



EU:n perussopimusten uudistaminen

1. Yleistä

Vuonna 2003 avattu hallitustenvälinen konferenssi (HVK) saatettiin päätökseen kesäkuussa 2004, jolloin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet ja ulkoministerit hyväksyivät sopimuksen Euroopan perustuslaista. HVK:ta edelsi erityinen valmistelukunta (konventti), joka oli laatinut ehdotuksen HVK:n työn pohjaksi. Neuvottelujen tuloksena syntynyt perustuslakisopimus tähtäsi ennen kaikkea EU:n **sopimusjärjestelmän yksinkertaistamiseen**, vaikka sopimukseen sisältyi myös asiallisia muutoksia, joiden tarkoituksena oli kehittää unionista entistä demokraattisempi, tehokkaampi ja kansalaisten oikeusaseman kannalta parempi järjestelmä.

Neuvottelujen päättymisen jälkeen jäsenvaltiot aloittivat sopimuksen ratifiointiprosessin kukin oman valtiosääntönsä mukaisesti. Touko-kesäkuussa 2005 Ranskassa ja Hollannissa järjestetyissä kansanäänestyksissä enemmistö äänesti sopimuksen ratifioimista vastaan. Tämän jälkeen Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuussa 2005 perustuslakisopimuksen tulevaisuuteen liittyvästä pohdintatauosta. Kesäkuussa 2006 Eurooppa-neuvosto päätti, että puheenjohtajavaltio esittää vuoden 2007 alkupuolella jäsenvaltioiden laajaan kuulemiseen perustuvan raportin.

Eurooppa-neuvosto päätti puheenjohtajamaa Saksan esittämän raportin pohjalta kesäkuussa 2007 kutsua koolle uuden HVK:n, jossa neuvotellaan tulevan sopimus uudistuksen yksityiskohdista Eurooppa-neuvostossa saavutetun yhteisymmärryksen pohjalta. Eurooppa-neuvoston päätelmiin liitettiin HVK:lle annettava toimeksianto, jossa luetellaan yksityiskohtaisesti ne vuoden 2004 HVK:n hyväksymät uudistukset, jotka sisällytetään vuoden 2007 HVK:ssa neuvoteltavalla uudistus sopimuksella nykyisiin perussopimuksiin. Näitä ovat Euroopan unionia koskeva sopimus ja Euroopan yhteisön perustamissopimus, jonka nimeksi tulee sopimus unionin toiminnasta.

Vuoden 2004 HVK:ssa sovitut EU:n toimielimiä koskevat uudistukset, kuten neuvoston uudet äänestysäännöt, komission kokoonpanon muuttaminen, uusi Eurooppa-neuvoston pysyvä puheenjohtajan virka ja Euroopan parlamentin paikkajakoa koskevat periaatteet päätettiin pääpiirteissään säilyttää.

HVK kutsuttiin koolle 23.-24.7.2007 kokoontuneessa yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostossa. Neuvottelut uudesta sopimuksesta pyritään saamaan päätökseen mahdollisimman pian niin, että uusi sopimus voisi olla voimassa ennen kesäkuussa 2009 järjestettäviä Euroopan parlamentin vaaleja.

2. Merkittävimmät uudistukset

Oikeushenkilöllisyys

Unionista tulee uuden sopimuksen mukaan **yksi yhtenäinen oikeushenkilö**, jolla on muun muassa mahdollisuus liittyä kansainvälisiin sopimuksiin. Käytännössä tämä merkitsee, että uusi unioni korvaa nykyisen Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin yksinkertaistaen unionin monimutkaista perusrakennetta. Unionin oikeushenkilöllisyys sinänsä ei kuitenkaan merkitse kovinkaan suurta muutosta nykyjärjestelmään, sillä Euroopan yhteisö on tällä hetkelläkin oikeushenkilö.

Toimivallanjako

Uudistussopimuksessa pyritään **yksinkertaistamaan ja selkeyttämään eräitä unionin järjestelmään sisältyviä hyvin monimutkaisia ja vaikeasti ymmärrettäviä menettelyjä ja peruspiirteitä** siten, kun niistä sovittiin vuoden 2004 HVK:ssa. Uudistukset koskevat muun muassa lainsäädäntömenettelyjä, unionin säädösten järjestelmää sekä unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon peruseriaatteita.

Eräs perussopimusten uudistamisen perimmäisiä tarkoituksia oli unionin ja jäsenvaltioiden välisen **toimivallanjaon selkeyttäminen**. Tavoitteena oli ilmaista selkeästi, millä aloilla unioni voi toimia ja millaista toimivaltaa se kullakin alalla käyttää.

Toimivallanjaon peruseriaatteena on, että unioni toimii jäsenvaltioiden sille nimenomaisesti antaman toimivallan rajoissa ja että toimivalta, jota ei ole siirretty unionille kuuluu jäsenvaltioille. Tätä niin sanottua toimivallan siirtämisen periaatetta selvennetään muutossopimuksessa. Sisällöllisiä muutoksia unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon verrattuna nykytilaan tehdään suhteellisen vähän. Merkittävimmät muutokset koskevat niitä aloja, joita uudistettiin muutoinkin muita kokonaisvaltaisemmin. Tällaisia aloja ovat erityisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä oikeus- ja sisäasiat. Puolustuksen alalla jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä lisätään.

Lainsäädäntömenettelyt

Unionin **lainsäädäntötyön menettelyjä yksinkertaistetaan** ja pääsäännöksi määritellään niin sanottu tavanomainen lainsäätämisenjärjestys, joka vastaa nykyistä yhteispäätösmenttelyä. Pääperiaatteena on, että lait annetaan komission ehdotuksesta ja että jäsenvaltioiden hallitusten edustajista muodostuva neuvosto sekä Euroopan parlamentti ovat tasa-arvoisia lainsäätäjiä. Pääsäännöstä tehtävät poikkeukset on pyritty pitämään mahdollisimman rajallisina ja ne koskevat lähinnä aloja, joilla unionin erityisluonne edellyttää erillisiä päätöksentekomenettelyjä (erityisesti yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka) tai jotka ovat jäsenvaltioille poliittisesti herkkiä. Siirtyminen tavanomaisen lainsäätämisenjärjestyksen käyttöön merkitsee Euroopan parlamentin aseman vahvistumista unionin lainsäätäjänä.

Samalla uusi sopimus laajentaa huomattavasti niiden kysymysten alaa, joilla neuvosto tekee päätöksensä määränemmistöllä yksimielisen päätöksenteon asemesta. Tämä tehostaa unionin päätöksentekokykyä sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Yksimielisyysvaatimus kuitenkin säilyy edelleen eräillä aloilla (erityisesti verotus ja osittain myös yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä sosiaalipolitiikka).

Perusoikeudet

Kansalaisten oikeusturvan kannalta merkittävin uudistus on niin sanotun **perusoikeuskirjan** muuttaminen oikeudellisesti sitovaksi. Perusoikeuskirjan laati vuosina 1999 - 2000 toiminut ensimmäinen konventti. Sen laatima teksti säilyy lähes muuttamattomana ja saa nyt siis oikeudellisesti velvoittavan luonteen. Tässäkään asiassa kyse ei ole täysin uudesta asiasta, vaan perusoikeuskirjaan on lähinnä kerätty EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössään jo usean vuosikymmenen ajan tunnustamat perusoikeudet. Perusoikeuskirja sitoo unionin toimielimiä ja jäsenvaltioiden viranomaisia näiden soveltaessa unionin oikeutta. Käytännössä unionin kansalaiset voivat tuomioistuimissa vedota perusoikeuskirjaan silloin, kun asialla on jokin liityntä unionin lainsäädäntöön. Britannian osalta sovittiin kesäkuussa 2007 opt out -järjestelystä niin, että perusoikeuskirja ei koske sen kansallisten viranomaisten toimintaa.

Unionin toimielimet

Unionin toimielinten rooleja, tehtäviä ja kokoonpanoja on muutettu vastaamaan paremmin laajentuneen unionin asettamiin haasteisiin ja lisääntyvän demokratian sekä avoimuuden vaatimuksiin.

Keskeisimpiä toimieliimiä koskevia uudistuksia ovat Euroopan parlamentin sekä Eurooppa-neuvoston aseman vahvistaminen, unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan viran perustaminen, komission kokoonpanon supistaminen tulevaisuudessa sekä neuvoston päätöksentekojärjestelmän uudistaminen.

Neljästi vuodessa kokoontuvasta unionin toiminnan suurista linjoista päättävästä **Eurooppa-neuvostosta** (ns. huippukokous, johon kokoontuvat kaikkien jäsenvaltioiden tai hallitusten päämiehet) tulee uuden sopimuksen myötä virallisesti unionin **varsinainen toimielin**, joka on erillinen jäsenvaltioiden hallitusten edustajien muodostamasta neuvostosta. Eurooppa-neuvostolle tulee puheenjohtaja (ns. presidentti), joka valitaan kahden ja puolen vuoden kaudeksi kerrallaan. Nykyisin Eurooppa-neuvoston puheenjohtajana toimii neuvoston kulloisenkin - kuuden kuukauden välein vaihtuvan - puheenjohtajamaan päämies. Eurooppa-neuvosto ei saa toimia lainsäätäjänä, mutta sille tulee uusia tehtäviä, esimerkiksi mahdollisuus päättää eräistä sopimukseen tehtävistä mukautuksista.

Neuvoston tehtävät eivät juuri tule muuttumaan. Tärkein neuvostoa koskeva uudistus on **siirtyminen nykyisestä hyvin monimutkaisesta äänenpainotusjärjestelmästä niin sanottuun kaksoisenemmistöön**, joka on selkeämpi ja päätöksenteon kannalta tehokkaampi järjestelmä. Kaksoisenemmistöllä tarkoitetaan, että neuvoston tehdessä päätöksiä aloilla, joilla sovelletaan määräenemmistöpäätöksentekoa, määräenemmistön saavuttamiseen vaaditaan 55 % jäsenvaltioista ja 65 % unionin väestöstä. Tämä järjestelmä kasvattaa jossain määrin suurten ja kaikkein pienimpien jäsenvaltioiden painoarvoa nykyisestä erityisesti suhteessa niin sanottuihin keskisuuriin jäsenvaltioihin. Suomen kokoisen jäsenvaltion suhteellinen painoarvo säilyy kuitenkin ennallaan. Eurooppa-neuvosto sopi kesäkuussa 2007, että neuvoston uusien äänestyssääntöjen käyttöönottoa lykätään vuoteen 2014. Tämän jälkeen neuvoston jäsenellä on oikeus pyytää nykyisten sääntöjen käyttöä kevääseen 2017 asti.

Neuvoston työskentelystä voi vielä todeta, että ainakin toistaiseksi sen puheenjohtajuus tulee säilymään nykyisen kaltaisena eli jokainen jäsenvaltio hoitaa puheenjohtajuutta vuorollaan 6 kuukauden ajan.

Euroopan parlamentin valta tulee edellä mainitulla tavalla kasvamaan erityisesti lainsäätäjänä, mutta myös budjettivallan käyttäjänä. Parlamentin maksimipaikkamäärä tulee nousemaan nykyisestä 732:sta 750:een. Paikat jaetaan jäsenvaltioiden välillä suhteutettuna niiden väkilukuun, kuitenkin niin, että jokaisella jäsenvaltiolla on vähintään 6 ja enintään 96 paikkaa.

Komission kokoonpanoa tullaan supistamaan vuodesta 2014 alkaen siten, että komissaarien määrä on kaksi kolmasosaa jäsenvaltioiden määrästä (esim. 30 jäsenvaltion unionissa on yhteensä 20 komissaaria). Tämä ratkaisu ei kuitenkaan heikennä pienten jäsenvaltioiden asemaa, sillä komissaarinpaikat kiertävät tasapuolisesti jäsenvaltioiden välillä niiden koosta riippumatta. Siten esimerkiksi pienimmästä jäsenvaltiosta Maltasta on komissaari komissiossa aivan yhtä usein kuin suurimmasta eli Saksasta.

Tärkein täysin uusi toimielin, tai oikeammin -henkilö, on **EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja**, joka vastaa unionin ulkosuhteista ja edustamisesta kansainvälisillä areenoilla. Korkea edustaja toimii sekä komissiossa että neuvostossa, koska molemmilla on roolinsa unionin ulkosuhteiden alalla. Tämän vuoksi korkeaa edustajaa on kutsuttu "kaksoishatutetuksi".

Kansalliset parlamentit

Kansallisten parlamenttien asemaa unionin toiminnassa ja erityisesti tiedonsaannissa unionin toiminnasta vahvistettiin perustuslaillisessa sopimuksessa ja edelleen Eurooppa-neuvoston päätöksellä kesäkuussa 2007. Tärkein uudistus on kansallisille parlamenteille annettu erityistehtävä valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista. Toissijaisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että päätökset on tehtävä oikealla tasolla ja mahdollisimman lähellä kansalaista. Kansalliset parlamentit voivat tehdä huomautuksia komissiolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle, jos ne katsovat tätä periaatetta unionin toiminnassa rikotun. Silloin kun parlamentit ääntensä yksinkertaisella enemmistöllä vastustavat

säädösehdotusta, komissio tarkastelee sitä uudelleen. Komissio voi päättää pitää ehdotuksensa ennallaan, muuttaa sitä tai vetää sen pois. Jos komissio pitää ehdotuksen ennallaan, sen on esitettävä perustelut. Tällöin neuvosto ja Euroopan parlamentti tarkastelevat asiaa ennen lainsäädäntöehdotuksen käsittelyä. Jos 55 % jäsenmaista tai Euroopan parlamentin yksinkertainen enemmistö katsoo, ettei ehdotus ole toissijaisuusperiaatteen mukainen, ehdotuksen käsittely päättyy.

Demokratia, avoimuus ja hyvä hallinto

Uudessa sopimuksessa vahvistetaan monin tavoin unionin demokratian, avoimuuden ja hyvän hallinnon periaatteita.

Euroopan parlamentin valtaoikeuksien vahvistamisen ohella myös osallistuvan demokratian edellytyksiä on pyritty parantamaan. Uutena vaikuttamiskeinona sopimukseen lisätään **kansalaisaloite**. Aloitteen tekemisen edellytyksenä on vähintään miljoonan eri jäsenvaltioista tulevan kansalaisen allekirjoitus.

Päätöksenteon avoimuuden ja hyvän hallinnon periaatteen merkitystä on sopimuksessa korostettu muun muassa laajentamalla unionin toimielinten ja virastojen velvollisuutta antaa tietoja ja tiedottaa toiminnastaan. **Lainsäädäntötyössä avoimuus lisääntyy** erityisesti neuvoston toiminnassa.

3. Miten tästä eteenpäin?

Kun neuvottelut uudesta sopimuksesta on saatettu loppuun, on edessä vielä tekstin eri kieliversioiden tarkastaminen. Tämän jälkeen sopimus allekirjoitetaan. Allekirjoituksen jälkeen uusi sopimus on hyväksyttävä jokaisessa jäsenvaltiossa maiden omien perustuslaillisten säännösten mukaisesti. Osassa jäsenvaltioista sopimuksesta tullaan järjestämään kansanäänestys. Sopimus tulee voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet sen.

* * *

Lisätietoja

Valtioneuvoston EU-sihteeristö
EU-asiantuntija Elina Saarimaa
p. (09) 1602 2192

Eurooppa-tiedotuksen aluetiedottajat maakunnissa, p. 010 345 6700

www.eurooppa-tiedotus.fi

Ulkoasiainministeriön Eurooppa-tiedotuksen verkkosivut

www.valtioneuvosto.fi/eu

Valtioneuvoston verkkosivut Euroopan unionista

www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fi/ec/94949.pdf

Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2007 hyväksymä hallitustenvälisen konferenssin tehtäväksianto