

Valtioneuvoston EU-sihteeristö**E-KIRJELMÄ****VNEUS2002-00510****VNEUS****Helander Petri****22.11.2002-11-26****Eduskunta****Suuri valiokunta**

Konventin työryhmien II perusoikeuskirja, III oikeushenkilöllisyys ja V täydentävä toimivalta EU-ministerivaliokunnassa 22.11.2002 hyväksytyt loppuraportit

U/E-tunnus:**EUTORI-numero:**

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti EU-ministerivaliokunnassa 22.11.2002 hyväksytyt selvitykset konventin työryhmien II (perusoikeuskirja), III (oikeushenkilöllisyys) ja V (täydentävä toimivalta) loppuraporteista.

EU-asioiden valtiosihteeri

Alec Aalto

LIITTEET 3 liitettä

VALTIONEUVOSTON EU-SIHTTEERISTÖ

22.11.2002

KONVENTIN PERUSOIKEUSKIRJAN SISÄLTYTTÄMISTÄ JA LIITTYMISTÄ EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEEN KÄSITELLEEN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

1. Loppuraportin keskeinen sisältö

Työryhmä on asiakirjaan CONV 72/02 sisältyvän toimeksiannon perusteella käsitellyt niitä menettelytapoja ja vaikutuksia, jotka liittyvät EUn perusoikeuskirjan mahdolliseen sisällyttämiseen unionin perussopimuksiin ja yhteisön/unionin mahdolliseen liittymiseen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Itsenäisenä mutta unionin perusoikeuslottuvuuteen läheisesti liittyvänä kysymyksenä työryhmä on lisäksi käsitellyt kysymystä yksilön oikeussuojakeinoista asioiden saattamiseksi EY-tuomioistuimen käsiteltäväksi. Loppuraportin suositukset perustuvat työryhmän jäsenten laajaan yksimielisyyteen.

2. Loppuraportin keskeiset suositukset

i) Perusoikeuskirja

Koska lopullisen poliittisen päätöksen perusoikeuskirjan sisällyttämisestä luonnokseen unionin uudesta perussopimuksesta tekee konventin täysistunto, työryhmä on työssään rajoittunut ainoastaan perusoikeuskirjan sisällyttämisen muotoon ja vaikutuksiin liittyviin erityiskysymyksiin.

Työryhmän keskeinen suositus koskee perusoikeuskirjan sisällyttämistä perussopimuksiin siten, että se saatettaisiin osaksi unionin tulevaa perustuslaillista järjestelmää ("oikeudellistaminen"). Koska oikeudellistamiseen liittyvä menettelytapa on sidoksissa paitsi itse perusoikeuskirjaan ja perusoikeuksiin yleensä myös unionin tulevien perussopimusten yleiseen rakenteeseen, työryhmä ei raportissaan ota lopullista kantaa oikeudellisen konkreettiseen muotoon. Se suosittaa joko perusoikeuskirjan koko tekstin sisällyttämistä uuden perustuslaillisen sopimuksen alkuun erillisenä osastona tai lukuna taikka vaihtoehtoisesti perusoikeuskirjaa koskevan viittauksen sisällyttämistä sopimukseen. Viimeksi mainitussa tapauksessa perusoikeuskirja voitaisiin liittää uuteen perussopimukseen erillisenä oikeudellisenä asiakirjana, esimerkiksi pöytäkirjana.

Työryhmä suosittaa oikeudellistamisen helpottamista ja perusoikeuksia koskevan oikeusvarmuuden turvaamista koskevien *teknisten mukautusten* tekemistä perusoikeuskirjan VII luvun yleisiin ("horisontaalisiin") määräyksiin. Samalla työryhmä kuitenkin korostaa, että perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien ja periaatteiden *asiallinen sisältö* tulee mukautuksista huolimatta säilyttää muuttumattomana.

Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 ja 2 kohtaan tehtävien mukautusten tavoitteena on korostaa sitä 51 artiklan 2 kohdan jo nykyään ilmaisemaa periaatetta, ettei perusoikeuskirjan oikeudellistamisella muuteta unionin ja jäsenvaltioiden välistä *toimivallanjakoa*.

Ottaen huomioon, että osa perusoikeuskirjan määräyksistä pohjautuu EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustettuun ja nykyisen SEU 6 artiklan toisessa kohdassa nimenomaisesti mainittuun *jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen*, työryhmä ehdottaa perusoikeuskirjan 52 artiklan uudeksi 4 kohdaksi tulkintasääntöä, jonka mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettuja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvia perusoikeuksia tulisi tulkita sopuoinnussa kyseisen perinteen kanssa.

Työryhmä korostaa perusoikeuskirjan sisältämien *oikeuksien ja periaatteiden välistä eroa*. Tämän eron selventämiseksi ja vahvistamiseksi se esittää perusoikeuskirjan 52 artiklan uudeksi 5 kohdaksi nimenomaista määräystä, jonka mukaan periaatteita (toisin kuin oikeuksia) sisältävät perusoikeuskirjan määräykset voidaan panna täytäntöön ainoastaan unionin toimielinten ja laitosten säädöksillä ja täytäntöönpanotoimenpiteillä sekä jäsenvaltioiden säädöksillä. Periaatteet kuuluisivat tuomioistuimen toimivaltaan ainoastaan tällaisten säädösten tulkinnan ja laillisuuden tutkimisen osalta.

Työryhmä ehdottaa perusoikeuskirjan 52 artiklan uudeksi 6 kohdaksi määräystä, jonka mukaan jäsenvaltioiden kansalliset lait ja käytännöt on otettava täysin huomioon perusoikeuskirjan määräysten mukaisesti. Määräyksellä pyritään korostamaan *toissijaisuusperiaatteen huomioon ottamisen* tärkeyttä perusoikeuskirjan soveltamisessa.

Työryhmä painottaa myös mahdollista tarvetta mukauttaa perusoikeuskirjan 52 artiklaan sisältyviä viittauslausekkeita, jotka koskevat perusoikeuskirjan suhdetta yhtäältä EY-sopimuksen (52 artiklan 2 kohta) ja toisaalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen (52 artiklan 3 kohta) sisältämiin oikeuksiin. Koska perustuslaillisen sopimuksen lopullinen rakenne tulee vaikuttamaan sanottujen mukautuksen sisältöön, ei viimeksi mainittuja koskevien tekstimuotoilujen laatiminen ole tässä vaiheessa mahdollista.

ii) Liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen

Myös ihmisoikeussopimukseen liittymisen osalta työryhmä toteaa, että poliittisen päätöksen liittymisen *mahdollistavan* oikeusperustan sisällyttämisestä uuteen perussopimukseen tekee konventin täysistunto. Itse liittymisestä ei luonnollisestikaan päätettäisi konventissa, vaan se edellyttäisi unionin toimielinten erillistä päätöstä perussopimukseen sisällytetyn oikeusperustan nojalla. Käytännössä vaatimuksena olisi etenkin neuvoston yksimielinen päätös neuvottelujen aloittamisesta ja neuvottelutuloksen hyväksymisestä.

Liittymisen tärkeimpänä käytännön seurauksena olisi ihmisoikeussopimukseen perustuvan perusoikeuskontrollin ulottaminen koskemaan myös *unionin toimielinten toimenpiteitä*. Liittymisellä olisi myönteinen vaikutus myös EY-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöjen yhtenäistämisen kannalta. Siinä missä perusoikeuskirjan oikeudellistaminen vahvistaisi perusoikeuksien asemaa unionin oikeusjärestyksessä, yhteisön/unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen antaisi vahvan poliittisen signaalin unionin, Euroopan neuvoston ja koko Euroopan käsittävän ihmisoikeusjärjestelmän olemassaolosta.

Työryhmä toteaa, etteivät *yhteisön/unionin oikeuden itsenäisyys ja EY-tuomioistuimen asema* muodosta oikeudellista estettä liittymiselle. Liittymisen jälkeenkin EY-tuomioistuin olisi yksin toimivaltainen yhteisön/unionin oikeuteen liittyvissä kysymyksissä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella ei olisi hierarkkisesti ylemmänasteisen tuomioistuimen asemaa suhteessa EY-tuomioistuimeen, vaan se toimisi ainoastaan yhteisön/unionin

kansainvälisoikeudellisten ihmisoikeusvelvoitteiden osalta ulkopuolista kontrollia harjoittavana tuomioistuimena.

Työryhmä korostaa, ettei perusoikeuskirjan oikeudellistamista ja ihmisoikeussopimukseen liittymistä tule nähdä toisiaan poissulkevinä vaan *rinnakkaisina ja täydentävinä toimenpiteinä* unionin perus- ja ihmisoikeuslottuvuuden vahvistamisessa.

Työryhmä on yksimielinen siitä, ettei liittyminen muuttaisi yhteisön/unionin ja jäsenvaltioiden välistä *toimivallanjakoa*, koska liittymisen oikeudelliset vaikutukset rajoittuisivat niihin kysymyksiin, joissa unionilla on perussopimusten muiden määräysten nojalla toimivaltaa. Liittymisellä ei siten olisi unionin toimivaltaa laajentavaa vaikutusta, eikä sillä myöskään siirrettäisi unionille ihmisoikeuskysymyksiä koskevaa yleistä toimivaltaa. Työryhmä korostaa, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolina olevien unionin jäsenvaltioiden oikeudellinen asema muuttuisi liittymisen seurauksena. Neuvosto päättäisi unionin osalta ihmisoikeussopimusta koskeviin lisäpöytäkirjoihin liittymisestä ja tarvittavien varaumien tekemisestä vasta liittymistä koskevan lopullisen päätöksen yhteydessä.

iii) Yksilön oikeussuojakeinot ja EY-tuomioistuimen toimivalta

Työryhmä ei ehdota perusoikeuksiin liittyvää erillistä kanneoikeutta koskevien määräysten sisällyttämistä uuteen perussopimukseen. Tässä suhteessa työryhmä korostaa perusoikeuskirjan oikeudellistamisen merkitystä, koska unionin järjestelmään jo sisältyvät oikeussuojakeinot olisivat oikeudellistamisen jälkeen selkeämmin käytössä myös perusoikeuksien osalta. Työryhmän mukaan voidaan kuitenkin kysyä, tulisiko tehokkaan oikeussuojan turvaamiseksi *yksityisten oikeussubjektien kanneoikeuden* edellytyksiä muuttaa. Vaikka oikeussuojan suhteen voidaan tässä suhteessa osoittaa tiettyjä puutteita erityisesti yksilöille velvoitteita asettavien ja suoraan sovellettavien asetusten osalta, työryhmä korostaa, ettei unionin yleiseen oikeussuojakeinoja koskevaan järjestelmään ja siihen sisältyvään yhteisön ja kansallisten tuomioistuinten väliseen "työnjakoon" tule tehdä muutoksia.

3. Suomen kannalta merkittävät kysymykset

Perusoikeuskirjan oikeudellistaminen ja yhteisön/unionin mahdollisuus liittyä ihmisoikeussopimukseen tukevat rinnakkaisina ja toisiaan täydentävinä keinoina Suomen tavoitetta unionin perus- ja ihmisoikeuslottuvuuden vahvistamisesta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti korostanut ihmisoikeussopimukseen liittymisen tärkeyttä (esim. PeVL 6/1999 vp ja 2/2000 vp) sekä tarvetta tehdä perusoikeuskirjan mukaiset perusoikeudet oikeudellisesti sitoviksi uudessa perussopimuksessa (PeVL 38/2002 vp).

Sekä valtioneuvosto (VNS 3/2001 vp) että eduskunta (PeVL 2/2000 vp, SuVL 4/2001 vp ja UaVM 18/2001 vp) ovat pitäneet tärkeänä, ettei perusoikeuskirjan oikeudellistamisella luoda uusia tai laajenneta unionin nykyisiä tehtäviä tai toimivaltoja. Työryhmän loppuraportissa selvitetään, että niin perusoikeuskirjan saattamisella osaksi uutta perussopimusta kuin yhteisön/unionin mahdollisuudella liittyä ihmisoikeussopimukseen ei sellaisenaan ole vaikutuksia unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon. Perusoikeuskirjan osalta tätä on korostettu perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 ja 2 kohtaan ehdotetuilla mukautuksilla, joiden mukaan oikeudellistamisella muutetaan unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 4 ja 6 kohdaksi ehdotettujen määräysten tavoitteena on puolestaan selvittää, ettei perusoikeuskirja oikeudellistettunakaan korvaisi jäsenvaltioiden kansallisia

perusoikeuksia. Etenkin eduskunnan perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti korostanut, että perusoikeuskirjan oikeudellinen sitovuus on hyväksyttävissä vain, mikäli perusoikeuskirja koskee ensi sijassa unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita vain niiden pannaessa täytäntöön unionin oikeutta joko säädöksin tai päätöksin (PeVL 6/1999 vp, 2/2000 vp ja 25/2001 vp). Raportista ilmenee, että perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan 1. virke merkitsisi tältä osin EY-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön vahvistamista.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdaksi ehdotettua määräystä perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien jaottelusta yhtäältä ”oikeuksiin” ja toisaalta ”periaatteisiin” voidaan pitää hyödyllisyydeltään kyseenalaisena erityisesti perusoikeuksien jakamattomuuden periaatteen kannalta. Sanotun jaottelun perusteella ”oikeudet” voisivat olla sovellettavissa suoraan perusoikeuskirjan asianomaisen määräyksen nojalla, kun taas ”periaatteet” edellyttäisivät aina unionin toimielinten ja/tai jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimenpiteitä. Tämä saattaisi luoda ”periaatteista”, jollaisiksi etenkin monet perusoikeuskirjan sosiaalisia oikeuksia koskevat määräykset luokiteltaisiin, kuvan ”oikeuksia” vähempiarvoisina perusoikeuksina.

Työryhmän loppuraportissa lähdetään siitä, että uudessa perussopimuksessa myönnettäisiin yhteisölle/unionille toimivalta liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ilman, että asetettaisiin unionin toimielimille velvoitetta ryhtyä toimenpiteisiin liittymisen toteuttamiseksi. Koska perusoikeuskirja ja liittyminen ovat toisiaan täydentäviä keinoja unionin perusoikeuslottuvuuden vahvistamiseksi, tulisi harkita, pitäisikö liittymistä koskeva oikeusperusta kirjoittaa selvemmin toimielimiä velvoittavaan muotoon. Näin voitaisiin paremmin varmistaa se, että perusoikeuskirjan tultua sisällytetyksi perussopimukseen yhteisö/unioni ryhtyy aiheellisiin toimenpiteisiin liittymisen aikaansaamiseksi.

Hallitus suhtautuu myönteisesti työryhmän loppuraportissa esitettyihin vaihtoehtoihin perusoikeuskirjan sisällyttämiseksi uuteen perussopimukseen sekä ihmisoikeussopimukseen liittymistä koskevan toimivallan myöntämiseksi unionille.

Hallituksen mielestä työryhmän ehdotusta perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien jaottelusta ”oikeuksiin” ja ”periaatteisiin” (52 artiklan 5 kohta) on arvioitava erityisesti sen kannalta onko tällainen jyrkkä kahtiajako perusoikeussäätelyssä mahdollinen ja miten sääntelyä voidaan kehittää selkeämmäksi.

Hallituksen mukaan tulisi pohtia, olisiko ihmisoikeussopimukseen liittymisen mahdollistava oikeusperustamääräys muotoiltava siten, että unionin toimielimille asetettaisiin velvollisuus ryhtyä aiheellisiin toimenpiteisiin liittymisen toteuttamiseksi.

VALTIONEUVOSTON EU-SIHTTEERISTÖ

22.11.2002

KONVENTIN OIKEUSHENKILÖLLISYYTTÄ KÄSITELLEEN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

1. Loppuraportin keskeinen sisältö

Työryhmä on toimeksiantonsa perusteella käsitellyt unionin yksinomaisen oikeushenkilöllisyyden vaikutuksiin, unionin ja yhteisön oikeushenkilöllisyyden sulauttamisen seurauksiin ja perussopimusten yksinkertaistamiseen liittyviä kysymyksiä. Loppuraportin suositukset perustuvat työryhmän jäsenten laajaan yksimielisyyteen.

2. Loppuraportin keskeiset suositukset

i) Unionin yksinomainen oikeushenkilöllisyys. Työryhmän keskeinen suositus koskee yksinomaisen oikeushenkilöllisyyden myöntämistä unionille. Tämän seurauksena unionista tulisi yleisen kansainvälisen oikeuden tunnustettu subjekti ja unionin oikeushenkilöllisyys korvaisi yhteisön ja Euratomin oikeushenkilöllisyyden. Työryhmä korostaa, että unionin yksinomainen oikeushenkilöllisyys olisi perusteltu myös unionin ulkoiseen rooliin, ulkosuhdetoiminnan tehokkuuteen ja oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä. Oikeushenkilöllisyys liittyy lisäksi merkittävästi unionin avoimuuteen ja unionin hyväksyttävyyteen (legitimiteetti) liittyvään unionin paremman näkyvyyden edistämiseen kansainvälisissä suhteissa.

ii) Unionin yksinomaisen oikeushenkilöllisyyden vaikutukset perussopimusten yksinkertaistamiseen ja pilarirakenteeseen.

Unionin yksinomaiseen oikeushenkilöllisyyteen liittyy keskeisesti kysymys siitä, voiko oikeushenkilöllisyys edistää unionin perussopimusten yksinkertaistamista. Tällöin tulisi määritellä, miten unionille myönnettävä yksinomainen oikeushenkilöllisyys (johon sulautettaisiin yhteisön oikeushenkilöllisyys) vaikuttaisi kahteen tärkeimpään sopimukseen, yhteisön ja unionin perussopimukseen. Työryhmä toteaa, että vaikka oikeushenkilöllisyyksien sulauttaminen ei edellytä perussopimuksien sulauttamista, olisi yhteisön ja unionin perussopimuksen sulauttaminen kuitenkin johdonmukainen seuraus kahden oikeushenkilöllisyyden sulauttamiselle ja edistäisi perussopimusten yksinkertaistamista. Mikäli yhteisöllä ei enää olisi omaa oikeushenkilöllisyyttä, ei eron tekeminen EY:n ja EU:n perustamissopimuksen välillä olisi myöskään perusteltua. Uusi perussopimus, joka korvaisi EY:n ja EU:n perustamissopimuksen, koostuisi kahdesta osasta. Sopimuksen perusosa sisältäisi nykyisiin perussopimuksiin sisältyviä ja uusia perustuslain luonteisia määräyksiä. Toinen osa kodifioisi ja järjestäisi uudelleen kaikki ne EU:n ja EY:n perustamissopimuksen määräykset, jotka eivät sisälly perusosaan.

Työryhmä on lisäksi käsitellyt unionin nykyistä pilarirakennetta ja toteaa, ettei oikeushenkilöllisyyksien ja perussopimusten sulauttaminen sinänsä vaikuttaisi pilarirakenteeseen. Työryhmä korostaa kuitenkin, että nykyisenkaltaisen pilarirakenteen sisällyttäminen uuteen perussopimukseen olisi sopimuksen rakenteena vanhentunut ja monimutkaistaisi unionin

päätöksentekoa, koska kaikki nykyistä hallitustenvälistä yhteistyötä koskevia pilareita (YUTP sekä poliisi- ja rikosasioiden yhteistyö) koskevat tarvittavat määräykset voitaisiin sisällyttää myös uuteen perustuslailliseen sopimukseen.

iii) Yksinomaisen oikeushenkilöllisyyden vaikutukset unionin ulkosuhteisiin

Työryhmä toteaa oikeushenkilöllisyyden vahvistavan unionin maailmanlaajuisesta näkyvyyttä. Unionista tulisi jäsenvaltioiden rinnalla toimiva itsenäinen ja kansainvälisissä suhteissa oikeuskelpoinen kansainvälisen oikeuden subjekti. Työryhmä korostaa, ettei unionin yksinomainen oikeushenkilöllisyys sinänsä muuttaisi nykyistä unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa. Se ei myöskään muuttaisi unionin toimielinten toimivaltuuksia ja menettelyjä, erityisesti kansainvälisissä sopimuksia koskevien neuvottelujen aloittamisen, neuvottelujen käymisen ja sopimusten tekemisen osalta.

Unionin ulkosuhdetoiminnan tehostamiseksi työryhmä esittää eräitä suosituksia, joihin konventin ulkosuhdetyöryhmää kehoitetaan kiinnittämään omassa työssään huomiota.

Sopimusten neuvottelu ja siihen liittyvät menettelyt: sekasopimukset (perinteiset ja monipilariset)

Työryhmän lähtökohtana oli, että unionin ja jäsenvaltioiden nykyinen toimivallanjako sekä toimielinten toimivalta säilytettäisiin muuttumattomana. Työryhmä korostaa, että unionin kansainvälisiä sopimuksia neuvottelemaan oikeutettu taho määrättäisiin keskitetysti perussopimuksen yhdessä oikeusperustassa. Keskittämistä helpottaa se, että jo nykyisin neuvoston toimivaltaan kuuluu hyväksyä neuvottelujen aloittamista koskeva valtuus, neuvotteluohjeet ja valmiiksi neuvoteltu sopimusteksti sopimuksen asiallisesta soveltamisalasta riippumatta. Yhden keskitetyn oikeusperustan hyväksyminen ei välttämättä aiheuttaisi muutoksia eri sopimusmenettelyjen yksityiskohtiin. Siten kysymyksen ollessa yksinomaan yhteisön toimivaltaan kuuluvasta sopimuksesta, sovellettaisiin nykyistä 300 artiklaa. Mikäli sopimus kuuluisi asiallisesti unionisopimuksen V tai VI osaston soveltamisalaan, sovellettaisiin unionisopimuksen 24 ja 38 artiklaa (mahdollisin muutoksin). Siinä tapauksessa, että sopimus kuuluisi sekä yhteisön toimivaltaan että unionisopimuksen V ja/tai VI osaston soveltamisalaan, neuvosto päättäisi sovellettavasta oikeusperustasta ottaen huomioon sopimukseen sisältyvät alat ja kunnioittaen vallitsevaa toimielinten välistä tasapainoa; jos sopimuksen päätavoite kuuluisi tietyn alan piiriin, sovellettaisiin yhtä oikeusperustaa (ja siis yhtä menettelyä).

Työryhmä korostaa, että unionin kannan yhtenäisyys kansainvälisessä toiminnassa vahvistuisi, mikäli unionia edustaisi neuvotteluissa ainoastaan yksi taho. Työryhmä toteaa kuitenkin, että joissain poikkeustapauksissa, poikkipilaristen sekasopimusten osalta, voi olla perusteltua, että unionin neuvotteluvaltuuskuntaan kuuluu kahden tason edustajia (neuvoston puheenjohtaja tai korkea edustaja, komissio). Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi, että unionin sopimusneuvottelujen yhtenäistämiseksi neuvosto (perinteisissä sekasopimuksissa jäsenvaltiot) voisi perussopimuksen määräyksen pohjalta valtuuttaa komission käymään neuvotteluja unionin ja eräissä tapauksissa jopa jäsenvaltioiden puolesta. Tämä vahvistaisi nykyisen käytännön perussopimuksen tasolla. Työryhmä esittää lisäksi, että neuvoston puheenjohtajavalttiolla (mahdollisesti myös korkealla edustajalla) olisi aloiteoikeus unionisopimuksen V ja VI osaston asialliseen soveltamisalaan liittyvien sopimusneuvottelujen osalta. Työryhmä toteaa, että mikäli korkean edustajan ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen tehtävät päätetään yhdistää ulkosuhdetyöryhmän suositusten perusteella, tulisi uuden tahon toimivaltuuksiin sisällyttää sopimusneuvottelujen aloittamiseen ja käymiseen liittyvät tehtävät.

Unionisopimuksen V ja VI osastoon liittyvien sopimusten tekomenettely; 24 artiklan sanamuodon muuttaminen

Työryhmä esittää, että unionisopimuksen nykyisestä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtäviä sopimuksia koskevasta SEU 24 artiklasta poistettaisiin viittaus jäsenvaltion valtiosäännön edellyttämiin menettelyihin. Kyseisen määräyksen mukaan sopimus ei sido jäsenvaltiota, jonka edustaja ilmoittaa neuvostossa, että kyseisen jäsenvaltion on noudatettava ”valtiosääntönsä edellyttämiä menettelyjä”. Muut neuvoston jäsenet voivat sopia, että sopimusta sovelletaan niihin väliaikaisesti. Työryhmän mukaan jäsenvaltion valtiosäännön edellyttämiä menettelyjä koskeva viittaus aiheuttaa epäselvyyttä, koska 24 artiklaa koskevassa soveltamiskäytännössä omaksutun tulkinnan mukaan kyseisen määräyksen nojalla tehtävät sopimukset merkitsevät unionin (eivätkä jäsenvaltioiden) toimivallan käyttämistä SEU V ja (38 artiklan nojalla) VI osaston piiriin kuuluvissa kysymyksissä. Sopimukset tehdään siis unionin nimissä ja ne sitovat unionia itsenäisenä oikeushenkilönä. Työryhmä huomauttaa, että viittaus jäsenvaltion valtiosäännön edellyttämiin menettelyihin vaikuttaa tässä suhteessa olevan ristiriidassa unionin oikeushenkilöllisyyden kanssa ja saattaa vahingoittaa unionin ulkopoliittikan johdonmukaisuutta. Lisäksi SEU 24 artiklan nykyinen sanamuoto aiheuttaa työryhmän mukaan oikeudellista epävarmuutta erityisesti sellaisten sopimusten kohdalla, joiden väliaikaisen soveltamisen tulisi päättyä, mikäli jokin jäsenvaltio ilmoittaa valtiosääntönsä mukaisten menettelyjen perusteella aikovansa olla liittymättä mukaan sopimukseen.

Edellä mainituilla perusteilla työryhmän enemmistö katsoo, jäsenvaltion valtiosäännön edellyttämiä menettelyjä koskevalle viittaukselle ei enää ole perusteita ja ehdottaa sen poistamista. Jäsenvaltioiden hallitusten ja kansallisten parlamenttien oikeus esimerkiksi unionin sopimusneuvotteluja koskevien toimeksiantojen ennakolliseen käsittelyyn säilyisi kuitenkin nykyisenkaltaisena. Perinteisille sekasopimuksille vaadittaisiin luonnollisesti edelleen kansallisten parlamenttien ratifiointi. Silloin kun kyse on sopimuksesta, josta osa kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja osa jäsenvaltioiden toimivaltaan, jäsenvaltioiden on hyväksyttävä joka tapauksessa sopimus. *Silloin kun SEU:n 24 artikla koskee unionin toimivaltaan kuuluvia sopimuksia ja kun unionilla on oikeushenkilöllisyys ja se tekee kyseiset sopimukset, määräykseen nyky muodossaan sisältyvää vaatimusta ei edellä mainittujen seikkojen valossa voida pitää perusteltuna.*

Unionin ulkoinen edustaminen

Työryhmä viittaa unionin nykyiseen perussopimukseen liittyvään ongelmaan, jonka mukaan unionilla ja yhteisöllä on erilainen edustus kansainvälisissä suhteissa, esimerkiksi neuvotteluissa ja kansainvälisiin järjestöihin liittyvässä toiminnassa. Työryhmä esittää, että unionin ulkoisen toiminnan tehostamiseksi perussopimuksessa määrittäisiin menettelystä, jolla varmistettaisiin unionin yhtenäisen kannan esittäminen ja unionin edustautuminen ainoastaan yhden valtuuskunnan toimesta. Oikeudellisesti unioni voisi tällöinkin toimia vain sille annetun (erityis)toimivallan puitteissa. Työryhmä toteaa, että asian kuuluessa osittain unionin ja osittain jäsenvaltioiden toimivaltaan, merkitsi jaettu toimivalta kuitenkin sekä unionin että jäsenvaltioiden mahdollisuutta osallistua esimerkiksi neuvotteluihin oman toimivaltansa puitteissa. Työryhmä suosittelee, että sopimukseen sisällytettäisiin mekanismeja, joilla pyritäisiin varmistamaan, että unioni pystyy esittämään yhtenäisen kannan tai jopa että unionia edustaisi yksi ainoa valtuuskunta ainakin tietyillä aloilla ja erikseen tapauskohtaisesti määriteltävissä kansainvälisissä järjestöissä.

Unionin tekemien sopimusten valvonta yhteisön tuomioistuimessa

Työryhmä esittää, että yhteisöjen tuomioistuimelle annettaisiin ennakollinen toimivalta SEU V ja VI osaston asialliseen soveltamisalaan kuuluvissa kysymyksissä sekä jälkikäteinen toimivalta

ennakkoratkaisumenettelyissä, kumoamiskanteissa ja vastuumenettelyissä. Työryhmä korostaa kuitenkin, että näitä kysymyksiä koskevia näkökohtia tulisi vielä tarkastella yksityiskohtaisemmin.

Euroopan parlamentin kuuleminen

Huomattava osa työryhmän jäsenistä esittää Euroopan parlamentin kuulemista koskevan menettelyn laajentamista koskemaan myös unionisopimuksen 38 ja 46 artiklan sekä EY:n perustamissopimuksen 133 artiklan nojalla tekemiä sopimuksia.

3. Suomen kannalta merkittävät kysymykset

Työryhmän esitys unionin yksinomaisesta oikeushenkilöllisyydestä vastaa Suomen jo aikaisemmin ilmaisemaa kantaa (VNS 3/2001 vp). Unionin oikeushenkilöllisyys mahdollistaa unionin merkittävät sisäiset ja suhteita kolmansiin valtioihin koskevat uudistukset. Unionin yksinomainen oikeushenkilöllisyys on siten perusteltu lähtökohta konventin jatkotyössä.

Suomen kantana on lisäksi ollut, että unionia koskevan uudistamistyön tavoitteena tulee olla selkeä, yksinkertainen ja sitova perusasiakirja, jossa unionin tavoitteiden, tehtävien ja toimivaltasuhteiden perusteet on selkeästi määritelty. Unionin toimivaltasuhteita koskevat ratkaisut vaikuttavat olennaisesti perussopimusten yksinkertaistamistyöhön. Työryhmä ottaa kantaa ainoastaan uuden perustuslain luonteisen tekstin perusrakenteeseen. Myöhemmin selvitettäviä ja Suomen kannalta merkittäviä kysymyksiä ovat esimerkiksi ehdotetun sopimuksen toisen osan rakenne, ensimmäisen ja toisen osan oikeudellisen (hierarkkisen) suhteen määrittäminen, sopimuksen toisen osan mahdollinen yksinkertaistettu muuttamismenettely sekä yhteisöjen tuomioistuimen merkittävän oikeuskäytännön sisällyttäminen perussopimuksiin.

Suomen tavoitteiden kannalta arvioiden voidaan tukea työryhmän kantaa, jonka mukaan unionin nykyisen perustamissopimuksen pilarijaon tarkoituksenmukaisuutta (menettelytavat ja instrumentit) voidaan unionin yksinomaisen oikeushenkilöllisyyden kautta arvioida uudelleen ilman yhteisöllisyyden ja hallitustenvälisen toiminnan vastakkainasettelua. Eri politiikan lohkoihin liittyvät erityismenettelyt voidaan turvata myös ilman pilarijakoa.

Myös työryhmän esityksiä sopimusten neuvottelu- ja tekomenettelyn uudistamisesta voidaan pitää Suomen kannalta oikeansuuntaisina. Työryhmä ei esitä poliittisia näkökohtia unionin yhden oikeushenkilöllisyyden kautta saavutettavista unionin pidemmän aikavälin eduista sopimusneuvottelujen tehostamiseksi. Työryhmä korostaakin, että näiden kysymysten ratkaisu on riippuvainen ulkosuhdetyöryhmän suosituksista. Myös tämä vastaa Suomen lähtökohtia. Työryhmän esitystä täydentäen Suomi pitäisi kuitenkin perusteltuna antaa komissiolle neuvottelutehtäviä myös monipilaristen sekasopimusten tapauksissa. Tämä kysymys liittyy kuitenkin institutionaalisissa kysymyksissä tehtäviin ratkaisuihin.

Myös ehdotus SEU 24 artiklaan nykyisin sisältyvän jäsenvaltion valtiosäännön edellyttämiä menettelyjä koskevan viittauksen poistamisesta vastaa Suomen tavoitteita unionin oikeushenkilöllisyyden ja kansainvälisoikeudellisen aseman vahvistamisesta. Samanaikaisesti tulee kuitenkin huolehtia siitä, että jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille turvataan tehokkaasti mahdollisuus vaikuttaa neuvottelujen aloittamista ja sopimuksen tekemistä koskevaan päätöksentekoon neuvostossa.

Työryhmän suositusta unionin tehokkaammasta yhteisestä kannanmuodostuksesta ja edustautumisesta kansainvälisissä suhteissa voidaan pitää Suomen tavoitteiden kannalta

oikeansuuntaisina. Perussopimuksiin tulisi kirjata unionin itsenäinen ja jäsenvaltioiden liittymisoikeuteen nähden rinnakkainen oikeus liittyä kansainvälisiin järjestöihin neuvoston päätöksellä jos se on tarkoituksenmukaista unionin tavoitteiden kannalta. Unionin uskottavuuden ja näkyvyyden lisäämiseksi tulisi unionin toiminnan yhteensovittamista sopimusneuvotteluissa ja kansainvälisiin järjestöihin liittyvässä toiminnassa myös merkittävästi tehostaa. Edelleen Suomen kannan mukaan voitaisiin komission roolia vahvistaa erityisesti globalisaation haasteisiin vastaamiseen liittyvissä neuvotteluprosesseissa.

EY:n tuomioistuinta koskevat työryhmän suositukset ovat Suomen tavoitteiden kannalta tutkimisen arvoisia. Koska mahdollisuudet puuttua jälkikäteen kansainvälisten sopimusten sitovuuteen ovat rajalliset, erityisesti tuomioistuimen toimivallan laajentamista EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 6 kohdan mukaisen etukäteiskontrollin osalta voidaan pitää perusteluna. Koska unionin tekemät sopimukset saattavat sisältää myös esimerkiksi kansalaisten perusoikeuksien kannalta merkityksellistä sääntelyä, saattaa tuomioistuimen toimivallan laajentaminen myös muiden tuomioistuinmenettelyjen olla perusteltua.

Euroopan parlamentin roolia tulee Suomen tavoitteisiin liittyen tarkastella laajemmassa yhteydessä huomioon ottaen unionin instituutioiden välisen tasapainon säilyttäminen. Ratkaisun tulee siten ottaa huomioon Euroopan parlamentin asemaa koskevat konventin päätökset kokonaisuutena.

Työryhmän esitys unionin yksinomaisesta oikeushenkilöllisyydestä vastaa Suomen tavoitteita. Ehdotus unionin yhdestä perustuslain luonteisesta kaksi osaa käsittävästä sopimuksesta ja perustuslain luonteiset määräykset käsittävästä ensimmäisestä osasta on niinikään yhteneväinen perussopimusten uudistamistyössä selkeyttä, yksinkertaisuutta ja sitovuutta korostavien Suomen tavoitteiden kanssa.

Suomi yhtyy työryhmän suositukseen, jonka mukaan unionin eri politiikan lohkojen ominaispiirteet voidaan säilyttää ilman pilarijakoakin. Tämä mahdollistaisi toimintatapojen ja instrumenttien avoimen tarkastelun ilman yhteisöllisyyttä ja hallitustenvälisyyttä koskevaa vastakkainasettelua.

Työryhmän kanta unionin sopimusten neuvottelu- ja tekomenettelyn uudistamisesta vastaa Suomen tavoitteita. Ulkosuhdetoiminnan koherenssin parantamiseksi tulisi toimijoiden määrää vähentää keskittämällä neuvottelujen aloittamiseen ja käymiseen sekä ulkoiseen edustautumiseen liittyviä tehtäviä tarkoituksenmukaisella ja ulkoisen toiminnan tehokkuutta edistävällä tavalla.

Ehdotus SEU 24 artiklaan sisältyvän jäsenvaltion valtiosäännön edellyttämiä menettelyjä koskevan viittauksen poistamisesta vastaa Suomen tavoitteita. Samanaikaisesti tulee kuitenkin huolehtia siitä, että jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille turvataan tehokkaasti mahdollisuus vaikuttaa neuvottelujen aloittamista ja sopimuksen tekemistä koskevaan päätöksentekoon neuvostossa.

Suomi on valmis harkitsemaan yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan laajentamista. Erityisen perusteltavana toimivallan laajentamista voidaan pitää EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 6 kohdan mukaisen etukäteiskontrollin osalta, mutta myös muiden menettelyjen osalta työryhmän ehdotuksia voidaan pitää tutkimisen arvoisina.

Euroopan parlamentin roolia sopimusneuvottelujen yhteydessä tulee Suomen kannan mukaan tarkastella laajemmassa yhteydessä ja unionin instituutioiden välinen tasapaino huomioon ottaen. Näihin kysymyksiin liittyvä kokonaisratkaisu huomioon ottaen voidaan avoimesti harkita unionin kansainvälisiin sopimuksiin liittyvää kuulemismenettelyä.

VALTIONEUVOSTON EU-SIHTTEERISTÖ

22.11.2002

KONVENTIN TÄYDENTÄVÄÄ TOIMIVALTA KÄSITELLEEN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

Työryhmän loppuraportin pääasiallinen sisältö

Konventin täydentävää toimivaltaa käsitelleen työryhmän tehtävänä oli käsitellä unionin täydentävää toimivaltaa ja määritellä selvemmin unionin ja jäsenvaltioiden toimivalta. Työryhmä keskittyikin erityisesti täydentävän toimivallan määritelmään ja tämän määritelmän mukaan sen piiriin kuuluviin politiikka-aloihin. Työryhmä päätyi kuitenkin käsittelemään myös toimivallanjakoon liittyviä peruskysymyksiä, koska se katsoi, ettei näitä kysymyksiä voida täysin erottaa täydentävään toimivaltaan liittyvistä kysymyksistä. Työryhmän loppuraportissa todetaan, että sen suositukset kuvastavat työryhmän yleistä näkemystä, joista esitettiin useita yksittäisiä kantoja. Edelleen todetaan, että pieni vähemmistö ryhmän jäsenistä kannattaa suosituksia vain joiltakin osin.

Työryhmä käsittelee loppuraportissaan täydentävän toimivallan käsitettä ja nimeä, ehdotusta erillisen toimivaltaa koskevan osaston sisällyttämisestä tulevaan perustuslain luonteiseen sopimukseen, toimivallan perusjakoa tulevassa sopimuksessa, toimivaltaluokkien määrittelyä ja luokittelua, tukemistoimenpiteiden aloja, unionin toimivallan käytön periaatteita, EY:n perustamissopimuksen nykyisen 308 artiklan sisältöä sekä hyvää hallintoa koskevaa uutta oikeusperustaa.

Työryhmän konkreettiset ehdotukset konventille

"Täydentävän toimivallan" uudelleen nimeäminen

Työryhmä katsoo, että ilmaus "täydentävä toimivalta" (complementary competence) tulisi korvata sellaisella ilmaisulla kuin "tukemistoimenpiteet" (supporting measures), joka tuo paremmin esille sen, mikä on olennaista jäsenvaltioiden ja unionin välisessä suhteessa, sekä sen, että unionin toteutettavissa olevien toimenpiteiden voimakkuus on rajoitettu.

Erillinen toimivaltaa koskeva osasto perustuslaillisessa sopimuksessa

Työryhmä katsoo, että tulevaan perustuslain luonteiseen sopimukseen tulisi kuulua erillinen osasto, joka käsittäisi kaikki toimivaltaa koskevat kysymykset (erityisesti määräykset toimivallan perusjaosta kullakin politiikan alalla, unionin toimivallan kolmen eri luokan määrittely, unionin toimivallan käyttöön liittyvät ehdot). Lisäksi työryhmä esittää, että konventissa harkittaisiin unionisopimuksen 1 artiklassa olevan viittauksen "yhä läheisempään liittoon" uudelleenmuotoilua tai selventämistä, jottei syntyisi sellaista vaikutelmaa, että toimivallan siirtäminen entistä enemmän unionille olisi unionille päämäärä ja tavoite sinänsä.

Toimivallan perusjako tulevassa perustuslain luonteisessa sopimuksessa

Työryhmä esittää, että perustuslain luonteisessa sopimuksessa määritettäisiin toimivallan perusjaosta kullakin politiikan alalla, mutta että tarkka ja yksityiskohtainen toimivallan määrittely jätettäisiin olemassa oleviin perussopimuksiin (tai tulevan perustuslain luonteisen sopimuksen "toiseen osaan").

Toimivaltaluokkien määrittely ja luokittelu

Työryhmä ehdottaa, että *tukemistoimenpiteet* määritettäisiin tulevassa perustuslain luonteisessa sopimuksessa seuraavin perustein:

- Tukemistoimenpiteitä sovelletaan niillä politiikan aloilla, joilla jäsenvaltiot eivät ole siirtäneet lainsäädäntövaltaa unionille paitsi, jos asiaa koskevassa perussopimuksen artiklassa on poikkeuksellisesti ja selkeästi määrätty toisin.
- Tukemistoimenpiteiden avulla unioni voi avustaa ja täydentää kansallisia politiikkoja silloin, kun se on unionin ja jäsenvaltioiden yhteisen edun mukaista.
- Tukemistoimenpiteet antavat unionille vallan hyväksyä suosituksia, päätöslauselmia, suuntaviivoja, ohjelmia ja muita oikeudellisesti ei-sitovia säädöksiä sekä oikeudellisesti sitovia päätöksiä siinä laajuudessa kuin sopimuksen "toisessa osassa" asianmukaisissa artikloissa määrätään. Unioni ei voi antaa lainsäädäntöä (asetuksia ja direktiivejä) tukemistoimenpiteenä paitsi, jos siitä on asiaa koskevassa perussopimuksen artiklassa poikkeuksellisesti ja selkeästi määrätty.
- Unionin talousarviosta voidaan myöntää varoja tukemistoimenpiteiden nojalla.

Unionin yksinomainen toimivalta ja unionin ja jäsenvaltioiden välillä jaettu toimivalta ehdotetaan määriteltäväksi yhteisöjen tuomioistuimen nykyiseen oikeuskäytäntöön perustuen. Yksinomaiseen ja jaettuun toimivaltaan kuuluvat konkreettiset politiikka-alat ehdotetaan otettavaksi sopimukseen tuomioistuimen luomien perusteiden mukaisesti.

Työryhmä esittää myös, että konventin jatkotyössä harkittaisiin sitä, että unionin tehtävät ja vastuualueet (nykyisen EY:n perustamissopimuksen 3 ja 4 artikla) kirjoitettaisiin uudelleen siten, että unionin vastuualueiksi nimettäisiin ne politiikan alat, joilla unioni on yksin tai ensisijaisesti vastuussa.

Työryhmä osoittaa avointa koordinaatiomenetelmää koskevan kysymyksen konventin yksinkertaistamista käsittelevälle työryhmälle ja kehottaa tätä tarkastelemaan menetelmää "pehmeänä" välineenä tai menetelmänä.

Tukemistoimenpiteiden alat

Esitetyn tukemistoimenpiteiden määrittelyn perusteella työryhmä esittää, että seuraavat politiikka-alat kuuluvat tukemistoimenpiteiden piiriin:

- Työllisyys (EY-sopimuksen 125–130 artikla)
- Koulutus ja ammatillinen koulutus (EY-sopimuksen 149 ja 150 artikla)
- Kulttuuri (EY-sopimuksen 151 artikla)
- Kansanterveys (EY-sopimuksen 152 artikla)
- Euroopan laajuiset verkot (EY-sopimuksen 154–156 artikla)
- Teollisuus (EY-sopimuksen 157 artikla)
- Tutkimus ja kehitys (EY-sopimuksen 163–173 artikla)

Unionin toimivallan käytön periaatteet

Työryhmä esittää, että tulevaan perustuslailliseen sopimukseen tulisi luovutetun toimivallan periaatteen (nykyisen EY:n perustamissopimuksen 5.1 artikla) lisäksi ja sitä täydentäen sisällyttää määräys, jonka mukaan *se toimivalta, jota sopimuksessa ei ole annettu unionille, pysyy jäsenvaltioilla.*

Työryhmä esittää, että nykyisen unionisopimuksen 6 artiklan 3 kohdassa olevasta määräyksestä, jonka mukaan unioni pitää arvossa jäsenvaltioiden kansallista ominaislaatua, olisi tehtävä avoimempi täsmentämällä, että kansallisen ominaislaadun olennaisiin tekijöihin sisältyvät muun muassa jäsenvaltioiden perusrakenteet ja olennaiset tehtävät, varsinkin niiden poliittinen ja perustuslaillinen rakenne alueellinen ja paikallinen itsehallinto mukaan lukien, kielivalinnat, jäsenvaltion kansalaisuus, maantieteellinen alue, kirkkojen ja uskonnollisten yhteisöjen oikeudellinen asema, kansallinen puolustus ja asevoimien organisaatio.

Työryhmä esittää, että sopimuksessa olisi täsmennettävä, että toimenpiteitä perussopimuksen sisämarkkinoita koskeviin määräyksiin (nykyisen EY:n perustamissopimuksen 94 ja 95 artikla) perustuvan lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi voidaan toteuttaa tukemistoimenpiteiden aloilla ainoastaan, jos kyseisten toimenpiteiden päätavoitteet, sisältö ja toivotut vaikutukset liittyvät perussopimuksen sisämarkkinoita koskeviin artikloihin.

Edellisten lisäksi työryhmä esittää, että tulevan perustuslaillisen sopimuksen toimivaltaa koskevan yleisen osaston toimivallan käytön edellytyksiä koskevassa luvussa olisi erilliset lausekkeet seuraavista periaatteista:

- toissijaisuusperiaate
- suhteellisuusperiaate
- yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaate
- kansallisen täytäntöönpanon periaate (ellei perussopimuksissa määrätä, että täytäntöönpanijana on komissio)
- perustelujen esittäminen säädöksen antamiselle, mukaan lukien tarvittavat tiedot kaikkien toimivallan käyttöä ohjaavien yleisperiaatteiden noudattamisen tarkistamiseksi
- yhteisen edun ja solidaarisuuden periaatteet.

EY:n perustamissopimuksen 308 artikla

Työryhmä katsoi, että nykyisen EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan tapainen joustavuusartikla on säilytettävä sopimuksessa, mutta sen käytön edellytyksiä (paremmat kriteerit ja uudet menettelytapaa koskevat vaatimukset) tulisi tiukentaa. Tämän lähtökohdan perusteella työryhmä päätyi seuraaviin suosituksiin:

- Annettaessa säädöksiä 308 artiklan nojalla olisi edelleen edellytettävä yksimielisyyttä ja Euroopan parlamentin suostumusta tai muuta huomattavaa osallistumista.
- EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan u alakohtaa olisi muutettava. Perussopimukseen olisi otettava määräyksiä uusista erityisistä oikeusperustoista sellaisten asioiden osalta, joista on aikaisemmin määrätty 308 artiklan nojalla, esim. kolmansille maille suoritettavat maksutasetuet, teollis- ja tekijänoikeudet, energia,

pelastuspalvelun ja virastojen perustaminen, jos unioni aikoo harjoittaa näiden alojen politiikkaa.

- Jotta 308 artiklan soveltamista voitaisiin paremmin valvoa, artiklan aineellisia ja menettelytapaa koskevia soveltamisedellytyksiä olisi uudistettava ja vahvistettava seuraavasti:
 - o 308 artiklan perusteella ei voida laajentaa unionin valtuuksia perustamissopimuksen määräyksistä ilmenevän yleisen alan ulkopuolelle tai hyväksyä sellaisia määräyksiä, joilla muutettaisiin perussopimuksen sisältöä tai toteuttaa yhdenmukaistamistoimia sellaisella politiikan alalla, jonka unioni on päättänyt jättää yhdenmukaistamisen ulkopuolelle.
 - o 308 artiklan nojalla hyväksytyn toimenpiteen pitäisi koskea yhteismarkkinoiden toimintaa, talous- ja rahaliittoa tai EY:n perustamissopimuksen 3 ja 4 artiklassa tarkoitettujen yhteisten politiikkojen tai toimien täytäntöönpanoa.
 - o EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 6 kohdan määräyksiin verrattava ennakkollinen tuomioistuINVALVONTA pitäisi tehdä mahdolliseksi 308 artiklan nojalla.
- 308 artiklassa pitäisi tehdä mahdolliseksi sen nojalla annettujen säädösten kumoaminen määräenemmistöllä.

Hyvä hallinto

Työryhmä ehdottaa uuden hyvää hallintoa koskevan oikeusperustan luomista tulevaan sopimukseen. Suosituksen mukaan uusi oikeusperusta loisi unionille kahdenlaista toimivaltaa:

- toimivalta hyväksyä sääntöjä hyvästä hallinnosta EU:n toimielimissä
- toimivalta toteuttaa tukemistoimenpiteitä unionin oikeuden kansalliseen hallintoon liittyvien tietojen ja henkilöiden vaihtotoiminnan edistämiseksi ja unionin tuen antamiseksi koulutus- ja kehitysohjelmille.

Suomen kanta työryhmän keskeisiin ehdotuksiin

Suomi on kannattanut toimivallanjaon tarkentamista tulevassa sopimusjärjestelmässä luomalla selkeä kokonaisvaltainen näkemys unionille luovutetusta toimivallasta. Sopimusten sanamuodosta olisi käytävä nykyistä selkeämmin ja johdonmukaisemmin ilmi, minkä tehtävien osalta toimivalta kuuluu unionille. Unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa tarkennettaessa on välttämätöntä pyrkiä löytämään tarkoituksenmukainen tasapaino toimivallan tarkkarajaisuutta ja joustavuutta koskevien vaatimusten välillä. Valtioneuvoston selvityksessä eduskunnalle toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä (E 66/2002 vp) on esitetty malli, joka perustuu pääpiirteissään EY-tuomioistuimen nykyiseen oikeuskäytäntöön.

Työryhmän loppuraportissa esitetty näkemys vastaa vain osittain Suomen kantaa toimivallanjaon kokonaisvaltaisesta määrittelemisestä. Työryhmän loppuraportti on lisäksi eräiltä osiltaan epäjohdonmukainen johtuen lähinnä siitä, että siihen on pyritty sisällyttämään elementtejä hyvin erilaisiin toimivallanjaon perusluonnetta koskeviin perusteisiin pohjautuvista näkemyksistä. Tämä tulee näkyviin erityisesti siinä, että yhtäältä raportissa ehdotetaan luotavaksi toimivaltaluokkiin perustuva järjestelmä, mutta toisaalta kehoitetaan konventin jatkotyössä harkittavaksi sitä, että unionin tehtävät ja vastualueet (nykyisen EY:n perustamissopimuksen 3 ja 4 artikla) kirjoitettaisiin uudelleen siten, että unionin vastuualueiksi nimettäisiin ne politiikan alat, joilla unioni on yksin tai

ensisijaisesti vastuussa. Näiden lähestymistapojen yhteensovittaminen on varsin vaikeaa ja saattaisi johtaa entistä suurempaan epäselvyyteen vastuun jakautumisesta unionin ja jäsenvaltioiden välillä.

Suomi kannattaa erillisen toimivaltaa koskevan osaston luomista perustuslailliseen sopimukseen ja lähtökohtaa, jonka mukaan toimivaltaluokat määritellään yhteisöjen tuomioistuimen nykyiseen oikeuskäytäntöön perustuen. Työryhmän ehdottama luokittelu, joka sisältäisi sekä toimivaltaluokkien määrittelyn että politiikka-alojen sijoittamisen toimivaltaluokkien alaisuuteen perustuslain luonteisen sopimuksen tasolla, johtaisi kuitenkin Suomen näkemyksen mukaan merkittäviin ongelmiin. Ensinnäkin politiikka-alojen sijoittelu johtaisi käytännössä hyvin paljon toimivaltaluetteloa muistuttavaan ratkaisuun, joka ei ole ollut Suomen ja useimpien muiden jäsenvaltioiden ja konventin jäsenten mukaan tavoiteltava päämäärä. Toiseksi useat politiikka-alat ovat sisällöltään niin laajoja ja oikeusperustoiltaan monimuotoisia, että niiden sijoittaminen yhden toimivaltaluokan alaisuuteen ei aina ole tarkoituksenmukaista. Tämän vuoksi Suomi kannattaa järjestelmää, jossa ainoastaan toimivaltaluokkien yleiset määritelmät sisällytettäisiin tulevan perustuslain luonteisen sopimuksen "ensimmäiseen" osaan ja politiikka-alat määriteltäisiin "toisessa" osassa näiden luokittelujen mukaisesti. Lisäksi ongelmana on pidettävä sitä, että tiukan toimivaltaluokittelun tekeminen ennen kuin tiedetään sopimuksen "toiseen" osaan liittyvistä muuttamismenettelyistä on ennen aikaista. Tämän vuoksi on olennaista jatkossa tarkastella toimivallanjaon periaatteita kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon tulevan perustuslain luonteisen sopimuksen kokonaisjärjestelmä.

Suomi katsoo, että tässä vaiheessa on liian aikaista sitoutua työryhmän ehdottamaan listaan tukemistoimenpiteiden piiriin kuuluvista politiikka-aloista. Näitä on vielä arvioitava vielä erikseen työryhmän esittämien kriteerien ja sopimuksen tulevan kokonaisjärjestelmän valossa.

Suomi kannattaa unionin toimivallan käyttöön liittyvien periaatteiden sisällyttämistä perustuslain luonteisen sopimuksen toimivaltaa koskevaan osastoon. Suomi korostaa erityisesti toissijaisuusperiaatteen (ja sen etukäteisen poliittisen valvonnan) sekä suhteellisuusperiaatteen merkitystä toimivallanjakoa täydentävinä ja sen käyttöä määrittävinä periaatteina. Suomi kannattaa myös uutta määräystä, jonka mukaan tehdään selväksi se, että toimivalta, jota sopimuksessa ei ole annettu unionille, pysyy jäsenvaltioilla. Suomi katsoo, että yhteisön (unionin) oikeuden ensisijaisuuden periaate ei liity suoranaisesti toimivallan käyttöön, joten sen lopullinen sijoituspaikka (mm. lojaliteettiperiaatteen kanssa) tulisi olla jossain muualla kuin toimivallan käyttöä koskevassa osastossa. Lisäksi on jatkossa kiinnitettävä huomiota ensisijaisuuden periaatteen kirjaamistapaan, josta tulee käydä ilmi se, että periaatteen käyttö rajoittuu konkreettisiin soveltamistilanteisiin. Suomi kannattaa nykyisen unionisopimuksen 6 artiklan 3 kohdan tapaisen kansallisen ominaislaadun turvaamista koskevan lausekkeen sisällyttämistä perustuslain luonteiseen sopimukseen, mutta katsoo, että tässä yhteydessä ei ole syytä pyrkiä työryhmän ehdottamalla tavalla luetteloimaan erityisiä kansallisen ominaislaadun olennaisiin tekijöihin kuuluvia alueita.

Suomi kannattaa nykyisen EY:n perustamissopimuksen sisämarkkinoita koskevien 94 ja 95 artiklan täsmentämistä, mutta katsoo, että määrittelyn tulisi työryhmän suosituksesta poiketen perustua suoraan EY-tuomioistuimen artiklojen käytölle asettamiin rajoituksiin.

Suomi kannattaa työryhmän suositusta nykyisen EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan tapaisen joustavuusartiklan säilyttämistä sopimuksessa ja lähtökohtaa, jonka mukaan sen käytön edellytyksiä tulisi tiukentaa. Työryhmän suositukset ovat pääosiltaan oikean suuntaisia. Työryhmän esittämiä uusia oikeusperustoja niille aloille, joilla 308 artiklaa on käytetty, tulee kuitenkin vielä erikseen harkita. Lisäksi Suomi suhtautuu varauksellisesti työryhmän ehdottamaan, EY 300 artiklan 6 kohdan mukaisen ennakkollisen tuomioistuinvalvonnan mahdollisuuteen 308 artiklan nojalla

annettujen säädösten yhteydessä. EY 300 artiklan 6 kohtaan sisältyvällä mahdollisuudella hankkia ennakolta EY-tuomioistuimen lausunto siitä, onko suunniteltu kansainvälinen sopimus sopusoinnussa yhteisön perustamissopimuksen kanssa, on pyritty ottamaan huomioon valtiosopimusoikeudessa yleisesti tunnustettu periaate, jonka mukaan kansainvälinen järjestö ei voi muutoin kuin hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa jälkikäteen vedota siihen, että järjestön tietylle sopimukselle antama hyväksyminen on syntynyt sen omien sääntöjen vastaisesti. Koska vastaavaa tarvetta ei luonnollisestikaan esiinny käytettäessä 308 artiklaa muissa tilanteissa kuin kansainvälisiä sopimuksia hyväksyttäessä, ei ennakollisen tuomioistuinvalvonnan laajentaminen työryhmän ehdottamalla tavalla vaikuta perustellulta.

Suomi kannattaa hyvää hallintoa koskevan oikeusperustan lisäämistä sopimukseen. Oikeusperustan tulee mahdollistaa sekä unionin toimielinten sisäisten hyvää hallintoa koskevien sääntöjen antamisen että tukemistoimenpiteet, joiden tarkoituksena on edistää kansallisten hallintojen kehittymistä.

Suomi katsoo, että täydentävää toimivaltaa käsitelleen työryhmän loppuraportti vastaa vain osittain tavoitetta selkeyttää toimivallanjakoa tulevan perustuslaillisen sopimuksen puitteissa. Suomi kannattaa erillisen toimivaltaa koskevan osaston luomista perustuslailliseen sopimukseen ja lähtökohtaa, jonka mukaan toimivaltaluokat määritellään yhteisöjen tuomioistuimen nykyiseen oikeuskäytäntöön perustuen. Suomi suhtautuu kuitenkin varauksellisesti ehdotettuun malliin, jonka mukaan politiikka-alat sijoitettaisiin toimivaltaluokkien alaisuuteen perustuslain luonteisen sopimuksen ensimmäisessä osassa. Toimivallanjaon luokittelua tulee edelleen pohtia kokonaisvaltaisesti selkeyden ja joustavuuden periaatteiden ja tulevan sopimusjärjestelmän kokonaisuuden valossa.

Suomi katsoo, että tässä vaiheessa on liian aikaista sitoutua työryhmän ehdottamaan listaan tukemistoimenpiteiden piiriin kuuluvista politiikka-aloista.

Suomi kannattaa unionin toimivallan käyttöön liittyvien periaatteiden sisällyttämistä perustuslain luonteisen sopimuksen toimivaltaa koskevaan osastoon. Suomi korostaa erityisesti toissijaisuusperiaatteen (ja sen etukäteen poliittisen valvonnan) sekä suhteellisuusperiaatteen merkitystä toimivallanjakoa täydentävinä ja sen käyttöä määrittävinä periaatteina. Suomi kannattaa myös uutta määräystä, jonka mukaan tehdään selväksi se, että toimivalta, jota sopimuksessa ei ole annettu unionille, pysyy jäsenvaltioilla. Suomi katsoo, että unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen sijoituspaikkaa ja sisältöä tulee vielä harkita. Suomi kannattaa nykyisen unionisopimuksen 6 artiklan 3 kohdan tapaisen kansallisen ominaislaadun turvaamista koskevan lausekkeen sisällyttämistä perustuslain luonteiseen sopimukseen, mutta katsoo, että tässä yhteydessä ei ole syytä pyrkiä työryhmän ehdottamalla tavalla luetteloimaan erityisiä kansallisen ominaislaadun olennaisiin tekijöihin kuuluvia alueita.

Suomi kannattaa nykyisen EY:n perustamissopimuksen sisämarkkinoita koskevien 94 ja 95 artiklan täsmentämistä, mutta katsoo, että määrittelyn tulisi työryhmän suosituksista poiketen perustua suoraan EY-tuomioistuimen artiklojen käytölle asettamiin rajoituksiin.

Suomi pitää työryhmän ehdottamia nykyisen EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan käytön rajoittamista koskevia suosituksia pääosiltaan myönteisinä.

Suomi kannattaa hyvää hallintoa koskevan oikeusperustan lisäämistä sopimukseen.