnan (konventti) pohtimaan ratkaisuehdotuksia Nizzan ja Laekenin julistuksissa mainittuihin EU:n tulevaisuuden haasteisiin. Tällä tavoin Eurooppa-neuvosto pyrki varmistamaan seuraavan hallitustenvälisen konferenssin mahdollisimman laajapohjaisen ja avoimen valmistelun. Vastaavaa niin sanottua konventtimenetelmää oli käytetty ensimmäisen kerran laadittaessa EU:n perusoikeuskirjaa vuosina 1999–2000.

Kuten Laekenin julistuksessa määrättiin, valmistelukunta koostui puheenjohtajan ja kahden varapuheenjohtajan lisäksi jäsenvaltioiden ja ehdokasmaiden valtion- tai hallitusten päämiesten edustajista, kahdesta kunkin jäsenvaltion ja ehdokasmaan parlamentin edustajasta, kahdesta komission edustajasta sekä 16 Euroopan parlamentin jäsenestä.

Sekä pääministeri Paavo Lipposen, pääministeri Anneli Jäätteenmäen että pääministeri Matti Vanhasen edustajana konventissa toimi valtiotieteiden tohtori Teija Tiilikainen ja hänen varajäsenensä EU-asioiden valtiosihteeri Antti Peltomäki valtioneuvoston EU-sihteeristöstä. Eduskunnan edustajina konventin työhön osallistuivat varsinaisina jäseninä kansanedustajat Kimmo Kiljunen, Matti Vanhanen (9.5.2003 saakka) sekä Jari Vilén (9.5.2003 alkaen). Varajäseninä toimivat kansanedustajat Esko Helle, Riitta Korhonen (28.5.2003 saakka) sekä Hannu Takkula (28.5.2003 alkaen).

Valmistelukunta kokoontui Brysselissä ja aloitti työnsä helmikuussa 2002. Konventti kokoontui runsaan 16 kuukauden työskentelynsä aikana yhteensä 24 viralliseen ja kahteen epäviralliseen täysistuntoon.

Rinnakkain valmistelukunnan työn kanssa käytiin laajamittaista kansalaiskeskustelua unionin toiminnasta ja tavoitteista. Useissa jäsenvaltioissa perustettiin muodollisia rakenteita tällaista keskustelua varten. Suomessa hallitus kutsui koolle 1-2 kertaa puheenjohtajuuskaudessa kokoontuvan kansalaisjärjestöfoorumin, johon osallistuu noin 90 kansalaisjärjestöä ja yhteiskunnallista toimijaa esittämään näkemyksiään EU:n kehittämisestä ja valmistelukunnan työn etenemisestä. Keskustelua ja tiedonsaantia edistämään luotiin myös erityinen verkkosivusto "Minun Eurooppani" ([www.minuneurooppani.fi](http://www.minuneurooppani.fi)). Lisäksi Suomen konventtiedustajat osallistuivat aktiivisesti muun muassa eri kansalaisjärjestöjen organisoimiin EU:n tulevaisuutta ja konventtia koskeneisiin seminaareihin ja keskustelutilaisuuksiin.

Valmistelukunta järjesti erikseen kansalaisjärjestöistunnon kesäkuussa 2002 sekä 18–25 -vuotiaille eurooppalaisille tarkoitetun nuorisokonventin heinäkuussa 2002. Vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa käytiin työskentelyn aikana myös puheenjohtajiston ylläpitämässä alakohtaisissa kontaktiryhmissä. Valmistelukunnan työskentelyn seuraamista helpotti se, että kaikki asiakirjat olivat saatavilla internetissä kaikilla unionin virallisilla kielillä.

Valmistelukunta sai työnsä päätökseen heinäkuussa 2003, minkä jälkeen konventin puheenjohtaja Valéry Giscard d'Estaing luovutti työn tuloksena syntyneen yhden yhtenäisen asiakirjan "Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista" puheenjohtajavaltio Italialle. Konventin ehdotus esiteltiin kesäkuussa 2003 Thessalonikissa kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle, joka katsoi tekstin muodostavan hyvän perustan hallitustenvälisen konferenssin aloittamiselle.



Hallitustenvälinen konferenssi avattiin Roomassa 4 päivänä lokakuuta 2003 valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla pidetyssä istunnossa. Konferenssin poliittiset neuvottelut käytiin valtion- tai hallitusten päämiesten sekä yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvoston jäsenenä toimivien ministerien tasolla. Konferenssin työskentelyn pohjana oli konventin ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista.

Hallitustenvälinen konferenssi saatiin poliittiseen päätökseen 17–18 päivänä kesäkuuta 2004 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Tämän jälkeen sopimuksen teksti vielä viimeisteltiin oikeudellisesti ja teknisesti. Valtion- tai hallitusten päämiehet sekä ulkoasiainministerit allekirjoittivat perustuslakisopimuksen sekä sitä koskevan HVK:n päätösasiakirjan Roomassa 29 päivänä lokakuuta 2004.

### **2.3 Asian valmistelu Suomessa**

Valtioneuvosto antoi 26 päivänä lokakuuta 2001 eduskunnalle selonteon Euroopan unionin tulevaisuudesta (VNS 3/2001 vp). Selonteossa esitellään eurooppalaista keskustelua Euroopan unionin tulevaisuudesta sekä hallituksen näkemyksiä unionin kehittämisen perussuunnasta ja hallitustenvälisen konferenssin valmistelutavasta. Eduskunta vastasi valtioneuvoston selontekoon (UaVM 18/2001 vp, SuVL 4/2001 vp, PeVL 56/2001 vp). Suuri valiokunta edellytti lausunnossaan, että valtioneuvosto toimittaa sille selvityksen siitä, onko nykyinen toimivallanjako yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä tarkoituksenmukainen ja toimiva. Valtioneuvosto antoi toimivallanjakoa Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä koskevan selvityksen (E 66/2002 vp) suurelle valiokunnalle 14 päivänä kesäkuuta 2002. Ulkoasiainvaliokunta (UaVL 4/2002 vp), perustuslakivaliokunta (PeVL 38/2002 vp) ja suuri valiokunta (SuVL 5/2002 vp) antoivat valtioneuvostolle asiasta lausunnot. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle selvitykset valmistelukunnan työryhmien tai pohdintaryhmien loppuraporteista (E 117/2002 vp, E 118/2002 vp, E 123/2002 vp, E 130/2002 vp, E 131/2002 vp, E 141/2002 vp, E 154/2002 vp, E 21/2003 vp). Lakivaliokunta antoi 28.1.2003 valtioneuvostolle lausunnon konventin työryhmien X (oikeus- ja sisäasiat) ja IX (yksinkertaistaminen) loppuraporteista laaditusta selvityksestä (LaVL 25/2002 vp – E 130/2002 vp).

Valtioneuvosto antoi 17 päivänä tammikuuta 2003 eduskunnalle selvityksen Suomen kannoista liittyen Euroopan unionin tulevaisuuteen ja konventin työskentelyn kuluessa esille nousseisiin kysymyksiin (E 139/2002 vp). Suuri valiokunta antoi valtioneuvostolle asiasta lausunnon 17 päivänä tammikuuta 2003 (SuVL 6/2002 vp) sekä 18.6.2003 (SuVL 1/2003 vp).

Valtioneuvosto antoi 29 päivänä elokuuta 2003 eduskunnalle selonteon valmistelukunnan tuloksista ja valmistautumisesta Euroopan unionin hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp). Neuvottelujen edetessä valtioneuvosto antoi eduskunnalle lisäselvityksiä Suomen kantojen täsmentämiseksi. Eduskunta vastasi valtioneuvoston selontekoon (UaVM 4/2003 vp, SuVL 2/2003 vp, PeVL 7/2003 vp, VaVL 10/2003 vp, YmVL 10/2003 vp, HaVL 3/2003 vp, SiVL 4/2003 vp, TaVL 9/2003 vp, StVL 4/2003 vp, PuVL 2/2003 vp) ja neuvottelujen kuluessa annettuihin lisäselvityksiin.

Tasavallan presidentti asetti Suomen neuvotteluvaltuuskunnan 22 päivänä elokuuta 2003. Valtuuskuntaa johti ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja ja sen varapuheenjohtajana toimi ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paula Lehtomäki. Neuvotteluvaltuuskuntaan kuului kahdeksan virkamiesjäsentä. Lisäksi valtuuskuntaan kuului virkamiesasiantuntijoita. Tasavallan presidentti valtuutti 8 päivänä lokakuuta 2004 pääministeri Vanhasen ja ulkoasiainministeri Tuomiojan allekirjoittamaan perustuslakisopimuksen Suomen puolesta. Valtioneuvoston selonteko on valmisteltu valtioneuvoston kansliassa, ulkoasiainministeriössä ja oikeusministeriössä yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

## 2.4 Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja niiden toteutuminen

Suomen yleistavoitteena konventissa ja hallitustenvälisessä konferenssissa oli unionin nykyisen sopimusperustan selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen. Samalla tuli kuitenkin säilyttää unionin oikeudellinen perusluonne muuttumattomana. Perustuslakisopimuksen rakenne ja oikeudellinen luonne vastaavat Suomen tavoitteita. Yksi, yhtenäinen perustuslakisopimus, joka korvaa aiemmat perussopimukset, on rakenteeltaan huomattavasti aiempia perussopimuksia selkeämpi ja johdonmukaisempi. Unionin oikeudellinen luonne jäsenvaltioiden ja kansalaisten välisenä yhteisönä ei sen myötä kuitenkaan muutu.

Toimielimiin liittyvät kysymykset olivat keskeisimpiä kysymyksiä sekä tulevaisuuskonventissa että hallitustenvälisessä konferenssissa. Suomen tavoitteena oli toimielinjärjestelmän kehittäminen siten, että toimielinten välinen tasapaino, jäsenvaltioiden välinen tasa-arvo ja yhteisömenetelmän laaja-alainen käyttäminen turvataan. Toimielimiä koskevan ratkaisun voidaan katsoa pääosin toteuttavan nämä tavoitteet.

Perussopimusten uudistamista koskeva keskeinen tavoite oli myös unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentaminen. Valtioneuvoston peruslähdekohtana oli, että unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentamisessa keskitytään laajojen toimivallanjakoa koskevien muutosten asemesta nykyistä selkeämmän kokonaisnäkömyksen luomiseen unionille luovutetusta toimivallasta (E 66/2002 vp). Perustuslakisopimuksen voidaan katsoa nykyisiä perussopimuksia paremmin toteuttavan tavoitetta unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentamisesta, toimivallanjakoa kuitenkaan olennaisesti muuttamatta.

Myös päätöksenteon tehostaminen oli keskeinen kysymys tulevaisuuskonventissa ja hallitustenvälisessä konferenssissa. Suomi olisi ollut valmis perustuslakisopimusta pidemmälle meneviin ratkaisuihin. Ministerineuvoston äänestysjärjestelmän uudistamisessa Suomen tavoitteena oli siirtyminen niin sanottuun yksinkertaiseen kaksoisenemmistöön, jonka mukaan päätös syntyy, kun sen takana on puolet jäsenvaltioista ja puolet unionin väestöstä. Samoin määränemmistöpäätöksenteon alaa Suomi olisi ollut valmis laajentamaan enemmän kuin nyt tehtiin. Toteutunut äänestysjärjestelmä kuitenkin tehostaisi unionin päätöksentekoa nykyiseen järjestelmään verrattuna. Samoin määränemmistöpäätösten ala laajenisi nykyisestä.

Perusoikeuslottuvuuden osalta Suomi on pitänyt erityisen tärkeänä EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, minkä perustuslakisopimus mahdollistaisi. Perustuslakisopimuksessa myötä myös Nizzan Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2000 poliittisena julistuksena hyväksytystä perusoikeuskirjasta tulisi oikeudellisesti sitova. Sopimuksessa omaksuttu ratkaisu toteuttaisikin lähes täysimääräisesti Suomen pitkäaikaisen tavoitteen perus- ja ihmisoikeuksien suojan vahvistamisesta EU:ssa.

Suomi piti neuvotteluissa tärkeänä myös saattaa loppuun Nizzan sopimuksessa aloitettu yhteisen kauppapolitiikan tehostaminen ja uudistaminen vastaamaan kansainvälisen kaupan rakenteiden kehityksen asettamiin haasteisiin. Suomen yleistavoite kauppapolitiikan tehostamisesta toteutui perustuslakisopimuksessa.

Perustuslakisopimuksella kumottaisiin kaikki unioniin liittyneitä maita koskevat liittymissopimukset, mutta niihin sisältyvien oikeudellisesti merkityksellisten määräysten oikeudellinen jatkuvuus säilytettäisiin. Suomen liittymissopimukseen sisältyvät merkitykselliset määräykset koskevat erityisesti Suomen työeläkejärjestelmän poikkeusasemaa, eräitä liittymissopimuksemme maataloutta koskevia määräyksiä, saamelaiden asemaa, Ahvenanmaan erityisasemaa sekä pohjoisten, erittäin

harvaanasuttujen alueiden pysyvää erityisasemaa. Näiden Suomea koskevien määräysten oikeudellinen jatkuvuus turvattaisiin Suomen tavoitteiden mukaisesti.

Hallitustenvälisestä konferenssista muodostui Suomen tavoitteiden mukaisesti aito neuvotteluprosessi, joka paransi konventin ehdotusta monelta osin.

Suomen neuvottelutavoitteita ja niiden toteutumista tarkastellaan tarkemmin jäljempänä kunkin asiakokonaisuuden yhteydessä.

### **3 Perustuslakisopimuksen keskeinen sisältö**

#### **3.1 Perustuslakisopimuksen rakenne, luonne ja suhde unionin nykyisiin perussopimuksiin**

##### 3.1.1 Nykyisten perussopimusten kumoaminen ja oikeudellinen jatkuvuus

Perustuslakisopimuksella perustettaisiin uusi Euroopan unioni ja kumottaisiin pääsäännön mukaan kaikki ne sopimukset, joihin Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella perustettu Euroopan unioni perustuu.

Ensinnäkin perustuslakisopimuksella kumottaisiin Euroopan yhteisön perustamissopimus (*EY-sopimus, SEY*) ja sopimus Euroopan unionista (*EU-sopimus, SEU*) sekä pääsäännön mukaan kaikki ne asiakirjat ja sopimukset, joilla mainittuja sopimuksia on täydennetty tai muutettu. Viimeksi mainitut asiakirjat ja sopimukset, samoin kuin eräät poikkeukset edellä mainittuun pääsääntöön, on yksilöity perustuslakisopimukseen liitetystä pöytäkirjasta (n:o 33) Euroopan yhteisön perustamissopimusta ja Euroopan unionista tehtyä sopimusta täydentäneistä tai muuttaneista asiakirjoista ja sopimuksista.

Tärkeimmän poikkeuksen edellä mainittuun pääsääntöön muodostaa Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus, joka jäisi voimaan. Euratom-sopimuksen asemaa tai sen muuttamista ei varsinaisesti käsitelty konventissa tai HVK:ssa. Sopimukseen tehtiin lähinnä vain sellaisia muutoksia, jotka katsottiin tarpeellisiksi sopimuksen mukauttamiseksi perustuslakisopimuksella vahvistettaviin uusiin, erityisesti toimielinjärjestelmää ja varainhoitoa koskeviin sääntöihin. Muutokset, jotka sisältyvät pöytäkirjaan (n:o 36) Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, tehtäisiin Euratom-sopimukseen sellaisena kuin se on voimassa perustuslakisopimuksen voimaantulopäivänä. Tarkoituksena on, että yhtäältä sopimuksilla, joilla Euroopan yhteisön perustamissopimusta ja Euroopan unionista tehtyä sopimusta on täydennetty tai muutettu, sekä toisaalta liittymissopimuksilla Euratom-sopimukseen tehtyjen muutosten oikeudelliset vaikutukset eivät muuttuisi, vaikka sanotut sopimukset ja asiakirjat pääsäännön mukaan kumottaisiinkin. Myöskään Euratom-sopimuksen perusteella annettujen voimassa olevien säädösten oikeudelliset vaikutukset eivät muuttuisi.

Unionin nykyisten perussopimusten kumoaminen perustuslakisopimuksella ei kuitenkaan merkitsisi sitä, että ensiksi mainitut sopimukset menettäisivät merkityksensä perustuslakisopimuksen tullessa voimaan. Kuten perustuslakisopimuksessa nimenomaisesti vahvistetaan, uudistuksen kantavana ajatuksena on jatkaa nykyisillä perussopimuksilla tehtyä työtä ja varmistaa yhteisön säännöstön (*acquis communautaire*) jatkuvuus. Perustuslakisopimuksella perustettava Euroopan unioni olisi toisin sanoen sekä poliittisessa että oikeudellisessa merkityksessä Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella perustetun Euroopan unionin ja Euroopan yhteisön seuraaja.

Perustuslakisopimuksen ja unionin nykyisten perussopimusten suhdetta arvioitaessa on ensinnäkin huomattava, että merkittävä osa perustuslakisopimuksen määräyksistä vastaa sisällöltään unionin nykyisten perussopimusten määräyksiä. Näiltä osin perustuslakisopimuksessa on tehty lähinnä vain sellaisia teknisiä mukautuksia, joita on pidetty aiheellisina kyseisten määräysten saattamiseksi sopusointuun perustuslakisopimuksen kanssa. Perustuslakisopimuksessa olisikin periaatteessa voitu soveltaa unionin aiempien perussopimusmuutosten yhteydessä noudatettua tekniikkaa, jolloin nykyiset perussopimukset olisivat jääneet voimaan ja niihin olisi tehty perustuslakisopimuksen sisältämät muutokset. Ratkaisu ei kuitenkaan olisi palvellut perussopimusten yksinkertaistamisen ja selkeyttämisen tavoitetta, joka nimenomaan oli yksi suoritetun uudistustyön keskeisistä päämääristä.

Toiseksi perustuslakisopimus sisältää yksityiskohtaiset määräykset, joiden tarkoituksena on varmistaa oikeudellinen jatkuvuus unionin nykyisten perussopimusten ja perustuslakisopimuksen välillä. Kyseiset määräykset koskevat unionin toimielinten, elinten ja laitosten toimintaa, kumottujen perussopimusten mukaisesti hyväksytyjen säädösten ja muun yhteisön ja unionin säännösten osien voimassaoloa, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännön asemaa unionin oikeuden tulkinnan lähteenä sekä ennen perustuslakisopimuksen voimaantuloa aloitettujen hallinnollisten ja oikeudellisten menettelyjen jatkuvuutta.

Perustuslakisopimuksella kumottaisiin myös liittymissopimukset, joiden nojalla Tanskan kuningaskunta, Irlanti ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta (vuoden 1972 liittymissopimus), Helleenien tasavalta (vuoden 1979 liittymissopimus), Espanjan kuningaskunta ja Portugalin tasavalta (vuoden 1985 liittymissopimus), Itävallan tasavalta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta (vuoden 1994 liittymissopimus) sekä Tšekin tasavalta, Viron tasavalta, Kyproksen tasavalta, Latvian tasavalta, Liettuan tasavalta, Unkarin tasavalta, Maltaan tasavalta, Puolan tasavalta, Slovenian tasavalta ja Slovakian tasavalta (vuoden 2003 liittymissopimus) ovat tulleet Euroopan yhteisöjen ja Euroopan unionin jäseniksi sekä yhteisöjen ja unionin perussopimusten osapuoliksi.

Liittymissopimusten edelleen merkityksellisten määräysten osalta oikeudellinen jatkuvuus on perustuslakisopimuksessa varmistettu joko sisällyttämällä ne perustuslakisopimukseen ja Euratom-sopimukseen liitettävään pöytäkirjaan tai viittaamalla niihin sanotussa pöytäkirjassa siten, että kyseiset määräykset pysyvät voimassa ja niiden oikeusvaikutukset säilyvät. Tässä yhteydessä näihin määräyksiin on tehty yksinomaan teknisiä mukautuksia niiden saattamiseksi sopusointuun perustuslakisopimuksen kanssa ilman, että niiden oikeusvaikutuksia muutettaisiin. Vuosien 1972, 1979, 1985 ja 1994 liittymissopimuksia koskee oma pöytäkirjansa (n:o 8) ja vuoden 2003 liittymissopimusta omansa (n:o 9).

### 3.1.2 Perustuslakisopimuksen rakenne

Perustuslakisopimuksen myötä Euroopan unioni saisi yhden, yhtenäisen perussopimuksen. Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus jäisi kuitenkin voimaan muodollisesti erillisenä, joskin erityisesti toimielinjärjestelmän osalta perustuslakisopimukseen kiinteästi kytkeytyvänä perussopimuksena.

Rakenteeltaan perustuslakisopimus jakautuu johdantoon ja neljään varsinaiseen artiklamääräykseen sisältävään osaan. Myös sopimuksen kaksi liitettä ja 36 pöytäkirjaa ovat erottamaton osa sopimusta. Hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjan liitteenä on 41 konferenssin hyväksymää ja kahdeksan konferenssin huomioon ottamaa julistusta.

Sopimuksen johdannossa kuvataan Euroopan kehitykselle keskeisiä arvoja, päämääriä ja vaikutuksia. Vaikka johdannon luonne onkin lähinnä julistuksellinen, voi sillä olla sopijapuolten tarkoituk-

sen ilmentäjänä merkitystä sopimuksen määräysten tulkinnassa. Johdannosta ei kuitenkaan voi seurata itsenäisiä oikeusvaikutuksia.

Sopimuksen ensimmäistä osaa voidaan luonnehtia varsinaiseksi perustuslailliseksi osaksi, jossa määritellään yleisellä tasolla unionin luonne ja sen toimintaa koskevat keskeiset periaatteet. Ensimmäiseen osaan sisältyvät yleiset määräykset unionin perustamisesta, sen arvoista ja tavoitteista, unionin ja jäsenvaltioiden välisestä suhteesta sekä unionioikeuden keskeisistä periaatteista. Unionin luonnetta paitsi jäsenvaltioiden myös kansalaisten yhteisönä korostavat etenkin määräykset perusoikeuksista, unionin kansalaisuudesta sekä demokratian toteutumisesta unionissa. Unionin toiminnan kannalta keskeisiä taas ovat määräykset unionin toimivaltaa ja sen käyttöä koskevista keskeisistä periaatteista, yleismääräykset unionin toimielimistä ja elimistä sekä unionin säädöksistä ja niiden antamisessa noudatettavista menettelyistä. Lisäksi sopimuksen ensimmäinen osa sisältää määräykset unionin jäsenyydestä, unionin ja sen lähiympäristön välisistä suhteista, yleismääräykset unionin varainhoidosta sekä luonteeltaan korostetun symboliset määräykset unionin tunnuksista. Ensimmäisessä osassa on yhteensä 60 artiklaa.

Sopimuksen toisen osan muodostaa Euroopan unionin perusoikeuskirja. Perusoikeuskirjan teksti on teknisiä ja eräitä asiallisia muutoksia lukuun ottamatta yhteneväinen sen tekstin kanssa, jonka perusoikeuskirjan valmistelua varten koolle kutsuttu konventti esitti, ja joka hyväksyttiin poliittisena julistuksena Nizzan Eurooppa-neuvostossa vuonna 2000. Toisessa osassa on yhteensä 54 artiklaa.

Sopimuksen kolmanteen osaan sisältyvät yksityiskohtaiset määräykset unionin politiikoista ja toiminnasta. Osan kaksi ensimmäistä osastoa ovat soveltamisalaltaan horisontaalisia. Ensimmäiseen osastoon sisältyvät yleisesti sovellettavat määräykset ja toiseen syrjintäkieltoa ja kansalaisuutta koskevat määräykset. Kolmannen osan laajimman kokonaisuuden muodostaa kolmas osasto, joka koskee unionin sisäisiä politiikkoja ja toimia. Näihin kuuluvat sisämarkkinat, talous- ja rahapolitiikka, eräitä muita aloja koskevat politiikat, vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alue, sekä alat, joilla unioni voi päättää toteuttaa tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia. Kolmannen osan neljänteen osastoon puolestaan sisältyvät määräykset merentakaisten alueiden assosiaatiosta. Viidenteen osastoon on koottu unionin ulkoista toimintaa koskevat määräykset, jotka kattavat muun muassa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, yhteisen kauppapolitiikan sekä kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön ja humanitaarisen avun. Kolmannen osan kuudes osasto sisältää tarkemmat institutionaaliset ja varainhoitoa sekä tiiviimpää yhteistyötä koskevat määräykset. Seitsemänteen osastoon sisältyy eräitä yhteisiä määräyksiä. Kolmas osa on sopimuksen neljästä osasta laajin ja sisältää kaikkiaan 322 artiklaa.

Valtaosa sopimuksen kolmannen osan määräyksistä vastaa asiallisesti EU-sopimuksen ja EY-sopimuksen määräyksiä. Eniten muutoksia aikaisempiin perussopimuksiin verrattuna sisältävät määräykset vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta, yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta sekä yhteisestä kauppapolitiikasta. Kokonaan uusina politiikka-aloina sopimuksen III osa sisältää määräykset yleistä taloudellista etua koskevista palveluista, teollis- ja tekijänoikeuksien eurooppalaisesta suojasta, avaruusalaista, energiasta, matkailusta, urheilusta, pelastuspalvelusta, hallinnollisesta yhteistyöstä, humanitaarisesta avusta sekä yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanosta.

Sopimuksen neljäs osa sisältää yleiset määräykset ja loppumääräykset. Neljännen osan määräyksistä periaatteellisesti merkittävimmät koskevat aikaisempien perussopimusten kumoamista sekä seuraantoa ja oikeudellista jatkuvuutta Euroopan yhteisöön ja EU-sopimuksella perustettuun Euroopan unioniin nähden, sopimuksen tarkistamisessa sovellettavia menettelyjä sekä sopimuksen ratifiointia ja voimaantuloa. Lisäksi neljäs osa sisältää määräykset sopimuksen alueellisesta soveltamisalasta, alueellisista liitoista, sopimuksen pöytäkirjojen ja liitteiden oikeudellisesta asemasta, sopimuksen

voimassaoloajasta sekä todistusvoimaisesta tekstistä ja käännöksistä. Tiettyjä toimielimiä koskevien siirtymämääräysten osalta neljännessä osassa viitataan unionin toimielimiä ja elimiä koskevista siirtymämääräyksistä tehtyyn pöytäkirjaan. Neljännessä osassa on yhteensä kymmenen artiklaa.

Perustuslakiosopimukseen liitetyistä pöytäkirjoista kymmenen on sisällöllisesti uusia. Näitä ovat pöytäkirja kansallisista parlamenteista (n:o 1), toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskeva pöytäkirja (n:o 2), liittymissopimuksia koskevat pöytäkirjat (n:o 8 ja 9), pöytäkirja euroryhmästä (n:o 12), pöytäkirja pysyvistä rakenteellisesta yhteistyöstä (n:o 23), Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymistä koskeva pöytäkirja (n:o 32), pöytäkirja Euroopan yhteisön perustamissopimusta ja Euroopan unionista tehtyä sopimusta täydentäneistä tai muuttaneista asiakirjoista ja sopimuksista (n:o 33), pöytäkirja toimielimiä koskevista siirtymämääräyksistä (n:o 34) ja Euratom-sopimuksen muuttamista koskeva pöytäkirja (n:o 36).

Muissa perustuslakiosopimukseen liitetyissä pöytäkirjoissa on kysymys nykyisiin perussopimukseen liitetyistä pöytäkirjoista, joihin on tehty lähinnä vain sellaisia teknisiä muutoksia, jotka on katsottu aiheellisiksi pöytäkirjojen saattamiseksi sopusointuun perustuslakiosopimuksen kanssa.

Vaikka perustuslakiosopimuksella muodollisesti kumottaisiin sopimus Euroopan unionista ja Euroopan yhteisön perustamissopimus niihin tehtyine muutoksineen, merkitsisi perustuslakiosopimus asiallisesti näiden kahden sopimuskokonaisuuden yhdistämistä yhdeksi yhtenäiseksi perussopimukseksi. Kun Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus kuitenkin jäisi voimaan, pienentyisi unionin perussopimusten lukumäärä kolmesta kahteen. Muutoksen päätavoitteena on selkeyttää vuosikymmenten saatossa huomattavan epäyhtenäiseksi ja hajanaiseksi kehittyneitä perussopimusten järjestelmää, jossa merkitykseltään keskeiset ja luonteeltaan teknisemmät sopimusmääräykset ovat satunnaisesti hajallaan eri sopimuksissa. Sopimuksen ensimmäiseen osaan on pyritty kokonaan perustuslain luonteiset määräykset, kun taas sopimuksen käytännön soveltamisen kannalta keskeisimmät määräykset on sisällytetty sopimuksen kolmanteen osaan. Perustuslakiosopimuksessa ei kuitenkaan luoda muodollista hierarkiaa sopimuksen neljän eri osan välille.

Perustuslakiosopimuksella puretaan ainakin muodollisesti EU-sopimuksella luotu ns. pilarirakenne, jossa ensimmäisen pilarin muodostivat Euroopan yhteisöjen perustamissopimukset, toisen pilarin EU-sopimuksen määräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ja kolmannen pilarin EU-sopimuksen määräykset poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa. Rakenteensa puolesta perustuslakiosopimukseen ei sisälly vastaavaa jaottelua, vaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat määräykset ovat osa unionin ulkoista toimintaa koskevaa perustuslain III osan V osastoa ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa ja poliisiyhteistyötä koskevat määräykset osa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaa sopimuksen III osan III osaston IV lukuja. Näillä politiikka-aloilla sovellettaisiin lähtökohtaisesti myös samoja unionioikeuden yleisiä periaatteita kuin muillakin unionin toiminnan aloilla. Sisällöllisesti varsinkin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kuitenkin säilyisi luonteeltaan korostetun hallitustenvälisenä etenkin toimielinten toimivaltuuksien, päätöksentekomenettelyjen ja käytävissä olevien säädöslajien osalta. Unionin toiminnan yhteisöllistäminen koskisi siis käytännössä lähinnä oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa sekä poliisiyhteistyötä.

### 3.1.3 Perustuslakiosopimuksen oikeudellinen luonne

Sopimus Euroopan perustuslaista on nimensä mukaisesti oikeudelliselta muodoltaan kansainvälis-oikeudellinen valtiosopimus. Asiallisesti sopimus kuitenkin sisältää määräyksiä, joita voidaan luonnehtia perustuslaillisiksi. Nimeen ”Sopimus Euroopan perustuslaista” sisältyvät molemmat näkökohdat. Ratkaisua voidaan pitää eräänlaisena kompromissina suoraan ns. perustuslakia säätävään

valtaan (*pouvoir constituant*) nojautuvaa valtiollista perustuslakia vaatineiden federalistien ja unionin luonnetta jäsenvaltioiden väliseen sopimukseen pohjautuvana yhteisönä korostaneiden tahojen välillä. Perustuslakisopimuksen nimeen sisältyvästä termistä ”perustuslaki” (engl. ”constitution”) sinänsä ei tule tehdä sopimuksen oikeudellista luonnetta koskevia päätelmiä. Eräiden muidenkin kansainvälisten järjestöjen perustamissopimusten nimissä (esim. Kansainvälinen työjärjestön (ILO) perussäännössä, SopS 23/1920) esiintyy termi ”constitution”, vaikka järjestöjen perustamissopimukset eroavatkin sisällöltään olennaisesti perustuslakisopimuksesta.

Perustuslakisopimuksen luonnetta valtiosopimuksena korostaa ensinnäkin sen laatiminen valtioiden välisen sopimuksen muotoon sekä sopimuksen voimaantulon kytkeminen sen ratifiointiin ”korkeiden sopimuspuolten” toimesta ja kaikkien sopimuspuolten ratifioimiskirjojen tallettamiseen tallettajavaltion huostaan. Niinkään viimekätinen valta sopimuksen tarkistamiseen säilyy eräitä tarkkarajaisia poikkeuksia lukuun ottamatta jäsenvaltioilla. Niin sanotussa tavanomaisessa tarkistusmenettelyssä eli hallitustenvälisessä konferenssissa hyväksytyt sopimusmuutokset tulevat voimaan vasta, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Myös niin sanotuissa yksinkertaistetuissa tarkistusmenettelyissä jäsenvaltioilla tai niiden kansallisilla parlamenteilla säilyy viimekätinen valta estää muutosten tekeminen sopimukseen. Perustuslakisopimus antaa myös jäsenvaltiolle mahdollisuuden erota unionista vapaaehtoisesti. Tässä mielessä voidaan katsoa, ettei perustuslakisopimuksella tehdä tyhjäksi jäsenvaltioiden kansainväliseen oikeuteen pohjautuvaa viimekätistä suvereniteettia.

Jäsenvaltioiden asemaa perustuslakia säätävän vallan lähteenä korostaa myös perustuslakisopimukseen aiempaa yksiselitteisemmin kirjattu ns. annettun toimivallan periaate, jonka mukaan unioni toimii jäsenvaltioiden sille perustuslakisopimuksessa antaman toimivallan rajoissa ja siinä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perustuslakisopimuksessa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille.

Perustuslaillisen sisältönsä osalta perustuslakisopimus kuvastaa paljolti sitä valtiosääntöistä kehitystä, joka on ollut tunnusomaista Euroopan yhteisöille ja unionille jo useamman vuosikymmenen ajan. Erityisesti EY-tuomioistuin on jo 1960-luvulta lähtien korostanut sitä, että EY-sopimuksella luotu oikeusjärjestys on merkinnyt jäsenvaltioiden suvereenien oikeuksien rajoittamista ja sisältänyt sellaisia perinteisestä kansainvälisestä oikeudesta poikkeavia piirteitä kuin yhteisöoikeuden ensisijaisuus suhteessa jäsenvaltioiden oikeuteen nähden ja niin sanottu yhteisöoikeuden välitön oikeusvaikutus. Tällä perusteella tuomioistuin on luonnehtinut EY-sopimusta ”oikeusyhteisön perustuslakia vastaavaksi asiakirjaksi” (lausunto 1/91, kohta 21). Viittaus perustuslakisopimuksen perustuslailliseen sisältöön tuleekin ymmärtää viittauksena näihin unionioikeuden ominaispiirteisiin sekä siihen seikkaan, että unioni hoitaa eräitä perinteisesti valtiolle kuuluviksi ymmärrettyjä tehtäviä. Perustuslakisopimus voidaankin nähdä osaltaan tämän valtiosääntöisen kehityksen kodifiointina. Tätä ilmentää se, että perustuslakisopimuksen ensimmäiseen ja toiseen osaan on sisällytetty eräitä EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön pohjautuvia ja luonteeltaan perustuslailliseksi katsottavia periaatteita (esim. unionin oikeuden ensisijaisuus, perusoikeudet).

#### 3.1.4 Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta

Perustuslakisopimus vastaa rakenteensa ja oikeudellisen luonteensa puolesta Suomen tavoitteita. Rakenteeltaan yksi, yhtenäinen perustuslakisopimus on huomattavasti aiempia perussopimuksia selkeämpi ja johdonmukaisempi. Sopimuksen jakoa neljään, luonteeltaan erilaiseen osaan voidaan niin ikään pitää onnistuneena. Sopimus lähtee siitä, että unionia kehitetään tulevaisuudessakin sekä jäsenvaltioiden että kansalaisten yhteenliittymänä. Unionin oikeudellinen perusluonne ei muutu, vaan sopimuksen luonteeltaan perustuslailliset elementit merkitsevät olennaisilta osiltaan jo aiempi-

en perussopimusten nojalla toteutuneen valtiosääntöistymiskehityksen kodifioimista (PeVL 7/2003 vp). Yksi, yhtenäinen perussopimus vastaa Suomen johdonmukaisesti omaksumaa tavoitetta unionin perussopimusten selkeyttämisestä ja yksinkertaistamisesta (VNS 3/2001 vp ja UaVM 18/2001 vp).

Perustuslakisopimuksessa on otettu asianmukaisesti huomioon unionin aiempien perussopimusten, mukaan lukien liittymissopimukset, kumoamisesta johtuva tarve turvata oikeudellinen jatkuvuus viimeksi mainittujen sopimusten ja perustuslakisopimuksen välillä. Sopimuksen tältä osin sisältämiä ratkaisuja voidaan pitää onnistuneina.

## 3.2 Perustuslakisopimuksen keskeinen sisältö ja merkitys

### 3.2.1 Yleiset kysymykset ja keskeiset periaatteet

#### 3.2.1.1 Unionin arvot ja tavoitteet

Unionin arvot on ilmaistu perustuslakisopimuksen I-2 artiklassa. Unionin perustana olevat jäsenvaltioille yhteiset arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Näitä arvoja toteutetaan yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.

Unionin arvojen mainitseminen unionin perustana ja sijoittaminen aivan perustuslakisopimuksen alkuun korostaa unionin pyrkimystä määrittellä itsensä nimenomaan arvoyhteisönä. Arvojen kunnioittamiseen on liitetty myös oikeudellisia vaikutuksia. Tämän vuoksi sopimuksessa rajoitetaan luettelemaan lyhyesti ne kaikkien hyväksymät keskeisimmät arvot, jotka ovat oikeudellisesti niin selkeitä, että niiden kunnioittaminen voidaan asettaa unioniin liittymisen edellytykseksi ja niitä vakavasti rikkoneeseen jäsenvaltioon voidaan kohdistaa seuraamuksia. Arvoilla on lisäksi liityntä unionin tavoitteisiin, sillä unionin päämääräksi määritelty omien arvojensa edistäminen.

Perustuslakisopimuksen sisältämä arvojen luettelo on jossain määrin kattavampi kuin EU-sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukainen luettelo (vapaus, kansanvalta, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen, oikeusvaltion periaatteet). EU-sopimuksessa unionin arvojen kunnioittaminen on määritelty edellytykseksi unionin jäsenyyden hakemiselle (SEU 49 artikla) ja niiden rikkominen perusteeksi sopimuksesta johtuvien, jäsenvaltiolle kuuluvien oikeuksien pidättämiselle (SEU 7 artikla).

Unionin tavoitteet on lueteltu yleisellä tasolla perustuslakisopimuksen I-3 artiklassa ja politiikka-kohtaisesti sopimuksen III osassa. Perustuslakisopimuksen I-3 artiklan mukaiset päämäärät koskevat unionin toiminnan kaikkia aloja. Määräyksen mukaan unionin päämääränä on rauhan, omien arvojensa sekä kansojensa hyvinvoinnin edistäminen. Unioni tarjoaa kansalaisilleen vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen sekä sisämarkkinat. Unionin tavoitteena on Euroopan kestävä kehitys, joka on määritelty kestävä kehityksen kolmen ulottuvuuden (talous- sosiaali- ja ympäristöulottuvuus) kautta (tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen). Tavoitteena on I-3 artiklan mukaan myös tieteellisen ja teknisen kehityksen, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja sosiaalisen suojelun, tasa-arvon, sukupolvien välisen yhteisvastuun, lapsen oikeuksien suojelun, taloudellisen, sosiaalisen ja



alueellisen yhteenkuuluvuuden sekä jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun edistäminen. Unioni torjuu sosiaalista syrjäytymistä ja syrjintää, kunnioittaa kulttuuriensa ja kieltensä rikkautta ja monimuotoisuutta sekä huolehtii Euroopan kulttuuriperinnön vaalimisesta ja kehittämisestä. Kansainvälisissä suhteissaan unioni vaalii ja puolustaa arvojaan ja edistää osaltaan rauhaa, turvallisuutta, maapallon kestävä kehitystä, kansojen välistä yhteisvastuuta ja keskinäistä kunnioitusta, vapaata ja oikeudenmukaista kauppaa, köyhyyden poistamista ja ihmisoikeuksien suojelua. Lisäksi perustuslakisopimuksen I-3 artiklassa korostetaan kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä mainiten erityisesti YK:n peruskirjan periaatteet.

Unionin toimivalta on perustuslakisopimuksessa kytketty sen tavoitteiden toteuttamiseen. Unioni pyrkii toteuttamaan tavoitteensa asianmukaisin keinoin perustuslakisopimuksessa annetun toimivallan mukaisesti. Lisäksi niin sanotun joustolausekkeen (I-18 artikla) mukaisesti neuvosto voi yksimielisesti ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan hyväksyä aiheelliset toimenpiteet siinäkin tapauksessa, jos jokin unionin toimi osoittautuu perustuslaissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi III osassa määritellyillä politiikan aloilla eikä perustuslakisopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista. Unionin tavoitteilla on merkitystä myös jäsenvaltioiden toiminnassa, sillä niiden velvollisuutena on vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti tukea unionia sen täyttäessä tehtäviään ja pidättäytyä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen (I-5 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta).

Perustuslakisopimuksen sisältämät unionin tavoitteet vastaavat pitkälti EY-sopimuksen päämääriä (SEY 2 artikla) ja EU-sopimuksen tavoitteita (SEU 2 artikla). Yhden yhtenäisen perussopimuksen myötä tavoitteet on ollut mahdollista koota yhteen ja samalla kehittää niiden sisältöä vastaamaan paremmin unionin nykyisiä ja tulevaisuuden haasteita. Tavoitteissa pyritään entistä selkeämmin tuomaan esiin taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöluottavuuden välinen tasapaino. Myös unionin tavoitteet kansainvälisten suhteiden alalla on nostettu näkyvämmiin esille ja niiden kautta on pyritty määrittelemään unionin kansainvälisen toiminnan painopisteet. Tavoitteiden ja toimivallan suhde vastaa pääpiirteissään nykyjärjestelmää.

### 3.2.1.2 Unionin kansalaisuus

Unionin kansalaisuutta koskevat määräykset sisältyvät perustuslakisopimuksen I-10 artiklaan, jota täydentävät III osan 125–129 artiklat. Lisäksi perusoikeuskirjaan eli perustuslakisopimuksen II osaan sisältyy kansalaisten oikeuksia koskeva V osasto (II-99–II-106 artikla). Kansalaisuutta koskevat määräykset vastaavat sisällöllisesti pääpiirteissään EY-sopimuksen kansalaisuutta koskevia määräyksiä.

Unionin kansalaisuuteen liittyvä toimivalta laajenee jossain määrin, sillä perustuslakisopimuksen III-125 artiklan mukaan neuvostovoiki yksimielisesti eurooppalailla tai -puitelailia säätää toimenpiteistä, jotka koskevat passeja, henkilötodistuksia, oleskelulupia tai muita niihin rinnastettavia asiakirjoja, sekä toimenpiteistä, jotka koskevat sosiaaliturvaa tai sosiaalista suojelua. Nykyisen EY-sopimuksen 18 artiklan mukaan nämä kysymykset on nimenomaisesti suljettu yhteisön toimivallan ulkopuolelle.

Perusoikeuskirjassa kansalaisten oikeuksia on täydennetty oikeudella hyvään hallintoon (II-101 artikla). Oikeutta ei kuitenkaan ole sidottu unionin kansalaisuuteen, vaan se kuuluu kaikille.

### 3.2.1.3 Unionin oikeushenkilöllisyys

Perustuslakisopimuksen I-7 artiklassa tunnustetaan nimenomaisesti unionin oikeushenkilöllisyys. Oikeushenkilöllisyydellä eli oikeussubjektuudella tarkoitetaan yleisesti kykyä esiintyä tiettyyn oikeusjärjestykseen kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien haltijana. Vaikka perustuslakisopimuksen I-7 artikla on kirjoitettu yleiseen muotoon (”Unioni on oikeushenkilö.”), määräyksen pääasiallisena tarkoituksena on osoittaa unionin olevan kansainvälisen oikeuden subjektiksi. Tietyn toimijan asema kansainvälisen oikeuden subjektina määräytyy periaatteessa vain kansainvälisen oikeuden perusteella, mutta kansainvälisessä oikeudessa annetaan keskeinen merkitys esimerkiksi kansainvälisen järjestön säännöille. On selvää, että perustuslakisopimuksella perustettava Euroopan unioni täyttäisi tässä suhteessa kansainvälisen oikeuden oikeushenkilöllisyydelle asettamat vaatimukset.

Nykyisin Euroopan yhteisön oikeushenkilöllisyys on tunnustettu nimenomaisesti yhteisön perustamissopimuksessa ja se on vakiintunut käytännössä. Vaikka Euroopan unionista tehty sopimus ei sisällä nimenomaisia määräyksiä unionin oikeushenkilöllisyydestä, unionin oikeushenkilöllisyyden voidaan katsoa kehittyneen käytännössä erityisesti unionin omissa nimissään tekemien kansainvälisten sopimusten kautta. Kun sekä yhteisön perustamissopimus että sopimus Euroopan unionista kumotaan perustuslakisopimuksella, ja kun perustuslakisopimus sisältää nimenomaisen määräyksen unionin oikeushenkilöllisyydestä, kysymys on asiallisesti Euroopan yhteisön ja Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella perustetun unionin yhdistämisestä yhdeksi, yhtenäiseksi oikeushenkilöksi. Euroopan atomienergiayhteisö sen sijaan säilyisi itsenäisenä oikeushenkilönä.

Yhden, yhtenäisen oikeushenkilöllisyyden kautta saavutettaisiin merkittäviä käytännön etuja. Esimerkiksi kansainvälisissä suhteissa voitaisiin välttää tilanne, jossa unioni koostuu useasta muodollisesti erillisestä toimijasta, joiden kaikkien osallistuminen esimerkiksi tiettyihin kolmansien valtioiden kanssa solmittaviin sopimuksiin saattaa olla välttämätöntä. Näin yhdellä, yhtenäisellä oikeushenkilöllisyydellä olisi paitsi käytännön menettelyjä yksinkertaistava myös unionin ulkoisen toiminnan kuvaa yhtenäistävä vaikutus.

Oikeushenkilöllisyydellä ei sen sijaan olisi vaikutusta unionin sopimus- tai muun ulkoisen toimivallan laajuuteen tai luonteeseen. Viimeksi mainittuja koskevat perustuslakisopimuksen muut määräykset. Oikeushenkilöllisyys tarkoittaa, että tietyllä oikeussubjektilla voi periaatteessa olla oikeuksia ja velvollisuuksia tietyssä oikeusjärjestyksessä. Siitä ei kuitenkaan voida tehdä päätelmiä näiden oikeuksien ja velvollisuuksien laajuudesta, luonteesta tai sisällöstä.

Vaikka unionin oikeushenkilöllisyyttä koskevan I-7 artiklan ensisijaisena tavoitteena onkin osoittaa unionin olevan nimenomaisesti kansainvälisen oikeuden subjektiksi, perustetaan unionille sopimuksessa oikeussubjektin asema myös jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestyksissä ja unionin oikeudessa. Tämä on selvää paitsi unionin oikeushenkilöllisyyttä koskevan määräyksen yleisen sanamuodon myös sopimuksen III osaan sisältyvän, unionin oikeuskelpoisuutta koskevan III-426 artiklan valossa. Sen mukaan unionilla on kaikissa jäsenvaltioissa laajin kansallisen lainsäädännön mukaan oikeushenkilöllä oleva oikeuskelpoisuus, ja se voi erityisesti hankkia ja luovuttaa irtainta ja kiinteää omaisuutta sekä esiintyä kantajana ja vastaajana oikeudenkäynneissä. Tämä vastaa tarkoitukseltaan Euroopan yhteisöä nykyisin koskevaa sääntelyä, joskin määräyksen soveltamisala laajenee yhden yhtenäisen perussopimuksen ja pilarijaon purkamisen seurauksena myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä rikosoikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön alalle.

### 3.2.1.4 Unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako

#### 3.2.1.4.1 Yleistä

Nizzan ja Laekenin julistuksissa asetettiin yhdeksi unionin perussopimusten uudistamista koskevaksi keskeiseksi tavoitteeksi unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentaminen. Ensisijaisesti kyseinen tavoite nähtiin osana yleisempää pyrkimystä selkeyttää ja yksinkertaistaa unionin perussopimuksia. Taustalla oli käsitys, jonka mukaan nykyisistä perussopimuksista ei riittävän selvästi ilmene, mihin toimenpiteisiin unioni voi toimivaltansa puitteissa ryhtyä ja mitkä asiat taas kuuluvat jäsenvaltioiden hoidettaviksi. Toisena osakysymyksenä toimivallanjaon tarkentamista koskevaan tavoitteeseen kuului kuitenkin myös sen arvioiminen, oliko unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako nykyisellään ylipäänsä tarkoituksenmukainen vai tulisiko sitä muuttaa asiallisesti. Kolmas tässä yhteydessä selvitettävä kysymys oli, miten toimivallanjakoa ja etenkin unionin toimivallan käyttöä koskevan toissijaisuusperiaatteen noudattamista voitaisiin valvoa.

Perustuslakisopimuksen vaikutuksia unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon koskevan arvioinnin lähtökohtana tulee pitää edellä kuvattua tavoitteenasettelua ja sen kolmea osatekijää. On toisin sanoen pyrittävä erottamaan toisistaan nykyjärjestelmän selkeyttämistä tarkoittavat muutokset, asialliset muutokset unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon sekä muutokset, joiden tavoitteena edesauttaa unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon noudattamisen valvontaa. Vasta tämän tarkastelun perusteella on mahdollista arvioida, missä määrin perustuslakisopimus merkitsee unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon muuttamista.

Vaikka perustuslakisopimuksessa ei määritelläkään unionin toimivallan käsitettä, katsotaan sen yleensä tarkoittavan unionille perussopimuksen nojalla kuuluvaa oikeudellista valtaa toteuttaa sopimuksessa tarkoitettuja toimenpiteitä sopimuksessa yksilöityjä oikeudellisia välineitä käyttäen. Unionin toimivallasta tulee erottaa ensinnäkin unionin toimielimille sopimuksen nojalla kuuluvat toimivaltuudet. Toiseksi unionin toimivallan käsitteestä erillään tulee pitää kysymys unionin oikeuden jäsenvaltioille asettamista velvollisuuksista. Viimeksi mainittuihin ei välttämättä ole lainkaan kysymys unionin toimivallasta tai sen käytöstä vaan jäsenvaltioiden velvollisuudesta noudattaa unionin oikeutta omassa toiminnassaan.

Perustuslakisopimuksen määräysten perusteella kysymystä sopimuksen vaikutuksista unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon voidaan tarkastella kolmen eri osakysymyksen kautta: kysymyksenä unionin toimivallan alasta, sen luonteesta ja toimivallan käyttöä koskevista periaatteista. Kunkin osakysymyksen valossa on erikseen arvioitava, miltä osin perustuslakisopimus merkitsisi nykyjärjestelmän selkeyttämistä, unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon asiallista muuttamista tai toimivallanjaon noudattamista koskevien edellytysten tarkistamista Nizzan ja Laekenin tavoitteenasettelun mukaisesti.

#### 3.2.1.4.2 Unionin toimivallan ala

Unionin toimivallan alaa arvioitaessa tärkeimmän perusperiaatteen muodostaa perustuslakisopimuksen I-11 artiklaan sisältyvä annettun toimivallan periaate. Sen mukaan unioni toimii jäsenvaltioiden sille perustuslaissa antaman toimivallan rajoissa ja siinä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Unionin toimivalta on toisin sanoen aina luonteeltaan rajattua erityistoimivaltaa, jonka jäsenvaltiot ovat perustuslakisopimuksen välityksellä sille antaneet. Yleistoimivalta, mukaan lukien perustuslakia luova valta (*pouvoir constituant*), kuuluu yksinomaan jäsenvaltioille. Tätä korostaa annettun toimivallan periaatetta koskevaan määräykseen sisällytetty nimenomainen täsmennys, jonka

mukaan toimivalta, jota perustuslaissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Jäsenvaltion toimivallan luonne yleistötoimivaltana selittää myös sen, miksi perustuslakisopimus ei sisällä määräyksiä jäsenvaltioiden toimivallan alasta. Perustuslakisopimuksen järjestelmä vastaa tältä osin unionin nykyisiä perussopimuksia. Annetun toimivallan periaatetta koskevaan määräykseen tehty täsmennys vahvistaa periaatteen asemaa.

Annetun toimivallan periaatteesta seuraa, että unioni voi toimia vain ja ainoastaan silloin, kun perustuslakisopimuksesta voidaan osoittaa kaavaillon toimenpiteen valtuuttava määräys, niin sanottu oikeusperustamääräys. Kyseiset määräykset sisältyvät eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta perustuslakisopimuksen III osan politiikka-alakohtaisiin määräyksiin. Tähän viitataan sopimuksen I-12 artiklan 6 kohdassa, jonka mukaan unionin toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt määritetään sopimuksen III osan kutakin alaa koskevissa määräyksissä. Yksityiskohtaisen käsityksen saaminen unionin toimivallan laajuudesta edellyttääkin kyseisten määräysten ja erityisesti varsinaisten oikeusperustamääräysten tarkastelua. Myös tämän perussystematiikan osalta perustuslakisopimus vastaa unionin nykyisten perussopimusten järjestelmää.

Unionin toimivallan alan määrittämisen kannalta keskeinen on myös periaate, jonka mukaan unionille perustuslaissa annettu toimivalta on luonteeltaan leimallisesti toimivaltaa unionille perustuslaissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Unionin toimivallan alaa määrittävät toisin sanoen paitsi perustuslakisopimuksen III osan oikeusperustamääräykset myös perustuslain I osassa unionille asetetut tavoitteet ja niiden muotoilu. Järjestelmä vastaa unionin nykyisiä perussopimuksia.

Perustuslakisopimuksen aiheuttamat muutokset unionin toimivallan alaan voidaan lähtökohtaisesti jakaa kolmeen pääluokkaan. Ensinnäkin perustuslakisopimus sisältää uusina unionin toimintaan kuuluvina politiikka-aloina määräykset yleistä taloudellista etua koskevista palveluista, teollis- ja tekijänoikeuksien eurooppalaisesta suojasta, avaruusalaista, energiasta, matkailusta, urheilusta, pelastuspalvelusta, hallinnollisesta yhteistyöstä, humanitaarisesta avusta sekä yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanosta. Toiseksi erällä jo nykyisten perussopimusten mukaan unionin toimivaltaan kuuluvilla aloilla sopimukseen on sisällytetty uusia nimenomaisia oikeusperustamääräyksiä, joista osa merkitsee muutosta unionin toimivallan alaan. Esimerkkinä voidaan mainita Euroopan syyttäjänviraston perustamisen mahdollistava määräys. Kolmanneksi eräitä nykyisiin perussopimuksiin sisältyviä määräyksiä muutetaan tavalla, joka vaikuttaa unionin toimivallan laajuuteen. Esimerkkinä voidaan mainita yhteistä kauppapolitiikkaa koskevat määräykset. Koska eräitä edellä mainittujen määräysten soveltamisalaan kuuluvia toimenpiteitä on jo nykytilanteessa katsottu voitavan toteuttaa EY-sopimuksen 308 artiklan nojalla, eivät kaikki edellä luetellut muutokset kuitenkaan merkitse unionin toimivallan alan laajentamista. Yksityiskohtaisempi arvio unionin toimivallan alaa koskevista muutoksista esitetään erikseen jäljempänä jaksossa 3.2.5 yksittäisiä politiikka-aloja koskevien määräysten käsittelyn yhteydessä.

Yleisesti unionin toimivallan alaan vaikuttaa myös perustuslakisopimuksen I-18 artikla eli niin sanottu joustolauseke: jos jokin unionin toimi osoittautuu tarpeelliseksi perustuslaissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi III osassa määritellyillä politiikan aloilla eikä perustuslaissa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto voi hyväksyä aiheelliset toimenpiteet yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Määräyksen tarkoituksena on tuoda unionin toimivallan määräytymiseen tiettyä joustavuutta ja mahdollistaa sen toiminnan mukautuminen eri tilanteisiin. Unionin toimenpiteiden voidaan esimerkiksi joskus katsoa olevan tarpeellisia, vaikka perussopimus ei sisällä nimenomaista tai tulkinnallakaan johdettavaa valtuutusta niiden toteuttamiseen. Tällöin voidaan viimeisenä keinona harkita joustolausekkeen käyttöä tarpeelliseksi osoittautuneen toimen oikeusperustana. Näin ollen joustolauseke muodostaa tavallaan unionin toimivallan ”uloimman kehän”.

Joustolauseke vastaa sekä tarkoitukseltaan että peruseriaateiltaan nykyisen EY-sopimuksen 308 artiklaa. Tästä poiketen joustolausekkeen käytön edellytyksenä ei kuitenkaan ole toteutettavan toimenpiteen tarpeellisuus yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta, vaan I-18 artiklan mukaan riittävää on unionin toimen osoittautuminen tarpeelliseksi unionin tavoitteiden saavuttamiseksi perustuslakisopimuksen III osassa määritellyillä politiikan aloilla. Joustolausekkeen uusi muotoilu vastaa kuitenkin EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä aikaisemmin muodostunutta tulkintaa.

Joustolausekkeen soveltamisalan kannalta suurempana muutoksena voidaan pitää sitä, että rakenteeltaan yhtenäisen perussopimuksen myötä sen soveltamisala hajenee koskemaan myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa. Muutos laajentaisi unionin toimivaltaa kyseisillä aloilla.

Perustuslakisopimuksessa joustolausekkeen käytölle asetetaan kuitenkin tiukat edellytykset. Ensimmäkään joustolauseke ei oikeuta poikkeamaan annetun toimivallan periaatteesta unionin toimivallan määräytymistä koskevana pääsääntönä, eikä lausekkeen käytöllä näin ollen voida laajentaa perustuslaissa unionille annettua toimivaltaa. Lausekkeen nojalla toteutettavien toimien tulee olla tarpeellisia perustuslakisopimuksessa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi sopimuksen III osassa määritellyillä politiikan aloilla (I-18 artiklan 1 kohta). Lisäksi joustolausekkeeseen perustuvat toimenpiteet eivät voi käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista tapauksissa, joissa tämä ei ole perustuslakisopimuksen mukaan mahdollista (I-18 artiklan 3 kohta). Kolmanneksi joustolausekkeen nojalla toteutettavat toimenpiteet edellyttävät paitsi yksimielisyyttä neuvostossa myös, SEY 308 artiklasta poiketen, Euroopan parlamentin hyväksyntää. Lausekkeen luonnetta poikkeusmääräyksenä korostaa myös siinä komissiolle asetettu velvollisuus tiedottaa sen perusteella tehdyistä ehdotuksista kansallisille parlamenteille perustuslakisopimukseen sisältyvän toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevan menettelyn yhteydessä.

Kokonaisuutena voidaan todeta, että vaikka joustolausekkeen soveltamisala jossain määrin laajentuu EU-sopimukseen sisältyvän pilarirakenteen purkamisen myötä, sen soveltamisedellytykset eivät muutu nykyisestä. Määräykseen tehdyt muutokset merkitsevät lähinnä lausekkeen käyttöedellytysten täsmentämistä.

#### 3.2.1.4.3 Unionin toimivallan luonne

Kysymyksellä unionin toimivallan luonteesta viitataan unionin toimivallan ja jäsenvaltioiden toimivallan väliseen suhteeseen. Perustuslakisopimuksessa unionin toimivalta on luokiteltu sen luonteen perusteella unionin yksinomaiseen toimivaltaan, unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan sekä aloihin, joilla unioni voi toteuttaa tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia. Sopimuksen I osan III osastoon sisältyy kunkin toimivaltauokan määritelmä sekä luettelo kyseiseen toimivaltauokkaan kuuluvista politiikka-aloista. Talous- ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen sekä yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on perustuslakisopimuksessa sijoitettu kolmen päätoimivaltauokan ulkopuolelle, ja niitä koskevat sopimuksen I osan III osaston erityismääräykset.

Perustuslakisopimuksen F12 artiklan 1 kohdan mukaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla ainoastaan unioni voi säätää lakeja ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Jäsenvaltiot voivat ryhtyä näillä aloilla lainsäädännöllisiin toimiin ainoastaan unionin valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi. Unionin toimivallan käyttöä koskevista periaatteista toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä. Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat perustuslakisopimuksen F13 artiklan mukaan seuraavat alat:

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

Sekä unionin yksinomaisen toimivallan määritelmä että luettelo kyseiseen luokkaan kuuluvista aloista vastaavat pääosin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Euroopan yhteisöllä ei oikeuskäytännön perusteella kuitenkaan nykyisin voida katsoa olevan yksinomaista toimivaltaa sisämarkkinoiden toimintaan vaikuttavien kilpailusääntöjen alalla, vaan jäsenvaltioiden velvollisuus pidäytyä toteuttamasta yhteisön kilpailulainsäädännön kanssa ristiriidassa olevia toimenpiteitä seuraava yksinomaan vilpittömän yhteistyön periaatteesta.

Unionilla on lisäksi yksinomainen toimivalta kansainvälisten sopimusten tekemiseen tietyissä tapauksissa, joita käsitellään jäljempänä jaksossa 3.2.5.3.4.

Perustuslakisopimuksen I-12 artiklan 2 kohdan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan kuuluvilla aloilla sekä unioni että jäsenvaltiot voivat säätää lakeja ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei käytä omaa toimivaltaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä sitä. Jaetun toimivallan aloilla jäsenvaltion mahdollisuudet säätää lakeja tai antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä riippuvat toisin sanoen siitä, missä määrin säädöksenantovaltaa on tosiasiallisesti käytetty unionin tasolla.

Unionin toimivalta on luonteeltaan pääsääntöisesti jaettua toimivaltaa. Perustuslakisopimuksen I-14 artiklan mukaan seuraavat unionin toiminnan pääalat kuuluvat unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan:

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

Luettelo ei kuitenkaan ole luonteeltaan tyhjentävä, vaan perustuslakisopimuksen mukaan luonteeltaan jaettua on kaikki muukin perustuslaissa unionille annettu toimivalta, joka ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan tai aloihin, joilla unionilla on toimivalta toteuttaa tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia. Esimerkiksi taloudellisen, teknisen ja rahoitusyhteistyön harjoittaminen kolmansien maiden kanssa kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Sen sijaan talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhteensovittamista ja yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ei ole perus-

teltua lukea jaetun toimivallan luokkaan kuuluviksi, koska perustuslakisopimuksen I osan III osastoon sisältyy kyseisiä aloja koskevat, kolmesta päätoimivaltaluokasta erilliset erityismääräykset (I-15 ja I-16 artikla).

Tutkimus, teknologian kehittäminen ja avaruus sekä kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu poikkeavat muista jaetun toimivallan aloista siten, ettei unionin toimivallan käyttäminen kyseisillä aloilla voi estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa. Näin ollen edellä mainittu, yleinen jaetun toimivallan käyttöä koskeva periaate, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaansa vain siltä osin kuin unioni ei käytä omaa toimivaltaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä sitä, ei sovellu näillä aloilla.

Perustuslakisopimukseen sisältyvä jaetun toimivallan määritelmä vastaa pääperiaatteiltaan yhteisöjen tuomioistuimen EY-sopimusta koskevaa oikeuskäytäntöä. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan myös yhteisön toimivalta on pääsäännön mukaan luonteeltaan jaettua toimivaltaa. Oikeuskäytännössä on tunnustettu niin ikään kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun erityisasema pitkälti perustuslakisopimukseen sisältyvää kirjausta vastaavasti. Muutoinkin sopimukseen sisältyvä luettelo jaettuun toimivaltaan kuuluvista aloista vastaa pääosin EY-tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Aloilla, joilla unionilla on toimivalta toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia, sen toimivalta ei korvaa jäsenvaltioiden toimivaltaa näillä aloilla, eivätkä oikeudellisesti velvoittavat unionin säädökset voi kyseisillä aloilla käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. Tukitoimialoja ovat I-17 artiklan mukaan:

- ihmisten terveyden suojeleminen ja kohentaminen;
- teollisuus;
- kulttuuri;
- matkailu;
- yleissivistävä koulutus, nuoriso, urheilu ja ammatillinen koulutus;
- pelastuspalvelu sekä
- hallinnollinen yhteistyö.

Matkailu, urheilu, pelastus ja hallinnollinen yhteistyö ovat politiikka-aloina uusia. Niitä perustuslakisopimuksen mukaisia tukitoimialoja, joista on määräykset EY-sopimuksessa, koskee teollisuutta lukuun ottamatta jo nykyisin kielto yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lakeja ja asetuksia. Myös tältä osin toimivaltaluokittelun voidaan katsoa merkitsevän lähinnä nykyisen oikeustilan selventämistä.

Talous- ja työllisyyspolitiikan yhteensovittamista sekä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat erityismääräykset poikkeavat kolmea päätoimivaltaluokkaa koskevista määräyksistä. Talous- ja työllisyyspolitiikan yhteensovittamista koskevissa määräyksissä ei erikseen määritellä unionin toimivallan luonnetta tai sen oikeusvaikutuksia. Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista määräyksistä taas ilmenee, että unionin toiminnan tavoitteena on unionin tasolla määriteltävä yhteinen politiikka. Talous- ja työllisyyspolitiikan alalla kysymys sen sijaan on toimenpiteistä, joilla pyritään jäsenvaltioiden politiikkojen yhteensovittamiseen.

Perustuslakisopimuksen toimivaltaluokittelua koskevien määräysten voidaan kokonaisuutena katsoa antavan nykyisten perussopimusten määräyksiä paremman yleiskuvan unionin toimivallan luonteesta sen toiminnan eri aloilla. Sekä toimivaltaluokkien määrittely että niiden politiikka-alakohtainen jaottelu vastaa pääosin EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

#### 3.2.1.4.4 Unionin toimivallan käyttöä koskevat periaatteet

Unionin toimivallan käyttöä koskevinä periaatteina perustulakissopimuksen I-11 artiklassa mainitaan nimenomaisesti toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate.

Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alue- tai paikallishallinnon tasolla riittäväällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan tämä voi toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi tapahtua paremmin unionin tasolla. Suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perustulakissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lukuun ottamatta toissijaisuusperiaatteen määritelmään lisättyä viittausta suunnitellun toiminnan tavoitteiden saavuttamiseen nimenomaan jäsenvaltioiden keskushallinnon tasolla tai alue- tai paikallishallinnon tasolla periaatteiden määritelmät vastaavat nykyisen EY-sopimuksen määräyksiä. Perustulakissopimuksen yhtenäisen rakenteen seurauksena periaatteiden soveltamisala kuitenkin laajenee koskemaan myös turvallisuuspolitiikkaa sekä poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta sekä toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonnasta määrätään perustulakissopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa (n:o 2) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta. Pöytäkirja perustuu pitkälti Amsterdamin sopimuksen liitteenä olevaan toissijaisuusperiaatetta koskevaan pöytäkirjaan, jota on täydennetty määräyksillä kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeudesta sekä näiden suorittamasta toissijaisuusperiaatteen noudattamisen ennakkolisesta valvonnasta. Pöytäkirjaa käsitellään jäljempänä jaksossa 3.2.4.1.

Perustulakissopimuksen mukaan unionin oikeuteen kuuluu myös muita yleisiä periaatteita, joita unionin tulee toimivaltaansa käyttäessään noudattaa mutta jotka eivät toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista poiketen koske yksinomaan unionin toimivallan käyttöä. Esimerkiksi perusoikeudet, joita on käsitelty jäljempänä jaksossa 3.3.2, velvoittavat unionin toimielimiä myös aina näiden toteuttaessa toimenpiteitä, jotka merkitsevät unionin toimivallan käyttöä. Muina tällaisina periaatteina voidaan mainita perustulakissopimuksen I-5 artiklan 1 kohtaan sisältyvä niin sanottu jäsenvaltioiden kansallisen ominaislaadun kunnioittamisen periaate sekä pääsäännön mukaan sopimuksen III osan I osaston määräyksiin sisältyvät, unionin toimintaa koskevat niin sanotut horisontaalisesti sovellettavat periaatteet.

Perustulakissopimuksen I-5 artiklan 1 kohdan mukaan unioni kunnioittaa perustulakissopimusta sovellettaessa jäsenvaltioiden tasa-arvoa ja niiden kansallista identiteettiä myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Määräyksen mukaan unioni kunnioittaa myös keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Vaikka määräyksen pääasiallinen merkitys onkin sen sanamuodon yleisluontoisuus huomioon ottaen poliittinen, voidaan sen sisältämällä periaatteella katsoa olevan myös oikeudellista merkitystä unionin toimivallan käytön ohjaajana. Unionin nykyiset perussopimukset eivät sisällä vastaavaa määräystä.

Perustulakissopimukseen sisältyvät horisontaalisesti sovellettavat periaatteet ovat luonteeltaan päämääriä, jotka tulee ottaa huomioon kaikkien, sopimuksen III osassa tarkoitettujen unionin politiikkojen määrittelyssä ja toteuttamisessa. Kyseisten periaatteiden kautta ei kuitenkaan luoda unionille tavoitteita, vaan niiden tehtävänä on tiettyjen rajoitusten asettaminen unionin toiminnalle. Osa sanotuista periaatteista on uusia; osa sisältyy jo nykyisiin Euroopan yhteisön perustamissopimukseen.



Uusina horisontaalisesti sovellettavina periaatteina perustuslakisopimuksen III osan I osasto sisältää määräykset riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen, sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen ja korkeatasoiseen koulutukseen liittyvien vaatimusten huomioon ottamisesta, pyrkimyksestä kaiken sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseen sekä eläinten hyvinvoinnin täysimääräisestä huomioon ottamisesta.

Euroopan yhteisön perustamissopimukseen jo nykyisin sisältyvät, perustuslakisopimuksen III osan I osastoon kirjatut periaatteet koskevat sukupuolten tasa-arvoa, korkeaa työllisyystasoa, ihmisten terveyden suojelua, ympäristönsuojelua, kuluttajansuojaa sekä yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen asemaa. Lisäksi perustuslakisopimuksen taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, teollisuutta, kulttuuria sekä kehitys yhteistyötä koskeviin politiikka-alakohtaisiin määräyksiin sisältyy nykyistä EY-sopimusta vastaavat määräykset kyseisiä aloja koskevista, horisontaalisesti sovellettavista periaatteista. Perustuslakisopimuksessa horisontaalisten, nykyisin EY-sopimukseen sisältyvien periaatteiden soveltamisala kuitenkin laajenee kattamaan myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä poliisiyhteistyön ja rikosasioissa toteutettavan oikeudellisen yhteistyön.

Perustuslakisopimuksen määräykset unionin toimivallan käyttöä koskevista periaatteista vastaavat pääosin EY-sopimuksen nykyisiä määräyksiä. Jäsenvaltioiden kansallisen ominaislaadun kunnioittamisen periaate ja osa horisontaalisesti sovellettavista periaatteista ovat kuitenkin uusia. Nykyistä EY-sopimusta vastaavien periaatteiden osalta merkittävin muutos olisi kyseisten periaatteiden soveltamisalan laajentuminen koskemaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä.

### 3.2.1.5 Unionin oikeuden ensisijaisuus ja vilpittömän yhteistyön periaate

Perustuslakisopimuksella vahvistetaan unionin oikeusjärjestyksen keskeisimmät periaatteet, jotka nykyisin perustuvat osittain EY-sopimukseen, osittain EY-tuomioistuimen sopimusta tulkitsevaan oikeuskäytäntöön. Näihin lukeutuvat sopimuksen I-5 artiklan sisältämä vilpittömän yhteistyön periaate, jonka pohjana on oikeuskäytännössä kehittynyt lojaliteettiperiaate, sekä sopimuksen I-6 artiklan unionioikeuden ensisijaisuuden periaate, jolla kodifioidaan oikeuskäytäntöön perustuva yhteisö-oikeuden etusijaperiaate. Unionin oikeuden keskeisistä periaatteista annetun toimivallan periaatetta on käsitelty erikseen jaksossa 3.2.1.4.2, unionin toimivallan käyttöä koskevia periaatteita jaksossa 3.2.1.4.4 ja perusoikeuksia jaksossa 3.2.2.

Koska vilpittömän yhteistyön periaate ja unionin oikeuden ensisijaisuus liittyvät toisiinsa, niitä on syytä käsitellä yhdessä. Periaatteet määrittävät unionin ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita ja kuvaavat unionin oikeusjärjestyksen keskeisimpiä piirteitä.

Perustuslakisopimuksen I-6 artiklan mukaan perustuslaki ja unionin toimielinten niille annetun toimivallan perusteella antama lainsäädäntö ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden oikeuteen nähden. Perustuslakisopimuksessa vahvistettava unionin oikeuden ensisijaisuus vastaa sisällöllisesti yhteisön oikeuden etusijaperiaatetta, joka on yksi yhteisön oikeusjärjestyksen keskeisimmistä periaatteista. EY-tuomioistuin vahvisti periaatteen jo 1960-luvun alussa, mutta sen oikeudellinen sisältö on tarkentunut myöhemmässä oikeuskäytännössä. Periaatteella tarkoitetaan sitä, että unionioikeuden normin ja kansallisen oikeuden normin välisessä ristiriitatilanteessa lainsoveltajalla on velvollisuus turvata unionioikeuden tehokkuus ja tarvittaessa jättää viran puolesta soveltamatta kansallisen oi-

keuden normia, sen säädöshierarkisesta tasosta riippumatta. Unionioikeuden tehokkuuden turvaamisessa etusijan antaminen unionin oikeudelle on kuitenkin vasta viimekätinen keino, johon nähden ensisijaisena tulee nähdä kansallisten normien tulkinnallinen harmonisointi unionin oikeuden kanssa (PeVL 7/2003 vp).

Kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta on konventin tuloksia ja valmistautumista hallitustenväliseen konferenssiin koskenutta valtioneuvoston selontekoa (VNS 3/2001 vp) koskeneessa lausunnossaan todennut, unionioikeuden etusijaperiaate on jo nykyisin unionin jäsenyyteen liittyvä perusluonteinen seikka (PeVL 7/2003 vp). Valiokunnan näkemyksen mukaan konventin ehdotukseen sisältynyt etusijaperiaatetta koskeva määräys, jota perustuslakisopimuksen I-6 artikla vastaa, oli kuitenkin muotoiltu varsin jyrkästi ja saattoi olla jopa EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä laajempi. Ongelman ratkaisemiseksi hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitettiin julistus (n:o 1) I-6 artiklasta, jossa konferenssi toteaa kyseisen määräyksen olevan EY-tuomioistuimen olemassa olevan oikeuskäytännön mukainen. Julistuksella tehdään selväksi se, ettei I-6 artiklan tarkoituksena ole muuttaa vallitsevaa oikeustilaa, vaan yksinomaan kodifioida perustuslakisopimukseen EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Perustuslakisopimuksen I-6 artikla merkitsisi unionin perussopimusten selkeyttämistä. Nykyisin etusijaperiaate ei perustu nimenomaisesti sopimusmääräyksiin, mitä muun muassa eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt epätyytyttävänä (PeVL 14/1994 vp). Ainoa asiallinen muutos nykytilaan verrattuna olisi se, että periaatteen soveltamisala yhden yhtenäisen perussopimuksen seurauksena laajenisi koskemaan nimenomaisesti myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa.

Perustuslakisopimuksen I-5 artikla sisältää määräykset vilpittömän yhteistyön periaatteesta, joka nykyisin perustuu EY-sopimuksen 10 artiklaan, ja laajempaan, EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuun niin sanottuun lojaliteettiperiaatteeseen. Periaate on välttämätön edellytys unionin oikeuden ensisijaisuuden toteutumiseksi. EY-tuomioistuin on tukeutunut siihen muun ohella määritellössään jäsenvaltioiden viranomaisille etusijaperiaatteesta seuraavia velvollisuuksia.

Vilpittömän yhteistyön periaate merkitsee, paitsi unionin ja jäsenvaltioiden keskinäistä velvoitetta avustaa toisiaan positiivisin toimin perustuslakisopimuksesta johtuvia tehtäviä täyttäessään, myös jäsenvaltioiden velvoitetta pidättäytyä toimenpiteistä, joiden seurauksena sopimuksen tavoitteiden toteutuminen voisi vaarantua. Nykyisen EY-sopimuksen 10 artiklaan verrattuna perustuslakisopimuksen I-5 artikla korostaa unionin ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja keskinäistä kunnioittamista koskevien velvoitteiden molemminpuolisuutta. Vaikka periaate sisältyy unionin ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita koskevaan määräykseen, laajempi oikeuskäytäntöön perustuva lojaliteettiperiaate koskee myös unionin toimielinten, elinten ja laitosten välistä yhteistyötä. Perustuslakisopimuksessa asiaa koskeva määräys sisältyy I-19 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan toimielimet tekevät keskenään lojalialla yhteistyötä.

Unionioikeuden ensisijaisuutta koskevan perustuslakisopimuksen I-6 artiklan tavoin myös I-5 artiklan määräykset vilpittömän yhteistyön periaatteesta merkitsevät EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön kirjaamista perussopimuksen tekstiin. Etusijaperiaatteeseen liittyvien muutosten tavoin asiallista muutosta nykytilaan merkitsisi lähinnä vilpittömän yhteistyön periaatteen soveltamisalan laajeneminen koskemaan nimenomaisesti myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa. EY-tuomioistuin on tosin jo olemassa olevassa oikeuskäytännössään katsonut, että lojaliteettiperiaate velvoittaa myös rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön alalla. Lojaliteettiperiaate edellyttää tuomioistuimen mukaan erityisesti, että jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia niille Euroopan unionin oi-

keudesta johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi (asia C-105/03, Maria Pupino, tuomio 16.6.2005, kohta 42).

### 3.2.1.6 Demokratian toteutuminen unionissa

Perustuslakisopimuksen I osan VI osasto kokoaa yhteen demokratian toteuttamista unionissa koskevat säännöt ja periaatteet. Määräysten tarkoituksena on korostaa unionin kansanvaltaisia perusteita ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Sopimuksen I-45 artiklan mukaan unioni noudattaa kaikessa toiminnassaan demokraattisen yhdenvertaisuuden periaatetta, joka velvoittaa unionin toimielimet, elimet ja laitokset kohtelemaan kansalaisia yhdenvertaisesti. Periaatteella on merkitystä sekä välittömästi kansalaisten yhdenvertaisuutta unionin toiminnassa koskevana periaatteena että välillisesti unionin päätöksentekorakenteiden tasolla. Ilmauksena kyseisen periaatteen toteutumisesta unionin päätöksenteossa voidaan nähdä jäsenvaltioiden väkiluvulle annettu merkitys sekä Euroopan parlamentin paikkajakoa että ministerineuvoston päätöksentekoa koskevat säännöt.

Toinen demokratian toteuttamiseen unionissa liittyvä periaate koskee edustuksellista demokratiaa. Sopimuksen I-46 artiklan mukaan periaate toteutuu unionissa kahdella tasolla. Euroopan parlamentti edustaa kansalaisia suoraan unionin tasolla. Toisaalta jäsenvaltioita edustaa Eurooppa-neuvostossa valtion- tai hallituksen päämies sekä neuvostossa hallitus, jotka ovat vastuussa joko jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille tai kansalaisille. Sopimuksen I-46 artiklassa tunnustetaan lisäksi Euroopan tason puolueiden asema osana edustuksellisen demokratian toteuttamista unionissa.

Kolmas demokratian toteuttamista unionissa koskeva periaate on osallistuvan demokratian periaate (I-47 artikla). Sen mukaan unionin toimielimet antavat kansalaisille ja etujärjestöille mahdollisuuden esittää ja vaihtaa julkisesti mielipiteitä kaikilla unionin toiminta-aloilla asianmukaisten kanavien kautta. Erityisesti komissiota koskee uusi velvoite kuulla asianomaisia osapuolia laajamittaisesti, jotta unionin toimien johdonmukaisuus ja avoimuus voidaan varmistaa. Unionin kansalaisilla on perustuslakisopimuksen mukaan myös oikeus vedota unionin toimielimiin ja erityisesti oikeus esittää vetoamus Euroopan parlamentille.

Keskeinen perustuslakisopimukseen sisältyvä osallistuvan demokratian toteuttamiseen tähtäävä uudistus on [erityisen] kansalaisaloitteen mahdollistaminen. Sopimuksen mukaan miljoona EU-kansalaista merkittävästä määrästä jäsenvaltioita voi kehottaa komissiota tekemään ehdotuksen perustuslakisopimuksen soveltamiseksi (I-47 artiklan 4 kohta). Kansalaisaloitteesta säädetään tarkemmin eurooppalailla perustuslakisopimuksen tullessa voimaan. Komissiolla ei kuitenkaan ole velvollisuutta tehdä aloitteen tarkoittamaa ehdotusta.

Demokratian toteuttamisen kannalta keskeinen merkitys on myös unionin toimielinten, elinten ja laitosten päätöksenteon avoimuudella. Yleisenä periaatteena on, että päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja lähellä kansalaisia (I-46 artikla). Unionin toimielimet, elimet ja laitokset noudattavat toiminnassaan mahdollisimman suurta avoimuutta edistääkseen hyvää hallintotapaa ja varmistaakseen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen toimintaansa (I-50 artikla). Päätöksenteon avoimuutta turvataan myös sillä, että Euroopan parlamentin istunnot ovat julkisia aina ja neuvoston istunnot silloin, kun neuvosto käsittelee esityksiä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi (eurooppalait ja -puitelait) ja äänestää niistä.

Avoimuuden ytimenä on kansalaisten oikeus tutustua unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin. Tämä oikeus kuuluu perusoikeutena (II-102 artikla) paitsi kaikille unionin kansalaisille myös kaikille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille, joiden asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa. Asiakirjajulkisuutta koskevista yleisistä periaatteista sekä rajoituksista siihen säädetään eurooppalailla (I-50 artikla). Sopimuksessa on tunnustettu perusoikeutena myös jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin (II-101 artiklan 2 kohdan b alakohdasta).

Unionin toiminnan avoimuuden lisäksi perustuslakisopimus korostaa myös yleisemmin hyvän hallinnon periaatteiden keskeistä merkitystä osana demokratian toteutumista. Oikeus hyvään hallintoon kuuluu perusoikeutena jokaiselle (II-101 artikla). Jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä ja oikeushenkilöllä, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltiossa, on oikeus tehdä kantelu Euroopan oikeusasiamiehelle (I-49 ja II-103 artikla), jonka tehtävänä on valvoa hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista unionin toiminnassa. Sopimus sisältää myös uuden oikeusperustan, jonka nojalla voidaan antaa säännökset avoimesta, tehokkaasta ja riippumattomasta eurooppalaisesta hallinnosta (III-398 artikla).

Myös oikeus henkilötietojen suojaan on jokaiselle kuuluva perusoikeus (II-68 artikla). Eurooppalailla tai eurooppapuitelailailla säädetään henkilötietojen suojasta sekä säännöistä, jotka koskevat näiden tietojen vapaita liikkuvuutta (I-51 artikla).

Edellä mainittujen kysymysten lisäksi perustuslakisopimuksen I osan VI osasto sisältää myös määräykset työmarkkinaosapuolten välisestä ja itsenäisestä sosiaalisesta vuoropuhelusta (I-48 artikla) sekä kirkkojen ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asemasta.

Unionin nykyiseen perussopimukseen verrattuna perustuslakisopimuksen I osan VI osaston sisältämiä merkittävimpiä muutoksia olisivat demokratian toteuttamiseen liittyvien yleisten periaatteiden kirjaaminen perussopimuksen tekstiin, määräykset kansalaisaloitteesta ja komission laajasta kuulemisvelvoitteesta sekä unionin toimielinten, elinten ja laitosten toiminnan avoimuutta lisäävät uudistukset. Viimeksi mainituista keskeisimpinä voidaan pitää lainsäädäntötyön avoimuuden lisääntymistä neuvoston istuntojen lisääntyvän julkisuuden myötä sekä asiakirjajulkisuutta koskevien perussopimuksen määräysten soveltamisalan ulottamista kaikkiin unionin toimielimiin, elimiin ja laitoihin. Merkittävää on myös se, että unionin toiminnan avoimuus nostetaan perustuslakisopimuksessa muiden demokratian toteuttamista koskevien tavoitteiden ja periaatteiden rinnalle.

Perustuslakisopimuksessa myös henkilötietojen suojaa koskevien määräysten soveltamisala laajenee nykyisen EU-sopimuksen V ja VI osaston kattamiin kysymyksiin eli yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa. Hyvää hallintoa koskeva nimenomainen oikeusperusta on kokonaan uusi, samoin määräykset työmarkkinaosapuolten välisestä ja itsenäisestä sosiaalisesta vuoropuhelusta sekä kirkkojen ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asemasta.

### 3.2.1.7 Unionin jäsenyys

Unionin jäsenyyttä koskevaan perustuslakisopimuksen I osan IX osastoon sisältyvät määräykset unioniin liittymisestä, jäsenyysoikeuksien pidättämisestä sekä unionista eroamisesta. Liittymistä ja jäsenyysoikeuksien pidättämisestä koskevat määräykset vastaavat pääpiirteissään nykyisiä.

Unionista eroamista koskeva määräys sen sijaan olisi unionin jäsenvaltioiden kannalta yksi periaatteellisesti merkittävimmistä uudistuksista. Yleisesti kuitenkin on katsottu, että eroaminen on mah-

dollista jo Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen nojalla (SopS 32–33/1980). Unionista eroamista koskevan määräyksen sisällyttäminen perustuslakisopimukseen onkin osoitus pyrkimyksestä korostaa unionin perusluonnetta jäsenvaltioidensa vapaaehtoisuuteen perustuvana yhteisönä. Samalla tarkoitetaan poistaa kaikki tulkintaerimielisyydet siitä, voidaanko ja millä edellytyksillä unionista erota.

Jos jäsenvaltio päättäisi erota, unioni aloittaisi neuvottelut ja tekisi sopimuksen kyseisen jäsenvaltion kanssa eroamiseen sovellettavista yksityiskohtaisista määräyksistä. Sopimus laadittaisiin Eurooppa-neuvoston antamien suuntaviivojen perusteella ja ottaen huomioon kyseisen valtion myöhempiä suhteita unioniin sääntelevät puitteet. Sopimus neuvoteltaisiin unionin ulkosopimusten tekemisessä sovellettavien yleisten menettelyiden mukaisesti, ja sen tekisi unionin puolesta neuvosto määränemmistöllä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Eroava jäsenvaltio ei osallistuisi neuvostossa asian käsittelyyn eikä päätöksentekoon.

Eroamistapauksessa perustuslakisopimusta lakattaisiin soveltamasta eroavaan jäsenvaltioon ja erotulisi voimaan joko eroa koskevan sopimuksen voimaantulopäivänä tai, jos sopimusta ei ole saatu aikaan, kahden vuoden kuluttua jäsenvaltion antamasta eroilmoituksesta. Näin ollen unionista eroaminen olisi käytännössä mahdollista aina viimeistään kahden vuoden kuluttua eroilmoituksen tekemisestä. Eurooppa-neuvosto voisi yhteisymmärryksessä asianomaisen jäsenvaltion kanssa päättää yksimielisesti pidentää tätä määräaika.

### 3.2.1.8 Tiiviimpi yhteistyö

Tiiviimmän yhteistyön mekanismin kehittämistä on unionissa pidetty tärkeänä erityisesti laajentuneen unionin toimivuuden kannalta. Tiiviimmässä yhteistyössä joukolle jäsenvaltioita annetaan mahdollisuus edetä integraatiossa koko unionia pidemmälle, kuitenkin niin, että yhteistyö tapahtuu unionin rakenteiden puitteissa, ja siihen sovelletaan unionin yleisiä päätöksentekomenettelyjä. Menetelmän taustalla on ajatus siitä, ettei unionin aina tulisi edetä hitaimman jäsenvaltion mukaan. Tiiviimmän yhteistyön mekanismi on kuitenkin tarkoitettu viimeiseksi keinoksi, johon turvaudutaan ainoastaan, mikäli asetettuja tavoitteita ei voida saavuttaa kohtuullisessa ajassa yhteisesti koko unionin toimesta. Tiiviimmän yhteistyön tarkoituksena on sekä nykyisten perussopimusmääräysten että perustuslakisopimuksen mukaan edistää unionin tavoitteiden saavuttamista, suojella sen etuja ja vahvistaa yhdentymiskehitystä.

Tiiviimmän yhteistyön mekanismi luotiin Amsterdamin sopimuksella ensimmäisen pilarin yhteisöasioita ja kolmannen pilarin poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä varten. Nizzan sopimuksella sen soveltamisalaa laajennettiin toisen pilarin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalle, jossa menetelmää voidaan käyttää yhteisen toiminnan tai yhteisen kannan täytäntöönpanossa, lukuun ottamatta asioita, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla. Nizzan sopimuksella myös mahdollistettiin tiiviimmän yhteistyön käynnistäminen aiempaa joustavammin. Toistaiseksi tiiviimmän yhteistyön mekanismia ei sellaisenaan kuitenkaan ole käytetty. Vaikka joillakin aloilla, kuten talous- ja rahaliitossa tai Schengen-yhteistyössä, kaikki jäsenvaltiot eivät osallistune täysimittaisesti unionin toimintaan, kyse ei ole varsinaisesti tässä kuvatussa tiiviimmän yhteistyön menetelmän käytöstä.

Tiiviimpää yhteistyötä koskevat perussopimusmääräykset ovat nykyisin hajallaan EU-sopimuksessa ja EY-sopimuksessa. Perustuslakisopimuksessa kaikki tiiviimpää yhteistyötä koskevat määräykset on koottu sopimuksen I44 artiklaan sekä III osan VI osaston III lukuun. Tiiviimpää yhteistyötä koskeviin määräyksiin tehdyt sisällölliset muutokset kehittävät tiiviimmän yhteistyön menetelmää edelleen muuttamatta kuitenkaan olennaisesti sen luonnetta tai merkitystä.

Perustuslakisopimukseen ei sisälly tiiviimmän yhteistyön soveltamisalaa nykyisin koskevaa rajoitusta, jonka mukaan tiiviimpi yhteistyö yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla voi koskea vain yhteisen kannan tai yhteisen toiminnan täytäntönpäätöksiä, edellyttäen ettei niillä ole sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen kannalta. Tiiviimpää yhteistyötä voidaan näin ollen perustuslakisopimuksen mukaan harjoittaa kaikilla aloilla, joilla unionilla on toimivaltaa, lukuun ottamatta unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia aloja. On myös huomattava, että yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla voidaan perustuslakisopimuksen mukaan lisäksi harjoittaa niin sanottua pysyvää rakenteellista yhteistyötä, joka on tiiviimmän yhteistyön menetelmästä erillinen, sotilaallisia voimavaroja koskeva yhteistyömenetelmä. Pysyvää rakenteellista yhteistyötä käsitellään tarkemmin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevassa jaksossa 3.2.5.3.2.

Tiiviimpää yhteistyötä koskevia määräyksiä on perustuslakisopimuksessa yhtenäistetty ja selkeytetty merkittävästi. Tiiviimmän yhteistyön käynnistämistä ja siihen liittymistä koskevat menettelymääräykset on nykyisten yhteisöasioiden sekä poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön osalta yhdistetty. Rikosoikeudellisen yhteistyön osalta perustuslakisopimuksessa on kuitenkin tiettyjä rikosprosessia, rikosten ja seuraamusten määrittelyä ja rikoslainsäädäntöjen lähentämistä koskevia erityismääräyksiä tiiviimmän yhteistyön aloittamisesta. Tiiviimmän yhteistyön aloittamisoikeuden myöntämistä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja myöhempää liittymistä tuolla alalla jo aloitettuun tiiviimpään yhteistyöhön koskevien menettelyiden osalta perustuslakisopimuksessa säilyvät omat erillismääräykset.

Tiiviimmän yhteistyön aloittavien jäsenvaltioiden vähimmäismäärä muuttuu perustuslakisopimuksessa nykyisestä kahdeksasta jäsenvaltiosta yhdeksi kolmasosaksi jäsenvaltioista. Komission ja Euroopan parlamentin asema tiiviimmän yhteistyön käynnistämisvaiheessa vahvistuu. Tiiviimmän yhteistyön aloittamisoikeuden myöntämisestä päättää neuvosto, kuten nykyisinkin. Päätös aloittamisoikeuden myöntämisestä edellyttää perustuslakisopimuksen mukaan muilla aloilla kuin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla komission jäsenvaltioiden pyynnöstä tekemää ehdotusta. Nykyisten määräysten mukaan jäsenvaltiot voivat kääntyä poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alaa koskevan tiiviimmän yhteistyön osalta suoraan neuvoston puoleen, jos komissio ei ehdotusta tee. Lisäksi muilla aloilla kuin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla neuvosto tekee perustuslakisopimuksen mukaan päätöksensä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Nykyiset perussopimusmääräykset edellyttävät yhteispäätösmenettelyn alaisia yhteisöasioita lukuun ottamatta vain Euroopan parlamentin kuulemista.

Perustuslakisopimuksessa tiiviimmän yhteistyön aloittamisoikeuden myöntämistä koskevasta menettelystä poistuu yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan osalta myöntämistä vastustavan neuvoston jäsenen mahdollisuus saattaa kysymys Eurooppa-neuvoston yksimielisesti päätettäväksi. Lisäksi poistuu yhteisöasioiden sekä poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alan osalta neuvoston jäsenen mahdollisuus saattaa asia Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi ennen neuvoston lopullista päätöstä. Muutosten voidaan katsoa tehostavan päätöksentekomenettelyä ja vahvistavan niin sanottua yhteisömetodia.

Sekä nykyisten perussopimusmääräysten että perustuslakisopimuksen mukaan kaikkien jäsenvaltioiden pitää lähtökohtaisesti voida liittyä tiiviimpään yhteistyöhön valintansa mukaan joko sen aloittamisvaiheessa tai myöhemmin. Päätettäessä myöhemmästä liittymisestä jo aloitettuun tiiviimpään yhteistyöhön komission päätösvallan voidaan perustuslakisopimuksessa katsoa heikentyvän hieman yhteisöasioissa harjoitetun tiiviimmän yhteistyön osalta ja vahvistuvan poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alan osalta.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla unionin ulkoasiainministeri osallistuu perustuslakisopimuksen mukaan neuvoston ja komission ohella päätöksentekoon tiiviimmän yhteistyön käynnistämisestä ja myöhemmästä liittymisestä siihen. Unionin ulkoasiainministeri antaa komission ohella tiiviimmän yhteistyön aloittamisoikeudesta päätettäessä neuvostolle lausunnon, ja neuvosto kuulee häntä päätettäessä jo aloitettuun tiiviimpään yhteistyöhön liittymisestä. Nykyisten EU-sopimuksen määräysten mukaan komissio antaa molemmissa tapauksissa lausunnon neuvostolle.

Perustuslakisopimukseen sisältyvän, tiiviimpää yhteistyötä koskevan valtuutuslausekkeen mukaan tiiviimmän yhteistyön puitteissa voidaan päättää siirtyä sopimuksen jossakin määräyksessä määrätystä yksimielisyydestä neuvoston päätöksenteossa määräenemmistön käyttöön. Myös perustuslakisopimuksessa määrätystä erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä voidaan siirtyä tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen (III-422 artikla). Siirtyminen ei kuitenkaan ole mahdollista, mikäli asialla sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla. Päätöksen tekee neuvosto yksimielisesti tiiviimmän yhteistyön kokoonpanossaan, jolloin äänestää voivat vain tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden edustajat. Valtuutuslauseke vastaa ajatukseltaan perustuslakisopimuksen yksinkertaistettua tarkistusmenettelyä, mutta näiden määräysten välillä on päätöksentekomenettelyihin liittyviä eroja.

### 3.2.1.9 Unionin varainhoito

Perustuslakisopimukseen sisältyy unionin varainhoitoa koskevat määräykset unionin toimintansa rahoittamiseen tarvitsemista omista varoista, sen monivuotisesta rahoituskehiksestä ja tämän puitteissa annettavasta vuotuisesta talousarviosta sekä petosten torjunnasta. Perustuslakisopimuksella nykyisten perussopimusten varainhoitoa koskeviin määräyksiin tehtävillä muutoilla tehostettaisiin ja selkeytettäisiin päätöksentekomenettelyjä. Perustuslakisopimus säilyttäisi kuitenkin pääosin jäsenvaltioiden ja unionin sekä unionin eri toimielinten välisen päätösvaltaa koskevan nykyisen tasapainon. Muutoksissa korostuu myös varainhoidon suunnitelmallisuuden ja budjettikurin takaaminen.

Unionin omien varojen järjestelmää koskevat säännökset annetaan perustuslakisopimuksen mukaan neuvoston eurooppalailla nykyisen EY-sopimuksen määräyksiä vastaavassa menettelyssä. Neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan, ja eurooppalaki tulee voimaan vasta kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Uusien omien varojen luokkien käyttöön ottamisesta ja olemassa olevan luokan poistamisesta päätetään samaa menettelyä noudattaen. Täten esimerkiksi itsenäisen verotusoikeuden antaminen unionille edellyttäisi edelleen neuvoston yksimielistä päätöstä ja kansallista ratifiointia. Omien varojen järjestelmää koskevien täytäntöönpanotoimien osalta perustuslaissa on uusi oikeusperusta, jonka mukaan näistä toimista säädetään eurooppalailla, jonka hyväksymisestä neuvosto päättäisi määräenemmistöllä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

Käytännön kautta syntynyt niin sanottujen monivuotisten rahoitusnäkymien vahvistamismenettely on kirjattu perusteiltaan lähes sellaisenaan perustuslakisopimukseen. Vuodesta 1988 alkaen Euroopan yhteisön ja myöhemmin Euroopan unionin varainkäyttöä on niiden omien varojen puitteissa ohjailtu laatimalla rahoitusnäkyiksi kutsuttuja kehyksiä. Rahoitusnäkymistä on päättänyt Euroopan neuvosto, jonka päätöksen pohjalta niistä on tehty Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen sopimus. Rahoitusnäkymissä on vahvistettu vuosittaiset enimmäismäärät määrärahoille menoluokittain. Rahoitusnäkyvät ovat osoittautuneet erittäin tärkeäksi keinoksi pyrittäessä parantamaan unionin varainhoidon suunnitelmallisuutta ja takaamaan sen menojen hallittu kehitys. Perustuslakisopimuksessa rahoitusnäkymistä käytetään nimitystä monivuotinen rahoituskehys.

Perustuslakisopimuksen mukaan monivuotinen rahoituskehys vahvistetaan neuvoston eurooppalailla vähintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Neuvosto päättää asiasta yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin kaikkien jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Eurooppa-neuvosto voi kuitenkin yksimielisesti päättää, että neuvosto voi tehdä ratkaisunsa tässä asiassa määräenemmistöllä. Määrärahojen vuotuisten enimmäismäärien lisäksi rahoituskehyksessä säädetään muistakin toimenpiteistä, jotka ovat hyödyksi vuotuisen talousarviomenettelyn toteuttamisessa. Vastaavia määräyksiä on sisällytetty myös tähän asti tehtyihin toimielinten välisiin sopimuksiin.

Unionin vuotuinen talousarvio vahvistetaan perustuslakisopimuksen määräysten mukaan eurooppalailla monivuotista rahoituskehystä noudattaen. Rahoituskehyksestä tulee siten budjettivalmistelua oikeudellisesti sitova. Vuotuisen talousarvion vahvistamismenettelyä koskevista määräyksistä poistuu pakollisten ja ei-pakollisten menojen välinen erottelu, joka nykyisin määrittää Euroopan parlamentin ja neuvoston keskinäisen vallan päättää viime kädessä menoista. Pakollisilla menoilla on tarkoitettu menoja, jotka budjettivallan käyttäjien on otettava talousarvioon perustamissopimuksista tai niiden nojalla annetuista säädöksistä johtuvien oikeudellisten sitoumusten täyttämiseksi, muiden menojen ollessa ei-pakollisia menoja. EY-sopimuksen nykyisten määräysten mukaan pakollisista menoista lopullisen päätöksen tekee neuvosto ja ei-pakollisista Euroopan parlamentti. Menojen luokittelu pakollisiksi tai ei-pakollisiksi on aiheuttanut huomattavia erimielisyyksiä näiden toimielinten välille. Erottelun poistumisen ja unionin menojen kehitystä ohjaavan rahoituskehysmenettelyn kirjaamisen myötä poistuu myös EY-sopimuksen määräysten mukainen, ei-pakollisten menojen korotuksille vuosittain vahvistettava enimmäismäärä.

Vuotuisen talousarvion vahvistamismenettely muuttuu pakollisten ja ei-pakollisten menojen välisen erottelun poistumisen myötä. Perustuslakisopimuksen määräysten mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto käyttävät budjettivaltaa yhdessä. Menettely koostuu nykyisen menettelyn tavoin kahdesta käsittelystä Euroopan parlamentissa ja neuvostossa. Lisäksi talousarvioesitystä käsiteltäisiin uudessa menettelyssä Euroopan parlamentin ja neuvoston välisessä sovittelukomiteassa ellei ensimmäisessä käsittelyssä päästä yhteisymmärrykseen. Myös komissio osallistuisi sovittelukomitean työkentelyyn. Komiteakäsittely on uuden menettelyn keskeinen vaihe, jossa Euroopan parlamentin ja neuvoston tulisi sopia talousarvion sisällöstä. Jos sovittelukomitea hyväksyy yhteisen tekstin, Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät toisessa käsittelyssä sen mukaisen budjetin hyväksymisestä. Toisessa käsittelyssä Euroopan parlamentin asemaa voidaan pitää jonkin verran neuvoston asemaa vahvempana, sillä se voi hylätä sovittelukomitean hyväksymän yhteisen tekstin vaikka neuvosto sen hyväksyisi. Euroopan parlamentti voi toisaalta vahvistaa talousarvioesitykseen tekemänsä tarkistukset erityisellä määräenemmistöllä jo ensimmäisessä käsittelyssä siinä tapauksessa, että neuvosto hylkää sovittelukomitean yhteisen tekstin.

Euroopan parlamentin asema vahvistuu perustuslakisopimuksessa hieman myös siten, että se päättää neuvoston kanssa tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä varainhoitosäännöistä, joissa määritellään erityisesti talousarvion laatimista, toteuttamista ja valvomista sekä tilinpäätöksen esittämistä ja tilintarkastusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Nykyisten EY-sopimuksen määräysten mukaan Euroopan parlamenttia vain kuullaan näissä asioissa.

Petosten torjunnan osalta perustuslakisopimus poistaisi EY-sopimukseen sisältyvän rajoituksen, jonka mukaan yhteisön toimet sen taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi eivät voi koskea kansallisen rikosoikeuden soveltamista tai kansallista oikeudenhoitoa. Tarvittavista toimenpiteistä säädetään perustuslakisopimuksen mukaan tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä eurooppalailla tai -puitelilla, kun tilintarkastustuomioistuimen kuultu. Lisäksi perustuslakisopimuksen mukaan voidaan perustaa unionin taloudellisia



etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi Euroopan syyttäjänvirasto. Euroopan syyttäjänvirastoa käsitellään kohdassa 3.2.5.2.2.2.

### 3.2.1.10 Unionin tunnukset

Perustuslakisopimuksen I-8 artiklaan on kirjattu unionin tunnukset, jotka ovat lippu, hymni, tunnuslause, raha sekä Eurooppa-päivä. Perustuslakisopimuksessa ei kuitenkaan velvoiteta jäsenvaltioita käyttämään unionin tunnuksia, eikä niiden tarkoituksena ole korvata jäsenvaltioiden omia kansallisia tunnuksia. Unionin tunnukset edustavat jäsenvaltioiden yhteisiä arvoja ja moninaisuutta ja niiden arvo on ennen kaikkea symbolinen. Unionin tunnuksia ei ole sisällytetty nykyisiin unionin perustuslakisopimukseen, mutta osa niistä on ollut käytössä jo pidemmän aikaa.

Unionin lipussa on sinisellä pohjalla kahdentoista kultaisen tähden muodostama ympyrä, jonka on katsottu kuvastavan eurooppalaisten välistä yhteisvastuullisuutta ja sopusointua. Lippu on alun perin Euroopan neuvoston jo vuonna 1955 tunnukseksi valitsema lippu. Lippu on otettu käyttöön Euroopan yhteisössä vuoden 1985 Milanon Eurooppa-neuvoston kokouksessa, jossa yhteisön jäsenvaltioiden päämiehet valitsivat lipun yhteisön tunnukseksi. Se on edelleen myös Euroopan neuvoston käytössä. Lipun käytöstä esimerkiksi julkisissa rakennuksissa voidaan säätää kunkin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä.

Unionin hymni on sävelmä "Oodi ilolle", joka on lähtöisin Ludvig van Beethovenin yhdeksännen sinfonian viimeisestä osasta. Myös unionin hymni on alun perin ollut käytössä Euroopan neuvostossa, joka on käyttänyt sävelmää omana hymninään vuodesta 1972 pitämään. Hymnin käytöstä myös Euroopan yhteisössä päätettiin unionin lipun tavoin vuoden 1985 Milanon Eurooppa-neuvoston kokouksessa.

Unionin tunnuslause on: "Moninaisuudessaan yhtenäinen". Tunnuslause valittiin erään kansalaisryhmän aloitteesta Euroopan kouluissa järjestetyssä kilpailussa koululaisten tekemistä ehdotuksista.

Unionin raha on euro. Raha on unionin tunnuksista ainoa, jonka voidaan katsoa jossain määrin korvaavan jäsenvaltioiden omat rahat niiden mahdollisina tunnuksina. Käytännössä tämä koskee tällä hetkellä vain niitä 12 jäsenvaltiota, jotka ovat ottaneet euron käyttöön. Eurokolikoissa on myös kansalliset symbolit, ja näin niiden voidaan ymmärtää olevan yhtä aikaa sekä kansallisia että unionin tunnuksia.

Unionin tunnuksiin kuuluu lisäksi Eurooppa-päivä, jota vietetään kaikkialla unionissa yhdeksäntenä päivänä toukokuuta. Tuona päivänä vuonna 1950 Ranskan silloinen ulkoministeri Robert Schuman esitti julistuksensa järjestäytyneen Euroopan luomisesta rauhanomaisten suhteiden säilyttämiseksi. Julistuksessa ehdotettiin strategisesti tärkeiden hiilen ja teräksen tuotannon saattamista ylikansallisen eurooppalaisen elimen hallinnon alaisuuteen. Julistusta on pidetty Euroopan unionin perustamisen ensimmäisenä askeleena. Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden edustajat tekivät juhlapäivästä päätöksen Milanon Eurooppa-neuvoston kokouksessa 1985.

### 3.2.1.11 Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta

#### *Unionin arvot ja tavoitteet*

Valtioneuvosto kannatti selonteossaan konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp) unionin arvojen, tavoitteiden ja keskeisten periaatteiden selke-

ää kirjaamista osaksi perustuslakisopimusta. Valtioneuvosto katsoi, että arvojen ja tavoitteiden sekä keskeisten periaatteiden kokoaminen ja määrittäminen perustuslakisopimuksen ensimmäisen osan alussa lukeutui konventin keskeisiin saavutuksiin. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta yhtyi mietinnössään (UaVM 4/2003 vp) valtioneuvoston kantaan.

Unionin arvoja vakavasti rikkoneeseen jäsenvaltioon voidaan kohdistaa seuraamuksena jäsenyydestä johtuvien oikeuksien pidättäminen. Vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden tulee tukea unionia sen täyttäessä tehtäviään sekä pidättäytyä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen. Kyseiset velvoitteet eivät merkitsisi nykyisiin unionijäsenyydestä johtuviin velvoitteisiin verrattuna Suomelle uudenlaisia velvoitteita. Suomi voi täysin määrin sitoutua perustuslakisopimuksessa määriteltyihin unionin arvoihin ja tavoitteisiin.

#### *Unionin oikeushenkilöllisyys*

Unionin yksi, yhtenäinen oikeushenkilöllisyys vastaa Suomen tavoitteita. Suomi on jo aiempiin perussopimusmuutoksiin johtaneissa neuvotteluissa kannattanut Euroopan yhteisön ja Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella perustetun unionin yhdistämistä yhdeksi oikeushenkilöksi (VNS 3/2001 vp). Muutos paitsi parantaisi unionin mahdollisuuksia esiintyä yhtenäisenä kansainvälisenä toimijana, myös yksinkertaistaisi käytännön tasolla etenkin kansainvälisten sopimusten tekemisessä noudatettavia menettelyjä.

#### *Unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako*

Valtioneuvosto on pitänyt peruslähtökohtanaan sitä, että unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentamisessa keskitytään laajojen toimivallanjakoa koskevien muutosten asemesta ennemminkin nykyistä selkeämmän kokonaisnäkömyksen luomiseen unionille luovutetusta toimivallasta (E 66/2002 vp). Selonteossaan konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp) valtioneuvosto katsoi voivansa hyväksyä konventin ehdotukseen sisältyneen toimivaltaluokittelun, vaikkei se täysin vastannutkaan asetettuja tavoitteita. Eduskunnan ulkoasianvaliokunta yhtyi mietinnössään (UaVM 4/2003 vp) valtioneuvoston kantaan. Perustuslakivaliokunta katsoi, että konventin ehdotuksen voitiin toimivallanjaon tarkentamisen osalta katsoa merkitsevän pääosin unionin nykyisten perussopimusten selkeyttämistä (PeVL 7/2003 vp).

Perustuslakisopimuksen sisältämät yleiset, unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentamista koskevat muutokset vastaavat eräitä teknisluonteisia tarkistuksia lukuun ottamatta konventin ehdotusta. Sopimuksen voidaan katsoa merkitsevän pääosin nykyisen oikeustilan selventämistä. Etenkin annetun toimivallan periaatteen asema keskeisimpänä unionin toimivallan alaa määrittävänä periaatteena ilmenee perustuslakisopimuksesta nykyisiä perussopimuksia selvemmin. Perustuslakisopimuksen F18 artiklaan sisältyvä joustolauseke ei merkitsisi poikkeusta kyseiseen periaatteeseen, ja lauseketta voidaan siihen sisältyvien rajoitusten valossa odottaa käytettävän lähinnä poikkeustilanteissa. Unionin toimivallan luonteen kannalta selkeyttämistä merkitsisi ennen kaikkea kolmitasoisien toimivaltaluokittelun sisällyttäminen perussopimukseen. Vaikka luokittelu ei systemaattikaltaan ja eräiden politiikka-alojen luonteen osalta täysin vastaa Suomen näkemyksiä, voidaan sen nykyisiä perussopimuksia paremmin katsoa toteuttavan tavoitetta unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentamisesta.

#### *Demokratian toteutuminen unionissa*

Perustuslakisopimuksen demokratian toteuttamista koskevilla määräyksillä selkiytetään unionin toiminnan kansanvaltaisuuden perusteita ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia, mitä valtioneu-

vosto selonteossaan konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp) piti perusteltuna. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta yhtyi mietinnössään (UaVM 4/2003 vp) valtioneuvoston kantaan.

Perustuslakisopimuksen avoimuutta koskevat määräykset vastaavat sisällöltään valtio-neuvoston kantaa. Erityisen myönteistä on, että avoimuus ja hyvä hallinto rinnastetaan muihin demokratiaa koskeviin unionin tavoitteisiin. Myös avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden laajentaminen kaikkiin unionin toimielimiin, elimiin ja laitoksiin vastaa Suomen tavoitteita (VNS 2/2003 vp).

### *Unionin jäsenyys*

Vaikka valtioneuvosto kannattikin eroamislauseketta, se piti selonteossaan konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp) tärkeänä, ettei lauseketta käytetä painostuskeinona jäsenvaltiota kohtaan tapauksissa, joissa se ei kykene ratifioimaan perustuslakisopimuksen muuttamiseksi tehtävää sopimusta. Toisaalta valtioneuvoston mukaan on tärkeää, että eroamistapauksessa tehtävässä sopimuksessa myös yksilöiden ja yritysten oikeusasema turvataan.

### *Tiiviimpi yhteistyö*

Perustuslakisopimuksen tiiviimpää yhteistyötä koskevat määräykset vastaavat pääosin Suomen tavoitteita. Määräyksiin tehtävillä muutoksilla lähinnä kehitettäisiin tiiviimmän yhteistyön menetelmää muuttamatta menetelmän luonnetta tai merkitystä.

Valtioneuvosto ei pitänyt selonteossaan konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin ongelmallisena tiiviimmän yhteistyön soveltamisalan laajentamista kattamaan koko yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan, yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka mukaan lukien. (VNS 2/2003 vp) Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan erityisluonnetta korostavat ja turvaavat perustuslakisopimuksessakin tiiviimpään yhteistyöhön tällä alalla sovellettavat erityismääräykset.

Valtioneuvosto suhtautui selonteossaan varauksellisesti perustuslakisopimukseen sisällytettyyn valtuutuslausekkeeseen, jonka mukaan tiiviimmän yhteistyön puitteissa voidaan päättää siirtyä sopimuksen jossakin määräyksessä määrätystä yksimielisyydestä neuvoston päätöksenteossa määränemmistön käyttöön, sekä vastaavasti jossakin perustuslakisopimuksen määräyksessä määrätystä erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen. Valtioneuvosto on katsonut lausekkeen voivan vaikeuttaa muiden jäsenvaltioiden myöhempää liittymistä tiiviimpään yhteistyöhön. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta yhtyi mietinnössään valtioneuvoston kantaan (UaVM 4/2003 vp).

### *Unionin varainhoito*

Unionin varainhoitoa koskevat perustuslakisopimuksen määräykset ovat osittain Suomen kantojen mukaisia.

Unionin omien varojen järjestelmän osalta valtioneuvosto piti selonteossaan konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin tärkeänä, että uusien omien varojen luokkien käyttöönotto, esimerkiksi itsenäisen verotusoikeuden antaminen unionille, edellyttäisi jatkossakin neuvoston yksimielistä päätöstä ja jäsenvaltioiden valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti antamaa hyväksyntää (VNS 2/2003 vp). Tavoite toteutui. Valtioneuvosto piti hyväksyttävänä

sopimukseen sisällytettyä, omien varojen järjestelmää koskeviin täytäntöönpanotoimiin sovellettavaa uutta oikeusperustaa, jonka mukaan näistä toimita säädetään neuvoston määränemmistöllä, Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan, antamalla eurooppalailla.

Valtioneuvosto korosti unionin varainhoidon suunnitelmallisuuden merkitystä ja kannatti oikeudellisesti sitovaa monivuotista rahoituskehystä koskevien määräysten sisällyttämistä perustuslakisopimukseen. Valtioneuvosto katsoi, että neuvostolla tulisi olla määräävä asema monivuotisesta rahoituskehystä päätettäessä. Ulkoasiainvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta yhtyivät mietinnöissään valtioneuvoston unionin varainhoitoa koskeviin kantoihin (UaVM 4/2003 vp; VaVL 10/2003 vp). Myös suuri valiokunta yhtyi tietyin varauksin valtioneuvoston kantoihin (SuVL 1/2003 vp). Perustuslakisopimuksen mukaan monivuotinen rahoituskehys vahvistetaan neuvoston eurooppalailla, jota koskevan ratkaisunsa neuvosto tekee yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

Valtioneuvosto kannatti vuotuisen talousarvion vahvistamismenettelyn yksinkertaistamista ja Euroopan parlamentin ja ministerineuvoston määrittämistä yhtäläisinä budjettivallan käyttäjinä. Lopputulos ei täysin vastaa Suomen kantoja, sillä se ei anna neuvostolle yhtäläistä asemaa Euroopan parlamentin kanssa budjettimenettelyn loppuvaiheessa.

### 3.2.2 Unionin perusoikeuslottuvuus

#### 3.2.2.1 Yleistä

Unionin perus- ja ihmisoikeuslottuvuuden selkeä vahvistaminen on eräs merkittävimmistä perustuslakisopimuksen sisältämistä unionin oikeusjärjestelmää koskevista muutoksista. Keskeisin uudistus on perusoikeuskirja, joka korostaa unionin ja jäsenvaltioiden sitoutumista siinä määriteltyjen perusoikeuksien turvaamiseen unionin kansalaisille ja muille unionin alueella oleskeleville. Perustuslakisopimuksessa ihmisoikeuksien kunnioittaminen lukeutuu unionin arvoihin ja tavoitteisiin. Lisäksi sopimus sisältää uuden oikeusperustan unionin liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Kokonaisuutena tarkastellen uudistukset merkitsisivät unionin sitoutumista entistä vahvempaan perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja edistämiseen sekä sisäisessä että ulkoisessa toiminnassaan.

Perustuslakisopimus vahvistaa unionin perus- ja ihmisoikeuslottuvuutta kodifiomalla vallitsevan oikeustilan. Erityisesti Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on jo vuosikymmenien ajan katsonut perusoikeuksien kuuluvan yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin. Perustuslakisopimuksen perus- ja ihmisoikeuksia koskevat kirjaukset vahvistavat myös yksilön oikeusasemaa erityisesti suhteessa unionin toimielimiin määrittelemällä unionissa sovellettavaksi tulevien perusoikeuksien sisällön ja tulkinnan. Samalla perustuslakisopimuksen määräykset ilmentävät unionin pyrkimystä sitoutua erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen kunnioittamiseen ja valmiuden hyväksyä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen harjoittama ulkopuolinen ihmisoikeusvalvonta. Omaksuttu ratkaisu kertoo myös siitä, että perusoikeuksien sisäinen ja unionin ulkopuolinen valvonta ymmärretään perustuslakisopimuksessa toisiaan täydentäviksi elementeiksi.

#### 3.2.2.2 Perusoikeudet perustuslakisopimuksessa

Perustuslakisopimus sisältää useita perus- ja ihmisoikeuksia koskevia kirjauksia. Sopimuksen I osan 9 artikla määrittelee yleisellä tasolla ne lähtökohdat, joihin perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen perustuu. Artikla sisältää viittauksen perusoikeuskirjaan, oikeusperustan unionin liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä yleisen määräyksen perusoikeuksien asemasta osana unio-

nin oikeutta sen yleisinä periaatteina. Ihmisarvon ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina, sisältyvät I-2 artiklan mukaan unionin arvoihin. Unioni edistää kansainvälisissä suhteissaan I-3 artiklan mukaisesti osaltaan ihmisoikeuksien, erityisesti lasten oikeuksien, suojelua. Perusoikeuskirja muodostaa sopimuksen II osan.

Myös perustuslakisopimuksen III osassa on eräitä viittauksia perus- ja ihmisoikeuksiin. Sosiaalipoliittikkaa koskevassa III-209 artiklassa on viittaus Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja työntekijöiden sosiaalisia oikeuksia koskevaan yhteisön peruskirjaan. III-257 artiklan mukaan unioni muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla kunnioitetaan perusoikeuksia. Unionin ulkoinen toiminta perustuu III-292 artiklan mukaisesti muun muassa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuuden ja jakamattomuuden sekä ihmisarvon kunnioittamisen periaatteille.

Perustuslakisopimuksen määräyksistä uusia ovat unionin liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen mahdollistava oikeusperusta, vähemmistöjen oikeuksien ja lasten oikeuksien mainitseminen unionin arvoina ja tavoitteina sekä perusoikeuksien kunnioittamisen veloitteen kytkeminen nimenomaisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yhteyteen. Perustuslakisopimus antaa myös unionin perusoikeuskirjalle oikeudellisesti sitovan aseman. Pääosin kysymys on kuitenkin EY-tuomioistuimen perusoikeuksia koskevan oikeuskäytännön kodifioinnista.

### 3.2.2.3 Perusoikeuskirja

Perusoikeuskirjan valmisteli vuosina 1999–2000 kokoontunut EU:n perusoikeuskirjan valmistelukunta (ns. perusoikeuskirjakonventti), joka toimi esikuvana myös tulevaisuuskonventin kokoukselle. Siihen osallistui tulevaisuuskonventin tavoin edustajia EU:n jäsenvaltioiden hallituksista ja parlamenteista sekä Euroopan parlamentista ja komissiosta. Valmistelukunta sai työnsä valmiiksi syksyllä 2000, ja perusoikeuskirja hyväksyttiin poliittisena julistuksena Nizzan Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2000. Perusoikeuskirja sisällytettiin perustuslakisopimukseen lähes sisällöllisesti muuttamattomana. Siitä tulee perustuslakisopimuksen voimaan tullessa oikeudellisesti sitova.

Perusoikeuskirja muodostaa itsenäisenä kokonaisuutena perustuslakisopimuksen II osan. Se muodostuu johdannosta, aineellisista oikeuksista ja yleisistä määräyksistä. Perusoikeuskirjan määräykset on jaettu seitsemään osastoon, joista kuusi ensimmäistä (ihmisarvo, vapaudet, tasa-arvo, yhteisvastuu, kansalaisten oikeudet, lainkäyttö) sisältävät aineellisia oikeuksia ja seitsemäs koko perusoikeuskirjaa koskevia yleisiä määräyksiä. Lisäksi perusoikeuskirjalla on muista sopimuksen osista poiketen oma johdantonsa. Perusoikeuskirjan eri osat muodostavat kuitenkin tulkinnan kannalta tiiviin kokonaisuuden, ja esimerkiksi aineellisten oikeuksien soveltamisalan määrittely edellyttääkin perusoikeuskirjan yleisten määräysten soveltamista. Lisäksi oikeuksien tulkinnessa on II-112 artiklan 7 kohdan mukaan otettava huomioon perusoikeuskonventin puheenjohtajiston laatimat ja tulevaisuuskonventin puheenjohtajiston johdolla päivitetty perusoikeuskirjan selitykset, jotka on liitetty julistuksena vuoden 2004 hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan (julistus n:o 12 perusoikeuskirjan selityksistä). Selitykset eivät sellaisenaan ole oikeudellisesti sitovia, mutta niiden tarkoituksena on selvittää perusoikeuskirjan määräyksiä.

#### 3.2.2.3.1 Aineellisten oikeuksien kattavuus

Perusoikeuskirjan johdannon mukaisesti perusoikeuskirjassa vahvistetaan oikeudet, jotka perustuvat erityisesti jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, Euroopan ihmisoikeussopimukseen, unionin ja Euroopan neuvoston hyväksymiin sosiaalisiin peruskirjoihin

sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Näin ollen perusoikeuskirjan tarkoituksena on lähinnä kodifioida ne oikeudet, jotka jo kuuluvat unionin oikeuteen sekä EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön että EU-sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan nojalla. Perusoikeuskirjan selityksissä on selvitetty yksityiskohtaisesti mistä lähteestä oikeudet on johdettu. Lähteitä ovat Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset kuten Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990), Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 43–44/1991; 78, 80/2002) sekä ihmisoikeuksia ja biolääketiedettä koskeva yleissopimus; YK:n alaisuudessa laaditut ihmisoikeusasiakirjat kuten ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, lasten oikeuksien yleissopimus (SopS 59–60/1991), kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 7-8/1976) sekä pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968); unionin omat perussopimukset ja jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne. Lisäksi selityksissä viitataan usean oikeuden kohdalla EY-tuomioistuimen tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja unionin omien perussopimusten mukaiset oikeudet on siirretty perusoikeuskirjaan lähes sellaisinaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johdettujen oikeuksien sanamuotoja on joiltain osin päivitetty vastaamaan paremmin nykyajan vaatimuksia.

Perusoikeuskirjassa on yhteensä 50 oikeuksia sisältävää artiklaa. Oikeuksien ala ja kattavuus ovat perusoikeuskirjassa hyvin laajoja verrattuna esimerkiksi useimpien jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön sisältyviin perusoikeusluetteloihin sekä ihmisoikeussopimuksiin. Perusoikeuskirja sisältää niin perinteisiä vapausoikeuksia ja kansalais- ja poliittisia oikeuksia (KP-oikeudet) kuin taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeudet). Perusoikeuskirjaan on kirjattu myös eräitä unionin oikeusjärjestykseen nimenomaisesti kuuluvia oikeuksia kuten unionin kansalaisten oikeudet ja oikeus yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin. Lisäksi perusoikeuskirja sisältää eräitä perusoikeuksia koskevan viimeaikaisen kehitykseen kuuluvia oikeuksia, kuten oikeus hyvään hallintoon ja ympäristönsuojelu. Perusoikeuskirjan määräykset ovat osittain päällekkäisiä eräiden perustuslakisopimuksen I ja III osaan sisältyvien määräysten kanssa.

Perusoikeuskirjan aineellisia oikeuksia koskevien määräysten kirjoitustapa vaihtelee. Osa oikeuksista on kirjattu subjektiivisen oikeuden muotoon (valtaosa I, II, V ja VI osaston oikeuksista sekä eräät III ja IV osan oikeuksista), kun taas joitakin oikeuksia unioni tunnustaa ja kunnioittaa (esim. ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden oikeudet (II-85 ja II-86 artikla), sosiaaliturva ja toimeentulotuki (II-94 artikla)). Osa oikeuksista puolestaan varmistetaan tai turvataan (esim. perheen oikeudellinen, taloudellinen ja yhteiskunnallinen suoja (II-93 artikla) ja teollis- ja tekijänoikeudet (II-77 artikla)); osa määräyksistä taas on kirjoitettu muotoon, jonka mukaan unioni kunnioittaa tiettyä periaatetta (esim. uskonnollinen ja kielellinen monimuotoisuus (II-82 artikla) tai sisällyttää sen politiikkoihinsa (ympäristönsuojelun korkea taso ja kuluttajansuoja (II-97 ja II-98 artikla)). Määräysten vaihteleva kirjoitustapa tulee todennäköisesti vaikuttamaan siihen, miten kutakin oikeutta tulkitaan lainsäädäntö- tai lainsoveltamistoiminnassa. Niillä on myös yhteys yleisten määräysten sisältämään oikeuksia ja periaatteita koskevaan erotteluun (II-112 artiklan 5 kohta). Lisäksi eräiden oikeuksien yhteyteen on liitetty lisämääre, jonka mukaan oikeus taataan, tunnustetaan tai sitä kunnioitetaan oikeuden käyttöä sääntelevien kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti (esim. oikeus solmia avioliitto ja oikeus perustaa perhe (II-69 artikla) ja vapaus perustaa oppilaitoksia (II-74 artikla)) taikka sekä unionin oikeuden että kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti (esim. elinkeinonvapaus (II-76 artikla) ja eräät työntekijöiden oikeudet (II-87 ja II-88 artikla)). Omaksutusta ratkaisusta ilmenee, että osa perusoikeuskirjan sisältämistä oikeuksista voidaan unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon mukaisesti turvata joko vain kansallisella tasolla tai sekä unionin että kansallisella tasolla. Vaikka toimivaltaan liittyvä lisämääre onkin liitetty vain eräisiin oikeuksiin, on yleisten määräysten (erityisesti II-111 artikla) nojalla selvää, että muillakaan perusoikeuskirjan sisältämillä aineellisilla oikeuksilla ei ole vaikutuksia unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jaon koon.

Perusoikeuskirjan suojaamien oikeuksien henkilöpiiri on nykyaikaisen perus- ja ihmisoikeusajattelun mukaisesti hyvin laaja ja vastaa pääpiirteissään myös Suomen perustuslaissa omaksuttua lähtökohtaa. Oikeudet on taattu pääsääntöisesti kaikille unionin oikeudenkäyttöpiiriin kuuluville, ja vain harvat oikeudet on kytketty unionin kansalaisuuteen tai henkilöpiiriä on muuten rajattu. Tällaisia ovat lähinnä vain V osastoon sisältyvät kansalaisten oikeudet, joista niistäkin osa kuuluu jokaiselle (II-101 artikla) tai kansalaisten lisäksi jokaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossain jäsenvaltiossa (II-102, II-103 ja II-104 artikla). Joissakin perusoikeuskirjan määräyksissä henkilöpiiriä on rajattu (II-94 artiklan 2 kohdassa unionissa laillisesti asuviin ja siellä laillisesti liikkuviin); joskus ei-kansalaisten oikeuksia ei ole turvattu täysin samassa laajuudessa kuin kansalaisten (esim. II-75 artikla ja II-81 artiklan 2 kohta).

### 3.2.2.3.2 Yleiset määräykset

Perusoikeuskirjan loppuun sijoitetuissa yleisissä määräyksissä määritellään sen tulkintaa ja soveltamista koskevat yleiset periaatteet. Yleiset määräykset sisältävät määräyksiä perusoikeuskirjan soveltamisalasta, toimivaltavaikutuksista, oikeuksien rajoitusedellytyksistä, oikeuksien ja periaatteiden ulottuvuudesta ja tulkinnasta, suojan tasosta sekä oikeuksien väärinkäytön kiellosta. Aineellisten oikeuksien tavoin yleiset määräykset kodifioivat pitkälti EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Eräissä suhteissa niiden voidaan katsoa myös tarkentavan oikeuskäytännössä luotuja oikeuksien soveltamista ja tulkintaa koskevia periaatteita sekä asettavan eräitä lisäedellytyksiä oikeuksien soveltamiselle ja tulkinnalle.

Perusoikeuskirjan soveltamisala on rajoitettu koskemaan unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tällöin niiden tulee sekä kunnioittaa että edistää perusoikeuksien soveltamista toimivaltansa mukaisesti. Yhtäältä tämä merkitsee sitä, että perusoikeuskirjan oikeudet velvoittavat kaikkia unionin elimiä niiden kaikessa toiminnassa. Toisaalta soveltamisalan rajaus osoittaa sen, että perusoikeuskirjan velvoittavuus kohdistuu Suomenkin julkisen vallan elimiin (eduskunta, hallitus, viranomaiset, tuomioistuimet) vain niiden toimiessa unionin oikeuden soveltamisalalla. Toimiessaan kansallisen oikeuden soveltamisalalla niitä velvoittavat jäsenvaltion omat perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Vastaavasti soveltamisalan rajaus osoittaa oikeuksien haltijoille, että nämä voivat vedota perusoikeuskirjan sisältämiin aineellisiin oikeuksiin vain, mikäli asialla on riittävä liityntä muuhun unionin oikeuteen. Soveltamisalan rajauksesta seuraa myös perusoikeusjärjestelmien periaatteellinen erillisyyden syy, että aineellisen oikeuden soveltamisala ratkaisee sovellettavan perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän. Näiden erillisyyden ei kuitenkaan voi olla täysin ehdotonta muun muassa sen vuoksi, että unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden soveltamisalat eivät ole kaikissa tapauksissa ongelmitta erotettavissa toisistaan.

Perusoikeuskirjan yleisten määräysten mukaan sillä ei laajenneta unionin oikeuden soveltamisalaa eikä luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä. Näin ollen toimivallan unionin toimielinten toimille on perustuttava joko perustuslakisopimuksen III osan – tai poikkeuksellisesti I osan – nimenomaisesti oikeusperustamääräyksiin. Perusoikeuskirja siis ensisijaisesti ohjaa ja rajoittaa unionin toimielinten toimivallan käyttöä silloin kun ne ryhtyvät toimenpiteisiin unionin perustuslakisopimuksen muissa osissa määriteltävien tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisin sanoen unionilla on vain harvoissa tapauksissa toimivaltaa ryhtyä toimenpiteeseen, jonka itsenäisenä tavoitteena on perus- tai ihmisoikeuksien suojeleminen, koska perusoikeuskirjan sisältämät oikeudet eivät voi toimia itsenäisinä oikeusperustoina unionin lainsäädäntö- tai muille toimille. Unionin toimielimillä on kuitenkin vel-

vollisuus edistää perusoikeuskirjan oikeuksien soveltamista toimivaltansa mukaisesti ja perustuslakisopimuksen muissa osissa annetun toimivallan rajoja noudattaen..

Perusoikeuskirjassa tunnustettujen perusoikeuksien käyttämistä voidaan eräin edellytyksin myös rajoittaa, mutta vain ennalta määriteltyjen rajoitusedellytysten mukaisesti. Oikeuksia voidaan rajoittaa vain lailla (lailla säätämisen vaatimus) ja niiden keskeistä sisältöä kunnioittaen (perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimus). Lisäksi rajoituksista voidaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia (suhteellisuus- ja välttämättömyysvaatimus). Perusoikeuskirjan rajoitusedellytykset vastaavat sisällöllisesti pitkälti kansallisiin perustuslakeihin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen sisältyviä rajoitusedellytyksiä. Perusoikeuskirjassa omaksuttu ratkaisu kirjata perusoikeuksien rajoitusedellytykset yhteen yleiseen rajoituslausekkeeseen (II-112 artiklan 1 kohta) poikkeaa kuitenkin sekä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa että Suomen perustuslaissa omaksutuista ratkaisuista. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa rajoitusedellytykset on ilmaistu kunkin oikeuden yhteydessä. Koska Suomen perustuslain järjestelmään ei sisälly yleistä perusoikeuksien rajoitussäännöstä, perusoikeuksien rajoitusten sallittavuus määräytyy yleisen perusoikeuksien rajoitussäännöksen puuttuessa Suomessa lainsäädäntökäytännössä ja oikeustieteessä yleisemmin kehitettyjen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen perusteella.

Perusoikeuksien tulkinnan osalta perusoikeuskirjan lähtökohtana on se, että oikeuksia sovelletaan ja tulkitaan niiden lähteenä olevia oikeuksienmukaisesti. Siten siltä osin kuin perusoikeuskirjan sisältämät oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin sopimuksessa. Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa kuitenkin vain perusoikeuksien suojan minimitason, jota laajempaa suojaa voidaan antaa unionissa. Vastaavasti niitä oikeuksia, joista on määräyksiä perustuslakisopimuksen muissa osissa, sovelletaan näissä määräyksissä määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti. Jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johdettuja oikeuksia tulee puolestaan soveltaa mainitun perinteen mukaisesti. Muista lähteistä johdettujen oikeuksien osalta vastaavaa määräystä tulkita ja soveltaa oikeuksia alkuperäislähteen mukaisesti ei kuitenkaan ole. Perusoikeuskirjassa omaksuttu lähtökohta vastaa pitkälti EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössään määrittelemää doktriinia perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnasta. Erityisesti suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen perusoikeuskirja kuitenkin jopa vahvistaa unionin sitoutumista sekä sopimuksen sisältöön että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

Perusoikeuskirjan yleisiin määräyksiin sisältyy tuomioistuinten toimivaltaa koskeva rajaus siltä osin, kuin kysymys on perusoikeuskirjan periaatteita sisältävistä määräyksistä (II-112 artiklan 5 kohta). Ne voidaan saattaa ratkaistaviksi tuomioistuimissa vain sikäli kuin on kyse periaatteiden täytäntöönpanoa koskevien säädösten tulkinnasta tai niiden laillisuuden valvonnasta. Tämä merkitsee sitä, että näihin perusoikeuskirjan määräyksiin ei voi muissa tapauksissa suoraan vedota tuomioistuimissa. Tältä osin periaatteiden soveltamisala on suppeampi kuin perusoikeuskirjan oikeuksia sisältävien määräysten soveltamisala. Tämä määräys sisällytettiin perusoikeuskirjaan tulevaisuuskonventissa eräiden jäsenvaltioiden vaatimuksesta. Erityisesti Isolle-Britannialle määräyksen sisällyttäminen oli edellytys koko perusoikeuskirjan hyväksymiselle osaksi perustuslakisopimusta. Määräystä voidaan pitää ongelmallisena kahdestakin syystä. Ensinnäkin määräyksen perusteella jää epäselväksi se, mitkä perusoikeuskirjan aineellisista määräyksistä ovat periaatteita, koska tällaista määrittelyä ei ole tehty aineellisten määräysten yhteydessä. Toinen periaatteellisempi ongelma on se, että perusoikeuskirjan sisältämää aineellisten määräysten jaottelua yhtäältä oikeuksiin ja toisaalta periaatteisiin ei voida täysin pitää nykyaikaisen ihmisoikeusajattelun ja Suomessakin perusoikeus uudistuksessa omaksutun perus- ja ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaatteen mukaisena. Oikeuk-



sien ja periaatteiden välistä rajanvetoa koskeva tulkinta tuleekin jäämään viime kädessä EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Yleisillä määräyksillä turvataan se, että perusoikeuskirjan määräysten ei voi tulkita rajoittavan tai loukkaavan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa tai jäsenvaltioiden valtiosäännöissä tunnustettuja ihmis- ja perusoikeuksia (II-113 artikla). Määräykseen sisältyy rajaus, jonka mukaan rajoitus tai loukkaus ei voi kohdistua näihin ihmis- ja perusoikeuksiin niiden soveltamisalalla. Tämä yhdessä III-111 artiklan soveltamisalaa koskevan määräyksen kanssa merkitsee sitä, ettei perusoikeuskirjan ole tarkoitus vaikuttaa ainakaan rajoittavasti kansainvälisten ihmisoikeuksien ja kansallisten perusoikeuksien soveltamiseen tai tulkintaan silloin, kun kysymys ei ole unionin oikeuden soveltamisesta. Tämä merkitsisi käytännössä myös sitä, että perusoikeuskirjan sisältämät oikeudet eivät saisi etusijaa suhteessa kansallisella tasolla turvattuihin ihmis- ja perusoikeuksiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella toimittaessa. Sen sijaan suojan tasoa ja soveltamisalaa koskevat määräykset yhdessä luettuna merkitsisivät sitä, että perusoikeuskirjan oikeuksia tulisi aina soveltaa unionin oikeuden soveltamisalalla ja ne saisivat tällöin etusijan suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin.

Oikeuksien väärinkäytön kiellon (II-114 artikla) tarkoituksena on estää perusoikeuskirjan oikeuksiin vetoamisen menestyminen sellaisissa tapauksissa, joissa oikeuteen vetoaminen tekisi tyhjäksi jonkin toisen perusoikeuskirjassa turvattun perusoikeuden toteutumisen tai rajoittaisi sitä enemmän kuin perusoikeuskirjan sisältämien rajoitusedellytysten nojalla on sallittua.

#### 3.2.2.4 Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen

Perustuslakisopimuksen I-9 artiklan 2 kohdan mukaan unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Oikeusperustan lisääminen sopimuksen alkuartikloihin korostaa unionin sitoutumista sen omassa perusoikeuskirjassa määriteltujen perusoikeuksien lisäksi myös kansainvälisiin ihmisoikeuksiin. Ilman tällaisen oikeusperustan lisäämistä unionilla ei olisi EY-tuomioistuimen vuonna 1996 antaman ratkaisun (Lausunto 2/94, Kok.1996 I-1759) mukaan toimivaltaa liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Käytännössä uusi oikeusperusta merkitsee sitä, että unionin liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei enää ole unionin oikeuteen perustuvaa estettä. Myös Euroopan ihmisoikeussopimusta on vuonna 2004 muutettu siten, että unioni voi liittyä sopimukseen (14 pöytäkirjan 17 artikla, jolla muutetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 59 artiklaa). Liittyminen on kuitenkin mahdollista vasta, kun sekä perustuslakisopimus että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 pöytäkirja ovat tulleet voimaan. Perustuslakisopimuksen voimaantuloon vaaditaan kaikkien unionin jäsenvaltioiden ratifiointi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 pöytäkirjan voimaantulo edellyttää kaikkien ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolten hyväksymistä tai ratifiointia. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimusta on vielä muutettava, jotta liittyminen olisi oikeudellisesti ja teknisesti mahdollista. Oikeusperustan lisääminen perustuslakisopimukseen on kuitenkin tärkeä ensimmäinen askel kohti liittymistä. Oikeusperusta on kirjoitettu velvoittavaan muotoon ("unioni liittyy..."), joten se sisältää unionille aktiivisen velvoitteen ryhtyä toimenpiteisiin liittymisen valmistelemiseksi. Päätöksen liittymisestä tekisi neuvosto määräenemmistöllä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan (III-325 artikla).

Perustuslakisopimukseen liitettyssä I-9 artiklan 2 kohtaa koskevassa pöytäkirjassa (n:o 32) on määräyksiä siitä, mitä unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen säätelevässä sopimuksessa on määrättävä unionin ja unionin oikeuden erityispiirteiden säilyttämiseksi. Pöytäkirja sisältää eri-

tyiset menettelysäännöt, joita sovelletaan, jos unioni osallistuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten toimintaan sekä tarpeelliset järjestelyt, joilla varmistetaan, että Euroopan unionin ulkopuolisten valtioiden valitukset sekä yksilövalitukset osoitetaan tapauksen mukaan jäsenvaltioille ja/tai unionille. Lisäksi hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetystä julistuksessa (n:o 2) korostetaan unionin oikeuden erityispiirteiden säilyttämistä liittymisen yhteydessä. Julistuksessa viitataan myös EU:n tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen välillä säännöllisesti käytävään vuoropuheluun, jota voidaan vahvistaa, kun unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Perustuslakisopimuksen I-9 artiklan 2 kohdassa on myös määräys, jonka mukaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen ei vaikuta unionin toimivaltaan. Näin liittyminen ei vaikuttaisi unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon. Määräys vastaa tarkoitukseltaan perusoikeuskirjan määräystä (II-110 artiklan 2 kohta), jolla suljetaan pois perusoikeuskirjan vaikutukset unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon. Pöytäkirjassa (n:o 32) myös korostetaan sitä, että liittymissopimuksessa on varmistettava, että unionin liittyminen ei vaikuta unionin toimivaltaan eikä sen toimielinten toimivaltuuksiin. Pöytäkirjan mukaan liittymissopimuksessa on varmistettava myös, että liittyminen ei vaikuta jäsenvaltioiden asemaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolina erityisesti niiden tekemien varaumien osalta. Pöytäkirjassa vahvistetaan myös, että änoastaan unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista perustuslakisopimuksen tulkintaan tai soveltamiseen liittyvät riidat.

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

Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen parantaisi unionin oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvien henkilöiden oikeusasemaa. Liittymisen seurauksena jokainen voisi ihmisoikeussopimuksen edellyttämien seikkojen vallitessa osoittaa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien loukkaamista koskevan valituksensa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle myös kaikissa niissä kysymyksissä, joissa yksittäistapaukseen on sovellettu unionin oikeutta. Tämä kattaisi myös tapaukset, jotka EU-tuomioistuin on ratkaissut viimeisenä oikeusasteena tai joista se on antanut ennakkoratkaisun kansalliselle tuomioistuimelle.

Unionin kannalta katsoen liittyminen merkitsisi käytännössä EU-tuomioistuimen vahvempaa sitoutumista Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön sekä unionin toimielinten saattamista ulkopuolisen ihmisoikeusvalvonnan alaisuuteen. Liittyminen vahvistaisi jo perusoikeuskirjassa ilmaistua sitoumusta luomalla sille kansainvälisoikeudellisesti velvoittavat puitteet. Lisäksi liittyminen vahvistaisi kahden eurooppalaisen tuomioistuimen ihmisoikeusasioita koskevan oikeuskäytännön sopusointuista kehitystä. Unionin kannalta liittyminen antaisi sille mahdollisuuden puolustautua suoraan ihmisoikeustuomioistuimessa silloin, kun arvioitavana on, täyttääkö unionin oikeus Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset. Nykytilanteessa jäsenvaltiot ovat joutuneet vastaamaan ihmisoikeustuomioistuimessa sellaisista toimenpiteistä, jotka ainakin välillisesti perustuvat unionin oikeuteen (asia 17862/91 *Cantoni v. Ranska*, asia 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Irlanti*). Lisäksi ihmisoikeustuomioistuin ei valvo unionin toimielinten toimenpiteiden suhdetta ihmisoikeussopimukseen, koska unioni ei ole sopimuksen osapuoli.

### 3.2.2.5 Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta

Perus- ja ihmisoikeuksien suojan parantaminen EU:ssa on ollut Suomen keskeisenä tavoitteena koko Suomen unionijäsenyyden ajan. Erityisen tärkeänä on pidetty EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen (ks. esim. VNS 1/1996 vp, PeVL 29/2000 vp). Myös perusoikeuskirjan oikeudellistamista on pidetty rinnakkaisena keinona vahvistaa tätä suojaa (esim. VNS 3/2001 vp, E 118/2002 vp, PeVL 29/2000 vp, PeVL 25/2001 vp, PeVL 56/2001 vp, UaVM 18/2001 vp). Suomen edustajat konventissa ja hallitustenvälisessä konferenssissa vaikuttivat aktiivisesti näiden tavoitteiden saavuttamiseen. Valtioneuvosto ja eduskunnan valiokunnat suhtautuivat myönteisesti perusoikeuskirjan sisällyttämiseen perustuslakisopimuksen II osaksi ja liittymisen mahdollistavaan oikeusperustaan konventin jälkeen valmistauduttaessa vuoden 2003 hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp, PeVL 7/2003 vp, UaVM 4/2003 vp). Perustuslakisopimuksessa omaksuttu ratkaisu toteuttaa lähes täysimääräisesti Suomen pitkäaikaisen tavoitteen perus- ja ihmisoikeuksien suojan vahvistamisesta EU:ssa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta tähdensi vuonna 2001 Nizzan Eurooppa-neuvoston hyväksytyä perusoikeuskirjan poliittisena julistuksena, että Suomen perustuslain mukaisen perusoikeusjärjestelmän tulee olla perusoikeuskirjan oikeudellistamisen jälkeenkin lähtökohtaisesti yhtä kattava kuin aiemmin (PeVL 25/2001 vp). Perustuslakivaliokunta asetti joitakin keskeisiä edellytyksiä perusoikeuskirjan muodollista oikeudellistamista koskevan kantansa määrittelemiselle. Näitä olivat oikeudellisesti sitovien TSS-oikeuksien ja ympäristöä ja vähemmistöjä suojaavien oikeuksien sisältyminen EU:n perusoikeuksiin, EU:n perusoikeuksien kuuluminen lähtökohtaisesti kaikille unionin oikeuspiirissä ilman henkilöön perustuvaa syrjintää (joitakin poliittisia oikeuksia ja liikkumis- ja oleskeluoikeuksia lukuun ottamatta) sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisen vähimmäistason takaaminen myös EU:n perusoikeuksien osalta. Näiden sitovuus saa ulottua jäsenvaltioihin vain niille kuuluvissa EU:n oikeuden toimeenpanotehtävissä eikä saa tällöinkään heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että koska perusoikeuskirjan 51 ja 53 artiklan (perustuslakisopimuksen II-111 ja II-113 artikla) perusteella EU:n perusoikeuksilla voidaan katsoa olevan etusija suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin unionin oikeuden soveltamisalalla, EU:n perusoikeuksien näin laaja sovellettavuus on kansalliselta kannalta hyväksyttävissä vain, mikäli EU:n perusoikeuksien ja Suomen perustuslain perusoikeussäännösten voidaan katsoa olevan sisällöltään pitkälti toisiaan vastaavia. Lisäksi sekä valtioneuvosto että perustuslakivaliokunta ovat korostaneet, että perusoikeuskirjan ei tule laajentaa EU:n tehtäviä tai toimivaltuuksia (VNS 3/2001 vp, PeVL 2/2000 vp). Edellisten edellytysten lisäksi sekä valtio neuvosto että eduskunnan perustuslakivaliokunta ovat pitäneet periaatteellisesti ongelmallisena tulevaisuuskonventissa perusoikeuskirjaan lisättyä määräystä siitä, että periaatteiden soveltuvuus tuomioistuimissa on oikeuksien soveltuvuutta suppeampi (VNS 2/2003 vp, PeVL 7/2003 vp).

Kaikki edellä mainitut edellytykset perusoikeuskirjan oikeudellistamiselle on perusoikeuskirjassa otettu vähintään tyydyttävällä tavalla huomioon. Oikeuksien kattavuus – mukaan lukien taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, ympäristö ja vähemmistöjen oikeudet – on laaja ja vastaa pääosin Suomen perusoikeussäännösten sisältöä. Lisäksi on huomattava, että vähemmistöjen oikeuksien suojaa vahvistettiin hallitustenvälisessä konferenssissa vielä lisäämällä perustuslakisopimuksen I-2 artiklaan sisältyvään luetteloon unionin perustana olevista arvoista maininta vähemmistöihin kuuluvien oikeuksista. Perusoikeuksien henkilöllinen ulottuvuus vastaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan asettamaa edellytystä perusoikeuksien kuulumisesta kaikille unionin oikeuden käyttöpiirissä eräitä hyväksyttäviä poikkeuksia lukuun ottamatta. EU:n perusoikeuksien suojan taso suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen on turvattu sekä tätä koskevalla nimenomaisella määräyksellä perusoikeuskirjassa (II-112 artiklan 3 kohta) että luomalla oikeusperusta unionin liittymiselle ihmisoikeussopimukseen. Perusoikeuksien sitovuutta jäsenvaltioihin nähden on rajoitettu siten, että perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta (II-111 artiklan 1 kohta). Perusoikeuskirjalla ei myöskään luoda unionille uutta toimivaltaa

tai uusia tehtäviä eikä muuteta perustuslakisopimuksen muissa osissa määriteltyjä toimivaltuuksia tai tehtäviä (II-111 artiklan 2 kohta). Toimivaltavaikutuksia rajoitettiin vielä entisestään tulevaisuuskonventissa. II-111 artiklan 1 kohtaan lisättiin maininta siitä, että unioni voi edistää perusoikeuksien toteutumista vain unionille perustuslain muissa osissa annetun toimivallan rajoja noudattaen. II-111 artiklan 2 kohtaa täsmennettiin määräyksellä, jonka mukaan perusoikeuskirjalla ei uloteta unionin oikeuden soveltamisalaa unionin toimivaltaa laajemmaksi.

Vaatus siitä, että perusoikeuskirjan oikeudellistaminen ei saa heikentää Suomen kansallisen perusoikeussuojan tasoa on kansallisen oikeuden soveltamisalalla toteutettu siten, että perusoikeuskirjan oikeuksia ei lähtökohtaisesti sovelleta lainkaan tällä alueella (II-111 artiklan 1 kohta). Tätä vahvistetaan vielä määräyksellä, jonka mukaan perusoikeuskirjan määräysten ei saa tulkita rajoittavan tai loukkaavan jäsenvaltioiden valtiosäännöissä tunnustettuja perusoikeuksia näiden soveltamisalalla (II-113 artikla). Unionin oikeuden soveltamisalalla vaatimus toteutuu ensisijaisesti siten, että perusoikeuskirjan oikeuksien ja niiden suojan tason voidaan olettaa vastaavan pääpiirteissään Suomen perustuslain turvaamia perusoikeuksia. EY-tuomioistuimen aiemman oikeuskäytännön valossa on selvää, että yksittäisiä EU-oikeuden säännöksiä ei saa tulkita perusoikeuskirjan sisältämien perusoikeuksien vastaisella tavalla, ja mikäli jokin säännös antaa sijaa tulkintavaihtoehdoille, niistä on valittava kaikkein perusoikeusmyönteisin (asia C-100/88, Oyowe ja Traore, ja asia C-5/88, Wachauf, ks. myös PeVL 5/2001 vp). Niissä todennäköisesti erittäin harvinaisissa tilanteissa, joissa sovellettavaksi tulisivat sekä unionin että Suomen oikeuden säännökset ja joissa Suomen perustuslaki turvaisi yksittäistapauksessa EU:n perusoikeuskirjaa ja sen soveltamiskäytäntöä korkeamman suojan tason, olisi näitä säännöksiä Suomessa syytä tulkita sellaisella perusoikeusmyönteisellä tavalla, joka toteuttaisi unionin perusoikeuksien ohella myös Suomen perustuslain oikeuksien suojan tason turvaamisen. Tämä ei kuitenkaan saisi johtaa unionin oikeuden tehokkuuden ja yhtenäisyyden sekä unionin oikeuden etusijaperiaatteen vastaiseen ratkaisuun. Tällaisissa erityislaatuissa tulkintatilanteissa saattaisi olla tavanomaista korostetumpi tarve ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen EU-tuomioistuimelle. Vastaavasti unionin asioiden kansallisessa ennakkokäsittelyssä Suomen kantoja arvioidaan sekä unionin perusoikeuksien että Suomen perustuslain ja Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeussopimusten kannalta. Unionin säädösten kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä on syytä unionin säädösten mahdollisesti jättämän liikkumavaran puitteissa pyrkiä mahdollisuuksien mukaan ratkaisuihin, jotka turvaavat EU:n perusoikeuksien lisäksi myös Suomen perusoikeussuojan loukkaamattomuuden. Tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla unionioikeuden etusijaperiaate on kuitenkin jo aikaisemmin koskenut myös kansallisia perustuslakeja ja niissä määriteltyjä perusoikeuksia (asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Kok. 1970, s. 501).

Sekä valtioneuvosto (VNS 2/2003 vp) että eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 7/2003 vp) pitivät tulevaisuuskonventissa perusoikeuskirjaan lisättyä erottelua oikeuksiin ja periaatteisiin (II-112 artiklan 5 kohta) periaatteellisesti ongelmallisena perus- ja ihmisoikeuksien jakamattomuuden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta kuitenkin tähdensi, että perusoikeuskirjan määräyksiä tulee ensisijaisesti tulkita ja soveltaa niiden sanamuodon perusteella. Perustuslakivaliokunnan mukaan yhtäkään oikeutta ei perusoikeuskirjassa määritellä. Perusoikeuskirjassa periaatteilla tarkoitetaan oletettavasti lähinnä eräitä TSS-oikeuksia sekä muita sellaisia perusoikeuskirjan aineellisia määräyksiä, joita ei ole lainkaan kirjoitettu oikeuksien muotoon (esim. ympäristönsuojelu ja kuluttajan-suoja). Tältä osin periaatteiden voidaan lähinnä katsoa rinnastuvan sellaisiin Suomenkin perustuslaissa oleviin perusoikeussäännöksiin, joita ei ole kirjoitettu yksilön oikeuden muotoon ja jotka kohdistuvat nimenomaisesti vain lainsäätäjään eivätkä ole sellaisenaan suoraan sovellettavissa tuomioistuimissa tai muissa viranomaisissa (PeVM 25/1994 vp, s. 6). Tällaisia perustuslaillisia toimeksiantoja sisältyy esimerkiksi Suomen perustuslain sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevaan 6 §:n 4 momenttiin, perustoimeentuloa ja riittäviä sosiaali- ja terveystalvueluita koskevaan 19 §:n 2 ja 3 momenttiin ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeita koskevaan 21 §:n 2

momenttiin. Käytännössä erottelu ei välttämättä ole kovinkaan merkittävä ottaen huomioon sen, että myös oikeuksien soveltamisala on yleisten määräysten nojalla rajoitettu.

Suomen pitkäaikainen tavoite mahdollistaa unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen toteutui perustuslakisopimuksen yhteydessä täysimääräisesti. Oikeusperusta velvoittaa unionin aktiivisiin toimiin liittymisen toteuttamiseksi. Lisäksi liittyminen ei Suomen tavoitteiden mukaisesti vaikuttaisi laajentavasti unionin toimivaltaan. Suomi pitää tärkeänä kiirehtiä sekä Euroopan unionin että Euroopan neuvoston toimia liittymisen mahdollistamiseksi.

Perusoikeuskirjan oikeudellistaminen vahvistaa Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvien henkilöiden mahdollisuuksia vedota unionin perusoikeuksiin niissä tapauksissa, jotka kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan. Vastaavasti liittymisen mahdollistaisi toteutukseen yksilövalitukset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen myös tapauksissa, joihin on sovellettu unionin oikeutta. Perusoikeuskirjan oikeudellistaminen merkitsisi myös sitä, että suomalaisten tuomioistuinten ja viranomaisten olisi sovellettava perusoikeuskirjan määräyksiä unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan rooli perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaa ja valvontaa harjoittavana toimielimenä kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä ja unionin asioiden kansallisessa ennakkokäsittelyssä ei perusoikeuskirjan oikeudellistamisen tai unionin Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen seurauksena muuttuisi (PeVL 7/2003 vp). Perustuslakivaliokunta on jo viitannut perusoikeuskirjaan useasti, vaikka se ei olekaan ollut oikeudellisesti sitova asiakirja (esim. PeVL 46/2000 vp, PeVL 12/2003 vp).

Perusoikeuskirja ei korvaa kansallisia perustuslakeja, vaan sen vaikutukset rajoittuvat unionin oikeuden soveltamisalaan. Perusoikeuskirja ei myöskään aiheuta tarvetta muuttaa Suomen perustuslain perusoikeussäännöksiä.

### 3.2.3 Unionin toimielimet, päätöksentekomenettelyt ja säädökset

#### 3.2.3.1 Unionin toimielinjärjestelmä

Yhtenä perussopimusten kokonaisuudistuksen tavoitteena oli unionin toimielinjärjestelmän päivittäminen ja sen toimintakyvyn, avoimuuden ja kansanvaltaisuuden kehittäminen. Unionin tulevat laajentumiset asettivat erityisen haasteen uudistustyölle.

Perustuslakisopimukseen sisällytetty ratkaisu selkeyttää unionin toimielinjärjestelmän käsitettä. Nykyisessä sopimuksessa unionin toimielimiä koskevia määräyksiä sisältyy sekä EU-sopimukseen että EY-sopimukseen. Nyt nämä määräykset on koottu yhteen perustuslakisopimuksen I osan IV osastoksi.

Toimielinjärjestelmää koskevan F19 artiklan mukaan unionin toimielinjärjestelmän tavoitteena on pyrkiä edistämään unionin arvoja ja tavoitteita, palvella unionin, sen kansalaisten ja jäsenvaltioiden etua sekä varmistaa unionin politiikkojen ja toimien tehokkuus, johdonmukaisuus ja jatkuvuus. Tehtävistä kaksi ensimmäistä ovat uusia; toimielimillä ei nykyisin ole nimenomaisesti perussopimuksesta johtuvaa velvoitetta edistää unionin arvoja ja tavoitteita tai sen kansalaisten ja jäsenvaltioiden etua.

Unionin toimielinjärjestelmän muodostavat perustuslakisopimuksen mukaan Euroopan parlamentti, Eurooppa-neuvosto, ministerineuvosto, josta sopimus käyttää nimitystä "neuvosto", Euroopan komissio ja unionin tuomioistuin. Näin myös Eurooppa-neuvosto saa oikeudellisesti toimielimen aseman. Euroopan keskuspankki ja tilintarkastustuomioistuin ovat myös unionin toimielimiä. Euroo-

pan keskuspankin osalta asema unionin toimielimenä merkitsee muutosta nykytilaan. Alueiden komitea ja talous- ja sosiaalikomitea ovat perustuslakisopimuksen mukaan neuvoo-antavia elimiä.

Perustuslakisopimukseen sisältyy lisäksi uusi määräys siitä, että toimielimet tekevät lojaalia yhteistyötä keskenään (I-19 artiklan 2 kohta).

### 3.2.3.1.1 Euroopan parlamentti

Perustuslakisopimus vahvistaa Euroopan parlamentin asemaa unionin päätöksentekojärjestelmässä merkittävästi. Samalla kun lainsäätämisyjärjestyksestä tulee I-34 artiklan mukaisesti unionissa pääsääntö, Euroopan parlamentin asema neuvoston kanssa rinnakkaisena lainsäätäjänä vahvistuu. Yhteensä lähes viidessäkymmenessä asiassa siirrytään tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen, ja useissa muissa merkittävissä päätöksissä edellytetään jatkossa parlamentin hyväksyntää. Parlamentti saa myös yleisen tiedonsaanti- ja kuulemisoikeuden yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, jossa lainsäätämismenettelyä ei sovelleta. Talousarvion osalta jaottelu pakollisiin ja ei-pakollisiin menoihin poistuu, ja parlamentin toimivalta budjettikysymyksissä laajenee koskemaan kaikkia unionin menoja. Parlamentti saa perustuslakisopimuksessa myös oikeuden päättää komission puheenjohtajan nimittämisestä. Lisäksi sen toimivaltuudet kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä laajenevat olennaisesti.

Myös Euroopan parlamentin asema perustuslakisopimuksen muuttamista koskevassa menettelyssä vahvistuu. Parlamentti saa komission ja jäsenvaltioiden rinnalla oikeuden tehdä ehdotuksia sopimuksen muuttamiseksi. Se on myös edustettuna muutosten valmistelusta vastaavassa valmistelukunnassa samalla tavoin, kuin perustuslakisopimusta edeltäneessä konventissa. Konventtimenettelyn soveltamisesta luopuminen hallitustenvälistä konferenssia edeltävänä valmisteluvaiheena edellyttää sekin parlamentin hyväksyntää.

Perustuslakisopimus ei sinänsä tuo muutoksia parlamentin paikkalukuun tai paikkojen jakautumiseen. Molemmista säädetään jatkossa Euroopan parlamentin aloitteesta Eurooppa-neuvoston eurooppapäätöksellä eikä enää perussopimuksen tasolla. Sopimus asettaa kuitenkin parlamentin paikkojen enimmäismääräksi 750. Yhdellä jäsenvaltiolla voi olla vähintään 6 ja enintään 96 paikkaa. Nykyinen sopimus ei sisällä vastaavia jäsenvaltiokohtaisia vähimmäis- tai enimmäisrajoituksia. I-20 artiklan mukaisesti paikkajaon lähtökohtana säilyy nykyisinkin sovellettava alenevan suhteellisuuden periaate. Unionin laajentumisten myötä kaikkien paitsi aivan pienimpien jäsenvaltioiden suhteellinen osuus paikoista kuitenkin pienenee tulevaisuudessa. Tällä hetkellä parlamentissa on 732 paikkaa, joihin sisältyvät seuraavasta vaalikaudesta lukien myös tulevaisuudessa jäseniksi liittyvien Romanian ja Bulgarian parlamenttipaikat.

Euroopan parlamentin paikkajako säilyy vaalikauden 2004–2009 ajan nykyisen sopimuksen mukaisena. Eurooppa-neuvoston on määrä tehdä yksimielisesti Euroopan parlamentin aloitteesta ja sen hyväksynnän saatuaan päätös Euroopan parlamentin kokoonpanosta. Päätös tulisi tehdä hyvissä ajoin ennen vuoden 2009 Euroopan parlamentin vaaleja. Perustuslakisopimus ei sisällä määräyksiä siitä, missä tilanteissa paikkajaon muuttaminen tulisi jatkossa kysymykseen. Kyse olisi ennen muuta Euroopan unionin laajentumisen edellyttämästä paikkojen uudelleenjaosta, joka siis jatkossa voidaan toteuttaa nykyistä yksinkertaisemmin, ilman hallitustenvälisen konferenssin koollekutsumista. Aloitte oikeus asiassa on Euroopan parlamentilla itsellään.

Perustuslakisopimuksesta ei seuraa muutoksia parlamentin jäsenten ohjesääntöä tai Euroopan tason poliittisia puolueita koskeviin määräyksiin.

### 3.2.3.1.2 Eurooppa-neuvosto

Merkittävin perustuslakisopimuksen sisältämä unionin toimielinjärjestelmää koskeva muutos on EU:n jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehistä koostuvan Eurooppa-neuvoston aseman vahvistaminen. Perustuslakisopimukseen sisältyvää kokonaisratkaisua voidaan kuitenkin pitää kompromissina sekä Eurooppa-neuvostolle vahvempaa asemaa unionin työn ohjauksessa ja painopisteiden asettamisessa ajaneiden että toimielinten välistä tasapainoa ja yhteisömenetelmän ensisijaisuutta korostaneiden tahojen kesken.

Perustuslakisopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto saa muodollisesti unionin toimielimen aseman. Eurooppa-neuvosto valitsee itselleen pidempiaikaisen puheenjohtajan, eikä neuvostossa nykyisin sovellettavaa kiertävää puheenjohtajuusjärjestelmää siis jatkossa enää sovelleta Eurooppa-neuvostossa. Eurooppa-neuvosto saa myös eräitä uusia toimivaltuuksia oikeudellisesti sitovien eurooppapäätösten tekemiseen. Näistä merkittävimmät koskevat perustuslakisopimuksen yksinkertaistettua tarkistusmenettelyä.

Toimielimenä Eurooppa-neuvostoa koskevat perustuslakisopimuksen mukaan samat esimerkiksi avoimuutta, asiakirjajulkisuutta ja demokraattista vuoropuhelua koskevat yleiset määräykset kuin muitakin unionin toimielimiä. Euroopan unionin tuomioistuin valvoo Eurooppa-neuvoston säädösten lainmukaisuutta niiden säädösten osalta, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiiin osapuoliin. Tuomioistuimeen voi vedota myös, mikäli Eurooppa-neuvosto perustuslakisopimuksen vastaisesti laiminlyö ratkaisun tekemisen.

Institutionaalisesti merkittävin Eurooppa-neuvostoa koskeva uudistus on pidempiaikaisen, neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmästä erillisen puheenjohtajan valitseminen. Perustuslakisopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto valitsee itselleen määräänemmistöllä puheenjohtajan 2,5 vuoden toimikaudeksi, joka voidaan uusida kerran. Määräänemmistö Eurooppa-neuvostossa on tällöin 72 prosenttia jäsenvaltioista ja 65 prosenttia väkiluvusta, koska päätös ei perustu komission ehdotukseen. Ehdokasasettelusta ei ole erityisiä määräyksiä, mutta perustuslakisopimuksen I-22, I-27 ja I-28 artiklasta annetun julistuksen (n:o 3) mukaan komission puheenjohtajan, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja unionin ulkoasiainministerin virkojen täytössä on otettava asianmukaisesti huomioon unionin maantieteellinen ja väestöllinen moninaisuus. Käytännössä tämä tarkoittanee esimerkiksi sitä, etteivät nämä saa olla samojen valtioiden kansalaisia. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalla ei myöskään saa samanaikaisesti olla kansallista tointa. Hän voi kuitenkin periaatteessa olla esimerkiksi jonkin toisen unionin toimielimen palveluksessa.

Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa lukuun ottamatta puheenjohtajan tehtävät on perustuslakisopimuksessa rajattu koskemaan vain Eurooppa-neuvoston työskentelyä. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja johtaa puhetta Eurooppa-neuvoston kokouksissa ja huolehtii työn valmistelusta ja jatkuvuudesta yhteistyössä komission puheenjohtajan kanssa ja yleisten asian neuvoston työn pohjalta. Lisäksi hän toimii sillanrakentajana pyrkien edistämään yhteenkuuluvuutta ja yhteisymmärrystä Eurooppa-neuvoston jäsenten välillä. Puheenjohtaja myös raportoi Euroopan parlamentille Eurooppa-neuvoston kokousten tuloksista. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta perustuslakisopimuksessa on erikseen todettu, että Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja huolehtii asemaansa vastavalla tasolla unionin ulkoisesta edustamisesta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tämän kuitenkin vaikuttamatta unionin ulkoasiainministerin toimivaltuuksiin.

Perustuslakisopimuksen I-21 artiklan mukaan Eurooppa-neuvostoon kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja. Unionin ulkoasiainministeri ei ole Eurooppa-neuvoston jäsen, mutta osallistuu sen työskentelyyn.

Eurooppa-neuvoston jäsentä voi tarvittaessa avustaa ministeri ja komission puheenjohtajaa komissaari, jos Eurooppa-neuvosto näin päättää. Eurooppa-neuvoston jäsenenä eivät siis enää automaattisesti toimisi jäsenvaltioiden ulkoasiainministerit, vaan sen kokoonpano voisi vaihdella esimerkiksi käsiteltävän aiheen mukaan.

Eurooppa-neuvosto kokoontuu perustuslakisopimuksen mukaan kerran neljännesvuodessa, mutta puheenjohtaja voi myös kutsua koolle ylimääräisen kokouksen, jos tilanne sitä vaatii. Eurooppa-neuvoston kotipaikka olisi jatkossakin Bryssel, vaikka Eurooppa-neuvostoa ei mainita perustuslakisopimukseen liitettyssä unionin toimielinten kotipaikkoja koskevassa pöytäkirjassa (n:o 6) unionin toimielinten ja tiettyjen elinten, laitosten ja yksikköjen kotipaikan sijainnista. Asiaa koskeva Nizzan sopimuksen päätösasiakirjaan liitetty julistus (n:o 22) Eurooppa-neuvoston kokouspaikasta säilyy oikeudellisesti sitovana seuraantona ja oikeudellista jatkuvuutta koskevan perustuslakisopimuksen IV-438 artiklan mukaisesti.

Eurooppa-neuvoston keskeisimpänä tehtävänä säilyy unionin yleisten poliittisten linjojen määrittely. Perustuslakisopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet. Eurooppa-neuvostolla ei ole lainsäädäntö- tai toimeenpanovaltaa, eikä sen siten tule puuttua neuvoston ja parlamentin lainsäädäntötyöhön. Eurooppa-neuvosto voi kuitenkin tarvittaessa keskustella lainsäädäntötyössä ilmenneistä erityisistä ongelmista. Eräissä sosiaaliturvan ja rikosoikeuden alaan liittyvissä kysymyksissä jäsenvaltiot voivat perustuslakisopimuksen erityismääräysten nojalla myös pyytää Eurooppa-neuvostoa käsittelemään lainsäädäntöehdotuksia, joiden ne katsovat vaikuttavan joko sosiaaliturva- tai rikosoikeusjärjestelmänsä perusteisiin.

Eurooppa-neuvosto saa myös toimivaltuuksia tehdä eurooppapäätöksiä perustuslakisopimuksessa määrättyissä tapauksissa. Merkittävimpiä näistä ovat IV-444 ja IV-445 artiklassa tarkoitetut eurooppapäätökset, joilla perustuslakisopimusta voidaan muuttaa yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä ilman konventin tai hallitustenvälisen konferenssin koolle kutsumista (yksinkertaistetusta tarkistusmenettelystä tarkemmin luvussa 3.2.7). Eurooppa-neuvosto voi myös muuttaa eurooppapäätöksellä neuvoston päätöksentekomenettelyä yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksentekoon perustuslakisopimuksen erityismääräysten nojalla yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja monivuotisten rahoituskehysten osalta, sekä tehdä unionin strategisia etuja ja tavoitteita koskevia eurooppapäätöksiä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja muilla unionin ulkoisen toiminnan aloilla. Nämä ovat uusia toimivaltuuksia. Lisäksi Eurooppa-neuvosto tekee perustuslakisopimuksen mukaan eurooppapäätöksiä myös Euroopan parlamentin ja komission kokoonpanosta sekä neuvoston kokoonpanosta. Nämä päätökset kuuluvat nykyisen sopimuksen mukaan neuvostolle.

Jollei perustuslakisopimuksessa toisin määrätä, tekee Eurooppa-neuvosto päätöksensä nykyiseen tapaan jäsentensä yhteisymmärryksessä eli konsensuksella. Tämä koskee lähinnä unionin yleisten poliittisten suuntaviivojen ja painopisteiden määrittelyä Eurooppa-neuvoston hyväksymien päätelmien kautta. Tehdessään eurooppapäätöksiä Eurooppa-neuvosto käyttää kussakin perustuslakisopimuksen määräyksessä määriteltyä päätöksentekomenettelyä, eli tekee päätöksensä joko yksimielisesti, määräenemmistöllä tai yksinkertaisella enemmistöllä. Silloin kun Eurooppa-neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä, koskevat sitä samat säännöt kuin neuvostoa (määräenemmistöpäätöksentekomenettelystä lähemmin luvussa 3.2.3.1.4). Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja eivät osallistu Eurooppa-neuvoston äänestyksiin. Menettelytapakysymyksistä Eurooppa-neuvosto päättää perustuslakisopimuksen mukaan yksinkertaisella enemmistöllä.

#### 3.2.3.1.3 Ministerineuvosto



Ministerineuvoston osalta perustuslakisopimuksella tehtävät keskeisimmät muutokset koskevat puheenjohtajuusjärjestelmää. Lisäksi perustuslakisopimuksella muutetaan määräyksiä neuvoston kokoonpanoista ja istuntojen julkisuudesta.

Perustuslakisopimuksen mukaan jäsenvaltiot vastaavat jatkossakin pääsääntöisesti neuvoston kokoonpanojen puheenjohtajuudesta. Jäsenvaltioiden edustajat toimivat ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta neuvoston kokoonpanojen puheenjohtajina tasaisen vuorottelun järjestelmän mukaisesti. Ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana toimii unionin ulkoasiainministeri.

Perustuslakisopimuksella ei määrätä uuden puheenjohtajuusjärjestelmän yksityiskohdista, eikä se sisällä EY-sopimukseen sisältyvää mainintaa kuuden kuukauden puheenjohtajuuskaudesta. Sen sijaan Eurooppa-neuvosto säätää järjestelmän edellytyksistä eurooppapäätöksellä, jonka se hyväksyy määräenemmistöllä. HVK:n päätösasiakirjaan liitettyyn puheenjohtajuuden hoitamista koskevaan julistukseen (n:o 4) on sisällytetty ehdotus Eurooppa-neuvoston eurooppapäätökseksi, joka on määrä hyväksyä perustuslakisopimuksen voimaantulopäivänä.

Eurooppapäätösehdotuksen mukaan kolmen jäsenvaltion ryhmät hoitavat 18 kuukauden ajan neuvoston puheenjohtajuutta ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta. Ryhmät muodostetaan tasaisen vuorottelun perusteella. Kukin ryhmän jäsen toimii vuorollaan kuuden kuukauden ajan neuvoston kokoonpanojen puheenjohtajana. Muut ryhmän jäsenet avustavat puheenjohtajaa tämän kaikissa tehtävissä yhteisen ohjelman mukaisesti. Käytännössä järjestelmä ei siis ulkosuhdeneuvostoa lukuun ottamatta merkittävästi muutu nykyisistä kuuden kuukauden puheenjohtajuuskaudesta, vaikka kyseessä onkin eräänlainen ryhmäpuheenjohtajuusmalli. Joustavuutta järjestelmään tuo kuitenkin määräs, jonka mukaan ryhmän jäsenet voivat sopia keskenään vaihtoehtoisista järjestelyistä. Tämä mahdollistaa neuvoston kokoonpanojen puheenjohtajuuksien jakamisenryhmän kesken pääsääntöistä poikkeavalla tavalla.

Puheenjohtajuuden hoitamista koskevan julistuksen mukaan neuvosto säätää edellä kuvatun Eurooppa-neuvoston päätöksen pohjalta järjestelmän soveltamistoimenpiteistä eurooppalailla, jolle tulisi antaa poliittinen hyväksyntä jo kuusi kuukautta perustuslakisopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Jäsenmaat saavuttivat kyseisestä ehdotuksesta neuvoston eurooppapäätökseksi poliittisen yhteisymmärryksen yleisten asiain ja ulkosuhteiden neuvoston kokouksessa 13 joulukuuta 2004. Se vastaa sisällöltään pitkälti edellä kuvattua Eurooppa-neuvoston eurooppapäätöstä, ja sen liitteenä on luettelo kolmen jäsenmaan ryhmistä koostuvista puheenjohtajuustiimeistä vuosille 2007–2020.

Neuvoston kokoonpanojen osalta perustuslakisopimuksella eriytetään yleisten asioiden neuvosto ja ulkoasiainneuvosto toisistaan. Yleisten asioiden neuvoston tehtävänä on neuvoston eri kokoonpanojen työskentelyn johdonmukaisuudesta huolehtiminen, Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelu ja niistä aiheutuvien jatkotoimien toteutus. Ulkoasiainneuvosto muotoilee unionin ulkoista toimintaa Eurooppa-neuvoston määrittelemien strategisten suuntaviivojen mukaisesti ja huolehtii toiminnan johdonmukaisuudesta. Eurooppa-neuvosto tekee määräenemmistöllä eurooppapäätöksen, jolla vahvistetaan luettelo muista kokoonpanoista. Nykyisissä sopimusmääräyksissä ei yksittäisiä neuvoston kokoonpanoja ole mainittu lainkaan. Neuvoston kokoonpanosta päättää nykymenettelyn mukaan yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto.

Perustuslakisopimuksella lisätään neuvoston toiminnan avoimuutta. I-24 artiklan 6 kohdan mukaan neuvoston istunnot ovat julkisia aina silloin, kun se käsittelee lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä tai äänestää siitä. Tätä varten neuvoston istunnot jaetaan kahteen osaan, joista toisessa käsitellään lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviiä säädöksiä ja toisessa käsitellään muut kuin lainsäädäntöasiat. Nykyisessä EY-sopimuksessa määrätään vain siitä, että neuvoston toimiessa lain-

säättäjänä äänestystulos, äänestyselitykset ja pöytäkirjaan merkityt lausumat ovat julkisia. Muilta osin neuvoston toiminnan avoimuudesta on säädetty tarkemmin sen työjärjestyksessä. Avoimuutta koskevia perustuslakisopimuksen määräyksiä on käsitelty lähemmin jaksossa 3.2.1.6.

#### 3.2.3.1.4 Määräenemmistön määritelmä ministerineuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa

Perustuslakisopimuksessa nykyinen jäsenvaltioiden painotettuihin ääniin perustuva neuvoston määräenemmistö päätöksenteon järjestelmä korvataan niin sanottuun kaksoisenemmistöön perustuvalla järjestelmällä. Uudistuksen tarkoituksena on sekä tehostaa että yksinkertaistaa neuvoston päätöksentekoa. Samaa järjestelmää sovelletaan myös Eurooppa-neuvoston tehdessä päätöksiä määräenemmistöllä. Kaksoisenemmistöjärjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön 1.11.2009 eli samaan aikaan kun komission seuraava toimikausi alkaa.

Uuden kaksoisenemmistöjärjestelmän mukaan määräenemmistön syntyminen edellyttää neuvostossa (ja Eurooppa-neuvostossa) vähintään 55 prosenttia jäsenvaltioista ja vähintään 65 prosenttia unionin yhteenlasketusta väestöstä. Päätöksen estämiseen tarvitaan aina kuitenkin vähintään neljä jäsenvaltiota. Lisäksi edellytetään, että 55 prosenttiin jäsenvaltioista on kuuluttava vähintään viisi-toista jäsenvaltiota. Käytännössä tällä kriteerillä ei ole merkitystä, sillä unioni laajentuu nykyisestä ennen järjestelmän käyttöönottoa ja 27 jäsenvaltion tai sitä suuremmissa unionissa 55 prosenttia on aina vähintään 15 jäsenvaltiota. Nykyisin jokaisella jäsenvaltiolla on neuvostossa käytössään lähtökohtaisesti niin sanotun alenevan suhteellisuuden periaatteen nojalla määritelty äänimäärä. Neuvoston tehdessä määräenemmistö päätöksiä, määräenemmistöön vaaditaan vähintään noin 72 prosenttia jäsenvaltioiden painotetuista äänistä. Päätöksentekoon vaaditaan aina myös jäsenvaltioiden enemmistö. Lisäksi jäsenvaltio voi pyytää tarkistamaan, että maat, jotka määräenemmistön muodostavat, edustavat vähintään 62 prosenttia unionin kokonaisväestöstä.

Edellä selostetun pääsäännön mukainen kaksoisenemmistöjärjestelmä soveltuu silloin, kun neuvosto tai Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa komission tai unionin ulkoasianministerin ehdotuksesta. Mikäli neuvoston tai Eurooppa-neuvoston ratkaisun pohjana on jokin muu aloite, vaaditaan määräenemmistöön vähintään 72 prosenttia jäsenmaista ja 65 prosenttia väestöstä. Tämä vastaa nykyistä SEY 205 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan määräystä, jonka mukaan silloin kun päätöstä ei tehdä komission ehdotuksesta, vaaditaan äänen määräenemmistön lisäksi kaksi kolmasosaa jäsenmaista (66,6 %). Uusi määräys nostaa hieman päätöksen edellyttämää jäsenmaiden määrää näissä tilanteissa.

Lisäksi HVK:n päätösasiakirjaan on liitetty julistus (n:o 5) I-25 artiklasta, johon sisältyy sopimuksen voimaantulopäivänä hyväksyttävä ehdotus neuvoston eurooppapäätökseksi määräenemmistö päätöksenteon soveltamista. Ehdotuksen mukaan neuvoston tulisi keskustella ja pyrkiä löytämään laajempi yhteisymmärrys määräenemmistöllä hyväksyttävästä säädöksestä, mikäli kolme neljäsosaa päätösten estämiseen tarvittavasta väestöstä (26,25 prosenttia) tai jäsenmaiden määrästä (33,7 prosenttia) vastustaisi päätöstä. Neuvoston tulisi tehdä voitavansa päästäkseen tyydyttävään ratkaisuun kohtuullisessa ajassa ja tuottamatta haittaa unionin oikeudessa asetettujen määräaikaisten soveltamiselle. Ehdotuksen merkitys on lähinnä poliittinen, eikä sen nojalla voida estää päätöksen syntymistä. Päätös olisi voimassa vähintään vuoteen 2014. Sen jälkeen neuvosto voisi kumota sen eurooppapäätöksellä. Päätösehdotus vastaa pitkälti ennen Suomen, Itävallan ja Ruotsin unioniin liittymistä vuonna 1994 tehtyä niin sanottua Ioanninan kompromissia, joka velvoitti vastaavasti määräenemmistöä laajemman yhteisymmärryksen etsimiseen neuvoston päätöksenteossa.

Uusi määräenemmistö päätöksenteon järjestelmä lisäksi jonkin verran suurimman jäsenvaltion painoarvoa päätöksenteossa, sillä jäsenvaltion väkiluku heijastuisi suoraan 65 prosentin väestökri-

teerin kautta äänivaltaan. Lisäksi suuremmat jäsenvaltiot hyötyisivät siitä, että väestökriteeri on jäsenvaltiokriteeriä korkeampi. Suurten vaikutusvalta kasvaisi lähinnä päätösten estämisen helpotumisen kautta. Kolmella suurella jäsenvaltiolla olisi yhteensä yli 35 prosenttia unionin väestöstä eli niiden vastustaessa päätöksen tekemistä muut eivät saa esityksen taakse vaadittavaa 65 prosenttia. Toisaalta lisäedellytys, jonka mukaan päätösten estämiseen tarvitaan aina vähintään neljä jäsenvaltiota, tasapainottaisi järjestelmää pienempien maiden hyväksi. Kriteeri voi käytännössä merkitä sitä, että päätös voitaisiin tehdä, vaikka huomattavasti allekin 65 prosenttia unionin väestöä edustavista jäsenvaltioista olisivat sen takana, jos kaikki kolme vastaan äänestävää jäsenvaltiota kuuluisivat unionin suurimpiin jäsenvaltioihin.

Suomen ja muiden samankokoisten jäsenmaiden vaikutusvalta pysyisi uudessa järjestelmässä pitkälti ennallaan. Suurimpien maiden lisäksi myös kuusi pienintä jäsenvaltiota lisäisivät vaikutusvaltaansa. Tämä johtuu siitä, että nykyisin päätösten estämiseen tarvitaan jäsenmaiden enemmistö ja uudessa järjestelmässä 45 prosenttia. Pienimmille maille päätökseen vaadittava jäsenmaiden määrä on ratkaiseva tekijä niiden painoarvon kannalta. Painoarvoaan menettäisivät eniten puolestaan keskikokoiset jäsenvaltiot, ja erityisesti Espanja ja Puola, joiden osalta Nizzan sopimukseen sisältyvä ratkaisu on erityisen suosiollinen.

Järjestelmän etuna nykyiseen verrattuna olisi se, että painotettujen äänten poistuminen tehostaisi päätöksentekoa. Nykyisin vain 2 prosenttia kaikista mahdollisista maaryhmittymistä kykenee täyttämään päätöksenteon edellytyksenä olevan määräenemmistövaatimuksen. Uudessa järjestelmässä määräenemmistöön riittävien jäsenvaltioryhmien määrä nousisi noin viisinkertaiseksi, eli noin joka kymmenes kaikista mahdollisista maaryhmittymistä muodostaisi määräenemmistön. Määräenemmistöpäätöksenteko on vaikeutunut jokaisen laajentumisen yhteydessä ja kaksoisenemmistöjärjestelmällä pyrittiin vastaamaan tähän ongelmaan. Painotettujen äänten poistuminen ja siirtyminen kaksoisenemmistöjärjestelmään merkitsisi päätöksenteon helpottumista erityisesti siksi, että keskisuurten maiden mahdollisuudet päätösten estämiseen heikentyisivät. Tehokkuuden kannalta ongelmallista taas olisi se, että suurimpien maiden mahdollisuudet päätösten estämiseen kasvavat.

Uusi järjestelmä olisi selkeämpi kuin nykyinen, joka perustuu sekä painotettujen äänten enemmistöön että jäsenmaiden määrää (enemmistö) ja väestömäärää (62 prosenttia) koskeviin kriteereihin..

### 3.2.3.1.5 Euroopan komissio

Komission perustehtävät on perustuslakisopimuksessa säilytetty nykyisellään. I-26 artiklan mukaisesti komissiolla on keskeinen asema sekä unionin yleisen edun että perustuslakisopimuksen ja sen nojalla hyväksytyjen toimenpiteiden toteuttamisen valvojana. Komissio myös valvoo unionioikeuden soveltamista Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnassa sekä hoitaa erilaisia yhteensovitus-, täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviä perustuslakisopimuksessa määrättyjen edellytysten mukaisesti.

Perustuslakisopimus sisältää kuitenkin joitakin sellaisia määräyksiä, joiden nojalla komission aseman ja toimintaedellytysten voidaan katsoa jonkin verran vahvistuvan. Komission asema unionin yksinomaisena lainsäädäntöaloitteiden antajana vahvistuu pilarijaon purkamisen myötä. Poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön osalta rinnakkainen aloiteoikeus on perustuslakisopimuksen mukaan myös yhtä neljäsosaa jäsenvaltiosta edustavalla ryhmällä. Myös komission asema unionin lainsäädäntötyön ohjauksessa vahvistuu sen myötä, että unionin yksi- ja monivuotiset toimintaohjelmat hyväksytään perustuslakisopimuksen mukaan sen aloitteesta. Komissio saa lisäksi vahvemman roolin talouspolitiikan koordinaatiossa. Jos komissio katsoo, että jäsenvaltiossa on tai siel-

lä voi ilmetä liiallinen alijäämä, voi komissio jatkossa itsenäisesti antaa asiasta lausunnon suoraan kyseiselle jäsenvaltiolle.

Ulkosuhteiden osalta perustuslakisopimukseen on nimenomaisesti kirjattu, että yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja eräitä muita perustuslaissa määriteltyjä tapauksia lukuun ottamatta komissio huolehtii unionin ulkoisesta edustuksesta. Määräyksen taustalla on komission aseman varmistaminen unionin ulkoisen edustuksen osalta suhteessa Eurooppa-neuvoston pidempiaikaiseen puheenjohtajaan ja unionin ulkoasiainministeriin sekä Euroopan ulkosuhdehallintoon. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja edustaa unionia omalla tasollaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, ja tämän vaikutukset komission ja erityisesti sen puheenjohtajan asemaan ovat nähtävissä vasta myöhemmin. Unionin ulkoasiainministerin tehtävässä yhdistyvät ulkosuhteista nykyisin vastaavan komission jäsenen sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tehtävät. Ulkoasiainministerin päätehtävänä on osaltaan turvata unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuus, mutta tehtävän perustamisella ei muuteta toimielinten välistä tehtäväjakoja. Komissiossa unionin ulkoasiainministeri vastaa ulkosuhteiden alaan kuuluvista tehtävistä sekä unionin ulkoisen toiminnan muiden näkökohtien yhteensovittamisesta. Ulkoasiainministerin asemaa on käsitelty tarkemmin luvussa 3.2.3.1.6.

Komission kokoonpanosta muodostui hallitustenvälisessä konferenssissa keskeinen neuvotteluky-symys. Perustuslakisopimukseen sisällytetty ratkaisu pyrkii huomioimaan sekä jäsenvaltioiden tasapuolisen edustuksen turvaamiseen että komission työskentelyn tehokkuuden parantamiseen. Komission jäsenten tasavertaisuus ja päätöksenteon kollegiaalisuus ovat myös perustuslakisopimuksen mukaan sen työn keskeinen perusta. Komissiossa on yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta aina ensimmäisen perustuslakisopimuksen nojalla nimitetyn komission toimikauden loppuun asti, eli vuoteen 2014 saakka. Tämän jälkeen komission jäsenten lukumäärää supistettaisiin niin, että siinä on kerralla yksi kansalainen 2/3 jäsenvaltioista 1/3 ollessa ulkopuolella. Perustuslakisopimus antaa kuitenkin mahdollisuuden Eurooppa-neuvostolle yksimielisellä päätöksellä muuttaa komission kokoonpanoa koskevaa ratkaisua ilman hallitustenvälistä konferenssia.

Eurooppa-neuvosto hyväksyisi yksimielisellä eurooppapäätöksellä säännöt, joiden mukaisesti komission supistaminen toteutettaisiin. Perustuslakisopimuksessa kuitenkin määrätään, että komission jäsenyyden on perustuttava Nizzan sopimukseen sisältyneeseen tasapuoliseen kiertoon, jossa jäsenvaltioita kohdellaan ehdottoman tasa-arvoisesti päätettäessä siitä, missä järjestyksessä ja kuinka kauan niiden kansalaiset toimivat komission jäseninä. Ero kahden eri jäsenvaltion kansalaisten toimikausien kokonaismäärien välillä ei saa koskaan olla suurempi kuin yksi.

Perustuslakisopimukseen sisältyy uutena määräys, jonka mukaan edellä kuvatun tasaisen vuorotellun sallimissa rajoissa komissio pyrittäisiin aina muodostamaan siten, että sen kokoonpano ilmentäisi unionin jäsenvaltioiden väestöllistä ja maantieteellistä kirjoa. Hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitettyssä julistuksessa (n:o 6) I-26 artiklasta painotetaan lisäksi, että silloin kun komissiossa ei enää ole kansalaisia kaikista jäsenvaltioista, tulee sen kiinnittää erityistä huomiota avoimeen toimintaan suhteessa kaikkiin jäsenvaltioihin, myös niihin, joiden kansalaista ei ole komission jäsenenä, sekä pitää tiivistä yhteyttä ja huomioida täysimääräisesti näiden poliittiset, taloudelliset ja yhteiskunnalliset olosuhteet.

Pöytäkirjassa (n:o 34) unionin toimielimiä ja elimiä koskevista siirtymämääräyksistä määrätään, että perustuslakisopimuksen voimaantulopäivänä virassa olevat komission jäsenet pysyvät virassaan toimikautensa loppuun asti. Se komission jäsen, jolla on sama kansalaisuus kuin unionin ulkoasiainministerillä, joutuu kuitenkin eroamaan, kun unionin ulkoasiainministeri nimitetään.

Komission puheenjohtajan valinnan suorittaa Euroopan parlamentti, joka äänestää Eurooppa-neuvoston määränemmistöllä nimeämästä ehdokkaasta jäsentensä yksinkertaisella enemmistöllä. Muutosta merkitsee se, että Eurooppa-neuvoston tulee ehdokasta nimitessään ottaa huomioon Euroopan parlamentin vaalien tulos. Lisäksi komission puheenjohtajan, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja unionin ulkoasiainministerin virkojen täytössä on otettava asianmukaisesti huomioon unionin maantieteellinen ja väestöllinen moninaisuus. Jos ehdokas ei saa parlamentin enemmistön kannatusta, on Eurooppa-neuvoston esitettävä uusi ehdokas yhden kuukauden kuluessa. Määränemmistö Eurooppa-neuvostossa on 72 prosenttia jäsenvaltioista ja 65 prosenttia väkiluvusta, koska päätös ei perustu komission ehdotukseen. Sinänsä menettely ei merkitsisi kovin suurta muutosta nykykäytäntöön, jossa parlamentti jo äänestää komission puheenjohtajaehdokkaan hyväksyttävyydestä, mutta uudistusta on erityisesti Euroopan parlamentissa pidetty periaatteellisista syistä tärkeänä.

Perustuslakisopimuksella myös täydennetään Nizzan sopimuksen määräyksiä komission puheenjohtajan aseman vahvistamisesta komission sisäisessä työskentelyssä. Komission puheenjohtajan asemaa vahvistetaan antamalla hänelle valta nimittää itsenäisesti komissiolle varapuheenjohtajia sekä pyytää yksittäistä komission jäsentä, mukaan lukien unionin ulkoasiainministeriä, eroamaan. Nykyisen sopimuksen puitteissa nämä toimet edellyttävät kollegion hyväksyntää.

Perustuslakisopimus ei tuo muutoksia komission jäsenten asemaan tai tehtäviin lukuun ottamatta unionin ulkoasiainministerin nimittämisestä johtuvia seikkoja. Myös komission jäsenten valintamenettely säilyy ennallaan, kuitenkin niin täsmennettynä, että komission nimittää Eurooppa-neuvosto Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Aiemmin nimityksen on tehnyt neuvosto. Konventin esitystä, jonka mukaan kukin jäsenvaltio olisi esittänyt kolmea ehdokasta komissaariksi, näiden joukossa kummankin sukupuolen edustajia, ei hyväksyty hallitustenvälisessä konferenssissa.

### 3.2.3.1.6 Unionin ulkoasiainministeri

Yksi keskeisistä kysymyksistä perustuslakisopimuksen valmistelussa oli unionin ulkoisen edustuksen uudelleenjärjestäminen ulkoisen toiminnan tehostamiseksi ja unionin vaikutusvallan ja näkyvyyden parantamiseksi. Perustuslakisopimus sisältää määräykset unionin ulkoasiainministerin tehtävän sekä ulkoasiainministerin alaisuudessa toimivan Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamisesta. Nykyistä järjestelyä, jossa ulkoisen edustautumisen tehtäviä hoitavat neuvoston puheenjohtajana kulloinkin toimiva jäsenvaltio, komission puheenjohtaja ja jäsenet, sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, pidetään yleisesti hajanaisena ja vaikeaselkoisena.

Unionin ulkoasiainministerin päätehtävänä on perustuslakisopimuksen mukaan osaltaan turvata unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuus ja yhtenäisyys. Yhtäältä unionin ulkoasiainministeri johtaa ja toteuttaa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa Euroopan ulkosuhdehallinnon avustamana. Toisaalta hän on yksi komission varapuheenjohtajista ja vastaa komissiossa unionin ulkosuhteista. Unionin ulkoasiainministerin tehtävässä yhdistyvät näin ulkosuhteista nykyisin vastaavan komission jäsenen ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tehtävät.

Unionin ulkoasiainministeri valmistelee unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat asiat, ja hänellä on tähän liittyen itsenäinen komissiosta riippumaton aloiteoikeus. Hän toimii myös näistä kysymyksistä päättävän ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana. Unionin ulkoasiainministeri toteuttaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa neuvoston valtuuttamana ja edustaa unionia kyseisen politiikan alaan kuuluvissa asioissa.

Komissiossa unionin ulkoasiainministeri vastaa komissiolle ulkosuhteiden alalla kuuluvista tehtävistä ja unionin ulkoisen toiminnan eri näkökohtien yhteensovittamisesta. Hän on yhtenä komission varapuheenjohtajista komission täysivaltainen jäsen. Unionin ulkoasiainministerin vahva kytkeminen komissioon turvaa komission asemaa unionin ulkosuhteissa. Samalla tällä pyritään siihen, että unionin ulkoasiainministerin tehtävän perustaminen ei merkittävästi vaikuta toimielinten väliseen tasapainoon.

Unionin ulkoasiainministerin tehtävän kytkeminen sekä neuvostoon että komissioon voi tehdä tehtävän käytännön hoitamisen haasteelliseksi. Voidaan kuitenkin katsoa, että järjestely samalla takaa unionin ulkoasiainministerin poliittisen painoarvon unionin ulkoisena edustajana.

Eurooppa-neuvosto nimittää unionin ulkoasiainministerin määränemmistöllä yhteisymmärryksessä komission puheenjohtajan kanssa ja se voi erottaa hänet samaa menettelyä noudattaen. Valtion- tai hallitusten päämiehet sopivat kesäkuussa 2004, että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkeana edustajana toimiva Javier Solana nimitetään unionin ulkoasiainministeriksi perustuslakisopimuksen voimaantulopäivänä.

Perustuslakisopimuksen mukaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikka koskevissa asioissa unionin ulkoisesta edustuksesta huolehtii omalla tasollaan myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja. Tämä ei kuitenkaan perustuslakisopimuksen nimenomaisen määräyksen mukaan saa rajoittaa unionin ulkoasiainministerin toimivaltaa.

Perustuslakisopimus ennakoi unionille omaa edustustoverkoston kolmansissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä. Unionin edustustot toimisivat unionin ulkoasiainministerin alaisuudessa ja läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden diplomaattisten edustustojen ja konsuliedustustojen kanssa.

Unionin ulkoasiainministeriä avustaa perustuslakisopimuksen mukaan Euroopan ulkosuhdehallinto, jonka perustamisella pyritään myös tehostamaan unionin ulkoista toimintaa ja lisäämään ulkoisen toiminnan yhdenmukaisuutta. Ulkosuhdehallinnon tehtävänä on valmistella unionin ulkoasiainministerin toimia ja avustaa hänen tehtäviensä hoidossa. On todennäköistä, että etenkin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ulkosuhdehallinnolla tulee olemaan merkittäviä tehtäviä. Ulkosuhdehallinto toimii yhteistyössä jäsenvaltioiden ulkoasiainhallintojen kanssa, ja se koostuu neuvoston pääsihteeristön ja komission toimivaltaisten yksiköiden virkamiehistä sekä jäsenvaltioiden lähettämästä ulkoasiainhallinnon henkilöstöstä. Ulkosuhdehallinnon organisaatio ja toiminta on määrää vahvistaa muodollisesti sopimuksen voimaantulon jälkeen tehtävällä neuvoston eurooppapäätöksellä. Kyse ei kuitenkaan ole uuden unionin toimielimen luomisesta, vaan olemassa olevien resurssien uudelleenorganisoinnista.

Hallitustenvälisen konferenssin hyväksymässä julistuksessa (n:o 24) todetaan, että ulkosuhdehallinnon perustamista koskevat valmistelut olisi aloitettava heti, kun perustuslakisopimus on allekirjoitettu. Ulkosuhdehallinto voi kuitenkin aloittaa toimintansa vasta perustuslakisopimuksen tultua voimaan. Valmistelut käynnistettiinkin sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen.

### 3.2.3.1.7 Euroopan unionin tuomioistuin

Unionin tuomioistuinjärjestelmän pääpiirteet sekä sen organisaation että toiminnan osalta säilyvät perustuslakisopimuksessa ennallaan. Sopimus sisältää kuitenkin joitakin merkittäviä uudistuksia tuomioistuinjärjestelmään. Määräykset tuomioistuimesta ovat perustuslakisopimuksen I-29 artiklassa sekä III osan IV osaston I luvun 1 jakson 5 alajaksossa.

Perustuslakisopimuksessa tuomioistuimesta toimielimenä käytetään nimitystä Euroopan unionin tuomioistuin (EU-tuomioistuin). Siihen kuuluvat unionin tuomioistuin, unionin yleinen tuomioistuin ja erityistuomioistuimia. Unionin tuomioistuin vastaa nykyistä Euroopan yhteisöjen tuomioistuinta, joka on nykyisin myös koko toimielimen nimi. Unionin yleinen tuomioistuin puolestaan vastaa nykyistä Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta.

Tuomarien ja julkisasiamiesten valintamenettelyyn lisätään uusi välivaihe. Perustuslakisopimuksella perustetaan komitea, joka antaa lausunnon siitä, ovatko jäsenvaltioiden asettamien tuomari- ja julkisasiamiesehdokkaiden ansiot riittävät tehtävien hoitamista ajatellen.

Myös erityistuomioistuinten perustamista koskevaa menettelyä muutetaan. Nykyisin erityistuomioistuin voidaan perustaa neuvoston yksimielisellä päätöksellä, mutta perustuslakisopimuksen mukaan tämä tapahtuu eurooppalailla.

Jäsenvaltioille osoitettujen jäsenyysselvoitteiden laiminlyöntiä koskevaa valvonta- ja seuraamusjärjestelmää tehostetaan. Perustuslakisopimuksessa rikkomustuomioiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn ei sisälly niin sanotun perustellun lausunnon vaihetta. Näin ollen jos komissio katsoo, että jäsenvaltio ei ole toteuttanut sille osoitetun, jäsenyysselvoitteiden rikkomista koskevan tuomion täytäntöönpanon edellyttämiä toimia, komissio voi saattaa asian kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määräämistä varten tuomioistuimen käsiteltäväksi varattuaan kyseiselle valtiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa. Jos kyse on jäsenvaltion viivästyksestä eurooppapuitelain täytäntöönpanossa, komissio voi jo täytäntöönpanon viivästymistä koskevassa kanteessa pyytää tuomioistuinta määräämään jäsenvaltiolle kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon.

Perustuslakisopimuksessa laajennetaan kanneoikeutta eri tavoin. Kumoamis- ja laiminlyöntikanteen voi tietyissä tapauksissa nostaa myös unionin elimiä ja laitoksia vastaan, mikä ei nykyisin ole mahdollista. Kumoamiskanteen kohteena voi olla myös Eurooppa-neuvoston eurooppapäätös ja laiminlyöntikanteen kohteena tilanne, jossa Eurooppa-neuvosto on laiminlyönyt ratkaisun tekemisen. Lisäksi luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön kanneoikeutta laajennetaan. Tällä hetkellä yksityisen kanneoikeuden edellytyksenä on, että kyse on hänelle osoitetusta päätöksestä sekä muustakin säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen. Perustuslakisopimuksen mukaan henkilö voi nostaa näiden lisäksi kanteen myös sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

Tuomioistuimen toimivaltaa koskeva yleinen järjestelmä laajenee perustuslakisopimuksen myötä koskemaan kaikkea unionissa toteutettavaa oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä. Ainoan poikkeuksen tältä osin muodostaa määräys, jonka mukaan tuomioistuimella ei perustuslakisopimuksen poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien määräysten perusteella ole toimivaltaa tutkia jäsenvaltion poliisiviranomaisen tai muiden lainvalvontaviranomaisten toteuttamien toimien pätevyyttä tai oikeasuhteisuutta taikka antaa ratkaisua niiden velvollisuuksien suorittamisesta, jota jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. Vastaava määräys on nykyisin EU-sopimuksen poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevassa osastossa, jonka muut erityiset tuomioistuimen toimivaltaa koskevat määräykset poistuvat perustuslakisopimuksen myötä. EY-sopimukseen sisältyvien oikeus- ja sisäasioiden osalta kaikki nykyiset erityiset menettelyt poistuvat, ja yleinen järjestelmä tulee niiden osalta sovellettavaksi kaikilta osin.

Sen sijaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat perustuslakisopimuksen määräykset eivät pääsääntöön mukaan kuulu tuomioistuimen toimivaltaan. Tuomioistuimella on kuitenkin toimivalta ratkaista yksityisen kanneoikeutta koskevien yleisten edellytysten mukaisesti vireille pannut

kanteet, jotka koskevat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitetun, neuvoston yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien perustuslakisopimuksen määräysten nojalla tekemän, rajoittavia toimenpiteitä sisältävän eurooppapäätöksen laillisuuden tutkimista.

Ennakkoratkaisupyyntöjen osalta muutosta merkitsee määräys, jonka mukaan Euroopan unionin tuomioistuimen on tehtävä ratkaisunsa mahdollisimman pian, jos ennakkoratkaisupyyntö on esitetty kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa, joka koskee pidätettyä henkilöä.

Perustuslakisopimuksessa määrätään erityisestä menettelystä niiden säädösten laillisuuden toteamiseksi, joita Eurooppa-neuvosto ja neuvosto antavat sopimuksen I-59 artiklassa tarkoitetussa, jäsenvaltion tiettyjen jäsenyysoikeuksien pidättämiseen mahdollisesti johtavassa menettelyssä. Kyseisten säädösten laillisuuden tuomioistuin voi tutkia ainoastaan toteamuksen kohteena olevan jäsenvaltion pyynnöstä ja yksinomaan I-59 artiklaan sisältyvien menettelyä koskevien sääntöjen noudattamisen osalta. Asia käsitellään erityisessä, nopeutetussa menettelyssä. Nykyisissä perussopimuksissa ei ole määräyksiä tuomioistuimen toimivallasta tällaisessa tilanteessa.

#### 3.2.3.1.8 Unionin muut toimielimet ja neuvoo-antavat elimet

Perustuslakisopimuksen I-30—I-32 artikla sisältää määräykset unionin muista toimielimistä ja neuvoo-antavista elimistä. Muita toimielimiä ovat Euroopan keskuspankki ja tilintarkastustuomioistuin. Neuvoo-antavia elimiä ovat alueiden komitea sekä talous- ja sosiaalikomitea.

Euroopan keskuspankin asemaa, perustehtäviä tai päätöksentekoa ei perustuslakisopimuksen I-30 artiklassa esitetä muutettavaksi nykyisestä. Pankin toimintaan liittyvä merkittävä uudistus on kuitenkin se, että neuvosto nimittää pankin johtokunnan jäsenet määräenemmistöllä, ei enää yksimielisesti. Tämän nähtiin vastaavan paremmin unionissa vallitsevaa käytäntöä, jossa päätökset keskeisistä henkilönimityksistä tehdään määräenemmistöllä.

Lisäksi Euroopan keskuspankki on oikeudellisesti määritelty unionin toimielimeksi, ja sitä koskevat siis vastaisuudessa samat yleiset säännöt kuin muitakin unionin toimielimiä.

Perustuslakisopimus ei tuo muutoksia tilintarkastustuomioistuimen asemaan tai tehtäviin. I-31 artiklan kirjoitusasua tarkennettiin kuitenkin hallitustenvälisessä konferenssissa niin, että siinä yksiselitteisesti todetaan tilintarkastustuomioistuimen olevan toimielin.

Myös alueiden komiteaa ja talous- ja sosiaalikomiteaa koskevat määräykset on sisällytetty perustuslakisopimukseen lähes nykyisen kaltaisina. Niiden tehtäviin tai kokoonpanoon ei tehdä muutoksia. Muutosta merkitsevät kuitenkin alueiden komitealle myönnetty oikeus nostaa III-365 artiklan mukaisesti kanteen unionin tuomioistuimessa oikeuksiensa turvaamiseksi sekä oikeus saattaa toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskeva kysymys tuomioistuimen ratkaistavaksi silloin, kun on kyse säädöksestä, jonka hyväksyminen edellyttää alueiden komitean kuulemista.

#### 3.2.3.1.9 Toimielimiin liittyvät siirtymämääräykset

Perustuslakisopimuksen toimielimiä koskeviin määräyksiin liittyy useita siirtymämääräyksiä. Näiden pääasiallinen tarkoitus on varmistaa uusien järjestelyjen mahdollisimman saumaton käyttöönotto esimerkiksi erilaisten toimikausien päättymisen ja vaalien ajoittuminen huomioon ottaen. Siirtymäsäännöksiä käytettiin hallitustenvälisessä konferenssissa kuitenkin myös yhtenä neuvottelujen osatekijänä, jonka avulla uudistuksiin varauksellisesti suhtautuneet jäsenvaltiot saatiin joidenkin ratkaisujen taakse.



Varsinaiset toimeilimiä koskevat siirtymämääräykset sisältyvät perustuslakisopimuksen pöytäkirjaan (n:o 34) Euroopan unionin toimeilimiä ja elimiä koskevista siirtymämääräyksistä. Määräykset koskevat Euroopan parlamenttia, Eurooppa-neuvostoa ja neuvostoa, Euroopan komissiota, unionin ulkoasiainministeriä, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkeana edustajana toimivaa neuvoston pääsihteeriä ja varapääsihteeriä sekä unionin neuvoa-antavia elimiä. Joitakin siirtymämääräyksiä sisältyy kuitenkin myös perustuslakisopimuksen toimeilimiä koskeviin määräyksiin.

Eurooppa-neuvostoa ja sen puheenjohtajaa koskevat määräykset astuvat voimaan välittömästi perustuslakisopimuksen voimaantultua. Valmistelut Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan nimittämiseksi käynnistyvätkin todennäköisesti jo hyvissä ajoin ennen sopimuksen voimaantuloa.

Perustuslakisopimuksen Eurooppa-neuvoston ja neuvoston määräenemmistön määrittämistä koskevien siirtymämääräysten mukaisesti nykyinen äänenpainotusjärjestelmä on määrä olla voimassa 31.10.2009 saakka. Uusi niin sanottuun kaksoisenemmistöön perustuva määräenemmistön määrittelmä tulisi voimaan 1.11.2009 samana vuonna pidettävien Euroopan parlamentin vaalien jälkeen, kun myös päätös Euroopan parlamentin kokoonpanosta olisi tehty.

Myös ne perustuslakisopimukseen sisältyvät määräenemmistön määrittelyä koskevat määräykset, jotka koskevat tapauksia joissa kaikki neuvoston jäsenet eivät osallistu äänestykseen, tulisivat voimaan 1.1.2009. Näihin lukeutuvat muun muassa määräykset päätöksenteosta tiiviimmän yhteistyön ja rakenneyhteistyön alueella, päätös tiettyjen unionin oikeuksien pidättämisestä jäsenvaltiolta, liiallisia alijäämiä koskevan suosituksen antaminen jäsenvaltiolle sekä euroaluetta koskeva päätöksenteko. Niiden osalta sovellettaisiin 31.10.2009 asti nykyistä äänenpainotusjärjestelmää.

Neuvoston puheenjohtajuuden osalta perustuslakisopimuksessa määrätään, että Eurooppa-neuvosto tekee sopimuksen voimaan tultua päätöksen, neuvoston puheenjohtajuuskierron toteuttamisesta tasapuolisen vuorottelun periaatetta noudattaen. Päätöksen sisällöstä on kuitenkin jo ennakolta sovittu, ja se on kirjattu hallitustenvälisen konferenssin päätössiakirjaan liitettyyn julistukseen (n:o 4). Uutta puheenjohtajuusjärjestelmää alettaisiin neuvoston joulukuussa 2004 tekemän päätöksen mukaisesti soveltaa tammikuusta 2007 alkaen. Neuvosto on vahvistanut tulevan puheenjohtajuuskiertojärjestyksen vuoteen 2020 saakka.

Perustuslakisopimuksen voimaantultua Eurooppa-neuvoston tulee määräenemmistöllä vahvistaa luettelo neuvostolla yleisten asiain neuvoston ja ulkoasiainneuvoston lisäksi olevista kokoonpanoista. Siirtymämääräysten mukaan neuvoston muut kokoonpanot voidaan vahvistaa yleisten asiain neuvostossa yksinkertaisella enemmistöllä tehtävällä eurooppapäätöksellä kunnes Eurooppa-neuvoston päätös on tullut voimaan. Näin varmistettaisiin neuvoston työn jatkuminen eri kokoonpanoissa mahdollisimman saumattomasti. Muut neuvostoa koskevat perustuslakisopimuksen määräykset tulisivat voimaan välittömästi perustuslakisopimuksen voimaantullessa.

Euroopan parlamenttia koskevat määräykset tulisivat voimaan välittömästi perustuslakisopimuksen voimaantullessa. Pöytäkirjassa toimeilimiä ja elimiä koskevista siirtymämääräyksistä vahvistetaan Euroopan parlamenttiin kustakin maasta valittavien edustajien lukumäärän säilyvän nykyisellään vaalikauden 2004–2009 ajan. Hyvissä ajoin ennen vuonna 2009 pidettäviä Euroopan parlamentin vaaleja Eurooppa-neuvosto tekisi yksimielisesti ja Euroopan parlamentin aloitteesta eurooppapäätöksen Euroopan parlamentin kokoonpanosta I-20 artiklassa määrättyjen kriteerien mukaisesti niin, että edustus on suhteellisesti aleneva ja kustakin jäsenvaltiosta voidaan valita vähintään 6 ja enintään 96 edustajaa.

Unionin ulkoasiainministerin on määrä aloittaa tehtävässään heti perustuslakisopimuksen tultua voimaan. Hallitustenvälisessä konferenssissa sovittiin myös, että unionin ulkosuhdehallinnon valmistelut käynnistettäisiin jo heti perustuslakisopimuksen allekirjoituksen jälkeen, jotta se voisi aloittaa toimintansa mahdollisimman pian sopimuksen tultua voimaan. Komission ja unionin ulkoasiainministerin osalta varsinaiset siirtymämääräykset liittyvät perustuslakisopimuksen komission kokoonpanoa koskevaan ehtoon, jonka mukaan komissiossa on yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta. Tämän vuoksi sen komission jäsenen, jolla on sama kansalaisuus kuin unionin ulkoasiainministerillä, toimikausi päättyisi päivänä, jona unionin ulkoasiainministeri nimitettäisiin.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkeana edustajana toimivan neuvoston pääsihteerin ja neuvoston varapääsihteerin osalta perustuslakisopimuksessa määrätään, että näiden toimikausi päättyy perustuslakisopimuksen voimaantulopäivänä. Tämä on johdonmukainen seuraus unionin ulkoasiainministerin viran perustamisesta, jonka myötä korkean edustajan tehtävä lakkaa. Neuvosto nimittäisi uuden neuvoston pääsihteerin määränemmistöllä.

Neuvoa-antavien elinten eli alueiden komitean ja talous- ja sosiaalikomitean osalta siirtymämääräyksissä määrätään niiden paikkajaon säilyvän nykyisellään, kunnes neuvosto on komission aloitteesta vahvistanut niiden kokoonpanon yksimielisellä eurooppapäätöksellä.

### 3.2.3.2 Päätöksentekomenettelyt

Perustuslakisopimuksessa unionin päätöksentekomenettelyjen määrää vähennetään ja eri menettelyt ja niissä annettavat säädökset erotellaan nykyistä selkeämmin. Menettelyt jaetaan lainsäätämisyjärjestykseen ja muihin menettelyihin. Jaottelu on perustuslakisopimuksen mukaan pääsääntöisesti käytössä kaikilla muilla politiikka-aloilla paitsi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, jolla unionin toimielimet eivät perustuslakisopimuksen mukaan voi antaa lainsäädännöksi luokiteltavia säädöksiä. Lainsäätämisyjärjestystä sovelletaan aina annettaessa eurooppalakeja ja eurooppapuitelakeja. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä voivat antaa ainoastaan ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti yhdessä tai erityistapauksissa jompikumpi näistä toimielimistä, jolloin toinen toimielin osallistuu säädöksen antamiseen ilman varsinaista hyväksymisvaltaa. Muissa perustuslakisopimuksessa määritellyissä menettelyissä erikseen määrätty toimielimet voivat antaa säädöksiä, joita ei luokitella lainsäädännöksi.

Perustuslakisopimuksen mukaan pääsääntöksi lainsäädäntömenettelyssä määritellään tavanomainen lainsäätämisyjärjestys, joka on käytännössä lähes sama kuin nykyinen yhteispäätösmenettely. Vähäiset muutokset yhteispäätösmenettelyn menettelyihin korostavat Euroopan parlamentin tasaveroista asemaa neuvoston kanssa. Periaatteena on, että lait ja puitelait annetaan komission ehdotuksesta ja että ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti ovat tasa-arvoisia lainsäätäjiä. Komission yksinomaiseen aloitteenteko-oikeuteen lainsäädäntömenettelyssä on poikkeuksena ainoastaan oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyö, jossa jäsenvaltioilla on erityismääräyksen mukaisesti komission kanssa rinnakkainen aloiteoikeus. Tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä käytettäessä neuvosto tekee aina päätöksensä määränemmistöllä ja Euroopan parlamentti jäsentensä enemmistöllä. Yksittäisissä oikeusperustamääräyksissä tai erillisissä määräyksissä voidaan lainsäätäjälle asettaa velvoite kuulla unionin muita toimielimiä tai neuvoa-antavia elimiä.

Eräillä sellaisilla aloilla, joilla unionin erityisluonne edellyttää itsenäisiä päätöksentekomenettelyjä tai jotka ovat jäsenvaltioille poliittisesti hyvin arkaluonteisia, sovelletaan perustuslakisopimuksen mukaan poikkeuksellisesti erityisiä lainsäätämisyjärjestyksiä. Erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä joko Euroopan parlamentti hyväksyy eurooppalait tai -puitelait ministerineuvoston osallistuessa

menettelyyn, tai ministerineuvosto Euroopan parlamentin osallistuessa menettelyyn. Erottelu tavanomaiseen ja erityisiin lainsäädäntömenettelyihin heijastuu perustuslakisopimuksessa kautta linjan siten, että käytettäessä tavanomaista lainsäätämistä viitataan yksinkertaisesti eurooppalakiin tai -puitelakien antamiseen. Erityisiä lainsäätämistä käytettäessä sopimuksessa viitataan neuvoston tai Euroopan parlamentin eurooppalakeihin tai -puitelakeihin, ja käytettävä menettely on kirjattu kuhunkin artiklaan erikseen. Tämäkin korostaa tavanomaisen lainsäätämistäjärjestelyn luonnetta pääsääntönä.

Tavanomaisen lainsäätämistäjärjestelyn käyttöalaa laajennetaan perustuslakisopimuksessa merkittävästi nykyisen yhteispäätösmenettelyn käyttöalaa verrattuna. Sitä sovelletaan 86 alalla nykyisen 37 alan sijasta. Kaiken kaikkiaan 30 alalla siirrytään muusta nykyisin käytössä olevasta menettelystä, jossa Euroopan parlamentilla ei nykyisin ole tasa-arvoista lainsäätäjän asemaa neuvoston kanssa, tavanomaisen lainsäätämistäjärjestelyn käyttämiseen. Uusista tavanomaisen lainsäätämistäjärjestelyn käyttöaloista merkittäviä ovat muun muassa eräät maatalous- ja kalastuspolitiikan kysymykset sekä rikosoikeudellinen yhteistyö ja poliisiyhteistyö. Yhteensä 19 alalla kyseessä on uusi oikeusperusta, sisältäen sekä politiikka-alojen sisäisiä laajennuksia että kokonaan uusia politiikka-aloja. Lähes kaikilla uusien oikeusperustojen kattamilla aloilla sovelletaan tavanomaista lainsäätämistäjärjestystä.

Erityistä lainsäätämistäjärjestystä sovelletaan perustuslakisopimuksen mukaan yhteensä 30 alalla. Erityisiä lainsäätämistäjärjestystä käytetään yhteensä kuudessa erilaisessa menettelyssä. Näitä ovat budjettimenettely, Euroopan parlamentin lakien antamisen menettely (yhteensä kolme alaa, joilla vaaditaan neuvoston ja komission hyväksyntä) sekä neuvoston lakien antamisen menettelyt (neljä eri menettelyä, joista viidellä alalla vaaditaan yksimielisyys ja Euroopan parlamentin hyväksyntä, 17 alalla vaaditaan yksimielisyys ja Euroopan parlamentin kuuleminen, yhdellä alalla vaaditaan määräenemmistö ja Euroopan parlamentin hyväksyntä sekä kolmella alalla määräenemmistö ja Euroopan parlamentin kuuleminen). Budjettimenettelyä on käsitelty erikseen luvussa 3.2.1.9. Alat, joilla Euroopan parlamentti antaa eurooppalakeja tai -puitelakeja, ovat sellaisia, joilla se nykyisinkin toimii itsenäisesti. Lähes kaikki alat, joilla neuvosto antaa eurooppalakeja tai puitelakeja, ovat sellaisia, joilla neuvosto nykyisinkin toimii joko yksin tai Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan taikka Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Perustuslakisopimuksen mukaan neuvoston päätöksenteossa siirrytään yksimielisestä päätöksenteosta määräenemmistöpäätöksentekoon yhteensä 17 alalla. Näistä 13 alalla siirrytään myös tavanomaisen lainsäätämistäjärjestelyn käyttöön. Merkittäviä aloja, joilla siirrytään määräenemmistöpäätöksentekoon, ovat muun muassa täytäntöönpanovallan käytön valvontamenettelyistä päättäminen (nykyinen ns. komitologiapäätös), sosiaaliturvaetuudet työntekijöiden vapaan liikkuvuuden yhteydessä sekä oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla. Myös lähes kaikkiin uusiin oikeusperustoihin sovelletaan neuvostossa määräenemmistöpäätöksentekoa. Siltä osin kuin uusien oikeusperustojen aloilla on säädösten antamiseen käytetty oikeusperustana nykyistä EY-sopimuksen 308 artiklaa, tämä merkitsee siirtymistä yksimielisestä päätöksenteosta määräenemmistöpäätöksentekoon. Yksimielinen päätöksenteko neuvostossa säilyy kuitenkin eräillä aloilla, joilla jäsenvaltiot katsoivat tärkeäksi turvata vaikutusmahdollisuutensa täysimääräisesti (esim. välillisen verotuksen yhdenmukaistaminen, eräät sosiaalipolitiikan ja ympäristöpolitiikan alan kysymykset, energiaverotusta koskevat toimenpiteet).

Eräillä tavanomaisen lainsäätämistäjärjestelyn kattamilla aloilla perustuslakisopimukseen sisältyy niin sanottu hätäjarrumekanismi. Näitä aloja ovat sosiaaliturvaetuudet työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alalla (III-136 artikla) ja rikosoikeudellisen menettelyn osatekijöiden (III-270 artiklan 2 kohta) ja rikostunnusmerkistöjen ja seuraamusten lähentäminen (III-271 artiklan 1 ja 2 kohta). Me-

nettelyyn turvautuminen on mahdollista, jos jäsenvaltio katsoo, että lainsäädäntöehdotus voi vaikuttaa joko sen sosiaaliturvajärjestelmän perusteisiin (III-136 artikla) tai rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin (III-270 ja III-271 artikla). Jäsenvaltio voi tällöin pyytää asian saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi ja menettelyn keskeyttämistä. Eurooppa-neuvoston on tällöin neljän kuukauden kuluessa menettelyn keskeyttämisestä joko palautettava asia neuvostolle menettelyn jatkamiseksi tai pyydettyä komissiota tekemään uusi ehdotus. Häätäjarrumekanismi on täysin uusi menettely näillä lainsäätämisyjärjestyksen kattamilla aloilla. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla vastaavanlainen häätäjarrumekanismi on käytössä jo nykyisin (EU-sopimuksen 23 artiklan 2 kohta) ja se sisältyy myös perustuslakisopimukseen (III-300 artiklan 2 kohta).

Unionin toimielimet voivat perustuslakisopimuksen mukaan antaa säädöksiä eräissä tapauksissa myös muissa menettelyissä kuin lainsäätämisyjärjestyksessä. Tällaisia menettelyjä ovat suoraan perustuslakisopimukseen perustuvat muut menettelyt, säädösvallan siirtoon perustuva menettely sekä täytäntöönpanomenettelyt. Kyseisissä menettelyissä ei voida antaa eurooppalak eja tai –puitelakeja, vaan ainoastaan eurooppa-asetuksia ja/tai -päätöksiä.

Perustuslakisopimuksessa erikseen määrättyissä tapauksissa Eurooppa-neuvosto, neuvosto, komissio ja Euroopan keskuspankki voivat antaa säädöksiä suoraan sopimuksen nojalla. Tällöin asianomainen toimielin noudattaa kyseisen määräyksen mukaista menettelyä.

Lisäksi eurooppalaissa tai -puitelaissa voidaan komissiolle siirtää valta antaa eurooppa-asetuksia, joilla voidaan täydentää tai muuttaa lain tai puitelain tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia. Tällöin lainsäädäntövallan käyttäjä (neuvosto ja Euroopan parlamentti) vahvistaa eurooppalaissa tai -puitelaissa nimenomaisesti säädösvallan siirtoa koskevat ehdot. Kumpikin lainsäätävä voi itsenäisesti päättää peruuttaa säädösvallan siirron. Säädösvallan siirron nojalla annettu eurooppa-asetus voi tulla voimaan ainoastaan, jos neuvosto tai Euroopan parlamentti ei vastusta sitä asetetun määräajan kuluessa. Mahdollisuus lainsäädäntövallan siirtoon komissiolle on uusi menettely unionin päätöksentekojärjestelmässä. Sen tarkoituksena on tehostaa lainsäätäjän toimintaa vapauttamalla se teknisten yksityiskohtien käsittelystä.

Perustuslakisopimuksen mukaan komissio voi hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, jos unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista unionin tason täytäntöönpanoa ja kyseisillä säädöksillä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle. Asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa täytäntöönpanovaltaa voidaan siirtää myös neuvostolle. Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat täytäntöönpanosäädökset antaa aina neuvosto. Komissiolle kuuluvan täytäntöönpanovallan käyttö vastaa pääpiirteissään nykyistä komitologiamenettelyä. Komitologiasta annetaan perustuslakisopimuksen voimaantulon jälkeen uusi eurooppalaki, joka korvaa nykyisen niin sanotun komitologiapäätöksen (neuvoston päätös 1999/468/EY, EYVL L 184, 17.7.1999, s. 23). Nykyinen komitologiapäätös on annettu EY-sopimuksen 202 artiklan nojalla neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Komitologiaa koskeva eurooppalaki sen sijaan annettaisiin tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, joten Euroopan parlamentti osallistuu sen antamiseen neuvoston kanssa tasaveroisena lainsäätäjänä. Tällä saattaa olla jäsenvaltioiden valvontavaltaa kaventava vaikutus komitologiamenettelyn tulevaisuuden muotoihin, vaikka eurooppalaki koskee perustuslakisopimuksen nimenomaisen määräyksen (I-37 artiklan 3 kohta) mukaan ainoastaan jäsenvaltioiden mahdollisuuksia valvoa täytäntöönpanovallan käyttöä.

Perustuslakisopimuksessa ei ole tarkkoja määräyksiä siitä, milloin ja missä laajuudessa uutta mahdollisuutta siirtää säädösvalltaa komissiolle käytettäisiin. Säädösvallan siirron nojalla annettavien säädösten käyttöala suhteessa sekä lainsäädännön alaan että täytäntöönpanosäädösten alaan hahmotuu vasta käytännössä. Todennäköisesti uuden menettelyn luominen kuitenkin merkitsisi yhtäältä

sitä, että lainsäätämisyjärjestyksessä annettavat eurooppalait ja -puitelait olisivat vähemmän yksityiskohtaisia kuin nykyisin lainsäätämisyjärjestyksestä vastaavissa menettelyissä annettavat säädökset. Mahdollista on myös, että lainsäätämisyjärjestyksessä annettavien säädösten määrä jossain määrin vähenisi. Toisaalta on todennäköistä, että osa nykyisin komitologiamenettelyssä käsiteltävistä asioista siirtyisi säädösvallan siirron nojalla komissiolle kuuluvaan toimivaltaan. Tämän seurauksena komission käyttämän säädösvallan valvonta siirtyisi jäsenvaltioiden komitologiamenettelyssä käytetyn valvontavallan alueelta neuvostolle ja Euroopan parlamentille kuuluvan säädösvallan siirtoon liittyvän valvontavallanalueeseen.

Avoimesta koordinaatiomenetelmästä ei ole sisällytetty perustuslakisopimukseen yleislauseketta, vaikka konventti asiaa harkitsikin. Vastaava menettely sisältyy kuitenkin eräisiin oikeusperustamääräyksiin (sosiaalipolitiikka III-213, tutkimus III-250, kansanterveys III-278 ja teollisuus III-279 artikla). Näillä aloilla kysymys on siten unionin toimivaltaan kuuluvasta toiminnasta, ei varsinaisesti avoimesta koordinaatiomenetelmästä. Muilla aloilla, joilla menetelmää EU:ssa sovelletaan, avoin koordinaatiomenettelmä säilyy perustuslakisopimuksessa sääntelemättömänä, joustavana, jäsenvaltioiden välisen poliittisen yhteistyön välineenä.

### 3.2.3.3 Unionin säädökset

Unionin säädösjärjestelmän yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen on yksi merkittävimmistä perustuslakisopimuksen sisältämistä uudistuksista. Säädösten järjestelmän uudistaminen on läheisesti kytköksissä päätöksentekomenettelyjen uudistamiseen ja erityisesti lainsäädäntömenettelyn (lainsäätämisyjärjestys) ja alemmanasteisten säädösten antamismenettelyn selkeämpään erotteluun. Tämän erottelun seurauksena unionin säädösten järjestelmää voitiin kehittää vastaamaan paremmin jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten säädösjärjestelmiä. Lisäksi pilarijaon poistaminen mahdollistaa yhtenäisten säädöstyyppeiden käytön unionin kaikilla toimialoilla. Keskeisimmät uudistukset ovat säädösten määrän vähentäminen, niiden uudelleen nimeäminen ja säädöstyyppeiden kytkeminen niiden antamismenettelyyn. Uudistusten seurauksena unionin säädösten hierarkia voidaan hahmottaa nykyjärjestelmää selkeämmin.

Perustuslakisopimuksessa säädöstyyppeiden lukumäärä vähenee nykyisestä noin 15:sta kuuteen. Tämä on ennen kaikkea seurausta pilarirakenteen poistumisesta, joka mahdollistaa samojen säädöstyyppeiden käytön kaikilla unionin toimialoilla, mukaan lukien oikeus- ja sisäasiat ja yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Muista aloista poiketen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla säädöstyypeistä on alan luonteen vuoksi kuitenkin käytössä ainoastaan eurooppapäätös. Myös erällä muilla aloilla on käytössä olevia säädösvaihtoehtoja tiettyjen toimien osalta rajoitettu.

Säädösten nimet on perustuslakisopimuksessa muutettu vastaamaan jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä käytössä olevia säädösten nimiä. Uudet nimet ilmaisevat myös selkeämmin säädöksiä hyväksyttäessä käytetyn menettelyn ja niiden oikeudelliseen luonteen sekä niiden oikeusvaikutusten että säädöshierarkkisen aseman osalta. Perustuslakisopimuksen mukaisia säädöksiä ovat eurooppalaki, eurooppapuitelaki, eurooppa-asetus, eurooppapäätös sekä suositus ja lausunto.

Perustuslakisopimuksessa säädökset jaetaan nykyjärjestelmästä poiketen niiden antamismenettelyjen mukaisesti kahteen luokkaan: lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviin ja muissa menettelyissä kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviin säädöksiin. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä ovat eurooppalaki ja eurooppapuitelaki. Muissa menettelyissä annettavia säädöksiä ovat eurooppa-asetus, eurooppapäätös, suositus ja lausunto. Tällä jaottelulla on merkitystä säädöshierarkian kannalta, sillä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt säädökset voidaan pääsääntöisesti katsoa ylempinäasteisiksi kuin muissa menettelyissä hyväksytyt säädökset, vaikka hierarkiasta ei olekaan perustuslakisopimuksessa nimenomaista määräystä. Lisäksi jaottelulla on merkitystä myös siksi,

että kansallisten parlamenttien harjoittama toissijaisuusperiaatteen valvonta kohdistuu ainoastaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviin säädöksiin ja neuvoston istunnot ovat julkisia vain sen käsitellessä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä.

Perustuslakisopimuksessa säädökset jaetaan myös niiden sitovuuden osalta kahteen luokkaan: sitoviin ja ei-sitoviin säädöksiin. Sitovia säädöksiä ovat eurooppalaki, eurooppapuitelaki, eurooppa-asetus ja eurooppapäätös. Ei-sitovia säädöksiä ovat suositus ja lausunto. Säädytystyyppien oikeusvaikutukset on määritelty perustuslakisopimuksessa, ja ne vastaavat uuteen järjestelmään sovellettuna pääpiirteissään EY-sopimuksen 249 artiklan määräyksiä. Eurooppalain oikeusvaikutukset vastaavat nykyisen asetuksen oikeusvaikutuksia. Eurooppapuitelain oikeusvaikutukset vastaavat direktiivin oikeusvaikutuksia. Perustuslakisopimuksen joissakin III osan oikeusperustamääräyksissä, erityisesti ns. tukialoilla (I-17 artikla), on kuitenkin määrätty, etteivät lait tai puitelait voi käsittää jäsenvaltioiden lakien tai asetusten yhdenmukaistamista. Eurooppa-asetukset voivat olla oikeusvaikutuksiltaan joko nykyisen asetuksen tai direktiivin luonteisia. Eurooppapäätös vastaa oikeusvaikutuksiltaan lähinnä nykyistä päätöstä, mutta sen määritelmä on jossain määrin laajempi, sillä nykyisestä päätöksen määritelmästä poiketen eurooppapäätös voi olla myös yleisesti velvoittava, ei ainoastaan päätöksessä määriteltyjä tahoja sitova. Määritelmän laajennuksen tarkoituksena on mahdollistaa eurooppapäätösten käyttö myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla sekä kattaa jo nykyisin käytössä olevat niin sanotut epätyypilliset päätökset, joilla ei ole varsinaista kohdetta.

Perustuslakisopimuksessa tehdyssä lainsäädäntövallan ja täytäntöönpanovallan sekä niitä käytettäessä annettujen säädösten nykyistä selkeämmästä erottelusta seuraava säädösten hierarkia selkeyttää unionin käytössä olevien säädösten välisiä suhteita. Säädyshierarkia toteutuu pääpiirteissään kolmiportaisena: lait ja puitelait ovat hierarkiassa ylimpänä, säädösvallan siirron nojalla annettavat komission asetukset ovat näitä alempana, ja komission tai neuvoston täytäntöönpanosäädökset ovat alimmanasteisia säädöksiä. Suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia säädöksiä, joten ne eivät ole varsinaisesti sijoitettavissa säädösten hierarkiaan. Niillä voi olla lähinnä tulkinnallista vaikutusta. On kuitenkin huomattava, että perustuslakisopimuksen sisältämistä säädöksiä koskevista määräyksistä ei voi yksiselitteisesti johtaa sitä, että säädösvallan siirron nojalla annettujen asetusten säädöshierarkkinen asema olisi täytäntöönpanosäädöksiä korkeampi. Vaikka perustuslakisopimuksessa ei olekaan nimenomaista määräystä säädösten hierarkiasta tai normikonfliktien ratkaisemisesta, lienee selvää, että alemmanasteiset säädökset eivät saa olla ristiriidassa niitä ylemmänasteisten säädösten kanssa ja että konkreettisessa ristiriitatilanteessa alemmanasteisia säädöksiä ei voi soveltaa. Alemmanasteista säädöstä ei myöskään voida antaa ilman, että ylemmänasteinen säädös sisältäisi nimenomaisen valtuutuksen sen antamiseen.

Käytännössä perustuslakisopimuksen mukainen säädöshierarkia kuitenkin toteutuu selkeäpiirteisenä vain niillä aloilla, joilla lainsäätämisyjärjestys on poikkeuksetta käytössä. Esimerkiksi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan eurooppapäätökset eivät siten ole ongelmitta sijoitettavissa säädöshierarkiaan. Sama koskee aloja, joilla säädöksiä voidaan hyväksyä sekä lainsäätämisyjärjestyksessä (eurooppalait ja -puitelait) että suoraan perustuslakisopimuksen erityismääräysten nojalla (neuvoston eurooppa-asetukset ja -päätökset). Esimerkkinä voidaan mainita maatalous- ja kalastuspolitiikka (III-231 artikla). Perustuslakisopimuksessa ei myöskään määritellä tarkasti säädöslajien käyttöalojen rajoja niilläkään aloilla, joilla pääsäännön mukaiset säädöstyypit ovat käytössä. Näin sekä lainsäädännön ala että säädösvallan siirron nojalla annettujen säädösten käyttöalan suhde täytäntöönpanosäädöksiin jäävät jossain määrin epäselviksi. Näiden kysymysten ratkaiseminen jää paljolti tulevan lainsäädäntö- ja tuomioistuinikäytännön varaan.

### 3.2.3.4 Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta

#### *Unionin toimielinjärjestelmä*

Suomen keskeisenä tavoitteena hallitustenvälisessä konferenssissa oli toimielimiä koskevien määräysten täsmentäminen siten, että toimielinten välinen tasapaino ja jäsenvaltioiden tasa-arvo sekä yhteisömenetelmän laaja-alainen soveltaminen turvataan (VNS 2/2003 vp, UaVM 4/2003 vp). Eduskunnan suuri valiokunta tarkensi lausunnossaan, johon ulkoasiainvaliokunta yhtyi, että tasapainoinen lopputulos edellyttää muutoksia konventin esitykseen ministerineuvoston puheenjohtajuusjärjestelmästä, komission kokoonpanosta ja Eurooppa-neuvoston ja unionin ulkoasiainministerin toimien määrittelemisestä sekä määräenemmistöön vaadittavasta enemmistöstä (SuVL 2/2003 vp, UaVM 4/2003 vp).

Peruslähtökohdat unionin toimielinjärjestelmän osalta säilyvät perustuslakisopimuksessa ennallaan lukuun ottamatta joitakin muutoksia, joista merkittävimpiä ovat Eurooppa-neuvoston muuttaminen unionin toimielimeksi ja sen saattaminen EU:n tuomioistuimen valvonnan alaiseksi sekä pidempiaikaisen puheenjohtajan nimittäminen Eurooppa-neuvostolle, Euroopan parlamentin aseman vahvistuminen ja unionin ulkoasiainministerin viran perustaminen. Lisäksi toimielinten kokoonpanoihin tehdään perustuslakisopimuksessa eräitä muutoksia. Näiden ei kuitenkaan sellaisenaan voida katsoa horjuttavan toimielintenvälistä tasapainoa. Suomen tavoitteiden arvioinnin näkökulmasta keskeisiä saavutuksia ovat lainsäätämisyjärjestyksen tekeminen pääsäännöksi unionin lainsäädäntöä hyväksyttyessä, jäsenvaltioiden yhteisen kiertävän puheenjohtajuuden säilyttäminen pääpiirteittäin nykyistä vastaavana sekä komission jäsenyyden perustuminen ehdottomaan tasapuolisuuteen. Vaikka neuvoston osalta saavutettu kaksoisenemmistöratkaisu ei täysin vastaakaan Suomen tavoitteita, säilyttäisi se kuitenkin Suomen suhteellisen aseman lähes nykyistä vastaavana helpottaen samalla päätöksentekoa neuvostossa yleisesti. Eurooppa-neuvoston aseman selkeä vahvistuminen ei vastaa Suomen tavoitteita, mutta tältäkin osin positiivisena voidaan pitää erityisesti yleisten toimielimiä koskevien sääntöjen soveltumista Eurooppa-neuvostoon sen toimielinaseman seurauksena.

#### *Euroopan parlamentti*

Suomi katsoi konventin Euroopan parlamenttia koskevien esitysten vastaavan pääosin sen näkemyksiä, eikä suuria muutostarpeita ollut. Suomi ei nähnyt tarvetta Euroopan parlamentin paikkajaon perusteiden muuttamiseen, vaan piti tärkeänä alenevan suhteellisuuden periaatteen määrittelemistä siten, ettei se merkitse olennaista muutosta nykyiseen paikkajakoon. Lisäksi Suomi kannatti parlamentin paikkajaon muuttamista vain hallitustenvälisessä konferenssissa, ei Eurooppa-neuvoston eurooppapäätöksellä (VNS 2/2003 vp, UaVM 4/2003 vp).

Euroopan parlamenttia koskevan lopputuloksen voidaan katsoa pääosin vastaavan Suomen tavoitteita. Perustuslakisopimuksella ei muuteta parlamentin paikkajaon periaatteita eikä sillä näin ole vaikutusta parlamentissa vallitsevaan, alenevaan suhteellisuuteen perustuvaan tasapainoon. Vaikka parlamentin yksityiskohtaisesta paikkajaosta ei määrätä perustuslakisopimuksessa vaan Eurooppa-neuvoston eurooppapäätöksellä, tapahtuu tämä kuitenkin yksimielisesti. Lisäksi vähimmäispaikkamäärän asettaminen on erityisesti unionin pienimmille jäsenvaltioille tärkeä tae siitä, että niiden edustus säilyy osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta riittävällä vähimmäistasolla. Enimmäismäärän rajaaminen vastaavasti estää mitään jäsenvaltiota kasvattamasta suhteellista vaikutusvaltaansa nykyistä suuremmaksi.

#### *Eurooppa-neuvosto*

Perustuslakisopimukseen johtaneissa neuvotteluissa Suomi suhtautui varauksellisesti esitykseen Eurooppa-neuvoston aseman virallistamisesta ja sen pidempiaikaisen puheenjohtajan nimittämisestä. Koska Eurooppa-neuvoston asema kytkeytyi läheisesti toimielimiä koskevaan kokonaisratkaisuun, mukaan lukien neuvoston määränemistön laskentatapa, asetettiin ratkaisun hyväksymisen edellytyksiksi toimielintenvälisen tasapainon ja jäsenvaltioiden tasa-arvoisuuden turvaaminen unionin päätöksentekojärjestelmän kokonaisuudessa. Suomi katsoi, että Eurooppa-neuvostoon tulisi myös soveltaa samoja periaatteita kuin muihin toimielimiin, mukaan lukien unionin tuomioistuimen oikeus tutkia sen toimien lainmukaisuutta. Suuri valiokunta suhtautui lisäksi varauksellisesti valtuutuslausekkeilla tapahtuvaan perustuslaillisen vallan siirtämiseen jäsenvaltioilta Eurooppa-neuvostolle. (SuVL 2/2003 vp).

Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuuteen liittyen Suomi edellytti, että puheenjohtajan tehtävä rajataan tarkasti ja että hänelle asetetaan vastaavia riippumattomuuteen ja itsenäisyyteen liittyviä vaatimuksia kuin komission muille jäsenille (VNS 2/2003 vp, UaVM 4/2003 vp). Valtioneuvosto piti erityisen tärkeänä, ettei puheenjohtajalle anneta neuvoston työskentelyä ohjaavia tehtäviä eikä häntä varten luoda muiden toimielinten kanssa kilpailevia valmistelurakenteita (VNS 2/2003 vp).

Eurooppa-neuvoston osalta perustuslakisopimukseen sisällytettyä ratkaisua voidaan osittain pitää sen nykyisen aseman virallistamisena. Eurooppa-neuvoston varsinaiset tehtävät säilyvät pääosin ennallaan, ja lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttö on rajattu näiden ulkopuolelle. Eurooppa-neuvoston toimivaltuudet tehdä eurooppapäätöksiä vahvistavat kuitenkin sen painoarvoa myös oikeudellisesti sitovien päätösten tekijänä. Lisäksi on todennäköistä, että toimielimeksi muuttaminen ja pidempiaikaisen puheenjohtajan nimittäminen käytännössä vahvistaisivat Eurooppa-neuvoston asemaa. Tämä on haaste, johon myös Suomen on osaltaan vastattava edistämällä jatkossakin toimielintenvälistä tasapainoa sekä yhteisömenetelmän tehokasta ja laaja-alaista soveltamista.

Toisaalta toimielimeksi muuttaminen myös asettaa Eurooppa-neuvoston samaan asemaan muiden toimielinten kanssa ja edistää muun muassa sen toiminnan avoimuutta ja vastuullisuutta. Toimielimenä Eurooppa-neuvosto on veloitettu toimimaan mahdollisimman avoimesti edistääkseen hyvää hallintotapaa ja varmistaakseen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen. Siihen sovelletaan myös unionin avoimuutta ja asiakirjajulkisuutta koskevaa lainsäädäntöä. Eurooppa-neuvoston tulee myös käydä avointa ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Lisäksi sen toiminta tulee unionin tuomioistuimen valvonnan alaiseksi Suomen edellyttämällä tavalla.

Eurooppa-neuvoston pidempiaikaisen puheenjohtajan tehtäviä tai asemaa ei enää hallitustenvälisessä konferenssissa muutettu konventin esityksestä. Puheenjohtajan käyttöön ei luotu erillisiä valmistelurakenteita. I-24 artiklan mukaisesti Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelusta vastaa yleisten asiain neuvosto, ja käytännön työssä Eurooppa-neuvostoa ja sen puheenjohtajaa avustaa neuvoston sihteeristö. Yleisten asiain neuvosto huolehtii myös Eurooppa-neuvoston kokouksista aiheutuvien jatkotoimien toteutuksesta ollen yhteydessä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaan ja komissioon. Yleisten asiain neuvostolla on näin keskeinen asema Eurooppa-neuvoston ja komission yhteistoiminnan edistämässä ja roolien tasapainottamisessa. Käytännössä haaste kohdistuu neuvoston senhetkiseen puheenjohtajavaltioon. Ulkosuhteiden osalta vastaava asema on ulkoasiainneuvostolla, joka tekee päätöksiä unionin ulkoisesta toiminnasta Eurooppa-neuvoston määrittelemien suuntaviivojen mukaisesti ja vastaa tällä saralla unionin toiminnan johdonmukaisuudesta. Tasapainoinen suhde ulkosuhdeneuvoston puheenjohtajana toimivaan unionin ulkoasiainministeriin on näin ollen myös ensiarvoisen tärkeä.

Eurooppa-neuvoston roolin muuttuminen on merkityksellinen seikka myös Suomen valtiolinten välisen suhteiden kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan Eurooppa-neuvoston asema unionin



virallisena toimielimenä ei voi olla merkityksetön seikka tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä noudatettavien käytäntöjen kannalta (PeVL 7/2003 vp). Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta ja suuri valiokunta korostivat myös tarvetta varmistaa eduskunnan perustuslainmukainen tiedonsaanti-oikeus ja osallistuminen, mikäli Eurooppa-neuvoston asema virallistetaan (UaVM 2/2003 vp, SuVL 2/2003 vp). Erityisen tärkeää onkin se, että valtioneuvosto huolehtii oikea-aikaisesta yhteydenpidosta eduskuntaan niissä tapauksissa, joissa Eurooppa-neuvosto tekee oikeudellisesti sitovia eurooppapäätöksiä.

#### *Ministerineuvosto*

Suomen keskeisimpänä tavoitteena oli neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmän perustuminen jatkosakin jäsenmaiden tasapuoliseen vuorotteluun (VNS 2/2003 vp, UaVM 4/2003 vp). Tältä osin perustuslakisopimus vastaa hyvin Suomen tavoitteita, lukuun ottamatta ulkoasiainministerin toimimista ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana, mihin Suomi suhtautui varauksellisesti.

Valtioneuvoston tavoitteena oli myös, että järjestelmä kirjattaisiin itse sopimukseen, eikä jätettäisi Eurooppa-neuvoston päätettäväksi (VNS 2/2003 vp). Vaikka lopulta päädyttiin ratkaisuun, jossa ehdotus Eurooppa-neuvoston eurooppapäätökseksi kirjattiin julistukseen, itse ehdotuksen sisältö uudesta järjestelmästä vastaa melko hyvin Suomen tavoitteita. Konventissa ja HVK:n aikana oli esillä ehdotus, jonka mukaan neuvoston eri kokoonpanojen puheenjohtajuus jaetaan ryhmän jäsenten kesken ja neuvoston kokoonpanojen puheenjohtajuus kestää vähintään vuoden. Eduskunnan suuri valiokunta edellytti lausunnossaan (SuVL 2/2003 vp), että HVK:ssa pyrittäisiin neuvoston toiminnan koordinoinnin turvaamiseksi ratkaisuun, joka mahdollistaisi myös vuotta lyhyemmät puheenjohtajuudet. Perustuslakisopimus vastaa tätä tavoitetta. Samalla on kuitenkin huomioitava, että järjestelmää voidaan jatkossa muuttaa määränemmistöllä. Myös tällöin Suomelle keskeisin tasapuolisen vuorottelun periaate on turvattu.

Neuvoston istuntojen julkisuuden lisääminen vastaa hyvin Suomen tavoitteita (VNS 2/2003 vp, UaVM 4/2003). Myös neuvoston kokoonpanoja koskeva ratkaisu vastaa Suomen tavoitteita. HVK poisti konventin esitykseen sisältyneen ehdotuksen lakiasäättävän neuvoston perustamisesta lainsäädäntötyön avoimuuden lisäämiseksi. Tämä vastaa Suomen kantaa, jonka mukaan avoimuuden edistäminen ei edellytä kyseisen neuvoston perustamista.

#### *Määränemmistön määritelmä Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa*

Suomen ensisijaisena tavoitteena oli niin sanottu yksinkertainen kaksoisenemmistö, jossa määränemmistöpäätökseen vaadittaisiin jäsenmaiden ja unionin kokonaisväestön enemmistö (VNS 2/2003 vp, UaVM 4/2003 vp, SuVL 2/2003 vp). Järjestelmä nähtiin jäsenmaiden tasapuolisuuden, tehokkuuden ja selkeyden kannalta parhaana ratkaisuna. Toissijaisena tavoitteena todettiin valtioneuvoston selonteossa (VNS 2/2003 vp) Nizzan ratkaisun säilyttäminen, mutta neuvotteluiden loppuvaiheessa pyrittiin erityisesti pitämään jäsenmaa- ja väestökriteerien välinen ero mahdollisimman pienenä. Suomi ei kannattanut konventin ehdotusta, jonka mukaan määränemmistöön vaadittaisiin jäsenmaiden enemmistö ja vähintään kolme viidesosaa väestöstä.

Neuvotteluiden lopputulos ei vastaa Suomen ensisijaista tavoitetta. Suomen kannalta on kuitenkin merkittävää, ettei sen oma painoarvo neuvoston päätöksenteossa olennaisesti muutu. Lisäksi on huomattava, että lopullinen ratkaisu on pienempien maiden painoarvon kannalta konventin ehdotusta parempi. Tähän vaikuttaa erityisesti jäsenvaltiokriteerin korottaminen jäsenmaiden enemmistöstä 55 prosenttiin. Lisäksi 65 prosentin väestökriteerin käyttöön HVK:ssa lisätty vaatimus siitä, että

päätöksen estämiseen vaaditaan vähintään neljä jäsenmaata, tasapainottaa järjestelmää jonkin verran pienempien maiden eduksi.

Tehokkuutta ja selkeyttä koskeneiden Suomen tavoitteiden osalta neuvottelutulosta voidaan pitää hyvänä ja uutta järjestelmää Nizzan sopimuksella hyväksyttyä ratkaisua parempana. Suomi kannatti kaksoisenemmistöjärjestelmää jo vuoden 2000 hallitustenvälisessä konferenssissa. Perustuslakisopimukseen sisältyvän uuden järjestelmän etuna on myös se, ettei äänimääristä tarvitse neuvotella tulevien laajentumisten vuoksi uudelleen.

#### *Euroopan komissio*

Komissiota koskevien uudistusten osalta Suomi painotti komission toimintakyvyn ja puolueettoman aseman varmistamista myös laajentuneessa unionissa. Yksinomaisen aloiteoikeuden säilyttämisen lisäksi tärkeänä nähtiin komission aseman vahvistaminen myös nykyisten II ja III pilarin osalta. Tämä nivoutuu keskeisellä tavalla Suomen yleistavoitteeseen toimielintenvälisen tasapainon varmistamisesta.

Komission kokoonpanon osalta Suomi ei pitänyt hyvänä konventin alkuperäistä ehdotusta, jossa komissio olisi jakautunut äänivaltaisiin ja äänivallattomiin komissaareihin. Suomen keskeisenä tavoitteena oli sellaisen järjestelyn luominen, joka turvaisi jäsenvaltioiden tasa-arvoisuuden ja komission kollegiaalisuuden sekä sen jäsenten tasavertaisuuden. Suomi katsoi, että komissiossa tulisi olla yksi äänivaltainen jäsen kustakin jäsenvaltiosta ja tehtävänjaon komission sisällä tulisi perustua tasapuoliseen vuorotteluun. Suomi katsoi myös, että kunkin jäsenvaltion tulisi esittää vain yksi ehdokas komission jäseneksi (VNS 2/2003 vp, UaVM 4/2003 vp).

Perustuslakisopimukseen sisältyvät määräykset komission asemasta ja tehtävistä vastaavat Suomen tavoitteita: ne vahvistavat komission yksinomaista aloiteoikeutta sekä sen asemaa talouspolitiikan koordinaation alalla.

Komission kokoonpanosta vaikeiden neuvottelujen jälkeen saavutettu ratkaisu vastaa kohtuullisen hyvin Suomen asettamia tavoitteita. Perustuslakisopimuksen mukainen ratkaisu, jossa komissiossa olisi jäsen kustakin jäsenvaltiosta vuoteen 2014 asti ja sen jälkeen siirryttäisiin tasapuoliseen vuorotteluun perustuvaan järjestelmään, turvaa sekä jäsenvaltioiden että komission jäsenten tasa-arvoisuuden. Komission sisälle ei synny muodollisia hierarkioita, eikä millään jäsenvaltiolla ole etuoikeutta omaan kansalaiseen komissiossa. Pienempään komissioon ja tasapuoliseen vuorotteluun perustuva malli sisältyi jo Nizzan sopimukseen, jonka määräysten mukaisesti kyseiseen malliin siirryttäisiin jo silloin kun unionin jäsenmäärä on 27. Perustuslakisopimuksen sisältämä pidempi aikaväli antaa uusista jäsenvaltioista tuleville komission jäsenille paremmat mahdollisuudet työhön ja käytäntöihin perehtymiseen. Myös eduskunnan suuri valiokunta piti parempana vaihtoehtona pienempää komissiota, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen tasapuoliseen kiertoon, kuin konventin esitystä äänivaltaisista ja äänivallattomista komissaareista (SuVL 2/2003 vp).

#### *Unionin ulkoasiainministeri*

Unionin ulkoasiainministeriä koskevat perustuslakisopimuksen määräykset vastaavat pääpiirteissään Suomen tavoitteita. Suomi korosti sekä konventissa että hallitustenvälisessä konferenssissa erityisesti sitä, että unionin ulkoasiainministerin tehtävän perustaminen ei saa horjuttaa komission asemaa ulkosuhteissa eikä vaikuttaa merkittävästi toimielinten väliseen tasapainoon. Suomen tavoitteiden mukaisesti unionin ulkoasiainministeri toimii komission varapuheenjohtajana ja on komission täysivaltainen jäsen. Unionin ulkoasiainministerinä toimivan henkilön kansallisuus otetaan Suo-

men tavoitteiden mukaisesti huomioon komission muiden jäsenten valinnassa noudatettavan tasaisen vuorottelun järjestelmän puitteissa.

Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamisen tarkoituksena on parantaa unionin ulkoisen toiminnan yhdenmukaisuutta, mikä myös on Suomen tavoitteiden mukaista. Selonteossaan konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp) valtioneuvosto katsoi, että ulkoasiainhallinnon perustaminen ei saa johtaa uusien, päällekkäisten rakenteiden luomiseen vaan sen tavoitteena tulee olla olemassa olevien resurssien tehokkaampi ja yhtenäisempi hyödyntäminen. Ulkosuhdehallintoa koskevat määräykset ovat tältä osin Suomen tavoitteiden mukaisia. Sekä valtioneuvosto että eduskunnan ulkoasiainvaliokunta katsoivat myös, ettei ulkoasiainhallinnon perustamisella tule olla vaikutusta toimielinten väliseen tehtävänjakoon (UaVM 4/2003 vp).

Osa Euroopan ulkosuhdehallinnon henkilöstöstä rekrytoidaan kansallisista ulkoasiainhallinnoista, millä on oma vaikutuksensa Suomenkin valtionhallintoon, erityisesti ulkoasiainhallinnon osalta. Ulkosuhdehallinnon luominen onkin huomioitava ennen kaikkea ulkoasiainministeriön henkilöstöpolitiikassa. Tulevaisuudessa Euroopan ulkosuhdehallinto voi tarjota uusia välineitä varsinkin unionin pienille jäsenvaltioille niiden hoitaessa ulkosuhteitaan, esimerkiksi poliittisen raportoinnin ja konsulipalveluiden hoitamisessa.

#### *Euroopan unionin tuomioistuim*

Euroopan unionin tuomioistuinta koskevat perustuslakisopimuksen määräykset vastaavat pääpiirteissään Suomen tavoitteita. Merkittävänä voidaan pitää tuomioistuimen toimivallan laajentamista Eurooppa-neuvoston säädösten (eurooppapäätösten) valvontaan, mitä sekä valtioneuvosto että eduskunnan suuri valiokunta, ulkoasiainvaliokunta ja perustuslakivaliokunta pitivät tärkeänä (VNS 2/2003 vp, SuVL 2/2003 vp, UaVM 7/2003 vp ja PeVL 7/2003 vp). Sama koskee tuomioistuimen toimivallan laajentamista oikeus- ja sisäasioiden sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, vaikka Suomi olisikin ollut valmis vahvistamaan tuomioistuimen asemaa edelleen sellaisten yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan toimenpiteiden laillisuusvalvonnan osalta, jotka vaikuttavat luonnollisten ja oikeushenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Myös sekä valtioneuvoston selonteossa että suuren valiokunnan lausunnossa ja ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä kannatettu rikkomustuomioiden noudattamatta jättämistä koskevan seuraamusjärjestelmän tehostaminen sisältyy perustuslakisopimukseen. Perustuslakisopimuksessa toteutettua luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön kanneoikeuden laajentamista kannatettiin suuren valiokunnan lausunnossa.

Tuomioistuimen eri osien nimiä muutettiin käsittelyn kuluessa informatiivisempaan ja johdonmukaisempaan suuntaan siten kuin valtioneuvoston selonteossa sekä suuren valiokunnan lausunnossa ja ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä edellytettiin. Neuvoo-antavan komitean perustamiseen tuomarien valintamenettelyn yhteyteen ja nopeutetun menettelyn käyttöönottoon eurooppapuitelain täytäntöönpanon laiminlyöntitapauksissa sen sijaan suhtauduttiin valtioneuvoston selonteossa ja ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä varauksellisesti.

#### *Unionin muut toimielimet ja neuvoo-antavat elimet*

Perustuslakisopimuksen muita toimielimiä ja neuvoo-antavia elimiä koskevien määräysten osalta Suomen keskeisin neuvottelutavoite kohdistui Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsenten nimistytapaan. Suomen tavoitteena oli Euroopan keskuspankin perussäännön muuttaminen niin, että päätöstä sen johtokunnan nimittämisestä ei tehtäisi määräänemmistöllä, vaan joko yksinkertaisella enemmistöllä tai yksimielisesti. Tällä tavoin olisi varmistettu jäsenvaltioiden tasa-arvoisuus valintamenettelyssä. (VNS 2/2003 vp, UaVM 4/2003 vp).

Perustuslakisopimus ei tältä osin vastaa Suomen tavoitteita. Suomen esitys ei saanut hallitustenvälisessä konferenssissa kannatusta, ja siitä päätettiin neuvottelujen loppuvaiheessa tinkiä tasapainoisen kokonaisratkaisun varmistamiseksi. Keskeisenä vaikuttimena toimi saavutettu ratkaisu neuvoston ääntenpainotuksesta, jota tullaan soveltamaan myös keskuspankin johtokunnan nimittämiseen.

Tilintarkastustuomioistuimen osalta Suomi korosti, ettei sen asemaa unionin toimielinjärjestelmässä tule heikentää nykyisestä. Tältä osin perustuslakisopimus vastaa Suomen tavoitteita.

### *Päätöksentekomenettelyt*

Suomi piti konventissa uudistettua päätöksentekojärjestelmää pääpiirteissään onnistuneena sen vuoksi, että jaottelu lainsäädäntömenettelyyn ja muihin menettelyihin parantaa unionin päätöksentekojärjestelmän selkeyttä ja hyväksyttävyyttä. Lisäksi Suomi kannatti tavanomaisen lainsäätämisen järjestyksen määrittämistä päätöksenteon pääsäännöksi (VNS 2/2003 vp). Näihin perusratkaisuihin ei tehty muutoksia hallitustenvälisessä konferenssissa. Yleisesti ottaen Suomi kannatti myös siirtymistä muista menettelyistä tavanomaiseen lainsäätämisen järjestykseen eräitä yksittäisiä aloja lukuun ottamatta. Suomi olisi unionin toiminnan tehostamiseksi ollut valmis hyväksymään siirtymisen neuvoston määränemmistöpäätöksentekoon useammillakin aloilla, kuin mihin lopulta päädyttiin (VNS 2/2003 vp, UaVM 4/2003).

Siirtyminen uuteen kolmiportaiseen säädösten antamista koskevaan päätöksentekojärjestelmään saattaisi johtaa siihen, että varsinaisen lainsäädännön tason säädösten yksityiskohtaisuus ja mahdollisesti myös määrä vähentyisivät tulevaisuudessa, jos mahdollisuutta erityisesti säädösvallan siirtoon komissiolle ryhdyttäisiin käyttämään laajassa mittakaavassa. EU-asioiden kansallisen valmistelun kannalta tämä merkitsisi sitä, että Suomen kannanmuodostuksessa olisi muun ohella syytä kiinnittää huomiota myös eurooppalakeihin tai -puitelakeihin sisältyviin säädösvallan siirron ehtoihin.

### *Unionin säädökset*

Unionin uudistettu säädösjärjestelmä vastaa kokonaisuutena arvioiden Suomen tavoitetta järjestelmän yksinkertaistamisesta ja selkeyttämisestä. Perustuslakisopimuksen määräykset vastaavat Suomen vakiintunutta kantaa säädöshierarkian luomisesta. Kuten suuri valiokunta on todennut, uudistuksen merkitys varmistuu kuitenkin vasta käytännön kokemusten perusteella (SuVL 1/2003 vp). Jatkossa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin keskeisesti vaikuttavat säädökset hyväksyttäisiin unionissa lainsäätämisen järjestyksessä ja että niiden sisältö aina vastaisi toimivaltaluokittelua ja III osan oikeusperustamääräyksiä. Erityisesti aloilla, joilla unionilla olisi toimivaltaluokittelun mukaisesti toimivalta toteuttaa tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia, sitovien säädösten – erityisesti lakien ja puitelakien – käyttäminen ei saisi johtaa siihen, että unionin toimivalta käytännössä korvaisi jäsenvaltioiden toimivallan tai johtaisi jäsenvaltioiden lakien tai asetusten yhdenmukaistamiseen.

#### 3.2.4 Kansallisten parlamenttien asema

Erityisesti konventin työssä keskeisenä tavoitteena oli parantaa kansallisten parlamenttien mahdollisuuksia vaikuttaa unionin päätöksentekoon, kuten Laekenin julistuksessa oli esitetty. Kansallisten parlamenttien asemaa on kehitetty perustuslakisopimuksessa vahvistamalla niiden mahdollisuuksia vaikuttaa unionin päätöksentekoon sekä jäsenmaansa hallituksen kautta että eräillä suorilla vaikuttamistavoilla. Tärkeimpiä uudistuksia ovat kansallisten parlamenttien oikeus saada eräitä keskeisiä

asiakirjoja ja lainsäädäntöaloitteita suoraan unionin toimielimiltä sekä mahdollisuus valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista unionissa. Kansalliset parlamentit voivat myös osallistua vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen osalta eräisiin arviointijärjestelmiin sekä Euroopan poliisiviraston Europolin poliittiseen valvontaan ja usean EU:n jäsenvaltion alueelle ulottuvia tutkinta- ja syytetoimia koordinoivan Eurojustin toiminnan arviointiin. Lisäksi yksikin kansallinen parlamentti voi suoraan perustuslakisopimuksen nojalla eräissä tapauksissa estää Eurooppa-neuvoston sopimuksen yksinkertaistettua tarkistamista merkitsevän eurooppapäätöksen tekemisen. Myös kansallisten parlamenttien välisen yhteistyön muotoja vahvistetaan perustuslakisopimuksessa jossain määrin. Niin sanotun konventtimenetelmän virallistamisen yhteydessä vahvistetaan myös kansallisten parlamenttien edustajien osallistuminen sopimusmuutoksia tulevaisuudessa valmisteleviin valmistelukuntiin.

#### 3.2.4.1 Kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeus ja toissijaisuusperiaatteen valvonta

Perustuslakisopimuksessa on kaksi toisiaan täydentävää pöytäkirjaa, joiden tarkoituksena on parantaa kansallisten parlamenttien asemaa unionissa. Pöytäkirjaa (n:o 1) kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa (ns. parlamenttipöytäkirja) ja pöytäkirjaa (n:o 2) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta (ns. toissijaisuuspöytäkirja) vastaavat pöytäkirjat on liitetty jo unionin nykyisiin perussopimuksiin, mutta niiden sisältöä muutetaan perustuslakisopimuksella merkittävästi. Ensinnäkin pöytäkirjoissa unionin toimielimet veloitetaan toimittamaan säädösehdotuksensa ja eräitä muita keskeisiä asiakirjoja suoraan kansallisille parlamenteille. Toiseksi jokainen kansallinen parlamentti saa oikeuden esittää perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä unionin säädös ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Perustuslakisopimuksen mukaan komissio toimittaa suoraan kansallisille parlamenteille komission vihreät ja valkoiset kirjat sekä tiedonannot, komission vuotuisen lainsäädäntöohjelman, muut lainsäädännön suunnittelua tai poliittista strategiaa koskevat asiakirjat sekä vuotuisen selvityksen perustuslakisopimuksen I-11 artiklan soveltamisesta. Komissio toimittaa parlamenteille myös siltä lähtöisin olevat esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädöksiksi sekä muutetut esityksensä samanaikaisesti kuin se lähettää ne Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Euroopan parlamentti toimittaa siltä lähtöisin olevat esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädöksiksi ja muutetut esityksensä suoraan kansallisille parlamenteille. Neuvosto puolestaan toimittaa jäsenvaltioiden ryhmältä, unionin tuomioistuimelta, Euroopan keskuspankilta tai Euroopan investointipankilta lähtöisin olevat esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädöksiksi sekä niiden muutokset kansallisille parlamenteille. Myös Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselmat ja neuvoston kannat toimitetaan kansallisille parlamenteille heti niiden tultua hyväksytyiksi. Lisäksi kansallisille parlamenteille toimitetaan suoraan neuvoston istuntojen esityslistat ja käsittelyn tulokset, perustuslakisopimuksen IV-443 artiklan tarkoittamat ehdotukset sopimuksen muuttamiseksi, IV-444 artiklan tarkoittamat Eurooppa-neuvoston aloitteet eurooppapäätöksiksi sekä tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset. Näistä ainoastaan komission vihreät ja valkoiset kirjat sekä tiedonannot toimitetaan nykyisen parlamenttipöytäkirjan mukaisesti suoraan kansallisille parlamenteille. Näin kansallisille parlamenteille suoraan toimitettavien asiakirjojen määrä kasvaa perustuslakisopimuksen myötä moninkertaiseksi.

Toissijaisuusperiaatteen valvonta kohdistuu perustuslakisopimuksen mukaan edellä mainituista asiakirjoista ainoastaan esityksiin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädöksiksi sekä kyseisten esitysten muutoksiin. Esityksiin tulee liittää selvitys, jonka perusteella toissijaisuusperiaatteen noudattamista voidaan arvioida. Kansalliset parlamentit voivat kuuden viikon kuluessa

esityksen toimittamisesta esittää unionin toimielimille perusteltuja lausuntoja niistä syistä, joiden perusteella ne katsovat, että esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Tällöin sovellettavassa menettelyssä jokaisella kansallisella parlamentilla on kaksi ääntä, jotka jakautuvat jäsenvaltion kansallisen parlamenttijärjestelmän perusteella. Kaksikamarisessa parlamenttijärjestelmässä kummallakin kamarilla on yksi ääni. Jos pääsäännön mukaan vähintään kolmasosa jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien ja kansallisten parlamenttien kamarien kokonaisuäänimäärästä tukee näkemystä, jonka mukaan komission ehdotuksessa ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, ehdotuksen tekijän tulee tarkastella ehdotustaan uudelleen. Kun on kyse vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevasta perustuslakisopimuksen III-264 artiklan tarkoittamasta esityksestä, tämä edellytyksenä on neljäsosa äänistä. Euroopan parlamentin, neuvoston sekä esityksen tekijän velvollisuutena on ottaa huomioon kansallisten parlamenttien tai kansallisen parlamentin kamarin antamat perustellut lausunnot. Esityksen tekijä voi päättää joko pitää voimassa esityksensä, muuttaa sitä tai peruuttaa sen. Päätös on aina perusteltava. Kansallisilla parlamenteilla ei toisin sanoen ole ehdotonta oikeutta vaatia esityksen tekijää muuttamaan esitystään. Lisäksi on huomattava, että kansalliset parlamentit voivat esittää perusteltuja lausuntoja ainoastaan säädösesitysten toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta. Ne eivät siten voi esittää lausuntoja esimerkiksi esitysten suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta tai kuulumisesta unionin toimivaltaan.

Kansallisten parlamenttien harjoittama toissijaisuusperiaatteen ennakkollinen valvonta olisi täysin uusi menettely unionin toiminnassa. Parlamentit saisivat sen myötä mahdollisuuden vaikuttaa suoraan unionitason päätöksentekoon. Nykyisin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevassa pöytäkirjassa määrätään lähinnä vain periaatteista, joita unionin toimielinten tulee noudattaa toissijaisuusperiaatetta soveltaessaan. Samalla menettely lisäisi kansallisten parlamenttien EU-asioita koskevaa työmäärää, vaikka vasta käytäntö osoittaisi, kuinka paljon samanaikaisesti toteutettava päätöksenteko- ja säädösjärjestelmän uudistaminen vaikuttaisi kansallisille parlamenteille toimitettavien lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten määrään ja yksityiskohtaisuuteen. Kansallisten parlamenttien oikeus toimittaa toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämistä koskevia lausuntoja unionin toimielimille seuraa suoraan perustuslakisopimuksesta, mutta jokainen jäsenvaltio voi sisäisesti päättää menettelyistä, joita se soveltaa toissijaisuusperiaatteen valvontaan.

Toissijaisuuspöytäkirjan mukaan ainoastaan kansallinen parlamentti tai kansallisen parlamentin kamari voi toimittaa unionin toimielimille lausuntoja, joissa se arvioi, ettei esitys ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Oikeus ei siten koske esimerkiksi alueellisia parlamenteja. Sen sijaan kansallisen parlamentin tai kansallisen parlamentin kamarin olisi tarvittaessa itse järjestettävä lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien kuuleminen. Kuulemisen järjestämisen tarpeellisuuden arviointi ja mahdollisen kuulemisen muodot jäisivät jokaisessa jäsenvaltiossa päätettäväksi.

Ennakkollisen ja luonteeltaan poliittisen valvonnan rinnalla säilyy perustuslakisopimuksen mukaan kuitenkin myös toissijaisuusperiaatteen jälkikäteinen, EU:n tuomioistuimen harjoittama oikeudellinen valvonta. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus saattaa vireille kansallisen parlamenttinsa tai sen kamarin puolesta kanne, joka koskee toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämistä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen käsittelyssä. Toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan mukaan tuomioistuimella on toimivalta ratkaista nämä kanteet. Artiklan tarkoituksena on korostaa kansallisille parlamenteille perustuslakisopimuksessa annetun valvontatehtävän jatkumista vielä säädöksen antamisen jälkeenkin. Määräyksellä ei kuitenkaan perusteta jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille tai kansallisten parlamenttien kamareille suoraa kanneoikeutta, vaan kanteen vireille panijana on näissäkin tapauksissa perustuslakisopimuksen III-365 artiklan mukaisesti aina jäsenvaltio. Viittaus kansalliseen oikeusjärjestykseen merkitsee sitä, että kanteen nostamista koskevat menettelyt voidaan kussakin jäsenvaltiossa sovittaa kyseisen jäsenvaltion kansallisen oikeusjärjestyksen mukai-

seen valtioelinten suhteita koskevaan järjestelmään. Alueiden komitealle määräys sen sijaan perustaa suoran kanneoikeuden silloin, kun kyse on sellaisesta lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävästä säädöksestä, jonka hyväksyminen edellyttää sen kuulemista.

#### 3.2.4.2 Muut perustuslakisopimuksessa kansallisille parlamenteille osoitetut uudet tehtävät ja parlamenttien väliset yhteistyömuodot

Perustuslakisopimuksen mukaan jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit voivat osallistua vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen osalta arviointijärjestelmiin, jotka voivat koskea esimerkiksi unionin yhteisen politiikan toteuttamista jäsenvaltioissa. Lisäksi kansalliset parlamentit osallistuvat Europolin poliittiseen valvontaan sekä Eurojustin toiminnan arviointiin. Kansallisille parlamenteille annetaan perustuslakisopimuksen nojalla myös tietoja neuvoston yhteyteen perustettavan operatiivista yhteistyötä ja kansallisten viranomaisten toiminnan yhteensovittamista edistävän pysyvän komitean työstä. Kansallisten parlamenttien osallistumisoikeudet vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen valvonnassa ja arvioinnissa saivat tarkemman sisältönsä perustuslakisopimuksen voimaantulon jälkeen annettavien eurooppalakien kautta. Mahdollisia osallistumisen muotoja voisivat olla esimerkiksi säännönmukaisten raporttien toimittaminen kansallisille parlamenteille ja niihin liittyvä parlamenttien lausunnonanto-oikeus sekä ajoittaisten parlamenttikokousten järjestäminen.

Perustuslakisopimuksella annetaan kansallisille parlamenteille erityisasema IV-444 artiklan tarkoittamassa sopimuksen yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä. Jokainen kansallinen parlamentti saa käytännössä veto-oikeuden estää määränemistöpäätöksentekoon tai tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen siirtymistä jollakin alalla koskevan eurooppapäätöksen tekeminen. Yksinkertaistettua tarkistusmenettelyä tarkastellaan erikseen luvussa 3.2.7.

Perustuslakisopimuksessa tunnustetaan valmistelukunnan eli konventin asema perussopimusmuutosten säännönmukaisena valmisteluelimenä. Kansallisten parlamenttien edustajien määrästä valmistelukunnassa ei ole erityistä määräästä

Parlamenttipöytäkirjan mukaan Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit sopivat yhdessä parlamenttien välisen tehokkaan ja säännöllisen yhteistyön järjestämisestä ja edistämisestä Euroopan unionissa. Unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssi (COSAC) voi saattaa aiheellisina pitämänsä näkemykset Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission tietoon. Konferenssi edistää muun muassa kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välistä tietojen ja parhaiden toimintatapojen vaihtoa myös niiden erikoisvaliokuntien välillä. Konferenssi voi myös järjestää parlamenttien välisiä kokouksia tietyistä aiheista, etenkin keskustellakseen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksistä, yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka mukaan luettuna. Konferenssin näkemykset eivät sido kansallisia parlamenteja eivätkä määrää ennalta niiden kantaa. Pöytäkirjan määräykset tunnustavat nykyisessä perussopimuksessa olevan COSAC-konferenssin aseman ja luovat jossain määrin uudistetun viitekehyksen parlamenttien väliselle yhteistyölle.

#### 3.2.4.3 Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta

Kansallisten parlamenttien aseman vahvistaminen unioniasioden valmistelussa vastaa pääosin Suomen näkemyksiä. Suomi suhtautui myönteisesti toissijaisuusperiaatteen valvonnan tehostamiseen ja nimenomaan kansallisten parlamenttien rooliin valvonnan suorittajana. Luonteeltaan poliittista, säädösvalmistelun alkuvaiheeseen sijoittuvaa toissijaisuusperiaatteen noudattamisen ennako-

valvontaa Suomi piti hyvänä ratkaisuna. Suuri valiokunta korosti myös sitä, että toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan on oltava mahdollista koko lainsäädäntöprosessin ajan (SuVL 2/2003 vp). Erityisen onnistuneena pidettiin nimenomaisesti esiin kirjattavaa lainsäädäntöesityksen tekijän velvollisuutta pyrkiä liittämään esitykseen toissijaisuusperiaatteen valvontaa varten yksityiskohtainen selvitys esityksen taloudellisista ja lainsäädäntövaikutuksista. Eduskunnan valiokunnat suhtautuivat kuitenkin pidättyvästi ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on säännellä yksityiskohtaisesti kansallisten parlamenttien asemaa unionin tasoisin järjestelyin ja korostivat, etteivät unionin tason järjestelyt saa heikentää Suomessa perustuslain mukaisia valtioneuvoston velvollisuuksia ja eduskunnan oikeuksia (SuVL 2/2003 vp, UaVM 4/2003 vp).

Perustuslakisopimus vaikuttaisi eduskunnan toimintaan lähinnä siten, että eräissä kysymyksissä eduskunta saisi oikeuden osoittaa kannanottonsa valtioneuvoston lisäksi myös suoraan unionin toimielimille. Eduskunnan uutta, suoraan perustuslakisopimukseen perustuvaa toimivaltuutta toissijaisuusmuistutuksen tekemiseen voidaan pitää eduskunnan nykyisiin Suomen perustuslain 96 ja 97 §:n perustuviin valtuuksiin nähden täydentävänä. Uudet suorat toimivaltuudet ja muut kansallisten parlamenttien asemaa koskevat muutokset eivät vaikuttaisi eduskunnan Suomen perustuslain mukaiseen oikeuteen saada tietoja valtioneuvostolta ja vaikuttaa Suomen kannanmuodostukseen unioniasioissa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain 96 ja 97 §:n nojalla jo nyt noudatettava menettely luo ilman erillisiä institutionaalisia järjestelyjäkin hyvän perustan eduskunnan osallistumiselle unionin asioiden arvioimiseen myös toissijaisuusperiaatteen valvonnan näkökulmasta (PeVL 7/2003 vp).

Kansallisten parlamenttien mahdollisuus ilmaista kantansa suoraan EU:n toimielimille (toissijaisuuspöytäkirjan mukainen lausunto ja IV-444 artiklan mukainen menettely) olisi kuitenkin jossain määrin ongelmallinen Suomen perustuslaissa määritellyn EU-asioiden käsittelyä koskevan järjestelmän kannalta, sillä se sisältää ainakin implisiittisesti oletuksen siitä, että jäsenvaltion hallituksen ja sen kansallisen parlamentin kannat voisivat joissain kysymyksissä erota. Tässä yhteydessä olisi-kin syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että uudet menettelyt eivät valtiosisäisesti syrjäytä nykyisiä perustuslain 96 ja 97 §:ään perustuvia valtioneuvoston ja eduskunnan välisiä yhteistyömuotoja.

Perustuslakisopimuksen sisältämät uudistukset eduskunnan asemaan eivät edellyttäisi Suomen perustuslain muuttamista, vaan niiden edellyttämät toimenpiteet voitaisiin toteuttaa nykyisen järjestelmän puitteissa ja sisällyttämällä eduskunnan työjärjestykseen perustuslakisopimuksen kansallisia parlamenteja koskevien määräysten edellyttämät menettelytapasäännökset. Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että eduskunnan uusi tehtävä ei perustuslakiuudistuksen tavoitteiden mukaisesti kansallisena kysymyksenä edellytä perustuslain tasoista sääntelyä, vaan uudesta tehtävästä mahdollisesti aiheutuvista säännöstarpeista voidaan perustuslain 39 ja 52 §:n mukaan huolehtia eduskunnan työjärjestyksessä (PeVL 7/2003 vp). Puhemiesneuvoston ehdotusta eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta perustuslakisopimuksen voimaan tuleminen johdosta on valmisteltu puhemiesneuvoston 21.11.2003 asettamassa EU-menettelyjen tarkistustoimikunnassa. Toimikunnan mietintö valmistui 18.2.2005 (Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005).

Perustuslakisopimuksen myötä eduskunnan suoraan unionin toimielimiltä parlamenttipöytäkirjan ja toissijaisuuspöytäkirjan nojalla saamien asiakirjojen määrä moninkertaistuisi nykyisestä. Eduskunta saisi todennäköisesti runsaasti myös sellaisia eduskunnan toimivaltaan kuulumattomia tai muuten vähämerkityksisiä asiakirjoja, joita se ei kaikissa tapauksissa saa Suomen perustuslain 96 tai 97 §:n nojalla valtioneuvoston kautta. Keskeistä on, ettei toimielinten velvollisuus toimittaa kansallisille parlamenteille asiakirjoja Suomessa heikennä perustuslain mukaisia valtioneuvoston velvollisuuksia



ja eduskunnan oikeuksia. Eduskunta päättäisi itse siitä, miten se käytännössä järjestäisi suoraan toimielimiltä saatujen asiakirjojen käsittelyn.

Toissijaisuuspöytäkirjan mukainen toissijaisuusperiaatteen ennakkovalvonta olisi luonteeltaan erilaista kuin nykyiset EU-asioiden käsittelyä valtioneuvostossa ja eduskunnassa koskevat menettelyt. Suomalaisessa järjestelmässä olisi kuitenkin luontevaa, että eduskunta kuulee jatkossakin valtioneuvostoa myös toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevissa kysymyksissä Suomen perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisissa menettelyissä. Eduskunnan olisi tästä huolimatta aiheellista määritellä sisäiset menettelynsä toissijaisuusvalvonnan järjestelmällisyyden varmistamiseksi ja unionin toimielimille toimitettavan perustellun lausunnon antamista varten. Näis tä menettelyistä voitaisiin säätää eduskunnan työjärjestyksessä.

Jäsenvaltio voi toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan mukaisesti panna EU:n tuomioistuimessa vireille kanteen toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämisestä oikeusjärjestyksensä mukaisesti myös kansallisen parlamenttinsa puolesta. Käytännössä tällaiset kanteet olisivat ainakin Suomen tapauksessa todennäköisesti hyvin harvinaisia ja koskisivat lähinnä vain tilanteita, joissa unionin toimielin ei ole ottanut asianmukaisesti huomioon eduskunnan tekemää perusteltua lausuntoa ennakkovalvontavaiheessa. Toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan viittaus kansallisen oikeusjärjestyksen mukaisuuteen merkitsee sitä, että jokainen jäsenvaltio voi sovittaa kanteen nostamista koskevat menettelyt oikeusjärjestyksensä mukaiseen valtioneuvoston suhteita koskevaan järjestelmään. Suomen valtiosäännön mukaisesti olisi luontevaa, että eduskunta voisi esittää valtioneuvostolle oman kantansa, minkä jälkeen kanteen nostamisesta päättäisi valtioneuvosto. Eduskunnan tahdon mahdollisen sivuuttamisen merkitys arvioitaisiin parlamentaariseen järjestelmämme keinoin (ks. PeVM 10/1998 vp s. 28, PeVM 10/1994 vp s. 3/I, HE 318/1994 vp s. 21). Eduskunnan sisäisestä menettelystä kanteen nostamista koskevan kannan muodostamisessa voitaisiin säätää eduskunnan työjärjestyksessä.

Perustuslakisopimuksen I-42 artiklan määräykset kansallisten parlamenttien osallistumisesta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta Europolin poliittiseen valvontaan ja Eurojustin toiminnan arviointiin saivat sisältönsä vasta myöhemmin annettavien asiaa koskevien eurooppalakien kautta. Suomen eduskunnan toimivaltaan määräyksellä ei olisi merkittävää vaikutusta, koska valtioneuvoston parlamentaarinen vastuunalaisuus on tähänkin asti koskenut myös oikeus- ja sisäasioita. Eduskunnan ensisijaisena vaikuttamisen keinona säilyisi jatkossakin Suomen perustuslain mukainen osallistuminen EU:n säädösehdotusten kansalliseen valmisteluun. Asiaa tulisi arvioida erikseen myös eduskunnan kannalta edellä mainittujen eurooppalakien antamisen yhteydessä.

Valmistelukunnan eli konventin virallistaminen sopimusmuutosten valmisteluelimenä merkitsisi sitä, että myös eduskunnan edustajat osallistuisivat tulevaisuudessa sopimusmuutosten valmisteluun valmistelukunnan jäseninä. Vaikka osallistuminen tapahtuisi samalla tavalla kuin jo kokoontuneiden valmistelukuntien yhteydessä, edellyttää valmistelukunnan valmistelutehtävän kirjaaminen perustuslakisopimukseen eduskunnan konventtiin nimeämien edustajien muodollisen aseman tarkistamista. Eduskunnan nimeämien edustajien valinnasta ja muodollisesta asemasta voitaisiin säätää eduskunnan työjärjestyksessä ja sen nojalla annettavissa yleisohjeissa.

Oikeusministeriön asettama työryhmä on katsonut, että Ahvenanmaan maakuntapäiviä on pidettävä toissijaisuuspöytäkirjan mukaisena lainsäädäntövaltaa käyttävänä alueellisena parlamenttina (EU:n perustuslakisopimus ja Ahvenanmaan maakunta, työryhmämietintö 2005:9, 31.5.2005). Maakuntapäivät eivät kuitenkaan muodosta pöytäkirjan tarkoittamaa kaksikamarisen parlamenttijärjestelmän yhtä kamaria, jolla olisi käytettävissään yksi pöytäkirjan tarkoittama ääni. Työryhmän ehdotuksen mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain 59 a §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti, jossa maakuntapäivil-

le varattaisiin sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tilaisuus ilmoittaa eduskunnalle käsityksensä siitä, onko ehdotus eurooppapäätökseksi toissijaisuusperiaatteen mukainen.

### 3.2.5 Unionin politiikat ja toiminta

#### 3.2.5.1 Yleistä

Unionin politiikkoja ja toimintaa koskevassa perustuslakisopimuksen III osassa unionin politiikka-aloja koskevan pääjaottelun muodostavat yhtäältä sisäiset politiikat ja toimet (III osasto) sekä toisaalta unionin ulkoinen toiminta (V osasto). Vastaavaa jaottelua noudatetaan myös seuraavassa unionin politiikkoja ja toimintaa koskevassa käsittelyssä. Unionin sisäiset politiikat ja ulkoinen toiminta eivät kuitenkaan muodosta toisiinsa nähden erillisiä kokonaisuuksia, vaan niillä on myös sopimusjärjestelmän tasolla monia yhtymäkohtia. Esimerkkinä voidaan mainita perustuslakisopimuksen III osan I osaston yleisesti sovellettavat määräykset, jotka soveltuvat sekä sisäisten politiikkojen ja toimien että unionin ulkoisen toiminnan alalla. Yleiset määräykset koskevat muun ohella niin sanottuja horisontaalisesti sovellettavia periaatteita. Koska viimeksi mainituissa on kysymys ennen kaikkea unionin toimivallan käyttöä määrittävistä periaatteista, on niitä käsitelty erikseen edellä luvussa 3.2.1.4.4.

Sisäiset politiikat on seuraavassa jaoteltu uusiin oikeusperustoihin ja politiikka-aloihin (3.2.5.2.1), vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen (3.2.5.2.2) sekä muita aloja koskeviin politiikkoihin (3.2.5.2.3). Koska perustuslakisopimukseen sisältyy viimeksi mainittujen osalta olennaisesti vähemmän muutoksia nykytilaan verrattuna, ei kyseisiä aloja ole tarkoituksenmukaista käsitellä yhtä yksityiskohtaisesti.

#### 3.2.5.2 Sisäiset politiikat ja toimet

##### 3.2.5.2.1 Uudet oikeusperustat ja politiikka-alat

###### *Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut*

Perustuslakisopimuksen mukaan niin sanotuilla yleistä taloudellista etua koskevilla palveluilla on erityisasema unionin toiminnassa. Vaikka sopimus ei sisälläkään kyseisten palvelujen määritelmää, kysymys on lähtökohtaisesti sellaisista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tuotetuista palveluista, joiden tuottamista ja toimittamista koskevassa sääntelyssä esimerkiksi alueellisten tai sosiaalisten näkökohtien huomioon ottaminen on perusteltua. Perustuslakisopimuksen III-122 artiklan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden tulee kunkin toimivaltansa mukaisesti huolehtia siitä, että tällaiset palvelut toimivat niille asetetun tehtävän täyttämisen kannalta asianmukaisten periaatteiden sekä erityisesti riittävien taloudellisten ja rahoituksellisten edellytysten pohjalta. Kysymys on horisontaalisesta, perustuslakisopimuksen koko soveltamisalalla noudatettavasta periaatteesta. Lisäksi yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevat eräät muut perustuslakisopimuksen määräykset, joiden soveltamista III-122 artiklan yleismääräyksellä ei rajoiteta.

Yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen aseman huomioon ottamista koskeva velvoite vastaa nykyistä SEY 16 artiklaa. Tärkeimpänä muutoksena nykytilaan verrattuna perustuslakisopimuksen III-122 artikla sisältää kuitenkin nimenomaisen oikeusperustan, jonka nojalla unioni voi määritellä eurooppalailla yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen toimintaa sääntelevät periaatteet sekä niitä koskevat taloudelliset ja rahoitukselliset edellytykset. Määräys perustaa toisin sanoen unionille toimivallan antaa luonteeltaan horisontaalista sääntelyä yleistä taloudellista etua koskevista palvelu-

luista, mukaan lukien kyseisten palvelujen rahoitusta koskevat ehdot. Sääntelyn ei edellytetä kytkeytyvän perustuslakisopimuksen muiden määräysten nojalla toteutettaviin toimenpiteisiin, ja oikeusperustaa voidaan näin ollen käyttää myös aloilla, joita unionin sisämarkkina- tai muu lainsäädäntö ei koske. Toisaalta uudella oikeusperustalla ei rajoiteta mahdollisuuksia toteuttaa yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin liittyviä toimenpiteitä perustuslakisopimuksen erityismääräysten nojalla. Toimivallan luonteen osalta kysymys on unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Päätöksentekomenettely on tavanomainen lainsäätämisyjärjestys.

Hallitustenvälisissä konferenssissa perustuslakisopimuksen III-122 artiklaa täydennettiin kahdella määräyksen soveltamisalaa kaventavalla kirjauksella. Ensimmäisen mukaan velvollisuus ottaa huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen asema ei rajoita perustuslain I-5 artiklaan sisältyvien, unionin ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita koskevien periaatteiden soveltamista. Toisen mukaan kyseisiä palveluja koskevien periaatteiden ja edellytysten määrittelyllä ei rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja rahoittaa tällaisia palveluja perustuslakisopimuksen muiden määräysten mukaisesti. Muutosten taustalla oli useiden jäsenvaltioiden kielteinen tai varauksellinen suhtautuminen yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevaan uuteen oikeusperustamääräykseen. Vaikka muutokset nähtiin poliittisesti tärkeiksi, niiden oikeudellista merkitystä on vaikea ennakoita.

#### *Teollis- ja tekijänoikeudet*

Perustuslakisopimuksen sisämarkkinoita koskevaan lukuun sisältyy uusi oikeusperusta (III-176 artikla), jonka tarkoituksena on mahdollistaa teollis- ja tekijänoikeuksien eurooppalaisen suojan luominen. Määräyksen nojalla voidaan toteuttaa kyseisen päämäärän saavuttamiseksi toimenpiteitä teollis- ja tekijänoikeuksien yhdenmukaisen suojan varmistamiseksi unionissa sekä keskitettyjen luvananto-, koordinointi- ja valvontajärjestelmien muodostamiseksi unionin tasolla. Kysymys on unionin ja jäsenvaltioiden jaetusta toimivallasta. Päätöksentekomenettely on tavanomainen lainsäätämisyjärjestys. Eurooppalaista suojaa koskevista kielijärjestelyistä säädettäisiin kuitenkin neuvoston eurooppalailla, jonka hyväksymisestä neuvosto päättäisi yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Nykyisten perussopimusten mukaan muiden kuin jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämistä tarkoittavien toimenpiteiden toteuttaminen SEY 94 ja 95 artiklan nojalla ei ole mahdollista, vaikka kysymys olisikin sisämarkkinoita koskevista toimenpiteistä. Nimenomaisen oikeusperustan puuttuessa myös teollis- ja tekijänoikeuksia koskevat, jäsenvaltioiden kansallisia järjestelmiä täydentävät lainsäädäntötoimet on jouduttu toteuttamaan SEY 308 artiklan nojalla. Uusi oikeusperusta vähentäisi tarvetta käyttää viimeksi mainittua määräystä teollis- ja tekijänoikeuksien eurooppalaista suojaa koskevien lainsäädäntötoimien oikeusperustana.

#### *Avaruusala*

Perustuslakisopimuksessa tutkimusta ja teknologian kehittämistä koskevien määräysten yhteyteen on sisällytetty määräykset eurooppalaisesta avaruuspolitiikasta ja sen kehittämiseksi tarvittavista toimenpiteistä (III-254 artikla). Unionin avaruuspolitiikan päämääränä on edistää tieteellistä ja teknistä kehitystä sekä teollisuuden kilpailukykyä unionissa. Toimivaltaluokittelussa avaruusala kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Jaettua toimivaltaa koskevasta pääperiaatteesta poiketen unionin toimivallan käyttäminen ei kuitenkaan estä jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa. Päätöksentekomenettely on tavanomainen lainsäätämisyjärjestys.

Koska unionin nykyiset perussopimukset eivät sisällä avaruusalaan koskevia nimenomaisia sopimusmääräyksiä, toimenpiteitä on toteutettu yhtäältä EY-sopimuksen tutkimusta ja teknologian kehittämistä koskevien määräysten pohjalta sekä toisaalta SEY 308 artiklan nojalla. Nimenomaisen oikeusperustan sisällyttämisellä perussopimukseen voidaan katsoa olevan paitsi unionin toimintaedellytyksiä parantava myös sopimusta selkeyttävä vaikutus.

### *Energia*

Perustuslakisopimuksen III-256 artikla sisältää määräykset unionin energiapolitiikasta. Määräyksen nojalla toteutettavilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan energiamarkkinoiden toimivuus ja energian toimitusvarmuus unionissa. Niin ikään pyrkimyksenä on edistää energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä. Toimivaltaluokittelussa energia kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan.

Energiahuollon järjestäminen ja siihen liittyvät kysymykset on perinteisesti mielletty valtion keskeisiin tehtäviin kuuluviksi. Perustuslakisopimusta valmisteltaessa nimenomainen energiaa koskeva oikeusperusta herättikin sopimukseen sisällytetyistä uusista oikeusperustoista selvästi eniten keskustelua ja eräissä jäsenvaltiossa suoranaista vastustusta. Pitkästi tästä syystä III-256 artiklan unionille perustama toimivalta on määritelty sangen tarkkarajaisesti. Määräyksen nojalla toteutettavilla toimenpiteillä tulee olla liityntä sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan, ja niiden tulee ottaa huomioon ympäristön säilyttämistä ja sen tilan parantamista koskevat vaatimukset. Toimenpiteillä ei voida vaikuttaa jäsenvaltion oikeuteen määrittellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdot, niiden eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin tai energiahuollon yleiseen rakenteeseen. Niin ikään HVK:ssa tehdyn muutoksen seurauksena etupäässä verotuksellisista toimenpiteistä säädettäisiin tavanomaisen lainsäätämisyjärjestyksen asemesta neuvoston eurooppalailla, jota koskevan ratkaisunsa neuvosto tekee yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan. HVK:ssa III-256 artiklaan lisätyn rajoituksen mukaan määräyksellä unionille annettava toimivalta ei kuitenkaan rajoita perustuslakisopimuksen muiden määräysten soveltamista. Siten esimerkiksi energiavarojen hyödyntämisen ehtoja, energialähteiden valintaa tai energiahuollon yleisiä rakenteita koskevien toimenpiteiden rajaaminen III-256 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle ei vaikuta unionin toimivaltaan säännellä näitä kysymyksiä muiden oikeusperustamääräysten, kuten esimerkiksi ympäristöä koskevan III-234 artiklan 2 kohdan nojalla.

Nykyisen EY-sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan u alakohdan mukaan yhteisön toimintaan sisältyy muun ohella toimenpiteet energian alalla. Unionin nykyiset perussopimukset eivät kuitenkaan sisällä nimenomaista oikeusperustaa kyseisten toimenpiteiden toteuttamiseksi, vaan yhteisön tähänastiset toimet energian alalla ovat perustuneet etenkin EY-sopimuksen sisämarkkinoita (95 artikla), Euroopan laajuisia verkkoja (154 artikla) ja ympäristöä (175 artikla) koskeviin määräyksiin sekä 308 artiklaan.

### *Matkailu*

Perustuslakisopimuksen III-281 artikla perustaa unionille toimivallan toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa täydentäviä toimenpiteitä matkailun alalla. Toiminnan tavoitteena on erityisesti edistää alalla toimivien unionissa sijaitsevien yritysten kilpailukykyä kannustamalla niiden kehittämiseksi suotuisan ympäristön luomista ja tukemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Toimivallan luonteen puolesta matkailu kuuluu aloihin, joilla unioni voi toteuttaa tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia. Päätöksentekomenettely on tavanomainen lainsäätämisyjärjestys.

Nykyisin matkailun alan toimet mainitaan energian tavoin EY-sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan u alakohdassa, mutta sopimus ei sisällä muita nimenomaisia matkailua koskevia määräyksiä. Nimenomaisen oikeusperustan puuttuessa asiaa koskevia yksittäisiä toimenpiteitä on toteutettu sopimuksen muiden määräysten, esimerkiksi SEY 308 artiklan nojalla. Konventin ehdotus ei sisältänyt matkailua koskevia määräyksiä, vaan nämä lisättiin perustuslakisopimukseen vasta HVK:ssa.

### *Urheilu*

Perustuslakisopimuksen yleissivistävää koulutusta, nuorisoa ja urheilua koskevaan III-282 artiklaan sisältyy nimenomainen urheiluun liittyvät toimet mahdollistava oikeusperusta. Urheilun alalla unionin toiminnan tavoitteena on edistää urheilukilpailujen rehellisyyttä ja avoimuutta ja urheilusta vastaavien järjestöjen välistä yhteistyötä sekä suojella urheilijoiden, erityisesti nuorten urheilijoiden, fyysistä ja henkistä koskemattomuutta. Toiminnassa tulee ottaa huomioon urheilun erityispiirteet, vapaaehtoisuuteen perustuvat rakenteet sekä yhteiskunnallinen ja kasvatuksellinen tehtävä. Toimivaltaluokittelussa urheilu kuuluu aloihin, joilla voidaan toteuttaa tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia. Eurooppalait ja -puitelait annetaan tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä

Koska unionin nykyiset perussopimukset eivät sisällä urheilua koskevaa nimenomaista oikeusperustaa, liikuntaa koskevat toimenpiteet on toteutettu EY-sopimuksen muita politiikka-aloja koskevien määräysten nojalla. Tähän on useissa tapauksissa liittynyt tulkinnanvaraisuuksia, ja kaavailtu oikeusperusta on eräissä tapauksissa osoittautunut riittämättömäksi. Nimenomaisella oikeusperustamääräyksellä voitaisiin myötävaikuttaa kansalaistoimintaan perustuvan urheilun kehittymiseen ja edistää sen kasvatuksellista ja yhteiskunnallista merkitystä sekä urheilun eurooppalaisia erityispiirteitä. Oikeusperusta antaisi pohjan myös urheilua koskevien toimintaohjelmien rahoitukselle.

### *Pelastuspalvelu*

Perustuslakisopimus sisältää nimenomaiset määräykset pelastuspalvelusta (III-284 artikla). Määräysten tarkoituksena on kannustaa jäsenvaltioita keskinäiseen yhteistyöhön luonnonmullistusten tai ihmisen aiheuttamien suuronnettomuuksien estämistä ja niiltä suojautumista koskevien järjestelmien tehostamiseksi.. Unionin toteuttamat toimet voivat koskea jäsenvaltioiden (kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason), unionin sekä kansainvälisen tason toimintaa. Toimivaltaluokittelussa pelastuspalvelu kuuluu aloihin, joilla voidaan toteuttaa tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimia. Päätöksentekomenettelyä on tavanomainen lainsäätämisyjärjestys.

Unionin nykyisiin perussopimuksiin ei sisälly nimenomaista pelastuspalvelua koskevaa oikeusperustaa, vaan kyseisen alan toimenpiteet mainitaan yksinomaan EY-sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan u alakohdassa. Pelastuspalvelualaa koskevan sääntelyn toteuttamista ja koordinoimista onkin vaikeuttanut se, että sovellettaviksi ovat tulleet useaa eri politiikka-alaa koskevat perussopimuksen määräykset. Nimenomaisilla pelastuspalvelua koskevilla määräyksillä voidaankin katsoa olevan paitsi unionin toimintaedellytyksiä parantava myös kyseisen alan toimintaa selkeyttävä vaikutus.

Pelastuspalveluyhteistyöhön vaikuttaa myös perustamissopimuksen I-43 artikla eli yhteisvastuulauseke, joka koskee terrorismia sekä luonnon ja ihmisten aiheuttamia onnettomuuksia. Yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanosääntöjä on tarkennettu III-329 artiklassa. Näiden lisäksi yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat säännöt vaikuttavat pelastuspalveluyhteistyöhön unionin ulkopuolelle kohdistuvissa toimissa.

### *Hallinnollinen yhteistyö*

Perustuslakisopimuksen III-285 artikla sisältää määräykset hallinnollisesta yhteistyöstä. Kysymys on unionin toimista, joiden tarkoituksena on tukea jäsenvaltioiden pyrkimyksiä parantaa hallinnollista valmiuttaan unionin oikeuden täytäntöönpanemiseksi. III-285 artikla on toissijainen perustuslakisopimuksen muihin hallinnollista yhteistyötä koskeviin määräyksiin nähden, eikä sillä rajoiteta komission oikeuksia ja velvollisuuksia unionioikeuden täytäntöönpanon valvojana. Toimivalta- luokittelussa hallinnollinen yhteistyö kuuluu aloihin, joilla voidaan toteuttaa tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia. Päätöksentekomenettelynä on tav anomainen lainsäätämisyjärjestys.

Jo nykyisin unionilla on käytössä luonteeltaan ei-sitovia ohjelmia, joiden tarkoituksena on edistää jäsenvaltioiden hallintojen välistä yhteistyötä unionilainsäädännön toimeenpanossa. Hallinnollista yhteistyötä koskevan määräyksen tarkoituksena on luoda asianmukainen oikeudellinen perusta tämänkaltaisille toimille, joita nykyisin voidaan toteuttaa vain yhteisen ohjelman kautta.

#### *Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta*

Useat jäsenvaltiot, Suomi mukaan lukien, suhtautuivat varauksellisesti yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevaan uuteen oikeusperustaan. Valtioneuvoston kannan mukaan (VNS 2/2003 vp), johon eduskunnan ulkoasiainvaliokunta yhtyi (UaVM 4/2003 vp), julkisten palveluvelvoitteiden asema unionin sisämarkkinalainsäädäntöä kehitettäessä olisi ollut mahdollista turvata perussopimukseen nykyisin sisältyvien määräysten puitteissa. Perustuslakisopimuksen III-122 artiklan nojalla toteutettavien toimenpiteiden sisältöä on vaikea arvioida ennakoita jo pelkästään määräyksen kattamien palvelujen määritelmää koskevien näkemyserojen vuoksi. III-122 artiklaan HVK:ssa tehdyt muutokset eivät täysin tyydyttävällä tavalla poista määräyksen soveltamisalaan liittyvää tulkinnanvaraisuutta.

Teollis- ja tekijänoikeuksien eurooppalaisen suojan luomista koskeva uusi oikeusperusta palvelee Suomen tavoitetta, jonka mukaan perustuslakisopimuksen I-18 artiklan joustolausekkeen käytön tulisi rajoittua vain poikkeuksellisiin tilanteisiin (VNS 2/2003 vp ja UaVM 4/2003 vp). Määräys myös yksinkertaistaa ja selkeyttää perussopimuksia.

Vaikka Suomen tavoitteena oli energian toimitusvarmuutta koskevien kysymysten sulkeminen unionin toimivallan ulkopuolelle (VNS 2/2003 vp ja UaVM 4/2003 vp), on perustuslakisopimuksen energiaa koskeva määräys sanamuodoltaan tarkkarajaisena Suomen hyväksyttävissä osana perussopimusten yksinkertaistamista ja selkeyttämistä. Määräyksellä ei luoda oikeusperustaa, jonka nojalla Suomi voitaisiin velvoittaa luopumaan ulkomaisen ydinjätteen käsittelyn, varastoinnin ja sen pysyväksi tarkoitettujen sijoittamisen Suomessa kieltävästä lainsäädännöstä.

Pelastuspalvelua koskeva nimenomainen oikeusperusta sisällytettiin konventin ehdotukseen Suomen edustajien aloitteesta (VNS 2/2003 vp). Valtioneuvosto kannatti myös hallinnollista yhteistyötä koskevaa nimenomaista oikeusperustaa ja oli valmis hyväksymään avaruusala ja urheilua koskevat uudet oikeusperustat (VNS 2/2003 vp). Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta yhtyi näiltä osin valtioneuvoston kantaan (UaVM 4/2003 vp).

#### 3.2.5.2.2 Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue

##### *Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevat tavoitteet ja keskeiset periaatteet*

Perustuslakisopimuksen mukaan Euroopan unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja. Tämä on unionin keskeinen tavoite, joka mainitaan sopimuksen I-3 artiklassa yhdessä sisämarkkinoiden toteuttamista koskevan tavoitteen kanssa. Vapau-

den, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevat määräykset sisältyvät sopimuksen I-42 artiklaan ja III osan III osaston IV lukuun.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue merkitsee ensinnäkin henkilöiden vapaan liikkuvuuden takaamista ilman sisäraajatarkastuksia ja yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita sekä ulkora-javalvontaa koskevan politiikan kehittämistä. Toiseksi alueen politiikoilla, erityisesti yksityisoikeudellisella yhteistyöllä, helpotetaan oikeussuojan saatavuutta rajatylittävissä tilanteissa. Kolmanneksi unioni pyrkii vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen alaan kuuluvalla poliisiyhteistyöllä ja rikosoikeudellisella yhteistyöllä varmistamaan kansalaisilleen korkean turvallisuustason.

Keskeistä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaa uudistusta perustuslakisopimuksessa merkitsee nykyisen EU-sopimuksen mukaisen pilarirakenteen purkaminen. Nykyisin viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka, muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka sekä oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa kuuluvat yhteisösopimuksen (unionin I pilarin) alaisuuteen. Poliisiyhteistyö ja rikosoikeudellinen yhteistyö taas muodostavat EU-sopimuksen III pilarin, jonka alalla sovellettavat periaatteet, menettelyt ja oikeudelliset välineet eroavat monin kohdin yhteisösopimuksen alalla noudatettavista. Perustuslakisopimuksessa kaikki vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvät määräykset sijoitetaan yhdeksi kokonaisuudeksi. Samalla poliisiyhteistyö ja rikosoikeudellisen yhteistyö siirretään osaksi perustuslakisopimuksen yleistä oikeudellista viitekehystä, kun yhteisöoikeuden keskeisiä tekijöitä (kuten komission aloiteoikeus, määränemistöpäätöksenteko neuvostossa, Euroopan parlamentin asema, EU-tuomioistuimen toimivalta) aletaan soveltaa pääsääntöisesti myös poliisiyhteistyöhön ja rikosoikeudelliseen yhteistyöhön. Muutosta voidaan kuvata kyseisten alojen yhteisöllistämisenä. Samalla kuitenkin myös jäsenvaltioiden sisäinen täysivaltaisuus poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla on haluttu turvata jäljempänä selostettavin keinoin.

Perustuslakisopimuksen mukaan koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen, mukaan lukien poliisiyhteistyö ja rikosoikeudellinen yhteistyö, soveltuvat sopimuksen I osan yleiset määräykset unionin tavoitteista, toimivallasta ja sen käytöstä, joskin sopimuksen I-42 artiklaan sisältyy eräitä kyseistä alaa koskevia erityismääräyksiä.

Suurin muutos perustuslakisopimuksessa nykytilaan verrattuna koskee poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä, joka vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen muiden osa-alueiden tavoin kuuluu unionin ja jäsen-valtioiden jaettuun toimivaltaan. Poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevat perustuslakisopimuksessa unionin oikeuden yleiset periaatteet sekä unionin toimivaltaa ja sen käyttöä koskevat periaatteet, kuten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate. Niin ikään sopimuksen I-18 artiklan joustolauseke sekä tiiviimpää yhteistyötä koskevat erityissäännöt soveltuvat kyseisellä alalla. Poliisiyhteistyössä ja rikosoikeudellisessa yhteistyössä nykyisin käytettyjen erityisten oikeudellisten välineiden – yhteisten kantojen, puitepäätösten, päätösten ja yleissopimusten - tilalla ovat unionin kaikille politiikoille yhteiset säädöstyypit.

Yleisemminkin koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen alalle ulotetaan perustuslakisopimuksessa unionin toimintaa koskevat yleiset määräykset liittyen mm. tavanomaisen lainsäätämisen järjestyksen asemaan pääsääntöisenä päätöksentekomenettelynä, komission aloiteoikeuteen ja sen tehtävään sopimuksen noudattamisen valvojana sekä ns. komitologian käyttöön unionioikeuden täytäntöönpanossa. Niin ikään Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaa koskevia yleisiä periaatteita sovelletaan eräin poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevin poikkeuksin koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, mitä voidaan pitää erityisesti perusoikeus- ja muun oikeusturvan kannalta merkittävänä uudistuksena. EY-sopimukseen sisältyvien oikeus- ja sisäasioiden osalta kaikki nykyiset erityiset tuomioistuimen toimivaltaa koskevat määräykset pois-

tuvat, ja yleinen järjestelmä tulee niiden osalta sovellettavaksi kaikilta osin. Myös EU-sopimuksen poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevat erityiset menettelyt poistuvat yhtä poikkeusta lukuun ottamatta. Unionin tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle jää edelleen poliisiviranomaisten ja muiden lain noudattamista valvovien viranomaisten toteuttamien toimien oikeellisuuden ja suhteellisuuden arviointi sekä jäsenvaltion velvollisuuksien täyttämisen arviointi yleisen järjestyksen ylläpitämisen ja sisäisen turvallisuuden suojaamisen osalta.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevissa perustuslakisopimuksen määräyksissä on etenkin poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön osalta pyritty ottamaan huomioon kyseisen politiikka-alan erityispiirteet, jotka liittyvät jäsenvaltioissa viranomaisten julkisen vallan käyttöön sekä yleisemminkin valtion (sisäiseen) täysivaltaisuuteen. Ensinnäkin Eurooppa-neuvoston roolia unionin toiminnan suunnannäyttäjänä korostetaan: Eurooppa-neuvosto määrittelee lainsäädännön ja operatiivisen toiminnan suunnittelun strategiset suuntaviivat. Toiseksi jäsenvaltiot osallistuvat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien politiikkojen täytäntöönpanon arviointimenettelyyn. Poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla kansalliset parlamentit osallistuvat suoraan Europolin ja Eurojustin toiminnan valvontaan sekä valvovat normaalia laajemmin toimivaltuuksin toissijaisuusperiaatteen toteutumista. Lisäksi poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alueella yhtä neljäosaa jäsenvaltioista edustavalla jäsenvaltioiden ryhmällä on komission ohella aloiteoikeus.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen erityispiirteet on otettu huomioon perustuslakisopimuksessa myös unionin toimivaltaa ja sen käyttöä koskevilla erityisillä rajauksilla. Peruslähtökohdana on, että unionin toiminnan tulee kunnioittaa jäsenvaltioiden eri oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä. Vastuu yleisen järjestyksen ylläpitämisestä ja sisäisen turvallisuuden suojaamisesta on yksiselitteisesti jäsenvaltioilla, eikä Euroopan unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa tutkia tältä osin jäsenvaltion viranomaisten toimia.

Perustuslakisopimuksella myös selkiytetään yleisellä tasolla eroa unionin lainsäädännöllisen toiminnan ja unionin puitteissa toteutettavan jäsenvaltioiden viranomaisten välisen käytännön operatiivisen yhteistyön välillä. Operatiivinen yhteistyö on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella ja etenkin sen sisäistä turvallisuutta koskevilla aloilla käytettävä erityinen yhteistyömuoto, jolla viitataan jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten ja muiden lainvalvontaviranomaisten sekä oikeusviranomaisten väliseen yhteistyöhön rajat ylittävissä rikosasioissa. Sopimuksella perustetaan erityinen sisäisen turvallisuuden komitea operatiivisen yhteistyön edistämiseksi ja tehostamiseksi.

Pilarijaon purkaminen ja niin sanottua yhteisömenetelmää vastaavien periaatteiden käyttöönotto myös poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla ei itsessään merkitse toimivallan siirtoa jäsenvaltioilta unionille. Kyseiset muutokset eivät kuitenkaan voi olla vaikuttamatta unionin toimivallan luonteeseen, sen käytön muotoihin ja toimivallan käytöstä seuraaviin oikeudellisiin vaikutuksiin esimerkiksi sitä kautta, että EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut yhteisöoikeuden yleiset periaatteet tulevat koskemaan myös poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä. Rakenteeltaan yhtenäisen perussopimuksen myötä niin ikään esimerkiksi I-18 artiklan joustolausekkeen soveltamisala verrattuna nykyiseen SEY 308 artiklaan laajenee koskemaan myös poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä. Näistä muutoksista unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon on sen sijaan erotettava muutokset, jotka seuraavat välittömästi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen eri politiikka-aloja koskeviin määräyksiin tehtävistä tarkistuksista tai kokonaan uusista kyseisiä aloja koskevista oikeusperustamääräyksistä. Perustuslakisopimuksen vaikutusta unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjakoon vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen politiikkalohkolla arvioidaan erikseen jäljempänä.



Oikeus- ja sisäasioiden erityispiirre on eräiden jäsenvaltioiden asemaan liittyvät poikkeusjärjestelyt sekä eräiden unionin ulkopuolisten valtioiden osallistuminen unionin säännöstöön. Perustuslakisopimus ei muuta Irlantia, Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Tanskaa koskevien poikkeusjärjestelyjen perusteita. Perustuslakisopimus ei myöskään vaikuta Schengeniin liittymistä koskeviin määräyksiin, joiden mukaan säännösten täysimääräinen soveltaminen ja sisärajatarkastusten poistaminen edellyttää uusien jäsenvaltioiden kohdalla erillistä neuvoston päätöstä.

#### *Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen politiikat*

Unionin yhteisen rajavalvontapolitiikan tavoitteena on alue, jonka sisällä henkilöt voivat liikkua kansalaisuudestaan riippumatta vapaasti ilman rajatarkastuksia, sekä yhdenmetyt ulkorajojen valvontajärjestelmän kehittäminen. Viimeksi mainittu ei kuitenkaan merkitse Euroopan unionin rajavalvontaviranomaisen perustamista jäsenvaltioiden vastuulla olevan rajavalvontatoiminnan tilalle. Yhdenmetyt ulkorajojen valvontajärjestelmätavoite sisältyy jo nykyiseen EY-sopimukseen. Rajavalvontapolitiikan toteuttamisessa keskeisessä asemassa ovat viranomaisten operatiivinen yhteistyö ja sitä koskevat unionin toimenpiteet sekä viisumipolitiikka.

Nykyinen EU:n turvapaikka-asioita koskeva politiikka on käsittänyt pääasiassa alan vähimmäis-sääntöjen antamista. Perustuslakisopimuksen mukaan unioni antaisi säännöksiä, jotka koskevat yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää. Unionin turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskevan yhteisen politiikan tarkoituksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. Poliittikan soveltamisessa tulee ottaa huomioon kansainvälisten sopimusten, muun muassa pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen ja pöytäkirjan (SopS 77 - 78/1968), vaatimukset.

Yhteisellä maahanmuuttopolitiikalla pyritään varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta, laillisesti unionin alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan ehkäiseminen ja tehostettu torjunta. Perustuslakisopimus sisältää myös uuden oikeusperustan laillisesti unionin alueella oleskelevien ihmisten kotouttamista koskevia kannustus- ja tukitoimenpiteitä varten. Ihmiskaupan torjuntaa koskevia toimenpiteitä voidaan täydentää myös rikosoikeudellisen yhteistyön avulla. Unionilla ei kuitenkaan perustuslakisopimuksen mukaan ole toimivaltaa päättää siitä, kuinka paljon kolmansista maista tulevia kolmansien maiden kansalaisia päästetään unionin jäsenvaltioiden alueelle hakemaan työtä palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana.

Verrattuna nykyisiin EY-sopimuksen turvapaikka-, rajavalvonta ja maahanmuuttopolitiikkaa koskeviin määräyksiin perustuslakisopimus yksinkertaistaa kyseisiä oikeusperustoja ja yhtenäistää sovellettavia päätöksentekomenettelyjä. Sopimuksella vahvistetaan jo nykyisin yleisperiaatteena sovellettava jäsenvaltioiden solidaarista ja oikeudenmukaista vastuunjakoja koskeva periaate sisältäen myös sen rahoitusvaikutukset (ns. solidaarisuuslauseke). Perustuslakisopimuksen rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevilla määräyksillä ei laajenneta unionin toimivaltaa merkittävästi nykyiseen verrattuna, vaan muutokset merkitsevät lähinnä nykyisen toimivallanjaon selkiyttämistä.

Yksityisoikeuden alalla tehtävässä yhteistyössä unionin toiminnan päätavoitteena on varmistaa tuomioistuinten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteutuminen rajatylittävissä tilanteissa henkilöiden oikeussuojan parantamiseksi. Perustuslakisopimuksella ei laajenneta merkittävästi unionin toimivaltaa nykyisestä.

Myös rikosoikeuden alalla toteutettavan yhteistyön osalta perustuslakisopimuksessa on pääperiaatteen kirjattu päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaate. Sopimuksessa unionille annetaan toimivalta säätää rikosoikeudellista menettelyä koskevista vähimmäissäännöistä sikäli kuin se on tarpeen tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen sekä poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön helpottamiseksi rajatylittävissä rikosasioissa. Perustuslakisopimuksessa määritellään lähtökohtaisesti tyhjentävästi ne rikosasioiden käsittelyn osatekijät, jotka päätösten vastavuoroista tunnustamista tai viranomaisten yhteistyötä koskevat vähimmäissäännöt kattavat. Vähimmäissäännöt voivat kuitenkin koskea myös muita rikosasioiden käsittelyn erityisiä osatekijöitä, jotka neuvosto on ennalta määrittänyt eurooppapäätöksellä. Neuvosto tekee kyseisen eurooppapäätöksen yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Vähimmäissääntely ei estä jäsenvaltioita pitämästä yllä korkeatasoisempaa yksilön suojelua, esimerkiksi rikosten uhrien oikeuksia koskevaa sääntelyä.

Menettelyllisen rikosoikeudellisen yhteistyön alaan kuuluu myös jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistyön edistäminen esimerkiksi jäsenvaltioiden välisiä tuomioistuimien toimivaltaa koskevia ristiriitoja ehkäisemällä. Tarvittavista toimenpiteistä säädetään perustuslakisopimuksen mukaan eurooppalaeilla tai –puitelaeilla.

Perustuslakisopimuksessa unionille annettava toimivalta säätää vähimmäissäännöistä tiettyjen rikosten ja niihin liittyvien seuraamusten määrittelyä on merkittävä aineellista rikosoikeudellista yhteistyötä koskeva uudistus. Perustuslakisopimuksessa määritellyt toimenpiteet voivat koskea ensinnäkin sopimuksessa tyhjentävästi lueteltuja, luonteeltaan vakavan, rajat ylittävän rikollisuuden muotoja. Näitä ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laitton huumausainekauppa, laitton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Luetteloa voidaan kuitenkin myös laajentaa neuvoston yksimielisellä eurooppapäätöksellä. Toiseksi vähimmäissäännöt voivat koskea rikoslainsäädäntöjen lähentämistä, mikäli tämä on välttämätöntä unionin politiikan tehokkaan toteuttamisen varmistamiseksi alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä, esimerkiksi ympäristöpolitiikassa.

Sekä rikosoikeudellista menettelyä että aineellista rikosoikeutta koskevissa perustuskisopimuksen määräyksissä mahdollistetaan tavanomaisesta lainsäätämisyjärjestyksestä poikkeaminen erityisen ns. hätäjarrumekanismien avulla. Jäsenvaltio, joka katsoo eurooppapuitelakiehdotuksen vaarantavan sen rikosoikeusjärjestelmän perusteita, voi saattaa ehdotuksen Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Mikäli vähintään kolmasosa jäsenvaltioista on valmis aloittamaan keskenään tiiviimmän yhteistyön säädösesityksen pohjalta, jäsenvaltio voi viime kädessä jättäytyä kaavaillun säädöksen ulkopuolelle.

Edellä kuvattua vähimmäissääntelyä ja viranomaisten välisen yhteistyön edistämistä täydentävät unionin toteuttamat rikollisuuden torjuntaa koskevat kannustus- ja tukitoimet.

Perustuslakisopimukseen sisältyvät määräykset laajentaisivat unionin toimivaltaa SEU 31 ja 34 artiklaan verrattuna siitä huolimatta, että sen toimivalta rikosoikeudellisen menettelyn osatekijöitä, rangaistuksia ja seuraamuksia koskevan vähimmäissääntelyn osalta rajoittuu yhä lähtökohtaisesti erityiskysymyksiin. Yhteisöllä on tosin jo nykyisin katsottu olevan tietyillä edellytyksillä toimivalta velvoittaa jäsenvaltiot säätämään kansallisessa lainsäädännössään rikosoikeudellisista seuraamuksista yhteisölainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi. Toimivalta päättää seuraamusten tasosta ja luonteesta kuuluu kuitenkin jäsenvaltioille (asiassa C-176/03 komissio v. neuvosto (ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin tehtyä neuvoston puitepäätöstä 2003/80/YOS koskeva kumoamiskanne) 13.9.2005 annettu tuomio). Unionin toimivallan alan laajennuksina voidaan sen sijaan pitää oikeusperustoja, joiden nojalla vähimmäissääntöjen kattamia

rikosoikeudellisen menettelyn osatekijöitä tai vakavia, rajatylittäviä rikoksia koskevaa tyhjentävää luetteloa voidaan laajentaa yksimielisellä neuvoston eurooppapäätöksellä.

Operatiivisen rikosoikeudellisen yhteistyön alaan kuuluvat ensinnäkin kansallisten tutkinta- ja syyttäjäviranomaisten toiminnan yhteensovittamisen tukeminen ja yhteistyö vakavan, rajatylittävän rikollisuuden alalla. Tätä tehtävää varten perustuslakisopimukseen sisältyy nimenomainen oikeusperusta Eurojustin perustamiseksi eurooppalailla, joka korvaisi nykyisen Eurojustin perustamista koskevan neuvoston päätöksen (neuvoston päätös 2002/18/YOS, EYVL L 63, 6.3.2002 s. 1.) Perustuslakisopimuksen mukaan Eurojustin tehtävänä on vakavan rikollisuuden torjunnan ja erityisesti siihen liittyvän oikeudellisen yhteistyön tehostaminen. Tällä hetkellä Eurojust koordinoi usean jäsenvaltion alueelle ulottuvia tutkinta ja syytetoimia. Eurojustin toiminnan pohjalta voidaan perustuslakisopimuksen nojalla perustaa Euroopan syyttäjänvirasto, jonka tehtävät rajoittuisivat lähtökohtaisesti unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjuntaan. Syyttäjäviraston toimivaltuuksia voidaan kuitenkin laajentaa Eurooppa-neuvoston yksimielisellä eurooppapäätöksellä koskemaan myös rajatylittävää vakavaa rikollisuutta. Kumpikaan päätös ei edellytä kansallisten parlamenttien hyväksyntää. Syyttäjäviranomaisen toimivaltuudet liittyvät oleellisesti jäsenvaltioiden viranomaisten julkisen vallan käyttöön ja erityisesti Suomen perustuslain syyttäjälaitosta koskevan 104 §:n alaan. Sekä Eurojustia että erityisesti syyttäjäviranomaista koskevat määräykset laajentavat unionin toimivaltaa.

Perustuslakisopimuksen mukaan unionissa toteutettaisiin poliisiviranomaisten ja muiden rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden lainvalvontaviranomaisten kesken poliisiyhteistyötä, jonka alaan kuuluvista toimenpiteistä voidaan säätää eurooppalailla tai eurooppapuitelailla. Silloin kun kyse on näiden viranomaisten operatiivisesta yhteistyöstä, neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti.

Perustuslakisopimus sisältää Euroopan poliisivirastoa (Europol) koskevan oikeusperustan, joka mahdollistaa sen toiminnan pohjana nykyisin olevan yleissopimuksen (SopS 78-79/1998) korvaamisen eurooppalailla. Jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille ja Euroopan parlamentille annetaan Europolin valvontaan liittyviä tehtäviä. Perustuslakisopimuksella mahdollistetaan myös operatiivisten tehtävien antaminen Europolille. Europol voisi kuitenkin toteuttaa niitä vain yhteistyössä sen jäsenvaltion viranomaisten kanssa, jonka alueella toimitaan ja vain heidän suostumuksellaan. Perustuslakisopimuksesta ei aiheutuisi merkittäviä muutoksia unionin toimivallan laajuuteen poliisiyhteistyön osalta, joskin Europolin osalta jäsenvaltioiden viranomaisten toimivaltaa täydentävä unionin toimivalta laajenisi jossain määrin lainvalvonnan operatiivisen yhteistyön alueella.

#### *Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta*

Suomen pitkäaikaisena tavoitteena on ollut unionin päätöksenteon tehostaminen ja lainsäädäntömenettelyjen yhtenäistäminen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Suomi on kannattanut yhteisömenetelmän ja etenkin määräenemmistöpäätöksenteon laajentamista koskemaan lähtökohtaisesti koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta. Tämän keskeisen neuvottelutavoitteen voidaan katsoa toteutuneen. Perustuslakisopimuksella vahvistetaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen politiikkojen tehokkuutta sekä avoimuuden ja demokratian periaatteiden toteutumista. Myös tuomioistuimen toimivallan ulottaminen poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalle vastaa Suomen tavoitetta edistää perusoikeuksien toteutumista unionissa.

Suomen erityiset neuvottelutavoitteet koskivat aineellista rikosoikeutta sekä mahdollisuutta Euroopan syyttäjänviraston perustamiseen. Aineellisen rikosoikeuden alalla siirtyminen määräenemmistöpäätöksentekoon neuvostossa oli valtioneuvoston hyväksyttävissä edellyttäen, että unionin rikos-

oikeudellinen toimivalta määriteltäisiin riittävän tarkkarajaisesti ja se koskisi tiettyjä tyhjentävästi lueteltuja, luonteeltaan vakavia ja rajatylittäviä rikoksia (VNS 2/2003 vp). Eduskunta yhtyi valtioneuvoston kantaan (UaVM 4/2003 vp). Perustuslakisopimukseen sisältyvä neuvottelutulos ei toimivallan tarkkarajaisuuden osalta täytä Suomen asettamia tavoitteita (VNS 2/2003 vp). Se mahdollistaa kuitenkin edellä kuvattujen menettelyllisten takeiden (ns. hätäjarrumenettely) kautta tarvittaessa Suomen jättäytymisen sellaisen eurooppapuitelain soveltamisen ulkopuolelle, jonka voidaan katsoa vaarantavan rikosoikeusjärjestelmämme perusteita.

Toinen keskeinen neuvotteluissa esillä ollut kysymys koski Euroopan syyttäjänviraston perustamista. Monen muun jäsenvaltion tavoin myöskään Suomi ei ole pitänyt viraston perustamista tarpeellisenä, koska viraston perustaminen ei olisi sopusoinnussa rikosoikeudelliseen yhteistyön yleisenä periaatteena sisältyvän päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisen kanssa. Suomi on korostanut, että kyseisen periaatteen tulee olla unionin puitteissa toteutettavan oikeudellisen yhteistyön kulmakivi (VNS 2/2003 vp). Myös eduskunnan kanta viraston perustamiseen on ollut kielteinen (PeVL 7/2003 vp, UaVM 4/2003 vp). Saavutettu neuvottelutulos, jonka mukaisesti perustuslakisopimuksella ei perusteta syyttäjänvirastoa vaan yksinomaan mahdollistetaan viraston perustaminen neuvoston yksimielisesti hyväksymällä eurooppalailla, on Suomen hyväksyttävissä. Suomella on viime kädessä mahdollisuus estää viraston perustaminen tai varmistaa, että viraston toimivaltuudet ja tehtävät määritellään riittävän selkeästi ja tarkkarajaisesti koskemaan vain tiettyjä rikosten lajeja.

### 3.2.5.2.3 Muita aloja koskevat politiikat

#### *Sisämarkkinat*

Sisämarkkinoita koskevat määräykset on perustuslakisopimuksessa koottu III osan III osaston I lukuun (III-130—III-179 artikla). Lukuun ottamatta eräitä lähinnä päätöksentekomenettelyä koskevia muutoksia ne vastaavat EY-sopimuksen kolmannen osan I, III ja VI osaston määräyksiä.

Perustuslakisopimuksessa tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen siirtyvät tietyn toimialan sulkeminen sopimuksen sijoittautumisvapautta koskevien määräysten soveltamisalan ulkopuolelle (III-139 artiklan toinen kohta), itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhteensovittaminen (III-141 artiklan 1 kohdan b alakohta), palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien sopimusmääräysten ulottaminen koskemaan unionin sijoittautuneita kolmannen valtion kansalaisia (III-144 artiklan toinen kohta) sekä tietyn palvelun vapauttamista koskevat toimenpiteet (III-147 artikla). Tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä sovelletaan myös eräitä pääomanliikkeitä koskeviin toimenpiteisiin (III-157 artiklan 2 kohta ja III-160 artikla), sisämarkkinoita koskevan vääristymän poistamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin (III-174 artikla) sekä eräisiin sosiaaliturva-alan toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi (III-136 artikla). Viimeksi mainittuun määräykseen lisättiin kuitenkin HVK:ssa niin sanottu hätäjarrumekanismi: mikäli jokin jäsenvaltio katsoo esityksen eurooppalaiksi tai -puitelaisiksi vaikuttavan sen sosiaaliturvajärjestelmän perusteisiin tai kyseisen järjestelmän rahoituksen tasapainoon, se voi pyytää asian saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Asiaa käsiteltyään Eurooppa-neuvosto voi joko palauttaa esityksen neuvostolle tai pyytää komissiota tekemään uuden ehdotuksen.

Sisämarkkinat kuuluvat toimivaltauokittelussa jaetun toimivallan alaan lukuun ottamatta sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistamista, joka kuuluu unionin yksin-

omaiseen toimivaltaan. Edellä jaksossa 3.2.5.2.1 käsiteltyä teollis- ja tekijänoikeuksia koskevaa uutta oikeusperustaa lukuun ottamatta unionin toimivallan ala ei laajene nykytilaan verrattuna.

### *Talous- ja rahapolitiikka*

Perustuslakisopimuksen III osan III osaston II luku sisältää määräykset talous- ja rahapolitiikasta, josta EY-sopimuksessa määrätään kolmannen osan VII osassa. Muutokset nykymääräyksiin koskevat etenkin noudatettavia päätöksentekomenettelyjä.

Komission asemaa jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen monenvälisessä valvontamenettelyssä (III-179 artikla) vahvistetaan perustuslakisopimuksessa antamalla sille oikeus antaa varoitus jäsenvaltiolle, jonka talouspolitiikka ei ole neuvoston vahvistamien unionin talouspolitiikan yleislinjojen mukaista tai jonka talouspolitiikka voi vaarantaa talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan. Käsitteily neuvostossa poikkeaa nykyisestä siten, ettei asianomaisen jäsenvaltion edustaja osallistu asiaa koskevaan äänestykseen.

Myös julkisen talouden alijäämää koskevassa menettelyssä (III-184 artikla) komission asema on perustuslakisopimuksessa nykyistä vahvempi. Se voi osoittaa liiallista alijäämää koskevan lausuntonsa neuvoston ohella myös kyseiselle jäsenvaltiolle. Pakottava päätösvalta menettelyssä säilyy kuitenkin neuvostolla. Määräenemmistö määräytyy nykyisestä poiketen perustuslakisopimuksen yleisten määräenemmistöä koskevien määräysten mukaisesti.

Perustuslakisopimus sisältää euron käyttöön ottaneita jäsenvaltioita koskevan erillisen jakson (III osan III osaston II luvun 4 jakso), jonka määräyksillä kiinnitetään erityistä huomiota euroalueen valtioiden talouspolitiikkojen yhteensovittamiseen ja budjettikuriin sekä euroalueen ulkoiseen edustukseen. Neuvosto hyväksyy euron käyttöön ottaneita jäsenvaltioita koskevat budjettipolitiikkojen kurinalaisuuteen tähtäävät toimenpiteet ja laatii kyseisiä jäsenvaltioita koskevat talouspolitiikan yleislinjat. Tällöin sovelletaan edellä mainittuja jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen yhteensovittamista ja julkisen talouden alijäämän valvontaa koskevia yleisiä menettelyjä. Päätöksentekoon neuvostossa osallistuvat vain euroalueen valtiot.

Euroalueen valtioiden talouspolitiikkojen yhteensovittamista kehitetään perustuslakisopimuksessa myös korostamalla näiden jäsenvaltioiden ministereistä koostuvan epävirallisen euroryhmän asemaa (III-195 artikla). Perustuslakisopimukseen liitettyyn pöytäkirjaan on kirjattu euroryhmän toimintaa koskevat periaatteet pääosin ryhmän nykyistä toimintaa vastaavasti. Uutta pöytäkirjassa on se, että euroryhmä valitsee jäsentensä enemmistöllä puheenjohtajan kahden ja puolen vuoden toimikaudeksi.

Euroalueen ulkoisen edustuksen osalta neuvosto hyväksyy perustuslakisopimuksen mukaan yhteiset kannat talous- ja rahaliiton kannalta erityisen merkittäviin kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ja konferensseissa käsiteltäviin kysymyksiin. Neuvosto voi myös hyväksyä aiheellisia toimenpiteitä yhtenäisen edustuksen varmistamiseksi kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ja konferensseissa (III-196 artikla). Muutoksena nykyisiin määräyksiin verrattuna äänestyksiin neuvostossa osallistuvat tällöin vain euron käyttöön ottaneita jäsenvaltioita edustavat neuvoston jäsenet.

Perustuslakisopimus merkitsee tiettyjä muutoksia lainsäädäntömenettelyihin talous- ja rahaliiton alalla, mikä ei kuitenkaan muuta olennaisesti toimielinten valtasuhteita. Perustuslakisopimuksessa siirrytään tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen monenvälisestä valvontamenettelyä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistamisesta (III-179 artiklan 6 kohta), Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön eräiden määräysten muuttamisesta (III-187 a-

tiklan 3 kohta) sekä sellaisten toimenpiteiden osalta, jotka ovat tarpeen euron käytössä yhteisenä rahana (III-191 artikla). Toisaalta Euroopan parlamentin asema tietyissä talous- ja rahaliittoa koskevissa kysymyksissä heikkenee, kuten päätettäessä eräiden kieltojen täsmentämiseksi tarvittavista säännöistä (III-183 artiklan 2 kohta), erityistehtävien antamista Euroopan keskuspankille (III-185 artiklan 6 kohta) sekä liikkeeseen laskettavien eurometallirahojen yksikköarvojen ja teknisten määritelmien yhdenmukaistamisesta (186 artiklan 2 kohta).

Muutosta merkitsee myös se, että päättäessään Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön muuttamisesta neuvosto tekee perustuslakisopimuksen mukaan ratkaisunsa määräenemmistöllä myös toimiessaan komission ehdotuksesta. Nykyisin määräenemmistö-päätöksentekoa sovelletaan vain toimittaessa Euroopan keskuspankin aloitteen pohjalta, kun taas komission ehdotusta koskevana päätöksentekosääntönä on yksimielisyys.

Toimivaltaluokittelussa rahapolitiikka kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan euron käyttöön ottaneiden jäsenvaltioiden osalta, kun taas muiden jäsenvaltioiden osalta kysymys on jaetusta toimivallasta. Talouspolitiikka ei sen sijaan kuulu mihinkään unionin kolmesta päätoimivaltaluokasta, vaan sitä koskevat perustuslakisopimuksen määräykset jäsenvaltioiden talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhteensovittamisesta. Unionin talous- ja rahapolitiikkaa koskevan toimivallan ala ei muutu nykyisestä.

### *Työllisyys*

Työllisyyttä koskevat määräykset sisältyvät perustuslakisopimuksen III osan III osaston III luvun 1 jaksoon (III-203—III-208 artikla). Ne vastaavat eräitä vähäisiä muutoksia lukuun ottamatta nykyisen EY-sopimuksen kolmannen osan VIII osaston määräyksiä.

Työllisyys ei kuulu mihinkään unionin kolmesta päätoimivaltaluokasta, vaan sitä koskevat perustuslakisopimuksen määräykset jäsenvaltioiden talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhteensovittamisesta. Unionin toimivallan ala ei perustuslakisopimuksen seurauksena laajene nykyisestä.

### *Sosiaalipolitiikka*

Sosiaalipolitiikkaa koskevat perustuslakisopimuksen III osan III osaston III luvun 2 jakson määräykset (III-209—III-219 artikla). Ne vastaavat pääosin nykyisen EY-sopimuksen kolmannen osan XI osaston 1 ja 2 luvun määräyksiä.

Sosiaalipolitiikan ala kuuluu osittain jaettuun toimivaltaan ja osittain alaan, jota koskevat perustuslakisopimuksen määräykset jäsenvaltioiden talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkojen yhteensovittamisesta. Vaikka sopimuksessa ei ole yksiselitteisesti määritelty niitä sosiaalipolitiikanaloja, jotka kuuluvat jaettuun toimivaltaan, näihin on katsottava kuuluvan ainakin sopimuksen III-210 artiklan 2 kohdan b alakohdan unionille perustama toimivalta säätää sanotun määräyksen 1 kohdan ai alakohdassa tarkoitettuja aloja koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä III-214 artiklan 3 kohdan mukainen toimivalta toteuttaa kyseisen määräyksen tarkoittamia miesten ja naisten tasa-arvoa, työtä ja ammattia koskevia toimenpiteitä. Muilta osin unionin toimivaltaan kuuluvassa sosiaalipolitiikassa on kysymys sopimuksen I-15 artiklan 3 kohdan tarkoittamasta jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikkojen yhteensovittamisesta. Peruslähtökohtana säilyy näin ollen se, että sosiaaliturvajärjestelmän perusperiaatteiden määrittäminen kuuluu jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan. Perustuslakisopimus ei laajenna unionin toimivaltaa sosiaalipolitiikan alalla.

Perustuslakisopimuksen III-213 artikla perustaa komissiolle toimivaltuuden edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja helpottaa niiden toiminnan yhteensovittamista sopimuksen sosiaalipolitiikkaa koskevan jakson kattamilla aloilla unionin sosiaalipolitiikkaa koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi. Tätä varten komissio on kiinteässä yhteydessä jäsenvaltioihin ja tekee tutkimuksia, antaa lausuntoja ja järjestää neuvotteluja sekä kansallisista että kansainvälisille järjestöille kuuluvista kysymyksistä ja tekee erityisesti aloitteita, joilla on tarkoitus vahvistaa suuntaviivoja ja indikaattoreita, järjestää tietojen vaihtoa parhaista käytännöistä sekä valmistella tarvittavat edellytykset säännöllistä seuranta- ja arviointia varten. Vaikka määräyksen tarkoittamat keinot muistuttavat sisällöltään niin sanottua avointa koordinaatiomenetelmää, niissä - toisin kuin avoimessa koordinaatiossa - on kysymys määräyksen asettamissa rajoissa tapahtuvasta unionin toimivallan käytöstä. Avoimen koordinaation menetelmää on käsitelty luvussa 3.2.3.3.

#### *Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus*

Taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta määrätään perustuslakisopimuksen III osan III osaston III luvun 3 jaksossa (III-220—III-224 artikla). EY-sopimuksen kolmannen osan XVII osaston nykyisiin määräyksiin verrattuna voidaan merkittävämpänä yleisenä uudistuksena pitää alueellisen yhteenkuuluvuuden lisäämistä rakennerahastojen tavoitteisiin taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden rinnalle. Lisäksi rakennerahastojen tehtävien määrittelyssä ja koheesiorahaston perustamisessa tul-taisiin siirtymäkauden jälkeen noudattamaan tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä.

Suomen kannalta merkittävämpänä muutoksena voidaan kuitenkin pitää koheesipolitiikan keskeiseen tavoiteartikklaan (III-220 artikla) HVK:ssa sisällytettyä määritelmää niistä alueista, joihin kyseistä politiikkaa toteutettaessa kiinnitetään erityistä huomiota. Näihin kuuluvat muiden ohella vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsivät alueet, kuten pohjoisimmat alueet, joiden väestötiheys on erittäin alhainen. Määräyksellä luodaan olennaisesti nykyistä paremmat edellytykset turvata pysyvällä tavalla Suomen ja Ruotsin erittäin harvaan asutuille alueille vuoden 1994 liittymissopimuksen pöytäkirjassa n:o 6 tunnustettu erityisasema. Liittymissopimuksen pöytäkirjan mukainen tavoite 6 arvioitiin Agenda 2000 -uudistuksen yhteydessä uudelleen ja sisällytettiin niin sanottuun tavoitteeseen 1. Pohjoisimpien erittäin harvaan asuttujen alueiden aseman tunnustaminen perussopimuksen tasolla koheesipolitiikan tavoiteartikkelissa vahvistaa olennaisesti kyseisten alueiden asemaa tulevilla rahoituskausilla. Kyseistä määräystä täydentää perustuslakisopimukseen liitetyn vuosien 1972, 1979, 1985 ja 1994 liittymissopimuksia koskevan pöytäkirjan 63 artikla, jolla pidetään voimassa sekä vuoden 1994 liittymissopimuksen pöytäkirjan n:o 6 mukainen pohjoisten erittäin harvaan asuttujen alueiden määritelmä että viimeksi mainitun pöytäkirjan liitteeseen 1 sisältyvä luettelo kyseisessä määräyksessä tarkoitetuista alueista.

Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus kuuluu toimivaltaluokittelussa jaettuun toimivaltaan. Unionin koheesipolitiikkaa koskevan toimivallan alaan perustuslakisopimuksella ei ole merkittäviä vaikutuksia.

#### *Maatalous ja kalastus*

Unionin yhteistä maatalous- ja kalastuspolitiikkaa koskevat perustuslakisopimuksen III osan III osaston III luvun 4 jakson määräykset (III-225—III-232 artikla). Nykyiseen EY-sopimuksen kolmannen osan II osastoon verrattuna merkittävimmät perustuslakisopimuksesta johtuvat muutokset koskevat päätöksentekomenettelyä, erityisesti suhteellisen laajamittaista siirtymistä tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen ja sitä kautta Euroopan parlamentin toimivaltuuksien olennaista laajentamista yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan alolla.

Yhteistä maatalous- ja kalastuspolitiikkaa koskevan lainsäädännön antamisessa siirrytään perustuslakisopimuksen mukaan pääsääntöisesti tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen (III-231 artiklan 2 kohta). Tiettyjä kysymyksiä – hintojen, maksujen, tukien ja määrällisten rajoitusten vahvistamista sekä kalastusmahdollisuuksien vahvistamista ja jakamista – koskevaan sääntelyyn ei kuitenkaan käytetä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä, vaan tarvittavat toimenpiteet toteutetaan eurooppa-asetuksilla tai -päätöksillä, jotka neuvosto hyväksyy määränemistöllä komission ehdotuksesta (III-231 artiklan 3 kohta). Rajanveto tavanomaisen lainsäätämisyjärjestyksen alaan kuuluvien ja alemmanasteisilla säädöksillä säänneltävien kysymysten välillä on jossain määrin epäselvä ja tulkinnanvarainen, ja sen toimivuus selviää vasta käytännössä. Saattaa olla, että nykyiset yhteiset markkinajärjestelyasetukset jouduttaisiin pilkkomaan osiin päätösvallan kuuluessa osittain neuvostolle ja osittain neuvostolle ja parlamentille yhdessä.

Sen sijaan unionin tavoitteet tai sen toimivallan laajuus maatalous- ja kalastuspolitiikan alalla eivät perustuslakisopimuksen seurauksena muutu. Toimivaltaluokittelussa maatalous- ja kalastuspolitiikka kuuluu jaettuun toimivaltaan lukuun ottamatta meren elollisten luonnonvarojen säilyttämiseen tähtäviä toimia, jotka kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

#### *Ympäristö*

EY-sopimuksen kolmannen osan XIX osaston ympäristöä koskevat määräykset on sisällytetty lähes sellaisenaan perustuslakisopimuksen III osan III osaston III luvun 5 jaksoon (III-234—III-235 artikla). Korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen on otettu huomioon myös sopimuksen I osaan kirjatuihin unionin tavoitteisiin. Ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset tulee myös sisällyttää kaikkien sopimuksen III osassa tarkoitettujen unionin politiikkojen ja toimien määrittelyyn ja toteuttamiseen. Myös perusoikeuskirjaan sisältyy ympäristönsuojelua koskeva määräys (II-97 artikla).

Perustuslakisopimus ei muuta unionin toimivallan alaa ympäristöpolitiikassa. Toimivaltaluokittelussa ympäristö kuuluu jaettuun toimivaltaan.

#### *Kuluttajansuoja*

Kuluttajansuojaa koskeva perustuslakisopimuksen III-235 artikla vastaa asiallisesti EY-sopimuksen 153 artiklaa. Kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset tulee ottaa huomioon myös unionin muita politiikkoja ja toimia määriteltäessä ja toteutettaessa. Myös perusoikeuskirjassa on kuluttajansuojaa koskeva määräys (II-98 artikla).

Perustuslakisopimus ei muuta unionin kuluttajansuojaa koskevan toimivallan alaa. Kuluttajansuoja kuuluu toimivaltaluokittelussa jaettuun toimivaltaan.

#### *Liikenne*

Perustuslakisopimuksen III osan III osaston III luvun 7 jakson (III-236—III-245 artikla) liikennettä koskevat määräykset vastaavat asiallisesti EY-sopimuksen kolmannen osan V osaston määräyksiä.

Perustuslakisopimus ei vaikuta unionin liikennettä koskevan toimivallan alaan. Toimivaltaluokittelussa liikenne kuuluu jaettuun toimivaltaan.

#### *Euroopan laajuiset verkot*



Euroopan laajuisia verkkoja koskeva perustuslakisopimuksen III osan III osaston III luvun 8 jakso (III-246—III-247 artikla) vastaa asiallisesti EY-sopimuksen kolmannen osan XV osaston määräyksiä.

Perustuslakisopimuksella ei muuteta unionin toimivallan alaa Euroopan laajuisten verkkojen osalta. Toimivaltaluokittelussa ala kuuluu jaettuun toimivaltaan.

#### Tutkimus ja teknologian kehittäminen

Perustuslakisopimuksen III osan III osaston III luvun 9 jakso (III-248—III-255 artikla) sisältää määräykset tutkimuksesta ja teknologian kehittämisestä sekä avaruusalaista. Viimeksi mainittua on käsitelty erikseen edellä jaksossa 3.2.5.2.1.

Konventin ehdotuksessa tutkimusta ja teknologian kehittämistä koskevat määräykset vastasivat asiallisesti EY-sopimuksen XVIII osaston määräyksiä. HVK:ssa unionin toiminnan tavoitetasoa tutkimuksen ja teknologian kehittämisen alalla kuitenkin nostettiin asettamalla nimenomaiseksi päämääräksi eurooppalainen tutkimusalue, jossa tutkijat, tieteellinen tietämys ja teknologia liikkuvat vapaasti, sekä sisällyttämällä sopimukseen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttamista koskeva uusi oikeusperusta (III-251 artiklan 4 kohta). Kyseisistä toimenpiteistä säädetään tavanomaisessa lainsäätämisyksessä eurooppalailla.

Useat jäsenvaltiot, Suomi mukaan lukien, kuitenkin katsoivat, etteivät eurooppalaisen tutkimusalueen luomiseen tähtäävät toimet saa vaarantaa jäsenvaltioiden kansallisten tutkimuspolitiikkojen toteuttamista. Edellä mainittuun eurooppalaista tutkimusalueetta koskevaan muutoksen liittykin hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetty julistus (n:o 21), jonka mukaan unionin toiminnassa tutkimuksen ja teknologian kehittämisen alalla tulee ottaa asianmukaisesti huomioon jäsenvaltioiden tutkimuspolitiikkojen peruslinjat ja -valinnat. Niin ikään HVK:ssa tehdyllä muutoksella tutkimuksen ja teknologian kehittämisen monivuotiset puiteohjelmat rajattiin koskemaan unionin rahoittamia toimia.

Kansallisten tutkimuspolitiikkojen aseman turvaaminen korostuu myös tutkimusta ja teknologian kehittämistä sekä avaruutta koskevasta toimivaltaluokitteluun sisältyvästä erityismääräyksestä, jonka mukaan unionin toimivallan käyttäminen estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa, vaikka kysymys onkin unionin ja jäsenvaltioiden jaetusta toimivallasta (I-14 artiklan 3 kohta).

Perustuslakisopimuksen III-250 artikla perustaa komissiolle toimivaltuuden yhteistoiminnassa jäsenvaltioiden kanssa tehdä aloitteita edistääkseen jäsenvaltioiden toiminnan yhteensovittamista tutkimuksen ja teknologian kehittämisen alalla sekä erityisesti aloitteita, joilla on tarkoitus vahvistaa suuntaviivoja ja indikaattoreita, järjestää tietojen vaihtoa parhaista käytännöistä ja valmistella tarvittavat tekijät säännöllistä seurantaa ja arviointia varten. Vaikka määräyksen tarkoittamat keinot muistuttavat sisällöltään niin sanottua avointa koordinaatiomenetelmää, niissä - toisin kuin avoimessa koordinaatiossa - on kysymys unionin toimivallan käytöstä. Avoimen koordinaation menetelmää on käsitelty jaksossa 3.2.3.2.

#### *Kansanterveys*

Kansanterveyttä koskee perustuslakisopimuksen III-278 artikla, jota EY-sopimuksessa vastaa 152 artikla. Vaikka kyseiset määräykset vastaavat perusrakenteeltaan toisiaan, sisältää perustuslakisopimus useita merkittäviä muutoksia nykyiseen perussopimukseen verrattuna. Nykyisin kyseisen

toiminnan ala kattaa terveyden edistämisen, sairauksien ehkäisyn ja niiden riskitekijöiden torjunnan sekä huumeaineiden aiheuttamien terveyshaittojen vähentämisen. Yleisellä tasolla kansanterveystä koskevan unionin toiminnan liityntää yhteisiin turvallisuuskysymyksiin on perustuslakisopimuksessa vahvistettu ja se on ulotettu koskemaan myös rajatylittävien vakavien terveysuhkien valvontaa, niistä hälyttämistä ja niiden torjuntaa.

Kansanterveydelle politiikka-alana on leimallista sen jakautuminen perustuslain mukaisessa toimivaltaluokittelussa kahteen eri toimivaltaluokkaan. Osittain on kysymys jaettuun toimivaltaan kuuluvasta alasta, osittain taas alasta, jolla unionilla on toimivalta toteuttaa tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia. Jaettuun toimivaltaan kuuluu unionin toimivalta toteuttaa III-278 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä, joilla voidaan puuttua yhteisiin turvallisuuskysymyksiin. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi eläinlääkinnän ja kasvinsuojelualan toimenpiteitä, joiden välittömänä tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen. Muut kansanterveyden alan toimenpiteet ovat luonteeltaan tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia, jotka eivät voi käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. Jako kahteen eri toimivaltaluokkaan ilmenee perustuslakisopimuksesta nykyistä selvemmin.

Perustuslakisopimus laajentaa unionin toimivaltaa sekä yhteisiä turvallisuuskysymyksiä koskevien toimenpiteiden että tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimien osalta. Turvallisuutta koskevaa oikeusperustaa laajennettiin HVK:ssa sisällyttämällä siihen lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden laatu- ja turvallisuusvaatimuksia koskevat toimenpiteet sekä toimenpiteet, jotka koskevat rajatylittävien vakavien terveysuhkien valvontaa, niistä hälyttämistä ja niiden torjumista. Lääkkeitä ja lääkinnällisiä laitteita koskevaa sääntelyä voidaan edelleen antaa myös sisämarkkina-artiklojen perusteella silloin, kun sääntelyn tavoitteet liittyvät ensisijaisesti sisämarkkinoiden toteuttamiseen. Tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimien alaan lisättiin ensin konventin ehdotuksessa rajatylittävien laajalle levinneiden vaarallisten sairauksien torjuntaa koskevat toimenpiteet ja HVK:ssa toimenpiteet, joiden välittömänä tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen ehkäisemällä tupakointia ja alkoholin väärinkäyttöä. Päätöksentekomenettelynä on kaikissa tapauksissa tavanomainen lainsäätämisyjärjestys.

Suomen kannalta erityisen merkittävänä voidaan pitää perustuslakisopimuksen III-278 artiklan 7 kohtaan HVK:ssa tehtyjä muutoksia. Suomen keskeisenä neuvottelutavoitteena HVK:ssa oli ratkaisu, jolla terveyspalveluiden kansallinen rahoitus, järjestäminen ja tarjoaminen turvataisiin. Kyseisessä määräyksessä vahvistetaan nimenomaisesti se, että unionin toiminnassa otetaan huomioon jäsenvaltioiden terveyspolitiikan määrittelyyn sekä terveyspalvelujen ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen liittyvät velvollisuudet. Jäsenvaltioiden tehtäviin todetaan määräyksessä nimenomaisesti kuuluvan terveyspalvelujen ja sairaanhoidon hallinnointi sekä niihin osoitettujen voimavarojen kohdentaminen. Siinä missä EY-sopimukseen nykyisin sisältyvä vastaava lauseke koskee soveltamisalaltaan vain unionin kansanterveyden alan toimintaa, on perustuslakisopimuksen muutetun määräyksen soveltamisala yleinen, kaiken unionitoiminnan kattava.

Perustuslakisopimuksen III-278 artiklan 2 kohta perustaa komissiolle toimivaltuuden kiinteässä yhteydessä jäsenvaltioihin tehdä aloitteita edistääkseen jäsenvaltioiden toiminnan yhteensovittamista artiklassa määritellyillä kansanterveyden alueilla. Tämä koskee erityisesti aloitteita, joilla on tarkoitus vahvistaa suuntaviivoja ja indikaattoreita, järjestää parhaita käytäntöjä koskevien tietojen vaihtoa sekä valmistella tarvittavat tekijät säännöllistä seuranta- ja arviointia varten. Vaikka määräyksen tarkoittamat keinot muistuttavat sisällöltään niin sanottua avointa koordinaatiomenetelmää, niissä - toisin kuin avoimessa koordinaatiossa - on kysymys unionin toimivallan käytöstä. Avoimen koordinaation menetelmää on käsitelty jaksossa 3.2.3.3.

### *Teollisuus*

Perustuslakisopimuksen teollisuutta koskeva määräys (III-279 artikla) vastaa asiallisesti EY-sopimuksen 157 artiklaa. Toimivaltaluokittelussa teollisuus kuuluu aloihin, joilla unionilla on toimivalta toteuttaa tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia.

Perustuslakisopimus (III-279 artiklan 2 kohta) perustaa komissiolle toimivaltuuden tehdä aiheellisia aloitteita edistääkseen jäsenvaltioiden toiminnan yhteensovittamista teollisuuden alalla sekä erityisesti aloitteita, joilla on tarkoitus vahvistaa suuntaviivoja ja indikaattoreita, järjestää parhaita käytäntöjä koskevien tietojen vaihtoa sekä valmistella tarvittavat tekijät säännöllistä seurantaa ja arviointia varten. Vaikka määräyksen tarkoittamat keinot muistuttavat sisällöltään niin sanottua avointa koordinaatiomenetelmää, niissä - toisin kuin avoimessa koordinaatiossa - on kysymys unionin toimivallan käytöstä. Avoimen koordinaation menetelmää on käsitelty jaksossa 3.2.3.3.

### *Kulttuuri*

Perustuslakisopimuksen kulttuuria koskeva määräys (III-280 artikla) vastaa asiallisesti EY-sopimuksen 151 artiklaa. Eurooppalait ja -puitelait annetaan kuitenkin tavanomaisessa lainsäätämisen järjestyksessä.

Kulttuuri kuuluu toimivaltaluokittelussa aloihin, joilla voidaan toteuttaa tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimia.

### *Yleissivistävä koulutus, nuoriso ja ammatillinen koulutus*

Koulutusta, nuorisoa ja ammatillista koulutusta koskevat määräykset (III-282—III-283 artikla) muodostavat sopimuksen III osan III osaston V luvun 5 jakson. Niihin on lisätty tavoite kannustaa nuoria osallistumaan Euroopan demokratian toimintaan sekä uutena politiikka-alana urheilu, jota on käsitelty erikseen edellä jaksossa 3.2.5.2.1. Muilta osin perustuslakisopimuksen määräykset vastaavat asiallisesti EY-sopimuksen kolmannen osan XI osaston 3 luvun määräyksiä.

Perustuslakisopimuksella ei ole merkittäviä vaikutuksia unionin toimivallan alaan koulutusta, nuorisoa ja ammatillista koulutusta koskevissa kysymyksissä. Nämä kuuluvat aloihin, joilla voidaan toteuttaa tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimia.

### *Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta*

Selonteossaan konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp) valtioneuvosto asetti Suomen tavoitteeksi ratkaisun, jolla ensisijaisesti turvattaisiin perustuslakisopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien määräysten yhteydessä terveyspalveluiden kansallinen rahoitus, järjestäminen ja tarjoaminen turvattaisiin. Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta edellytti valtioneuvoston toimivan niin, että perussopimuksen määräyksiä ja niiden tulkintaa täsmennettäisiin kyseisen tavoitteen varmistamiseksi (UaVM 4/2003 vp). Vaikka Suomen tavoitteena olikin ensisijaisesti perustuslakisopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien määräysten täsmentäminen, voidaan sopimuksen kansanterveyttä koskevan III-278 artiklan 7 kohtaan hallitustenvälisessä konferenssissa tehtyjen muutosten vastaavan Suomen tavoitetta. Sen sijaan tavoite siirtymisestä määräenemmistö päätöksentekoon ympäristö- ja energiaverotuksen alalla ei toteutunut.

Perustuslakisopimukseen sisältyvät muutokset koskien jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen tiivistämistä vastaavat Suomen näkemyksiä. Tämä koskee myös muutoksia unionin ja euromaiden ulkoisen edustautumisen tehostamiseksi. Sen sijaan talous- ja rahapolitiikan alan päätöksentekomenettelyjen osalta Suomen tavoitteet eivät toteutuneet täysimääräisesti. Valtioneuvosto (VNS 2/2003 vp) ja eduskunnan ulkoasiainvaliokunta (UaVM 4/2003 vp) eivät pitäneet kannatettavana siirtymistä tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen monenvälisen valvontamenettelyn yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistamisessa ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntöön muuttamisessa. Toisaalta Suomenkin vastustamaa lainsäädäntömenettelyn ulottamista koskemaan rahoituslaitosten valvontaa koskevien erityistehtävien siirtämistä Euroopan keskuspankille ei hyväksytty hallitustenvälisessä konferenssissa.

Sekä valtioneuvosto (VNS 2/2003 vp) että eduskunnan ulkoasiainvaliokunta (UaVM 4/2003 vp) pitivät yhtenä Suomen keskeisimmistä neuvottelutavoitteista pohjoisten erittäin harvaan asuttujen alueiden pysyvän erityisaseman tunnustamista perustuslakisopimuksessa. Hallitustenvälisessä konferenssissa konventin ehdotukseen tehtyjen muutosten seurauksena kyseisten alueiden asema tunnustetaan sekä unionin koheesio politiikan keskeisessä tavoiteartiklassa että perustuslakisopimukseen liitettyssä, vuosien 1972, 1979, 1985 ja 1994 liittymissopimuksia koskevan pöytäkirjassa, mikä toteuttaa Suomen neuvottelutavoitteen. Sen sijaan Suomen tavoite kolmansien maiden kanssa tehtävää rajayhteistyötä koskevasta oikeusperustasta ei toteutunut.

Selonteossaan konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp) valtioneuvosto piti konventin ehdotusta maatalous- ja kalastuspolitiikkaa koskevien päätöksentekomenettelyjen uudistamiseksi oikeasuuntaisena. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan (UaVM 4/2003 vp). Suomen tavoitteet tavanomaisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttöalan tarkentamisesta eivät kuitenkaan toteutuneet hallitustenvälisessä konferenssissa.

### 3.2.5.3 Unionin ulkoinen toiminta

Perustuslakisopimusta laadittaessa keskeisenä tavoitteena oli unionin ulkoisen toiminnan osalta johdonmukaisuuden ja tehokkuuden parantaminen. Tähän pyrittiin erityisesti selkeyttämällä unionin ulkoista toimintaa koskevia määräyksiä ja kokoamalla nämä samaan perustuslakisopimuksen osastoon, sekä tekemällä unionin ulkoiseen edustukseen institutionaalisia muutoksia. Unionin ulkoisen toiminnan edellytyksiä parantaa myös unionin pilarirakenteen poistuminen ja unionille annettava oikeushenkilöllisyys. Pilarirakenteen poistumisen myötä ulkoinen toiminta tulee kaikilta osalta alueiltaan rakenteeltaan yhtenäisen unionin harjoitettavaksi. Näin myös unionin oikeuden yleiset periaatteet tulevat koskemaan kaikkea unionin ulkoista toimintaa.

Tällä hetkellä unionin ulkoista toimintaa koskevat määräykset ovat hajallaan EU-sopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevassa V osastossa ja EY-sopimuksen kolmannen osan IX osastossa (yhteinen kauppapolitiikka), XX osastossa (kehitysyhteistyö) ja XXI osastossa (taloudellinen, tekninen ja rahoitusyhteistyö kolmansien maiden kanssa). Lisäksi unionin muiden politiikkojen osalta perussopimuksissa on niiden ulkoisia näkökohtia koskevia määräyksiä. Perustuslakisopimuksessa unionin ulkosuhteita koskevat määräykset kootaan yhteen. Unionin ulkoista toimintaa koskeva sopimuksen III osan V osasto sisältää ulkoiseen toimintaan yleisesti sovellettavat määräykset (I luku), sekä määräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka mukaan lukien (II luku), yhteisestä kauppapolitiikasta (III luku), yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa ja humanitaarisesta avusta (IV luku), rajoittavista toimenpiteistä (V luku), kansainvälisistä sopimuksista (VI luku), unionin suhteista kansainvälisiin järjestöihin ja kolmansien maihin ja unionin edustustoista (VII luku), sekä yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanosta (VIII luku).

Pilarijaon poistumisen myötä unioni muodostaa perustuslakisopimuksessa yhden yhtenäisen kokonaisuuden ilman nykyisenkaltaista muodollista jakoa Euroopan yhteisön ja Euratomin muodostamaan ensimmäiseen pilariin, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muodostamaan toiseen pilariin sekä poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön muodostamaan kolmanteen pilariin. Unionille annetaan perustuslakisopimuksella yksi yksinomainen oikeushenkilöllisyys (pois lukien Euratom).

Pilarirakenteen poistuminen ja unionin oikeushenkilöllisyys eivät kuitenkaan muuta olennaisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan luonnetta. Unionin ulkoisessa toiminnassa voidaan pilarirakenteen purkamisesta ja unionin oikeushenkilöllisyydestä huolimatta lähtökohtaisesti katsoa säilyvän jakautuneisuus "yhteisölliseen" ja "hallitustenväliseen" ulkoiseen toimintaan, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kuuluessa jälkimmäiseen kategoriaan. Päätöksenteon nykyisenkaltaiset erityispiirteet säilyvät perustuslakisopimuksen mukaan yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Lisäksi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan hallitustenvälistä luonnetta korostaa perustuslakisopimuksessa Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan rooli unionin ulkoisessa edustamisessa unionin ulkoasiainministerin rinnalla. Kuten nykyisten perussopimusten mukaan, Euroopan unionin tuomioistuimella ei perustuslakisopimuksenkaan mukaan ole eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta toimivaltaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten osalta.

Perustuslakisopimuksella tehdään unionin ulkoiseen edustukseen institutionaalisia muutoksia, jotka lisäävät unionin ulkoisen toiminnan tehokkuutta ja johdonmukaisuutta. Sopimuksella luotavaa unionin ulkoasiainministerin toimea koskevien määräysten mukaan unionin ulkoasiainministeri johtaa unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja edustaa unionia siihen kuuluvissa asioissa. Hän osallistuu ehdotuksillaan tämän politiikan muotoiluun ja toteuttaa sitä neuvoston valtuuttamana. Unionin ulkoasiainministeri myös huolehtii unionin kaiken ulkoisen toiminnan johdonmukaisuudesta. Häntä avustaa Euroopan ulkosuhdehallinto ja hänen alaisuudessaan toimivat myös unionin edustustot kolmansissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tehtäviin kuuluu perustuslakisopimuksen mukaan huolehtia omalla tasollaan unionin ulkoisesta edustuksesta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa. Tämä ei kuitenkaan saa rajoittaa unionin ulkoasiainministerin tehtäviä ja toimivaltaa. Unionin ulkoasiainministeriä, Euroopan ulkosuhdehallintoa ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa käsitellään tarkemmin unionin toimelinjärjestelmää koskevassa jaksossa 3.2.3.1.

Unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako selkeytyy perustuslakisopimuksessa, johon liitettävänä kirjataan nimenomaisesti nykyinen toimivallanjako. Unionin ulkosuhteiden osalta toimivaltamääräykset eivät sisällä olennaisia muutoksia tähänhetkiseen oikeustilaan.

### 3.2.5.3.1 Unionin ulkoisen toiminnan tavoitteet ja keskeiset periaatteet

Unionin ulkoisen toiminnan periaatteet ja tavoitteet määritellään perustuslakisopimuksessa kootusti ja ulkoisen toiminnan kaikki osa-alueet kattavasti. Yhtenäisellä lähestymistavalla pyritään takaamaan näiden periaatteiden ja tavoitteiden johdonmukainen toteutuminen unionin ulkoisessa toiminnassa. Perustuslakisopimuksen mukaan unioni vaalii ja puolustaa arvojaan ja etujaan kansainvälisissä suhteissaan. Se edistää rauhaa, turvallisuutta, maapallon kestävä kehitystä, kansojen välistä yhteisvastuuta ja keskinäistä kunnioitusta, vapaata ja oikeudenmukaista kauppaa, köyhyyden poistamista ja ihmisoikeuksien, erityisesti lapsen oikeuksien suojelua, sekä kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä, etenkin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden kunnioittamista. Keskeisinä arvoina unionin kansainvälisessä toiminnassa mainitaan demokratia,

oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus, ihmisarvon kunnioittaminen, tasa-arvo ja yhteisvastuu.

Perustuslakisopimukseen on myös kirjattu tavoitteita, joiden voidaan nykyisinkin katsoa ohjaavan unionin ulkoista toimintaa, mutta joita ei nykyisissä perussopimuksissa nimenomaisesti mainita. Köyhyyden poistaminen mainitaan perustuslakisopimuksessa kehitysmaiden kestävä kehityksen edistämisen ensisijaisena tavoitteena. Unioni pyrkii myös yleisesti edistämään kestävä kehitystä osallistamalla ympäristön laadun ja maapallon luonnonvarojen kestävä hoidon ylläpitämiseen ja parantamiseen tähtäävien kansainvälisten toimenpiteiden kehittämiseen. Se kannustaa kaikkien maiden yhdentymistä maailmantalouteen. Unioni myös auttaa kansoja, maita ja alueita selviytymään luonnonmullistuksista tai ihmisen aiheuttamista suuronnettomuuksista. Yleisemmin unionin tavoitteena on perustuslakisopimuksen mukaan edistää entistä tiiviimpään monenväliseen yhteistyöhön perustuvaa kansainvälistä järjestelmää, sekä maailmanlaajuisia hyvää hallintotapaa.

Eurooppa-neuvosto määrittää eurooppapäätöksellä unionin ulkoisen toiminnan periaatteiden ja tavoitteiden pohjalta tarkemmin unionin strategiset edut ja tavoitteet. Nämä eurooppapäätökset voivat koskea kaikkia ulkoisen toiminnan aloja ja olla maa-, alue-, tai aihekohtaisia. Unioni noudattaa perustuslakisopimuksen mukaan ulkoisen toiminnan periaatteitaan ja pyrkii tuon toiminnan tavoitteisiin varsinaisen ulkoisen toiminnan eri osa-alueiden lisäksi myös sisäisten politiikkojensa ulkoisten näkökohtien osalta. Neuvoston ja komission tehtävänä on huolehtia yhdessä unionin ulkoasiainministerin kanssa johdonmukaisuudesta unionin ulkoisen toiminnan eri alojen välillä sekä näiden alojen ja unionin sisäisten politiikkojen välillä.

### 3.2.5.3.2 Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

#### *Periaatteet ja tavoitteet*

Perustuslakisopimuksen unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa yleisissä määräyksissä määritellään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan toiminnan erityiset periaatteet ja tavoitteet. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhdenmukaisuutta muiden unionin toimialojen kanssa kuitenkin vahvistetaan. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ei kuulu mihinkään perustuslakisopimuksen mukaisista kolmesta päävaltalokasta, vaan muodostaa talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhteensovittamisen tavoin oman erityistapauksensa. Toimielinten tehtävien ja päätöksentekomenettelyjen osalta yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka poikkeaa selvästi muista unionin ulkoisen toiminnan aloista. Unionin ulkoasiainministerin asema yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelussa ja täytäntöönpanossa on keskeinen. Tuomioistuimen toimivalta puuttuu lähes kokonaan ja Euroopan parlamentin sekä komission asema yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekomenettelyissä on Eurooppa-neuvostoa, neuvostoa ja jäsenvaltioita selvästi heikompi.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan periaatteet ja tavoitteet ovat olennaisesti samansisältöiset kuin nykyisessä EU-sopimuksessa. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulee perustuslakisopimuksen mukaan pohjautua jäsenvaltioiden keskinäisen poliittisen yhteisvastuun kehittämiseen, yleistä etua koskevien kysymysten määrittämiseen sekä jäsenvaltioiden toimien jatkuvaan lähentämiseen. Jäsenvaltioilla on velvollisuus tukea yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa lojaalisuuden ja keskinäisen yhteisvastuun hengessä. Niiden tulee myös pidättäytyä kaikista sellaisista toimista, jotka ovat unionin etujen vastaisia tai voivat heikentää unionin sen toiminnan tehokkuutta kansainvälisissä suhteissa. Neuvoston ja unionin ulkoasiainministerin tehtävänä on perustuslakisopimuksen mukaan näiden periaatteiden noudattamisesta huolehtiminen.

Perustuslakisopimuksella yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin määräyksiin tehdyt muutokset eivät vaikuta Ahvenanmaan kansainvälisoikeudelliseen asemaan.

### *Päätöksenteko*

Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa käytettäviä säädöstyyppejä on perustuslakisopimuksessa uudistettu ja selkeytetty. Vaikka niiden käyttötarkoitus ja sisältö vastaavat nykytilaa, niiden oikeudellinen muoto muuttuu. Eurooppa-neuvosto määrittää unionin strategiset edut ja vahvistaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet eurooppapäätöksillään. Strategiset edut ja tavoitteet voivat koskea unionin suhteita yksittäiseen maahan tai alueeseen, tai tiettyä aihetta tai asiakokonaisuutta. Strategiset edut vastaavat nykyopimusten yhteisiä strategioita kuitenkin siten, että perustuslakisopimus liittyy ne unionin ulkosuhteiden kokonaistavoitteisiin. Eurooppa-neuvoston tehtävä on perustuslakisopimuksen mukaan näin ollen määrittellä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yleiset suuntaviivat myös asioissa, joilla on merkitystä puolustuksen alalla.

Eurooppa-neuvoston määrittelemien yhteisten suuntaviivojen mukaisesti neuvosto toteuttaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa omilla eurooppapäätöksillään, joilla määritellään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukaiset toimet ja kannat. Unionin ulkoasiainministeri ja jäsenvaltiot panevat toimet ja kannat täytäntöön kansallisia ja unionin voimavaroja käyttäen.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ei voida käyttää eurooppalakeja tai -puitelakeja.

Unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteossa pääsääntönä säilyy perustuslakisopimuksen mukaan yksimielisyys. Unionin strategisia etuja ja tavoitteita koskevat päätökset tekee Eurooppa-neuvosto yksimielisesti neuvoston suosituksesta. Neuvosto tekee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukaisia toimia ja kantoja määrittelevät eurooppapäätökset yksimielisesti tai tietyissä tapauksissa määränemmistöllä. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekoon sisältyy kuitenkin edelleen niin sanottu rakentava pidättäytyminen, jota koskevat perustuslakisopimuksen määräykset vastaavat nykyisen EU-sopimuksen määräyksiä.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteon tehokkuutta lisätään perustuslakisopimuksessa ulottamalla neuvoston määränemmistöpäätöksenteon käyttöala tilanteeseen, jossa neuvosto tekee eurooppapäätöksen sellaisen unionin toiminnan tai kannan määrittelemiseksi, joka perustuu unionin ulkoasiainministerin ehdotukseen. Ulkoasiainministeri antaa ehdotuksensa joko Eurooppa-neuvoston pyydettyä sitä joko omasta aloitteestaan tai ulkoasiainministerin nimenomaisesta aloitteesta. Tämän lisäksi Eurooppa-neuvosto voi niin sanotun valtuutuslausekkeen mukaisesti päättää yksimielisesti laajentaa neuvoston mahdollisuuksia tehdä ratkaisunsa määränemmistöllä. Määränemmistöpäätöksentekoa ja valtuutuslauseketta ei kuitenkaan voida soveltaa silloin, kun päätöksellä on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla.

Kuten nykyisinkin, neuvoston jäsen voi ilmoittaa, että se esittämistään elintärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä aikoo vastustaa määränemmistöllä tehtävän eurooppapäätöksen tekemistä, jolloin asiasta ei äänestetä (ns. hätäjarru). Perustuslakisopimuksen mukaan unionin ulkoasiainministerin tulee pyrkiä löytämään kaikille hyväksyttävä ratkaisun neuvottelemalla tiiviisti kyseisen jäsenvaltion kanssa. Mikäli tällaisissa neuvotteluissa ei päästä tulokseen, neuvosto voi nykyiseen tapaan pyytää määränemmistöllä asian saattamista Eurooppa-neuvoston päätettäväksi yksimielisen eurooppapäätöksen tekemiseksi.

Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Perustuslakisopimuksen mukaan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on erottamaton osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Sopimus pyrkii tehostamaan unionin nykyistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Se sisältää myös määräyksiä uusista sitoumuksista ja toimintamuodoista. Sopimusteksti heijastaa yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa viime vuosina tapahtunutta kehitystä, jossa keskeisellä sijalla on ollut siviili- ja sotilasvoimavarojen kehittäminen Eurooppa-neuvoston linjauksilla. Keskeiset sopimukseen otetut uudistukset liittyvät kriisinhallintaan, voimavarojen kehittämiseen sekä unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamiseen.

Perustuslakisopimuksessa tarkennetaan ja täydennetään unionin kriisinhallintatehtäviä mainitsemalla erikseen myös yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktinesto, konfliktin jälkeinen vakauttaminen sekä tuen antaminen kolmansille maille terrorismin torjumiseksi niiden alueella. Unionin on tosin voinut toimia kyseisillä aloilla jo nykyisen EU-sopimuksen nojalla. Perustuslakisopimuksen mukaan neuvosto tekee kriisinhallintatehtäviä koskevat eurooppapäätökset yksimielisesti sekä määrittelee näiden tehtävien tavoitteet, laajuuden ja yleiset toteuttamistavat. Unionin ulkoasiainministeri valvoo neuvoston alaisuudessa kriisinhallintatehtävien siviili- ja sotilasnäkökohtien yhteensovittamista tiiviissä ja jatkuvassa yhteydessä poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteaan.

Perustuslakisopimuksen mukaan neuvosto voi antaa kriisinhallintatehtävän toteuttamisen jäsenvaltioiden ryhmälle, joka on siihen halukas ja jolla on tehtävään tarvittavat voimavarat. Tällöinkin neuvosto päättää operaation käynnistämisestä yksimielisesti. Osallistuvat jäsenvaltiot sopivat tehtävän hoidosta keskenään yhteistyössä unionin ulkoasiainministerin kanssa. Vastaavaa mahdollisuutta ei ole nimenomaisesti kirjattu nykyisiin EU-sopimuksen määräyksiin, mutta käytännössä kaikkiin tähän mennessä toteutettuihin operaatioihin on osallistunut vain osa jäsenvaltioista.

Perustuslakisopimuksella myös vahvistetaan unionin siviilikriisinhallintakyvyn merkitystä lisäämällä asiaa koskevia mainintoja sopimustekstiin. Sopimuksessa muun muassa todetaan, että unionin operatiivinen toimintakyky perustuu siviili- ja sotilasvoimavaroihin.

Perustuslakisopimuksen mukaan jäsenvaltiot sitoutuvat parantamaan sotilaallisia voimavarojaan. Sopimuksessa määrätään myös Euroopan puolustusmateriaali-, tutkimus- ja sotilasvoimavaraviraston (Euroopan puolustusvirasto) perustamisesta. Viraston toimintaan voivat osallistua kaikki halukkaat jäsenvaltiot. Sen tehtävänä on määrittää unionin operatiiviset tarpeet ja edistää niiden toteuttamista, myötävaikuttaa puolustusalan teollisen ja teknologisen perustan vahvistamiseen, osallistua voimavarakysymyksiä koskevan eurooppalaisen politiikan määrittelyyn sekä avustaa neuvostoa sotilaallisten voimavarojen kehittämisen arvioinnissa.

Eurooppalainen puolustusmateriaaliyhteistyö on ollut tähän asti sirpaloitunutta ja sitä on toteutettu pienempien maaryhmittymien kesken. Euroopan puolustusviraston perustamisen myötä tavoitteena on yhteistyön keskittäminen unioninrakenteisiin. Thessalonikin Eurooppa-neuvosto antoi kesäkuussa 2003 neuvoston tehtäväksi käynnistää puolustusviraston perustamiseen liittyvät valmistelut. Neuvosto päätti viraston perustamisesta heinäkuussa 2004 (neuvoston yhteinen toiminta 2004/551/YUTP, EYVL [1997] L 245, 17.7.2004, s. 17) ja viraston toiminta käynnistyi tammikuussa 2005.

Perustuslakisopimuksella luodaan uusi, sotilaallisten voimavarojen alalla harjoitettavaa yhteistyötä koskeva pysyvä rakenteellinen yhteistyön mekanismi. Jäsenvaltiot, jotka täyttävät korkeammat sotilaallisia voimavaroja koskevat vaatimukset ja ovat tehneet keskenään tiukempia sitoumuksia, voivat aloittaa pysyvän rakenteellisen yhteistyön vaativimpien tehtävien suorittamiseksi. Pysyvä



rakenteellinen yhteistyö antaa halukkaille jäsenvaltioille mahdollisuuden edetä nopeammin sotilaallisten voimavarojen kehittämisessä vaativimpien tehtävien suorittamiseksi.

Pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden sotilaallisia voimavaroja koskevista vaatimuksista ja niihin liittyvistä sitoumuksista määrätään perustuslakisopimukseen liitetyssä pysyvää rakenteellista yhteistyötä koskevassa pöytäkirjassa (n:o 23). Vaatimuksissa on kyse lähinnä voimavaratavoitteita koskevista yleisistä sitoumuksista. Pysyvän rakenteellisen yhteistyön käynnistämisestä päättäisi neuvosto määräenemmistöllä unionin ulkoasiainministeriä kuultuaan. Käynnistämispäätöksessä päätettäisiin aloittaa tiettyjen jäsenvaltioiden kesken pysyvä rakenteellinen yhteistyö ja vahvistettaisiin osallistuvien jäsenvaltioiden luettelo. Pysyvä rakenteellinen yhteistyö on avointa kaikille jäsenvaltioille, jotka sitoutuvat sotilaallisten voimavarojen kehittämiseen ja osallistuvat Euroopan puolustusviraston toimintaan sekä sitoutuvat osallistumaan nopean toiminnan kyvyn luomiseen vuoteen 2007 mennessä. Toimet unionin nopean toiminnan joukkojen muodostamiseksi on jo aloitettu kesäkuussa 2004 Eurooppa-neuvostossa hyväksytyin yleistavoite 2010 mukaisesti, eikä niiden toteutuminen ole sidoksissa perustuslakisopimuksen voimaantuloon.

Kyseessä on mekanismi, joka siten mahdollistaa sellaisen sotilaallisten voimavarojen kehittämistyön, johon kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu. Osallistumisen ehdot on kuitenkin kirjattu niin, että periaatteessa kaikki jäsenvaltiot voivat osallistua yhteistyöhön.

Perustuslakisopimuksen mukaan päätöksen myöhemmin mukaan haluavan jäsenvaltion osallistumisesta pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön tekevät neuvostossa ne jäsenvaltiot, jotka jo osallistuvat kyseiseen toimintaan. Päätös tehdään määräenemmistöllä unionin ulkoasiainministerin kuulemisen jälkeen. Perustuslakisopimuksessa on myös määräykset tietyn jäsenvaltion osallistumisen keskeyttämisestä, mikäli se ei enää täytä pysyvän rakenteellisen yhteistyön vaatimuksia, sekä jäsenvaltion mahdollisuudesta vetäytyä pysyvästä rakenteellisesta yhteistyöstä.

Perustuslakisopimuksen mukaan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka johtaa yhteiseen puolustukseen, kun Eurooppa-neuvosto yksimielisesti niin päättää. Yhteiseen puolustukseen siirtymisen mahdollisuus on kirjattu jo Maastrichtin sopimukseen. Siirtymisen toteuttaminen Eurooppa-neuvoston päätöksellä sisällytettiin EU-sopimukseen Amsterdamin sopimuksella. Perustuslakisopimuksessa määräyksen sanamuotoa on jonkin verran vahvistettu verrattuna nykyisiin sopimusmääräyksiin. Nykyisen EU-sopimuksen määräysten mukaan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka saattaa johtaa yhteiseen puolustukseen, jos Eurooppa-neuvosto niin päättää. Sekä nykyisten että perustuslakisopimuksen määräysten mukaan yhteiseen puolustukseen siirtyminen edellyttää Eurooppa-neuvoston yksimielistä päätöstä sekä kunkin jäsenvaltion Eurooppa-neuvoston suosituksesta valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti tekemää kansallista päätöstä.

Uutena määräyksenä perustuslakisopimukseen on sisällytetty jäsenvaltioiden avunantovelvoite alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota kohtaan. Muut jäsenvaltiot ovat velvollisia antamaan tällaisen hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenvaltiolle apua kaikkiin käytettävissä olevin keinoin YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Perustuslakisopimuksen mukaan määräyksellä ei ole vaikutusta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen, ja Nato on jäseninä oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava järjestö.

Avunantovelvoite yhdessä yhteisvastuulausekkeen (ks. 3.2.5.3.4) kanssa vahvistaa jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta. Avunantovelvoite on kirjattu sellaiseen muotoon, että se koskee kaikkia jäsenvaltioita ja säilyttää siten unionin yhtenäisyyden.

### *Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan rahoitus*

Perustuslakisopimus ei asiallisesti muuta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rahoitusta koskevia nykysopimusten määräyksiä muuten kuin kiireellisten toimien rahoittamisen osalta. Sopimuksen mukaan neuvosto tekee eurooppapäätöksen erityismenettelyistä, joilla taataan, että määrärahat, jotka on otettu unionin talousarvioon yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtävien kiireellisten aloitteiden rahoittamista varten, saadaan käyttöön nopeasti ja tehokkaasti. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Tämän lisäksi perustuslakisopimuksella määrätään erityisen, kiireellisten toimien käynnistysrahaston perustamisesta. Neuvosto valtuuttaa unionin ulkoasiainministerin käyttämään tätä rahastoa, mikäli tiettyjä valmistelutoimia ei voida rahoittaa unionin talousarviosta. Käynnistysrahasto rahoitetaan jäsenvaltioiden erillisistä rahoitusosuuksista. Esimerkiksi sotilaallisia toimia sisältävien kriisinhallintatehtävien valmistelutoimet, joita ei oteta menoina unionin talousarvioon, voidaan rahoittaa tästä erityisestä käynnistysrahastosta. Neuvosto tekee määräenemmistöllä unionin ulkoasiainministerin ehdotuksesta eurooppapäätökset, joilla vahvistetaan käynnistysrahaston perustamista ja rahoittamista, sen hoitoa ja varainhoidon valvontaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

### *Euroopan unionin toteuttamat rajoittavat toimenpiteet*

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukaisesti päätettyjä rajoittavia toimenpiteitä (pakotteita) koskevat määräykset säilyvät perustuslakisopimuksessa periaatteellisesti muuttumattomina. Pääsääntönä on edelleenkin se, että pakotteiden toteuttaminen edellyttää sekä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten mukaisesti tehtyä päätöstä että kyseisen päätöksen toimeenpanoa erillisellä täytäntöönpanosäädöksellä. Poikkeuksen muodostavat pääoman liikkeitä ja maksuja koskevat hallinnolliset toimenpiteet, jotka ovat tarpeen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Näiden osalta vaatimus yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten nojalla tehtävästä päätöksestä poistuu.

Perustuslakisopimuksen mukaan pakotteiden käyttöalaa laajennetaan. Nykyisestä poiketen pakotteiden kohteena voivat olla myös sellaiset luonnolliset tai oikeushenkilöt ja ryhmät tai muut kuin valtiolliset yhteisöt, joilla ei ole kytkentää kolmansiin maihin. Jo unionin nykyisten perussopimusten nojalla on kohdistettu taloudellisia pakotteita yksityisiä tahoja kohtaan, mutta tilanteissa, joissa näillä ei ole ollut kytkentää kolmanteen maahan, on nimenomaisen oikeusperustan puuttuessa jouduttu turvautumaan EY-sopimuksen 308 artiklaan. Siinä missä nykyisten perussopimusten sanamuodon mukaan pakotteiden edellytetään olevan luonteeltaan taloudellisia, perustuslakisopimuksessa pakotteet määritellään laajemmin, ja ne voivat sisältää myös muuntyyppisiä rajoittavia toimenpiteitä.

Lisäksi perustuslakisopimuksesta seuraa tiettyjä muutoksia pakotteita koskeviin päätöksentekomenettelyihin ja toimielinten toimivaltuuksiin. Erityisesti sopimuksessa korostuu pakotteiden kohteena olevien tahojen oikeusturvasta huolehtiminen. Tässä suhteessa keskeinen uudistus on perustuslakisopimuksessa Euroopan unionin tuomioistuimelle annettu uusi toimivalta tutkia tässä tarkoitettujen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa tehdyn pakotepäätöksen laillisuus pakotteiden kohteena olevan yksityisen tahon kanteesta. Pääsäännön mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella ei jatkossakaan ole toimivaltaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.

#### 3.2.5.3.3 Yhteinen kauppapolitiikka

Yhteinen kauppapolitiikka politiikka-alana on kuulunut Euroopan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan 1970-luvun alusta lähtien. Sen perustana ovat olleet muun muassa tariffimuutoksia, tulli- ja kauppasopimuksia sekä tuonti- ja vientipolitiikkaa koskeneet yhtenäiset periaatteet etenkin tavara-kaupan alalla. Nizzan sopimuksella yhteisön toimivaltaa laajennettiin palvelukaupan sekä henkisen omaisuuden kauppaa koskevien näkökohtien aloilla. Perustuslakisopimuksella yhteistä kauppapolitiikkaa pyritään edelleen kehittämään ja tehostamaan. Huomattavimmat yhteisen kauppapolitiikan alueella perustuslakisopimuksen tuloksena tapahtuvat muutokset koskisivat ulkomaisia suoria sijoituksia, palvelukauppaa ja Euroopan parlamentin asemaa kauppapolitiikan alaan kuuluvia toimenpiteitä koskevassa päätöksenteossa. Kauppapolitiikka kuuluu perustuslakisopimuksen mukaan kokonaisuudessaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Yhteistä kauppapolitiikkaa koskevat määräykset sisältyvät perustuslakisopimuksen III-314 ja III-315 artiklaan. Määräyksillä laajennetaan unionin kauppapoliittisen toimivallan alaa siirtämällä ulkomaiset suorat sijoitukset kyseisen toimivallan alaan. Kulttuuri- ja audiovisuaalisten palveluiden sekä koulutus-, sosiaali- ja terveystalouden osalta perustuslakisopimus merkitsee unionin toimivallan luonteen muuttumista unionin ja jäsenvaltioiden jaetusta toimivallasta unionin yksinomaiseksi toimivallaksi. Sopimuksen mukaan yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan kuuluisivat näin ollen perinteinen tavarakauppa, palvelukauppa kokonaisuudessaan, ulkomaiset suorat sijoitukset sekä teollis- ja tekijänoikeuksien kaupalliset näkökohdat. Ainoan poikkeuksen muodostaisivat liikenteen alan kansainväliset sopimukset, joiden neuvottelemisessa ja tekemisessä noudatettaisiin perustuslakisopimuksen liikennepolitiikkaa koskevia määräyksiä.

Kauppapoliittisen toimivallan laajentamisen tarkoituksena on tehostaa unionin ulkoista toimintakykyä ja parantaa sisäistä yhtenäisyyttä kansainvälisen kaupan alueella. Unionin kauppapoliittista toimialaa laajennettaessa jaetun toimivallan ala ja jäsenvaltioiden ratifiointia edellyttävien niin sanottujen sekasopimusten käyttöala kaventuu, ja kauppapolitiikan alaan kuuluvat sopimukset tulisivat voimaan yksinomaan unionitason päätöksellä.

Perustuslakisopimus vahvistaisi merkittävästi Euroopan parlamentin asemaa kauppapoliittisessa päätöksenteossa. Sopimuksen mukaan toimenpiteistä, joilla määritellään yleiset puitteet yhteisen kauppapolitiikan toteuttamiseksi, säädetään eurooppalaeilla, jotka hyväksytään tavanomaisessa lainsäätämisyksityksessä. Nykyisen EY-sopimuksen nojalla Euroopan parlamentilla ei ole muodollista päätösvaltaa yhteisen kauppapolitiikan alalla. Euroopan parlamentin toimivalta on tosin perustuslakisopimuksessakin nimenomaisesti rajattu koskemaan vain yhteisen kauppapolitiikan toteuttamista koskevien puitteiden määrittelyä tarkoittavien eurooppalakien antamista. Näin ollen parlamentti ei tulisi osallistumaan yhteisen kauppapolitiikan täytäntöönpanoon liittyvien päätösten hyväksymiseen. Näin päätöksenteon toimivuus ja tehokkuus eivät vaarantuisi nopeaa päätöksentekoa vaativissa kysymyksissä, esimerkiksi päätöksissä polkumyynitulleista.

Euroopan parlamentin asema vahvistuisi perustuslakisopimuksen myötä myös kauppapoliittisten sopimusten solmimisessa. Perustuslakisopimuksen mukaan neuvosto päättää sopimusten tekemisestä kauppapolitiikan alalla Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Nykyisin Euroopan parlamentti ei muodollisesti osallistu kauppapoliittisia sopimuksia koskevaan päätöksentekoon. Perustuslakisopimuksessa myös määrätään, että komission on annettava neuvoston kauppapoliittisia neuvotteluita varten nimeämän erityiskomitean lisäksi Euroopan parlamentille säännöllisesti tietoja sopimuksia koskevien neuvotteluiden etenemisestä.

Neuvosto tekee kauppapolitiikan alalla ratkaisunsa pääsääntöisesti määräenemmistöllä. Palvelukauppaa, teollis- ja tekijänoikeuksien kaupallisia näkökohtia sekä suoria ulkomaisia sijoituksia koskevien sopimusten osalta neuvosto tekee kuitenkin päätöksensä yksimielisesti silloin, kun näihin

sopimukseen sisältyy määräyksiä, joiden osalta vastaavien unionin sisäisten sääntöjen antaminen edellyttää yksimielisyyttä (ns. päätöksenteon parallelismin periaate).

Perustuslakisopimusta valmisteltaessa kysymys jäsenvaltioiden tarjoamien julkisten peruspalvelujen asemasta suhteessa unionin yhteiseen kauppapolitiikkaan herätti keskustelua. Hallitustenvälisessä konferenssissa yhteistä kauppapolitiikkaa koskeviin määräyksiin lisättiin Suomen ja Ruotsin aloitteesta sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelujen kauppaa koskeva erityismääräys. Sen mukaan neuvosto päättää määräenemmistön sijaan yksimielisesti sopimuksista sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelujen kaupan alalla, mikäli sopimukset voivat vakavasti haitata näiden palveluiden järjestämistä kansallisella tasolla ja vaikeuttaa niiden tarjoamista jäsenvaltioiden toimesta. Määräys vastaa tarkoitukseltaan ja rakenteeltaan kulttuuri- ja audiovisuaalipalvelujen kauppaa koskevaa poikkeusta, joka sisällytettiin Ranskan vaatimuksesta jo konventin ehdotukseen. Kulttuuri- ja audiovisuaalisten palvelujen kaupan alalla neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti silloin, kun tehtävät sopimukset voivat haitata unionin kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta.

Määräyksen johdosta päätöksenteko on siis yksimielistä, jos on olemassa vaara, että unionin kauppapolitiikan kautta syntyisi mahdollista vakavaa haittaa hyvinvointipalveluiden perusrakenteille. Perustuslakisopimus ei sisällä nimenomaisia määräyksiä mahdollisen haitan määrittelytavasta, mutta se tulisi käytännössä tapahtumaan osana unionin normaalia päätöksentekoprosessia unionin toimelinjärjestelmän puitteissa. Mikäli asiassa ei päästäisi ratkaisuun, kysymys määräyksen tulkinnasta olisi mahdollista saattaa unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi. Määräyksen soveltamiseen ja tulkintakäytäntöön tulisi kiinnittää erityistä huomiota Suomen etujen mukaisesti. Tämän erityismääräyksen sekä yllä mainitun päätöksenteon parallelismin periaatteen lisäksi jäsenvaltioiden kansallisia etuja turvaa perustuslakisopimuksessakin niin sanottu harmonisointikielto: unionin kauppapolitiittisen toimivallan käyttö ei saa merkitä jäsenvaltioiden lakien ja määräysten yhdenmukaistamista silloin, kun se ei ole perustuslakisopimuksen mukaan muutenkaan mahdollista. Kauppapolitiittisen toimivallan käyttö ei myöskään vaikuta unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon.

#### 3.2.5.3.4 Ulkoisen toiminnan muut kysymykset

##### *Yhteistyö kolmansien maiden kanssa sekä humanitaarinen apu*

Perustuslakisopimuksen ulkoista toimintaa koskevaan osastoon sisältyvät myös unionin kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevat määräykset. Sopimuksen mukaan unionin kehitysyhteistyöpolitiikkaa harjoitetaan unionin ulkoisen toiminnan periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti. Pyrkimys varmistaa ulkoisen toiminnan eri poliittikalohkojen välinen johdonmukaisuus ulottuu siis myös kehitysyhteistyöpolitiikan alalle. Vastaavasti kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteet tulee ottaa huomioon unionin muissakin politiikoissa, jotka voivat vaikuttaa kehitysmaihin.

Unionin kehitysyhteistyötä koskevat määräykset sisällytettiin konventin ehdotukseen pääpiirteiltään EY-sopimuksen määräysten mukaisina. Kehitysyhteistyöpolitiikan päätavoitteeksi nostettiin kuitenkin köyhyyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen. Konventin ehdotukseen ei kehitysyhteistyön osalta tehty sisällöllisiä muutoksia hallitustenvälisessä konferenssissa.

Oleellinen uudistus unionin kehitysyhteistyöpolitiikan alalla on humanitaarista apua koskevan uuden oikeusperustan luominen. Yhteisö on toiminut humanitaarisen avun alalla jo nykyistenkin perussopimusten määräysten nojalla, mutta perustuslakisopimukseen on kirjattu asiasta nimenomaiset määräykset. Humanitaariseen apuun liittyvien unionin toimien toteuttamisen yleiset puitteet määritellään eurooppalailla tai -puitelilla. Toimien tarkoituksena on avustaa ja suojella kolmannen maan

asukkaita tapauskohtaisesti luonnonmullistuksen tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden sattuessa.

Perustuslakisopimuksen mukaan unionin ja jäsenvaltioiden kehitysyhteistyöpolitiikat ja humanitaarisen avun alalla toteutettavat toimet täydentävät ja tukevat toisiaan. Kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun alat kuuluvat unionin jaettuun toimivaltaan tietynlaisina poikkeusaloina, joilla unionilla on toimivalta toteuttaa toimia ja harjoittaa yhteistä politiikkaa ilman, että tämä estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa (I-14 artiklan 4 kohta). Kehitysyhteistyöpolitiikka osana unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ehkäisee ennalta konflikteja ja väkivaltaa.

Perustuslakisopimukseen sisältyy uusi oikeusperusta myös nuorten eurooppalaisten humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukkojen perustamiseksi. Vapaaehtoisjoukkojen perussääntö ja toimintatavat vahvistetaan eurooppalailla. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta totesi mietinnössään (UaVM 4/2003 vp), että kyseinen oikeusperusta on herättänyt keskustelua avustusjärjestöjen piirissä, jotka katsovat, etteivät määräyksen mukaiset vapaaehtoisjoukot sovellu humanitaarisen avun antamiseen. Kyseinen perustuslakisopimuksen määräys kuitenkin mahdollistaa vapaaehtoisjoukkojen joustavan käytön, joten niiden soveltuvuutta kuhunkin tehtävään voidaan tarkastella tapauskohtaisesti.

Kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua koskevien määräysten yhteyteen on perustuslakisopimuksessa liitetty Nizzan sopimuksella voimaantullut oikeusperusta muiden kolmansien maiden kuin kehitysmaiden kanssa tehtävästä taloudellisesta, teknisestä ja rahoitusyhteistyöstä. Nämäkin määräykset sisällytettiin perustuslakisopimukseen pääpiirteiltään muuttumattomina. Perustuslakisopimuksessa Euroopan parlamentin toimivaltuudet kuitenkin laajentuvat, sillä yhteistyön toteuttamiseksi tarvittavista toimenpiteistä säädetään tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lisäksi perustuslakisopimuksella luodaan erillinen oikeusperusta kiireellistä rahoitusapua tarvitsevien kolmansien maiden tukemiseksi.

#### *Unionin toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia ja kansainvälisten sopimusten asema*

Perustuslakisopimuksen määräykset sisältävät useita sekä periaatteellisesti että käytännön kannalta merkittäviä uudistuksia koskien kansainvälisten sopimusten tekemistä. Sopimuksen unionille nimienomaisesti tunnustamaa oikeushenkilöllisyyttä ja sen merkitystä on käsitelty edellä jaksossa 3.2.1.3. Muita kansainvälisten sopimusten tekemistä koskevia keskeisiä uudistuksia perustuslakisopimuksessa ovat EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvien, niin sanottua implisiittistä ulkoista toimivaltaa koskevien periaatteiden kirjaaminen perussopimukseen sekä määräykset yhtenäisestä menettelystä, jota sovelletaan kansainvälisten sopimusten neuvottelemiseen ja hyväksymiseen lähtökohtaisesti kaikilla perustuslakisopimuksen kattamilla aloilla.

Perustuslakisopimus sisältää määräykset sekä siitä, milloin unionilla on toimivalta kansainvälisten sopimusten tekemiseen (III-323 artiklan 1 kohta) että siitä, milloin tämä toimivalta on luonteeltaan yksinomaista eli jäsenvaltioiden vastaavan toimivallan poissulkevaa (I-13 artiklan 2 kohta). Viimeksi mainittua määrystä tarkistettiin hallitustenvälisessä konferenssissa siten, että siihen sisältyvä niin sanottua ERTA-doktriinia koskeva kirjaus mahdollisimman tarkasti vastaisi EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä (esim. asia 22/70 komissio v. neuvosto; asia C-469/98 komissio v. Suomi). Tarkistuksen seurauksena on yksiselitteistä, että unionilla voi kyseisen määräyksen nojalla olla yksinomainen toimivalta kansainvälisen sopimuksen tekemiseen vain siltä osin kuin kulloinkin kyseessä oleva sopimus voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Muutosta nykytilaan nähden merkitsee vain se, että nykyisin yksinomaan Euroopan yhteisön sopimustoimivaltaa koskevien periaatteiden soveltamisala laajenee myös EU-sopimuksen II ja III pilarin nykyisin

kattamille aloille eli yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä poliisiyhteistyöhön ja rikosoikeudelliseen yhteistyöhön.

Määräykset kansainvälisten sopimusten neuvottelemiseen ja hyväksymiseen sovellettavasta menettelystä sisältyvät perustuslakisopimuksen III-325 artiklaan, jossa yhdistyvät nykyisen SEY 300 artiklan ja SEU 24 artiklan määräykset. Kuten nykyisinkin, sekä kauppapolitiikan että rahapolitiikan alan sopimuksia koskevat lisäksi tietyt erityismääräykset.

Nykyisen SEU 24 artiklan nojalla neuvoston puheenjohtajavaltiolle kuuluvat sopimusten neuvotteluun liittyvät tehtävät yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla siirtyvät perustuslakisopimuksessa unionin ulkoasiainministerille. Poliisiyhteistyön ja rikosasioita koskevan oikeudellisen yhteistyön alalla taas sovelletaan perustuslakisopimuksen yleisiä määräyksiä kansainvälisten sopimusten neuvottelusta ja tekemisestä. Unionin edellä mainituilla aloilla tekemät sopimukset tulevat vastaisuudessa unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita sitoviksi suoraan unionin tasolla tehtävällä hyväksymispäätöksellä. Perustuslakisopimus ei toisin sanoen sisällä SEU 24 artiklaa vastaavaa määräystä, jonka mukaan jäsenvaltio voi asettaa sopimuksen kansallisen ratifioinnin sen sitovuuden edellytykseksi. Perinteiset sekasopimukset, jotka sisältävät yhtäältä unionin sekä toisaalta jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia osia, edellyttävät jatkossakin jäsenvaltion valtiosääntönsä mukaisessa järjestyksessä suorittamaa ratifiointia.

Nykyistä EY-sopimusta vastaavien kysymysten osalta suurinta menettelytapoja koskevaa muutosta perustuslakisopimuksessa merkitsee Euroopan parlamentin hyväksynnän edellyttäminen kaikille lainsäädäntömenettelyn piiriin kuuluvilla aloilla tehtäville sopimuksille. Määräys tulisi sovellettavaksi myös yhteisen kauppapolitiikan alalla.

### *Unioni ja sen lähiympäristö*

Perustuslakisopimuksen I-57 artiklan mukaan unioni luo naapurimaittensa kanssa erityissuhteet pyrkien luomaan arvoihinsa perustuvan alueen, jolla vallitsevat yhteistyöhön perustuvat hyvät naapurussuhteet. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi unioni voi tehdä naapurivaltioiden kanssa erityisiä sopimuksia, joihin voi sisältyä vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia sekä mahdollisuus toteuttaa yhteisiä toimia.

### *Kansainväliset järjestöt ja toiminta niissä*

Unionin ulkoinen toiminta koskee myös kansainvälisiä järjestöjä. Edellytyksenä on, että unionin osallistuminen on mahdollista näiden järjestöjen sisäisten määräysten ja unionin oikeudennojjalla. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti unioni pyrkii tehostamaan toimintaansa kansainvälisenä toimijana kehittämällä ulkoisen toiminnan yhtenäisyyttä ja koordinaatiota. Perustuslakisopimuksen III-305 artiklan mukaan jäsenvaltiot sovittavat toimintansa yhteen järjestöissä ja kansainvälisissä konferensseissa puolustaen niissä unionin kantoja. Uutena elementtinä on, että unionin ulkoasiainministerille on uskottu vastuu yhteensovittamisesta. Niissä kansainvälisissä konferensseissa ja järjestöissä, joihin kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu tai ole edustettuna, osallistuvat jäsenvaltiot puolustavat unionin etuja ja huolehtivat tiedottamisesta muille jäsenvaltioille. YK:n turvallisuusneuvoston jäsenmaille on lisäksi asetettu erityinen velvollisuus tiedottaa muita jäsenvaltioita ja unionin ulkoministeriä. Jos unionilla on kanta YK:n turvallisuusneuvoston asialistalla olevasta aiheesta, turvallisuusneuvoston jäsenenä olevat jäsenvaltiot pyytävät, että unionin ulkoasiainministeri kutsutaan esittämään unionin kanta. Unionin ulkoasiainministerille ja komissiolle on uskottu tehtävä huolehtia unionin ja kansainvälisten järjestöjen yhteistyötä ja yhteyksiä koskevan toiminnan täytäntöönpanosta.

Unionin edustustot kolmansissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä huolehtivat unionin edustuksesta niissä. Unionin edustustot toimivat perustuslakisopimuksen mukaan ulkoasiainministerin alaisuudessa ja läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden diplomaattisten ja konsuliedustustojen kanssa. Komission nykyiset edustustot korvautuisivat ajan myötä unionin edustustoilla. Tulevaisuudessa unionin edustustot voisivat tarjota jäsenvaltioille uusia välineitä ulkosuhteiden hoitoon, esimerkiksi poliittisen raportoinnin ja konsulipalveluiden osalta.

#### *Yhteisvastuulauseke*

Perustuslakisopimukseen sisältyy yhteisvastuulauseke (I-43 artikla), joka velvoittaa unionin ja sen jäsenvaltiot toimimaan yhteisvastuun hengessä, mikäli jäsenvaltio joutuu terrori-iskun, luonnonmullistuksen tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Lausekkeen mukaan unioni ottaa tällaisessa tilanteessa käyttöön kaikki käytettävissään olevat keinot, mukaan lukien jäsenvaltioiden unionin käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat.

Yhteisvastuulausekkeen mukaan jäsenvaltioiden on autettava jonkin lausekkeen soveltamisalaan kuuluvan tapahtuman kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota, mikäli tämä pyytää apua. Terrorismin osalta apu voi koskea terrori-iskun sattuessa annettavan välittömän avun lisäksi terrorismin uhan torjuntaa tai demokraattisten instituutioiden ja siviiliväestön suojelua. Jäsenvaltiot sovittavat neuvostossa yhteen ne toimenpiteet, joihin jonkin jäsenvaltion avustamiseksi on ryhdytty. Neuvosto tekee komission ja unionin ulkoasiainministerin yhteisestä ehdotuksesta eurooppapäätöksen yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanosta. Mikäli päätöksellä on merkitystä puolustuksen alalla, neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti.

Yhteisvastuulauseketta vastaavaa määräystä ei ole unionin nykyisissä perussopimuksissa. Yhteisvastuulauseke vahvistaisi jäsenvaltioiden yhteenkuuluvuutta ja unionin terrorisminvastaista toimintaa. Unionilla olisi mahdollisuus käyttää yhteisvastuulausekkeen soveltamisessa myös jäsenvaltioiden asettamia sotilaallisia voimavaroja.

Huolimatta siitä, ettei perustuslakisopimuksen yhteisvastuulauseke ole vielä tullut voimaan oikeudellisesti velvoittavana, Madridissa 11 päivänä maaliskuussa 2004 tapahtuneen terrori-iskun jälkeen kaikki nykyiset jäsenvaltiot sitoutuivat 26 päivänä maaliskuuta 2004 Eurooppa-neuvostossa toimimaan jatkossa yhteisvastuulausekkeen hengessä. Asiaa koskevassa julistuksessa viitattiin nimenomaan terrorismiin. Perustuslakisopimuksen III-284 artiklassa määrätään unionin ja jäsenvaltioiden toiminnasta pelastuspalvelun alalla luonnonmullistusten tai suuronnettomuuksien yhteydessä.

#### 3.2.5.3.5 Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta

##### *Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka*

Yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskeviin määräyksiin tehdyt muutokset vastaavat pitkälti Suomen tavoitteita. Suomi on toiminut unionissa aktiivisesti yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseksi. Perustuslakisopimuksen sisältämät muutokset kehittävät turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa unionin kokonaisuutta vahvistavalla tavalla.

Suomen tavoitteiden mukaisesti perustuslakisopimuksessa on tarkennettu ja täydennetty kriisinhallintatehtäviä. Uudet tehtävät ovat ajankohtaisia ja unionille sopivia. Selonteossaan konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp) valtioneuvosto enna-

koi, että tehtäväluettelon täydentäminen saattaa merkitä unionin kriisinhallintatehtävien kasvua ja näin ollen myös yhteisten kulujen kasvamista. Tämä merkinnee selonteon mukaan myös joukkoväitimusluettelon sekä kriisinhallintatoiminnan käsitteiden tarkistamista. Eduskunnan puolustusvaliokunta puolestaan toteaa lausunnossaan (PuVL 2/2003 vp), ettei uusilla tehtävillä olisi toiminnallisesti suuria vaikutuksia Suomen puolustusvoimiin. Sopimuksen artikloissa on Suomen tavoitteiden mukaisesti huomioitu siviilikriisinhallinta nykyisiä perussopimuksia vahvemmin.

Suomi on johdonmukaisesti kannattanut puolustusmateriaaliyhteistyön tiivistämistä osana EU:n kriisinhallintakyvyn kehittämistä ja Euroopan puolustusviraston perustamista koskevat määräykset ovat Suomen tavoitteiden mukaisia. Selonteossaan valtioneuvosto toteaa, että Suomi suhtautuu myönteisesti unionin kriisinhallintavoimavarojen kehittämiseen. Sen mukaan konventin pysyvää rakenteellista yhteistyötä koskeva ehdotus oli kuitenkin ongelmallinen eikä sellaisenaan Suomen hyväksyttävissä. Valtioneuvoston mukaan kriisinhallinta- ja voimavarayhteistyön kehittämisen tulee olla jäsenvaltioiden yhteistä toimintaa, joka perustuu yhdessä sovittuihin tavoitteisiin. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta yhtyi mietinnössään (UaVM 4/2003 vp) valtioneuvoston kantaan. Hallitustenvälisessä konferenssissa pysyvää rakenteellista yhteistyötä koskevia määräyksiä sekä pöytäkirjaa muokattiin siten, että ne ovat nyt Suomen hyväksyttävissä: yhteistyön kriteerit on määritetty niin, että yhteistyö on avointa kaikille halukkaille jäsenvaltioille. Yhteistyön lähtökohdat on määritelty kaikkien jäsenvaltioiden kesken ja Suomen tavoitteiden mukaisesti vaatimukset yhteistyöhön osallistumiselle ovat luonteeltaan lähinnä voimavaratavoitteita koskevia yleisiä sitoumuksia.

Keskinäisen avunantovelvoitteen kirjaaminen sopimukseen vahvistaa jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja vahvistaa myös Suomen turvallisuutta. Selonteossaan valtioneuvosto ei pitänyt toivottavana konventin ehdottamaa määräystä, joka mahdollistaisi pienemmän maaryhmän etenemisen yhteiseen puolustusvelvoitteeseen. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta yhtyi mietinnössään valtioneuvoston kantaan. Suomen tavoitteiden mukaisesti keskinäistä avunantovelvoitetta koskeva lauseke on perustuslakisopimuksessa nyt kirjattu sellaiseen muotoon, että se koskee kaikkia jäsenvaltioita ja säilyttää siten unionin yhtenäisyyden. Suomen tavoitteiden mukaista on, että yhteiseen puolustukseen siirtyminen edellyttää edelleen yksimielistä päätöstä Eurooppa-neuvostossa sekä kunkin jäsenvaltion Eurooppa-neuvoston suosituksesta valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti tekemää kansallista päätöstä. Selonteossaan (VNS 2/2003 vp) valtioneuvosto katsoi, että puolustusta koskevan yleislausekkeen tietynasteista vahvennusta voidaan tästä näkökulmasta pitää Suomen kannalta melko ongelmattomana.

### *Yhteinen kauppapolitiikka*

Yhteistä kauppapolitiikkaa koskevat Suomen tavoitteet konventissa ja hallitustenvälisessä konferenssissa perustuivat pääosin samoihin linjauksiin kuin jo Nizzan sopimusta valmistelleessa HVK:ssa. Suomen yleisenä tavoitteena oli saattaa loppuun tuolloin aloitettu yhteisen kauppapolitiikan tehostaminen ja uudistaminen vastaamaan kansainvälisen kaupan rakenteiden kehityksen asettamiin haasteisiin. Laajentuneen unionin kyky toimia tehokkaasti neuvoteltaessa kauppapoliittisia sopimuksia kolmansien maiden kanssa on Suomen ulkomaankaupasta riippuvalle taloudelle erityisen tärkeää. Suomen yleistavoite kauppapolitiikan tehostamisesta toteutuu perustuslakisopimuksessa.

Kauppapolitiikan tehostaminen liittyy erityisesti unionin kauppapoliittisen toimivallan laajentamiseen kattamaan kaiken palvelukaupan sekä ulkomaiset suorat sijoitukset. Selonteossaan konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp) valtioneuvosto toteaa tämän mahdollistavan EU:lle kokonaisvaltaisen kauppapolitiikan harjoittamisen. Myös eduskunnan suuri valiokunta piti muutosta yhteisen kauppapolitiikan tehokkuuden kannalta merkittävä-



nä (SuVL 2/2003). Niiltä osin kuin unionin kauppapoliittinen toimivalta perustuslakisopimuksen mukaan muuttuu yksinomaiseksi, niin sanottujen sekasopimusten tekemisessä käytetty menettely korvautuu yksinomaan unionin tasolla tehtävillä sopimuksilla. Tämä kaventaa eduskunnan toimivaltaa hyväksyä muodollisesti kolmansien maiden kanssa tehtävät kauppapoliittiset sopimukset. Tällaisista kauppapoliittisista sopimuksista tulee perustuslakisopimuksen mukaan kokonaan unioniasioita, jotka eduskunta käsittelee jo ennen sopimuksen hyväksymistä unionin tasolla ja joista se ilmaisee kantansa hallitukselle. Yhteisen kauppapolitiikan tehokkuuden kannalta muutosta voidaan pitää merkittävänä. Laajentuneessa unionissa kansallisten ratifiointien viipyminen usein jopa vuosilla voi heikentää unionin ulkoista toimintakykyä ja sen uskottavuutta merkittävästi.

Perustuslakisopimuksessa ulkomaiset suorat sijoitukset siirtyvät unionin yksinomaiseen kauppapoliittiseen toimivaltaan. Näin ollen jäsenvaltiot eivät enää itsenäisesti aloittaa esimerkiksi investointisuojaosopimuksia koskevia neuvotteluja kolmansien maiden kanssa. Muutoksen seurauksena unionin asema ja vaikutusvalta suhteessa kolmansiin maihin vahvistuisi investointien suojaamista ja edistämistä koskevissa neuvotteluissa.

Selonteossaan (VNS 2/2003 vp) valtioneuvosto piti välttämättömänä, että sopimuksen yhteistä kauppapolitiikkaa koskevat määräykset turvaavat julkisia peruspalveluja, kuten sosiaali-, koulutus- ja terveyspalveluja, koskevan päätöksenteon säilymisen kansallisella tasolla. Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta korosti tätä mietinnössään (UaVM 4/2003 vp). Tähän liittyen Suomen tavoitteena HVK:ssa oli täsmentää konventin ehdotusta siten, että niin sanotun päätöksenteon paralleelisin periaatteen soveltuminen myös kauppapoliittisiin sopimuksiin ja niiden täytäntöönpanotoimiin on yksiselitteistä. Tämä tavoite saavutettiin. Lisäksi sopimukseen sisällytettiin Suomen yhdessä Ruotsin kanssa vaatima poikkeusmääräys, joka koskee päätöksentekoa neuvoteltaessa ja tehtäessä sopimuksia sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelujen kaupan alalla. Nämä kaksi konventin esitykseen HVK:ssa tehtyä muutosta pyrkivät täyttämään valtioneuvoston ja eduskunnan asettaman edellytyksen.

Selonteossaan valtioneuvosto totesi myös, että perustuslakisopimuksen tulee mahdollistaa Suomen ja Venäjän välisen liikenteen kannalta tärkeiden kahdenvälisen sopimusten tekeminen jatkossakin. Perustuslakisopimuksen mukaan liikenteen alan kansainvälisten sopimusten neuvottelemisessa ja tekemisessä noudatetaan edelleen sopimuksen liikennepoliittikkaa koskevia määräyksiä. Valtioneuvosto katsoi selonteossaan tämän täyttävän Suomen tavoitteen tyydyttävästi, sillä se mahdollistaa nykyisten liikennesopimusten mukaisen tilanteen jatkumisen toistaiseksi.

Euroopan parlamentin aseman osalta valtioneuvosto korosti, että parlamentin toimivaltuudet kauppapoliittisessa päätöksenteossa tulisi rajata koskemaan laajoja kauppapolitiikan yleisiin puitteisiin liittyviä lainsäädännöllisiä kysymyksiä, eikä niiden tulisi ulottua esimerkiksi yksittäisiin täytäntöönpanokysymyksiin (VNS 2/2003 vp). Tällä taattaisiin valtioneuvoston mukaan se, että kauppapoliittisen päätöksenteon toimivuus ja tehokkuus eivät vaarantuisi. Tämä tavoite toteutui hallitustenvälisessä konferenssissa ja yhteistä kauppapolitiikkaa koskevien perustuslakisopimuksen määräysten voidaan katsoa pääosin vastaavan Suomen tavoitteita.

#### *Unionin toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia ja kansainvälisten sopimusten asema*

Suomen tavoitteena hallitustenvälisessä konferenssissa oli perustuslakisopimuksen I-13 artiklan 2 kohdan muotoilun tarkistaminen siten, että määräyksen sisältö vastaisi EY-tuomioistuimen nykyistä oikeuskäytäntöä (VNS 2/2003 vp ja UaVM 4/2003 vp). Määräykseen hallitustenvälisessä konferenssissa tehtyjen tarkistusten jälkeen sopimuksen I-13 artiklan 2 kohdan voidaan katsoa vastaavan

kyseistä oikeuskäytäntöä ja etenkin ERTA-doktriinia, mikä merkitsee Suomen keskeisen neuvottelutavoitteen toteutumista.

#### *Yhteistyö kolmansien maiden kanssa sekä humanitaarinen apu*

Perustuslakisopimuksen kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevat määräykset vastaavat Suomen tavoitteita. Sopimus asettaa köyhyyden poistamisen paitsi unionin kehitysyhteistyöpolitiikan päämääräksi myös sen kaiken toiminnan, erityisesti ulkoisten politiikkojen yhdeksi tavoitteeksi, mikä vastaa Suomen kansallisen kehityspoliittisen ohjelman linjauksia. Sopimuksen mukaan unionin kehitysyhteistyöpolitiikkaa harjoitetaan unionin ulkoisen toiminnan periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti. Pyrkimys varmistaa unionin ulkoisen toiminnan eri politiikkalohkojen välinen johdonmukaisuus oli Suomen ensisijainen tavoite sekä konventissa että hallitustenvälisessä konferenssissa kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevia määräyksiä uudistettaessa.

#### *Yhteisvastuulauseke*

Yhteisvastuulauseke oli Suomen hyväksyttävissä konventin ehdottamassa muodossa eikä siihen tehty muutoksia hallitustenvälisessä konferenssissa. Selonteossaan konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp) valtioneuvosto toteaa, että lauseke vahvistaa unionin jäsenvaltioiden yhteenkuuluvuutta ns. ei-sotilaallisten turvallisuushkien ja turvallisuusongelmien käsittelyssä ja tällä tavoin osaltaan myös vahvistaa unionissa jo käynnissä olevaa terrorisminvastaista toimintaa. Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta piti perusteltuna, että unioni ja jäsenvaltiot varautuvat unionin alueella tapahtuviin suuronnettomuuksiin sekä terrorismiin myös unionin tason toimilla (UaVM 4/2003 vp).

Valtioneuvosto toteaa selonteossaan edelleen, että avunantoon osallistuvan jäsenvaltion tulee voida viime kädessä päättää siitä, millä keinoin se voi avustamiseen osallistua. Käytännössä toiminta ulottuisi selonteon mukaan erityisesti pelastus- ja poliisitoiminnan aloille. Kyseeseen voi tulla myös sotilaallisten voimavarojen käyttö. Eduskunnan puolustusvaliokunnan lausunnossa todetaan, että sotilasyksiköitä käytettäisiin todennäköisesti antamaan virka-apua muille viranomaisille, erityisesti pelastus- ja poliisiviranomaisille (PuVL 2/2003 vp).

#### 3.2.6 Sopimuksen hyväksyminen ja voimaantulo

Perustuslakisopimuksen IV-447 artiklan määräykset merkitsevät, että sopimus voi tulla voimaan vain, jos kaikki sopimuspuolet ratifioivat sen. Määräykset vastaavat nykyisen SEU 48 artiklan määräyksiä. Perustuslakisopimuksella ei sen IV-437 artiklan sanamuodon mukaan muuteta, vaan kumotaan, unionin nykyiset perussopimukset Euratom-sopimusta lukuun ottamatta. Nykyisen SEU 48 artiklan määräykset perussopimusten tarkistusmenettelystä tulevat kuitenkin sovellettaviksi, koska nykyisten perussopimusten kumoamisessa on oikeudellisessa mielessä kysymys niiden muuttamisesta. Jo konventin aikana katsottiin, että SEU 48 artiklassa määrätystä eroava voimaantulomääräys olisi ollut oikeudellisesti mahdoton.

Perustuslakisopimus tulisi voimaan aikaisintaan 1 päivänä marraskuuta 2006, jos kaikki ratifioimiskirjat olisi talletettu siihen mennessä. Muussa tapauksessa sopimus tulisi voimaan viimeisen ratifioimiskirjan tallettamista seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä. Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestysten jälkeen on selvää, ettei perustuslakisopimus tule voimaan suunnitellusti. Hallitustenvälisen konferenssin päätöksiäkirjaan on liitetty julistus (n:o 30) Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen ratifioinnista, jossa konferenssi toteaa, että jos neljä viidesosaa jäsenvaltioista on ratifioinut Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen kahden vuoden kuluttua sen allekirjoitta-

misesta, mutta ratifiointi tuottaa yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle vaikeuksia, Eurooppa-neuvosto ottaa asian käsiteltäväkseen. Julistuksella ei mahdollisteta poikkeamista sopimuksen hyväksymistä ja voimaantuloa koskevasta menettelystä, vaan Eurooppa-neuvoston tehtävänä olisi lähinnä arvioida tilanteen poliittiset seuraukset.

### 3.2.6.1 Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta

Perustuslakisopimuksen ratifiointia ja voimaantuloa koskevat nykyistä EU-sopimuksen 48 artiklaa vastaavat määräykset ovat Suomen tavoitteiden mukaisia (VNS 2/2003 vp, UaVM 4/2003 vp).

### 3.2.7 Sopimuksen tarkistusmenettelyt ja valtuutuslausekkeet

Perustuslakisopimuksen muuttaminen ja tarkistaminen sen voimaantulon jälkeen on mahdollista useita eri menettelyjä noudattaen. Varsinaisia sopimuksen muuttamis- ja tarkistusmenettelyjä ovat IV-443 artiklan tarkoittama tavanomainen tarkistusmenettely sekä IV-444 ja IV-445 artiklan tarkoittamat yksinkertaistetut tarkistusmenettelyt. Lisäksi sopimukseen sisältyy niin sanottuja valtuutuslausekkeitä, jotka käytännössä merkitsevät sitä, että Eurooppa-neuvosto tai neuvosto voi eurooppapäätöksillä tarkistaa eräitä sopimuksen määräyksiä käyttämättä sopimuksen IV osassa määriteltyjä ja sopimuksen tarkistusmenettelyjä ja muuttamatta muodollisesti itse sopimustekstiä.

#### *Tavanomainen tarkistusmenettely*

perustuslakisopimuksen IV-443 artiklassa tarkoitettu tavanomainen tarkistusmenettely vastaa pääosin nykyisen SEU 48 artiklan mukaista unionin perussopimusten muuttamisen menettelyä. SEU 48 artiklan tapaan perustuslakisopimuksenkin muutosten voimaantuloon tavanomaista tarkistusmenettelyä käytettäessä vaaditaan kaikkien jäsenvaltioiden valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukainen ratifiointi. Tavanomaista tarkistusmenettelyä käytettäessä myös hallitustenvälinen konferenssi on kutsuttava koolle hyväksymään yhteisellä sopimuksella perustuslakisopimukseen tehtävät muutokset.

Keskeisin muutos SEU 48 artiklaan verrattuna IV-443 artiklassa on se, että tavanomaista tarkistusmenettelyä käytettäessä sopimusmuutoksia valmistelemaan asetetaan pääsääntöisesti valmistelukunta, joka koostuu kansallisten parlamenttien, jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten, Euroopan parlamentin ja komission edustajista. Valmistelukunnan tehtävänä on perustuslakisopimukseen tehtyjen muutosehdotusten tutkiminen ja muutoksia koskevien suositusten antaminen hallitustenväliselle konferenssille. Tämä merkitsee käytännössä niin sanotun konventtimenetelmän virallistamista sopimusmuutosten valmistelussa ja siinä mielessä vahvempaa asemaa sopimusmuutosten valmistelun yhteydessä erityisesti kansallisille parlamenteille ja Euroopan parlamentille. Valmistelukunta voidaan kuitenkin olla kutsumatta koolle, jos muutosten laajuus ei sitä edellytä. Tällöin muutoksista päättää hallitustenvälinen konferenssi ilman erillistä valmisteluvaihetta.

Perustuslakisopimuksen tavanomainen tarkistusmenettely poikkeaa myös eräiltä muilta osin SEU 48 artiklan mukaisesta tarkistusmenettelystä. Perustuslakisopimuksen nojalla myös Euroopan parlamentti saa jäsenvaltioiden hallitusten ja komission lisäksi aloiteoikeuden tehdä neuvostolle ehdotuksia perustuslakisopimuksen muuttamiseksi. Eurooppa-neuvosto ja sen puheenjohtaja saavat erityisen aseman sopimusmuutosten valmistelun aloittamisesta koskevassa päätöksenteossa ja valmistelukunnan kokoon kutsumisessa. Nykyisin Eurooppa-neuvostolla ei ole virallista asemaa sopimusmuutosten valmistelussa, vaan neuvosto vastaa hallitustenvälisen konferenssin järjestämisestä ja koolle kutumisesta. Nykysopimuksesta poiketen myös kansalliset parlamentit saavat tavanomaisen tarkistusmenettelyn osaltakin suoraan perussopimukseen pohjautuvan aseman, kun niille toimitte-

taan sopimuksen muuttamista koskevat ehdotukset ja niiden edustajat osallistuvat sopimusmuutoksia valmistelevalle valmistelukunnan työhön.

#### *Yksinkertaistetut tarkistusmenettelyt*

Perustuslakisopimuksen tarkistamista on tietyissä tapauksissa helpotettu luomalla kaksi uutta erillistä yksinkertaistettua sopimusmääräysten tarkistusmenettelyä. Näiden menettelyjen tarkoituksena on mahdollistaa sopimuksen tarkistaminen tietyissä sopimuksen III osassa määritellyissä kysymyksissä ilman hallitustenvälistä konferenssia ja valmistelukuntaa siirtämällä sopimustarkistuksista päättäminen Eurooppa-neuvoston tehtäväksi. Määräykset yksinkertaistetuista tarkistusmenettelyistä sisältyvät perustuslakisopimuksen IV-444 ja IV-445 artiklaan.

Perustuslakisopimuksen IV-444 artiklan mukaisessa yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä Eurooppa-neuvosto voi tehdä yksimielisesti eurooppapäätöksen, jonka mukaan neuvosto siirtyy käyttämään määränemmistö päätöksentekoa sellaisella alalla tai sellaisessa tapauksessa, jossa sopimuksen III osan määräysten mukaan päätökset tehdään neuvostossa yksimielisesti. Tämä ei kuitenkaan sovellu päätöksiin, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla. Vastaavasti Eurooppa-neuvosto voi tehdä eurooppapäätöksen siirtymisestä tavanomaisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiseen sellaisilla aloilla, joilla sopimuksen III osan määräysten mukaan sovelletaan erityistä lainsäätämisyjärjestystä. Molemmissa tapauksissa on kysymys Eurooppa-neuvoston omasta aloitteesta, joten aloiteoikeutta ei tavanomaisen tarkistusmenettelyn tai IV-445 artiklassa tarkoitettujen yksinkertaistettujen tarkistusmenettelyjen tapaan ole jäsenvaltioiden hallituksilla, Euroopan parlamentilla tai komissiolla. Eurooppa-neuvosto tekee tämän artiklan mukaiset eurooppapäätöksensä yksimielisesti. Lisäksi sekä kansallisilla parlamenteilla että Euroopan parlamentilla on mahdollisuus erikseen estää artiklan tarkoittaman eurooppapäätöksen tekeminen. Yksikin kansallinen parlamentti voi ilmoittaa vastustavansa aloitetta kuuden kuukauden kuluessa aloitteen toimittamisesta, jolloin eurooppapäätöstä ei voi tehdä. Käytännössä siis jokaisella kansallisella parlamentilla on käytössään veto-oikeus. Euroopan parlamentin on puolestaan erikseen hyväksyttävä Eurooppa-neuvoston eurooppapäätös kaikkien jäsentensä enemmistöllä, jotta se voitaisiin tehdä. Sen sijaan komission asema rajoittuu sen puheenjohtajan oikeuteen kuulua Eurooppa-neuvosto on ilman äänioikeutta.

Perustuslakisopimuksen IV-445 artiklan mukaisessa yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä Eurooppa-neuvosto voi tehdä yksimielisen eurooppapäätöksen perustuslakisopimuksen III osan sisäisiä politiikkoja ja toimia koskevan III osaston määräysten muuttamisesta kokonaan tai osittain. Aloiteoikeus on näissä tapauksissa samoilla tahoilla, kuin tavanomaisen tarkistusmenettelyn osalta, eli jäsenvaltioiden hallituksilla, Euroopan parlamentilla ja komissiolla. Eurooppa-neuvosto tekee eurooppapäätökset yksimielisesti kuultuaan Euroopan parlamenttia ja komissiota sekä Euroopan keskuspankkia sen toimivaltaan kuuluvilta osin. Näillä ei kuitenkaan ole ehdotonta oikeutta estää Eurooppa-neuvoston eurooppapäätöksen tekemistä. Sen sijaan menettely sisältää tavanomaisen viittauksen siihen, että päätös tulee voimaan vasta, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Merkittävää on, että IV-445 artiklan tarkoittamalla eurooppapäätöksellä ei voida lisätä perustuslakisopimuksessa unionille annettua toimivaltaa, vaan ainoastaan tarkistaa määräyksiä sisällöllisesti puuttumatta toimivallanjakoon tai siirtää toimivaltaa takaisin jäsenvaltioille. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että unionin toimivaltuuksien lisääminen vaatisi jatkossakin hallitustenvälisen konferenssin koolle kutsumista ja että niin sanottu kompetenssi-kompetenssi, eli viimekätinen valta päättää unionin toimivallan laajentamisesta, säilyisi siten yksiselitteisesti jäsenvaltioilla.

Perustuslakisopimuksen IV-444 ja IV-445 artiklan mukaiset yksinkertaistetut tarkistusmenettelyt merkitsevät sitä, että niiden kattamissa kysymyksissä perustuslakisopimuksen muuttamisvalta siir-

tyy muodollisesti jäsenvaltioilta eli hallitustenväliseltä konferenssilta EU:n toimielimelle eli Eurooppa-neuvostolle. Eurooppa-neuvoston eurooppapäätökset eivät ole valtioiden välisiä sopimuksia vaan unionin toimielimen antamia säädöksiä, joilla muutetaan unionin perussopimuksen sanamuotoa. Jossain määrin sopimuksen tarkistusmenettelyjä koskevan muutoksen käytännön merkitystä vähentävät kuitenkin eräät Eurooppa-neuvoston kokoonpanoon ja päätöksentekomenettelyyn liittyvät tekijät. Ensinnäkin Eurooppa-neuvostossa kokoontuvat hallitustenvälisen konferenssin tapaan jäsenvaltiot, joita edustavat jäsenvaltion valtion- tai hallitusten päämiehet. Eurooppa-neuvostoon kuuluvat tosin myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja, mutta nämä eivät I-25 artiklan 4 kohdan nojalla osallistu Eurooppa-neuvoston äänestyksiin, mukaan lukien eurooppapäätöksiä koskevat äänestykset. Koska IV-444 ja IV-445 artiklassa tarkoitetut eurooppapäätökset tehdään aina yksimielisesti, on jokaisen jäsenvaltion hallituksella jatkossakin aina mahdollisuus estää tällaisen eurooppapäätöksen tekeminen. Myös kansallisten parlamenttien asema on turvattu yksinkertaistettujen tarkistusmenettelyjen yhteydessä vastaavin, joskin erilaisin tavoin kuin EU-sopimuksen 48 artiklan mukaisessa ratifiointia vaativassa menettelyssä. Yksinkertaistettuihin tarkistusmenettelyihin sisältyvät Eurooppa-neuvoston toimivaltaa ja kansallisten parlamenttien roolia muuttavat määräykset saattavat eri jäsenvaltioissa johtaa uudenlaisiin valtiosisäisiin valtioelinten suhteita koskeviin järjestelyihin. Niillä ei kuitenkaan ole merkittävää vaikutusta jäsenvaltioiden hallitusten ja parlamenttien mahdollisuuksiin vaikuttaa sopimuksen muuttamista koskeviin päätöksiin.

Yksinkertaistetut tarkistusmenettelyt ovat käytettävissä ainoastaan tarkistettaessa perustuslakisopimuksen III osan määräyksiä. I, II ja IV osan määräyksiä voidaan jatkossakin muuttaa vain tavanomaista tarkistusmenettelyä käyttäen. Lisäksi sekä IV-444 että IV-445 artiklassa on määräyksiä, jotka rajoittavat jossain määrin yksinkertaistettujen tarkistusmenettelyjen käyttöalaa. Niiden käyttöala on kuitenkin selvästi laajempi kuin niiden ns. valtuutuslausekkeiden ala, jotka sisältyvät esimerkiksi Nizzan sopimukseen ja toisaalta perustuslakisopimuksen I ja III osaan. Toisaalta kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuudetkin on edellä mainitulla tavalla turvattu yksinkertaistettujen tarkistusmenettelyjen yhteydessä perinteisiä valtuutuslausekkeitä paremmin. Kansallisten parlamenttien vaikuttamismahdollisuudet turvataan yksinkertaistettujen tarkistusmenettelyjen osalta perustuslakisopimuksessa paremmin kuin alkuperäisessä konventin ehdotuksessa, jossa näiden määräysten osalta kansallisille parlamenteille taattiin vain oikeus saada tiedokseen Eurooppa-neuvoston päätös.

#### *Valtuutuslausekkeet*

Perustuslakisopimuksen I ja III osaan sisältyy valtuutuslausekkeitä, joiden nojalla Eurooppa-neuvosto tai neuvosto voi tehdä eurooppapäätöksiä, jotka merkitsisivät sopimuksen tarkistamista ilman, että sopimuksen tekstiä muutettaisiin. Näiden valtuutuslausekkeiden osalta määräyksiin ei sisälly ratifiointimenettelyä tai senkaltaisia osallistumismahdollisuuksia, jotka yksinkertaistetuissa tarkistusmenettelyissä on annettu kansallisille parlamenteille. Päätökset tehdään kuitenkin kaikissa tapauksissa yksimielisesti. Osa valtuutuslausekkeista on uusia ja osa niistä sisältyy jo nykyiseen EY-sopimukseen.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla Eurooppa-neuvosto voi I-40 artiklan 7 kohdan ja III-300 artiklan 3 kohdan nojalla tehdä yksimielisen eurooppapäätöksen, jonka mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa määräänemmistöllä muissakin kuin III-300 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Määräys mahdollistaa määräänemmistö päätöksenteon käyttöalan laajentamisen potentiaalisesti koko yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalle, vaikka käytännössä se voisi todennäköisesti tulla käytettäväksi lähinnä yksittäistapauksissa.

Tiiviimmän yhteistyön osalta neuvosto voi tehdä perustuslakisopimuksen III-422 artiklan nojalla eurooppapäätöksen, jonka mukaan tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot siirtyvät määränemmistöpäätöksentekoon alalla, jolla perustuslakisopimuksen mukaan muuten sovelletaan yksimielisyyttä neuvostossa. Vastaavanlainen eurooppapäätös voidaan tehdä siirtymisestä erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen. Näissä tapauksissa eurooppapäätökset tehdään neuvostossa yksimielisesti, mutta I-44 artiklan 3 kohdan mukaisesti äänestykseen voivat osallistua vain tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvia jäsenvaltioita edustavat neuvoston jäsenet. III-422 artiklan määräykset mahdollistavat määränemmistöpäätöksentekoon tai tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen siirtymisen tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien jäsenmaiden kesken lähes kaikilla niillä aloilla, joilla voidaan soveltaa tiiviimpää yhteistyötä ja joilla käytössä on yksimielinen päätöksenteko tai erityinen lainsäätämisyjärjestys. Tämä ei kuitenkaan koske päätöksiä, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla.

Monivuotisten rahoituskehysten osalta Eurooppa-neuvosto voi I-55 artiklan nojalla tehdä yksimielisen eurooppapäätöksen, jonka mukaan neuvosto siirtyy käyttämään määränemmistöpäätöksentekoa sopimuksessa määritellyn yksimielisyysvaatimuksen sijasta vahvistaessaan rahoituskehysten neuvoston eurooppalailla.

Perustuslakisopimuksen III-274 artiklan 4 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto voi tehdä yksimielisen eurooppapäätöksen, jolla muutetaan saman artiklan 1 ja 2 kohdassa määritellyjä Euroopan syyttäjänviraston toimivaltuuksia.

Perustuslakisopimuksen III-269 artiklan 3 kohdan mukaan sellaisista perheoikeudellisista toimenpiteistä, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia, säädetään muista yksityisoikeudellisista toimenpiteistä poiketen neuvoston eurooppalailla tai -puitelaililla. Saman kohdan toisessa alakohdassa on kuitenkin valtuutus, jonka mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta tehdä yksimielisen eurooppapäätöksen, jolla määritetään ne perheoikeudelliset seikat, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia ja joista voidaan antaa säädöksiä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Lisäksi perustuslakisopimukseen sisältyy myös eräitä jo nykyiseen EY-sopimukseen sisältyviä tarkoin rajattuja valtuutuslausekkeita, joiden nojalla neuvosto voi yksimielisesti päättää päätöksentekomenettelyn muuttamisesta esimerkiksi tiettyjen sosiaalipolitiikan alan kysymysten osalta.

Eräänlaisina valtuutuslausekkeina voidaan pitää myös niitä toimielimiä ja neuvoa-antavia elimiä koskevia määräyksiä, joiden osalta perustuslakisopimuksessa siirrytään käyttämään eurooppapäätöksiä sellaisissa toimielinten kokoonpanoa koskevissa kysymyksissä, joista nykyisissä sopimuksissa määrätään perussopimusten tasolla. Euroopan parlamentin paikkajaosta päättää Eurooppa-neuvosto yksimielisellä Euroopan parlamentin aloitteen pohjalta tehtävällä eurooppapäätöksellä. Alueiden komitean sekä talous- ja sosiaalikomitean kokoonpano vahvistetaan neuvoston komission ehdotuksesta tekemällä eurooppapäätöksellä.

Perustuslakisopimuksella muutetaan myös eräitä Nizzan sopimuksen sisältämiä toimielimiä koskevia valtuutuslausekkeita, joiden nojalla neuvosto voi myöhemmin päättää muutoksista, jotka vaikuttavat Nizzan sopimuksen mukaisiin toimielimiä koskeviin järjestelyihin. Nizzan sopimuksen mukaan erityistuomioistuimia voidaan perustaa neuvoston yksimielisellä päätöksellä, mutta perustuslakisopimuksen mukaan tämä tapahtuu eurooppalailla. Perustuslakisopimuksen pöytäkirjassa vahvistettua unionin tuomioistuimen perussääntöä voidaan tietyn osin myös muuttaa eurooppalailla neuvoston yksimielisen päätöksen sijasta. Tämä muutos merkitsee sitä, että primäärioikeuteen kuuluvia määräyksiä voidaan muuttaa tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä käyttäen ja määränemmistöllä neuvostossa. Perustuslakisopimuksen pöytäkirjassa vahvistettua Euroopan investointipankin

perussääntöä sen sijaan voidaan muuttaa vain neuvoston yksimielisellä eurooppalailla, joten määräys vastaa sisällöllisesti Nizzan sopimuksen vastaavaa määräystä.

### 3.2.7.1 Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta

Selonteossaan konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp) valtioneuvosto katsoi, että perustuslakisopimusta koskevien tarkistusten voimaantulon edellytyksenä on jatkossakin oltava kaikkien jäsenvaltioiden valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti suorittama ratifiointi. Valtioneuvosto katsoi kuitenkin voitavansa tarvittaessa harkita mahdollisuuksia yksinkertaisemman tarkistusmenettelyn käyttöön ottamiseksi, mikäli menettelyn käyttöala rajataan etukäteen riittävän yksiselitteisesti. Sopimusmuutosten voimaantulon edellytyksenä oli valtioneuvoston kannan mukaan kuitenkin aina oltava kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyntä. Valtioneuvosto suhtautui varauksellisesti uusiin päätöksentekoa koskeviin valtuutuslausekkeisiin, mutta katsoi voitavansa harkita niitä osana sopimusten joustavuutta lisäävää kokonaisratkaisua. Erityisen varauksellisesti valtioneuvosto suhtautui tiiviimpää yhteistyötä koskevaan valtuutuslausekkeeseen. Valtioneuvosto oli myös valmis hyväksymään konventtimenetelmän virallistamisen. Ulkoasiainvaliokunta yhtyi mietinnössään (UaVM 4/2003 vp) valtioneuvoston kantaan päätöksentekomenettelyistä, mutta suhtautui suuren valiokunnan tavoin valtioneuvostoa varauksellisemmin Eurooppa-neuvostolle annettaviin päätöksentekomenettelyjä koskeviin valtuutuslausekkeisiin. Perustuslakivaliokunta puolsi konventtimenetelmän käyttämistä sopimusta muutettaessa ennen muuta konventin laaja-alaisuuden ja avoimuuden takia korostaen kuitenkin samalla sitä, että sääntöjen konventin roolista tulisi olla selkeitä ja ennalta vahvistettuja (PeVL 7/2003 vp).

Hallitustenvälisessä konferenssissa konventin ehdottama yleinen valtuutuslauseke (konventin ehdotuksen 24 artiklan 4 kohta) siirrettiin sopimuksen IV osaan (IV-444 artikla) ja sitä muutettiin siten, että yksikin kansallinen parlamentti voi estää määräyksen tarkoittaman eurooppapäätöksen tekemisen. Muutos vastaa sisällöllisesti Suomen kantaa erityisesti sen vuoksi, että muutetussa muodossaan määräys turvaa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet sopimusta muutettaessa, vaikka siihen ei sisällykään perinteistä hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyä. Hallitustenvälisessä konferenssissa hyväksytty uusi yksinkertaistettu tarkistusmenettely, jonka mukaan Eurooppa-neuvosto voi muuttaa sopimuksen III osan III osaston määräyksiä tietyiltä osin (IV-445 artikla), vastaa myös Suomen kantaa, sillä eurooppapäätöksen hyväksyminen edellyttää valtiosisäistä hyväksymismenettelyä kaikissa jäsenvaltioissa. Keskeistä on lisäksi, että molemmat määräykset edellyttävät yksimielisyyttä Eurooppa-neuvostossa, ja ettei kummassakaan menettelyssä voida siirtää toimivaltaa jäsenvaltioilta unionille. Sen sijaan sopimukseen jäi eräitä valtuutuslausekkeitä, joiden mukaisiin menettelyihin ei sisälly ratifiointimenettelyä tai vastaavaa eduskunnan asemaa turvaavaa menettelyä. Näistä erityisesti tiiviimpää yhteistyötä koskeva valtuutuslauseke ei vastaa Suomen tavoitteita.

Sopimuksen uudet yksinkertaistetut tarkistusmenettelyt edellyttäisivät Suomessa eräitä tarkistuksia normaaleihin kansainvälisten velvoitteiden valmistelua sekä hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeviin perustuslain 93-95 §:n mukaisiin käytäntöihin. Valtioneuvoston perustuslain 93 §:n 2 momentin mukainen toimivalta kattaa kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät. Muutos ei kuitenkaan vaikuttaisi sopimusmuutosten valmistelua ja Suomen kannanmuodostusta koskeviin valtioneuvoston ja eduskunnan välisiin suhteisiin, jotka perustuvat edelleen perustuslain 97 §:n 1 ja 2 momentin mukaisiin menettelyihin.

Perustuslakisopimuksen IV-444 artiklan sisältämä kansallisten parlamenttien veto-oikeus merkitsee poikkeusta normaaliin kansainvälisten velvoitteiden hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyyn. PL 94 ja 95 §:n mukaiset kansainvälisten velvoitteiden hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyt

eivät soveltuisi määräyksen tarkoittamien eurooppapäätösten hyväksymiseen, vaan eduskunta ottaisi kantaa perustuslakisopimuksen muuttamiseen muuten kuin hallituksen esityksen perusteella. Menettely perustuu suoraan Suomessa lakina voimaansaatettavaan perustuslakisopimukseen. Tällaisesta eduskunnan uudesta tehtävästä aiheutuista eduskunnan sisäisiä menettelyjä koskevista säännöstarpeista voitaisiin perustuslain 39 ja 52 §:n mukaan huolehtia eduskunnan työjärjestyksessä.

Sekä yksinkertaistettujen tarkistusmenettelyjen että valtuutuslausekkeiden nojalla tehtävien eurooppapäätösten valmistelussa valtioneuvoston tulisi jatkossa kiinnittää erityistä huomiota eduskunnan oikea-aikaiseen informointiin.

Konventtimenetelmän virallistaminen ei edellyttäisi muutoksia valtioneuvoston toimintaa koskevaan lainsäädäntöön. Pääministeri nimeäisi aiempaan tapaan edustajansa perustuslakisopimuksen IV-443 artiklan tarkoittamaan valmistelukuntaan, johon myös eduskunta valitsisi omat edustajansa.

### 3.2.8 Sopimuksen pöytäkirjat

Perustuslakisopimukseen on liitetty kaikkiaan 36 pöytäkirjaa, jotka ovat erottamaton osa sopimusta ja sisältävät siten oikeudelliselta velvoittavuudeltaan samantasoisia määräyksiä kuin itse perustuslakisopimus. Suurin osa pöytäkirjoista on jo aiempiin perussopimukseen kuuluneita pöytäkirjoja, jotka on liitetty ajantasaistettuna perustuslakisopimukseen. Kokonaan uusia pöytäkirjoja ovat seuraavat kymmenen:

- 1 (Pöytäkirja kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa)
- 2 (Pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta)
- 8 (Pöytäkirja Tanskan kuningaskunnan, Irlannin ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan sekä Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymissopimuksista ja -asiakirjoista)
- 9 (Pöytäkirja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymissopimuksesta ja -asiakirjasta)
- 12 (Pöytäkirja euroryhmästä)
- 23 (Pöytäkirja unionin perustuslain I41 artiklan 6 kohtaan ja III-312 artiklaan perustuvasta pysyvästä rakenteellisesta yhteistyöstä)
- 32 (Pöytäkirja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen liittymistä koskevasta perustuslain I-9 artiklan 2 kohdasta)
- 33 (Pöytäkirja Euroopan yhteisön perustamissopimusta ja Euroopan unionista tehtyä sopimusta täydentäneistä tai muuttaneista asiakirjoista ja sopimuksista)
- 34 (Pöytäkirja Euroopan unionin toimielimiä ja elimiä koskevista siirtymämääräyksistä)
- 36 (Pöytäkirja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta)

Uusista pöytäkirjoista neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskeva pöytäkirja (n:o 8) on Suomen kannalta erityisen merkityksellinen, koska se käsittelee myös Suomen liittymissopimusta vuodelta 1994. Tämän vuoksi kyseisen pöytäkirjan määräyksiä käsitellään seuraavassa tarkemmin. Kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa tehdyn pöytäkirjaa (n: 1) sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehtyä pöytäkirjaa (n:o 2) on käsitelty edellä jaksossa 3.2.4.

#### 3.2.8.1 Neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskeva pöytäkirja



Perustuslakisopimuksella kumotaan pääsäännön mukaan kaikki ne sopimukset, joihin Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella perustettu Euroopan unioni perustuu (ks. edellä jakso 3.1.1). Perustuslakisopimuksella kumotaan myös kaikki unioniin liittyneitä maita koskevat liittymissopimukset. Koska liittymissopimukseen sisältyy eräitä määräyksiä, jotka ovat edelleen oikeudellisesti merkityksellisiä, on näiden määräysten oikeudellinen jatkuvuus säilytetty sisällyttämällä ne perustuslakisopimukseen ja Euratom-sopimukseen liitettäviin pöytäkirjoihin siten, että kyseiset määräykset pysyvät voimassa ja niiden oikeusvaikutukset säilyvät. Neljää ensimmäistä, eli vuosien 1972, 1979, 1985 ja 1994 liittymissopimusta koskee pöytäkirja n:o 8 (Pöytäkirja Tanskan kuningaskunnan, Irlannin ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan sekä Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymissopimuksista ja -asiakirjoista). Tämän pöytäkirjan johdannossa todetaan erityisesti, että liittymissopimukseen ja liittymisasiakirjoihin sisältyy eräitä edelleen merkityksellisiä määräyksiä, joiden oikeudellinen jatkuvuus on turvattava.

Pöytäkirjaan n:o 8 sisältyy eräitä Suomen kannalta merkityksellisiä määräyksiä. Nämä määräykset koskevat erityisesti Suomen työeläkejärjestelmän poikkeusasemaa; maatalouteen liittyviä määräyksiä; saamelaisia; pohjoisten, erittäin harvaanasuttujen alueiden pysyvän erityisaseman tunnustamista sekä Ahvenanmaan erityisasemaa.

Pöytäkirjassa turvataan Suomen työeläkejärjestelmän poikkeusaseman (ns. TEL-poikkeus) säilyminen nykyisen kaltaisena. Suomen liittyessä Euroopan unioniin Suomen lakisäateinen työeläkejärjestelmä sai liittymisasiakirjamme 29 artiklassa ja liitteessä I poikkeusaseman siten, että Suomi sai oikeuden poiketa velvoitteesta saattaa ensimmäinen henkivakuutusdirektiivi voimaan siltä osin kuin sitä olisi muutoin sovellettava työntekijäin eläkelaisissa säädettyyn vakuutustoimintaan. Poikkeus toteutettiin henkivakuutusdirektiiviin otetulla mukautussäännöksellä.

Neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskevan pöytäkirjan 3 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ne liittymisasiakirjojen määräykset, joiden tarkoituksena on yhteisö- ja unionilainsäädännön kumoaminen tai muuttaminen muuten kuin siirtymäkauden ajaksi, pysyvät voimassa sellaisina kuin Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on niitä tulkinnut. Artiklan toisen kohdan, joka vastaa vuoden 1994 liittymisasiakirjan 9 artiklaa, mukaan tällaisilla määräyksillä on kuitenkin sama oikeudellinen luonne kuin näin kumotuilla tai muutetuilla määräyksillä, ja niitä koskevat samat säännöt kuin jälkimmäisiä määräyksiä.

Edellä kuvatulla määräyksellä varmistetaan yhteisö- ja unionilainsäädäntöä koskevia mukautuksia koskeva oikeudellinen jatkuvuus vuoden 1994 liittymissopimuksen ja perustuslakisopimuksen välillä. Määräyksellä turvataan muun ohella Suomen niin sanotun TEL-poikkeuksen säilyminen oikeudellisesti samanlaisena kuin se on liittymissopimuksemme mukaan.

Neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskevaan pöytäkirjaan (47–53 artikla) on sisällytetty vuoden 1994 liittymisasiakirjan artikloiden 141, 142, 143, 144, 148 ja 149 maataloutta koskevat määräykset tarvittavin teknisin tarkistuksin. Suomen kannalta merkityksellisiä ovat etenkin pöytäkirjan 47 ja 48 artikla.

Pöytäkirjan 47 artiklassa määrätään, että jos liittymisestä aiheutuu vakavia vaikeuksia, jotka ovat yhä olemassa sen jälkeen kun 48 artiklaa ja unionissa voimassa oleviin sääntöihin perustuvia muita toimenpiteitä on sovellettu täysimittaisesti, komissio voi tehdä eurooppapäätöksen, jolla annetaan Suomelle lupa myöntää tuottajille kansallisia tukia, joiden tarkoituksena on helpottaa näiden yhdenmystämistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Määräys toistaa näin ollen asiallisesti liittymisasiakirjamme 141 artiklan ja turvaa sen oikeudellisen jatkuvuuden.

Pöytäkirjan 48 artikla toistaa teknisesti tarkistettuna liittymisasiakirjamme 142 artiklan määräyksen, jolla annetaan Ruotsille ja Suomelle lupa myöntää pitkäaikaisia kansallisia tukia sen varmistamiseksi, että maataloutta pidetään yllä erityisillä alueilla. Nämä alueet käsittävät 62. leveyspiirin pohjoispuolella sijaitsevat maatalousalueet ja eräät kyseisen leveyspiirin eteläpuolella sijaitsevat lähi-alueet, joilla vallitsevat vastaavanlaiset maatalouden harjoittamisen erityisen vaikeaksi tekevät ilmasto-olosuhteet. Artikla turvaa liittymisasiakirjamme 142 artiklan oikeudellisen jatkuvuuden.

Pöytäkirjan 60–62 artikla sisältävät vuoden 1994 liittymisasiakirjaan liitettyä saamelaisista tehtyä pöytäkirjaa vastaavat määräykset sellaisin teknisin tarkistuksin, jotka johtuvat unionin nykyisten perussopimusten korvaamisesta perustuslakisopimuksella. Vuoden 1994 liittymisasiakirjan saamelaisista tehdyn pöytäkirjan johdanto-osa on poistettu, mutta 62 artiklassa todetaan, että jakson määräysten soveltamisessa otetaan huomioon hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetty julistus (n:o 32) saamelaisista, jossa tekstin oikeusvaikutuksia muuttamatta toistetaan kyseisen johdanto-osan sisältö. Liittymisasiakirjan saamelaisia koskevien määräysten oikeudellinen jatkuvuus on siten toteutettu täysimääräisesti.

Pöytäkirjan 63 artikla koskee pohjoisten, erittäin harvaanasuttujen alueiden pysyvää erityisasemaa. Tämä artikla liittyy erityisesti rakennerahastojen osalta Suomessa ja Ruotsissa sovellettaviin erityismääräyksiin. Artikla sisältää liittymissopimuksemme pöytäkirjan n:o 6 määräykset teknisesti tarkistettuina. Artikla toistaa näin ollen liittymissopimuksemme pöytäkirjan n:o 6 määräykset sekä olosuhte- (erittäin harvaanasutut alueet) että aluemäärittelystä (enintään 8 asukasta neliökilometrillä) ja turvaa näiden oikeudellisen jatkuvuuden. Kyseisessä artiklassa tarkoitetut alueet luetellaan liittymissopimuksen pöytäkirjan n:o 6 liitteessä 1 (EYVL C 241, 29.8.1994, s.355).

### 3.2.8.1.1 Ahvenanmaan erityisasema

Ahvenanmaalla on unionissa erityisasema ja siksi siihen sovelletaan tiettyjä poikkeuksia. Poikkeukset on vahvistettu vuoden 1994 liittymissopimukseen liitettyllä Ahvenanmaasta tehdyllä pöytäkirjalla (Ahvenanmaa-pöytäkirja, n:o 2). Ahvenanmaan erityisaseman säilyttäminen oli Suomelle tärkeä erityiskysymys nykyisten perussopimusten ja perustuslakisopimuksen välisen oikeudellisen jatkuvuuden järjestämisessä.

Ahvenanmaan erityisasema on perustuslakisopimuksen kokonaisuudessa säilytetty kolmella eri tavalla. Ensiksikin perustuslakisopimuksen neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskevan pöytäkirjan (n:o 8) 56–58 artikla sisältävät Ahvenanmaa-pöytäkirjan määräykset asiallisesti sellaisenaan. Niihin on tehty ainoastaan teknisiä tarkistuksia, jotka johtuvat unionin nykyisten perussopimusten korvaamisesta perustuslakisopimuksella. Toiseksi perustuslakisopimuksen IV-440 artiklan 5 kohdassa ja perustuslakisopimuksen pöytäkirjan n:o 36 nojalla muutettavassa Euratom-sopimuksen 198 artiklassa nimenomaisesti määrätään, että sopimuksia sovelletaan Ahvenanmaahan niine poikkeuksineen, jotka oli alun perin mainittu Ahvenanmaa-pöytäkirjassa ja jotka nyt on otettu neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskevan pöytäkirjan Ahvenanmaata koskeviin määräyksiin.

Kolmanneksi hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitettyssä julistuksessa (n:o 31) Ahvenanmaasta todetaan, että perustuslakisopimuksen IV-440 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu Ahvenanmaahan sovellettava järjestely on perustettu Ahvenanmaan kansainvälisen oikeuden mukainen erityisasema huomioon ottaen. Kyseinen viittaus kansainvälisen oikeuden perusteella olevaan erityisasemaan on vuoden 1994 liittymisasiakirjaan liitetyn Ahvenanmaa-pöytäkirjan johdanto-osassa, jota ei ole suoraan sisällytetty neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskevan pöytäkirjan Ahve-

nanmaata koskeviin määräyksiin. Sen sijaan neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskevan pöytäkirjan (n:o 8) 59 artiklaan kirjattiin viittaus Ahvenanmaata koskevaan julistukseen. Tämän takia perustuslakisopimukseen liitetty julistus Ahvenanmaasta luettuna yhdessä pöytäkirjan n:o 8 59 artiklan kanssa liittyy kyseisen viittauksen asiallisesti perustuslakisopimukseen. Ratkaisu ei vaikuta Ahvenanmaan kansainvälisoikeudelliseen asemaan, mukaan lukien demilitarisointi ja neutralisointi.

### 3.2.8.2 Muut pöytäkirjat

Perustuslakisopimukseen liitetyistä pöytäkirjoista kymmenen on kokonaan uusia. Seuraavassa on lyhyesti kuvattu näistä muiden kuin liittymissopimuksia koskevien pöytäkirjojen (ks. edellä jaksossa 3.2.8.1) sisältö.

Pöytäkirja kansallisten parlamenttien asemasta Euroopassa sisältää määräykset tietojen antamisesta kansallisille parlamenteille sekä määräykset parlamenttien välisestä yhteistyöstä. Pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta määrittelee, miten unionin toimielimet soveltavat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta. Lisäksi pöytäkirjassa määrätään menettely, jolla kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen noudattamista (ks. molempien pöytäkirjojen osalta luku 3.2.4.1).

Euroryhmää koskevaan pöytäkirjaan n:o 12 on kirjattu euroryhmän toimintaa koskevat määräykset. Nämä vastaavat pitkälti euroryhmän nykyisiä toimintaperiaatteita (ks. luku 3.2.5.2.3.2).

Pöytäkirja n:o 23 koskee sopimuksen I-41 artiklan 6kohtaan ja III-312 artiklaan perustuvaa pysyvää rakenteellista yhteistyötä (ks. luku 3.2.5.3.2).

Pöytäkirja n:o 32 sisältää tarkentavia määräyksiä, jotka koskevat unionin liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen (ks. luku 3.2.2.4).

Pöytäkirjalla n:o 33 kumotaan eräät asiakirjat ja sopimukset, joilla Euroopan yhteisön perustamisopimusta on täydennetty tai muutettu. Näihin kuuluvat mm. Amsterdamin ja Nizzan sopimukset. Lisäksi pöytäkirja sisältää Luxemburgia koskevia erityismääräyksiä, jotka aiheutuivat Euroopan yhteisöjen yhteisen neuvoston ja yhteisen komission perustamisesta 1960-luvulla. Edelleen pöytäkirjassa ajantasaistetaan 1970-luvulta peräisin oleva Euroopan parlamentin vaalisäädös.

Euroopan unionin toimielimiä ja elimiä koskevat siirtymämääräykset ovat pöytäkirjassa n:o 34. Määräyksiä on selostettu tarkemmin luvussa 3.2.3.1.9.

Pöytäkirja n:o 36 Euroopan atomienergiayhteisön perustamisopimuksen muuttamisesta sisältää Euratom-sopimukseen tehtävät tekniset mukautukset, joita perustuslakisopimukseen siirtyminen edellyttää. Perustuslakisopimus ei kumoa Euratom-sopimusta, vaan se jää voimaan edelleen.

### 3.2.8.3 Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ja vaikutukset Suomen kannalta

Liittymissopimukseen sisältyvien merkityksellisten määräysten oikeudellinen jatkuvuus on perustuslakisopimuksessa varmistettu neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskevassa pöytäkirjassa Suomen tavoitteiden mukaisesti.

Neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskeva pöytäkirja varmistaa liittymissopimuksessamme määritellyn Suomen työeläkejärjestelmän poikkeusaseman säilyminen nykyisen kaltaisena Suomen tavoitteiden mukaisesti. Lausunnossaan valtioneuvoston selontekoon konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin (StVL 4/2003 vp) eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi, että Suomen työeläkejärjestelmää koskeva poikkeus on kirjattava myös uuteen sopimukseen niin, että se varmistaa voimassaolevan käytännön jatkumisen, koska kysymys on keskeisestä osasta lakisääteistä sosiaaliturvaamme, jonka asemaa ei tule muuttaa siitä, mitä liittymissopimuksessa sovittiin. Ulkoasiainvaliokunta edellytti mietinnössään (UaVM 4/2003 vp) sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon kantaan viitaten, että Suomen työeläkejärjestelmän liittymissopimuksen mukainen poikkeusasema turvataan hallitusten välisessä konferenssissa. Tämä turvattiin hallitustenvälisessä konferenssissa eduskunnan edellyttämällä tavalla.

Pöytäkirja varmistaa vuoden 1994 liittymisasiakirjan maataloutta koskevien määräysten oikeudellisen jatkuvuuden Suomen tavoitteiden mukaisesti. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta kehotti mietinnössään (UaVM 4/2003 vp) valtioneuvostoa selvittämään, voidaanko hallitusten välisessä konferenssissa vahvistaa Eurooppa-neuvoston hyväksymä periaate, jonka mukaan monitoiminnallinen maatalous säilytetään kaikilla Euroopan alueilla. Vuoden 1994 liittymisasiakirjan 141 ja 142 artiklojen oikeudellisen jatkuvuuden varmistaminen vahvistaa osaltaan tätä periaatetta.

Liittymisasiakirjamme 141 artiklasta on esitetty erilaisia tulkintoja. Artiklaa on voitu tulkita siten, että sen nojalla myönnettävät tuet olisivat väliaikaisia ja eikä niille olisi enää perusteita tietyn ajan kuluttua sen jälkeen, kun Suomi on liittynyt unioniin. Toisen tulkinnan mukaan artiklalla tarkoitetaan pysyvämpiä vaikeuksia. Koska neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskevaan pöytäkirjaan on sisällytetty ainoastaan ne liittymissopimusten ja -asiakirjojen määräykset, jotka ovat edelleen oikeudellisesti merkityksellisiä, voidaan tämän katsoa tukevan viimeksi mainittua tulkintaa.

Vuoden 1994 liittymissopimuksen saamelaisia koskevien määräysten oikeudellinen jatkuvuus on toteutettu Suomen tavoitteiden mukaisesti neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskevassa pöytäkirjassa.

Rakennerahastojen osalta Suomessa ja Ruotsissa sovellettavat erityismääräykset on määritelty neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskevassa pöytäkirjassa tavalla, joka säilyttää niiden oikeudellisen jatkuvuuden. Valtioneuvosto katsoi selonteossaan konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp), että sopimukseen tulee sisällyttää määräys, jolla tunnustetaan pohjoisten erittäin harvaan asuttujen alueiden pysyvä erityisasema ja mahdollistetaan näiden alueiden kehittäminen tulevaisuudessakin erityisesti valtiontukien ja rakennerahastojen kautta. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta piti mietinnössään (UaVM 4/2003 vp) valtioneuvoston kantaan viitaten tärkeänä, että sopimukseen pyritään sisällyttämään oikeusperustat pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityisongelmien huomioimisesta. Neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskevaan pöytäkirjaan sisältyvät määräykset ovat tältä osin Suomen tavoitteiden mukaisia. Lisäksi perustuslakisopimuksen III-220 artiklassa todetaan, että taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamisessa kiinnitetään erityistä huomiota mm. pohjoisimpiin alueisiin, joiden väestötiheys on erittäin alhainen.

Ahvenanmaan erityisasemaa koskeva oikeudellinen jatkuvuus on perustuslakisopimuksessa varmistettu Suomen tavoitteiden mukaisesti. Valtioneuvosto totesi selonteossaan konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp), että se tulee varmistamaan, että Ahvenanmaa-pöytäkirja liitetään tarvittaessa perustuslakisopimukseen ja että siihen tehdään vain liittämisen edellyttämät tekniset muutokset. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta yhtyi mietinnössään (UaVM 4/2003 vp) valtioneuvoston kantoihin ja totesi, että tässä yhteydessä on varmistettava

Ahvenanmaa-pöytäkirjaankin sisältyvän Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisen erityisaseman säilyttäminen. Vuoden 1994 liittymisasiakirjaan liitettyä Ahvenanmaasta tehtyä pöytäkirjaa vastaavien määräysten sisällyttäminen teknisesti tarkistettuina neljää ensimmäistä liittymissopimusta koskevaan pöytäkirjaan, perustuslakisopimukseen kirjattu määräys sopimuksen soveltamisesta Ahvenanmaahan sekä perustuslakisopimukseen liitetty julistus Ahvenanmaasta muodostavat kokonaisuuden, joka toteuttaa tämän tavoitteen, sillä kaikki Ahvenanmaa-pöytäkirjan olennaiset osat on huomioitu perustuslakisopimuksessa.

### 3.2.9 Päätösasiakirja ja siihen liitetyt julistukset

Hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjassa, joka allekirjoitettiin perustuslakisopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä Roomassa 29.10.2004, luetellaan kaikki unionin perussopimusten uudistamiseen liittyvät asiakirjat. Päätösasiakirjassa todetaan, että hallitustenvälinen konferenssi, joka oli kutsuttu koolle Brysseliin 30.9.2003, on sopinut Euroopan perustuslakisopimuksen, sopimukseen liitettävien pöytäkirjojen sekä sopimuksen liitteiden teksteistä. Liitteitä asiakirjaan sisältyy 2 (liitteet I–II) ja pöytäkirjoja 36 (pöytäkirjat n:o 1–36). Edelleen päätösasiakirjassa todetaan, että konferenssi on hyväksynyt asiakirjaan liitetyt julistukset. Näitä jäsenvaltioiden yhdessä ja erikseen antamia julistuksia sisältyy päätösasiakirjaan yhteensä 30.

Päätösasiakirja ei ole osa perustuslakisopimusta, vaan erillinen, luonteeltaan allekirjoitustilaisuuden pöytäkirjaa muistuttava asiakirja. Päätösasiakirja ja siihen sisältyvät julistukset eivät siten ole oikeudellisesti sitovan perustuslakisopimuksen osia. Näillä julistuksilla jäsenvaltiot haluavat ilmaista poliittisen kantansa johonkin perustuslakisopimuksen sisältämään määräykseen.

## 4 Perustuslakisopimuksen suhteesta Suomen perustuslakiin

Valtioneuvosto on selvittänyt perustuslakisopimuksen valmistelun yhteydessä sopimuksen suhdetta Suomen perustuslakiin ja sopimuksen hyväksymistä koskevan ehdotuksen käsittelyjärjestystä eduskunnassa.

### *Arvioinnin lähtökohdat*

Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä säädettiin usean seikan vuoksi supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon (PeVL 14/1994 vp). Vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttämisen yleisin syy oli se, että liittymissopimuksen määräykset oikeudellisesti katsoen rajoittivat Suomen täysivaltaisuutta. Myös Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 10/1998 vp).

Suomen liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislait ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan niin sanottuja poikkeuslakeja, ja niitä voidaan muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna niillä perustuslakiin tehtyjä poikkeuksia. Myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyt kokonaisuusjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 124/I). Perustuslakivaliokunta on soveltanut näitä periaatteita myös silloin, kun aiemmalla lailla säädetyt perustuslakipoikkeukset siirretään uuteen lakiin kumoamalla alkuperäinen poikkeuslaki (PeVL 31/1998 vp, s. 5/II).

Suomen liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen jälkeen on vuonna 2000 tullut voimaan Suomen uusi perustuslaki. Muun muassa sen 1 §:n säännökset täysivaltaisuudesta ovat osaksi erilaiset kuin kumotun hallitusmuodon säännökset samasta asiasta. Sen johdosta perustuslakivaliokunta vahvisti, että Nizzan sopimusta oli ensi sijassa arvioitava Suomen perustuslain säännösten kannalta ja vasta toissijaisesti liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislakien kannalta (PeVL 38/2001 vp, s. 4/II, ks. myös PeVL 16/2005 vp, s. 4/I). Nizzan sopimuksen määräysten ei katsottu merkinneen perustuslain 1 §:ssä säädetyn Suomen täysivaltaisuuden rajoittamista, eikä sen katsottu olevan muutoinkaan ristiriidassa perustuslain kanssa. Nizzan sopimuksen hyväksymisestä päätettiin siten äänten enemmistöllä ja sen voimaansaattamislaki säädettiin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 38/2001 vp).

Perustuslain 1 §:n 1 momentin säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta on perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 72/II). Hallituksen esityksessä viitattiin perustuslakivaliokunnan aiemmin esittämään luonnepäätöseen siitä, että Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistään yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (HE 1/1998 vp, s. 71–72).

Perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen perustuslakiuudistuksen perustelujen mukaisesti siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, tarkoittaa perustuslakivaliokunnan mielestä sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla. Kysymys uusien toimivaltuuksien antamisesta unionin toimielimille on kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan asia, joka lähtökohtaisesti koskettaa perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyjä. Unionin tehtäväkentän vähäinen, esimerkiksi tutkimusluonteinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta saattaa toisaalta tapauksesta riippuen olla sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kanssa. Unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen institutionaalisella tasolla puolestaan on yleensä merkityksetöntä täysivaltaisuuden kannalta. (PeVL 38/2001 vp, s. 4–5)

Perustuslakisopimuksen suhdetta Suomen perustuslakiin arvioitaessa on täysivaltaisuusarvioinnin (1 §) lisäksi huomiota kiinnitetty erityisesti perusoikeussäännöksiin (6 – 23 §), rajattua poikkeusta koskeviin säännöksiin (73 §, 94 §:n 3 mom.), ylimpien valtioiden toimivaltuuksia kansainvälisissä suhteissa koskeviin säännöksiin (93 – 97 §), tuomioistuinten riippumattomuutta ja ylimmän tuomiovallan käyttämisestä koskeviin säännöksiin (3 §:n 3 mom., 99 §:n 1 mom.) ja syyttäjälaitosta koskevaan säännökseen (104 §) sekä asioiden käsittelyä eduskunnassa koskeviin säännöksiin (39 ja 52 §).

Perustuslakisopimus sisältää yksityiskohtaiset määräykset, joiden tarkoituksena on varmistaa oikeudellinen jatkuvuus unionin nykyisten perussopimusten ja perustuslakisopimuksen välillä. Vaikka perustuslakisopimuksella kumotaan aiemmat perussopimukset ja perustetaan (uusi) Euroopan unioni, ei sopimusta voida pitää täysin uutena kansainvälisenä veloitteena sopimuksen hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyjen kannalta. Kysymyksessä on ennen kaikkea kodifioiva uudistus. Sopimuksen käsittelyjärjestyksen arvioinnin lähtökohtana on pidettävä sitä, kuinka perustuslakisopimus muuttaisi tilannetta nykytilaan verrattuna. Perustuslakivaliokunta on arvioinut konventin ehdotusta perustuslakisopimukseksi alustavasti tällä tavoin sen sisältämien muutosten pohjalta (PeVL 7/2003 vp).

*Arvio sopimuksen suhteesta Suomen perustuslakiin*

Valtioneuvoston arvion mukaan perustuslakisopimus sisältää joitakin määräyksiä, jotka koskevat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla ja sopimuksen hyväksyminen edellyttäisi päätöstä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta koskisi perustuslakia sen 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla ja sen hyväksyminen edellyttäisi niin sanotun supistetun perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Perustuslakisopimuksella puretaan muodollisesti EU-sopimuksella luotu niin sanottu pilarirakenne. Käsittelyjärjestyksen kannalta merkityksellinen muutos on unionin oikeuden etusijaperiaatteen soveltamisalan laajentuminen koskemaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä. Yhteisön oikeuden etusijaperiaatteen arvioitiin Suomen liittymissopimusta käsiteltäessä vaativan supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä. Etusijaperiaatteen soveltamisalan laajeneminen perustuslakisopimuksessa tarkoitettulla tavalla koskee myös nykyistä perustuslakia.

Pilarijaon poistumisen myötä EY-tuomioistuimen toimivaltaa nykyisin koskevat yleiset määräykset laajenevat koskemaan eräin poikkeuksin poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä sekä rajoitetummin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Suomen liittymissopimusta käsitellessään perustuslakivaliokunta totesi, että EY-tuomioistuimen toimivalta ratkaista, oliko jäsenvaltio jättänyt täyttämättä sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden, merkitsi poikkeusta tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon täysivaltaisuutta koskevista säännöksistä, koska tuomioistuimen päätöksestä saattoi aiheutua jäsenvaltiolle velvoite muuttaa lainsäädäntöään (PeVL 14/1994 vp s. 3/II). Ottaen huomioon että perustuslakisopimuksen III-360–362 artikla perustavat EU-tuomioistuimelle vastaavan toimivallan myös poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien määräysten osalta, merkitsee perustuslakisopimus sanotuilta osin poikkeusta perustuslain täysivaltaisuutta koskevista säännöksistä.

Suomen liittymissopimusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, että EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyä koskeva EY-sopimuksen määräys oli ristiriidassa hallitusmuodon täysivaltaisuutta koskevien säännösten sekä 2 §:n 4 momentin, 53 ja 56 §:n säännösten kanssa (PeVL 14/1994 vp, s. 3/II). Amsterdamin sopimuksen yhteydessä valiokunta puolestaan katsoi, että nykyisen SEU 35 artiklan 1–3 määräykset, joilla ennakkoratkaisumenettelyn soveltamisalaa laajennettiin poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevaan EU-sopimuksen VI osaston alalle, eivät olleet ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden tai muiden perustuslain säännösten kanssa, koska ennakkoratkaisun pyytäminen säilyi kaikissa tapauksissa kansallisten tuomioistuinten omassa harkintavallassa (PeVL 10/1998 vp, s. 5/I, ks. myös PeVL 28/1997 vp, s. 3/II). Koska perustuslakisopimuksen III-369 artikla merkitsee edellä kuvatun, ylimmille tuomioistuimille nykyisin kuuluvan harkintavallan poistumista poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevissa kysymyksissä, ei kyseinen perustuslakisopimuksen määräys ole sopusoinnussa perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta ja tuomioistuinten tuomiovaltaa koskevien 3 §:n 3 momentin sekä 98 ja 99 §:n kanssa.

Perustuslakisopimuksen rikosoikeusmenettelyä koskeva III-270 artiklan 2 kohdan d alakohta sisältää valtuutuslausekkeen, jonka nojalla neuvosto voisi yksimielisesti laajentaa määräyksen soveltamisalan koskemaan myös muita kuin siinä nimenomaisesti mainittuja rikosoikeudellisen menettelyn osatekijöitä. Vastaavanlainen valtuutuslauseke sisältyy myös vakavaa rajat ylittävää rikollisuutta koskevaan III-271 artiklan 1 kohtaan. Määräykset mahdollistavat siten tunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamisen myös muiden kuin siinä nimenomaisesti mainittujen rikollisuuden lajien osalta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on Amsterdamin sopimuksen yhteydessä arvioinut systematiikaltaan vastaavanlaisen määräyksen merkitsevän valtuutusta neuvostolle muuttaa unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa olennaisesti ilman, että

muutosta merkitsevää säädöstä ratifioitaisiin jäsenvaltioissa, ja edellyttävän tästä syystä supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöä (PeVL 10/1998 vp, s. 5/II). Perustuslakisopimuksen III-270 artikla ja III-271 artiklan 1 kohta merkitsevät valtuutuslauseketta koskevasta yksimielisyysvaatimuksesta huolimatta poikkeusta perustuslain täysivaltaisuussäännöksestä.

Euroopan syyttäjänviraston perustamisen mahdollistavan perustuslakisopimuksen III-274 artiklan mukaan syyttäjänviraston toimivaltuuksia voitaisiin laajentaa Eurooppa-neuvoston yksimielisellä eurooppapäätöksellä. Sekä viraston perustaminen että mahdollisuus sen toimivaltuuksien laajentamiseen III-274 artiklan nojalla merkitsevät toimivallan siirtämistä jäsenvaltioilta unionille. Koska syyttäjänvirasto toimisi syyttäjän tehtävissä jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa III-274 artiklan nojalla määritettävissä rikosasioissa, määräys merkitsee poikkeusta syyttäjälaitosta koskevan perustuslain 104 §:stä. Syyttämistoimivallan uskominen merkittävässä määrin muulle kuin kansalliselle syyttäjänviranomaiselle merkitsee lisäksi poikkeusta perustuslain täysivaltaisuussäännöksestä.

Yhteisen kauppapolitiikan alalla tulee arvioitavaksi unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon muutoksen suhde perustuslain täysivaltaisuussäännökseen. Verrattuna nykyiseen SEY 133 artiklaan yhteisen kauppapolitiikan ala laajenee perustuslakisopimuksen III-315 artiklan nojalla kattamaan myös ulkomaiset suorat sijoitukset. Muutos on luonteeltaan sellainen, että perustuslakisopimuksen III-315 artiklan on katsottava merkitsevän poikkeusta perustuslain täysivaltaisuussäännökseen. Perustuslakisopimuksen III-422 artiklan mukaan tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot voivat keskenään siirtyä määräenemmistöpäätöksentekoon sellaisellakin alalla, jolla sopimuksen jonkin määräyksen mukaan sovelletaan neuvostossa yksimielisyyttä tai tavanomaisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttöön alalla, jolla sopimuksen mukaan neuvosto antaa eurooppalakeja tai -puitelakeja erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä. Yksimielisen eurooppapäätöksen tekemiseen osallistuvat neuvostossa ainoastaan tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot. Valtuutuslausekkeeseen ei sisälly kansallisten parlamenttien mahdollisuutta estää päätöksen tekeminen. Tällainen valtuutuslauseke on alaltaan niin yleinen, että sen sisältämästä päätöksenteon yksimielisyysvaatimuksesta huolimatta määräys on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännöksen kanssa.

Perustuslakisopimuksen IV-444 artiklan yksinkertaistettua tarkistusmenettelyä on arvioitu kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain 94 ja 95 §:n kannalta. Kansallisille parlamenteille annettava mahdollisuus estää artiklassa tarkoitetun eurooppapäätöksen tekeminen, on poikkeuksellinen kansainvälisen sopimuksen tarkistamiseen liittyvä menettely. Menettely merkitsee valtiosisäisesti poikkeamista perustuslain 94 ja 95 §:n mukaisista tavanomaisista kansainvälisten velvoitteiden hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyistä. Eduskunta ei tee ratkaisua hallituksen esityksen perusteella vaan suoraan Eurooppa-neuvoston aloitteeseen perustuen. Lisäksi menettelyyn ei sisälly perustuslain 95 §:n mukaista kansallista voimaansaattamistoimea. Menettely merkitsee myös sitä, että valtioneuvosto ja tasavallan presidentti eivät osallistu kansainvälisen velvoitteen kansalliseen hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyyn perustuslain 93 §:n 1 momentin ja 95 §:n mukaisesti. Valtioneuvosto tekee kuitenkin perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan päätökset Suomen toimenpiteistä Eurooppa-neuvostossa myös perustuslakisopimuksen IV-444 artiklan mukaisia eurooppapäätöksiä tehtäessä. Perustuslakisopimuksen IV-444 artiklan mukainen menettely merkitsee tavanomaisen kansainvälisen velvoitteen hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyn syrjäyttävänä menettelynä siinä määrin merkittävää poikkeusta perustuslain 94 ja 95 §:ään, että sitä ei voida pitää pelkästään näitä menettelyjä täydentävänä suoraan kansainväliseen velvoitteeseen sisältyvänä menettelynä.



Perustuslakisopimuksen IV-444 ja IV-445 artiklan mukaisia yksinkertaistettuja tarkistusmenettelyjä käytettäessä sopimuksen muuttamistoimivalta siirtyy muodollisesti jäsenvaltioilta eli hallitustenväliseltä konferenssilta Eurooppa-neuvostolle. Sen eurooppapäätökset ovat unionin toimielimen säädöksiä, eivät valtioiden välisiä sopimuksia. Perustuslain 93 §:n 2 momentissa osoitetaan valtioneuvoston toimivaltaan unionissa tehtävien päätösten valmistelu ja päätöksenteko siltä osin, kuin päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvoston toimivalta kattaa kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät, ja valmisteluvallan piiriin kuuluu myös päätöksenteko Eurooppa-neuvostossa (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 26 ja HE 1/1998 vp, s. 146–147). Kun kysymyksessä IV-444 ja IV-445 artiklan osalta kuitenkin on asiallisesti ottaen sopimuksen muuttaminen eikä vain sen mukauttaminen, merkitsee tämä poikkeusta perustuslaista siltä osin kuin se vaikuttaisi valtioelinten välisiin suhteisiin (ks. HE 1/1998 vp, s. 146/I).

Perustuslakisopimuksen III-325 artiklassa määrätään menettelystä, jota sovelletaan neuvoteltaessa ja tehtäessä kansainvälisiä sopimuksia unionin ja kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen välillä. Määräys koskee myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla sekä poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla tehtäviä sopimuksia, joiden neuvottelua ja tekemistä koskevasta menettelystä määrätään nykyisin SEU 24 ja 38 artiklassa. Perustuslakisopimuksen III-325 artikla – toisin kuin SEU 24 artikla – ei sisällä nimenomaista viittausta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaan hätäjarrulausekkeeseen. Kun lisäksi otetaan huomioon III-325 artiklan asema kansainvälisten sopimusten neuvottelua ja tekemistä koskevana yleismääräyksenä, johon tehtävät poikkeukset on kyseisessä määräyksessä yksilöity nimenomaisesti, ei ole perusteltua katsoa edellä mainitun hätäjarrulausekkeen soveltuvan neuvoteltaessa ja tehtäessä kansainvälisiä sopimuksia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Tältä osin kysymys on muutoksesta, joka merkitsee poikkeusta perustuslain täysivaltaisuutta koskeviin säännöksiin.

#### *Arvio sopimuksen suhteesta Ahvenanmaan itsehallintolakiin*

Ahvenanmaan itsehallintolain (68/2004) 59 §:n 2 momentissa säädetään, että itsehallintolain säännösten kanssa ristiriidassa oleva valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräys tulee maakunnassa voimaan vain, jos maakuntapäivät antaa hyväksymisensä määräyksen voimaansaattamislaille päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja voimaansaattamislaki käsitellään eduskunnassa perustuslain 95 §:n 2 momentissa säädettyssä supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakisopimuksen määräysten, jotka merkitsisivät maakunnan lainsäädäntö- ja hallintotoimivallan siirtoa unionin toimivallan alaan, on katsottava olevan ristiriidassa itsehallintolain kanssa. Maakuntapäivien hyväksymisen käsittelyjärjestystä arvioitaessa sovelletaan niin sanottuun aukko-teoriaan verrattavaa harkintaa: Jos maakuntapäivät on antanut aiemmin hyväksymisensä toimivallansiirrolle, voidaan kyseisen sopimusmääräyksen muuttaminen käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä edellyttäen, että muutos ei laajenna toimivallansiirtoa aiempaan verrattuna.

Perustuslakisopimus sisältää joitakin määräyksiä, jotka nykytilaan verrattuna merkitsisivät maakunnan toimivallan siirtoa unionille itsehallintolaissa tarkoitetulla tavalla. Sellaisena määräyksenä on pidettävä esimerkiksi sopimuksen III-271 artiklan 2 kohtaa, jossa annetaan unionille toimivalta lähentää jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöjä, sekä III-278 artiklan 4 kohdan d alakohta, jossa annetaan unionille oikeus säätää toimenpiteistä, jotka koskevat rajat ylittävien vakavien terveysuhkien valvontaa, niistä hälyttämistä ja niiden torjumista.

Niin sanotun pilarirakenteen poistuminen merkitsee lisäksi muun muassa yhteisöoikeuden periaatteiden soveltumista poliisiyhteistyöhön ja rikosoikeudelliseen yhteistyöhön. Unionin oikeuden etu-

sijaperiaatteen laajentumista aloille, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat maakunnan toimivaltaan, on pidettävä asiana, joka edellyttää itsehallintolain 59 §:n 2 momentin mukaista käsittelyjärjestystä.

Maakuntapäivien hyväksymistä sopimuksen voimaantulolle Ahvenanmaan maakunnassa olisi edellä mainituista syistä pyydettävä itsehallintolain 59 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, ja voimaansaattamislaki olisi myös sanotuista syistä käsiteltävä eduskunnassa supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

*Muut arvioinnissa huomioon otetut näkökohdat*

Edellä mainittujen supistettua perustuslain säätämisyjärjestystä edellyttävien määräysten lisäksi arviointityössä tarkasteltiin erityisesti seuraavia perustuslakisopimuksen määräyksiä ja seikkoja, joiden ei selvityksessä esitettyjen perusteiden vuoksi katsottu kuitenkaan edellyttävän vaikeutettua käsittelyjärjestystä. Näihin kuuluivat unionin oikeuden ensisijaisuutta koskevan periaatteen kirjaaminen, pilarijaon poistumiseen liittyvä niin sanotun joustolausekkeen soveltamisalan laajeneminen kattamaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön, EU-tuomioistuimen toimivallan vähäinen laajeneminen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalle, unionin oikeushenkilöllisyys, perusoikeuskirjan oikeudellistaminen ja EU:n liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen mahdollistava oikeusperusta, toimielimiä koskevat muutokset, toissijaisuuden valvonta, määränemmistö päätöksenteon käyttöalan laajentaminen, muut unionin toimivallan muutokset, muut perustuslakisopimuksen muuttamis- ja valtuutusmenettelyt ja kansainvälisten sopimusten tekemistä koskevat menettelyt sekä Suomen perustuslain mukainen rajattu poikkeus – edellytys.