

HALLITUSTENVÄLINEN KONFERENSSI 2007

Kesäkuun 2007 Eurooppa-neuvoston hyväksymä toimeksianto hallitustenväliselle konferenssille

Eurooppa-neuvosto päätti lauantaina 23. kesäkuuta kutsua koolle hallitustenvälisen konferenssin (HVK) neuvottelemaan Euroopan unionin sopimusuudistuksesta. Eurooppa-neuvosto hyväksyi myös HVK:lle yksityiskohtaisen toimeksiannon, joka määrittelee käytännössä sopimusuudistuksen keskeisen sisällön. HVK:n toimeksianto sisällytettiin Eurooppa-neuvoston päätelmien liitteeksi.

Eurooppa-neuvosto päätti, että vuoden 2004 hallitustenvälisessä konferenssissa neuvotellun EU:n perustuslakisopimuksen sisältämät keskeiset uudistukset toteutetaan hyväksymällä uudistussopimus, jolla muutetaan nykyistä unionisopimusta ja EY-sopimusta, jonka uudeksi nimeksi tulee sopimus Euroopan unionin toiminnasta. Unionisopimuksen osalta HVK:n toimeksianto määrittelee ne vuonna 2004 sovitut uudistukset, jotka sisällytetään uudistussopimukseen. EY-sopimuksen osalta taas toteutetaan kaikki ne vuonna 2004 sovitut sisältöuudistukset, joita toimeksiannossa ei nimenomaisesti määrätä poistettaviksi tai muutettaviksi.

HVK:n onnistumisen kannalta oli keskeistä, että Eurooppa-neuvosto pääsi yhteisymmärrykseen selkeästä toimeksiannosta, johon jo kirjattiin sopimuksen sisältöä koskevat poliittiset ratkaisut. Tämä myös auttaa tavoitteessa saada uudistussopimus voimaan ennen kesäkuun 2009 Euroopan parlamentin vaaleja.

Toimeksianto vastaa sisällöltään pääosin Suomen tavoitteita. Vaikka sopimuksen rakenteen osalta tehtiin muutoksia perustuslakisopimukseen nähden ja yhdestä yhtenäisestä perustamissopimuksesta luovuttiin, niin Suomen keskeisimpinä pitämät sisältöuudistukset pitkälti säilytettiin.

Suomen tavoitteiden mukaisesti Eurooppa-neuvosto päätti, että toimielinratkaisua ei avata uudelleen neuvotteluille, vaan perustuslakisopimuksen sisältämät uudistukset säilytetään pääpiirteissään. Ainoat muutokset koskevat neuvoston uuden äänestysjärjestelmän käyttöönoton lykkäämistä ja unionin ulkoministerin nimen muuttamista unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaksi edustajaksi.

Suomen tavoitteena oli, että sopimusuudistus parantaa unionin toiminnan johdonmukaisuutta ja päätöksenteon tehokkuutta. Tämän kannalta oli tärkeää, että Eurooppa-neuvosto päätti Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymistä lukuun ottamatta säilyttää kaikki määräenemmistöpäätöksenteon laajentamista koskevat uudistukset, ja että oikeus- ja sisäasiat siirrettiin kokonaisuudessaan EY-sopimukseen. Suomen ensisijaisena tavoitteena oli, että myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat määräykset olisi sijoitettu samaan perussopimukseen muiden unionin politiikka-alojen kanssa. Eurooppa-neuvosto päätti säilyttää määräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta jatkossakin unionisopimuksessa, mutta totesi samalla, että unionin toiminta pohjautuu jatkossa kahdelle sopimukselle, joilla on yhtäläinen arvo. Keskeistä on, että unionin yksi yhtenäinen oikeushenkilöllisyys ja ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat sisältöuudistukset toteutettiin.

Perusoikeuksien osalta kesäkuun Eurooppa-neuvosto päätti sisällyttää EU-sopimukseen viittauksen perusoikeuskirjaan. Suomen tavoitteiden mukaisesti perusoikeuskirja määriteltiin oikeudelliselta sitovuudeltaan perussopimukseen verrattavaksi rajaamatta sen sisältöä tai soveltamisalaa vuonna 2004 sovitusta. Jotta tämä ratkaisu oli mahdollinen, Yhdistyneelle kuningaskunnalle annettiin erityisasema koskien perusoikeuskirjan soveltamista kansallisiin viranomaisiin.

Suomen tavoitteita vastaa myös se, että sopimukseen lisätään perustuslakisopimuksen mukainen oikeusperusta, joka mahdollistaa unionin liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Suomi olisi pitänyt parempana, että liittymisestä olisi voitu päättää neuvostossa määräenemmistöllä. Eurooppa-neuvosto päätyi kuitenkin siihen, että neuvoston on hyväksyttävä liittyminen yksimielisesti ja päätös on hyväksyttävä kansallisten menettelyjen mukaisesti kaikissa jäsenmaissa.

HVK:n aikataulu ja työtavat

Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuussa, että HVK kutsutaan koolle heinäkuun 2007 loppuun mennessä ja että se pyritään saamaan päätökseen mahdollisimman pian, viimeistään vuoden loppuun mennessä. Tavoitteena on saada uudistussopimus voimaan ennen kesäkuun 2009 Euroopan parlamentin vaaleja. HVK:ta johtavat valtion- tai hallitusten päämiehet yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvoston jäsenten avustamina. Komission edustaja osallistuu HVK:hon. Euroopan parlamentti on kiinteästi mukana työskentelyssä. Tasavallan presidentti asetti Suomen HVK-neuvotteluvaltuuskunnan 29.6.2007.

HVK avattiin virallisesti ministeritason kokouksessa 23.7.2007. Kokouksessa puheenjohtajamaa Portugali totesi, että sen tavoitteena on HVK saaminen päätökseen 18.–19.10. Lissabonissa pidettävän epävirallisen päämiestapaamisen yhteydessä. Muut jäsenmaat, komissio ja Euroopan parlamentti tukivat puheenjohtajamaan aikataulua. HVK:n avajaisistunnon yhteydessä jaettiin puheenjohtajamaan ehdotus uudistussopimukseksi sekä siihen liitettäviksi pöytäkirjoiksi ja julistuksiksi. Ehdotus on tehty HVK:n toimeksiannon pohjalta. Sopimusehdotus, kuten kaikki muutkin HVK-asiakirjat, ovat julkisia asiakirjoja. Ranskankielinen toisinto on tässä vaiheessa ainoa juristi-lingvistien tarkastama toisinto. Juristilingvistit viimeistelevät kaikki toisinnot lokakuun päämieskokouksen jälkeen. Suomenkielistä toisintoa uudistussopimuksesta ja sen pöytäkirjoista ei ole vielä saatu.

Pääosa työstä tehdään oikeudellisten asiantuntijoiden ryhmässä, joka käy yksityiskohtaisesti läpi puheenjohtajamaan sopimusehdotuksen neuvoston oikeudellisen yksikön pääjohtajan Jean-Claude Pirisin johdolla. Ryhmän ensimmäinen kokous pidettiin 24.–25.7.2007 ennen kesälomataukoa. Ryhmä tekee työtä hyvin intensiivisesti aikavälillä 29.8.–13.9. Ehdotuksen ensimmäinen lukeminen pyritään saamaan valmiiksi viimeistään 6.9., jonka jälkeen alkaa ehdotuksen toinen lukeminen. Epävirallisessa ulkoministerikokouksessa 7.–8.9. puheenjohtaja antaa yleisen tilannekatsauksen ja asia on mahdollisesti myös esillä 15.10. yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvoston kokouksen yhteydessä.

Puheenjohtajamaan ajatuksena on, että poliittiset päätökset sisältyvät jo HVK:n toimeksiantoon, jota tulee noudattaa hyvin tarkasti. Neuvottelut pyritään pitämään teknisellä tasolla. Oikeudellisten asiantuntijoiden ryhmän puheenjohtaja totesi ensimmäisessä kokouksessa, että HVK:n toimeksiannosta poiketaan vain, jos kaikki jäsenmaat ovat tästä ehdottoman yksimielisiä. Puheenjohtajamaa ei ole ennakoanut, miten mahdolliset juristiryhmässä auki jäävät tulkintaerimielisyydet ratkaistaan. Virkamiestason yhteyshenkilöiden (*focal points*) ryhmää ei ole perustettu, mutta yhteyshenkilöitä saatetaan tarvittaessa käyttää.

Puheenjohtajamaan sopimusluonnos

Sopimuksen rakenne

Puheenjohtajan luonnoksessa määrätään toimeksiannon mukaisesti, että unionin toiminta pohjautuu kahdelle eri perussopimukselle, joilla on yhtäläinen arvo. EU-sopimuksen osalta sopimuksen rakenne on määritelty sangen yksityiskohtaisesti HVK-toimeksiannossa. EY-sopimuksen osalta rakennetta ei ole kuvattu toimeksiannossa yhtä yksiselitteisesti. Sopimuksen rakennetta koskevassa tarkastelussa ei ole ilmennyt toimeksiannosta selkeästi poikkeavia ratkaisuja tai muita ongelmia, joiden perusteella rakennetta koskevia perusratkaisuja tulisi esittää muutettavaksi.

Artiklojen sijoittaminen sopimukseen on toteutettu mandaatin pohjalta, mutta siinä, mihin kohtaan sopimusta tai artiklaa määräys sijoitetaan, on sopimusluonnosta tehtäessä käytetty jonkin verran harkintaa. Koska eurooppaoikeudessa sovellettavan systemaattisen tulkintametodin kannalta myös määräyksen sijainnilla sopimuksessa on merkitystä sille annettavan tulkinnan kannalta, rakennetta koskevalla uudistuksilla voi olla merkitystä yksittäisten määräysten tulkintaan.

Toimeksianto määrittelee, että nykyisen III pilarin alaiset politiikka-alat, eli poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa, siirretään SEY:n IV osastoon niin, että oikeus- ja sisäasioita koskevat määräykset muodostavat yhden kokonaisuuden. Ulkoista toimintaa koskevat määräykset jaetaan toimeksiannon mukaan sen sijaan kahteen eri sopimukseen. Erityisen keskeisenä kysymyksenä voidaan rakenteen kannalta pitää sitä, minkälainen oikeudellinen painoarvo tulisi antaa päätökselle sijoittaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP) koskevat määräykset EU-sopimukseen erilleen unionin muista politiikka-aloista.

Unionille luodaan puheenjohtajan ehdotuksessa toimeksiannon mukaisesti yksi yhtenäinen oikeushenkilöllisyys. Tältä osin harkinnanvaraista on kuitenkin se, minkälainen painoarvo tulee antaa kesäkuun Eurooppa-neuvostossa sovituille yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja unionin oikeushenkilöllisyyttä koskeville julistuksille. Suomen lähtökohtana on, ettei julistuksilla ole oikeudellista merkitystä.

Sopimus sisältää myös määräyksiä, joilla pyritään siihen, että samat menettelyt tulevat sovellettaviksi molempien sopimusten kattamille aloille. Ratkaistavaksi tulee, voidaanko EY-sopimukseen sijoitettavien horisontaalisten määräysten (kuten unionin toiminnan avoimuus tai syrjinnän kieltä) jatkossakin katsoa kattavan automaattisesti myös EU-sopimukseen sijoitettu YUTP. Suomen lähtökohtana on, että myös YUTP kuuluu horisontaalimääräysten soveltamisalaan.

Merkittävää on, että YUTP:n osalta luonnos sisältää erillisen oikeusperustan tietosuojaan liittyen. EY-sopimuksen tietosuoja koskevassa oikeusperustamääräyksessä on vastaava raja. Erillisestä tietosuoja koskevasta oikeusperustasta määrätään HVK-toimeksiannossa, ja tältä osin kirjausten voidaan katsoa noudattavan toimeksiantoa. Toisenlainen ratkaisu on valittu esimerkiksi unionin toiminnan avoimuutta koskevan määräyksen kohdalla, jossa artiklan soveltumisesta YUTP:n osalta ei ole erillistä mainintaa. Nykyään unionisopimuksessa on selkeä viittaus siihen, että avoimuutta koskeva SEY 255 artikla soveltuu myös YUTP-asioihin sekä rikosoikeudelliseen ja poliisiyhteistyöhön. Perustuslakisopimuksessa vastaavia määräyksiä ei sopimuksen yhtenäisen rakenteen vuoksi tarvittu. Näiden määräysten soveltuminen on varmistettava sopimusta valmisteltaessa.

Puheenjohtajan luonnoksessa on useita kohtia, joiden nojalla voidaan päätellä, että yleisesti sovellettavat mutta EY-sopimukseen sijoitetut määräykset soveltuisivat YUTP:aan, ellei niiden

soveltavuutta ole erikseen pois suljettu tai annettu YUTP-alaa koskevia erityisiä sisällöllisiä määräyksiä.

Toimeksiannon mukaan uudistus sopimuksessa luovutaan perustuslakisopimuksessa omaksutusta säädösnimikkeitä koskevasta uudistuksesta. Muutoksella on vaikutusta siihen, millä tavoin oikeusperustamääräykset kirjoitetaan. Siinä missä perustuslakisopimuksessa pääsääntöisesti määriteltiin, mitä lainsäädäntöinstrumenttia lainsäätäjän on kunkin toimen kohdalla sovellettava, puheenjohtajan luonnoksessa on joissakin kohdin jäänyt määrittelemättä käytettävä säädöstyyppi (asetus, direktiivi, päätös). Ellei toimeksiannosta muuta ilmene, tulisi lähtökohtana olla, että perustuslakisopimuksessa määritelty säädöstyyppi kirjataan myös uudistus sopimukseen.

Toimeksiannon mukaan hierarkia lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten ja muiden kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten välillä toteutetaan perustuslakisopimuksen mallin mukaisesti, vaikka säädösten nimissä palataankin nykysopimusten mukaisiin nimiin. Toimeksianto ei määrittele tarkemmin, kuinka hierarkia toteutetaan. Puheenjohtajan ehdotuksessa hierarkia toteutetaan lisäämällä sopimukseen perustuslakisopimuksen mukaiset uudet määräykset säädösvallan siirrosta ja täytäntöönpanosäädöksistä. Päätösten osalta voidaan kuitenkin katsoa, ettei perustuslakisopimuksen mukainen erottelu lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoinstrumentteihin täysin toteudu. Siinä missä päätökset voivat nykysopimusten mukaan olla sekä lainsäädäntö- että täytäntöönpanosäädöksiä, perustuslakisopimuksessa ne määriteltiin ei-lainsäädäntöinstrumentteiksi. Ehdotus ei toimeksiannon mukaisesti sisällä tätä erottelua. Suomi katsoo, että erottelu lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoinstrumentteihin voidaan toteuttaa toimeksiannon puitteissa.

Puheenjohtaja esittää uudistus sopimukseen erillistä johdantoa. Toimeksiannossa ei määrätä erityisestä johdanto-osasta eikä sen sisällöstä, mutta toisaalta johdantotekstin sisältö ei ole ongelmallinen. Uudistus sopimus sisältää omat loppumääräykset, jotka koskevat sopimuksen voimassaoloa (toistaiseksi) sekä olemassa olevien pöytäkirjojen ja Euratom-sopimuksen muutoksia, jotka sisällytetään pöytäkirjoihin 11 ja 12. Unionisopimuksen ja EY-sopimuksen artiklojen uudelleennumerointi toteutetaan sisällyttämällä uudistus sopimukseen uudelleennumerointia koskeva vastaavuustaulukko. Ratifiointia, voimaantuloa ja todistusvoimaisia kieliä koskevat määräykset ovat samantyyppiset kuin aiemmissa perussopimusten muutoksissa; voimaantulon tavoitepäivämääränä on 1.1.2009, mutta edellytyksenä kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointi. Unionisopimus sisältää perustuslakisopimuksen mukaiset määräykset sopimusten tavanomaisesta ja yksinkertaistetusta muuttamismenettelystä. Toimeksiannon mukaisesti sopimuksessa todetaan nimenomaisesti, että unionin toimivaltuuksia voidaan sekä lisätä että vähentää sopimuksen tavanomaisessa muuttamismenettelyssä.

Toimeksianto on unionisopimuksen ja EY-sopimuksen loppumääräyksiin tehtävien muutosten osalta melko avoin. Puheenjohtajan ehdotuksessa esitetty ratkaisumalli ei ole ainoa mahdollinen, mutta se ei sisällä ongelmallisia määräyksiä. Unionisopimukseen sisällytetään uusi alueellista soveltamisalaa koskeva määräys ja todetaan, että alueellista soveltamisalaa koskevat tarkemmat määräykset sisältyvät EY-sopimukseen. EY-sopimuksen mukaan sopimuksia (unionisopimus ja EY-sopimus) sovelletaan Ahvenanmaahan Suomen, Ruotsin ja Itävallan liittymisasiakirjan 2 pöytäkirjan, joka koskee Ahvenanmaata, mukaisesti. Määräykset ovat hyväksyttävissä.

Toimielimet

Kesäkuun Eurooppa-neuvosto päätti sisällyttää perustuslakisopimuksen toimielimiä koskevat uudistukset, kuten neuvoston uudet äänestys säännöt ja puheenjohtajuusjärjestelmä, komission kokoonpanon muuttaminen, uusi Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan virka ja Euroopan

parlamentin paikkajakoa koskevat periaatteet, pääpiirteissään sellaisenaan uudistus sopimukseen. Ainoat sisältömuutokset koskevat neuvoston äänestysjärjestelmää ja EU:n ulkoministerin nimikkeen muuttamista unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaksi edustajaksi. Lisäksi osana rakennetta koskevaa ratkaisua päätettiin, että perustuslakisopimuksen I osassa olleista toimielimiä koskevista määräyksistä vain keskeisimmät sijoitetaan EU-sopimukseen, ja muut toimielinmääräykset sijoitetaan sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta.

Puheenjohtajamaan sopimusluonnos vastaa HVK:n toimeksiantoa. EU-sopimukseen on kirjattu kesäkuussa sovitusti, että neuvoston päätöksenteossa siirrytään kaksoisenemmistöjärjestelmään 1.11.2014, eikä perustuslakisopimuksen mukaisesti 1.11.2009. Pöytäkirjaan 10, joka koskee toimielimiin sovellettavia siirtymämääräyksiä, on kirjattu mahdollisuus pyytää Nizzan äänestysääntöjen käyttöä 1.11.2014 ja 31.3.2017 välisenä aikana. Julistukseen 4 sisältyy nk. Ioanninan kompromissi kesäkuussa sovitussa muodossa siten, että 1.4.2017 alkaen menettelyn käynnistämiseen riittää 55 %:ia määrävähemmistöön vaadittavista jäsenmaista tai väestöstä kun perustuslakisopimuksen mukaan siihen vaadittiin 75 %:ia. Ioanninan kompromissin mukaan neuvoston tulee pyrkiä laajempaan yhteisymmärrykseen kohtuullisessa ajassa ja tuottamatta haittaa pakottavien määräaikojen soveltamiselle, mikäli määrävähemmistöön jääneet ilmoittavat vastustavansa päätöksen tekemistä määräenemmistöllä.

Yksi jäsenmaa on esittänyt, että Ioanninan kompromissi siirrettäisiin julistuksesta sopimustekstiin. Mikäli asia nousee vielä esille, Suomen kantana on, ettei kompromissia tulisi siirtää julistuksesta sopimustekstiin. HVK:n toimeksianto (kohta 13) on asian osalta selkeä. On myös huomioitava, että Ioanninan kompromissi on nykyisinkin julistuksen muodossa. Kompromissi on luonteeltaan enemmänkin poliittinen, eikä se sisällä esim. mitään aikarajoja laajemman yhteisymmärryksen etsimiselle neuvostossa. Ioanninan kompromissiin on vedottu vain kerran sen jälkeen kun se otettiin käyttöön vuoden 1995 laajentumisen yhteydessä. Suomen yhtenä keskeisenä tavoitteena on unionin päätöksenteon tehostaminen. Ioanninan kompromissin siirtäminen sopimustekstiin voisi lisätä siihen vetoamista, mikä puolestaan hidastaisi unionin päätöksentekoa.

Toimeksiannon nimenomaisen määräyksen mukaan unionisopimukseen sisällytetään erityinen määräys, jonka mukaan unionin tuomioistuimella ei ole YUTP-määräyksiä koskevaa toimivaltaa siinä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta. Tuomioistuimen toimivallan rajoittamista YUTP:n alalla koskeva määräys sisältyy myös EY-sopimukseen. Unionisopimukseen sisällytettyä määräystä on mukautettu hieman toimeksiantoon verrattuna. Toimeksiantoon sinänsä perustuva ratkaisu merkitsee päällekkäistä sääntelyä, ja on mahdollista, että mainittujen määräysten toisistaan hieman poikkeavat muotoilut vaikuttaisivat tuomioistuimen toimivallan arvioimiseen esimerkiksi niiltä osin kuin se koskee mahdollisuutta antaa lausuntoja kansainvälisistä sopimuksista. Suomi katsoo, että sopimustekstin tulee tältä osin vastata toimeksiantoa.

Tuomioistuimen toimivaltaa YUTP:n alalla koskevat rajoitukset merkitsevät myös sitä, että tuomiovallan ulkopuolelle jää muun muassa niiden erityissäädösten tulkinta ja laillisuuden varmistaminen, jotka koskevat tietosuojaa YUTP:n alalla. Tätä voidaan pitää puutteena, koska kysymyksessä ovat muista YUTP:n alan toimista poiketen lainsäädäntötoimet.

Alakohtainen tarkastelu

Alakohtaisessa tarkastelussa keskitytään meneillään oleviin HVK-neuvotteluihin. Siten muistiossa on keskitytty siihen, onko perustuslakisopimuksen sisältämät uudistukset toteutettu puheenjohtajamaan sopimusluonnoksessa HVK-toimeksiannossa määritellyllä tavalla.

Politiikka-alakohtaisessa tarkastelussa on havaittu joitakin viittaus- ja muita teknisiä virheitä, joiden oikaisusta huolehditaan oikeudellisten asiantuntijoiden kokouksessa. Tällaisia tarkistustarpeita ei ole käsitelty tässä asiakirjassa tyhjentävästi niiden teknisen luonteen huomioon ottaen. Edellä on todettu, että uusista säädösnimikkeistä luovuttaessa uudistusopimuksessa on jäänyt perustuslakisopimuksesta poiketen avoimeksi käytettävissä oleva säädöstyyppi.

Perusoikeudet

Toimeksiannon mukaan EU-sopimukseen sisällytetään viittaus unionin perusoikeuskirjaan vuoden 2004 HVK:n hyväksymässä muodossa niin, että perusoikeuskirja määritellään oikeudelliselta asemaltaan perussopimukseen verrattavaksi ja se julkaistaan unionin virallisessa lehdessä. Eurooppa-neuvosto sopi yhdestä perusoikeuskirjan soveltamisalaan liittyvästä julistuksesta, Puolan yksipuolisesta julistuksesta sekä pöytäkirjasta, joka mahdollistaa Yhdistyneen kuningaskunnan erityisaseman koskien perusoikeuskirjan soveltamista kansallisiin viranomaisiin. Julistusten ja pöytäkirjojen tekstit sisältyivät toimeksiantoon eikä niistä ole enää tarkoitus neuvotella.

Kesäkuussa päätettiin myös, että sopimukseen lisätään perustuslakisopimuksen mukainen oikeusperusta, joka mahdollistaa unionin liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Kansainvälisiä sopimuksia koskevaan sopimusmääräykseen lisätään, että neuvosto hyväksyy unionin liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen yksimielisesti ja jäsenvaltiot ratifioivat päätöksen.

Puheenjohtajan sopimusluonnoksessa kesäkuussa määritellyt muutokset on toteutettu mandaatin mukaisesti. Neuvoston päätös liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei tule voimaan ennen kuin kaikki jäsenvaltiot ovat hyväksyneet päätöksen omien kansallisten menettelyjensä mukaisesti.

Puheenjohtajan ehdotuksessa perusoikeuskirjan teksti ja sen selitykset on sisällytetty perussopimukseen liitettäviin erillisiin julistuksiin. Perustuslakisopimuksessa perusoikeuskirja oli sisällytetty kokonaisuudessaan itse sopimukseen ja perusoikeuskirjan selitykset sisällytettiin erilliseen julistukseen.

Perusoikeuskirjan tekstin kohdalla toimeksianto viittaa vuonna 2004 hyväksytyyn versioon, joka julkaistaisiin virallisessa lehdessä. Lisäksi toimeksiannossa määrätään, että perustuslakisopimukseen liitetyt julistukset siirretään sellaisinaan vuoden 2007 HVK:n päätösasiakirjaan siltä osin kuin ne koskevat vuoden 2007 HVK:ssa käsiteltyjä määräyksiä. Tältä osin perusoikeuskirjan ja sen selitysten sisällyttämisellä julistuksiin on eroa, että selitykset sisältyivät perustuslakisopimuksen kohdalla julistukseen nro 12.

Perusoikeuskirjan tekstin sisällyttämisestä erilliseen julistukseen ei määrätä toimeksiannossa, joka kuitenkin muutoin sisältää lukuisia asiaa koskevia määräyksiä ja julistuksia. Myös tämän ratkaisun voidaan kuitenkin tulkita täyttävän toimeksianto sikäli, että sopimusteknisesti julistukset eivät ole osa sopimusta. Ratkaisua voidaan perustella myös perusoikeuskirjan näkyvyyden korostamisella.

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Toimeksiannon mukaan yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sijoitetaan jatkossakin EU-sopimukseen muista politiikka-aloista erilliseksi kokonaisuudeksi. Edellä käsitellään yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia kysymyksiä siltä osin kuin ne liittyvät sopimuksen rakenteeseen ja näiden määräysten sijoitteluun kahteen eri sopimukseen.

Toimeksiannossa sovittiin EU:n ulkoministerin nimikkeen muuttamisesta EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaksi edustajaksi. Sopimusluonnos noudattaa toimeksiantoa. Huomionarvoista on, että uusi nimike ei viittaa ainoastaan YUTP:aan vaan EU:n ulkosuhteisiin yleisemmin, millä voi olla merkitystä tulkittaessa korkean edustajan tehtäväkenttää ja roolia YUTP:ta laajemmin. Korkean edustajan tehtävään kuuluu YUTP:n johtamisen, muotoiluun osallistumisen ja toteuttamisen lisäksi EU:n koko ulkoisen toiminnan johdonmukaisuudesta huolehtiminen.

YUTP-määräyksiin lisätään toimeksiannon mukaisesti nk. koherenssimääräys, jonka mukaan YUTP perustuu erityispiirteistään huolimatta EU:n koko ulkoista toimintaa ohjaaville periaatteille ja sillä pyritään samoihin tavoitteisiin. Vastaava koherenssimääräys lisätään SEY:n ulkosuhdemääräysten alkuun sen varmistamiseksi, että koko EU:n ulkoinen toiminta kuuluu SEU:een sijoitetun yleisen määräyksen alaan. Suomen yleisen kannan mukaisesti koherenssimääräykset ovat kannatettavia.

Toimeksianto sisältää sekä sopimusmääräyksiä koskevia muutoksia unionisopimukseen että julistustekstin, joilla on tarkoitus tuoda esille YUTP:n erityispiirteitä. YUTP:n erityispiirteiden korostamisen ei ole määrä vaikuttaa toimielinten toimivaltuuksiin tai muutoinkaan YUTP-määräysten asiasisältöön vaan tuoda erityispiirteitä paremmin esille. Sopimusluonnoksen määräykset toimivallan luonteesta YUTP:ssa ja muista erityispiirteistä (Eurooppa-neuvoston ja neuvoston rooli sekä yksimielisyyspääsääntö, YUTP:ssä ei hyväksytä lainsäädäntöä, YUTP:n toimeenpano, Euroopan parlamentin ja komission erityinen rooli ja tuomioistuimen toimivalta) vastaavat toimeksiantoa ja ottavat huomioon perustuslakisopimuksen muotoilut.

Unionin laajentuminen

Uusien valtioiden liittymistä unioniin koskevan artiklan tarkistettu sanamuoto sisältyy Eurooppa-neuvoston hyväksymään toimeksiantoon. Artiklan otsikoksi sovittiin Unioniin liittymistä koskevat vaatimukset ja menettely. Otsikko selkeyttää artiklan sisältöä. Artiklassa käytetty ilmaisu "periaatteet" muutetaan "arvoiksi". Artiklassa lisätään sitoumus unionin arvojen edistämiseen edellytykseksi jäsenyyden hakemiselle. Artiklaan lisätään myös velvoite ilmoittaa jäsenyyshakemuksesta unionimaiden kansallisille parlamenteille, millä vahvistetaan kansallisten parlamenttien muodollista asemaa jäsenyyssopimuksissa. Lopuksi artiklaan lisätään myös virke, jonka mukaan Eurooppa-neuvoston sopimat unioniin liittymistä koskevat vaatimukset otetaan huomioon. Lisäys vahvistaa laajentumista koskevien Eurooppa-neuvoston päätelmien muodollista asemaa, mutta niiden oikeudellisen asema ei muutu. Päätelmät on nykytilanteessakin otettu huomioon sanotulla tavalla. Unionin laajentumista koskeva artikla vastaa toimeksiantoa ja on Suomen hyväksyttävissä.

Kansalliset parlamentit ja toissijaisuusperiaatteen valvonta

Toimeksiannon mukaisesti kansallisten parlamenttien asemaa vahvistetaan toissijaisuusperiaatteen valvonnassa. Puheenjohtajamaan sopimusluonnokseen liitettyä pöytäkirjaa 1 kansallisten parlamenttien asemasta EU:ssa ja pöytäkirjaa 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta on mukautettu toimeksiannon mukaisesti. Toissijaisuusperiaatteen ennakovalvonnassa pidennetään parlamenttien reagointiaikaa kuudesta kahdeksaan viikkoon ja lisätään valvontamenettelyyn uusi vaihe. Uuden menettelyn mukaan neuvosto ja Euroopan parlamentti tarkastelevat toissijaisuusperiaatteen toteutumista ennen tavanomaisen lainsäätämisyjärjestyksen ensimmäisen käsittelyn päättämistä tilanteessa, jos komissio on päättänyt pitää säädösehdotuksensa ennallaan, vaikka parlamentit ääntensä yksinkertaisella enemmistöllä

katsovat sen toissijaisuusperiaatteen vastaiseksi. Jos 55 % jäsenmaista tai Euroopan parlamentin yksinkertainen enemmistö katsoo, ettei ehdotus ole toissijaisuusperiaatteen mukainen, ehdotuksen käsittely päättyy.

Eurooppa-neuvosto päätti myös lisätä unionisopimukseen uuden yleisen kansallisten parlamenttien roolia koskevan artiklan. Tältäkin osin sopimusluonnos vastaa toimeksiantoa.

Sisämarkkinat ja kilpailusäännöt

Sisämarkkinoita koskevan luvun osalta sopimukseen on tehty toimeksiannon mukaisesti perustuslakisopimuksen sisältämät muutokset. Unionin tavoiteartiklaa on muutettu Eurooppa-neuvoston toimeksiannon mukaisesti siten, että sisämarkkinoiden luomisen ei erikseen mainita sisältävän aluetta, jossa kilpailu on vapaata ja vääristymätöntä. Tästä on kuitenkin erillinen julistus, jossa todetaan, että tavoiteartiklan maininta sisämarkkinoista sisältää järjestelmän, jolla taataan vapaa ja vääristymätön kilpailu. Suomi lähtee siitä, että perustuslakisopimukseen tehdyllä muutoksella ei ole käytännön merkitystä, sillä kilpailusääntöjen vahvistamisen todetaan unionin toimivaltaa koskevassa artiklassa kuuluvan unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Maatalous ja kalastus

Sopimusluonnoksessa nostetaan kalastus perustuslakisopimuksen mukaisesti maatalouteen rinnastettavaksi asiakokonaisuudeksi. Siinä missä osaston otsikko on perustuslakisopimuksen mukainen, noudattaa sen sijoittelu nykysopimusta. Sijoittelun osalta ei ole kuitenkaan ilmennyt erityistä syytä vastustaa puheenjohtajan ehdotusta.

Maatalouden osalta siirrytään pääsäännön mukaisesti nykyisin sovellettavasta kuulemismenettelystä perustuslakisopimuksen mukaiseen yhteispäätösmenettelyyn. Tästä säännöstä poikkeuksen muodostavat kuitenkin hintoja, tukia, maksuja ja määrällisiä rajoitteita sekä kalastusmahdollisuuksien rajoittamista koskevat asiat, joista päätöksen tekisi jatkossakin neuvosto määräenemmistöllä komission ehdotuksesta. Puheenjohtajan sopimusluonnoksesta puuttuu kuitenkin määräys nykyisin maatalouden ja kalastuksen aloilla pääsääntöisesti sovellettavan kuulemismenettelyn kumoamisesta. Mikäli kyseistä määräystä ei erikseen kumota, jää kaksi päätöksentekomenettelyä voimaan rinnakkain. Kyseessä lienee luonnokseen jäänyt tekninen virhe.

Yleishyödylliset palvelut

Yleishyödyllisiä palveluita koskeva EY-sopimuksen määräys vastaa perustuslakisopimuksessa sovittuja muotoiluja teknisesti mukautettuna uudistusopimuksesta johtuvista ratkaisuista. Toimeksiannon mukaan yleishyödyllisistä palveluista tehdään myös pöytäkirja, jonka teksti sisältyy kokonaisuudessaan toimeksiantoon. Pöytäkirja täsmentää yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen osalta niiden tavoitteita ja jäsenmaiden roolia niiden järjestämisessä. Määräykset ovat Suomen hyväksyttävissä.

Oikeus- ja sisäasiat

Oikeus- ja sisäasioiden osalta toimeksiannossa määrätään perustuslakisopimuksen sisältämien keskeisten muutosten toteuttamisesta ml. pilarijaon poistuminen. Toimeksianto sisälsi kuitenkin joitakin erikseen määriteltyjä poikkeuksia vuoden 2004 HVK:n tulokseen.

Toimeksiannon mukaan oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeuden alalla koskeviin määräyksiä muutetaan perustuslakisopimukseen verrattuna siten että kansallisille parlamenteille annetaan rooli perheoikeutta koskevassa siirtymälausekkeessa. Tuomioiden vastavuoroista tunnustamista, rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevia vähimmäissääntöjä, Euroopan syyttäjänvirastoa ja poliisiyhteistyötä koskeviin hätäjarrumääräyksiin lisätään perustuslakisopimukseen verrattuna uusi mekanismi, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat edetä alan toimenpiteiden hyväksymisessä sopimuksen tiiviimpää yhteistyötä koskevia määräyksiä noudattaen. Oikeudellisen yhteistyön alalla puheenjohtajan sopimusluonnoksessa ei ole havaittu erityisiä ongelmia.

Sisäasioiden osalta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä sekä näiden ja komission välistä yhteistyötä koskevaan artiklaan on tehty toimeksiannon mukaisesti tarkennus, jonka mukaan jäsenvaltiot organisoivat keskenään kansallisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten välisen yhteistyön.

Toimeksiannon mukaisesti puheenjohtaja ehdottaa varojen jäädyttämistä terrorismin torjumiseksi koskevan määräyksen siirtämistä tulliliittoa koskevasta luvusta osaksi oikeus- ja sisäasioita käsittelevää lukua. Tältä osin huomattavaa on, että siirron seurauksena kyseisen artiklan nojalla hyväksytyihin toimenpiteisiin sovelletaan jatkossa Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Tanskan opt out – järjestelyjä. Artiklan siirtäminen on kuitenkin määritelty selkeästi toimeksiannossa. Suomen kannalta tärkeintä on, että artikla toteutetaan sisällöllisesti puheenjohtajan esittämässä muodossa perustuslakisopimuksen mukaisena.

Toimeksiannon mukaan Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia koskevan pöytäkirjan soveltamisalaa laajennetaan siten, että se kattaa Yhdistyneen kuningaskunnan osalta rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön. Suomen kannalta laajennus ei ole erityinen ongelma, vaikka yleisesti ottaen se aiheuttaa oikeudellisia tulkintaongelmia.

Liikenne ja Euroopan laajuiset verkot

Toimeksiannossa ei ole erityisiä määräyksiä liikenteestä tai Euroopan laajuisista verkoista. Uudistussopimuksen määräykset vastaavat yleisesti perustuslakisopimuksen määräyksiä.

Immateriaalioikeudet

Uudistussopimuksen määräykset teollisoikeuksia koskevasta eurooppalaisesta suojasta vastaavat perustuslakisopimuksen määräyksiä. Toimeksiannon mukaan määräys tuomioistuimen toimivallan laajentamisesta koskemaan eurooppalaista teollisoikeudellista suojaa koskevia riitoja säilytetään EY-sopimuksen nykyisen määräyksen mukaisena. Uudistussopimusluonnoksessa ehdotettu päätöksentekomenettely ei ole nykyisistä eikä perustuslakisopimuksen mukainen. Ratkaisulla ei ole ilmeisestikään suurta käytännön merkitystä, mutta kirjaustapa on tarpeen vielä tarkistaa.

Talous- ja rahapolitiikka

Talous- ja rahapolitiikkaa koskevat artikkelit ovat uudistussopimuksessa perustuslakisopimuksen ja toimeksiannon mukaisia, eikä niihin ole Suomella huomautettavaa eräitä teknisiä kysymyksiä lukuun ottamatta.

Energia

Uudistussopimuksen energiaa koskeviin määräyksiin on tehty toimeksiannon mukaiset muutokset eli artikkelin johdantoon on lisätty viittaus jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuunhenkeen sekä uusi energiaverkkojen yhteen liittämistä koskeva alakohta. Määräykseen, joka koskee toimenpiteitä, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, lisätään toimeksiannon mukaisesti viittaus jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuunhenkeen ja tiettyjen tuotteiden saatavuusvaikeuksia osalta energian erityistapaukseen.

Sosiaaliturva

Toimeksiannon mukaisesti sosiaaliturvan koordinaatiossa siirrytään määräänemistöpäätöksiin ja päätöksentekoon lisätään hätäjarrumekanismi. Suomi on ollut jo aiemmin valmis hyväksymään siirtymisen määräänemistöpäätöksiin.

Uudistussopimuksella ei kumota jäsenvaltioiden liittymissopimuksia, joten Suomen liittymissopimukseen sisältyviin työeläkejärjestelmään (TEL) liittyviin määräyksiin ei tehdä muutoksia nykytilaan verrattuna.

Työllisyys

Uudistussopimuksen työllisyyttä koskevat määräykset vastaavat sisällöllisesti toimeksiantoa ja perustuslakisopimuksessa hyväksytyjä uudistuksia.

Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio

Taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota koskeviin artikloihin on tehty perustuslakisopimuksen mukaiset muutokset yhtä lukuun ottamatta. Puheenjohtajan ehdotuksesta puuttuu EY-sopimuksen 159 artiklan kohdalla viittaus alueelliseen koheesioon, joka on tarpeen siihen lisätä.

HVK:n toimeksiantoon ei sisälly sopimusrakenteesta johtuvana ratkaisuna viittausta Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirjan harvaa asutusta koskevan pöytäkirjan 6 liitteeseen 1. Koheesiota koskevan 158 artiklan 3 kohtaan sisältyy kuitenkin nimenomainen maininta pohjoisimmista alueista, joiden väestötiheys on erittäin alhainen. Tämän maininnan voidaan käytännössä katsoa tarkoittavan liittymisasiakirjan liitteessä tarkoitettuja harvaan asuttuja alueita, jotka ovat sijaintinsa perusteella Euroopan unionin pohjoisimpia alueita. Tulkintaa vahvistaa vielä artikkelin 3 kohdassa mainitut kriteerit, joiden mukaan erityistä huomiota kiinnitetään muun ohella vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin. Suomen ja Ruotsin mainitut alueet täyttävät selvästi nämä kriteerit.

Tutkimus ja teknologian kehittäminen sekä avaruus

Tutkimusta ja teknologian kehittämistä koskevat määräykset vastaavat muotoilultaan perustuslakisopimuksessa hyväksytyjä määräyksiä vähäisiä teknisiä muutoksia lukuun ottamatta. Myös avaruuspolitiikkaa koskeva määräys perustuu perustuslakisopimuksen muotoiluun, mutta siihen on lisätty toimeksiannon mukaisesti täsmennys, jonka mukaan hyväksytyt toimenpiteet eivät saa johtaa jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamiseen. Artiklan loppuun on tehty kuitenkin myös uusi viittaus siitä, että kyseinen oikeusperusta on toissijainen suhteessa sopimuksen muihin määräyksiin. Lisäyksen perustelut ja tarve selvitetään.

Ympäristö

Tärkein muutos ympäristöpolitiikkaa koskeviin artikloihin liittyy siihen, että toimeksiannon mukaisesti ilmastonmuutoksen torjunta mainitaan puheenjohtajan luonnoksessa nimenomaisesti yhtenä kansainvälisen toiminnan tavoitteista. Lähtökohtaisesti täydennyksen voidaan katsoa olevan poliittinen eli sillä korostetaan ilmastohaasteen merkittävyyttä muuttamatta kuitenkaan toimivallanjakoa. Muutoin alan määräyksiin tehtävät muutokset vastaavat sisällöllisesti perustuslakisopimusta.

Velvollisuus sisällyttää ympäristönsuojelun vaatimukset unionin kaikkiin politiikkoihin sisältyy jatkossakin EY-sopimukseen. EU-sopimukseen sisällytetyn YUTP:n osalta on huomattava lisäksi, että ulkoisen toiminnan tavoitteissa mainitaan nimenomaisesti ympäristönsuojelun edistäminen. Ehdotetut muotoilut ovat Suomen hyväksyttävissä.

Koulutus, ammatillinen koulutus, nuoriso, urheilu ja kulttuuri

Koulutusta, ammatillista koulutusta, nuorisoa, urheilua ja kulttuuria koskevat määräykset vastaavat sisällöllisesti toimeksiantoa ja perustuslakisopimuksessa hyväksytyjä muotoiluja.

Kansanterveys ja terveystalvelut

Toimeksiannon mukaan kansanterveyttä koskeva artikla sisällytetään uudistussopimukseen sellaisena kuin se on perustuslakisopimuksessa. Toimenpiteet, jotka koskevat rajatylittävien vakavien terveysuhkien valvontaa, niistä hälyttämistä ja niiden torjumista siirretään kuitenkin kannustustoimenpiteiden hyväksymistä koskevaan kohtaan. Lisäksi sovittiin siitä, että HVK antaa julistuksen lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden laatu- ja turvallisuusvaatimuksia koskevien toimenpiteiden sisämarkkinanäkökohdasta. Julistusteksti on Suomen hyväksyttävissä.

Kansanterveyttä koskevaan sopimusmääräykseen päätettiin perustuslakisopimuksessa lisätä viittaus mielenterveyteen fyysisen terveyden ohella. Lisäys puuttuu puheenjohtajan ehdotuksesta. Koska tavoitteena on ollut perustuslakisopimuksen sisältämien uudistusten toteuttaminen, voidaan katsoa, ettei puheenjohtajan esittämä muotoilu tältä osin ole toimeksiannon mukainen. Suomi pitää tärkeänä, että määräys säilyy näiltä osin samana kuin perustuslakisopimuksessa.

Puheenjohtajan ehdottama terveystalveluita koskeva määräys ei vastaa perustuslakisopimuksen määräystä. Olennainen ero on terveystalveluita koskevan määräyksen ensimmäisessä virkkeessä, jossa nykyopimuksen mukaisesti rajataan artikla koskemaan kansanterveyden alaa. Vuoden 2004 HVK:ssa Suomi muiden muassa halusi laajentaa kohdan soveltamisalaa ja siksi viittaus kansanterveyden alaan poistettiin tekstistä. Terveysteen ja terveystalveluihin vaikutetaan paljon

myös muilla unionin politiikoilla. Sopimusluonnokseen sisältyvälle muutokselle ei löydy perustetta toimeksiannosta ja Suomi katsoo, että tekstistä tulisi poistaa viittaus kansanterveyden alaan. Tekstiin tulisi palauttaa myös perustuslakisopimukseen sisältynyt viittaus terveyspalveluiden hallinnointiin, koska toimeksiannossa ei määrätä sen poistamisesta.

Teollisuus ja matkailu

Teollisuutta ja matkailua koskevat määräykset vastaavat toimeksiantoa ja perustuslakisopimuksen määräyksiä.

Muu ulkoinen toiminta, ml. kauppapolitiikka

Unionin ulkoista toimintaa koskevan osan alkuun SEY:ssä on lisätty mandaatin mukaisesti edellä mainittu määräys, jossa todetaan että unionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu unionisopimukseen sisältyvien, unionin ulkoista toimintaa koskevien yleisten määräysten mukaisiin periaatteisiin ja tavoitteisiin ja sitä toteutetaan kyseisten määräysten mukaisesti.

Unionin ulkoista toimintaa koskevat SEY:n määräykset kauppapolitiikasta, yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa ja humanitaarisesta avusta, taloudellisesta, teknisestä ja rahoitusyhteistyöstä kolmansien maiden kanssa, humanitaarisesta avusta, rajoittavista toimenpiteistä, kansainvälisten sopimusten tekemisestä, unionin suhteista kansainvälisiin järjestöihin ja kolmansien maihin, unionin edustustoista sekä yhteisvastuulausekkeesta perustuvat perustuslakisopimuksessa hyväksytyihin uudistuksiin ja ovat hyväksyttävissä. Muutoksia koskien unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen on käsitelty edellä erikseen.

Euratom

Euratom säilyy itsenäisenä oikeushenkilönä. Euratomia koskevaan pöytäkirjaan on tehty ainoastaan tarvittavia teknisiä mukautuksia.