

SAATE

Lähettiläjä: Sihteeristö

Vastanottaja: Valmistelukunnan jäsenet

Asia: Perussopimusten yksinkertaistaminen ja uuden perussopimuksen laatiminen

Puheenjohtajisto on ryhtynyt pohtimaan perussopimusten yksinkertaistamista. Valmistelukunnan jäsenten tiedoksi toimitetaan oheinen keskusteluasiakirja, jonka sihteeristö on laatinut puheenjohtajistoa varten.

KESKUSTELUASIAKIRJA

PERUSSOPIMUSTEN YKSINKERTAISTAMINEN JA UUDEN PERUSSOPIMUKSEN LAATIMINEN

- I Ongelmakenttä**
- II Perussopimustekstien yksinkertaistaminen ja uudenaikaistaminen**
- III Perussopimusten kodifiointi**
- IV Perussopimusten sulauttaminen**
- V Uuden perussopimuksen laatiminen**
 - A. Uuden perussopimuksen rakenne ja sisältö**
 - B. Uuden perussopimuksen kytkeminen nykyisiin perussopimuksiin**
 - C. Uuden perussopimuksen hierarkkinen asema**
- VI Perussopimusten muuttamismenettelyjen tarkistaminen ja eriyttäminen**

I ONGELMAKENTTÄ

Perussopimusten yksinkertaistaminen on epäilemättä yksi keino vastata Euroopan unionista usein esitettyyn kritiikkiin. Sillä voitaisiin saada unioni ymmärrettävämmäksi kansalaisilleen varsinkin korostamalla unionin perustana olevia arvoja, sen tehtäviä ja sen päätoimintaperiaatteita. Unionin päätöksentekoprosessiin osallistuvien tehtävät saataisiin selkeämmin esiin. Perussopimusten yksinkertaistamisen perustavoitteena on siis tehdä unionista helpommin lähestyttävä kansalaisten kannalta ja samalla helpottaa asiantuntijoiden päivittäistä toimintaa. Sen avulla saataisiin myös unionin asioita järjestykseen, jotta se voisi ottaa vastaan uusia jäsenvaltioita ja uusia kansalaisia.

Euroopan yhdentymisen lähes viidenkymmenen vuoden aikana on tehty useita sopimuksia, joilla on tarkistettu tai täydennetty kolmea alkuperäistä perustamissopimusta eli Euroopan (talous)yhteisön perustamissopimusta (EY:n perustamissopimus), Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimusta (Euratomin perustamissopimus) ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimusta (EHTY:n perustamissopimus). Kyseessä ovat lähinnä yhtenäisasiakirja, sopimus Euroopan unionista (SEU eli Maastrichtin sopimus), Amsterdamin sopimus ja viimeksi tehty Nizzan sopimus, joka ei ole vielä tullut voimaan. Perustamissopimuksia on muutettu muillakin, suppeammilla sopimuksilla, esimerkiksi vuoden 1967 sulautumissopimuksella ja kahdella 1970-luvulla tehdyllä sopimuksella, joilla muutettiin perussopimusten budjetti- ja rahoitusmääräyksiä.

SEU:lla luotiin lisäksi uutena yksikkönä unioni, jonka *"perustana ovat Euroopan yhteisöt täydennettyinä sillä politiikalla ja niillä yhteistyön muodoilla, jotka otetaan käyttöön tällä sopimuksella"*¹. Näin ollen unionin rakenne perustuu niin sanottuihin kolmeen "pilariin". Ensimmäinen niistä on yhteisöasioiden pilari (joka vastaa kaikkia kolmea perustamissopimusta). Kaksi muuta koskevat uusia, laajoja toiminta-alueita: toisena pilarina on yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP), joka muuttaa yhtenäisasiakirjalla perustettua poliittista yhteistyötä, ja kolmantena pilarina on yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa (YOS). Amsterdamin sopimuksella siirrettiin osa kolmanteen pilariin kuuluneista asioista sittemmin yhteisöasioiden pilariin², joten kolmannessa pilarissa on nyt vain oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa ja poliisiyhteistyö. Toisen ja kolmannen pilarin yleisenä piirteenä on se, että päätöksentekomenettelyt ja toimintavälineet ovat hallitustenvälisempiä kuin mitä yhteisössä yleensä käytetään, ja se, että ne ovat vain rajoitetusti tai eivät lainkaan tuomioistuINVALVONNASSA.

Unionin primaarioikeuteen kuuluvat lisäksi

- liittymissopimukset, joiden monilla sisältömääräyksillä muutetaan tai täydennetään perustamissopimuksia

¹ SEU:n 1 artikla.

² Ks. EY:n perustamissopimuksen uusi IV osasto "Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka".

- jotkut asiaan liittyvät, yksinkertaistetulla menettelyllä hyväksytyt säädökset tai päätökset, jotka täydentävät primaarioikeutta (esimerkiksi päätökset toimielinten tai muiden elinten kotipaikan vahvistamisesta ja säädös edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä, välittömillä vaaleilla),
- nelisenkymmentä pöytäkirjaa, joilla on perussopimuksen asema (eräät niistä koskevat merkittäviä institutionaalisia asioita) ¹,
- monet yhteiset tai yhden osapuolen antamat julistukset, joita on perussopimusten liitteenä.

Voimassa olevasta primaarioikeudesta on (ei-tyhjentävä) luettelo tämän asiakirjan liitteessä I².

Primaarioikeuden monimutkaisuus selittyy siis ennen kaikkea lähteiden moninaisuudella ja monenlaisuudella. Ajatus perussopimusten yksinkertaistamisesta ei ole uusi ja se on ikään kuin jatkeena unionin lainsäädännön yksinkertaistamisessa jo useiden vuosien ajan toteutetuille toimille. Vaikka Amsterdamin sopimuksella asia saatettiin alulle (ks. jäljempänä), unionin tulevaisuudesta annetussa Nizzan julistuksessa tuotiin perussopimusten yksinkertaistaminen esiin yhtenä pohdittavana asiana, joka edistää sitä, että *"unionin ja sen toimielinten demokraattista legitimiyyttä ja avoimuutta parannetaan ja seurataan jatkuvasti, jotta toimielimet tuotaisiin lähemmäksi jäsenvaltioiden kansalaisia"*. Laekenin julistuksessa tämä tehtävä nähdään puolestaan laajemmissa puitteissa tienä *"kohti Euroopan kansalaisten perustuslakia"*³. Julistuksessa otetaan itse asiassa esiin joitakin asioita, jotka koskevat perussopimusten rakennetta (yksinkertaistaminen nykyistä sisältöä muuttamatta, perussopimus, perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimukseen, perustuslaki), perussopimusten kehittymistä (muutos- ja ratifiointimenettelyt eriytetään) tai unionin rakennetta (unionin ja yhteisöjen erillisyyks, kolmipilarirakenne).

Perussopimusten yksinkertaistaminen käsittää joukon erillisiä toimenpiteitä, jotka ovat eriävissä määrin riippumattomia toisistaan ja joissa tulevat esiin erilaiset monimutkaisuutta aiheuttavat syyt. Tässä asiakirjassa käsitellään ensin tekstien yksinkertaistamista ja niiden ulkoasun uudenaikaistamista, sillä ne ovat ajan mittaan kehittyneet epäsystemaattisesti ja hajanaisesti. Sen jälkeen tarkastellaan perussopimusten rakenteen yksinkertaistamista, johon liittyy erilaisia näkökohtia.

¹ Ks. esimerkiksi pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta (Amsterdamin sopimus) ja tuorempi pöytäkirja Euroopan unionin laajentumisesta (Nizzan sopimus).

² Suurin osa näistä teksteistä löytyy Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimiston julkaisemasta *Sopimuskokoelmasta*.

³ Ks. ote Laekenin julistuksesta tämän asiakirjan liitteessä II.

Näin ollen perussopimusten kodifioinnin tarkoituksena on koota alkuperäiset perussopimukset ja kaikki niihin myöhemmin tehdyt muutokset yhdeksi tekstiksi ja kumota alkuperäiset sopimukset ja niitä muuttavat sopimukset. Perussopimusten sulauttamisella on taas tarkoituksena yhdistää yhdeksi välineeksi kaikki Euroopan unionin perustana olevat sopimukset, etenkin sopimus Euroopan unionista ja Euroopan yhteisön perustamissopimus. Perussopimusten sulauttaminenkin periaatteessa kumoaa alkuperäiset perussopimukset ja niitä muuttavat sopimukset.

Jos valmistelukunta päättää suunnitella uuden perussopimuksen laatimista¹, olisi tämän jälkeen keskityttävä sen rakenteen ja sisällön tarkasteluun sekä pohdittava, millä tavoin se voitaisiin kytkeä nykyisiin perussopimuksiin. Tällöin on ratkaistava se, pitääkö "perussopimuksen" ja muiden perussopimustekstien muutosmenettelyjen olla erilaisia.

Lopuksi on todettava, että yksi syy perussopimusten monimutkaisuuteen on siinä, että unionin itsensä rakenne on varsin monimutkainen, mistä ovat esimerkkeinä erityisesti jako unionin ja yhteisön välillä ja pilarirakenne. Tätä asiaa käsitellään parhaillaan oikeushenkilöllisyyttä käsittelevässä valmistelukunnan työryhmässä.

II PERUSSOPIMUSTEKSTIEN YKSINKERTAISTAMINEN JA UUDENAIKAISTAMINEN

Ensimmäinen askel perussopimustekstien yksinkertaistamisessa tehtiin Amsterdamin sopimuksella². Siinä oli kyse pääasiassa kolmen perustamissopimuksen ja niiden liitteiden ja pöytäkirjojen vanhentuneiden määräysten poistamisesta³. Vaikka tiettyjä tekstuaalisia muutoksia tehtiin, koko toimenpide suoritettiin puuttumatta olemassa olevaan oikeudelliseen tilanteeseen eli siinä ei muutettu perustamissopimusten oikeudellista sisältöä eikä yhteisön säännöstöä⁴. Kaiken kaikkiaan pelkästään EY:n perustamissopimuksesta poistettiin viitisenkymmentä artiklaa sekä kymmenkunta pöytäkirjaa ja liitettä ja viittäkymmentä muuta määräystä poistettiin osittain tai järjestettiin uudelleen. Lopuksi sopimuksen artiklat numeroitiin uudelleen sen käytön helpottamiseksi. SEU:n V ja VI osastoja muutettiin perusteellisesti ja koko sopimuksen artiklat numeroitiin nekin uudelleen. Amsterdamin sopimukseen liitettiin vastaavuustaulukko, josta käy ilmi aiempi ja uusi numerointi.

¹ Laekenin julistuksessa viitataan perussopimukseen (Basic Treaty).

² Amsterdamin sopimuksen toinen osa (6–11 artikla).

³ Pääasiassa oli kyse määräyksistä, jotka päättyvät siirtymäajan tai muun määräajan jälkeen, tai määräyksistä, joiden sisältö oli vanhentunut.

⁴ Ks. Amsterdamin sopimuksen 10 artikla.

Vaikka Amsterdamin sopimuksen yksinkertaistamisella saatiinkin perussopimukset luettavammiksi ja asiantuntijoiden ja kansalaisten kannalta helpommiksi käyttää, yksinkertaistamista voitaisiin viedä pidemmällekin. Useat valmistelukunnan jäsenet ovat jo ilmaisseet kannattavansa perussopimusten kielen yksinkertaistamista. Lisäksi monien määräysten esitystapa jättää toivomisen varaa, sillä ne ovat hyvin pitkiä ja niissä on paljon ristiviittauksia¹. Vuosien mittaan laadittujen tekstien tyylikin on usein vaihteleva. Lopuksi voidaan todeta, että monet perussopimusten määräykset, jotka ovat joskus peräisin alkuperäisistä perustamissopimuksista, ovat sanamuodoltaan vanhentuneita politiikkojen kehityttyä, toimielinten käytäntöjen muututtua tai oikeuskäytännön kehityttyä.

Tällainen tekstien uudenaikaistaminen on varmasti kunnianhimoinen ja hankala tehtävä². Se on myös hienovaraista, sillä tekstit ovat usein tulosta vaikeista poliittisista kompromisseista, joihin on joskus päästy säilyttämällä tekstissä jonkinasteista epäselvyyttä (erityisesti toimivallan antamista koskevien lausekkeiden osalta). On myös vältettävä sitä, että yksinkertaistettaessa asetettaisiin vahingossa kyseenalaisiksi joitakin yhteisöjen tuomioistuimen perussopimustekstejä tulkitessaan kehittämän oikeusjärjestyksen näkökohtia.

Perussopimusten yksinkertaistamiseen sisältyy myös toinen ulottuvuus eli päätöksentekomenettelyjen järjeistämisen ja yleistämisen sekä säädösten ja välineiden järjestelmällisen typologian laatiminen. Tämä ongelmatiikka, josta valmistelukunnan sihteeristö on laatinut muistioita³, on yksi valmistelukunnan käsiteltävänä olevista tärkeistä kysymyksistä. Siinä mennään varmasti pidemmälle kuin yksinkertaistamisessa, jossa ei puututa olemassa olevaan oikeudelliseen tilanteeseen.

¹ Ks. esim. EY:n perustamissopimuksen 61 artikla:

"Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamiseksi asteittain neuvosto toteuttaa:

a) viiden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta toimenpiteet henkilöiden vapaan liikkuvuuden takaamiseksi 14 artiklan mukaisesti yhdessä suoraan niihin liittyvien 62 artiklan 2 ja 3 alakohdan, 63 artiklan 1 alakohdan a alakohdan ja 2 alakohdan a alakohdan mukaisten, ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevien rinnakkaistoimenpiteiden kanssa, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan e alakohdan mukaiset toimenpiteet rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi."

² Aiheesta on jo tehty mielenkiintoinen tutkimus, jolla pyrittiin pääasiassa konsolidoimaan, jopa ekstrapoloimaan, perussopimukseen pohjautuvaa oikeuskäytäntöä (EY:n perustamissopimuksen versio, jonka *Centre for European Legal Studies* (Cambridge, Faculty of Law) julkaisi *European Law Review*'ssä vuonna 1997).

³ CONV 162/02 ja CONV 216/02.

III PERUSSOPIMUSTEN KODIFIOINTI

Yksi syy primaarioikeuden monimutkaisuuteen on se, että alkuperäisiä yhteisöjen perustamissopimuksia sekä sopimusta Euroopan unionista on muutettu useaan otteeseen muilla sopimuksilla. Nykyisin on lähes mahdotonta osata käyttää kaikkia näitä perussopimuksia, jotka kuitenkin ovat ainoat todistusvoimaiset tekstit. Tämä tilanne johtuu siitä, että perussopimuksia ei ole koskaan "*kodifioitu*" eli niitä ei ole koskaan korvattu uudella asiakirjalla, johon on koottu perussopimusten alkuperäinen sisältö ja niihin myöhemmin tehdyt muutokset ja joka siten korvaa aiemmat tekstit¹.

Sopimuskokoelmassa julkaistaan aika ajoin eri perussopimuksista "*konsolidoitu*" toisinto eli teksti, johon on sisällytetty alkuperäinen teksti kaikkine muutoksineen mutta joka ei korvaa aiemmin tehtyjä tekstejä. Kuten kokoelmassa mainitaankin, sillä "pyritään helpottamaan kyseisten asiakirjojen käyttöä, mutta yhteisön toimielimet eivät vastaa julkaisusta, joten kokoelma ei ole todistusvoimainen. Huomattakoon myös, että Amsterdamin sopimuksen päätösasiakirjan liitteenä olevat SEU:n ja EY-sopimuksen konsolidoidut toisinnot on esitetty vain "havainnollisuuden vuoksi"². Alkuperäiset perussopimukset ja niitä muuttavat sopimukset ovat siis tällä hetkellä ainoat todistusvoimaiset tekstit.

¹ Yhteisön lainsäädännön osalta on olemassa erilaisia toimenpiteitä tekstien uudelleen järjestelemiseksi. Näitä voidaan osittain soveltaa myös perussopimuksiin. *Konsolidointia* on se, että kootaan alkuperäinen teksti ja kaikki sen muutokset yhteen säädökseen. Kaikki aikaisemmat tekstit pysyvät voimassa, joten konsolidoitu teksti ei ole todistusvoimainen. *Kodifioinnin* tarkoituksena on sitä vastoin alkuperäisen säädöksen ja kaikkien sen muutosten kumoaminen, ja annetaan todistusvoimaisuus uudelle säädökselle, johon on koottu alkuperäinen teksti muutoksineen. Puhutaan myös *uudelleenlaatimisesta* silloin kun kodifiointi tehdään samalla kun tehdään uusia muutoksia. Tekstien *sulauttamisen* tarkoituksena on sulauttaa kaksi erillistä alkuperäistä säädöstä ja niiden mahdolliset muutokset uuteen säädökseen, joka korvaa kaikki aiemmat tekstit.

² Näihin konsolidoituihin toisintoihin on otettu sekä uudet sisältömuutokset ja yksinkertaistamisen tulokset, ja niissä on käytetty uutta numerointia. Tässä yhteydessä kaikki pöytäkirjat luettelotiin ja luokiteltiin sen mukaan, minkä perussopimuksen/perussopimusten liitteenä ne ovat, vaikka jäljelle jäikin joitakin ongelmia, esimerkiksi näiden pöytäkirjojen virallinen numerointi (ks. liite I).

Jos näiden kahden tärkeimmän perussopimuksen konsolidoiduista toisinoista tehdään todistusvoimaisia, mikä vastaisi vaikutukseltaan kodifointia, kaikki alkuperäiset perussopimukset ja niitä muuttavat sopimukset voitaisiin kumota. Tällainen päätös yksinkertaistaisi merkittävästi unionin primaarioikeutta. Oikeusvarmuus vahvistuisi myös, koska asiantuntijat käyttäisivät näitä todistusvoimaisia tekstejä. Tällainen kodifointi voitaisiin lisäksi tehdä riippumatta siitä, mitä suuntaviivoja valmistelukunta hyväksyy perussopimusten uudelleenjärjestelystä (sulauttaminen, perustuslain luonteinen sopimus). Itse asiassa monien näiden suuntaviivojen osalta sopimusten uudelleenjärjestelystä saataisiin kodifoinnin vaikutus (ks. jäljempänä).

Vaikka tällainen kodifointi ei muuttaisikaan nykyistä oikeudellista tilannetta, se ei kuitenkaan ole merkityksetöntä, koska siinä edellytetään konsolidoitujen perussopimusten antamista jäsenvaltioiden uudelleen ratifioitaviksi. Tämä kysymys on osoittautunut poliittisesti hyvin arkaluontoiseksi viimeksi järjestetyissä hallitustenvälisissä konferensseissa.

Voidaan kuitenkin huomata, että joissain tapauksissa on harjoitettu kodifointia ja jopa uudelleenlaatimista, mitä voitaisiin ehkä käyttää esimerkkinä¹. Tuorein esimerkki on Nizzan sopimusehdotus, joka on annettu jäsenvaltioiden ratifioitavaksi: siinä on pöytäkirja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännöstä uudelleen laaditussa muodossa, jossa on otettu huomioon hallitustenvälisessä konferenssissa aikaansaadut uudistukset.

IV PERUSSOPIMUSTEN SULAUTTAMINEN

Toinen primaarioikeuden monimutkaisuuden syy on yhteisöjä ja Euroopan unionia koskevien perussopimusten monilukuisuus. Euroopan unionista tehty sopimus eli Maastrichtin sopimus on erityisen hankala, koska se on yhteisöjen perustamissopimusten yläpuolella samalla tavoin

¹ Euroopan yhteisöille yhteisistä toimielimistä 25.3.1957 tehty yleissopimus (yhteinen parlamentti ja tuomioistuin) sekä Euroopan yhteisöjen yhteisen neuvoston ja yhteisen komission perustamisesta 8.4.1965 tehty sopimus on kumottu. Niiden edelleen voimassa olevia määräyksiä yksinkertaistettiin, tiivistettiin ja ne ryhmiteltiin uudelleen Amsterdamin sopimuksen 9 artiklassa, minkä jälkeen ne annettiin jäsenvaltioiden uudelleen ratifioitaviksi. Ks. myös EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan teksti, jossa toistetaan 20.9.1976 annetun neuvoston päätöksen liitteenä olevan, edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä, välittömällä vaaleilla koskevan säädöksen 1 ja 2 artikla ja 3 artiklan 1 kohta.

kuin unioni on yhteisöjen yläpuolella. SEU:ssa on määräyksiä uusista aloista (YUTP ja YOS) ja määräyksiä, joilla muutetaan kolmea perustamissopimusta¹.

Perussopimusten sopimuskohtaisen kodifioinnin lisäksi niiden yksinkertaistaminen voi siksi sisältää myös toisen toimenpiteen, joka on niiden sulauttaminen uuteen yhtenäiseen asiakirjaan niiden sisältöä muuttamatta. Tätä on jo yritetty useasti². Amsterdamin sopimuksen syntymiseen johtaneen hallitustenvälisen konferenssin aikana asiantuntijaryhmä ryhtyi perussopimusten yksinkertaistamisen yhteydessä sulauttamaan niitä. Tätä työtä ei saatu päätökseen, mutta neuvoston pääsihteeristö teki sen loppuun ja julkaisi sen "*havainnollistaakseen perussopimusten mahdollista konsolidointia Amsterdamin sopimuksen päätösasiakirjan liitteenä olevan julistuksen N:o 42 mukaisesti*"³.

Kyseessä on itse asiassa kaksi pääsihteeristön perussopimusten sulauttamisesta esittämää mallia, jotka tehtiin asiantuntijaryhmän tekemien lähtöolettamusten perusteella ja joista ensimmäinen koskee SEU:ta ja kolmea perustamissopimusta⁴ ja toinen koskee vain SEU:ta ja EY:n perustamissopimusta. Molemmissa tapauksissa sulauttaminen tehdään pääasiassa olemassa olevaa oikeudellista tilannetta⁵ ja yhteisön säännöstöä muuttamatta. Siinä ei puututa unionin ja yhteisön erillisyyteen eikä Maastrichtin sopimuksella käyttöön otettuun pilarirakenteeseen. Näin ollen tämän uuden perussopimuksen rakenne, joka jakaantuu kirjoihin, noudattelee nykyisen SEU:n rakennetta: EY:n perustamissopimuksen konsolidoidut tekstit korvaavat ne SEU:n kolme artiklaa, joilla muutetaan perustamissopimuksia, ja ne otetaan osaksi SEU:n konsolidoidun toisinnon rakennetta.

¹ SEU:n 8 - 10 artiklat. Vuoden 1986 yhtenäisasiakirjassa toimittiin jo näin, kun yhteisön järjestelmän rinnalle perustettiin "poliittinen yhteistyö".

² Esim. yliopistollinen Eurooppa-instituutti (RSCAS), *Version unifiée et simplifiée des traités régissant l'Union européenne et les Communautés européennes*, valmisteluasiakirja W-9; Euroopan parlamentti (tutkimuksesta vastaava pääosasto), oikeustapaussarja, 1996. Näistä yrityksistä ks. Ch. Schmid, *Ways out of the Maquis Communautaire - On Simplification and Consolidation and the need for a Restatement of European Primary Law*, EUI, työasiakirja RSC nro 99/6 (http://www.iue.it/RSC/Publications/99_6t.htm#15).

³ Perussopimusten konsolidoitu toisinto (osat I ja II), asiak. SN 1845/00 ja 1846/00.

⁴ Tässä vaihtoehdossa kolmen yhteisön oikeushenkilöllisyydet myös sulautettaisiin (vuoden 1965 sulautumissopimuksen johdanto-osan tavoitteen mukaisesti), jolloin Euroopan yhteisö tulisi kahden muun yhteisön tilalle. Näin ollen perustamissopimusten samanlaiset tai vastaavat määräykset sulautettaisiin, millä Euratomin perustamissopimuksesta voitaisiin poistaa yli sata määräystä ja EHTY:n perustamissopimuksesta kuutisenkymmentä. Jotta uutta perussopimusta ei kuormitettaisi liikaa, näiden kahden perustamissopimuksen aineelliset määräykset lisäksi siirrettäisiin alakohtaisiin pöytäkirjoihin. Todettakoon, että perustamissopimusten määräysten sulauttamisessa ja näihin kahteen pöytäkirjaan kytkemisessä on joskus tullut esiin arkaluonteisia kysymyksiä, jotka edellyttävät epäilemättä poliittisia valintoja.

⁵ Ks. määräykset 356 ja 357.

Uudessa asiakirjassa on juokseva numerointi (noin 360 määräystä) ja siinä on johdanto-osa, johon on sulautettu SEU:n ja EY:n perustamissopimuksen johdanto-osat. Uutta perussopimusta kutsutaan kyseisten sopimusten "sulautetuksi toisinnoksi" ja sen rakenne on seuraava:

- I kirja Yhteiset määräykset (ent. SEU:n 1–7 artiklat)
- II kirja Euroopan yhteisö (ent. EY:n perustamissopimuksen 1–311 artiklat)
- III kirja Määräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta (ent. SEU:n 11–28 artiklat)
- IV kirja Määräykset poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa (ent. SEU:n 29–42 artiklat)
- V kirja Määräykset tiiviimmästä yhteistyöstä (ent. SEU:n 43–45 artiklat)
- VI kirja Loppumääräykset (ent. SEU:n 46–53 artiklat)
- Liitteet ja pöytäkirjat¹

II kirjaa on myös jäsenelty uudelleen siirtämällä EY:n perustamissopimuksen (tai yhteisöille yhteiset) institutionaaliset määräykset heti periaatteiden ja kansalaisuuden jälkeen ja ryhmittelemällä yhteisön ulkosuhteita koskevat määräykset yhteen ainoaan jaksoon. Tässä on muuten esimerkki EY:n perustamissopimuksen mahdollisesta uudelleen järjestelemisestä sulauttamiskysymyksestä riippumatta.

Työskentelyä ei saatu loppuun, mihin yhtenä syynä oli se, että uusi sulautumissopimus olisi pitänyt antaa jäsenvaltioiden ratifioitavaksi kuten kodifioitu perussopimus. Jotkut eivät itse asiassa halunneet, että tässä yhteydessä avataan uudelleen keskustelu jo sovituista asioista; Euratomin perustamissopimus olisi tässä suhteessa erityisen arkaluonteinen. Toiset pelkäävät, että Amsterdamin sopimuksella tehdyt sisällölliset muutokset eivät käy tarpeeksi selkeästi ilmi kodifioidusta tai sulautetusta tekstistä. Tähän toimenpiteeseen liittyvä toinen hankaluus on se, että se merkitsisi kaikkien alkuperäisten perussopimusten ja niitä muuttavien sopimusten kumoamista. Paitsi että kumoamisella olisi symbolista merkitystä, vaikka se tehtäisiinkin olemassa olevaa oikeudellista tilannetta muuttamatta, jotkut pelkäävät, että itse sulauttamisesta aiheutuisi tulevaisuudessa odottamattomia oikeudellisia seurauksia.

¹ Vaihtoehdossa, jossa neljä perussopimusta on sulautettu toisiinsa, pöytäkirja 1 hiilestä ja teräksestä ja pöytäkirja 2 atomienergiasta on sisällytetty tähän osaan.

Lisäksi jotkut arvioivat, että tällaisen perussopimusten sulauttamisen tulokset jäisivät epätyytyttäväiksi eikä lopputuloksen antaminen uudelleen ratifioitavaksi olisi perusteltua. Varsinkin unionin ja yhteisön pitäminen erillisinä sekä tarkka pilarirakenteen noudattaminen rajoittavat mahdollisuuksia uuden perussopimuksen aiheenmukaiseen uudelleenjärjestämiseen.

V UUDEN PERUSSOPIMUKSEN LAATIMINEN

Millä tavalla perussopimusten sulauttaminen sitten tehtäisiinkin, tuloksena olisi erittäin laaja ja monimutkainen teksti eikä sillä joidenkin mielestä olisi sellaista lisäarvoa, joka vastaisi nykyisiä odotuksia. Joka tapauksessa Laekenin julistuksessa pohditaan perussopimusten uudelleenjärjestämisen laajemmassa yhteydessä, pitäisikö *"erottaa toisistaan perussopimus ja nykyisten perussopimusten muut määräykset"* ja vastaavasti vahvistaa niille *erilaiset "muutos- ja ratifiointimenettelyt"*. Ensimmäiset keskustelut valmistelukunnassa ovat vahvistaneet sen, että valmistelukunnan työn viimeisenä vaiheena voi olla uuden "perussopimuksen" tai "perustuslain luonteisen sopimuksen" tai jopa perustuslain laatiminen¹.

Ajatus Euroopan unionin "perussopimuksesta" ei ole uusi. Euroopan parlamentti on tehnyt siitä jo kaksi ehdotusta. Ensimmäisen kerran vuonna 1984 Altiero Spinellin johdolla laadittiin ehdotus "Euroopan unionin perustamissopimukseksi", joka oli pitkälti esivaiheena kahdeksan vuotta myöhemmin tehdylle Maastrichtin sopimukselle. Toisen kerran vuonna 1994 laadittiin ehdotus "Euroopan unionin perustuslaiksi"². Ajatusta on kehitelty myös toimielinten ulkopuolella³.

¹ Ks. myös erityisesti seuraavat esitykset: H. Haenel (CONV 12/02), A. Duff (CONV 22/02 ja 57/02), E. Teufel (CONV 23/02), J. Trzcinski (CONV 34/02) sekä K. Hänsch ja P. Berès (CONV 63/02).

² Tunnetaan myös Fernand Hermanin nimen mukaan (institutionaalisten asioiden valiokunnan esittelijä).

³ European Constitutional Group, *A proposal for a European Constitution*, julkaissut European Policy Forum. *The Economist*, 18.10.2000.

Tuoreimpana niistä on Firenzen yliopistollisen Eurooppa-instituutin komissiolle tekemä toteutettavuustutkimus perussopimusten uudelleenjärjestämisestä¹. Tämä selvitys, joka liittyy 18.10.1999 päivättyyn viisasten ryhmän raporttiin toimielinuudistuksista, sai huomiota, sillä siinä oli perussopimusmalli, joka oli saatu aikaan järjestämällä uudelleen voimassa olevat perussopimukset noudattaen mahdollisimman pitkälle olemassa olevaa oikeudellista tilannetta².

Kaikissa näissä ehdotuksissa on malleja, joita voitaisiin käyttää pohjana valmistelukunnan työlle, jos se päättää ryhtyä laatimaan uutta perussopimusta. Joka tapauksessa on kuitenkin käsiteltävä pääasiassa kahta kysymystä: toisaalta on määritettävä uuden perussopimuksen muoto ja sisältö ja toisaalta sen suhde nykyisiin perussopimuksiin. Nämä kaksi kysymystä eivät kuitenkaan ole täysin erillisiä. Seuraavaksi voidaan pohtia, pitäisikö perussopimusten muutosmenettelyt eriyttää.

A. UUDEN PERUSSOPIMUKSEN RAKENNE JA SISÄLTÖ

Uuden perussopimuksen laatiminen edellyttää siihen otettaviksi tärkeimpinä pidettävien määräysten nimeämistä, mikä merkitseekin toisinaan vaikeita poliittisia valintoja. Sellaiset asiat kuten unionin perusperiaatteet, perus- ja kansalaisoikeudet, eräät toimielimiä koskevat määräykset ja perinteiset loppumääräykset eivät varmaankaan juuri tuota ongelmia. Sen sijaan määräykset, jotka liittyvät

¹ Ks. viittaukset Firenzen instituutin raportteihin asiakirjassa CONV 8/02, LIITE 1, s. 3 (Internetissä: <http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>) sekä komission 12.7.2000 antama tiedonanto, *Uusi perussopimus Euroopan unionille*, KOM (2000) 434 lopullinen. Vrt. malliin, jonka esitti Bertelsmann Group for Policy Research at the Center for Applied Policy Research, *A Basic Treaty for the European Union*, (<http://www.cap.uni-muenchen.de/>).

² Perussopimusten uudelleenjärjestämisestä koskevan Firenzen selvityksen lähtökohtana on se, että nykyisissä sopimuksissa on jo olemassa perustuslaillisia aineksia. Koska ne kuitenkin jonkin verran "hukkuvat" perussopimusten muiden määräysten joukkoon, Firenzen instituutti pyrki uudessa perussopimuksessa ryhmittelemään ja järjestämään uudelleen johdonmukaisella tavalla perustuslain luonteiset määräykset, jotka ovat hajallaan tärkeimmissä voimassa olevissa perussopimuksissa eli SEU:ssa ja EY:n perustamissopimuksessa. Sisältö ja erityisesti pilarirakenne pyrittiin pitämään muuttumattomina. Jos perussopimuksista pyritään poimimaan nykyiset perustuslailliset ainekset, esitetty malli voisi olla hyödyllinen lähtökohta valmistelukunnan työlle.

erityisesti tavoitteisiin tai toimivallan antamista koskeviin määräyksiin, saattavat olla ongelmallisempia. On pidettävä myös mielessä mahdollinen (muttei välttämätön) yhteys perussopimuksen laatimisen ja muutosmenettelyjen erilaistamisen välillä (ks. jäljempänä).

Kun tarkastellaan Euroopan unionia koskevien sopimusten kehittymistä ja valmistelukunnan meneillään olevaa työskentelyä, voidaan jo yrittää käsitteellisellä tasolla hahmotella peruslinjoja uuden perussopimuksen sisällöstä¹:

– *Johdanto-osa*

Euroopan unionia koskevissa sopimuksissa on perinteisesti ollut johdanto-osa, jonka poliittisesta merkityksestä ja tietynlaisesta mahtipontisesta tyylistä on usein huomautettu. Olisi hyödyllistä, jos kaikki kansalaiset pystyisivät helposti lukemaan uuden tiiviisti ja yksinkertaisesti laaditun johdanto-osan².

– *Unionin luonne, rakenne ja arvot*

Jotkut SEU:n (yhteisistä) alkumääräyksistä koskevat unionin luonnetta, sen yleistä toimielinrakennetta ja sen omaksumia perusarvoja, erityisesti demokraattisen periaatteiden ensisijaisuutta. Rakennetta koskevissa määräyksissä on otettava huomioon sen työryhmän näkemykset, joka tarkastelee, mitä vaikutuksia olisi unionin selkeällä tunnustamisella oikeushenkilöksi.

¹ Firenzen instituutin laatimassa perussopimusmallissa on *määräyksiä* (70–90 versiosta riippuen), joille on kaikille annettu niiden sisällön mukainen nimi. Rakenne on seuraava:

Johdanto-osa

Osasto I: Unionin perusperiaatteet

Osasto II: Perusoikeudet

Osasto III: Unionin kansalaisuus

Osasto IV: Unionin tavoitteet ja toiminta (toimet ja politiikat)

Osasto V: Toimielimet

Osasto VI: Varainhoito

Osasto VII: Tiiviimpi yhteistyö

Osasto VIII: Loppumääräykset

Perussopimukseen liitettävät erityispöytäkirjat

– Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

– Poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa.

² Voitaisiin ottaa myös huomioon perusoikeuskirjan johdanto-osa, jossa ei käsitellä perusoikeuksia sinänsä vaan käsitellään yleisemmin yhdentymiskehitystä.

– *Unionin kansalaisuus ja kansalaisten oikeudet*

Jotkin SEU:n ja EY-sopimuksen määräyksistä käsittelevät jo perusoikeuksia¹ ja unionin kansalaisten oikeuksia². Lisäksi valmistelukunta joutuu ottamaan kantaa siihen, olisiko tarkoituksenmukaista sisällyttää perusoikeuskirja olemassa oleviin perussopimukseen (tai uuteen perussopimukseen) sekä tällaisen sisällyttämisen teknisiin vaihtoehtoihin. Kysymystä tarkastellaan parhaillaan yhdessä työryhmässä. Voitaisiin myös ajatella määräystä, jossa määritellään unionin kansalaisuus.

– *Unionin yleiset tavoitteet*

Euroopan yhdentymiselle on olennaista sen teleologisuus eli tarkoitushakuisuus ja funktionaalisuus: yhteisöt ja sittemmin unioni perustettiin yleisten, mutta määrättyjen³ periaatteiden toteuttamiseksi. Nämä tavoitteet ovat jo nykyisissä johdanto-osissa.

– *Unionin toimielimet, päätöksentekomenettelyt ja toimintavälineiden typologia*

Se, miten näitä aiheita käsitellään uudessa perussopimuksessa, riippuu menettelyjen ja välineiden yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän työn tuloksista ja valmistelukunnan tulevista toimielimiä koskevista keskusteluista. Nykyisiä perussopimuksia läheisimmin vastaavana menetelmänä olisi antaa uudessa perussopimuksessa kullekin unionin toimielimelle omat jaksonsa.⁴

¹ Ks. esimerkiksi SEU:n 6 artiklan 2 kohta ja EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan 2 kohta ja 13 artikla.

² EY:n perustamissopimuksen toinen osa. Ks. myös sen 12 artikla ja 255 artiklan 1 kohta.

³ SEU:n 2 artikla ja EY:n perustamissopimuksen 2 ja 4 artikla.

⁴ Firenzen mallissa perussopimuksessa olevat määräykset käsittelevät pääasiassa toimielinten kokoonpanoa (niiden edustavuuden suhteen), niiden tehtäviä (sen pilarin mukaan, jossa ne toimivat) ja tarvittaessa sisäisiä äänestysmenettelyitä. Muut, toimielinten sisäistä toimintaa koskevat määräykset on jätetty pois. Ne voitaisiin ryhmittää kutakin toimielintä koskevaan perussääntöön yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön tapaan käyttäen pohjana kunkin toimielimen työjärjestyksessä nyt jo olevia määräyksiä.

– *Unionin politiikat ja toimivalta*

Unionin ja sen jäsenvaltioiden välisistä suhteista on perussopimuksissa tai yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä jo joitakin periaatteita, jotka voitaisiin ottaa uuteen perussopimukseen. Näitä ovat esimerkiksi toimivallanjaon periaate, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet toimivallan käyttämisessä, vilpittömän yhteistyön periaate, tiiviimmän yhteistyön yleiset periaatteet sekä unionin sääntöjen ensisijaisuuden ja suoran sovellettavuuden periaatteet.

Kun on kyse toimivallanjaosta sinänsä, perussopimuksessa voitaisiin määritellä erilaisia toimivallan luokkia ja luokitella sitten eri politiikat ja toiminta-alat niiden mukaan¹. Voituaisiin myös ajatella, että yhdessä menettelyjä ja välineitä koskevassa perussopimuksen jaksossa luodaan yhteys näihin eri politiikkoihin ja toiminta-aloihin. Näyttää sitä vastoin hankalalta sisällyttää perussopimukseen toimivaltaa koskevia oikeusperustoja. Itse asiassa oikeusperustojen valinnasta käytävät neuvottelut saattaisivat osoittautua hyvin vaikeiksi erityisesti siinä tapauksessa, että perussopimukseen sisällyttämättömiä oikeusperustoja voitaisiin muuttaa yksinkertaistetulla muutosmenettelyllä. Itse ajatus kaikkien oikeusperustojen sisällyttämisestä perussopimukseen näyttäisikin olevan ristiriidassa koko perussopimuksen käsitteen kanssa.

– *Loppumääräykset*

Nykyisissä perussopimuksissa on aina jonkin verran loppumääräyksiä, jotka koskevat esimerkiksi uusien jäsenten liittymistä, sopimuksen voimaantuloa, muutosmenettelyä, ajallista ja paikallista soveltamista ja todistusvoimaisia kielitoisintoja. Näihin määräyksiin voitaisiin lisätä määräykset menettelystä, jolla jäsenvaltio voi erota unionin jäsenyydestä.

¹ EY:n perustamissopimuksen 3 artiklassa on jo ilmaistu melko tiiviisti yhteisön eri toiminta-alat, jotka vastaavat eri politiikkoja koskevia sopimuslukuja (tai jaksoja) ja antavat alustavan käsityksen toiminnan luonteesta.

B. UUDEN PERUSSOPIMUKSEN KYTKEMINEN NYKYISIIN PERUSSOPIMUKSIIN

On selvää, että jotkin sisältöön liittyvät kysymykset, erityisesti se, kuinka tarkasti viitataan voimassa oleviin teksteihin, ja yksityiskohtaisuuden aste, väistämättä vaikuttavat siihen, kuinka uusi perussopimus kytketään nykyisin voimassa oleviin perussopimuksiin. Tämä kysymys riippuu myös valmistelukunnan ehdottamien sisällöllisten uudistusten laajuudesta.

Kytettäessä tekstejä toisiinsa voidaan kuitenkin yleisesti ottaen ajatella *kahta toimintaperiaatetta*, joista voi olla erilaisia muunnelmia. Valinnasta riippumatta on pohdittava mahdollista uuden perussopimuksen ja muiden perussopimusten välistä hierarkiaa.

Toimintaperiaate 1: Laaditaan uusi perussopimus osana nykyisten perussopimusten uudelleenjärjestämistä ja yksinkertaistamista

Tässä vaihtoehdossa uusi perussopimus laaditaan osana laajempaa toimenpidettä, joka käsittää tärkeimpien voimassa olevien perussopimusten uudelleenjärjestämisen ja yksinkertaistamisen eli nykyisten SEU:n ja EY-sopimuksen sulauttamisen ja uudelleenjärjestelyn¹.

Tästä voi olla erilaisia muunnelmia sen suhteen, mitä tehdään niille teksteille, jotka eivät ole perussopimuksessa ja jotka muodostavat toimenpiteen "toisen osan". Kyseeseen voi tulla

¹ Euratomin perustamissopimuksen osalta kysymys on vielä ratkaisematta.

- a) toinen erillinen perussopimus tai
- b) yksi perussopimus, jossa on "ydinosan" jälkeen "toinen osa"¹, tai
- c) joukko "erityispöytäkirjoja", jotka liitetään uuteen perussopimukseen.

Valinnasta riippumatta nykyisten perussopimusten tekstit sulautettaisiin ja järjestettäisiin uudelleen sekä "ydinosassa" että "toisessa osassa".

Koska uusi teksti korvaisi alkuperäiset perussopimukset ja niitä muuttavat sopimukset (ainakin SEU:n ja EY-sopimuksen osalta), kokonaisuus olisi annettava ratifiointimenettelyyn. Ennen kuin lähdetään tälle tielle on siksi pidettävä mielessä joidenkin huolestuneisuus ja vastahakoisuus sen suhteen, että mahdollisesti jo sovitut tekstit annettaisiin uudelleen ratifioitaviksi. Koska kuitenkin on kyse uudenlaisesta tilanteesta ja suunnitellut uudistukset ovat tärkeitä, uudella, molempia osia koskevalla ratifiointimenettelyllä haettaisiin jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten sitoutumista tulevaan Eurooppa-hankkeeseen. Sen avulla perussopimuksista saataisiin lisäksi luettavampia kansalaisten kannalta, mikä on yksi valmistelukunnan työn tärkeimmistä tavoitteista.

¹ Tätä vaihtoehtoa ehdotetaan erityisesti Firenzen tutkimuksessa. Keskeisenä ajatuksena on se, että uusi *unionin perussopimus* korvaisi kokonaan nykyisen *sopimuksen Euroopan unionista*. Tämän toimenpiteen mahdollistaa se, että tällaisessa uudessa perussopimuksessa olisi nykyisen SEU:n tavoin samanlaiset "puitesopimuksen" ominaisuudet eli siinä yhdistyisivät yhteisön toiminta ja hallitustenvälinen toiminta. Se on myös mahdollista, koska kaikki ne SEU:n määräykset, joita ei oteta uuteen perussopimukseen eli suuri osa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä oikeudelliseen ja poliisiyhteistyöhön liittyvistä määräyksistä (SEU:n V ja VI osastot) olisi kahdessa erillisessä erityispöytäkirjassa uuden perussopimuksen liitteenä. 8, 9 ja 10 artiklat, joilla muutetaan kolmea yhteisöjen perustamissopimusta, kumottaisiin näiden sopimusten sulauttamisen yhteydessä (tai EHTY:n osalta sen vanhentumisen vuoksi). EY:n perustamissopimus taas (tai tarkemmin sen kodifioitu versio) säilyttäisi nykyisen rakenteensa, lukuun ottamatta niitä määräyksiä, jotka siirrettäisiin uuteen perussopimukseen (tai otettaisiin muuten siinä huomioon). Mutta kuten tutkimuksessa ehdotetaan, tarkoituksena olisi lopuksi siirtää se, mitä EY:n perustamissopimuksesta jää jäljelle, kolmanteen erityispöytäkirjaan. Tuloksena olisi yksi, kahteen osaan jaettu väline, jonka ensimmäinen osa olisi perussopimus ja toisen osan muodostaisivat kolmea pilaria käsittelevät erityispöytäkirjat. Tarvittaessa neljäs erityispöytäkirja voisi käsitellä EHTY-asioita, jos kyseinen perussopimus päätetään ottaa mukaan perussopimusten uudelleenjärjestämiseen. Erityispöytäkirjojen määrä voisi vielä muuttua, jos esimerkiksi EY:n perustamissopimus jaoteltaisiin useisiin aiheenmukaisiin erityispöytäkirjoihin (sisämarkkinat, talous- ja rahaliitto, uusi vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, ulkosuhteet, muut yhteiset tai täydentävät politiikat).

On kuitenkin pohdittava sitä, onko valmistelukunta asianmukainen elin kaikkien näiden toimenpiteiden loppuun saattamiseen. Koska "toinen osa" on luonteeltaan tekninen, valmistelukunnalla olisi *kaksi vaihtoehtoa*:

- joko valmistelukunta keskittyy yksinomaan uuden perussopimuksen laatimiseen ja jättää toisen osan myöhempään vaiheeseen sekä laatii selvityksen vaikutuksista, joita uudella perussopimuksella olisi nykyisiin perussopimukseen. Selvityksen olisi lisäksi kuuluttava suuntaviivat toisen osan kytkemisestä uuteen perussopimukseen sekä toisen osan rakenteesta. Tämän toimenpiteen voisi kyseisen selvityksen perusteella laatia asiantuntijaryhmä (joka voisi ehkä muodostua toimielinten oikeudellisten yksiköiden ja valmistelukunnan sihteeristön edustajista), joka työskentelisi Eurooppa-neuvoston tai puheenjohtajavaltion tai valmistelukunnan puheenjohtajiston tai itse valmistelukunnan poliittisessa valvonnassa. Valmistelukuntaa voitaisiin pyytää hyväksymään työn tulokset ennen hallitustenvälistä konferenssia.
- tai sitten valmistelukunta laatii sekä uuden perussopimuksen että sen toisen osan. Toinen osa annettaisiin laadittavaksi asiantuntijaryhmälle (joka voisi ehkä muodostua toimielinten oikeudellisten yksiköiden ja valmistelukunnan sihteeristön edustajista), joka samalla mukauttaisi perussopimusten (SEU, EY-sopimus ja Euratom) nykyiset määräykset teknisesti uuteen perussopimukseen ja järjestäisi uudelleen myös toisessa osassa jäljellä olevat osat. Tämä asiantuntijaryhmä etenisi sitä mukaa kun valmistelukunta saisi laadittua perussopimusta ja toimisi valmistelukunnan (tai sen puheenjohtajiston) sille antamien suuntaviivojen pohjalta. Työskentelyn lopuksi valmistelukunta hyväksyisi sekä uuden perussopimuksen että sen toisen osan käytännössä samaan aikaan. Tämä toimintatapa voisi kuitenkin aiheuttaa joitakin vaikeuksia, varsinkin siinä, että valmistelukuntalaiset olisi saatava olemaan koskematta joidenkin politiikkojen (kuten maatalous, rakennerahastot, budjetti) sisältöön tai olemaan avaamatta uudelleen joitakin liittymisneuvotteluissa jo käsiteltyjä asioita.

Toimintaperiaate 2: uusi perussopimus, joka on nykyisten perussopimusten yläpuolella

Toisena vaihtoehtona on laatia uusi perussopimus, joka olisi nyt voimassa olevien perussopimusten yläpuolella. Viimeksi mainitut säilyisivät ennallaan ja niitä korkeintaan muutettaisiin paikoin niiden mukauttamiseksi uuteen perussopimukseen, varsinkin kumoamalla toistuvia määräyksiä. Uusi perussopimus laadittaisiin siis riippumatta siitä, sulautetaanko tai järjestetäänkö nykyisiä perussopimuksia uudelleen. Vain tämä uusi perussopimus ja tarvittaessa nykyisten perussopimusten mukautukset annettaisiin jäsenvaltioille ratifioitaviksi.

Tätä toimintaperiaatetta havainnollistetaan kahdessa edellä mainitussa Euroopan parlamentin ehdotuksessa, nimittäin Spinellin ja Hermanin ehdotuksissa, jotka ovat hyvin samoilla linjoilla tämän asian suhteen. Niiden mukaan vanhat perussopimukset säilyisivät sellaisinaan eikä niitä korvattaisi eikä edes mukautettaisi. Näin ollen *Euroopan unionin perustamissopimus* (Spinelli) tai *Euroopan perustuslaki* (Herman) muodostaisivat puitteet perustamissopimuksille (ja jälkimmäisessä tapauksessa myös SEU:lle) ja olisivat niiden yläpuolella¹.

Koska on kyse tärkeistä määräyksistä, monet ovat korostaneet, että oikeusvarmuuden kannalta olisi hyvin uskaliaasta kytkeä uusi asiakirja nykyisiin perussopimukseen ja muihin voimassa oleviin asiakirjoihin jälkimmäisiä mukauttamatta. Näiden kahden järjestelmän, vanhan ja uuden, rinnakkaisesta olemassaolosta saattaisi aiheutua jatkuvasti ristiriitoja nykyisten perussopimusten mahdollisesti vanhentuneiden määräysten johdosta tai siitä syystä, että uusi perussopimus muuttaisi vanhoja epäsuorasti. Jos päädytään siihen vaihtoehtoon, että uusi perussopimus on vanhojen perussopimusten yläpuolella, vanhoja perussopimuksia olisi samalla vähintään mukautettava.

¹ Ks. Spinellin ehdotuksen 7 artikla ja Hermanin ehdotuksen 8 artikla. Molemmissa tapauksissa kytkeminen jo voimassa oleviin sopimukseen tapahtuu erottamalla toisaalta "*perussopimusten päämääriä ja soveltamisaloja koskevat määräykset*" ja toisaalta "*muut perussopimusten määräykset*". Ensimmäiset ovat osa unionin oikeutta, jos niitä ei ole muutettu ehdotuksella uudeksi perussopimukseksi tai perustuslaiksi. Niitä voidaan myös mukauttaa tai muuttaa tulevaisuudessa muuttamismenettelyn (tai perustuslain muuttamisen) avulla. Jälkimmäiset "*ovat myös osa unionin oikeutta, elleivät ne ole ristiriidassa uuden perussopimuksen tai perustuslain kanssa*". Niitä voidaan myös mukauttaa tai muuttaa tulevaisuudessa lakien muuttamista koskevan menettelyn mukaisesti. Molemmissa tapauksissa yhteisön (tai unionin) säädöksillä "*on edelleen oikeusvaikutuksensa, elleivät ne ole ristiriidassa perustuslain (perussopimuksen) kanssa ja ellei niitä ole korvattu unionin toimielinten oman toimivaltansa mukaisesti antamilla säädöksillä tai toteuttamalla toimenpiteillä*."

Tässä vaihtoehdossa se, että uusi perussopimus olisi nykyisen unionisopimuksen – tai ainakin sen, mitä siitä olisi jäljellä – yläpuolella, kuitenkin monimutkaistaisi perussopimusten kokonaisrakennetta sen yksinkertaistamisen sijasta.

C) Uuden perussopimuksen hierarkkinen asema

Laadittaessa unionille uutta perussopimusta tulee enemmän tai myöhemmin eteen kysymys siitä, ovatko jäljellä olevat perussopimukset (tai uudelleenjärjestelyn tapauksessa "toiseen osaan" sijoitetut tekstit) alisteisia uudelle perussopimukselle. Vaikka sopimusten hierarkisointi ei olekaan yleistä kansainvälisessä oikeudessa, uuden perussopimuksen perustuslaillinen tai perustava luonne nostaa esiin tämän kysymyksen. Ennen kuin sitä voidaan ryhtyä pohtimaan, on muodostettava selkeämpi käsitys uuden perussopimuksen sisällöstä ja siitä, miten se voidaan kytkeä muihin voimassa oleviin teksteihin tai perussopimuksiin. Tässä vaiheessa esitetään vain muutama huomautus.

Kysymys on tietenkin aiheellinen vain siinä tapauksessa, että uudessa perussopimuksessa ei nimenomaisesti käsitellä tätä aihetta joko hierarkiaa vastustaen tai puolustaen. Hierarkisoinnin voi myös toteuttaa eri muodoissa, esimerkiksi siten, että vain nykyisten perussopimusten tekstien (siinä muodossa kuin ne mahdollisesti ovat mukautettuina tai uudelleenjärjestettyinä "toisessa osassa") tulevat muutokset olisivat alisteisia uudelle perussopimukselle, jos lähtökohtana on, että näitä sopimuksia pidetään uuden perussopimuksen mukaisina siinä vaiheessa, kun se tulee voimaan. Valvonta tai oikeudelliset seuraamukset, jotka liittyvät tekstien alisteisuuteen uuteen perussopimukseen nähden, voivat myös olla eriaisteisia. Perussopimusten hierarkiaa on kuitenkin vaikea luoda, jos samassa yhteydessä ei eriytetä perussopimusten muuttamisessa käytettäviä päätöksentekomenettelyjä (ks. seuraava osa).

Perussopimusten mahdollinen hierarkisointi riippuu kuitenkin ensisijaisesti perussopimusten kytkemisessä noudatettavasta yleisestä periaatteesta. Jos esimerkiksi nykyiset perussopimukset jätettäisiin nykyiseen muotoonsa (ja niitä voitaisiin edelleen soveltaa, ellei implisiittisistä muutoksista, myöhemmistä mukautuksista tai perussopimusten yhteensopivuudesta uuden perussopimuksen kanssa muuta johdu), uusi perussopimus saisi ainakin implisiittisesti eräällä tavalla ensisijaisen aseman. Jos sen sijaan uuden perussopimuksen ja muiden perussopimusten tekstit sovitetaan uudistusten myötä selkeästi yhteen, perussopimusten välille ei välttämättä synny

alisteista suhdetta. Näin kävisi siinä tapauksessa, että nykyiset perussopimukset muutettaisiin johdonmukaisesti uuden perussopimuksen mukaisiksi, tai jos uusi perussopimus liitettäisiin perussopimusten laajempaan kaksijakoiseen uudelleenjärjestelyyn (Firenzen tutkimuksen vaihtoehto¹). Näissäkin tapauksissa hierarkkinen suhde voitaisiin silti luoda tarkoituksellisesti pitkän aikavälin oikeusvarmuutta ja tekstien tulevaa muuttamista silmällä pitäen. Alistamalla tietyllä tavalla nykyiset perussopimukset (siinä muodossa kuin ne mahdollisesti ovat mukautettuina tai uudelleenjärjestettyinä "toisessa osassa") uudelle perussopimukselle voitaisiin mm. ilmaista ajatus siitä, että niissä eritellään uudessa perussopimuksessa ilmaistuihin periaatteisiin liittyviä edellytyksiä ja yksityiskohtaisia sääntöjä.

VI PERUSSOPIMUSTEN MUUTTAMISMENETTELYJEN TARKISTAMINEN JA ERIYTTÄMINEN

Valmistelukunnan ehdottamien uudistusten laajuudesta ja siitä riippumatta, kuinka uusi perussopimus kytketään voimassa oleviin perussopimuksiin, uusi perussopimus, vaikka siitä muodostettaisiin sulauttava sopimus, jatkaa nykyisiä perussopimuksia, ja siksi se olisi periaatteessa hyväksyttävä SEU:n 48 artiklan menettelyn mukaisesti. Tällöin kaikkien jäsenvaltioiden olisi hyväksyttävä uusi perussopimus hallitustenvälisessä konferenssissa, ja se tulisi voimaan vasta sen jälkeen, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet sen "*valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti*" (hyväksyminen kansallisissa parlamenteissa tai kansanäänestyksellä). Tämä ei estä tulevaisuudessa käyttämästä tarkistettua tai eriytettyä muuttamismenettelyä uuden perussopimuksen ja muiden tekstien tai nykyisten perussopimusten suhteen, mutta ensin olisi muutettava SEU:n 48 artiklaa tai säädettävä menettelyt siitä poikkeamiseksi.

Laekenin julistuksessa viitataan tältä osin mahdollisuuteen tehdä eroja "*uuden perussopimuksen ja perussopimusten muiden määräysten muutos- ja ratifiointimenettelyjen suhteen*".

¹ Firenzen selvityksessä ei virallisesti luoda hierarkkista suhdetta perussopimuksen ja muiden erityispöytäkirjojen tai EY-sopimuksen välille. Kun pyrkimyksenä on olla puuttumatta olemassa olevaan oikeudelliseen tilanteeseen, tekstien yhteensovittamisesta tulee todellakin yhä itsestäänselvempi asia.

Erilaisten muuttamismenettelyjen käyttöönotto tiettyjä perussopimusten määräyksiä varten ei välttämättä edellytä perussopimusten eri tekstien välistä hierarkiaa¹. Nykyisissä perussopimuksissa esiintyy jo tietty määrä erityisiä muuttamismenettelyjä (ks. jäljempänä), ilman että näiden menettelyjen kohteena olevat perussopimusten määräykset olisivat hierarkkisesti alempana kuin useimmat muut yleisen muuttamismenettelyn piiriin kuuluvat perussopimusten määräykset.

Perussopimusten muuttamismenettelyn uudistamista voidaan tarkastella myös erillään perussopimusten uudelleenjärjestämisestä tai uuden perussopimuksen hyväksymisestä. Tämä oli aiheena Firenzen instituutin toisessa raportissa, jossa käsiteltiin perussopimusten uudelleenjärjestämistä²: miten perussopimuksia voidaan kehittää edelleen niiden uudelleenjärjestämisen jälkeen?

Raportin lähtökohtana on toteamus, että yksimielisyysperiaate ja perussopimuksia muuttavien sopimusten ratifiointiin liittyvät pitkälliset kansalliset menettelyt saattavat lamauttaa unionin ja estää tarvittavien myöhempien muutosten teon. Tämän epäkohdan ratkaisemiseksi ehdotetaan, että muutoksien hyväksymiseen vaadittava yksimielisyys korvattaisiin asteittain vahvistetulla määräenemmistöllä, jossa vähemmistön suojana olisivat tietyt institutionaaliset takeet. Lisäksi ehdotetaan, että esimerkeiksi otettaisiin monia nykyisin käytössä olevia "riippumattomia" muuttamismenettelyjä, ts. menettelyjä, joille on tunnusomaista (muun muassa) se, että niissä ei käytetä ratifiointiin liittyviä kansallisia menettelyjä³. Näiden erityismenettelyjen, joilla myös vahvistettaisiin edelleen unionin toimielinten merkitystä, käyttöä voitaisiin laajentaa ja yleistää muihinkin tapauksiin.

-
- ¹ Tällaista muuttamismenettelyjen eriyttämistä tarvitaan kuitenkin ilmeisesti siinä tapauksessa, että uuden perussopimuksen ja muiden perussopimusten välille luodaan hierarkkinen suhde tai tunnustetaan sellaisen olemassaolo, kuten edellä on tuotu esiin.
- ² Firenzen yliopistollinen Eurooppa-instituutti, *Réformer les procédures de révision des Traités (Perussopimusten tarkistusmenettelyjen uudistaminen)*, toinen selvitys Euroopan unionin perussopimusten uudelleen jäsentämisestä, marraskuu 2000.
- ³ Tällaisia erityismenettelyjä käytetään esimerkiksi muutettaessa komission jäsenten lukumäärää (EY-sopimuksen 213 artiklan 2 alakohta) tai tiettyjä tuomioistuimen toimintaa ja organisaatiota koskevia määräyksiä. Nizzan sopimuksessa säädetään tältä osin mahdollisuudesta muuttaa tuomioistuimen perussääntöä (sen I osastoa lukuun ottamatta) menettelyllä, jossa edellytetään neuvoston yksimielistä päätöstä (EY-sopimuksen 245 artiklan 2 alakohta). "Riippumattomia" menettelyjä käytetään myös tietyissä talous- ja rahaliittoon liittyvissä tapauksissa (104 artiklan 14 kohta ja 107 artiklan 5 kohta). Näillä menettelyillä voidaan lisäksi laajentaa kauppapolitiikan soveltamisalaa (133 artikla) tai yhteispäätösmenettelyn käyttöä EY-sopimuksen IV osaston yhteydessä (67 artikla).

Raportissa otetaan myös huomioon perussopimuksissa käsiteltävien asioiden merkitys kansalaisille ja niiden poliittinen ulottuvuus ja suositellaan näin ollen, että Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien vaikutusvaltaa olisi lisättävä ainakin uudistusten valmisteluvaiheessa ja erityisesti valmistelukunnan esittämän mallin mukaisesti. Jos kansalliset parlamentit voisivat osallistua uudistusten valmisteluun, se voisi helpottaa ratifiointivaihetta. Myös silloin, kun käytetään "riippumatonta" muuttamismenettelyä, kansallisten parlamenttien olisi voitava jollakin tavalla puuttua muuttamismenettelyyn sen alkuvaiheessa, eikä vasta ratifiointivaiheessa. Voisivatko parlamentit olla edustettuina jonkinlaisessa Euroopan tason "kongressissa" joko ilman Euroopan parlamentin jäseniä tai heidän lisäksi? Jos pitkällä aikavälillä pyritään hyväksymään perustuslaki, joka eroaa perussopimuksesta muuttamismenettelynsä puolesta, voitaisiinko ottaa yleiseen käyttöön tällainen menettely, jossa kansalliset parlamentit ovat mukana?

EUROOPAN UNIONIA JA EUROOPAN YHTEISÖJÄ KOSKEVAT PERUSSOPIMUKSET
JA NIIHIN LIITTYVÄT ASIAKIRJAT

(Ei-tyhjentävä) luettelo voimassa olevasta primaarioikeudesta

TÄRKEIMMÄT PERUSSOPIMUKSET JA NIITÄ MUUTTAVAT SOPIMUKSET

- Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus¹
- Euroopan (talous)yhteisön perustamissopimus ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus²
- Euroopan yhtenäisasiakirja³
- Sopimus Euroopan unionista⁴
- Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta⁵
- Nizzan sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta⁶

MUUT PERUSSOPIMUKSIA MUUTTAVAT SOPIMUKSET

- Tietyistä yhteisistä toimielimistä 25.3.1957 tehty yleissopimus (yhteinen edustajakokous ja tuomioistuin)⁷
- Euroopan yhteisöjen yhteisen neuvoston ja yhteisen komission perustamisesta 8.4.1965 tehty sopimus⁸
- Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten muuttamisesta Grönlannin osalta tehty sopimus (allekirjoitettiin 13.3.1984, tuli voimaan 1.2.1985)?
- Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten sekä Euroopan yhteisöjen yhteisen neuvoston ja yhteisen komission perustamisesta tehdyn sopimuksen tiettyjen talousarviota koskevien määräysten muuttamisesta tehty sopimus (allekirjoitettiin 22.4.1970, tuli voimaan 1.1.1971)?

¹ Allekirjoitettiin 18.4.1951, tuli voimaan 23.7.1953, voimassaolo päättyy 23.7.2002.

² Allekirjoitettiin Roomassa 25.3.1957, tulivat voimaan 1.1.1958.

³ Allekirjoitettiin Luxemburgissa 17.2.1986 ja Haagissa 28.2.1986, tuli voimaan 1.1.1987.

⁴ Allekirjoitettiin Maastrichtissa 7.2.1992, tuli voimaan 1.11.1993.

⁵ Allekirjoitettiin 2.10.1997, tuli voimaan 1.5.1999.

⁶ Allekirjoitettiin 26.2.2001, ei vielä voimassa.

⁷ Kumottu ja korvattu Amsterdamin sopimuksen 9 artiklalla.

⁸ Kumottu ja korvattu Amsterdamin sopimuksen 9 artiklalla.

- Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten sekä Euroopan yhteisöjen yhteisen neuvoston ja yhteisen komission perustamisesta tehdyn sopimuksen tiettyjen varainhoitoa koskevien määräysten muuttamisesta tehty sopimus (allekirjoitettiin 22.7.1975, tuli voimaan 1.6.1977)?

LIITTYMISEHDOISTA JA PERUSSOPIMUSTEN MUUTOKSISTA TEHDYT ASIAKIRJAT (JA NIIHIN LIITTYVÄT PÄÄTÖKSET)

- Tanskan kuningaskunnan, Irlannin sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan liittyminen Euroopan yhteisöihin (1972)
- Helleenien tasavallan liittyminen Euroopan yhteisöihin (1979)
- Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittyminen Euroopan yhteisöihin (1985)
- Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittyminen Euroopan unioniin (allekirjoitettiin 24.6.1994, tuli voimaan 1.1.1995)
- Euroopan yhteisöjen neuvoston päätös, tehty 1 päivänä tammikuuta 1973, uusien jäsenvaltioiden Euroopan yhteisöihin liittymistä koskevien asiakirjojen tarkistamisesta
- Euroopan unionin neuvoston päätös, tehty 1 päivänä tammikuuta 1995, uusien jäsenvaltioiden Euroopan unioniin liittymistä koskevien asiakirjojen tarkistamisesta

MUUT ASIAAN LIITTYVÄT ASIAKIRJAT JA PÄÄTÖKSET: YKSINKERTAISTETULLA MENETTELYLLÄ HYVÄKSYTTY TÄYDENTÄVÄ PRIMAARIOIKEUS

- Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätös yhteisöjen tiettyjen toimielinten ja yksiköiden väliaikaisesta sijainnista (tehty 8.4.1965)¹
- Säädös edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä, välittömillä vaaleilla, 20 päivänä syyskuuta 1976 tehdyn neuvoston päätöksen liite²
- Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien yhteisellä sopimuksella tehty päätös Euroopan yhteisöjen toimielinten sekä tiettyjen elinten ja yksikköjen kotipaikan vahvistamisesta (tehty 12.12.1992)³
- Jäsenvaltioiden hallitusten valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla kokoontuneiden edustajien yhteisellä sopimuksella tehty päätös Euroopan yhteisöjen tiettyjen elinten ja yksikköjen sekä Europolin kotipaikan vahvistamisesta (tehty 29.10.1993)⁴

¹ Oikeusperusta: Yhteisen neuvoston ja yhteisen komission perustamisesta 8.4.1965 tehdyn sopimuksen 37 artikla.

² Oikeusperusta: EY-sopimuksen 190 artiklan 4 kohta (entinen 138 artiklan 3 kohta) sekä EHTY:n perustamissopimuksen ja Euratomin perustamissopimuksen vastaavat artiklat. Jäsenvaltiot hyväksyvät säännökset "jäsenvaltioiden valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti".

³ Oikeusperusta: EY-sopimuksen 289 artikla (entinen 216 artikla) sekä EHTY:n perustamissopimuksen ja Euratomin perustamissopimuksen vastaavat artiklat.

⁴ Oikeusperusta: EY-sopimuksen 289 artikla (entinen 216 artikla) sekä EHTY:n perustamissopimuksen ja Euratomin perustamissopimuksen vastaavat artiklat.

- Eurooppa-neuvostossa kokoontuneiden valtion- tai hallitusten päämiesten päätös eräistä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen yhteydessä Tanskan esille tuomista ongelmista (11.–12.12.1992 kokoontuneen Edinburghin Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien B osan liite 1)
- Neuvoston päätös Euroopan yhteisöjen omista varoista, tehty 31 päivänä lokakuuta 1994¹

PRIMAARIOIKEUTTA TÄYDENTÄVÄT JOHDETUN OIKEUDEN SÄÄDÖKSET

- Neuvoston päätös neuvoston puheenjohtajuuden määrätymisjärjestyksestä, tehty 1 päivänä tammikuuta 1995²
- Neuvoston päätös menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä, tehty 28 päivänä kesäkuuta 1999³

TOIMIELINTEN VÄLISET TEKSTIT

p.m.

PÖYTÄKIRJAT⁴

Euroopan unionia koskevien perussopimusten liitteenä on usein monia pöytäkirjoja, jotka ovat oikeudellisesti samanarvoisia perussopimusten kanssa. Ei ole helppoa esittää tyhjentävää luetteloa nykyisin voimassa olevista pöytäkirjoista, eikä selvittää, minkä perussopimusten yhteydessä nämä pöytäkirjat ovat ja mihin perussopimuksiin ne on lopulta liitetty.

Amsterdamin sopimuksessa pyrittiin hieman järjestämään tilannetta jakamalla sopimuksen yhteydessä olevat 13 pöytäkirjaa neljään luokkaan sen mukaan, mihin perussopimuksiin ne on lopulta liitetty: SEU:hun liitetty pöytäkirja, SEU:hun ja EY-sopimukseen liitetty pöytäkirjat, SEU:hun ja kolmeen yhteisösopimukseen liitetty pöytäkirjat sekä EY-sopimukseen liitetty pöytäkirjat. Myöhemmin EY-sopimuksen ja SEU:n konsolidoiduissa toisinoissa (jotka liitettiin havainnollisuuden vuoksi Amsterdamin sopimuksen päätösasiakirjaan) näihin luokkiin⁵ liitettiin luettelo kaikista edelleen voimassa olevista aikaisemmista pöytäkirjoista, joita ovat lähinnä Maastrichtin sopimuksen yhteydessä olevat 17 pöytäkirjaa⁶ mutta myös tietyt aikaisemmat pöytäkirjat, kuten Rooman sopimukseen liitetty pöytäkirjat A ja B⁷. Tässä vaiheessa pöytäkirjat numeroitiin 1:stä 34:ään ja niiden yhteydessä mainitaan hyväksymisvuosi, joka viittaa myös niiden perustana olevan perussopimukseen:

¹ Oikeusperusta: EY-sopimuksen 269 artikla (entinen 201 artikla) sekä EHTY:n perustamissopimuksen ja Euratomin perustamissopimuksen vastaavat artikkelit. Jäsenvaltiot hyväksyvät säännökset "jäsenvaltioiden valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti".

² Oikeusperusta: EY-sopimuksen 203 artiklan 2 kohta (entinen 146 artikla sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1994 liittymissopimukseen liitetyn asiakirjan 12 artiklassa) sekä EHTY:n perustamissopimuksen ja Euratomin perustamissopimuksen vastaavat artikkelit.

³ Oikeusperusta: EY-sopimuksen 202 artikla (entinen 145 artikla). Korvaa 13.7.1987 tehdyn päätöksen.

⁴ Amsterdamin sopimuksen päätösasiakirjaan liitettyä EY-sopimuksen ja SEU:n konsolidoidussa toisinnossa oleva luettelo.

⁵ Viides luokka luotiin Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehdylle pöytäkirjalle, joka on liitetty kolmeen yhteisösopimukseen.

⁶ Näistä 16 on liitetty EY-sopimukseen ja 1 SEU:hun ja kolmeen yhteisösopimukseen.

⁷ Pöytäkirja Euroopan investointipankin perussäännöstä ja pöytäkirja Euroopan yhteisön tuomioistuimen perussäännöstä.

Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen liitetty pöytäkirja

- Pöytäkirja (nro 1) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklasta (1997)

Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyt pöytäkirjat

- Pöytäkirja (nro 2) Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia (1997)
- Pöytäkirja (nro 3) Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 14 artiklan tiettyjen näkökohtien soveltamisesta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Irlantiin (1997)
- Pöytäkirja (nro 4) Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta (1997)
- Pöytäkirja (nro 5) Tanskan asemasta (1997)

Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen sekä Euroopan yhteisön perustamissopimukseen, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimukseen ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimukseen liitetyt pöytäkirjat

- Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen sekä Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetty pöytäkirja (nro 6) (1992)
- Pöytäkirja (nro 7) toimielimistä silmällä pitäen Euroopan unionin laajentumista (1997)
- Pöytäkirja (nro 8) Euroopan yhteisöjen toimielinten ja tiettyjen elinten ja yksikköjen kotipaikan sijainnista (1997)
- Pöytäkirja (nro 9) kansallisten kansanedustuslaitosten asemasta Euroopan unionissa (1997)

Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyt pöytäkirjat

- Pöytäkirja (nro 10) Euroopan investointipankin perussäännöstä (1957)¹
- Pöytäkirja (nro 11) Euroopan yhteisön tuomioistuimen perussäännöstä (1957)
- Pöytäkirja (nro 12) Italiasta (1957)
- Pöytäkirja (nro 13) tietyistä maista peräisin olevista ja sieltä tulevista tavaroista, jotka saavat jossakin jäsenvaltiossa erityisen tuontikohtelun (1957)
- Pöytäkirja (nro 14) Alankomaiden Antilleilla jalostettujen maaöljytuotteiden tuonnista Euroopan talousyhteisöön (1962)
- Pöytäkirja (nro 15) Grönlantia koskevista erityisjärjestelyistä (1985)
- Pöytäkirja (nro 16) kiinteän omaisuuden hankkimisesta Tanskassa (1992)
- Pöytäkirja (nro 17) Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 141 artiklasta (1992)
- Pöytäkirja (nro 18) Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä (1992)
- Pöytäkirja (nro 19) Euroopan rahapoliittisen instituutin perussäännöstä (1992)
- Pöytäkirja (nro 20) liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä (1992)
- Pöytäkirja (nro 21) Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 121 artiklassa tarkoitetuista lähentymisperusteista (1992)
- Pöytäkirja (nro 22) Tanskasta (1992)
- Pöytäkirja (nro 23) Portugalista (1992)
- Pöytäkirja (nro 24) siirtymisestä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen (1992)
- Pöytäkirja (nro 25) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneeseen kuningaskuntaan sovellettavista määräyksistä (1992)
- Pöytäkirja (nro 26) eräistä Tanskaa koskevista määräyksistä (1992)
- Pöytäkirja (nro 27) Ranskasta (1992)

¹ Pöytäkirjaa on muutettu Euroopan investointipankin perussääntöä koskevalla pöytäkirjalla nro 1, joka on liitetty liittymisehdoista ja perustamissopimusten muutoksista tehtyyn asiakirjaan (Tanskan, Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan liittyminen, 1972), sekä tietyistä muutoksista Euroopan investointipankin perussääntöön tehdyllä sopimuksella (1978).

- Pöytäkirja (nro 28) taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta (1992)
- Pöytäkirja (nro 29) Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten turvapaikasta (1997)
- Pöytäkirja (nro 30) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta (1997)
- Pöytäkirja (nro 31) jäsenvaltioiden ulkosuhteista silmällä pitäen ulkorajojen ylittämistä (1997)
- Pöytäkirja (nro 32) jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta (1997)
- Pöytäkirja (nro 33) eläinten suojelusta ja hyvinvoinnista (1997)

Euroopan yhteisön perustamissopimukseen, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimukseen ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimukseen liitetty pöytäkirja

- Pöytäkirja (nro 34) Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista

Tämä epävirallinen numerointi on saattanut aiheuttaa sekaannusta Maastrichtin sopimuksen yhteydessä olevien pöytäkirjojen "oikean" numeroinnin (1–17) kanssa. Virallisten julkaisujen toimiston julkaisemassa *Sopimuskokoelmassa* on puolestaan täysin luovuttu pöytäkirjojen numeroinnista (kaikkia pöytäkirjoja ei kuitenkaan ole koottu asianomaiseen osaan)¹. Voidaan myös havaita, että yhteisön tuomioistuimen perussääntöä koskeva pöytäkirja on *Sopimuskokoelman* mukaan liitetty kolmeen yhteisösopimukseen (eikä enää vain EY-sopimukseen, kuten konsolidoidussa toisinnossa mainitaan). Nizzan sopimus ei ole selventänyt tilannetta tältä osin. Siinä mainitaan "Euroopan yhteisön perustamissopimukseen ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimukseen liitetty, yhteisöjen tuomioistuimen perussäännöstä tehdyt pöytäkirjat" ja korvataan ne "Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen, Euroopan yhteisön perustamissopimukseen ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimukseen liitettyllä, yhteisöjen tuomioistuimen perussäännöstä tehdyllä pöytäkirjalla". Pöytäkirjaa sovelletaan tarvittaessa EHTY:n perustamissopimuksen yhteydessä, mutta se ei vaikuta "EHTY:n tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan" artikloiden soveltamiseen.

JULISTUKSET

Euroopan unionia koskevien sopimusten yhteydessä on myös usein monia hallitustenvälisessä konferenssissa hyväksyttyjä yhteisiä julistuksia. Nämä julistukset on liitetty kunkin kyseessä olevan perussopimuksen päätösasiakirjaan. Maastrichtin sopimuksessa on kolmisenkymmentä, Amsterdamin sopimuksen yhteydessä viitisenkymmentä ja Nizzan sopimuksen yhteydessä yli kaksikymmentä tällaista julistusta. Perussopimusten päätösasiakirjojen liitteinä on myös hallitustenvälisen konferenssin huomioon ottamia yksipuolisia julistuksia. Vaikka nämä julistukset eivät ole virallisesti katsottuna oikeudellisesti sitovia, ne voivat vaikuttaa perussopimusten tulkintaan.

Seuraavassa muita perussopimusten tulkintaan vaikuttavia julistuksia:

- 1 päivänä toukokuuta 1992 annettu julistus: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen korkeiden sopimuspuolten julistus, joka koskee Irlannin valtiosäännön 40.3.3 artiklasta tehdyn pöytäkirjan nro 17 oikeudellista tulkintaa (konsolidoidun toisinnon pöytäkirja nro 6)
- Eurooppa-neuvoston julistukset (julistus sosiaalipolitiikasta, kuluttajista, ympäristöstä ja vaurauden jakautumisesta, julistus puolustuksesta) sekä Tanskan yksipuoliset julistukset, joihin kuuluu mm. Tanskan ratifiointiasiakirja Euroopan unionista tehdystä sopimuksesta ja jotka annetaan tiedoksi muille 11 jäsenvaltiolle (11.–12.12.1992 kokoontuneen Edinburghin Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät, B osa, liitteet 2 ja 3)
- Irlannin kansallinen julkilausuma ja Eurooppa-neuvoston julkilausuma sen merkille panemisesta (21.–22.6.2002 kokoontuneen Sevillan Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät, liitteet III ja IV).

¹ Euroopan unioni, *Sopimuskokoelma*, I nide, I osa, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 1999, s. 355. Joukosta puuttuvat esim. pöytäkirjat nro 12–15 (epävirallisen numeroinnin mukaan).

Ote Laekenin julistuksesta

Kohti Euroopan kansalaisten perustuslakia

Euroopan unionilla on tällä hetkellä neljä perussopimusta, joissa kaikissa käsitellään unionin tavoitteita, toimivaltaa ja politiikan välineitä. Yksinkertaistaminen on väistämätöntä avoimuuden nimissä.

Tällöin voidaan esittää neljä eri kysymyssarjaa. Ensimmäinen koskee nykyisten sopimusten yksinkertaistamista niiden sisältöä muuttamatta. Onko tarkasteltava uudelleen eroa unionin ja yhteisöjen välillä? Entä jako kolmeen pilariin?

Seuraavaksi voidaan tarkastella perussopimusten mahdollista uudelleenjärjestämistä. Onko erotettava toisistaan uusi perussopimus ja perussopimusten muut määräykset? Onko tällainen kahtiajako suotavaa? Voiko se johtaa siihen, että perussopimuksen ja muiden perussopimusten määräysten muutos- ja ratifiointimenettelyjen suhteen olisi eroja?

Edelleen on pohdittava sitä, pitääkö perusoikeuskirjan sisältyä perussopimukseen ja pitääkö Euroopan yhteisön liittyä Euroopan ihmisoikeusyleissopimukseen.

Lopuksi on kysyttävä, voivatko sopimusten yksinkertaistaminen ja niiden uusi järjestys aikanaan johtaa siihen, että unionille hyväksytään perustuslaki. Mitkä olisivat tällaisen perustuslain pääkohdat? Unionin edustamat arvot, kansalaisten perusoikeudet ja velvollisuudet, jäsenvaltioiden suhde unionissa?