

Valtioneuvoston EU-sihteeristö

EDUSKUNTAKIRJELMÄ

VNEUS2003-00049

VNEUS Helander Petri

17.01.2003

EDUSKUNTA
Suuri valiokunta
Ulkoasiainvaliokunta

Viite

Asia

EU:N TULEVAISUUS JA KONVENTIN TYÖ

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti EU-ministerivaliokunnan 17.01.2003 hyväksymä Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle Suomen kannoista liittyen EU:n tulevaisuuteen ja konventin työskentelyn kuluessa esille nousseisiin kysymyksiin.

EU-asioiden valtiosihteeri

Alec Aalto

LIITTEET 1 kpl

EU:N TULEVAISUUS JA KONVENTIN TYÖ

Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle Suomen kannoista liittyen EU:n tulevaisuuteen ja konventin työskentelyn kuluessa esille nousseisiin kysymyksiin

1. KONVENTTI	3
1. 1. Konventin toiminta	3
Konventin lähtökohdat ja organisaatio	3
Konventin tähänastinen työskentely	4
Jatkotyö, ml. toimielimiä koskevien kysymysten käsittely	5
Konventin työskentelyaikataulu ja HVK	6
Kansalaiskeskustelu	6
1.2 Konventtiin liittyvät järjestelyt Suomessa	7
1.3 Konventin työstä annetut hallituksen selvitykset	8
2. TOIMIELIMIÄ KOSKEVAT KYSYMYKSET	9
2.1. Selostus konventin puheenjohtajiston laatimasta sopimusluonnoksesta sekä eräistä keskeisistä kokonaisesityksistä	9
Puheenjohtajiston esitys perustuslaillisen sopimuksen rungoksi	9
Komission tiedonanto EU:n tulevaisuudesta ja toimielinjärjestelmästä	9
Benelux-muistio unionin toimielinrakenteesta	10
Saksan ja Ranskan esitys EU:n toimielinrakenteesta	11
Konventin sihteeristön laatima toimielimiä koskeva tausta-asiakirja	12
Muut esitykset	14
2.2. Suomen alustavat näkemykset	14
Neuvosto	15
Komissio	19
Euroopan parlamentti	21
Euroopan yhteisöjen tuomioistuin	22
Oikeusasiamies	23
Alue- ja paikallishallinto	23
3. PERUSTUSLAILLINEN SOPIMUS	24
3.1 Unionin perustuslaillisen sopimuksen rakennetta, muuttamismenettelyä ja voimaantuloa koskevien vaihtoehtojen arviointia	24
Sopimuksen rakenne ja muoto	24
Uuden sopimuksen hyväksyminen ja voimaantulo	26
Uuden sopimuksen muuttamismenettely tulevaisuudessa	27

1. KONVENTTI

1. 1. Konventin toiminta

Konventin lähtökohdat ja organisaatio

Nizzassa joulukuussa 2000 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi julistuksen unionin tulevaisuudesta¹, joka loi pohjan Euroopan unionin perussopimusten kokonaisvaltaiselle uudistusprosessille. Julistuksen mukaan uudistustarpeiden taustalla ovat sekä unionin rooliin kohdistuvat odotukset uudenaikaisessa turvallisuusympäristössä ja globalisoituvassa maailmantaloudessa että kansalaisten etäytyminen unionin kehityksestä ja tavoitteenasettelusta. Myös tulevan laajentumisen nähtiin asettavan vaatimukset unionin toimielin- ja päätöksentekorakenteelle.

Näihin haasteisiin vastaamisen katsottiin edellyttävän laaja-alaista keskustelua unionin tulevaisuudesta. Tavoitteeksi asetettiin unionin demokraattisen legitimitetin parantaminen. Keskeisinä kysymyksinä julistuksessa nostettiin esiin unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen toimivaltajaon tarkentaminen, perustamissopimusten yksinkertaistaminen, perusoikeuskirjan oikeudellinen asema sekä kansallisten parlamenttien asema EU-rakenteissa. Keskustelua pyrittiin käymään mahdollisimman laajalta pohjalta erityisesti kansalaisyhteiskunnan edustajien, kansallisten kansanedustuslaitosten ja julkista mielipidettä edustavien tahojen, poliittisen kentän, talouselämän sekä yliopisto- ja tiedemaailman kanssa.

Nizzan julistuksen mukaisesti kansalaiskeskustelun rinnalle luotiin myös muodollisemmat rakenteet valmistelemaan konkreettiset uudistusesitykset vuonna 2004 koolle kutsuttavan hallitustenvälisen konferenssin käsiteltäväksi. Valmistelu haluttiin toteuttaa uudenaikaisella avoimemmalla ja laajapohjaisella tavalla niin, että kansalliset parlamentit kytkettäisiin siihen mukaan jo alkuvaiheessa, ja että myös kansalaiset saisivat äänensä kuuluviin ja voisivat helposti seurata työn etenemistä. Esikuvana toimi EU:n perusoikeuskirjan valmistelussa vuonna 2000 hyödynnetty konventtimalli. Joulukuussa 2001 Eurooppa-neuvosto hyväksyi nk. Laekenin julistuksen, jolla perustettiin laajapohjainen valmistelukunta, konventti, vastaamaan valmistelutyöstä.

Konventissa on 105 varsinaista jäsentä, jotka koostuvat 28 jäsen- ja hakijavaltion valtion- tai hallituksen päämiehen edustajasta (yksi edustaja kustakin valtiosta), 56 kansallisten parlamenttien jäsenestä (kaksi kustakin jäsen- ja hakijavaltiosta), 16 Euroopan parlamentin jäsentä ja kaksi komission edustajaa. Jokaisella jäsenellä on nimetty varaedustaja, joka voi käyttää puheenvuoroja ainoastaan varsinaisen jäsenen estyneenä ollessa. Hakijavaltiot ovat muutoin samassa asemassa kuin nykyiset jäsenvaltiot, mutta ne eivät voi estää jäsenvaltioiden kesken saavutettavaa yhteisymmärrystä. Talous- ja sosiaalikomitea, eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet, alueiden komitea sekä Euroopan unionin oikeusasiamies osallistuvat konventin työhön tarkkailijan asemassa. Konventin kokoukset ovat avoimia, ja kaikki sen asiakirjat julkisesti saatavilla internetissä.

Konventin puheenjohtajana toimii Valéry Giscard d'Estaing (F) ja varapuheenjohtajina Giuliano Amato (I) ja Jean-Luc Dehaene (B). Konventin työn valmistelusta ja organisoinnista vastaa puheenjohtajisto, jonka jäseninä toimivat puheenjohtajakolmikton ohella neuvoston

¹ Nizzan sopimus: hallitustenvälisen konferenssin hyväksymät julistukset: Julistus Euroopan unionin tulevaisuudesta, no. 23.

puheenjohtajavaltioiden Espanjan, Tanskan ja Kreikan edustajat Ana Palacio, Henning Christophersen ja Georges Katiforis, kansallisten parlamenttien edustajat John Bruton (Irl) ja Gisela Stuart (UK), komission edustajat Antonio Vitorino (P) ja Michel Barnier (F) sekä Euroopan parlamentin edustajat Klaus Hänsch(D) ja Iñigo Méndez de Vigo (E). Hakijamaita edustaa puheenjohtajistossa Slovenian parlamentin edustaja Alois Peterle. Puheenjohtajiston apuna toimii konventin sihteeristö, joka koostuu toimielinten sekä jäsenvaltioiden hallitusten asiantuntijoista. Se vastaa konventin tausta-asiakirjojen valmistelusta sekä kokousjärjestelyistä. Sihteeristöä johtaa Sir John Kerr (UK).

Tasavallan presidentin kanssa käydyn keskustelun perusteella pääministeri nimesi edustajakseen VTT Teija Tiilikaisen, Helsingin yliopiston Eurooppa-keskuksen tutkimusjohtajan, ja hänen varaedustajakseen alivaltiosihteeri Antti Peltomäen valtioneuvoston EU-sihteeristöstä. Eduskunta nimesi edustajikseen Kimmo Kiljusen ja Matti Vanhasen, ja heidän varaedustajinaan toimivat Esko Helle ja Riitta Korhonen.

Laekenin julistuksen mukaisesti konventin tehtävänä on laatia päätösasiakirja, jossa voi olla joko eri vaihtoehtoja, jolloin kunkin kohdalla mainitaan, missä määrin niitä kannatettiin, tai suosituksia, jos sellaisista on päästy yhteisymmärrykseen. Yhdessä laajapohjaisen kansalaiskeskustelun tulosten kanssa konventin päätösasiakirja muodostaa pohjan hallitustenvälisen konferenssin keskusteluille.

Konventin tähänastinen työskentely

Konventin toiminta käynnistyi helmikuussa 2002 ja tähän mennessä konventilla on ollut kaksitoista täysistuntoa. Avajaisistunnossa konventin puheenjohtaja ilmoitti tavoitteekseen, että konventti laatisi yhden yhtenäisen kokonaisesityksen uudeksi perustuslailliseksi sopimukseksi. Tämä tavoite on saanut laajaa tukea konventissa.

Ensimmäisessä istunnossa käydyn yleiskeskustelun jälkeen aloitettiin eri teemojen läpikäynti käsittelemällä kevään aikana unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivaltajakoa ja unionin tehtäviä, toissijaisuusperiaatteen valvontaa, unionin oikeudellisia instrumentteja sekä päätöksentekomenettelyjä. Kesän istunnoissa käytiin yleiskeskustelut oikeus- ja sisäasioista ja kansallisten parlamenttien asemasta sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta.

Heinäkuussa konventti perusti kuusi työryhmää ja myöhemmin syksyllä vielä viisi työryhmää lisää valmistelemaan yksityiskohtaisempia esityksiä täysistunnon käsiteltäväksi. Työryhmiin voivat vapaasti ilmoittautua kaikki konventin jäsenet, ja niiden kokoukset ovat avoimia. Työryhmien puheenjohtajina toimivat konventin puheenjohtajiston jäsenet. Kullekin työryhmälle hyväksyttiin toimeksianto, jossa esitettiin joukko kysymyksiä sen vastattavaksi sekä määräaika sen työn loppuun saattamiselle.

Konventin suomalaisjäsenet osallistuivat työryhmien työhön seuraavasti:

- I Toissijaisuusperiaate ja sen valvonta, pj Mendez de Vigo: *Vanhanen*
- II Perusoikeuskirjan oikeudellinen asema, pj. Vitorino: *Helle*
- III EU:n oikeushenkilöllisyys ja sopimusten yksinkertaistaminen, pj. Amato: *Tiilikainen*
- IV Kansallisten parlamenttien asema unionissa, pj. Stuart: *Kiljunen*
- V Unionin täydentävä toimivalta, pj. Christophersen: *Peltomäki*
- VI Taloudellinen ja rahoitusalan yhteistyö. pj. Hänsch: *Korhonen, sekä EP:n valtuuskunnasta Kauppi*
- VII Ulkosuhteet, pj. Dehaene: *Tiilikainen*

- VIII Puolustus, pj. Barnier: *Kiljunen, Korhonen sekä EP:n puolelta Kauppi ja Seppänen*
IX Lainsäädäntömenettelyjen ja instrumenttien yksinkertaistaminen, pj. Amato: *Vanhanen*
X Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, pj. Bruton: *Peltomäki*
XI Sosiaalinen Eurooppa, pj. Katiforis: *Helle, Korhonen ja Peltomäki sekä EP:n valtuuskunnasta Kauppi*

Syksyllä konventti siirtyi keskusteluvaiheesta konkreettiseen valmistelutyöhön työryhmissä. Kukin työryhmä valmisteli loppuraportin sekä joukon suosituksia konventin täysistuntoa varten. Loppuraporteista käytiin keskustelu täysistunnossa, jonka pohjalta konventin puheenjohtajisto kirjasi johtopäätökset jatkokäsittelyä varten. Sosiaalista Eurooppaa lukuun ottamatta kaikki työryhmät raportoivat konventille syksyn 2002 aikana; sosiaalisen Euroopan loppuraportti on määrä käsitellä konventin täysistunnossa helmikuussa.

Lokakuussa konventin puheenjohtajisto esitteli konventille ensimmäisen luonnoksen sen loppuraportin rungoksi. Raportti tullaan laatimaan perustuslaillisen sopimuksen muotoon, ja se jakautuu sisällöllisesti kahteen osaan: ensimmäinen osa sisältää perustuslaillisesti merkitykselliset kysymykset ja toinen sektorikohtaiset oikeusperustat. Lisäksi siihen kuuluu loppumääräykset sisältävä kolmas osa. Kyse on kuitenkin vasta työn pohjaksi laaditusta luonnoksesta, eikä sen sisältöä näin ollen ole yhteisesti hyväksytty. Runkoa tullaan täydentämään työskentelyn edetessä osa kerrallaan siten, että ensimmäinen kokonaisversio on konventin käytössä pääsiäiseen 2003 mennessä.

Jatkotyö, ml. toimielimiä koskevien kysymysten käsittely

Toistaiseksi konventissa on keskitytty unionin toimivaltaa, tehtäviä ja päätöksentekomekanismeja koskeviin kysymyksiin. Vuoden 2003 alusta siirrytään uuteen vaiheeseen, kun konventti alkaa käsitellä unionin toimielin- ja sopimusrakennetta. Toimielimiä koskevia kysymyksiä varten ei kuitenkaan tulla perustamaan uusia työryhmiä vaan valmistelutyöstä vastaa konventin puheenjohtajisto.

Kevään aikana konventissa siirrytään käsittelemään tulevan perustuslaillisen sopimuksen yksityiskohtia. Sopimuksen ensimmäiseen osaan kuuluvat osastot I, II ja III (unionin määritelmä ja tavoitteet, unionin kansalaisuus ja perusoikeudet sekä unionin toimivalta ja toiminta) esitellään konventille tammikuussa ja niistä keskustellaan helmikuussa. Osastot V, VII ja IX (unionin toimivallan käyttö ja sen toimien täytäntöönpano, unionin rahoitus sekä unioni ja sen lähiympäristö) esitellään konventille helmikuussa ja osastot IV, VI, VIII ja X (unionin toimielimet, demokratian toteuttaminen unionissa, unionin toiminta maailmassa sekä unionin jäsenyys) maalis-huhtikuussa.

Politiikkasektorikohtaiset määräykset sisältävän sopimuksen toisen osan osalta konventille jaetaan tammikuussa asiakirja siitä, mitkä artikkelit tullaan säilyttämään tulevassa perustuslaillisessa sopimuksessa nykymuotoisina, ja mitkä on poistettava ja korvattava uusilla. Näistä jälkimmäisiin lukeutuvat ainakin oikeus- ja sisäasioita sekä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat artikkelit. Lisäksi tullaan tarvitsemaan myös kokonaan uusia artikloja.

Sopimusluonnoksen kolmas osa, joka sisältää loppumääräykset, on määrä esitellä konventille huhtikuussa.

Konventin puheenjohtajisto tulee itse valmistelemaan sisällölliset muutokset ja uudet artikkelit, mutta teknisluonteisia muutoksia varten tullaan kokoamaan konventin sihteeristön ja toimielinten oikeuspalveluiden asiantuntijoista koostuva valmisteluryhmä. Jos kuitenkin jokin kysymys

muodostuu erityisen ongelmalliseksi, voidaan sitä käsittelemään koota konventin kokoonpanoa heijastelevia keskusteluryhmiä, jotka raportoivat näkemyksistään puheenjohtajistolle.

Konventin työskentelyaikataulu ja HVK

Laekenin julistuksen mukaan konventin on saatettava työnsä päätökseen vuoden kuluttua sen aloittamisesta siten, että valmistelukunnan puheenjohtaja voi esittää niiden tulokset Eurooppa-neuvostolle. Käytännössä aikataulusta tullaan kuitenkin joustamaan siten, että konventti työskentelee vielä koko kevätkauden. Kööpenhaminassa joulukuussa 2002 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti konventin esittävän työnsä tulokset ajoissa ennen kesäkuussa 2003 pidettävää Eurooppa-neuvoston istuntoa. Seuraava puheenjohtajamaa Italia on kuitenkin ilmoittanut varautuvansa myös ylimääräisen Eurooppa-neuvoston kokouksen järjestämiseen heinäkuussa 2003 mikäli konventin työ ei valmistuisi ajoissa.

Nizzan sopimukseen liitettyssä tulevaisuusjulistuksessa todetaan, että päätökset EU:n perustamissopimuksiin tehtävistä muutoksista tehdään vuonna 2004 koolle kutsuttavassa HVK:ssa. Useat jäsenvaltiot ovat kuitenkin sen jälkeen katsoneet, että HVK:n aikataulua voitaisiin aikaistaa. Perusteina on esitetty muun muassa keväällä 2004 pidettäviä Euroopan parlamentin vaaleja sekä uusien jäsenvaltioiden liittymistä unionin jäseniksi 1.5.2004 alkaen. Toiset jäsenvaltiot, Suomi mukaan lukien, ovat painottaneet edelleen tarvetta riittävään käsittelytaucoon konventin jälkeen ennen HVK:n koollekutsumista ja pyrkineet tältä pohjalta torjumaan aikaistamisvaatimukset. Jäsenvaltiot tekevät päätöksen hallitusten välisen konferenssin koolle kutsumisesta todennäköisesti Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2003.

Kansalaiskeskustelu

Laekenin julistuksella perustettiin konventin rinnalle nk. foorumi, kansalaisyhteiskuntaverkosto jonka kautta kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden näkemykset unionin tehtävistä ja tulevaisuudesta kanavoituvat osaksi konventin työtä. Foorumi toimii verkossa osoitteessa http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_fi.htm ja sen jäseneksi voivat rekisteröityä kaikki eurooppalaiset tai kansalliset järjestöt. Niille tiedotetaan säännöllisesti konventin työn etenemisestä sekä järjestetään teemakohtaisia kuulemistilaisuuksia. Kesäkuussa 2002 pidettiin konventin erityisistunto joka keskittyi kansalaisyhteiskunnan edustajien kuulemiseen. Istuntoa valmisteltiin teemakohtaisissa kontaktiryhmissä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa.

Heinäkuussa 2002 järjestettiin nuorisokonventti, joka kokosi yhteen 205 18-25 -vuotiasta nuorta jäsen- ja hakijavaltioista pohtimaan Euroopan tulevaisuutta ja työstämään sitä koskevat näkemyksensä varsinaisen konventin pohdittavaksi. Mahdollisesti nuorisokonventtia varten järjestetään vielä jonkinlainen seurantaistunto. Konventin puheenjohtajisto kutsui nuorisokonventin puheenjohtajiston seuraamaan konventin työtä sen kokouksissa, ja toimimaan välittäjänä nuorisokonventin suuntaan.

Suomen kantoja:

Suomi pitää konventin kunnianhimoista tavoitteenasettelua tervetulleena, ja antaa täyden tukensa työn etenemiselle. Tulosten hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että lopputulos perustuu aitoon konsensukseen. Erityisen kiistanalaisista kysymyksistä tulisi sisällyttää konventin loppuasiakirjaan vaihtoehtoja. Lopulliset ratkaisut tulee jättää hallitustenväliselle konferenssille.

Kaikkien konventissa mukana olevien valtioiden on voitava osallistua täysipainoisesti ja tasavertaisesti perustuslaillista sopimusta koskevien ehdotusten valmisteluun ja käsittelyyn, erityisesti toimielinjärjestelmää koskevien ehdotusten osalta.

Suomi pitää tärkeänä, että sovitusta aikataulusta pidetään kiinni. Konventin on saatava työnsä päätökseen kesäkuuhun 2003 mennessä. HVK:n ja konventin väliin tarvitaan riittävän pitkä, n. puolen vuoden valmistautumisaika, jotta turvataan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ja luodaan edellytykset perusteelliselle kansalaiskeskustelulle.

Ehdokasvaltioiden on voitava osallistua HVK:iin Nizzassa sovitulla ja YAUN:ssa 18.11. vahvistetulla tavalla niin, että liittymissopimuksen allekirjoittaneet valtiot osallistuvat täysimääräisesti ja muut tarkkailijoina.

1.2 Konventtiin liittyvät järjestelyt Suomessa

Pääministerin edustaja Teija Tiilikaisen käytännön avustamisesta konventissa vastaa valtioneuvoston EU-sihteeristö yhteistyössä ulkoministeriön Eurooppa-linjan ja oikeusministeriön Eurooppa-oikeuden yksikön kanssa. Konventtiedustajaa avustaa tarpeen mukaan institutionaalisten kysymysten jaosto (no. 40), jonka kautta kaikkien ministeriöiden asiantuntemus on edustajan käytettävissä. Jaosto on konventin työskennellessä kokoontunut viikoittain, ja käsitellyt kaikkia konventin asialistalla olleita kysymyksiä sekä niihin liittyviä näkökohtia.

Pääministerin pyynnöstä edustaja on säännöllisesti informoinut konventin työskentelystä EU-ministerivaliokuntaa, joka vastaa hallituksen poliittisista linjauksista. Ministerivaliokunta on myös arvioinut konventin työryhmien loppuraportit ja hyväksynyt niitä koskevat selvitykset eduskunnalle. Konventtiin liittyviä kysymyksiä ja selvityksiä on asiaan kuuluvien osin käsitelty myös valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja tasavallan presidentin välisissä tapaamisissa.

Hallitus perusti keväällä 2001 kansallista tulevaisuuskeskustelua varten kansalaisjärjestöfoorumin, joka kokoaa yhteen liki 90 järjestöä eri aloilta. Foorumin puheenjohtajana toimii pääministeri Lipponen. Foorumi on kokoontunut keskimäärin neljästi vuodessa, ja käynyt keskustelua unionin tulevaisuuteen liittyvistä kysymyksistä sekä laajentumisesta. Foorumin osallistujia rohkaistaan myös keskinäiseen yhteistyöhön ja omien tilaisuuksien järjestämiseen. Tavoitteena on laajapohjainen ja avoin keskustelu, jonka toivotaan jatkuvan ainakin vuoteen 2004 asti.

Lokakuussa 2001 avattiin Minuneurooppa- verkkosivu (www.minuneurooppa.fi), jossa kansalaiset voivat osallistua keskusteluun unionin tulevaisuudesta, ja saada lisätietoa keskustelun teemoista ja taustoista. Sivuilta löytyvät esimerkiksi raportit kaikista konventin kokouksista. Keskustelua on toistaiseksi käyty varsin vilkkaasti. Vuoden 2002 loppuun mennessä sivuilla on ollut hieman yli 30 000 käyntiä ja viestejä on tullut yli 600 kpl. Eniten keskustelua ovat herättäneet ajankohtaiset unionin tulevaisuuteen ja laajentumiseen liittyvät kysymykset. Sivuilla on myös tapahtumakalenteri, josta löytää tietoa aihepiiriin liittyvistä tapahtumista, keskustelutilaisuuksista jne. sekä Suomessa että Euroopan tasolla.

1.3 Konventin työstä annetut hallituksen selvitykset

Valtioneuvoston ja eduskunnan yhteydenpito on hoidettu tavanomaisten menettelyjen mukaisesti eduskunnan säännöllisen informoinnin sekä kuulemisten ja selvitysten kautta. Eduskunnan ja hallituksen edustajat kokoontuvat yhteiseen valmistelukokoukseen säännöllisesti ennen konventin kokouksia sekä tapaavat kokousten yhteydessä Suomen pysyvässä EU-edustustossa. Eduskunnalle on konventin työskentelyn kuluessa toimitettu seuraavat selvitykset, joita ei ole tarkoitus tässä selvityksessä muuttaa eikä toistaa:

Konventti ja EU:n tulevaisuus

Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin tulevaisuudesta VNS 3/2001 vp

Valtioneuvoston selvitys toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä E 66/2002 vp

Valtioneuvoston selvitys konventin työryhmien I (toissijaisuusperiaate) ja IV (kansalliset parlamentit) loppuraporteista E 117/2002 vp

Valtioneuvoston selvitys konventin työryhmien II (perusoikeuskirja), III (oikeushenkilöllisyys) ja V (täydentävä toimivalta) loppuraporteista E 118/2002 vp

Valtioneuvoston selvitys konventin työryhmän VI (taloushallinto) loppuraportista E 123/2002 vp

Valtioneuvoston selvitys konventin työryhmien X (oikeus- ja sisäasiat) ja IX (yksinkertaistaminen) loppuraporteista E 130/2002 vp

Valtioneuvoston selvitys konventin työryhmän VIII (puolustus) loppuraportista E 131/2002 vp

Muut aiheeseen liittyvät kysymykset

Valtioneuvoston selvitys euroalueeseen kuuluvien Euroopan unionin jäsenvaltioiden valtiovarainministereiden epävirallisesta euroryhmästä E 45/2002 vp

Valtioneuvoston selvitys neuvoston toiminnan kehittämisestä E 38/2002 vp

Valtioneuvoston selvitys avoimen koordinaation menetelmästä E 20/2002 vp

2. TOIMIELIMIÄ KOSKEVAT KYSYMYKSET

2.1. Selostus konventin puheenjohtajiston laatimasta sopimusluonnoksesta sekä eräistä keskeisistä kokonaisesityksistä

Puheenjohtajiston esitys perustuslaillisen sopimuksen rungoksi

Konventin puheenjohtajisto esitteli 28.10.2002 ehdotuksensa perustuslain luonteiseksi sopimuksen rungoksi. Sopimus jakautuisi sisällöllisesti kahteen osaan, ja lisäksi siihen liittyisi kolmas yleiset määräykset ja loppumääräykset sisältävä osio. Rakenne merkitsee nykymuotoisen pilarirakenteen häviämistä, mutta tiettyjen sektoreiden erityisluonnetta on sen sijaan pyritty korostamaan erillisillä menettelyillä.

Koska konventti ei vielä ole käsitellyt toimielimiä koskevia kysymyksiä, on näitä koskevat määräykset sisällytetty runkoon ainoastaan muistipaikkoina. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuutta, neuvoston puheenjohtajuutta, komission puheenjohtajan asemaa ja nimeämistapaa sekä kansallisten parlamenttien ja EP:n edustajista koostuvaa nk. kansojen kongressia varten on varattu kullekin oma muistipaikkansa. Näiden osalta ei vielä ole olemassa konkreettisia määrittelyjä esim. tehtävistä, kokoonpanoista tai nimeämisistä.

Konventin puheenjohtajiston ohella myös komissio ja muutamat jäsenvaltiot sekä eri poliittiset ryhmät ovat valmistelleet kokonaisvaltaisempia kannanottoja unionin tulevaisuuteen ja toimielinjärjestelmän kehittämiseen liittyen, ja on todennäköistä että nämä ovat vahvasti esillä keskustelussa konventin siirtyessä käsittelemään toimielimiä koskevia kysymyksiä.

Komission tiedonanto EU:n tulevaisuudesta ja toimielinjärjestelmästä

Komissio esitteli 5.-6.12.2002 pidetyn konventin istunnon yhteydessä tiedonantonsa unionin tulevaisuudesta ja toimielinjärjestelmästä. Samalla julkistettiin komission puheenjohtajan teettämä esitys unionin perustuslaiksi. Komission johtajatuksena on, että yhteisömetodi on keskeinen väline myös tulevaisuudessa ja takaa unionin toiminnan jatkuvuuden, läpinäkyvyyden ja tehokkuuden. Yleistavoitteena onkin yhteisömetodin lujittaminen ja toimielinten vahvistaminen tasapainoisesti sekä lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan parempi eriyttäminen toisistaan. Unionin erityisluonne kansojen ja valtioiden unionina on säilytettävä, eivätkä ratkaisut saa vaarantaa jäsenvaltioiden välistä tasa-arvoa.

Komissio pyrkii myös lisäämään unionin kansainvälisen toiminnan johdonmukaisuutta ja näkyvyyttä sekä edistämään toimielinjärjestelmän demokraattisuutta ja läpinäkyvyyttä. Uusien toimielinten, kuten presidentin tai kansojen kongressin, perustamista ei kannateta. Sen sijaan komissio kaavailee "unionin ulkoministerin" (Secretary of the Union) synnyttämistä, joka yhdistäisi ulkosuhdekomissaarin ja korkean edustajan virat, ja toimisi komissiossa sen varapuheenjohtajan virassa. Ulkoministeri saisi tietyn siirtymäajan jälkeen itsenäisen aloiteoikeuden yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.

Komissio tukee yhteispäätösmenettelyn tekemistä pääsäännöksi lainsäädäntöasioissa. Se kannattaa myös Eurooppalaisten listojen käyttöön ottoa Euroopan parlamentin vaaleissa niin, että kullakin äänestäjällä olisi kaksi ääntä. Toinen annettaisiin kansallisille, toinen eurooppalaisille listaehdokkaille.

Neuvostossa päätökset tulisi komission näkemyksen mukaan tehdä yksinkertaisella kaksoisenemmistöllä ja yksimielisyysvaatimuksesta luopua kokonaan. Tietyissä erityiskysymyksissä voitaisiin soveltaa ns. vahvistettua enemmistöä, joka olisi 3/4 jäsenvaltioista ja 2/3 väestöstä.

Nykymuotoinen kiertävä puheenjohtajuus olisi säilytettävä Eurooppa-neuvostossa, yleisten asiain ja ulkosuhteiden neuvostossa (YAUN) sekä Coreperissa. Muille neuvostoille ja niiden alaisille työryhmille ja komiteoille valittaisiin yksivuotiset puheenjohtajat neuvoston jäsenten joukosta.

Komission puheenjohtaja tulisi komission näkemyksen mukaan valita Euroopan parlamentin toimesta. Komission olisi nautittava sekä Euroopan parlamentin että Eurooppa-neuvoston luottamusta. Komissio katsoo, että seuraavassa komissiossa voisi vielä olla yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta, mutta organisaatiota tulisi muuttaa niin että jäsenet jakaantuisivat varapuheenjohtajiin ja koordinaatiovastuussa oleviin jäseniin sekä tavallisiin komissaareihin. Komission puheenjohtajan asemaa olisi vahvistettava niin, että hänellä olisi vastuu komission sisäisestä organisaatiosta ja sen toimivuudesta, sekä veto-oikeus kollegiossa esiteltäviin aloitteisiin. Vastaavasti komissaareille olisi annettava enemmän mahdollisuuksia tehdä itsenäisiä päätöksiä ilman kollegiota.

Komissio lupaa toimittaa lainsäädäntöehdotukset ja muut tiedonannot suoraan kansallisille parlamenteille. Se pitää myös tärkeänä, että linkkiä neuvoston kokouksiin osallistuvien ministereiden ja kansallisten parlamenttien välillä vahvistetaan, ja että konventissa esitetty varhaisvaroitusjärjestelmä otetaan käyttöön. Komissio näkee poliittisen ennakkovalvonnan ensisijaisena. Jos kuitenkin päädytään antamaan jälkikäteinen kanneoikeus, on se annettava kaikille parlamenteille, ei vain niille jotka ovat antaneet ennakkovaroituksen. Komissio katsoo myös, että konventtimetodi tulisi vakinaistaa osaksi tulevien perustuslain luonteisten tekstien muuttamismenettelyä.

Benelux-muistio unionin toimielinrakenteesta

Myös Benelux-maat julkaisivat tulevaisuuskannanottonsa 5.12.2002. Sen taustalla on pitkälti samankaltainen ajattelu kuin komissionkin kannanotossa; yhteisömetodin vahvistaminen nähdään keskeisenä, samoin unionin toiminnan tehokkuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen. Samalla pyritään lainsäädäntö- ja toimeenpanotehtävien selkeämpään eriyttämiseen sekä parlamentaarisen ulottuvuuden vahvistamiseen.

Komission osalta lähtökohtana on yksinomaisen aloiteoikeuden ja kollegiaalisuuden säilyttäminen, sekä komission vastuullisuus sekä neuvostolle että parlamentille. Neuvosto ja parlamentti voisivat pyytää komissiota tekemään aloitteen, ja mikäli komissio tästä kieltäytyisi, tulisi sen perustella ratkaisunsa. Komission puheenjohtaja nimitettäisiin Euroopan parlamentin toimesta 3/5 määräenemmistöllä ja Eurooppa-neuvosto vahvistaisi nimityksen määräenemmistöllä. Komission kokoa tulisi supistaa, mutta jäsenyyden tulisi perustua tasapuoliseen rotaatioon Nizzan sopimuksen mukaisesti.

Lainsäädäntö- ja toimeenpanotehtävien erottelu nähdään keskeisenä myös neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmän uudistamisessa, jota Benelux-maat pitävät välttämättömänä. Myös tulevan järjestelmän on perustuttava jäsenvaltioiden tasa-arvoisuuteen ja kunnioitettava toimielintenvälistä tasapainoa. Benelux-maat esittävätkin yleisten asian neuvoston puheenjohtajuuden antamista komissiolle, ja erillisen ulkosuhdeneuvoston puheenjohtajuuden

antamista kaksoishatutetulle yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle/ulkosuhdekomissaarille. Muilla tasoilla säilytettäisiin nykymuotoinen kiertävä puheenjohtajuus. Neuvoston ulkopuolelta valittuun EU:n presidenttiin Benelux-maat suhtautuvat ehdottoman kielteisesti.

Lainsäädäntötyön tehostamisen osalta Benelux-maat esittävät määräenemmistöpäätöksenteon lisäämistä neuvostossa sekä neuvoston kokousten avaamista yleisölle sen toimiessa lainsäätäjänä. Yhteispäätösmenettelystä tulisi tehdä pääsääntö lainsäädäntökysymyksissä, ja Euroopan parlamentille antaa täysi budjettivalta. Rahoituskehykset tulisi kirjata perustamissopimuksiin, ja unionin rahoitus varmistaa toimielinten yhteisen vakaan ja oikeudenmukaisen järjestelmän avulla.

Kansallisten parlamenttien asema nähdään keskeisenä. Komission tulisi toimittaa kaikki lainsäädäntöesityksensä sekä vuotuinen lainsäädäntöohjelmansa suoraan tiedoksi kansallisille parlamenteille, ja COSACin asemaa tiedonvaihdon edistäjänä tulisi vahvistaa. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan osalta keskeisenä pidetään komission oikeutta päättää esityksensä lopullisesta kohtalosta. Itsenäisen kanneoikeuden antaminen kansallisille parlamenteille ei saa kannatusta, vaan keskeisenä nähdään neuvoston jäseniin kohdistuva poliittinen valvonta. Benelux-maat eivät tue kansojen kongressin perustamista; sen nähdään vain monimutkaistavan toimielinrakennetta tuomatta todellista lisäarvoa.

Saksan ja Ranskan esitys EU:n toimielinrakenteesta

Saksa ja Ranska toimittivat yhteisen kontribuutionsa EU:n toimielinjärjestelmän kehittämiseen konventin puheenjohtajalle 15.1.2003. Uudistuksen keskeisinä tavoitteina nähdään selkeyden, legitimitetin ja tehokkuuden parantaminen. Tämän saavuttamiseksi toimielinjärjestelmää on vahvistettava tasapainoisesti, ja myös unionin ulkoista edustautumista uudistettava perinpohjaisesti.

Yleisenä näkemyksenä on unionin kehittäminen valtioita, kansoja ja kansalaisia edustavaksi kansallisvaltioiden federaatioksi. Konkreettiset uudistusehdotukset keskittyvät Eurooppa-neuvostoon, komissioon ja Euroopan parlamenttiin.

Eurooppa-neuvostoa käsitellään jälleen omana kohtanaan, erillään muusta neuvostosta. Eurooppa-neuvoston johtoon tulisi nimittää pysyvä puheenjohtaja, presidentti, jonka Eurooppa-neuvosto itse valitsisi. Presidentin toimikausi olisi joko 5 vuotta tai 2,5 vuotta, jolloin sen voisi kerran uusia. Presidentti edustaisi unionia valtionpäämiestason kansainvälisissä yhteyksissä, tämän kuitenkin vaikuttamatta komission ja sen puheenjohtajan toimivaltaan. Päivittäisestä seurannasta vastaisi kuitenkin "unionin ulkoministeri", kaksoishatutettu korkea edustaja.

Komission toimeenpanovaltaa tulisi selkeyttää uudistamalla perusteellisesti komitologiamenettelyä. Komission roolia tulisi vahvistaa myös talouspolitiikassa, erityisesti vakaus- ja kasvusopimuksen valvonnan osalta.

Saksa ja Ranska esittävät, että komission puheenjohtaja tulisi valita Euroopan parlamentin toimesta määräenemmistöllä, minkä jälkeen Eurooppa-neuvosto hyväksyisi valinnan määräenemmistöllä. Komission puheenjohtaja kokoaisi kollegion maantieteellistä ja väestöllistä tasapainoa kunnioittaen. Kollegion sisällä tehtävänjako perustuisi kuitenkin tasapuoliseen rotaatioon. Neuvosto hyväksyisi kollegion nimityksen määräenemmistöllä parlamentin hyväksynnän saatuaan. Komissio olisi poliittisessa vastuussa molemmille nimittäjilleen.

Euroopan parlamentti nähdään neuvoston rinnalla toisena lainsäätäjänä. Yhteispäätösmenettelyä tulisi Saksan ja Ranskan mukaan soveltaa kaikissa niissä kysymyksissä, joissa neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä. Budjettimenettelyä tulisi yksinkertaistaa, ja samalla pohtia myös mahdollisuuksia lisätä parlamentin valtaa myös tulopuolella, tämän kuitenkin vaikuttamatta EU-budjetin kokonaistasoon.

Määräenemmistöpäätöksenteosta olisi tehtävä pääsääntö lainsäädäntöasioissa. Neuvoston työn näkyvyyden ja ymmärrettävyyden parantamiseksi lainsäädäntö- ja toimeenpanotehtävät olisi selkeämmin eroteltava toisistaan, ja lainsäädäntöä koskevien keskustelujen tulisi olla julkisia. Toimeenpanon osalta keskeistä on päätöksenteon tehokkuuden ja nopeuden turvaaminen.

Saksa ja Ranska esittävät, että yleisten asiain neuvoston puheenjohtajuus annettaisiin neuvoston pääsihteerille, ja ulkosuhdeneuvoston puheenjohtajuus unionin ulkoministerille. ECOFIN, euroryhmä ja oikeus- ja sisäasioiden neuvosto valitsisivat puheenjohtajansa kahdeksi vuodeksi jäsentensä keskuudesta. Muissa neuvoston kokoonpanoissa voitaisiin edelleen soveltaa tasapuoliseen rotaatioon perustuvaa menettelyä.

Unionin ulkoisen toiminnan koherenssi edellyttää Saksan ja Ranskan mukaan korkean edustajan ja ulkosuhdekomissaarin tehtävien antamista yhdelle henkilölle, nk. kaksoishatutusta. Hänellä olisi puheenjohtajatehtävänsä ohella aloiteoikeus yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa kysymyksissä. Unionin ulkoministerin nimittäisi Eurooppa-neuvosto määräenemmistöllä ja yhteisymmärryksessä komission puheenjohtajan kanssa. Hän osallistuisi komission kokouksiin erityisasemassa; tässä yhteydessä muistutetaan, ettei komissio tee ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia päätöksiä. Hänellä olisi myös oma komission, neuvoston ja jäsenvaltioiden virkamiehistä koostuva avustajakuntansa, ja mahdollisuus tukeutua unionin edustustoiksi muutettaviin komission edustustoihin kolmansissa maissa.

Päätökset yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtäisiin määräenemmistöllä turvallisuus- ja puolustuskysymyksiä lukuun ottamatta. Jäsenvaltio voisi tarvittaessa vedota tärkeään kansalliseen etuun, jolloin kysymys siirrettäisiin ensin unionin ulkoministerin ja tarvittaessa vielä unionin presidentin sovittelavaksi. Mikäli nämä eivät löydä ratkaisua, tekisi Eurooppa-neuvosto lopullisen päätöksen asiassa määräenemmistöllä.

Kansalliset parlamentit tulisi Saksan ja Ranskan mukaan kytkeä paremmin mukaan päätösten valmisteluun ja valvontaan EU-tasolla. Keskeisenä välineenä nähdään toissijaisuusperiaatteen valvontaan esitetty varhaisvaroitusmekanismi. Myös nykymuotoinen konventtimenetelmä tulisi vakinaistaa. Kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin yhteistyöfoorumiksi esitetään vuosittain kokoontuvaa keskustelufoorumia, "kongressia", joka ei kuitenkaan olisi unionin toimiin.

Konventin sihteeristön laatima toimielimiä koskeva tausta-asiakirja

Konventin sihteeristö on laatinut toimielimiä koskevan tausta-asiakirjan 20.-21.1.2003 käytävää yleiskeskustelua silmälläpitäen. Asiakirja on luonteeltaan kartoittava, eikä siinä oteta kantaa konventin piirissä esitettyihin uusiin ehdotuksiin kuten EU:n presidenttiin tai kansojen kongressin perustamiseen. Pohjana on käytetty Nizzan sopimukseen sisältyviä määräyksiä, mutta samalla todetaan ettei tämä muodosta estettä toimielinjärjestelmää koskeville muutoksille myös yli sen mitä Nizzassa sovittiin. Jäsenvaltioiden välisen tasapainon osalta asiakirjassa korostetaan väkiluvultaan pienten valtioiden suhteellisesti parempaa asemaa sekä neuvostossa että Euroopan parlamentissa, ja

nähdään se eräänä syynä muutostarpeisiin. Nizzan sopimuksen on kuitenkin yleisesti nähty johtaneen juuri suurten jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien kasvuun.

Uudistuksen päätavoitteena tulisi olla toimielinjärjestelmän tehokkuuden, toimivuuden, ymmärrettävyyden ja hyväksyttävyyden parantaminen. Sihteeristö esittelee neljä periaatetta jotka ovat keskeisiä toimielinjärjestelmää uudistettaessa. Ensinnäkin laajentuminen asettaa kyseenalaiseksi kaikkien toimielinten tehokkuuden. Toisin sanoen ei siis voi ajatella, että jokin toimielin jätettäisiin kokonaan uudistamatta. Toiseksi kunkin toimielimen toiminnan tehostaminen edistää myös muiden toimintavalmiuksia. Kyse ei siis katsota olevan vallanjakoa koskevasta nollasummapelistä. Kolmanneksi toimielintenvälinen tasapaino on tärkeää; jos jokin toimielimistä jää muita heikompaan asemaan, heikentää tämä koko toimielinrakennetta. Neljäntenä periaatteena on jatkuvuuden parantaminen; uudistusten tulisi olla sellaisia joita ei tarvitse muokata jokaisen laajentumisen yhteydessä. Konventin tulisikin pohtia mahdollisuuksia kirjata määräykset sillä tavoin objektiivisiin kriteereihin perustuen, että niitä voitaisiin soveltaa automaattisesti.

Euroopan parlamentin osalta sihteeristö toteaa, että vaikka parlamentin jäsenmäärä on vuosien myötä kasvanut ja sen asema tullut merkittävämmäksi, ei sen äänestysääntöihin tai jäsenvaltioiden edustussuhteeseen ole tehty suurempia muutoksia. Sihteeristön paperin mukaan väkiluvultaan pienet jäsenvaltiot ovat aina saaneet suhteellisesti suuremman edustuksen. Parlamentti itse on kuitenkin tukenut edustuksen perustamista kiinteämmin väestömäärään.

Sihteeristö nostaa esille myös Euroopan parlamentin vaalien alhaisen äänestysprosentin ja tämän mahdollisen yhteyden nykyiseen vaalitapaan, ja mainitsee ajatuksen eurooppalaisten listojen käyttöönotosta osan paikoista osalta. Muina keinoina lisätä kansalaisten mielenkiintoa Euroopan parlamenttiin mainitaan kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välisen yhteistyön tiivistäminen sekä mahdollisen kansojen kongressin perustaminen.

Neuvoston osalta esille nostetaan esitys työskentelyn avoimuudesta silloin, kun neuvosto toimii lainsäätäjänä, sekä ajatus erillisen lakiasäättävän neuvoston perustamisesta. Huomiota kiinnitetään myös neuvoston kokoonpanoihin ja niiden tehtäviin, ja esitetään pohdittavaksi tulisiko kokoonpanojen lukumäärä ja tehtävät kirjata perustuslailliseen sopimukseen tai antaa ne Eurooppa-neuvoston päätettäväksi.

Neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmän on sihteeristön mukaan tulevaisuudessakin perustuttava vakaudelle ja jäsenvaltioiden tasa-arvoisuudelle. Mitään konkreettisia ratkaisuja ei kuitenkaan ehdoteta. Huomiota kiinnitetään tarpeeseen laajentaa määräenemmistöpäätöksenteon käyttöalaa, sekä uudistaa Nizzan sopimukseen sisältyvää monimutkaiseksi koettua ja väestömäärältään pienempiä valtioita suosivaa äänenpainotusjärjestelmää. Komission mainitaan esittäneen siirtymistä yksinkertaiseen kaksoisenemmistöön.

Sihteeristön paperissa Eurooppa-neuvosto on erotettu neuvostosta ikään kuin omaksi toimielimekseen. Eurooppa-neuvoston perusajatuksen, toimimisen epävirallisen keskustelufoorumina, todetaan laajentumisen myötä käyvän hyvin vaikeaksi. Toisaalta sen katsotaan vastanneen useiden unionin kannalta keskeisten hankkeiden, kuten talous- ja rahaliiton, käynnistämisestä, ja kehittynyt vähitellen yhä enemmän neuvottelu- ja päätöksentekofoorumin suuntaan. Tässä vaikeutena esitetään olevan, ettei neuvosto voi tehdä ratkaisua määräenemmistöllä edes silloin kuin se muutoin olisi mahdollista.

Komission osalta nostetaan esille puheenjohtajan nimittämismenettely, ja todetaan tähän esitetyn muutoksia esim. päätöksentekojärjestyksen kääntäminen tai parlamentin roolin vahvistaminen.

Mitään ratkaisuesityksiä ei kuitenkaan tarjota. Komission koon osalta todetaan Nizzan sopimukseen sisältyvä järjestely; sopimus ei kuitenkaan kerro, millä tavoin tasapuolinen rotaatio 27 jäsenvaltion unionissa on tarkoitus toteuttaa. Sihteeristö mainitsee mahdollisuuden antaa valinta komission puheenjohtajan tehtäväksi tasapuolinen maantieteellinen edustus huomioon ottaen, tai soveltaa jonkinlaista osittaista rotaatiota. Myös komission kollegiaalisuuteen kiinnitetään huomiota, ja mainitaan mahdollisuus siirtyä äänestyksissä korkeampiin enemmistövaatimuksiin edustavuuden varmistamiseksi. Toisaalta tämän nähdään johtavan kansallisuuden korostumiseen virheellisellä tavalla, komissaarit kun eivät edusta jäsenvaltioita vaan unionia.

Yhteisöjen tuomioistuimen alati kasvavan työtaakan todetaan asettavan vaatimuksia myös sen toiminnan kehittämiselle. Muutospaineisiin vaikuttavat myös konventissa esillä olleet ehdotukset kanne oikeuden laajentamisesta koskemaan kansallisia parlamentteja tai yksityishenkilöitä. Mahdollisina kehittämiskohteina sihteeristö nostaa esille EY-tuomioistuimen tuomareiden nimittämisprosessin; tulisiko jäsenvaltioiden asettamat ehdokkaat hyväksyttää esim. tuomioistuinten presidenteistä tai tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten presidenteistä koostuvalla kollegiolla. Tulisi myös pohtia, voisiko joissakin ohjesääntöä koskevissa kysymyksissä siirtyä määränemmistöpäätöksentekoon.

Muut esitykset

Kokonaisvaltaisten esitysten ohella konventin jäsenet ovat tehneet suuren joukon yksittäisiä, tiettyihin kysymyksiin keskittyviä esityksiä. Erityistä huomiota ovat saaneet muutamat Saksa-Ranska yhteisaloitteet, UK:n toimielimiä koskevat kannanotot sekä poliittisten ryhmien kontribuutiot. Eri aloitteiden sisältöön viitataan soveltuvien osin tuonnempana toimielimiä koskevien kantojen yhteydessä.

2.2. Suomen alustavat näkemykset

Keskustelussa unionin toimielinjärjestelmästä hahmottuu kolme karkeaa perussuuntausta Euroopan unionin kehittämisessä: federalistinen, yhteisöllinen ja hallitustenvälinen. Esitetyt kehittämis ehdotukset sisältävät usein elementtejä kaikista näistä.

Federalistiselle suuntaukselle tunnusomaisia tavoitteita ovat Euroopan parlamentin aseman vahvistaminen ensisijaiseksi lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttäjäksi, neuvoston muuttaminen parlamentin toiseksi kamariksi ja sen täytäntöönpanotehtävien siirto komissiolle, komission muuttaminen Euroopan parlamentin nimittämäksi ja sille poliittisesti vastuulliseksi hallitukseksi. Perustuslaillinen valta, eli valta päättää perustamissopimusten muuttamisesta, siirtyisi jäsenvaltioilta ainakin osittain Euroopan parlamentille. Näin pitkälle meneviä ehdotuksia ei konventissa juuri ole tehty, mutta tiettyjä tämän suuntaisia painotuksia keskusteluissa on kyllä esiintynyt.

Yhteisöllinen suuntaus korostaa unionin kaksoisluonnetta jäsenvaltioiden ja kansojen liittona, jossa tasavertaisina lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttäjinä toimivat neuvosto ja Euroopan parlamentti. Lainsäädännön valmistelusta ja ensisijaisesti myös sen täytäntöönpanosta vastaa itsenäinen ja kollegiaalisesti toimiva komissio, joka on vastuullinen sen nimittäville neuvostolle ja parlamentille. Perustuslaillinen valta on edelleen jäsenvaltioilla. Yhteisömenetelmälle luonteenomaista on komission yksinomainen aloiteoikeus lainsäädäntöasioissa, määränemmistöpäätöksenteko neuvostossa ja yhteispäätös menettely Euroopan parlamentin kanssa sekä EY-tuomioistuimen

oikeudellinen valvontavalta. Yhteisöllisyyttä voidaan pitää konventin pääsuuntauksena, josta on kuitenkin esitetty monenlaisia variaatioita.

Hallitustenvälinen suuntaus korostaa unionia ensisijaisesti jäsenvaltioiden yhteenliittymänä, jonka keskeisimpänä lainsäädäntö-, budjetti- ja vahvasti myös täytäntöönpanovallan käyttäjänä toimii neuvosto. Perustuslaillinen valta on jäsenvaltioilla. Tälle suuntaukselle on konventissa ollut leimallista korostaa Eurooppa-neuvoston johtavaa roolia poliittisten painopisteiden ja ohjelmien asettajana sekä pysyvän puheenjohtajan nimittämistä Eurooppa-neuvostolle ja korkean edustajan asettamista ulkosuhteista vastaavan neuvoston johtoon ja vastaamaan unionin ulkoisesta edustamisesta. Komission ja Euroopan parlamentin asemaa ei ehdoteta muodollisesti muutettavaksi, mutta jotkut ovat esittäneet Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien edustajista koostuvan kansojen kongressin perustamista, joka mahdollisesti myös nimittäisi komission puheenjohtajan. Tällä suuntauksella on eri muodoissaan kannatusta lähinnä suurempien jäsenvaltioiden keskuudessa

Suomen kantoja:

Suomi näkee unionin luonteeltaan ainutlaatuisena yhteistyörakenteena, jota tulee pyrkiä kehittämään sen omista lähtökohdista käsin. Suomen tavoitteena on kehittää Euroopan unionia sen kaksoisluonteen mukaisesti jäsenvaltioiden ja kansalaisten yhteisönä. Laajentuvan unionin päätöksenteon tehokkuutta ja demokraattisuutta sekä poliittista vastuullisuutta on vahvistettava nykyisen toimielinjärjestelmän puitteissa ja kunnioittaen jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten tasavertaisuutta.

Unionin toimielinten asemaa, tehtäviä ja niiden keskinäisiä suhteita tulisi selkeyttää järjeyttämättä kuitenkaan toimielinjärjestelmän tasapainoa. Unionin päätöksenteon toimivuutta vahvistettaessa on turvattava myös väestöpohjaltaan pienempien jäsenvaltioiden tasavertaiset vaikutusmahdollisuudet nykyistä yhteisömenetelmää kehittämällä.

Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta on tärkeää kehittää suorilla vaaleilla valittujen kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia ja Euroopan parlamentin asemaa EU:n päätöksentekojärjestelmässä sekä kunnioittaa jäsenvaltioiden oikeutta järjestää alueellinen ja paikallinen itsehallinto. Erityisen tärkeää on vahvistaa unionin toimielinten toiminnan avoimuutta ja sitoutumista hyvän hallinnon periaatteisiin. Tulevan perustuslaillisen sopimuksen tulisi sisältää myös oma oikeusperustansa hyvää hallintoa koskevalle sääntelylle.

Suomi ei kannata uusien toimielimien perustamista, koska se olisi omiaan lisäämään rakenteiden monimutkaisuutta ja hämärtämään vastuusuhteita tuottamatta kuitenkaan selkeää lisäarvoa.

Neuvosto

Jäsenvaltioiden ministeritason edustajista koostuvalla Euroopan unionin neuvostolla on sekä lainsäädäntöön että politiikan suunnitteluun, ohjaukseen ja täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä. Näiden toteuttamista varten on luotu yhteiset rakenteet, päätöksentekomenettelyt ja välineet. Neuvosto on yksi ja jakamaton, eli kaikki sen jäsenet ja kokoonpanot ovat keskenään

samanarvoisia. Kokoonpanoilla on kullakin omat vastuualueensa, mutta kaikki huolehtivat sekä lainsäädäntö- että täytäntöönpanotehtävistä.

Osana konventissa tapahtuvaa uudistustyötä on pohdittu, tulisiko neuvoston sisälle rakentaa selkeämpi hierarkia, niin että Eurooppa-neuvostoa valmistelevalle ja horisontaalisista kysymyksistä vastaavalle yleisten asian neuvostolle annettaisiin vahvempi rooli suhteessa sektorineuvostoihin. Toisaalta on esitetty neuvoston jakamista selkeästi lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoneuvostoihin, joissa jälkimmäiset vastaisivat selkeämmin esitysten valmistelusta ja toimeenpanosta lainsäädäntötehtävän keskittyessä yhdelle tai useammalle kokoonpanolle. Tämä voisi pitkällä tähtäimellä johtaa neuvoston kehittymiseen eräänlaiseksi toiseksi kamariksi Euroopan parlamentin rinnalle. Toinen vaihtoehto olisi Benelux-maiden ehdotuksen mukaisesti säilyttää toimeenpano yhden neuvostokokoonpanon (yleisten asioiden neuvosto) harteille, mutta jättää lainsäädäntötyö yhä erityiskokoonpanojen tehtäväksi.

Keskustelulla on yhteys myös kysymykseen neuvoston työn avoimuudesta. Sevillan Eurooppa-neuvoston päätösten mukaisesti yleisöllä on jo nyt mahdollisuus seurata keskeisimpien yhteispäätösmenettelyyn kuuluvien komission säädösehdotusten osalta komission esittelyä ja neuvoston sen pohjalta käymää keskustelua, sekä menettelyn loppuvaiheessa äänestystä ja äänestysseleityksiä. Konventissa on kuitenkin keskusteltu neuvoston työskentelyn tekemisestä kokonaan julkiseksi sen toimiessa lainsäätäjänä. Huomiota on kiinnitetty myös työskentelyn läpinäkyvyyteen, hyvään hallintoon ja asiakaspalveluun toimielimissä sekä asiakirjajulkisuuteen.

Neuvosto tekee ratkaisunsa joko yksimielisesti, määräenemmistöllä tai yksinkertaisella enemmistöllä. Nizzan sopimukseen sisältyvä uusi äänenpainotusjärjestelmä edellyttää, että määräenemmistöllä tehtävien päätösten takana on aina vähintään puolet jäsenvaltioista, 71-73 % äänistä ja 62 % väestöstä. Nizzan äänenpainotusjärjestelmää on pidetty varsin monimutkaisena ja hankalana, mistä syystä useat eri tahot ml. komissio ja Benelux-maat ovat esittäneet siirtymistä nk. yksinkertaisen kaksoisenemmistön käyttöön. Tällöin määräenemmistöpäätösten tueksi tarvittaisiin aina enemmistö jäsenvaltioista ja enemmistö unionin väestöstä. Toisena vaihtoehtona keskustelussa on aikaisemmin ehdotettu myös nk. senaattorimallia, jossa jokaisella jäsenvaltiolla olisi yksi ääni, ja väestömäärä huomioitaisiin ainoastaan Euroopan parlamentin paikkajaossa.

Useimmilla sektoreilla kehitys on kulkenut vähitellen yksimielisyydestä kohti määräenemmistöpäätöksentekoa, ja laajentumisen on nähty edellyttävän sen käytön laajentamista edelleen päätöksentekokyvyn takaamiseksi. Konventin piirissä on esitetty, että määräenemmistöpäätöksenteosta tehtäisiin pääsääntö kaikissa lainsäädäntöasioissa, tietyt poikkeukset kuitenkin mahdollistaen. Toisaalta on myös korostettu tarvetta arvioida asiaa alakohtaisesti, kysymys kysymykseltä. Komissio on omassa tulevaisuuskannanotossaan katsonut, että yksimielisyysvaatimuksesta tulisi kokonaan luopua, ja niiltä osin kun päätöstä ei tehtäisi yksinkertaisella kaksoisenemmistöllä siirtyä eräänlaisen vahvistetun määräenemmistön käyttöön, joka olisi 3/4 jäsenvaltioista ja 2/3 väestöstä.

Erikseen on pohdittava kysymystä yhteispäätösmenettelystä; tulisiko se ottaa käyttöön kaikissa niissä kysymyksissä joissa neuvostossa sovelletaan määräenemmistöpäätöksentekoa, vai arvioida myös tätä tapauskohtaisesti. Erityisaloina on esille nostettu esimerkiksi rahoituskehysten hyväksyminen, maatalous sekä tietyt nimityskysymykset.

Konventissa on esitetty myös erillisen täytäntöönpanomenettelyn luomista, jolla neuvosto ja Euroopan parlamentti voisivat valtuuttaa komission antamaan tiettyjä teknisluonteisia

täytäntöönpanosäädöksiä. Tällä täydennettäisiin tai mahdollisesti jopa korvattaisiin nykymuotoinen komitologiamenettely.

Nykyjärjestelmässä kukin neuvoston jäsen huolehtii vuorollaan neuvoston puheenjohtajuudesta kuuden kuukauden ajan. Puheenjohtajuudesta on vuosien mittaan kasvanut sekä sisällöllisesti että resursseiltaan erittäin haasteellinen tehtävä. Nykymuotoisen puheenjohtajuuskierron on yhtäältä nähty heikentävän unionin toiminnan jatkuvuutta ja koherenssia, ja vaikeuttavan erityisesti unionin ulkoisen toiminnan ja näkyvyyden tehostamista. Toisaalta kiertävä puheenjohtajuus on kuitenkin nähty jäsenvaltioiden tasavertaisuuden keskeisenä ilmenemismuotona ja merkittävänä keinona lähentää unionia sen kansalaisiin. Yhteisymmärrys vallitsee kuitenkin tarpeesta pyrkiä tehostamaan ja kehittämään puheenjohtajuutta neuvoston työn tehokkaammaksi organisoimiseksi ja unionin ulkoisen roolin vahvistamiseksi.

Osa jäsenvaltioista katsoo, että nykyjärjestelmä voitaisiin pääpiirteissään säilyttää, kunhan peräkkäisten puheenjohtajien yhteistyötä eri keinoin tiivistettäisiin jatkuvuuden maksimoimiseksi. Toiset kannattavat nykymuotoisen kierron jatkamista ainakin Eurooppa-neuvostossa, YAUNin horisontaaliasioissa ja Coreperissa, ja muiden neuvostokokoonpanojen osalta mahdollista siirtymistä pidempiaikaisiin puheenjohtajuuksiin. Tämä vaihtoehto on periaatteessa yhdistettävissä useisiin muihin puheenjohtajuusratkaisuihin. Esimerkiksi Ruotsin ja UK:n taholta on esitetty tiimipuheenjohtajuutta, jossa 3-5 jäsenvaltion tiimi jakaisi keskenään puheenjohtajuustehtävät 1,5 - 3 vuoden ajan. Tiimit pohjautuisivat tasavertaiseen rotaatioon. Komissio ja Saksa ovat esittäneet, että kukin neuvosto valitsisi puheenjohtajan keskuudestaan 1-2 vuodeksi. Tanska kannattaa puheenjohtajuusjärjestelmän uudistamista rotaatioperiaatteen pohjalta sulkematta pois pidemmälle meneviä ratkaisuja, kuten Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan valintaa. Mahdollinen pysyvä puheenjohtaja valittaisiin vuorotellen pienten, keskisuurten ja suurten jäsenvaltioiden ryhmistä.

Konventissa on tehty myös joitakin esityksiä koskien puheenjohtajuustehtävien antamista toimielinten edustajille. Benelux-maat esittävät, että yleisten asian neuvoston puheenjohtajuus tulisi antaa komissiolle, ja ulkosuhdeneuvoston puheenjohtajuus yhdistetylle korkealle edustajalle ja ulkosuhdekomissaarille. Näistä jälkimmäinen vaihtoehto on saanut tukea myös useilta muilta jäsenvaltioilta. Benelux-maiden kannanotoissa esillä on ollut myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuuden antaminen komission puheenjohtajalle, sekä erityisesti täytäntöönpanoon keskittyvien neuvostokokoonpanojen puheenjohtajuuksien antamista komission jäsenille. Esimerkiksi Saksa puolestaan katsoo, että yleisten asiain neuvoston puheenjohtajuus voitaisiin antaa poliittisella mandaatilla toimivalle neuvoston pääsihteerille, ja Coreperin puheenjohtajuus apulaispääsihteerille.

Kenties eniten keskustelua on kuitenkin herättänyt alkujaan Ranskan ja UK:n lanseeraama, ja ainakin Saksan, Espanjan ja Ruotsin tukema ajatus Eurooppa-neuvoston pysyvästä puheenjohtajasta, EU:n presidentistä. Kyseeseen voisi tulla joko Eurooppa-neuvoston keskuudestaan valitsema henkilö tai joku sen entinen jäsen, jonka toimikausi olisi esimerkiksi viisi vuotta, kuten komissiolla, tai 2,5 vuotta kuten Euroopan parlamentin puhemiehellä. Presidentti johtaisi Eurooppa-neuvostoa sekä vastaisi unionin strategisesta ohjauksesta. Hän voisi toimia myös yleisten asiain neuvoston sekä puheenjohtajuustiimin, josta muodostuisi eräänlainen unionin johtoryhmä, puheenjohtajana. Presidenttiä avustaisi kabinetti, ja hänen ohjauksessaan voisi toimia myös muita korkean tason poliittisia edustajia, esimerkiksi nykymuotoisen korkean edustajan korvaava EU:n ulkoministeri.

Puheenjohtajuus on herättänyt keskustelua myös unionin ulkoiseen edustautumiseen ja ulkosuhdetoiminnan koordinaatioon liittyen. Useat tahot ovat esittäneet ratkaisuksi neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmän uudistamisen ohella myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan aseman vahvistamista. Korkean edustajan ja ulkosuhdekomissaarien tehtävien sulauttaminen toisiinsa ja viran sijoittaminen komissioon esimerkiksi ulkosuhteista vastaavaksi varapuheenjohtajaksi on saanut runsaasti kannatusta esimerkiksi konventin ulkosuhdetyöryhmässä. Eniten tukea on kuitenkin kerännyt esitys nk. kaksoishatutuksesta, jossa kyseiset virat säilytettäisiin erillisinä mutta ne uskottaisiin yhden henkilön vastuulle. Tämä henkilö toimisi sekä komissiossa että neuvostossa. Institutionaalisesta asemasta riippumatta korkean edustajan asemaa on mahdollista vahvistaa esimerkiksi antamalla hänelle rajoitettu aloiteoikeus, itsenäistä budjettivaltaa tai puheenjohtajuuteen liittyviä tehtäviä.

Suomen kantoja:

Suomi katsoo, että silloin kun neuvosto tekee päätökset määräenemmistöllä, neuvoston päätöksenteon tulisi tapahtua yksinkertaisen kaksoisenemmistön perusteella. Suhtaudumme myönteisesti määräenemmistöpäätöksenteon soveltamisalan laajentamiseen, mukaan lukien yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Päätökset käyttöalan laajentamisesta tulee kuitenkin tehdä tapauskohtaisesti.

Avoimuuden, läpinäkyvyyden ja hyvän hallinnon tulee olla keskeisellä sijalla neuvoston toimintaa uudistettaessa. Suomi tukee ajatusta neuvoston työskentelyn avoimuudesta sen toimiessa lainsäätäjänä.

Neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmää uudistettaessa on pidettävä kiinni jäsenvaltioiden tasavertaisuudesta. Pysyvän puheenjohtajan valitseminen Eurooppa-neuvostolle saattaisi vaikeuttaa tämän periaatteen toteutumista. Suomen lähtökohtana on, että nykyvuotoinen 6 kk puheenjohtajuuskierto tulee jatkossakin säilyttää ainakin Eurooppa-neuvostossa, yleisten asiain ja ulkosuhteiden neuvostossa ja pysyvien edustajien komiteassa, Coreperissa.

Muiden neuvostokokoonpanojen osalta voimme harkita eri vaihtoehtoja, esim. siirtymistä eräänlaiseen tiimipuheenjohtajuuteen, jossa neuvoston ja sen alaisten komiteoiden ja työryhmien puheenjohtajat voitaisiin nimittää 1,5 - 3 vuodeksi kerrallaan niiden jäsenvaltioiden joukosta, jotka sinä aikana toimivat kiertävinä puheenjohtajina ottaen kuitenkin huomioon myös eräiden erityiskomiteoiden erityisluonne.

Neuvoston puheenjohtajuus on Suomen näkemyksen mukaan jatkossakin jäsenvaltioiden tehtävä. Esitettyä ajatusta jakaa neuvostot lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoneuvostoihin tulee tarkastella erikseen.

Korkean edustajan ja ulkosuhdekomissaarin tehtävien ns. kaksoishatuttaminen on välivaiheena ja osana tasapainoista institutionaalista kokonaisratkaisua Suomen hyväksyttävissä. Tehtävän haltijasta ei kuitenkaan tule tehdä ulkosuhdeneuvoston puheenjohtajaa ja hänen aloiteoikeutensa tulisi määritellä siten, ettei se vaikuta komission aloiteoikeuteen. Pitkän tähtäimen tavoitteena tulisi olla korkean edustajan ja ulkosuhdekomissaarin tehtävien yhdistäminen ja sijoittaminen komissioon.

Komissio

Komissio on unionin yhteisten etujen vaalija, jonka keskeisenä tehtävänä on huolehtia yhteisen säännösten toimeenpanosta ja noudattamisesta sekä sisämarkkinoiden toiminnasta ja kehityksestä. Sen toiminnan keskeisiä elementtejä ovat riippumattomuus, kollegiaalisuus ja yksinomainen aloiteoikeus yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Toiminnastaan se on vastuussa molemmille nimittäjilleen, neuvostolle ja Euroopan parlamentille.

Nizzan sopimuksella komission puheenjohtaja nimitetään jatkossa määräenemmistöllä ja Euroopan parlamentin on hyväksyttävä tämä nimitys. Osana unionin tulevaisuutta koskevaa keskustelua on kuitenkin esitetty komission poliittisen edustavuuden vahvistamista ja kiinnitetty huomiota erityisesti komission puheenjohtajan nimittämiseen. Useat tahot, mm. Benelux-maat sekä komissio itse, ovat katsoet, että komission puheenjohtaja tulisi jatkossa valita Euroopan parlamentin toimesta parlamentin vaalituloksen huomioon ottaen ja nimitys hyväksyä Eurooppa-neuvostossa määräenemmistöllä. Nimitystapa saattaisi myös vahvistaa puheenjohtajan asemaa suhteessa muuhun komissioon.

Poliittisen ulottuvuuden on kuitenkin nähty tuovan mukanaan myös ongelmia. Yksinomaisen aloiteoikeuden perusteiden on katsottu heikkenevän ja huomiota on kiinnitetty myös poliittisen opposition aloitteentekomahdollisuuksiin. Huolta on kannettu myös komission kyvystä toimia puolueettomana sääntelyviranomaisena tai vastata sääntelyn täytäntöönpanon valvonnasta.

Esillä on ollut myös komission puheenjohtajan valinta joko Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien jäsenistä koostuvan vaalikollegion toimesta, tai suoraan kansallisissa parlamenteissa suoritettavan äänestyksen perusteella.

Nizzan sopimus sisältää myös määräykset komission kokoonpanosta laajentuneessa unionissa. Alle 27 jäsenvaltion unionissa komissiossa on vielä yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta. Jäsenmäärän noustessa 27 tai sen yli siirrytään tilanteeseen, jossa jäseniä on vähemmän kuin jäsenvaltioita ja jäsenyys perustuu tasavertaiseen rotaatioon. Konventissa on kuitenkin käyty keskustelua myös näiden määräysten kohtalosta. Muutamat jäsenvaltiot ja komissio katsovat, että komissiossa jatkossakin tulisi olla yksi jäsen jokaisesta jäsenvaltiosta. Tämä asettaa kuitenkin huomattavia vaatimuksia työn organisoinnille ja koordinoinnille komission sisällä. Suuren koon onkin nähty johtavan komissaarien tehtävien uudelleenjärjestämiseen ja jonkinlaisen sisäisen hierarkian syntymiseen komission sisälle.

Suomen kantoja:

Suomi katsoo, että komission toiminnan tulee jatkossakin perustua kollegiaalisuuteen ja jäsenten tasa-arvoisuuteen. Komission yksinomainen aloiteoikeus nykyisen I pilarin lainsäädäntöasioissa on jatkossakin turvattava, ja sen aloiteoikeutta tulisi kehittää myös nykyisten II ja III –pilarien osalta. Komission roolia olisi kehitettävä strategisemmaksi ja pitkäjänteisemmäksi ja sen lainsäädäntöohjelman tulisi olla keskeisellä sijalla neuvoston monivuotista työohjelmaa laadittaessa.

Suomi pitää Nizzan sopimukseen sisältyviä komission kokoonpanoa ja sen nimittämistä koskevia ratkaisuja sinänsä perusteltuina. Suomi voi kuitenkin harkita myös vaihtoehtoa, jossa komission puheenjohtaja valittaisiin Euroopan parlamentin toimesta tarkemmin määriteltävällä määräenemmistöllä, ja nimitys vahvistettaisiin Eurooppa-neuvostossa tarkemmin määriteltävällä määräenemmistöllä. Komission jäsenet

nimittäisi tällöin Eurooppa-neuvosto, joka tekisi päätöksensä määräenemmistöllä ja saatuaan parlamentin vahvistuksen. Valintatavan muutos ei kuitenkaan saa johtaa olennaisiin muutoksiin komission perusluonteessa, eikä heikentää sen toimintamahdollisuuksia.

Komission tulee nauttia paitsi Euroopan parlamentin myös Eurooppa-neuvoston luottamusta. Poliittisen vastuunalaisuuden edistämiseksi olisi harkittava tulisiko komissiolle ja Eurooppa-neuvostolle antaa oikeus päättää Euroopan parlamentin vaalien järjestämisestä. Tällöin tulisi kiinnittää huomiota myös toimikausien yhteneväisyyteen.

Euroopan parlamentti

Euroopan parlamentti toimii unionissa kansalaisten suorilla vaaleilla valittuna kansanedustuslaitoksena. Osana toimielinjärjestelmän muodostamaa kokonaisuutta myös sen aseman vahvistamisesta ja toiminnan tehostamisesta on keskusteltu konventissa.

Keskeisenä kysymyksenä on ollut parlamentin lainsäädäntöaseman vahvistaminen. Esillä on ollut yhteispäätösmenettelyn laajentaminen kattamaan kaikki lainsäädäntö. Vaihtoehtoisesti se voitaisiin ulottaa koskemaan ainoastaan neuvostossa määränemmistöllä hyväksyttävää lainsäädäntöä, tai tapauskohtaisesti vain tiettyjä aloja

Esillä on ollut myös parlamentin asema kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä, ja siihen liittyen nykyisen kuulemismenettelyn käytön laajentaminen tai siirtyminen hyväksymismenettelyyn. Jo yllä on selostettu Nizzan sopimuksen määräyksiä sekä konventissa esillä olleita ehdotuksia parlamentin nimittämisvallan vahvistamiseksi komission puheenjohtajaan ja sen jäseniin liittyen. Keskustelua on käyty myös parlamentin budjettivallan vahvistamisesta esimerkiksi poistamalla erottelu pakollisten ja ei-pakollisten menojen välillä, sekä yksinkertaistamalla budjettimenettelyjä tai siirtymällä siltä osin yhteispäätösmenettelyyn. Esillä on ollut myös parlamentin päätösvalan lisääminen budjetin tulorahoituksen osalta omien varojen järjestelmään liittyen.

Osana Euroopan parlamenttia sekä kansallisten parlamenttien aseman vahvistamista koskevaa keskustelua Ranska on esittänyt erityisen kansojen kongressin, kansallisten ja Euroopan parlamentin edustajista koostuvan parlamentaarisen elimen perustamista. Kongressi kokoontuisi vuosittain keskustelemaan keskeisistä EU-politiikan kysymyksistä sekä komission lainsäädäntöohjelmasta. Sille voitaisiin antaa myös muita tehtäviä, kuten päättäminen joistakin keskeisistä nimityksistä (EU:n presidentti, komission puheenjohtaja tms.).

Suomen kantoja:

Suomi tukee Euroopan parlamentin aseman vahvistamista lainsäätäjänä neuvoston rinnalla. Suomi suhtautuu myönteisesti yhteispäätösmenettelyn soveltamisalan laajentamiseen. Sen laajentamista tulee kuitenkin tarkastella asiakokonaisuuksien osalta tapauskohtaisesti

Suomi suhtautuu myönteisesti EU:n budjettiprosessin yksinkertaistamiseen ja selkeyttämiseen. Suhtaudumme periaatteessa myönteisesti pakollisten ja muiden kuin pakollisten menojen erottelusta luopumiseen, mikäli neuvostolla olisi valta päättää lopullisesti ja otsakekohtaisesti oikeudellisesti sitovista monivuotisista rahoitusnäkymistä. Toimielinten välinen tasapaino on turvattava myös siten, että jäsenvaltioiden oikeus päättää unionin rahoitusjärjestelmästä, ml. omien varojen järjestelmä, säilytetään.

Euroopan parlamentin roolia sopimusneuvottelujen yhteydessä on tarkasteltava osana laajempaa kokonaisuutta ja unionin toimielinten välinen tasapaino huomioon ottaen. Suomi on valmis harkitsemaan kuulemis- ja hyväksymismenettelyjen soveltamisen laajentamista unionin kansainvälisiin sopimuksiin liittyen.

Suomi tukee Euroopan parlamentin vaalitavan yhdenmukaistamista uuden vaalijärjestelmän osoittamalla tavalla ja kannattaa Euroopan tason poliittisten puolueiden

aseman ja rahoituksen selkeyttämiseen tähtääviä toimia. Emme kuitenkaan hyväksy ajatusta eurooppalaisten listojen käyttöönotosta.

Suomi ei kannata uusien toimielimien, kuten kansojen kongressin, perustamista. Kansallisten parlamenttien välistä yhteistyötä sekä niiden suhteita Euroopan parlamenttiin tulisi kehittää käytännönläheisesti. Suomi tukee tähän liittyen COSAC:n piirissä tapahtuvaa uudistustyötä.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

Yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen asteen tuomioistuimen asema ei ole noussut keskeisesti esille konventissa, mutta konventin sihteeristön laatimassa toimielimiä koskevassa tausta-asiakirjassa käsitellään myös joitakin tuomioistuinta koskevia kysymyksiä.

Nizzan sopimuksella yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen rakenteeseen ja kokoonpanoon liittyvillä muutoksilla pyrittiin tehostamaan tuomioistuinten toimintaa ja nopeuttamaan siellä käytäviä oikeudenkäyntejä sekä turvaamaan yhteisön tuomioistuimen toimintaedellytykset laajentuneessa unionissa.

Paineet tuomioistuimen toiminnan kehittämiseen liittyvät lähinnä tuomioistuimen toimivallan laajentamiseen ja oikeusturvanäkökohtien parempaan huomioimiseen unionissa. Unionin oikeushenkilöllisyyttä käsitellyt konventin työryhmä ehdotti tuomioistuimen toimivallan laajentamista nykyisten II ja III pilarien alueilla. Oikeus- ja sisäasioita käsitellyt työryhmä esitti, että tuomioistuimen toimivaltaa koskeva yleinen järjestelmä olisi laajennettava koskemaan vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta sekä unionin elinten toimintaa tällä alalla. Perusoikeuksia käsitellyt työryhmä puolestaan katsoi, että konventissa tulisi tarkastella mahdollisuutta parantaa yksityisten edellytyksiä saattaa asioita tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Sopimusten yksinkertaistamisen ja toimivaltajaon tarkentamisen yhteydessä on nostettu esiin myös kysymys siitä, pitäisikö uuteen sopimukseen kirjata yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehittynyttä yhteisön oikeutta. Tässä yhteydessä olisi mahdollisuus myös avoimesti arvioida, vastaako oikeuskäytäntö perussopimusten tavoitteita jäsenvaltioiden kantojen mukaisesti.

Suomen kantoja:

Suomi hyväksyy EY-tuomioistuimen toimivallan laajentamisen oikeus- ja sisäasioiden alalla. Vain nykyisen SEU 35 artiklan 5 kohdan tarkoittamat pakkovallan käyttämistä koskevat asiat tulisi jättää tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle.

Suomella on valmius harkita EY-tuomioistuimen toimivallan laajentamista rajoitetusti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Erityisen tarpeellisenä voidaan pitää nykyisen EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 6 kohdan mukaisen etukäteiskontrollin ulottamista yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtäviin kansainvälisiin sopimuksiin.

Suomi suhtautuu myönteisesti ja on valmis tutkimaan eri keinoja parantaa yksityisten mahdollisuuksia saattaa unionin toimielinten toimenpiteitä ja unionioikeuden soveltamista koskevat asiat tuomioistuimen tutkittaviksi.

Oikeusasiamies

Konventin puheenjohtajiston ehdotuksessa perussopimukseksi Euroopan perustuslaista ei ole lainkaan mainittu oikeusasiamiestä unionin toimielimenä. Oikeusasiamiehen rooli erityisesti unionin kansalaisten kannalta on kuitenkin siinä määrin keskeinen, että hänen asemansa nimenomainen tunnustaminen osana unionin toimielinjärjestelmää on noussut esille konventissa. Oikeusasiamies Söderman on myös itse tehnyt esityksen (CONV 466/02), jossa hän ehdottaa oikeusasiamiehen lisäämistä perussopimuksen ensimmäisen osan unionin toimielinjärjestelmää koskevaan osastoon talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean rinnalle. Lisäksi hän esittää oikeusasiamiehelle valittamisen mahdollisuuden lisäämistä kansalaisten oikeuksia koskevaan osastoon sekä oikeusasiamiehen viran parlamentaarisen luonteen korostamista Euroopan parlamentin toimintaa koskevassa määräyksessä.

Oikeusasiamiehen asema unionin toimielimenä tulisi sisällyttää perussopimuksen unionin toimielimiä koskevaan osaan. Suomi katsoo, että oikeusasiamiestä koskevia perussopimusmääräyksiä tulisi vahvistaa oikeusasiamies Södermanin ehdotuksen pohjalta.

Alue- ja paikallishallinto

Osana toimielinjärjestelmän uudistamista sekä toimivaltajakoa koskevaa keskustelua konventissa on pohdittu myös alue- ja paikallishallinnon asemaa tulevaisuuden unionissa. Oma työryhmä ei asian valmistelua varten ole perustettu, mutta kysymystä käsitellään konventin täysistunnossa 6.-7. helmikuuta 2003. Valtioneuvosto on ottanut kantaa alue- ja paikallistason asemaan liittyviin näkökohtiin toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevassa selvityksessä (E 117/2002 vp) sekä unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivaltajakoa koskevassa selvityksessä (E 66/2002 vp).

Ahvenanmaan Suomen valtiosääntöön ja Ahvenanmaata koskeviin kansainvälisiin velvoitteisiin perustuva erityisasema on otettava huomioon käsiteltäessä EU:n tulevaisuustyön yhteydessä asioita, joilla on liittynyt Ahvenanmaan asemaan. Valtioneuvosto on pyytänyt hallintoneuvos Niilo Jääskistä laatimaan selvityksen koskien Ahvenanmaata ja EU:n toimivaltajakoa, ja asiaan palataan selvityksen valmistuttua.

Suomi katsoo, että unionin perussopimusten on kunnioitettava jäsenvaltioiden oikeutta järjestää alueellinen ja paikallinen itsehallinto valtiosääntönsä mukaisesti. Alueellisen- ja paikallisen itsehallinnon sekä erilaisten valtiosisäisten alueiden osallistuminen EU-asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon tulisi turvata ensisijaisesti valtiosisäisin menettelyin. Alue- ja paikallishallinnon asiantuntemuksen hyödyntämistä unionin lainsäädännön valmistelussa tulisi kuitenkin tehostaa.

3. PERUSTUSLAILLINEN SOPIMUS

3.1 Unionin perustuslaillisen sopimuksen rakennetta, muuttamismenettelyä ja voimaantuloa koskevien vaihtoehtojen arviointia

Euroopan unionin uudistamishankkeen onnistumisen kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat tulevan perussopimuksen rakenne, sen voimaantulo sekä tuleviin sopimusmuutosten yhteydessä noudatettavat muuttamismenettelyt.

Tulevan perussopimuksen rakennetta koskeva kysymys liittyy paitsi nykyisten perussopimusten rakenteen yksinkertaistamiseen myös ns. perustuslaillisen aineksen erottamiseen muista sopimusmääräyksistä. Kysymys uuden sopimuksen voimaantulosta puolestaan käsittää sekä voimaantuloon vaadittavat menettelyt että tulevan sopimuksen ja nykyisopimusten välistä suhdetta koskevat näkökohdat. Tästä käsitteellisesti erillinen kysymys on se, miten tulevassa sopimuksessa järjestetään sen muuttaminen ja voimaantulo mahdollisissa myöhemmissä tilanteissa.

Edellä mainitut kysymykset ovat luonteeltaan sekä oikeudellisia että yleiseen integraatiokehitykseen liittyviä poliittisia kysymyksiä. Niitä koskevilla ratkaisuilla on merkitystä tulevan sopimuksen kaikkien muiden määräysten kannalta. Ne eivät kuitenkaan ole vielä tähän mennessä nousseet keskeisesti esille konventin työssä.

Tulevan perussopimuksen rakennetta, voimaantuloa ja muuttamismenettelyä käsitellään seuraavassa ensisijaisesti puheenjohtajiston alustavan perussopimusehdotuksen valossa. Koska puheenjohtajiston ehdotus kuitenkin jättää suurimman osan näistä kysymyksistä avoimeksi, on syytä lyhyesti tarkastella myös eräitä muita esillä olleita malleja.

Sopimuksen rakenne ja muoto

Puheenjohtajiston alustavassa ehdotuksessa kuten muissakin malleissa lähdetään edelleen siitä, että unioni säilyy muodollisesti kansainvälisoikeudellisiin valtiosopimuksiin perustuvana kansainvälisenä järjestönä. Siten myös puheenjohtajiston ehdottama "Perussopimus Euroopan perustuslaista" olisi muodoltaan jäsenvaltioiden välinen kansainvälisoikeudellinen sopimus. Näin on siitä huolimatta, että tulevalla sopimuksella on tarkoitus kodifioida sellaisia unionioikeuden erityispiirteitä, joita sisällöltään saatetaan aiheellisesti luonnehtia perustuslaillisiksi.

Puheenjohtajisto ehdottaa unionin perussopimusten korvaamista yhdellä yhtenäisellä perussopimuksella. Ehdotuksessa sopimusmääräykset on jaettu kolmeen osaan:

- 1) "Perustuslaillinen rakenne", joka sisältäisi luonteeltaan perustuslailliset määräykset;
- 2) "Unionin politiikat ja unionin toimien täytäntöönpano", joka sisältäisi tarkemmat oikeusperustamääräykset, institutionaaliset ja menettelyjä koskevat määräykset sekä talousarviota koskevat määräykset; ja
- 3) "Yleiset määräykset ja loppumääräykset", joka sisältäisi muun ohella voimaantuloa ja muuttamismenettelyä koskevat määräykset.

Lisäksi sopimukseen kuuluisi perussopimuksen liitteenä olevia pöytäkirjoja, jotka olisivat erottamaton osa perussopimusta.

Yhden yhtenäisen perussopimuksen rakenteelle on esitetty myös vaihtoehtoisia malleja, joiden erot liittyvät kuitenkin lähinnä sopimuksen voimaantuloa ja muuttamismenettelyä koskeviin kysymyksiin.

Vaikka puheenjohtajiston ehdotukseen ei sisälly nimenomaisia määräyksiä sopimuksen eri osien keskinäisistä suhteista, on mahdollista, että 1. osan luonteeltaan perustuslaillisten määräysten on tarkoitettu olevan hierarkkisesti ylemmällä tasolla kuin 2. osan unionin politiikkoja ja unionin toimien täytäntöönpanoa koskevien määräysten. On esitetty myös malleja, joissa sanotunlainen hierarkia on toteutettu nimenomaisella "ensisijaisuuslausekkeella", jonka tarkoituksena on varmistaa perustuslaillisen osan ensisijaisuus suhteessa sopimuksen muihin osiin (esim. ns. Cambridge Text, CONV 345/1/02).

Konventin puheenjohtajiston ehdotus uudeksi sopimusrakenteeksi on melko radikaali, sillä se merkitsisi käytännössä unionin sopimusjärjestelmän lähes täydellistä uudelleenjärjestelyä. Ehdotettu rakenne vastaisi kuitenkin tavoitetta selkeyttää perussopimuksia ja tehdä niistä erityisesti kansalaisten kannalta helpommin ymmärrettäviä. Samoin luonteeltaan perustuslaillisten määräysten erottaminen muista sopimusmääräyksistä selkeyttäisi unionin perusluonnetta. Perussopimusjärjestelmää on kuitenkin arvioitava kokonaisuutena eikä ehdotuksesta vielä käy selvästi ilmi perussopimuksen sisäinen hierarkia ja mahdolliset sopimuksen eri osien erilliset muuttamismenettelyt.

Puheenjohtajiston ehdotuksessa lähdetään siitä, että tulevilla perussopimuksella kumottaisiin kokonaisuudessaan nykyisin voimassa olevat perussopimukset, ja uusi sopimus tulisi näin ollen voimassa olevien sopimusten tilalle unionin ainoaksi perussopimukseksi. Samaa järjestelyä on ehdotettu myös puheenjohtaja Prodin esityksessä unionin perustuslaiksi.

Vaihtoehtona nykysopimusten kumoamiselle kokonaisuudessaan on aiempien perussopimusmuutosten yhteydessä vakiintuneesti noudatettu malli, jossa näitä sopimuksia muutettaisiin ja täydennettäisiin uudella sopimuksella vanhojen sopimusten jäädessä voimaan siltä osin kuin niitä ei muuteta. Jälkimmäisen mallin etuna olisi se, ettei tällöin jouduttaisi hyväksymään uudelleen niitä määräyksiä, jotka jäävät ennalleen. Tämä saattaisi olla omiaan yksinkertaistamaan uuden sopimuksen ratifiointimenettelyä jäsenvaltioissa.

Mikäli perussopimuksia muutettaisiin tällä hetkellä näköpiirissä olevassa laajuudessa, voidaan ainakin osa myös kielellisesti täysin ennalleen jäävistä sopimusmääräyksistä perustellusti katsoa tulevan välillisesti muutoksen kohteeksi. Kyseisten määräysten jättäminen näennäisesti uuden sopimuksen ja sitä koskevan hyväksymismenettelyn ulkopuolelle sisältäisi paitsi oikeudellisia myös hyväksymismenettelyn legitiimiyteen liittyviä ongelmia. Puheenjohtajiston mallissa näiltä ongelmilta vältyttäisiin, koska hyväksymisen kohteeksi tulisi uusi perussopimus kokonaisuudessaan. Jos päädyttäisiin puheenjohtajiston malliin, pitäisi kuitenkin huolehtia siitä, että saavutettua yhteisön säännöstöä (*acquis communautaire*) ei vaaranneta.

Suomen kantoja

Suomi on pitänyt tärkeänä sitä, että uudistustyön tavoitteena on selkeä, yksinkertainen ja sitova perusasiakirja, jossa tavoitteiden, tehtävien ja toimivaltasuhteiden perusteet on määriteltä. Puheenjohtajiston ehdotusta voidaan pitää rakenteensa puolesta hyvänä lähtökohtana perussopimusjärjestelmän uudistamiselle, mutta ehdotusta on arvioitava kokonaisuutena muutosten sisällön täsmennyttyä.

Suomi pitää tärkeänä, että uudessa sopimuksessa erotetaan toisistaan luonteeltaan perustuslailliset määräykset muista perussopimukseen otettavista määräyksistä, ja näiden määräysten hierarkkinen suhde määrittää perustuslailliseen osaan sisällytettävällä ensisijaisuuslausekkeella. Tällaisia luonteeltaan perustuslaillisia määräyksiä ovat ainakin keskeiset unionin arvoja ja tavoitteita koskevat määräykset, perusoikeudet, unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon perusluonnetta koskevat määräykset sekä keskeiset toimielinten suhteita määrittävät määräykset.

Siinä vaiheessa, kun sopimusmuutosten luonne ja laajuus täsmentyvät, on erikseen harkittava sitä, onko muutokset tarkoituksenmukaisinta toteuttaa täysin uudella perussopimuksella, jolla kumottaisiin nykyiset perussopimukset.

Uuden sopimuksen hyväksyminen ja voimaantulo

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan mukaan unionin perussopimukseen tehtävät muutokset tulevat voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Tullakseen voimaan sopimusmuutokset on käytännössä hyväksyttävä kaikkien jäsenvaltioiden kansallisissa parlamenteissa (sekä eräissä jäsenvaltioissa myös kansanäänestyksessä). Kielteinen kanta yhdessäkin jäsenvaltiossa estää muutosten voimaantulon kaikkien muidenkin jäsenvaltioiden osalta.

Ottaen huomioon unionin jäsenvaltioiden lukumäärän kasvu, kaavailtujen muutosten pitkälle menevä luonne sekä aikaisemmat kokemukset sopimusmuutosten hyväksymisestä jäsenvaltioiden kansanäänestyksissä, on mahdollista, ettei yksi tai useampi jäsenvaltio hyväksyisi konventin ja hallitusten välisen konferenssin tuloksena syntyvää uutta perussopimusta nykyisen unionisopimuksen 48 artiklan mukaisesti. Tätä taustaa vasten konventissa on noussut esiin kysymys siitä, voisiko uusi perussopimus unionisopimuksen 48 artiklan yksiselitteisestä sanamuodosta huolimatta tulla voimaan myös yhden tai useamman jäsenvaltion jättäessä sen ratifioimatta. Pääasiallisena perusteluna kaikkia jäsenvaltioita koskevasta ratifiointivaatimuksesta poikkeamiselle on esitetty, ettei jäsenvaltioiden pienen vähemmistön pitäisi voida estää koko unionin kannalta tarpeellisten uudistusten toteuttamista.

Puheenjohtajiston ehdotuksessa ei oteta kantaa siihen, millä tavoin uusi perussopimus Euroopan perustuslaista hyväksyttäisiin ja miten se tulisi voimaan. Koska uuden sopimuksen hyväksymistä, ratifiointia ja voimaantuloa koskevaan kohtaan ei ole sisällytetty vaatimusta nykyisen unionisopimuksen 48 artiklan mukaisen menettelyn noudattamisesta, on ehdotusta kuitenkin tulkittava siten, ettei muitakaan hyväksymis- ja voimaantulotapoja ole suljettu pois.

Puheenjohtaja Prodin esityksessä unionin perustuslaiksi ehdotetaan järjestelmää, joka mahdollistaisi nykyisten perussopimusten kumoamisen ja uuden sopimuksen voimaantulon myös osan jäsenvaltioista jättäessä uuden sopimuksen ratifioimatta, mikäli jäsenvaltioiden huomattava enemmistö sen ratifioisi. Niiden jäsenvaltioiden, jotka jättävät uuden sopimuksen ratifioimatta, katsottaisiin esityksen mukaan päättäneen jättää unionin.

Prodin esityksessä väitetään, että mikäli kyseisille jäsenvaltioille tarjotaan unionin kanssa tehtävään kansainväliseen sopimukseen perustuvaa erityisjärjestelyä, menettelyä voitaisiin pitää kansainvälisen oikeuden mukaisena. Tämä näkemys on kuitenkin Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen ja kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden valossa kyseenalainen. Näiden mukaan monenvälisen valtiosopimuksen muuttaminen vaatii kaikkien sopimuspuolten hyväksymisen.

Myös poliittisesti puheenjohtaja Prodin esitykseen sisältyvä "pakkoeroaminen" olisi todennäköisesti useiden jäsenvaltioiden kannalta huomattavan ongelmallinen, ja sen vaikutukset voisivat olla arvaamattomat. Esitys merkitsisi poikkeamista Euroopan yhdentymisen taustalla olevista peruslähtökohdista. Lisäksi "pakkoeroamisella" olisi yleisteen integraatiokehitykseen liittyviä haitallisia vaikutuksia kuten usean rinnakkaisen järjestelmän syntyminen.

Suomen kantoja:

Suomi suhtautuu kielteisesti esitettyihin kaavailuihin siitä, että jäsenvaltio voisi joutua eroamaan tai sen katsottaisiin eroavan Euroopan unionin jäsenyydestä, mikäli se ei ratifioi uutta perustuslaillista sopimusta.

Muutokset nykyisiin perussopimuksiin tai näiden sopimusten kumoaminen ja uuden sopimuksen voimaantulo voivat tapahtua vain SEU 48 artiklan perusteella, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Jonkun tai joidenkin jäsenvaltioiden ollessa kykenemättömiä ratifioimaan sopimusmuutokset tai uuden sopimuksen, näiden voimaantulo tulee mahdollisuuksien mukaan toteuttaa uuteen sopimukseen sisällytettävillä erityisjärjestelyillä.

Uuden sopimuksen muuttamismenettely tulevaisuudessa

Kysymys uuden perussopimuksen muuttamiseen tulevaisuudessa noudatettavasta menettelystä liittyy läheisesti kysymykseen uuden sopimuksen eri osien keskinäisistä suhteista. Konventin puheenjohtajiston ehdotuksessa ei ole otettu nimenomaista kantaa sopimusta koskevaan muuttamismenettelyyn, mutta useissa muissa yhteyksissä on esitetty, että ainakin sopimuksen muita kuin luonteeltaan perustuslaillisia määräyksiä tulisi voida muuttaa yksinkertaisemmassa menettelyssä. Tällä voidaan tarkoittaa näiden sopimusmääräysten hyväksymistä esimerkiksi unionin toimielinten tai jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksellä ilman ratifiointia. Vaihtoehtoisesti voitaisiin ajatella, että sopimusmuutokset hyväksyttäisiin unionin toimielimissä tai jäsenvaltioiden hallitusten edustajien kesken erikseen määriteltävällä vahvistetulla määräenemmistöllä ja ratifioitaisiin tämän jälkeen jokaisessa jäsenvaltiossa. On esitetty myös pidemmälle meneviä ratkaisuja, joiden mukaan kaikkia uuden perussopimuksen määräyksiä voitaisiin tulevaisuudessa muuttaa ilman jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

Niiden vaihtoehtojen yhteydessä, joissa sopimusmuutokset eivät edellyttäisi kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyyttä, nousee esiin kysymys muutokset hyväksymättä jättävien jäsenvaltioiden mahdollisuudesta tai velvollisuudesta luopua unionin jäsenyydestä.

Erillinen kysymys on se, pitäisikö uuteen perussopimukseen sisällyttää määräys jäsenvaltion päätöksellä tapahtuvasta vapaaehtoisesta eroamisesta sekä tällaisen eroamisen institutionaalisista seurauksista. Konventin puheenjohtajiston alustavaan ehdotukseen sisältyy tätä koskeva artiklaluonnos.

Suomen kantoja:

Suomi katsoo, että luonteeltaan perustuslaillisten määräysten muuttamisen osalta tulee jatkossakin edellyttää, että kaikki jäsenvaltiot hyväksyvät muutokset ja ratifioivat ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Muiden perussopimuksen määräysten osalta muutokset voitaisiin harkita tehtäväksi yksinkertaisemmassa menettelyssä. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi jäsenvaltioiden hallitusten edustajien yksimielisellä päätöksellä ilman ratifiointivelvoitetta tai jäsenvaltioiden hallitusten edustajien vahvistetulla määräenemmistöllä tehtävällä päätöksellä, johon liittyisi kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointi. Ensin mainitussa tapauksessa tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että eduskunnan päätöksiä koskevat vaikutusmahdollisuudet turvataan asianmukaisesti.

Suomi ei kannata uuteen sopimukseen otettavaa määräystä, jonka mukaan jäsenvaltio saattaisi olla velvoitettu eroamaan unionista, jos se ei tulevaisuudessa hyväksy sopimusmuutoksia.

Suomi voi sen sijaan harkita sitä mahdollisuutta, että tulevaan sopimukseen sisällytettäisiin määräys, jonka mukaan jäsenvaltio voi vapaaehtoisesti erota unionista.

Ahvenanmaa-pöytäkirjan asema uudessa sopimusjärjestelmässä on turvattava sekä sisällöllisesti että muuttamismenettelyjen osalta