

MUISTIO

Asia: **Muistio täysistunnosta**
– Bryssel, 28. ja 29.10.2002¹

I ISTUNNON AVAUS

1. Puheenjohtaja esitteli alustavan ehdotuksen perustuslailliseksi sopimukseksi

Puheenjohtaja esitteli puheenjohtajiston laatiman ehdotuksen tulevan sopimuksen rakenteesta. Hän korosti, että kyseessä on ehdotus perustuslailliseksi sopimukseksi, jollaista lähes kaikki valmistelukunnan jäsenet ovat kannattaneet. Lähtökohtana on viime täysistunnossa saavutettu laaja yhteisymmärrys yksinomaisen oikeushenkilöllisyyden periaatteesta. Tämä luo mahdollisuudet yhdistää Euroopan yhteisön perustamissopimus ja Euroopan unionista tehty sopimus. Tässä yhdessä tekstissä olisi kolme osaa:

- ensimmäinen osa sisältäisi institutionaalista rakennetta koskevat määräykset
- toinen osa käsittelee unionin politiikkoja ja toimia
- kolmas osa sisältäisi tämänytyypiselle perustuslailliselle asiakirjalle tavanomaiset loppumääräykset ja oikeudellista jatkuvuutta koskevat määräykset.

¹ Täysistunnon sanatarkka pöytäkirja on [www-sivuilla](http://european-convention.eu.int) osoitteessa <http://european-convention.eu.int>.

- a) Ensimmäinen osa sisältää perusmääräykset ja sen on siis oltava erityisen selkeä ja täsmällisesti muotoiltu. Siinä olisi johdanto-osa ja sen jälkeen siinä määriteltäisiin
- mikä unioni on (sen määritelmä ja sen oikeudellinen luonne)
 - miksi jäsenvaltiot ovat päättäneet liittyä yhteen (mitkä ovat niitä yhdistävät arvot ja tavoitteet)
 - mitä merkitsee unionin kansalaisuus ja mitkä ovat perusoikeudet unionissa
 - mikä kuuluu unionin toimivaltaan; täsmennetään, että unionilla on vain sille myönnetty toimivalta; toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate vahvistetaan täsmällisesti
 - mitkä ovat unionin toimielimet
 - miten unionin toimien täytäntöönpano on järjestetty tavoitteena yksinkertaisuus, avoimuus ja tehokkuus
 - mitkä ovat demokratian toteuttamisen periaatteet unionissa
 - unionin rahoitus
 - unionin ulkoinen toiminta
 - unionin ja sen lähiympäristön suhteet
 - se, että unioni on avoin kaikille Euroopan valtioille, jotka kunnioittavat sen arvoja ja perusoikeuksia ja hyväksyvät sen säännöt.
- b) Sopimuksen toinen osa, jossa käsitellään unionin politiikkoja ja toimia, sisältäisi runsaasti nykyisten sopimusten lausekkeita. Unionin politiikkoja koskeviin artikloihin tehtäisiin tarvittavat tekniset mukautukset, jotta toinen osa olisi ensimmäisen osan kanssa sopusoinnussa.
- c) Kolmas osa sisältäisi loppumääräykset ja määräykset oikeudellisesta jatkuvuudesta. Koska koko hankkeen tarkoituksena on yksinkertaistaa perussopimusrakennetta, tuntuisi loogiselta – ja käytännössä käyneekin niin – että uusi perustuslaillinen sopimus korvaa nykyiset perussopimukset. Tämän olettamuksen pohjalta loppumääräyksiin olisi sisällytettävä lausekkeet, joilla taataan oikeudellinen jatkuvuus suhteessa Euroopan yhteisöön ja Euroopan unioniin.

Asiakirjan CONV 369/02 toinen osa antaa joitakin viitteitä sopimuksen perusosan määräysten sisällöstä. Siinä pyritään havainnollistamaan perustuslaillisen sopimuksen rakennetta ja esittämään, miten eri osat sijoittuisivat tekstiin.

Puheenjohtaja huomautti, että jotkin näistä viittauksista vastaavat niitä linjauksia, jotka ovat jo käyneet esiin valmistelukunnan työssä. Toiset taas ovat lähellä ehdotuksia, joita on esitetty, mutta joista on vielä keskusteltava tai joita on tarkasteltava yksityiskohtaisemmin. Valmistelukunnan tulevista istunnoista nähdään, mitkä näistä artikloista otetaan mukaan ja mikä niiden tarkka sisältö tulee olemaan.

Puheenjohtaja huomautti, että puheenjohtajisto aikoo esittää alkuvuonna 2003 sopimusluonnoksen osia, joissa on otettu huomioon ne tulokset, joihin täysistunnoissa päädytään työryhmien raporttien suosituksista. Näin eri elementit otetaan huomioon perustuslain rakenteessa, ja valmistelukunta saavuttaa päämääränsä.

2. Kansallisten parlamenttien asema

- Keskustelu työryhmä 4:n (Kansalliset parlamentit) raportista; puheenjohtajana Gisela Stuart (asiak. CONV 353/02)

Työryhmän puheenjohtaja Gisela Stuart esitteli työryhmän päätelmät, jotka on esitetty loppuraportissa (CONV 353/02). Työryhmä tarkasteli kansallisten parlamenttien asemaa kolmen pääkysymyksen suhteen: hallitusten neuvostossa tapahtuvan toiminnan valvonta, toissijaisuusperiaatteen soveltamisen valvonta ja parlamenttien välisten monenvälisten verkostojen tai mekanismien asema ja toiminta.

Puheenjohtaja muistutti, että työryhmä oli päätenyt siihen, että kansallisten parlamenttien tehtävä on ensisijaisesti valvoa hallituksiaan niiden tehdessä päätöksiä Euroopan tasolla. Työryhmässä oltiin yleisesti sitä mieltä, että parhaiden käytäntöjen vaihto eri valvontamalleista voisi auttaa tehostamaan kansallisia järjestelmiä. Työryhmä katsoi myös, että neuvoston avoimuus sen toimiessa

lainsäätäjänä on keskeistä, jotta kansalliset parlamentit voivat suorittaa valvontaa tehokkaasti. Työryhmä oli antanut useita suosituksia toimenpiteiksi, joilla tätä edistettäisiin, mukaan lukien Amsterdamin sopimukseen liitetyn kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa käsittelevän pöytäkirjan määräysten vahvistaminen. Toissijaisuutta käsiteltäessä työryhmä vahvisti Mendez de Vigon johtaman työryhmän päätelmät. Lopuksi työryhmä antoi useita suosituksia kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin suhteiden jäsentämiseksi. Puheenjohtaja korosti, että työryhmän antamien suositusten yleistavoite oli edistää kansallisten parlamenttien osallistumista EU:n toimintaan, vahvistaa asioiden omaksi kokemisen tunnetta ja antaa niille todellista sananvaltaa rakentavalla tavalla hidastamatta kuitenkaan unionin lainsäädäntöprosesseja. Puheenjohtaja korosti, että työryhmä oli päässyt yhteisymmärrykseen useista kysymyksistä, mutta sen jäsenet katsoivat, että institutionaalisista kysymyksistä olisi keskusteltava täysistunnossa ennen kuin ne voivat vahvistaa kantansa ehdotuksiin, jotka koskevat uuden foorumin luomista, jolla kansalliset parlamentit ja Euroopan parlamentti voisivat yhdessä keskustella esimerkiksi EU:n laajoista poliittisista valinnoista ja strategioista.

Alustuksen jälkeen seuranneessa yleiskeskustelussa valmistelukunnan jäsenet antoivat laajan tukensa työryhmän raportille ja suosituksille. Raportin eri osista käydystä keskustelusta voidaan todeta seuraavaa:

Laajalti tunnustettiin, että kansallisten parlamenttien olisi tärkeää osallistua aiempaa enemmän unionin toimintaan: useat jäsenet totesivat, että kansallisten parlamenttien asema olisi tunnustettava selkeästi tulevassa perustuslaillisessa sopimuksessa. Painotettiin myös sitä, että kansalliset parlamentit tuovat unionin lähemmäksi kansalaisia.

Suosituksia toimenpiteiksi, joilla voitaisiin tehostaa kansallisten parlamenttien suorittamaa valvontaa, saivat laajan kannatuksen. Kansallisen valvonnan organisointi olisi kunkin jäsenvaltion oma tehtävä, ja siinä olisi noudatettava niiden valtiosääntöjen asettamia vaatimuksia ja perusteita. Sekä tausta-asiakirjojen että lainsäädäntöehdotusten saatavuuden nopeuttamista siten, että ne toimitetaan suoraan kansallisille parlamenteille, pidettiin tärkeänä edistysaskeleena. Korostettiin, että raportin suositukset ovat konkreettisia ja nopeasti sovellettavissa käytäntöön. Useat puhujat painottivat sitä, että on olennaista, että neuvosto toimii täysin avoimesti suorittaessaan lainsäädäntötehtäviään, jotta kansalliset parlamentit voisivat valvoa hallitustensa toimintaa neuvostossa, ja antoivat tukensa työryhmän tähän liittyville suosituksille.

Suuri osa jäsenistä piti kannatettavana sitä, että työryhmä hyväksyy toissijaisuustyöryhmän päätelmät. Monet korostivat, että on tärkeää ottaa kansalliset parlamentit mukaan lainsäädäntöprosessiin jo varhaisessa vaiheessa. Useat jäsenet pitivät hyvinä työryhmän raportissa esitettyjä ehdotuksia tehostaa entisestään toissijaisuusmekanismia. He viittasivat erityisesti toissijaisuuden ja suhteellisuuden väliseen yhteyteen ja ehdotukseen olla rajoittamatta kanneoikeutta koskemaan vain niitä kansallisia parlamentteja, jotka ovat antaneet perustellun lausuntonsa varhaisessa vaiheessa. Jotkut toistivat näkemyksensä siitä, että alueilla, joilla on lainsäädäntövaltaa, tulisi olla kanneoikeus niiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Yksi jäsenistä esitti toistamiseen epäilyksensä ennakkovaroitusjärjestelmästä.

Useissa puheenvuoroissa korostettiin kansallisten parlamenttien verkottumisen ja niiden välisen hyvien toimintatapojen vaihdon tärkeyttä. Tämä nähtiin yhtenä keinona lisätä kansallisten parlamenttien tietämystä unionin toiminnasta ja tehostaa niiden mahdollisuuksia valvontaan. Useat jäsenet katsoivat, että Cosacilla, jota mahdollisesti uudistettaisiin ja jonka asemaa vahvistettaisiin, voisi olla tärkeä tehtävä tässä suhteessa. Myös pienimuotoisen Cosac-sihteeristön perustaminen sai kannatusta.

Työryhmän suositus virallistaa sopimuksessa valmistelukuntamenettely perussopimukseen tehtävien tarkistusten valmistelua varten sai myönteisen vastaanoton. Jotkut ehdottivat, että valmistelukuntia voitaisiin käyttää myös muissa tehtävissä kuin tulevien sopimustarkistusten ja HVK:iden valmisteluissa.

Mittava osa keskustelusta käytettiin sen ideoimiseen, miten kansalliset parlamentit saataisiin osallistumaan EU:n tärkeimpiä strategioita ja politiikkoja koskevaan keskusteluun.

Valmistelukuntamallin ohella esitettiin mm. Eurooppa-viikkojen järjestämistä vuosittain kaikissa jäsenvaltioissa Eurooppaan liittyvistä aiheista käytäviä keskusteluja varten, parlamenttien välisten konferenssien järjestäminen erityisaiheista ja kongressin perustaminen.

Hyvin monet puhujista vastustivat uusien toimielinten tai elinten luomista, koska tämä vain mutkistaisi toimielinrakennetta. Tässä yhteydessä he epäilivät vahvasti, mikä tehtävä olisi kongressilla, jossa kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin jäsenet kokoontuisivat säännöllisesti. Useat puhujat katsoivat, että valmistelukunnan tulisi jättää tämä kysymys myöhemmin käytävään toimielimiä koskevaan laajaan keskusteluun. Jotkut katsoivat, että on tärkeää, että minkä tahansa uuden mekanismin tai elimen tavoitteista ja tehtävistä on olemassa selkeä käsitys. Toiset katsoivat, että mahdollisuus kutsua koolle valmistelukunta ja muut kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin verkottamiseen käytössä olevat menetelmät ovat riittäviä.

Useat kuitenkin kannattivat ajatusta kongressista edellyttäen, ettei sille anneta lainsäädäntövaltaa. Esitettiin joitakin ehdotuksia kongressin tulevista tehtävistä. Tuotiin esiin ajatus, että tällaisen foorumin avulla voitaisiin lisätä Eurooppa-neuvoston demokraattista valvontaa ja että se tulisi nähdä Euroopan parlamenttia täydentävänä elimenä. Kongressi-ajatusta kannattaneiden mielipiteet jakautuivat sen suhteen, tulisiko kongressilla olla valtaa päätettäessä nimityksistä.

Puheenjohtaja totesi päätöspuheenvuorossaan seuraavaa:

- Täysistunnossa oltiin hyvin laajalti yhtä mieltä siitä, että on tärkeää, että kansalliset parlamentit osallistuvat aiempaa enemmän unionin toimintaan ja että niiden asema tunnustetaan tulevassa perustuslaillisessa sopimuksessa.
- Niiden osallistuminen merkitsisi ennen kaikkea sitä, että ne valvovat tehokkaasti hallitusten toimintaa: työryhmän ehdotukset tekstien suorasta toimittamisesta ja muista käytännön toimista saivatkin myönteisen vastaanoton ja täysistunnon tuen.
- Toissijaisuustyöryhmän suosituksia kannatettiin ja ennakkovaroitusjärjestelmän perustaminen vahvistettiin.
- Todettiin tarve parantaa kansallisten parlamenttien mahdollisuuksia neuvotteluihin ja parhaiden käytäntöjen vaihtoon.
- On esitetty useita ehdotuksia siitä, miten kansalliset parlamentit saataisiin paremmin mukaan keskusteluihin unionin merkittävistä poliittisista valinnoista. Ehdotuksiin sisältyy mm. valmistelukuntamenetelmän virallistaminen perustuslaillisessa sopimuksessa, Eurooppa- viikkojen järjestäminen, parlamenttien yhteisten konferenssien järjestäminen tietyistä aiheista sekä kongressin perustaminen, jossa kansalliset parlamentit ja Eurooppa-parlamentti kokoontuisivat säännöllisesti. Valmistelukunnan on tutkittava kongressin asemaa ja tehtäviä lähemmin: puheenjohtajan mielestä kongressilla voisi olla tärkeä tehtävä, sillä siinä voisivat kokoontua jäsenvaltioiden kokeneet kansanedustajat yhdessä Euroopan parlamentin kanssa keskustelemaan tärkeistä kysymyksistä (kuten laajentumisesta) ja näistä keskusteluista tiedotettaisiin laajalti kansalaisille. Valmistelukunnan on palattava näihin kysymyksiin.

3. **Klaus Hänsch kertoo talouden hallintoa käsittelevän työryhmä 6:n työskentelyn edistymisestä**
4. **Henning Christophersen kertoo täydentävää toimivaltaa käsittelevän työryhmä 5:n työskentelyn edistymisestä**

Valmistelukunnalle kerrottiin suullisesti näiden kahden työryhmän työskentelystä. Työryhmät esittävät raporttinsa seuraavassa istunnossa (7. ja 8. marraskuuta).

5. Perusoikeuskirja

- Keskustelu Antonio Vitorinon johtaman työryhmä 2:n raportista (asiak. CONV 354/02)

Tätä työryhmää, jonka puheenjohtajana toimii komission jäsen Antonio Vitorino, oli pyydetty tarkastelemaan:

- Euroopan unionin perusoikeuskirjan mahdollisen perussopimukseen sisällyttämisen menettelytapoja ja seurauksia
- Euroopan yhteisön/unionin mahdollisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen menettelytavat ja seuraukset
- Lisäksi työryhmässä on käsitelty kysymystä yksityisten tosiasiallisista oikeussuojakeinoista yhteisöjen tuomioistuimessa.

Keskustelun aluksi puheenjohtaja onnitteli kaikkia työryhmän jäseniä ja sen puheenjohtajaa pitkälti yksimielisen raportin tuottamisesta. Antonio Vitorinon esittelemän raportin pääkohdat ovat:

Työryhmä korosti sitä, että poliittisen päätöksen tekeminen perusoikeuskirjan sisällyttämisestä perussopimukseen kuuluu valmistelukunnalle. Kaikki työryhmän jäsenet kuitenkin joko kannattivat selkeästi sellaista perusoikeuskirjan sisällyttämistä, joka tekisi siitä oikeudellisesti sitovan ja antaisi sille perustuslain kaltaisen aseman, tai katsoivat voivansa harkita tällaista sisällyttämistä myönteisessä mielessä.

Perusoikeuskirjan mahdollista sisällyttämistä koskevan menettelytavan osalta perusvaihtoehdot ovat: **joko** perusoikeuskirjan artiklat sisällytetään perustuslaillisen sopimuksen alussa olevaan osastoon tai lukuun, **tai** sopiva viittaus perusoikeuskirjaan sisällytetään johonkin perustuslaillisen sopimuksen artikloista; tällaiseen viittaukseen voitaisiin yhdistää perusoikeuskirjan liittäminen perustuslailliseen sopimukseen joko erityisenä, ainoastaan perusoikeuskirjan sisältävänä osana tai erillisenä oikeudellisenä tekstinä (esimerkiksi pöytäkirjana). Yhden työryhmän jäsenen mielestä voitaisiin käyttää "epäsuoraa viittausta" perusoikeuskirjaan, jolloin siitä tehtäisiin oikeudellisesti sitova antamatta sille kuitenkaan perustuslain kaltaista asemaa.

Työryhmän mielestä perusoikeuskirjan sisältö edustaa aiemman valmistelukunnan saavuttamaa konsensusta eikä siihen suositeta tehtäväksi mitään olennaisia muutoksia. Työryhmä on kuitenkin tehnyt täydellisen selkeyden ja vedenpitävyyden tavoittelemiseksi tiettyjä perusoikeuskirjan sisältämiä horisontaalisia lausekkeitä koskevia muutosehdotuksia. Työryhmässä on keskusteltu myös muista kysymyksistä, kuten perusoikeuskirjan johdannosta, puheenjohtajiston selitysten merkityksestä ja 6 artiklan 2 kohtaan liittyvästä kysymyksestä.

Euroopan yhteisön/unionin mahdollisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen menettelytapojen ja seurausten osalta kaikki työryhmän jäsenet joko kannattivat selkeästi perustuslaillista valtuutusta, joka mahdollistaa unionin liittymisen ihmisoikeussopimukseen, tai olivat valmiita harkitsemaan sitä. Tämän kysymyksen kohdalla työryhmä korosti kahta tekijää: unionin oikeuden ja yhteisöjen tuomioistuimen riippumattomuuden säilyttämistä sekä teknisten suojalausekkeiden käyttöönottoa, jotta olisi selvää, että ihmisoikeussopimukseen liittyminen ei muuta unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa.

Työryhmässä käsiteltiin myös yksityisten unionin nykyisessä järjestelmässä käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja ottaen huomioon perusoikeuden tehokkaaseen oikeussuojaan. Tässä yhteydessä työryhmä toivoi valmistelukunnan kiinnittävän huomiota kysymykseen siitä, olisiko yksityisten edellytyksiä saattaa asia suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi (EY-sopimuksen 230 artiklan 4 kohta) uudistettava tehokkaan oikeussuojan varmistamiseksi. Työryhmä ei tehnyt konkreettisia suosituksia, vaan suositti, että valmistelukunta tarkastelisi EY-sopimuksen 230 artiklan neljännen kohdan mahdollista uudistamista sopivassa yhteydessä.

Yleiskeskustelussa puhujat olivat laajalti tyytyväisiä työryhmän päätelmiin ja onnittelivat sitä ja sen puheenjohtajaa siitä, että nämä ovat onnistuneet tuottamaan pitkälti yksimielisen raportin monimutkaisesta aiheesta, joka on aiemmin aiheuttanut huolta ja erimielisyyttä.

Puhujien suuri enemmistö kannatti perusoikeuskirjan sisällyttämistä perustuslailliseen sopimukseen niin, että siitä tulee oikeudellisesti sitova ja se saa perustuslain kaltaisen aseman, tai he totesivat, että he ovat nyt saavutetun yhteisymmärryksen ja työryhmän määrittelemien ehtojen perusteella valmiita harkitsemaan tällaista sisällyttämistä ja unohtamaan menneet erimielisyydet. Todettiin, että perusoikeudet ovat avainasemassa olevia elementtejä, jotka löytävät perusoikeuskirjan sisällyttämisen myötä oikeutetun paikkansa tulevasta unionin perustuslaista, ja että niiden sisällyttäminen perussopimukseen sopisi loogiseen kehitykseen taloudellisesta yhteisöstä kohti poliittista unionia, jolla on yhteiset arvot.

Yksi jäsenistä ilmaisi tyytyväisyytensä työryhmän hyödylliseen ja vankkaan tekniseen työskentelyyn, jonka avulla on voitu selviytyä monista hankalista perusoikeuskirjaan liittyvistä aiheista, ja totesi, että täysistunnon on aikanaan tehtävä perusoikeuskirjan sisällyttämistä koskeva poliittinen päätös. Toinen jäsen viittasi perusoikeuskirjan ja erityisesti sen työllisyyttä ja sosiaalisia kysymyksiä koskevien määräysten jatkuvasti aiheuttamaan huoleen.

Käsiteltäessä perusoikeuskirjan sisällyttämisen konkreettista muotoa jotkut puhujat puolsivat sen artikloiden sisällyttämistä perustuslailliseen sopimukseen (työryhmän raportin vaihtoehto a). Näiden puhujien mielestä tämä ratkaisu parantaisi perusoikeuksien näkyvyyttä perustuslaillisessa sopimuksessa ja ilmaisisi kansalaisille selvästi niiden merkittävän symboliarvon.

Monet muut valmistelukunnan jäsenet ilmaisivat pitävänsä parempana työryhmän raportin toista perusvaihtoehtoa, toisin sanoen perusoikeuskirjan sisällyttämistä viittaamalla siihen sopivalla tavalla jossakin perustuslaillisen sopimuksen artikloista sekä, kuten jotkut lisäsivät, liittämällä perusoikeuskirja kyseiseen sopimukseen erillisenä oikeudellisenä asiakirjana. Nämä puhujat esittivät, että tämä tekniikka palvelisi parhaiten tiiviin ja luettavan perussopimuksen tavoitetta, säilyttäisi paremmin perusoikeuskirjan koskemattomuuden sekä auttaisi välttämään tiettyjä teknisiä ongelmia, joita aiheutuisi perusoikeuskirjan suorasta sisällyttämisestä perussopimukseen.

Huomattavasti harvemmat puhujat kannattivat perussopimukseen sisällytettävää "epäsuoraa" viittausta perusoikeuskirjaan lähteenä, jonka perusteella perusoikeuksia tulkitaan unionin lainsäädännön yleisperiaatteina. He esittivät, että kaikki perusoikeuskirjan artikkelit eivät voi samalla tavoin toimia tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvien kansalaisoikeuksien perustana, ja että jotkin perusoikeuskirjan sisältämistä oikeuksista olisi syytä muotoilla tarkemmin.

Useimmat puhujista kannattivat työryhmän ehdotuksen mukaisia perusoikeuskirjan horisontaalisia lausekkeitä koskevia sanamuodon mukautuksia ja olivat tyytyväisiä siihen, että nämä muutokset eivät aiheuta sisällöllisiä muutoksia perusoikeuskirjaan. Eräät puhujat pitivät näitä mukautuksia tervetulleina siksi, että ne parantavat oikeusvarmuutta ja oikeudellista selkeyttä ja sallivat erilaisten oikeudellisten perinteiden rinnakkaiselon perusoikeuskirjan puitteissa helpottaen näin perusoikeuskirjan muuttamista oikeudellisesti sitovaksi. Toiset puhujat ilmaisivat näkemyksen, jonka mukaan työryhmän ehdotuksen mukaiset muutetut horisontaaliset lausekkeet eivät ole tarpeellisia ja että niissä vain todetaan itsestään selviä asioita, mutta että ne eivät kuitenkaan ole haitallisia ja voidaan siksi hyväksyä, jos ne auttavat pääsemään konsensukseen perusoikeuskirjan sisällyttämisestä oikeudellisesti sitovana tekstinä.

Eräät jäsenistä ilmaisivat kuitenkin suhtautuvansa varauksellisesti työryhmän ehdotuksen mukaisiin horisontaalisten lausekkeiden mukautuksiin ja pitävänsä niitä tarpeettomina tai mahdollisesti perusoikeuskirjan takaaman suojelun tasoa huonontavina ja perusoikeuskirjan sisällön säilyttämiseen tähtäävän peruspyrkimyksen vastaisina. Esitettiin erityisesti, että ehdotettu perusoikeuskirjan "periaatteiden" vaikutusta koskeva 52 artiklan 5 kohta voitaisiin käsittää 51 artiklan 1 kohdan mukaisen, näiden periaatteiden noudattamista ja niiden soveltamisen edistämistä koskevan velvoitteen vastaiseksi ja että se rajoittaisi tarpeettomasti näiden periaatteiden oikeusvaikutusta. Näiden jäsenten mielestä kyseisten periaatteiden pitäisi olla tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvia yleisellä tasolla eikä vain niiden soveltamiseksi toteutettujen toimien osalta. Yksi jäsen havaitsi ristiriitaisuutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan muotoilussa "toissijaisuusperiaatteen mukaisesti", ilmaisi epäilyjä tiettyjen perusoikeuskirjan määräyksien täytäntöönpanokelpoisuuden osalta ja painotti tarvetta tietää, mitkä perusoikeuskirjan artikkelit ovat oikeuksia ja mitkä periaatteita.

Jotkut puhujista korostivat, että on tarpeen säilyttää perusoikeuskirjan johdanto, jossa on tärkeitä unionin perusluonnetta koskevia toteamuksia ja joka edustaa aiemman valmistelukunnan saavuttamaa hienovaraista poliittista konsensusta. Tästä syystä nämä jäsenet ehdottivat tämän johdannon sisällyttämistä perustuslailliseen sopimukseen tai sen käyttämistä kyseisen sopimuksen johdantona.

Monet puhujat painottivat aiemman valmistelukunnan puheenjohtajiston aloitteesta laadittujen selitysten merkitystä. Vaikka, kuten jotkut puhujat korostivat, näillä selityksillä ei ole oikeudellista merkitystä, ne voidaan nähdä erittäin hyödyllisenä tulkinnan apuvälineenä – muun muassa tuomioistuinten ja viranomaisten kannalta ehdokasvaltioissa, jotka eivät osallistuneet

perusoikeuskirjan laatimiseen – tai perusoikeuskirjaa koskevan poliittisen paketin olennaisena osana. Tästä näkökulmasta puhujat olivat tyytyväisiä työryhmän suositukseen työryhmän tekemien perusoikeuskirjan teknisiä mukautuksia koskevien selitysten liittämisestä alkuperäisiin selityksiin. Yksi jäsen muistutti kuitenkin, että selitykset laadittiin ainoastaan puheenjohtajiston toimesta aiemman valmistelukunnan siihen osallistumatta; se oli päättänyt, ettei niitä käsitellä.

Puhujien laaja enemmistö kannatti sitä, että perustuslailliseen sopimukseen sisällytetään perustuslaillinen valtuutus, joka mahdollistaa unionin liittymisen ihmisoikeussopimukseen. Monet puhujat olivat tässä yhteydessä tyytyväisiä työryhmän saavuttamaan ihmisoikeussopimukseen liittymisen avaintekijöitä koskevaan yhteisymmärrykseen; erityisesti korostettiin, että liittyminen ei vahingoita unionin oikeuden riippumattomuutta eikä yhteisöjen tuomioistuimen asemaa, että käyttämällä tiettyjä suojakeinoja on selvää, että liittymisen oikeudellinen "soveltamisala" rajoittuu unionin toimivaltaan laajentamatta sitä mitenkään, ja että liittyminen ei vaikuta ihmisoikeussopimusta ja sen pöytäkirjoja koskeviin kansallisiin kantoihin. Lisäksi usein mainittu seikka oli, että perusoikeuskirjan sisällyttämistä perussopimuksiin ja unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei ole pidettävä vaihtoehtoina, vaan toisiaan täydentävinä aloitteina, jotka yhdessä johtavat kansallisissa oikeusjärjestelmissä vallitsevan tilanteen kaltaiseen lopputulokseen.

Tässä yhteydessä jotkut puhujista painottivat, miten olennaisen tärkeänä he pitävät unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, ja muistuttivat liittymisen pääperusteista, jotka ilmenevät työryhmän raportista. Jotkut pitävät unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen välttämättömänä, jos perusoikeuskirjasta tulee oikeudellisesti sitova, sen varmistamiseksi, että kahden eurooppalaisen tuomioistuimen välinen suhde selvitetään kunnolla; mainittiin myös mahdollisuus liittää perustuslailliseen sopimukseen ihmisoikeussopimukseen liittymistä puoltava poliittinen lausuma.

Toiset jäsenet katsoivat, että valmistelukunnan pitäisi vain luoda oikeudellinen perusta unionin valtuuttamiseksi liittymään Euroopan ihmisoikeussopimukseen, mutta että päätös liittymisneuvottelujen aloittamisesta ja menettelytavoista olisi jätettävä unionin toimielimille (neuvoston yksimielisyyden pohjalta); yksi näistä jäsenistä täsmensi, että ennen tällaista päätöstä olisi tutkittava, olisiko liittyminen mahdollista toteuttaa kajoamatta unionin oikeuden riippumattomuuteen tai ilman, että se vaikuttaa jäsenvaltioiden yksilöllisiin ihmisoikeussopimusta koskeviin kantoihin taikka laajentaa unionin toimivaltaa.

Muutamit jäsenet ilmaisivat varauksensa unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisen suhteen ja kehottivat pohtimaan vielä sitä, eikö liittyminen johtaisi oikeuskäsittelyjen tarpeettomaan pitkittymiseen tai eikö muodostuisi vaara, että unionin toimivalta laajenee tai että yhteisöjen tuomioistuimen asema heikentyy.

Useat puhujat korostivat tehokkaiden oikeussuojakeinojen merkitystä ja kannattivat yksityishenkilöiden toimintamahdollisuuksien laajentamista yhteisöjen tuomioistuimessa tai ehdottivat, että tätä asiaa harkittaisiin vielä. Esitettiin, että oikeussuojassa on usein aukkoja toisaalta EY-sopimuksen 230 artiklan neljännen kohdan tiukkojen ehtojen vuoksi, nimittäin kyseisessä artiklassa mainitaan kanteen nostaminen vain unionin toimielimiä vastaan mutta ei muita elimiä vastaan, sekä toisaalta nykyisten tuomioistuimen toimivaltaa koskevien rajoitusten vuoksi oikeus- ja sisäasiain alalla. Yksi jäsen toivoi Euroopan oikeusasiamieheltä voimakkaampaa toimintaa kansalaisten valitusten suojan parantamiseksi.

Työryhmän puheenjohtaja painotti loppulausunnossaan, jossa hän reagoi keskustelussa esitettyihin seikkoihin, että työryhmän konsensukseen perustuva raportti edustaa kompromissia. Hän selitti, että 52 artiklan 4 kohdasta tehty ehdotus toisi perusoikeuskirjaan yhteisöjen tuomioistuimen jo noudattaman lähestymistavan, jonka mukaan yhteinen valtiosääntöperinne ei pakota tuomioistuinta pitäytymään pienimpään yhteiseen nimittäjään, vaan se voi sen sijaan määritellä jäsenvaltioille yhteisiä arvoja, joita ei välttämättä ole ilmaistu yhtä laajasti ja samalla tavalla kaikissa valtiosäännöissä. Hän painotti lisäksi, että perusoikeuskirjassa tehdään jo selvä ja kiistämätön ero subjektiivisten oikeuksien ja sellaisten periaatteiden välille, jotka eivät takaa automaattisia oikeuksia konkreettisiin etuihin vaan vaativat täytäntöönpanotoimia. Tämä ero ilmaistaisiin vain vielä selvemmin uudessa lausekkeessa. Perusoikeuskirjan "selitysten" osalta puheenjohtaja vahvisti, että työryhmän selitykset olisi lisättävä alkuperäisiin selityksiin valmistelukunnan työskentelyn myöhemmässä vaiheessa; hän ilmoitti olevansa valmis ryhtymään tähän konsolidoidun version laatimistyöhön tiiviissä yhteistyössä työryhmän jäsenten kanssa ja toimittamaan työn tuloksen puheenjohtajistolle. Lopuksi työryhmän puheenjohtaja esitti, että Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen ei johtaisi merkittäviin oikeuskäsittelyjen viivästymisiin, sillä kansalaiset voivat jo nyt unionin oikeuteen liittyvissä kansallisissa oikeudenkäynneissä vedota ihmisoikeussopimukseen ja viedä asian ihmisoikeustuomioistuimeen; liittyminen ihmisoikeussopimukseen sallisi kuitenkin tällaisissa tapauksissa unionin puolustautumisen sitä vastaan esitettyihin ihmisoikeusloukkaussyytteisiin eikä sen tarvitsisi velvoittaa jäsenvaltioita hoitamaan puolustusta. Puheenjohtaja totesi myös, että olisi outoa jos unioni, joka vaatii ehdokasmailta Euroopan ihmisoikeussopimukseen kuulumista jäsenyyden ehtona, ei olisi itse valmis liittymään siihen.

Valmistelukunnan puheenjohtaja onnitteli vielä kerran Antonio Vitorinoa ja ilmaisi hyväksyvänsä täysin hänen keskustelua koskevan yhteenvedonsa ja sitä koskevat kommenttinsa.

6. Alustava keskustelu alustavasta ehdotuksesta perustuslailliseksi sopimukseksi

Valmistelukunnan jäsenet esittivät alustavia näkökantojaan sopimusluonnoksesta, jonka puheenjohtaja esitti puheenjohtajiston puolesta.

Tulevan perussopimuksen rakenteeseen on suhtauduttu myönteisesti. Sopimuksen rakennetta on pidetty hyvänä ja valmistelukunnan jäsenet ovat pitäneet keskeisiä tekijöitä eli perustuslaillisuutta, sitä että kyseessä on yksi ainoa sopimus, yksinomaista oikeushenkilöllisyyttä, selvyyttä ja sopimuksen tukirakenteen luettavuutta hyvänä lähtökohtana, joka vastaa valmistelukunnan ja kansalaisten odotuksia.

Myös yksityiskohtaisempia huomautuksia esitettiin:

- useat valmistelukunnan jäsenet korostivat sisällön tärkeyttä, erityisesti toimielimiin liittyvissä kysymyksissä, jotka laajentavat rakennetta. Joidenkin mielestä luonnoksen rakenne jo kuvastaa tasapainoista kompromissia, toiset asettivat rakenteen hyväksymisen ehdoksi sen, että päästään yhteisymmärrykseen lopullisesta ratkaisusta toimielimiä koskevissa kysymyksissä;
- jotkin valmistelukunnan jäsenet olivat tyytyväisiä siihen, että luonnoksen myötä kansalaiset voivat lopulta tuntea olevansa poliittisen unionin eikä vain sisämarkkinoiden osa;
- jotkin valmistelukunnan jäsenet ehdottivat, että 1 artiklassa viitattaisiin kansoihin eikä vain valtioihin. Ehdotettiin myös lisäystä, että samat arvot yhdistävät unionin kansalaisia;
- eräät jäsenet suhtautuivat vastahakoisesti 14 artiklan toisen luetelmakohdan sanamuotoihin (he pelkäävät sanamuodon "jäsenvaltioiden yhdessä toteuttamat toimet" olevan askel taaksepäin tiettyjen yhteisten politiikkojen osalta);
- eräät jäsenet esittivät, että uudet politiikat vastaavat unionin todellisia painopistealueita, mutta ovat luonteeltaan erilaisia kuin yhteisön politiikat ja niihin täytyy näin ollen soveltaa erityismenettelyjä;
- useat jäsenet korostivat, että sopimuksessa on tärkeää painottaa unionin monikulttuurisuutta ja eräät totesivat miesten ja naisten tasa-arvon mainitsemisen tärkeyden;
- joukko jäseniä piti tarpeettomana keskustelua siitä, mikä on uudelle Euroopalle annettava uusi nimi, kun kansalaiset ovat juuri oppineet käyttämään nimitystä Euroopan unioni;

- jotkin jäsenet toivoivat, että kansalliset parlamentit mainittaisiin sopimuksen perusosassa;
- kysymyksiä esitettiin kansalaisuudesta, toimivallasta, ehdotukseen otetusta otsikosta "Puolustus" sekä kongressia ja neuvoston puheenjohtajuutta koskevista artikloista, loppumääräyksistä sekä sopimuksen tarkistusmenettelyistä.

Vastauksissaan huomautuksiin ja kysymyksiin puheenjohtaja

- korosti, että yksi sopimus ja pilarien poistuminen on tärkeä edistysaskel. Se ei kuitenkaan automaattisesti merkitse menettelyjen ja menettelysääntöjen yhdenmukaistamista, vaan erityismenettelyt voivat olla tarpeen tiettyjen politiikkojen luonteesta riippuen;
- totesi, että päätöksentekomenettelyt ja erityisesti lainsäädäntömenettely kirjataan sopimuksen perusosaan;
- korosti, että kansallisista parlamenteista ei voida puhua eurooppalaisena toimielimenä, vaan ne on mainittava sellaisten menettelyjen yhteydessä, joihin ne osallistuvat (toissijaisuus);
- muistutti, että toimivaltakysymykset on määritelty jo nykyisissä perussopimuksissa, mutta uudessa perussopimuksessa ne järjestettäisiin systemaattisemmin;
- huomautti, että yhteinen puolustus on jo SEU:n nykyisissä määräyksissä (17 artikla) mainittu näkökohta;
- toisti, että tietyt artikkelit ja niiden sisältö riippuu valmistelukunnan keskusteluista. Niiden mainitseminen rakenteessa osoittaa kuitenkin artiklojen mahdollisen paikan.

Puheenjohtaja totesi lopuksi, että vuoden 2003 alusta lähtien puheenjohtajisto voi esittää täsmällisempiä ehdotuksia nojautuen työryhmien työn tuloksista käytyjen keskustelujen perusteella valikoituneeseen sisältöön. Toimielimiä koskevia kysymyksiä, joita on tarkasteltava kokonaisuus huomioon ottaen, ei anneta työryhmien käsiteltäväksi, vaan niitä käsitellään täysistunnossa.

II VALMISTELUKUNNAN SEURAAVA ISTUNTO

Puheenjohtaja ilmoitti, että valmistelukunnan seuraava istunto pidetään torstaina 7.11. klo 15.00 alkaen ja perjantaina 8.11. klo 9.30 alkaen. Istunnossa käsitellään talouden hallintoa ja täydentävää toimivaltaa käsittelevien työryhmien raportteja sekä keskustellaan aiheesta sosiaalinen Eurooppa.

EUROOPPA-VALMISTELUKUNTA

Täysistunto 28.–29. lokakuuta 2002

LUETTELO PUHEENVUORON KÄYTTÄJISTÄ

puhumisjärjestyksessä

Maanantai 28.10.2002

**2. Kansallisten parlamenttien asema (asiak. CONV 353/02)
keskustelu Gisela Stuartin johtaman työryhmä 4:n raportista**

1. Erwin TEUFEL – Saksa (parlamentti)
 2. Dick ROCHE – Irlanti (hallitus)
 3. Joschka FISCHER – Saksa (hallitus)
 4. Soren LEKBERG – Ruotsi (parlamentti)
 5. Michel BARNIER – komissio
 6. Elmar BROK – Euroopan parlamentti
 7. Pierre LEQUILLER – Ranska (parlamentti)
 8. Henrik HOLOLEI – Viro (hallitus)
 9. Kimmo KILJUNEN – Suomi (parlamentti)
- (*Sininen kortti: Caspar EINEM*)
10. Jürgen MEYER – Saksa (parlamentti)
 11. Andrew DUFF – Euroopan parlamentti
 12. Alfonso DASTIS – Espanja (hallitus)
 13. Tunne KELAM – Viro (parlamentti)
 14. Aloiz PETERLE – Slovenia (parlamentti)
 15. Henrk Dam KRISTENSEN – Tanska (parlamentti)
 16. Mesut YILMAZ – Turkki (hallitus)

(*Sininen kortti: G. AMATO*)

17. Eduarda AZEVEDO – Portugali (parlamentti)
18. Hubert HAENEL – Ranska (parlamentti)
19. Pervenche BERES – Euroopan parlamentti

(*Siniset kortit: HAIN, MC CORMICK, PIETERS, MCLENNAN, FAYOT, DI RUPO, VOGGENHÜBER*)

20. Proinsias DE ROSSA – Irlanti (parlamentti)

21. Josep BORRELL FONTELLES – Espanja (parlamentti)
 22. Matti VANHANEN –Suomi (parlamentti)
 23. Inigo MENDEZ de VIGO – Euroopan parlamentti
 24. Hanja MAIJ-WEGGEN – Euroopan parlamentti
 25. Dalia KUTRAITE-GIEDRAITIENE – Liettua (parlamentti)
 26. Gianfranco FINI – Italia (hallitus)
 27. Pierre MOSCOVICI –Ranska (hallitus)
 28. Ali TEKIN – Turkki (parlamentti)
 29. William ABITBOL – Euroopan parlamentti
 30. David HEATHCOAT-AMORY – Yhdistynyt kuningaskunta (parlamentti)
- (Siniset kortit: BRUTON, TOMLINSON, MENDEZ DE VIGO)*
31. Pierre CHEVALIER – Belgia (hallitus)
 32. Alberto COSTA – Portugali (parlamentti)
 33. Lamberto DINI – Italia (parlamentti)
 34. Hannes FARNLEITNER –Itävalta (hallitus)
 35. Frans TIMMERMANS –Alankomaat (parlamentti)
 36. Edvins INKENS – Latvia (parlamentti)
 37. Panayotis DEMETRIOU –Kypros (parlamentti)

LUETTELO PUHEENVUORON KÄYTTÄJISTÄ
puhumisjärjestyksessä

5. **Perusoikeuskirja (asiak. CONV 354/02)**
– **keskustelu Antonio Vitorinon johtaman työryhmä 2:n raportista**

1. Ernani LOPES – Portugali (hallitus)
2. Inigo MENDEZ de VIGO – Euroopan parlamentti
3. Alexander ARABADJIEV – Bulgaria (parlamentti)
4. Andrew DUFF – Euroopan parlamentti
5. René van der LINDEN – Alankomaat (parlamentti)
6. Peter HAIN – Yhdistynyt kuningaskunta (hallitus)
7. Ben FAYOT – Luxemburg (parlamentti)
8. Olivier DUHAMEL – Euroopan parlamentti
9. Jürgen MEYER – Saksa (parlamentti)
10. Alfonso DASTIS – Espanja (hallitus)
11. Dick ROCHE – Irlanti (hallitus)
- (*Siniset kortit: Caspar EINEM, S. KAUFFMANN*)
12. Diego LOPEZ GARRIDO – Espanja (parlamentti)
13. Neli KUTSKOVA – Bulgaria (hallitus)
14. Neil Mac CORMICK – Euroopan parlamentti
15. [M. A. Emre KOCAOĞLU](#) – Turkki (parlamentti)
16. Hubert HAENEL – Ranska (parlamentti)
17. Reinhard RACK – Euroopan parlamentti
18. Jozef OLEKSY – Puola (parlamentti)
19. Timothy KIRKHOPE – Euroopan parlamentti
20. Peter SERRACINO-INGLOTT – Malta (hallitus)
21. Mihael BREJC – Slovenia (parlamentti)
22. Gianfranco FINI – Italia (hallitus)
23. Anne VAN LANCKER – Euroopan parlamentti
24. Gabriel CISNEROS LABORDA – Espanja (parlamentti)
25. Elena PACIOTTI – Euroopan parlamentti

26. Ingvar SVENSSON –Ruotsi (parlamentti)
27. Cristiana MUSCARDINI – Euroopan parlamentti
28. Pierre MOSCOVICI –Ranska (hallitus)
29. Lena HJELM-WALLEN –Ruotsi (hallitus)
30. Niels PETERSEN –Tanska (parlamentti)
- (Sininen kortti: Peter HAIN, HELLE)*
31. Alberto COSTA – Portugali (parlamentti)
32. Gijs de VRIES –Alankomaat (hallitus)
33. Henning CHRISTOPHERSEN –Tanska (hallitus)
34. Hanja MAIJ-WEGGEN – Euroopan parlamentti
35. John BRUTON – Irlanti (parlamentti)
36. Eleni MAVROU –Kypros (parlamentti)

Alustava keskustelu alustavasta ehdotuksesta perustuslailliseksi sopimukseksi

Puheenjohtaja Valéry Giscard d'Estaing

1. Klaus HÄNSCH – Euroopan parlamentti
2. Ana PALACIO – Espanja (hallitus)
3. Andrew DUFF – Euroopan parlamentti
4. Michel BARNIER –komissio
5. Rytis MARTIKONIS – Liettua (hallitus)
6. Hubert HAENEL –Ranska (parlamentti)
7. Josep BORRELL FONTELLES – Espanja (parlamentti)
8. Ernani LOPES – Portugali (hallitus)
9. Gijs de VRIES –Alankomaat (hallitus)
10. Alan LAMASSOURE – Euroopan parlamentti
11. Peter HAIN – Yhdistynyt kuningaskunta (hallitus)
12. Rihards PIKS – Latvia (parlamentti)
13. Danuta HÛBNER – Puola (hallitus)
14. Marco FOLLINI – Italia (parlamentti)
15. Dick ROCHE – Irlanti (hallitus)
16. Teija TIILIKAINEN –Suomi (hallitus)
17. Marietta GIANNAKOU –Kreikka (parlamentti)
18. Hanja MAIJ-WEGGEN – Euroopan parlamentti
19. Elmar BROK – Euroopan parlamentti
20. Ben FAYOT – Luxemburg (parlamentti)
21. Michael FRENDÓ – Malta (parlamentti)
22. Linda McAVAN – Euroopan parlamentti
23. Lena HJELM-WALLEN –Ruotsi (hallitus)
24. Elio DI RUPO – Belgia (parlamentti)
25. Jen-Peter BONDE – Euroopan parlamentti
26. Pierre MOSCOVICI –Ranska (hallitus)