

MUISTIO

Asia: Yhteenveto ylimääräisestä täysistunnosta
– Bryssel, 5. maaliskuuta 2003

**KESKUSTELU PERUSTUSLAKIEHDOTUKSEN 8 – 16 ARTIKLAAN
TEHDYISTÄ MUUTOSEHDOTUKSISTA**

Keskustelua perustuslakiehdotuksen 8-16 artiklasta ja valmistelukunnan jäsenten tekemistä muutosehdotuksista, joiden käsittely aloitettiin valmistelukunnan täysistunnossa 28.2.2003, jatkettiin ylimääräisessä täysistunnossa valmistelukunnan varapuheenjohtajan Giuliano Amaton johdolla. Aamupäivällä keskityttiin periaatteita koskeviin 8 ja 9 artiklaan, ja iltapäivällä käsiteltiin muita, toimivaltaa koskevia artikloja.

8 ja 9 artikla: periaatteet ja periaatteiden soveltaminen

Toimivallan alkuperä

1. Eräät valmistelukunnan jäsenet korostivat sitä, että toimivaltaa koskevista artikloista (alkaen 8 artiklan 2 kohdasta, joka koskee toimivallan siirtymisen periaatetta) olisi käytävä ilmi, että toimivallan antajana ovat jäsenvaltiot eikä perustuslaki. Ranskankielisessä tekstissä olisi perustuslakiin viitattaessa käytettävä ennemminkin prepositiota "*dans*" kuin prepositiota "*par*" (tai ":n määräysten mukaisesti"). Eräät toiset jäsenet muistuttivat, että nykyisissä perussopimuksissa on jo käytetty sanamuotoa "tällä sopimuksella annettu toimivalta" ("*compétences conférées par le présent traité*") (ks. esim. EY-sopimuksen 5 artiklan 1 kohta), eivätkä pitäneet aiheellisena sen muuttamista sikäli kuin perustuslaki säilyy viralliselta muodoltaan sopimuksena.

Artiklojen rakenne

2. Useat valmistelukunnan jäsenet suosittivat, että tekstissä vältettäisiin toistoa vilpittömän yhteistyön periaatteen (8 artiklan 5 kohta; 9 artiklan 4 ja 5 kohta ja 14 artikla) ja kansallisen identiteetin (1 artiklan 2 kohta ja 9 artiklan 6 kohta) osalta. Eräät jäsenet ehdottivat, että vilpittömän yhteistyön ja unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteita sekä kansallisen identiteetin kunnioittamista tarkasteltaisiin toimivaltaa laajemmassa yhteydessä, esimerkiksi perustuslain I osaston yhteydessä. Eräät muut jäsenet ehdottivat 8 ja 9 artiklan yhdistämistä toisiinsa niin, ettei tehtäisi eroa "periaatteiden" ja niiden "soveltamisen" välillä.

Toissijaisuusperiaate (8 artiklan 3 kohta)

3. Useat valmistelukunnan jäsenet ehdottivat, ettei toissijaisuusperiaatteen soveltamista nimenomaan rajattaisi kuulumaan yksinomaisen toimivallan ulkopuolisiin yhteyksiin. Ehdotusta perusteltiin seuraavilla näkökohdilla:
 - toimivallan yksinomaisuus ei merkitse sitä, että unionin olisi aina välttämättä toimittava; toissijaisuusperiaate voi siis myös olla ratkaisevana tekijänä yksinomaisen toimivallan käyttämisessä;
 - toissijaisuusperiaatteen mukaan määräytyy myös yksinomaisen toimivallan puitteissa toteutettavan toimen intensiivisyys;
 - toissijaisuusperiaatetta sovelletaan unionin toimien täytäntöönpanon yhteydessä aina, myös yksinomaisen toimivallan piiriin kuuluvilla aloilla;
 - toissijaisuusperiaatteen soveltaminen kattaa myös sellaisen jaetun toimivallan käytön, joka muuttuu "yksinomaiseksi" sitä käytettäessä;
 - toissijaisuusperiaatetta sovelletaan myös unionin antaessa jäsenvaltioille 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtuutuksen.

4. Eräiden jäsenten mukaan toissijaisuusperiaatteen soveltaminen liittyy niin kutsutun "yksinomaisen" toimivallan käsitteen laajentamiseen ja kyseisen nimityksen muuttamiseen (ks. jäljempänä). Eräiden muiden jäsenten mukaan toissijaisuusperiaate on sen sijaan edelleen luettava yksinomaisen toimivallan käytön ulkopuolelle.
5. Useat jäsenet ehdottivat myös, että termin "jäsenvaltiot" lisäksi mainittaisiin myös alueelliset ja paikalliset viranomaiset (maininta olisi sisällytettävä myös toissijaisuusperiaatetta koskevaan pöytäkirjaan).

Toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonta (9 artiklan 2 kohta)

6. Eräät jäsenet ehdottivat, että kansallisten parlamenttien valvonta ei rajoittuisi vain toissijaisuusperiaatteen noudattamiseen vaan sitä sovellettaisiin myös suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen. Yksi jäsen ehdotti, että järjestelmää laajennettaisiin ottamalla siihen mukaan alueiden komitea.

Ensisijaisuusperiaate (9 artiklan 1 kohta)

7. Useat valmistelukunnan jäsenet olivat tiukasti sillä kannalla, että ensisijaisuus säilytettäisiin perustuslaissa, kun taas eräät muut toivoivat, että edes periaatteen sanamuotoa muutettaisiin vähemmän ehdottomaksi esimerkiksi viittaamalla toimivallan käyttöön mainitsematta itse perustuslakia suorasanaisesti tai toteamalla pelkästään, että kansallinen lainsäädäntö ei voi poiketa unionin oikeudesta.

Kansallinen identiteetti (9 artiklan 6 kohta)

8. Kansalliseen identiteettiin viittaamisen osalta tehtiin useita ehdotuksia. Eräät jäsenet pitivät parempana erittäin lyhyttä määräystä (kuten 1 artiklan 2 kohdassa), kun taas eräät toiset jäsenet olivat valmiita hyväksymään yksityiskohtaisemman määräyksen, jossa esimerkiksi viitattaisiin joko alueellisiin ja paikallisiin julkisyhteisöihin tai kielelliseen monimuotoisuuteen taikka kirkkojen asemaan (ks. Amsterdamin sopimukseen liitetty julistus n:o 11) tai sisäiseen turvallisuuteen. Eräät jäsenet sen sijaan pitivät 9 artiklan 6 kohdan nykyistä sanamuotoa liian yksityiskohtaisena. Yksi jäsen asetti kyseenalaiseksi ylipäättään viittauksen kansalliseen identiteettiin käsitteen epämääräisyyden vuoksi.

Johdonmukaisuus- ja läpäisyperiaate (valtavirtaistaminen ("mainstreaming"))

9. Useat valmistelukunnan jäsenet halusivat, että otetaan huomioon tietyt nykyiset horisontaaliset toimivaltalausekkeet, jotka koskevat kaikkia politiikan aloja ja erityisesti ympäristö- ja tasa-arvokysymyksiä (*mainstreaming*). Tällainen lauseke pitäisi sisällyttää perustuslain ensimmäiseen osaan: eräät jäsenet mainitsivat asianmukaiseksi paikaksi 8 (tai 9) artiklan.
10. Puheenjohtaja Amato totesi lopuksi, että puheenjohtajiston olisi syytä tarkastella uudelleen seuraavia seikkoja, joista päästiin jonkinasteiseen yhteisymmärrykseen:
- lisätään läpäisy- ja johdonmukaisuusperiaate (valtavirtaistaminen);
 - mainitaan paikalliset ja alueelliset julkisyhteisöt;
 - yksi artikla kansallisesta identiteetistä;
 - toimivallan alkuperä: uuden sopimuksen alussa voitaisiin todeta lähtökohdan olevan se, että toimivallan antajana ovat jäsenvaltiot.

10 – 16 artikla: toimivaltaluokat

Toimivaltaluokat (10 artikla) ja yleinen lähestymistapa

11. Useat valmistelukunnan jäsenet kyseenalaistivat 3 ja 4 kohdan tarpeellisuuden (talouspolitiikkojen yhteensovittaminen ja yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka) sikäli, että siinä ei ole kyse varsinaisesta toimivaltaluokasta (vaan pikemminkin toimivallan antamisesta). Eräiden toisten jäsenten mielestä nämä alat eivät sen sijaan kuulu unionin vaan jäsenvaltioiden toimivallan piiriin.

12. Eräät valmistelukunnan jäsenet ehdottivat, että luotaisiin erillinen toimivaltaluokka kattamaan yleistä yhteensovittamista koskeva toimivalta erillään tukitoimista. Muutama jäsen ehdotti saman ajatuksen mukaisesti, että jaetun toimivallan kohdalla eriteltäisiin eri toiminta-alat toiminnan intensiivisyyden perusteella (esimerkiksi toimivalta, jota käytettäessä pysytellään periaatteissa ja vähimmäissäännöissä). Yksi jäsen esitti, että mainitaan toimivallan jakamisen periaate ja määritellään sen ulottuvuus täsmällisesti, minkä lisäksi ei laadittaisi luetteloa edes ohjeellisena vaan todettaisiin tarvittaessa tiettyjen alojen erityispiirteet nimenomaan alalla toteutettavien toimien tyypin osalta (tätä ei välttämättä sisällytettäisi uuden sopimuksen ensimmäiseen osaan).
13. Eräät jäsenet kysyivät 10 artiklan 6 kohdan huomioon ottaen, onko 12 ja 15 artiklassa (jaettu toimivalta ja tukitoimet) syytä viitata sopimuksen toiseen osaan, kun niin ei tehdä 11 artiklassakaan (yksinomainen toimivalta).

Yksinomainen toimivalta (11 artikla)

14. Joukko valmistelukunnan jäseniä ehdotti, että "yksinomaisen" toimivallan luokka nimettäisiin unionin "omaksi" tai unionille "annetuksi" toimivallaksi tai yksinkertaisesti "unionin toimivallaksi". Joidenkin mielestä yksinomaisen toimivallan käsite on juridisesti täsmällisempi, kun taas toiset pitivät sitä harhaanjohtavana erityisesti siitä syystä, että jäsenvaltioilla säilyy toimivalta täytäntöönpanon ja valvonnan osalta kyseisillä aloilla tai että unioni voi antaa niille toimintavaltuudet.
15. Istunnossa ehdotettiin, että tähän luokkaan lisättäisiin uusina sellaiset alat kuten sisämarkkinat, maatalousalan markkinajärjestelyt, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja unionin rahoitus. Muutama jäsen mainitsi myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen. Eräät muut jäsenet sen sijaan suhtautuivat varauksella siihen, että yksinomaisen toimivallan piiriin luettaisiin tietyt alat kuten vapaan liikkuvuuden neljä eri osa-alaa, kilpailu tai tietyt kauppapolitiikan arkaluonteisiksi katsotut näkökohdat. Vapaan liikkuvuuden neljän eri osa-alan osalta muutama jäsen ehdotti, että niille annettaisiin entistä korostetumpi asema sisällyttämättä niitä välttämättä toimivaltaluokkia koskevaan osastoon.

Jaettu toimivalta (12 artikla)

16. Eräät jäsenet pyysivät tämän käsitteen täsmentämistä erityisesti 12 artiklan 3 kohdan osalta ("Jos unioni ei ole käyttänyt tai lakkaa käyttämästä toimivaltaansa...") suhteessa 10 artiklan 2 kohdan viimeiseen virkkeeseen ("Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa...").
17. Useat jäsenet pitivät parempana sitä, että jaetun toimivallan luokassa, joka on jäljelle jäävien alojen luokka, ei lueteltaisi siihen kuuluvia keskeisiä aloja edes ohjeellisesti. Eräät muut jäsenet sen sijaan ehdottivat, että luokkaan lisättäisiin tiettyjä aloja kuten syrjinnän torjunta, naisten ja miesten tasa-arvo, maahanmuuttopolitiikka, yleishyödylliset ja julkiset palvelut, sisämarkkinoiden verokysymykset, suojautuminen katastrofeilta, eläintensuojelu ym. Muutama jäsen pitää kansanterveyden alaa tukitoimiin kuuluvana.

Talouspolitiikkojen yhteensovittaminen (13 artikla)

18. Useat valmistelukunnan jäsenet ehdottivat, että tarkasteltaisiin yhtenä kokonaisuutena talouspolitiikkojen yhteensovittamista ja työllisyyttä ja mahdollisesti joitakin sosiaalipolitiikan näkökohtia. Eräät jäsenet totesivat, että talouspolitiikkoja ei suoranaisesti koordinoi unioni vaan jäsenvaltiot, tai korkeintaan neuvosto. Eräät toiset jäsenet korostivat olevan tärkeää, ettei tilanne tämän alan osalta taannu. He muistuttivat muun muassa, että nykyisessä perustamissopimuksessa viitataan "talouspolitiikkaan" eikä pelkästään sen yhteensovittamiseen.

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (14 artikla)

19. Eräät jäsenet ehdottivat tämän artiklan poistamista, kun taas toiset halusivat mainita myös yhteisen puolustuspolitiikan.

Tukialat (15 artikla)

20. Useat valmistelukunnan jäsenet ehdottivat, että tukialojen luokassa ei lueteltaisi tyhjentävästi siihen kuuluvia aloja, jotta järjestelmässä olisi enemmän joustovaraa. Eräät jäsenet ehdottivat, ettei kaikkea, vähäisintäkin yhdenmukaistamista luettaisi *pääsääntöisesti* tukialojen ulkopuolelle. Muutamat jäsenet pitivät parempana nimitystä "täydentävä toimivalta" nimityksen "tukialat" sijaan.

Joustolauseke (16 artikla)

21. Useat jäsenet esittivät vaihtoehtoisia ratkaisuja menettelylle, jonka mukaisesti tämän lausekkeen perusteella annetut säännöt hyväksytään. Vaihtoehdot koskivat erityisesti Euroopan parlamentin asemaa ja neuvoston päätöksentekomenettelyä (määräenemmistö). Eräät jäsenet ehdottivat, että lauseke muotoiltaisiin uudelleen, jotta se toimisi kahteen suuntaan eli myös niin, että unionin toimivaltaa voitaisiin vähentää. Istunnossa ehdotettiin lisäksi, että nimitystä "joustolauseke" muutettaisiin.
-

EUROOPPA-VALMISTELUKUNTA

Ylimääräinen istunto, keskiviikko 5. maaliskuuta 2003

LUETTELO PUHEENVUORON KÄYTTÄJISTÄ

Keskustelun jatkaminen luonnoksesta 8 – 16 artiklaksi (asiak. CONV 528/03)

aamupäivä

Reinhard RACK - Euroopan parlamentti

Anne VAN LANCKER - Euroopan parlamentti

Antonio TAJANI - Euroopan parlamentti

Vytenis ANDRIUKAITIS – Liettua (parlamentti)

Andrew Nicholas DUFF, Euroopan parlamentti

Peter HAIN – Yhdistynyt kuningaskunta (hallitus)

Teija TIILIKAINEN - Suomi (hallitus)

Ben FAYOT - Luxemburg (parlamentti)

John Edward TOMLINSON - Yhdistynyt kuningaskunta (parlamentti)

Adrian SEVERIN - Romania (parlamentti)

Neil Nicholas MACCORMICK - Euroopan parlamentti

Bobby MacDONAGH – Irlanti (hallitus)

Jean Luc DEHAENE - varapuheenjohtaja

Maria BERGER - Euroopan parlamentti

Antonio VITORINO - komissio

Johannes VOGGENHUBER - Euroopan parlamentti

Lordi MACLENNAN of Rogarts - Yhdistynyt kuningaskunta (parlamentti)

Rytis MARTIKONIS – Liettua (hallitus)

(Sininen kortti: Fayot)

Linda McAVAN - Euroopan parlamentti

Elmar BROK - Euroopan parlamentti

Manfred DAMMEYER – alueiden komitea

Claude Du GRANRUT – tarkkailija

Alain LAMASSOURE - Euroopan parlamentti
António NAZARE-PEREIRA - Portugali (parlamentti)
Johannes VOGGENHUBER - Euroopan parlamentti
Pervenche BERES, Euroopan parlamentti

iltapäivä

Vytenis ANDRIUKAITIS – Liettua (parlamentti)
Jacques FLOCH – Ranska (parlamentti)
John Edward TOMLINSON - Yhdistynyt kuningaskunta (parlamentti)
Manuel Lobo ANTUNES - Portugali (hallitus)
Reinhard RACK - Euroopan parlamentti
Jens-Peter BONDE, Euroopan parlamentti
Andrew Nicholas DUFF, Euroopan parlamentti
Lordi MACLENNAN of Rogart - Yhdistynyt kuningaskunta (parlamentti)
Peter HAIN - Yhdistynyt kuningaskunta (hallitus)
Pascale ANDREANI – Ranska (hallitus)
(Siniset kortit: Peterle, Ponzano, Horvat, Duff)
Bobby MacDonagh – Irlanti (hallitus)
Teija TIILIKAINEN - Suomi (hallitus)
Carlos CARNERO GONZALES - Euroopan parlamentti
Ben FAYOT - Luxemburg (parlamentti)
Maria BERGER - Euroopan parlamentti
Alain LAMASSOURE - Euroopan parlamentti
Elena PACIOTTI - Euroopan parlamentti
(Siniset kortit: Tomlinson, Kauppi, Pereira, Helle, Avgerinos, Lamassoure)
Neil Nicholas MACCORMICK - Euroopan parlamentti
Johannes VOGGENHUBER - Euroopan parlamentti
(Siniset kortit: Bonde, Dybjaer, MacLennan, Berés, Duff, McDonagh)
