

MUISTIO

Lähettiläjä: Puheenjohtajisto

Vastaanottaja: Valmistelukunta

Asia: Demokratian toteutuminen unionissa

Perustuslain I osa, VI osasto: Demokratian toteutuminen unionissa

Sisältö:

- **Sivu 2: Keskeiset seikat**
- **Sivu 4: Taulukko: demokratian toteutumista koskevat artiklaehdotukset nykyisiin sopimuksiin verrattuna**
- **Sivu 5: 33–37 artiklan tekstit**
- **Sivu 8: 33–37 artiklan tekstit huomautuksineen**

I Keskeiset seikat

1. Laekenin julistuksen keskeinen aihe oli, miten unionin demokraattista legitiimiyttä ja sen toimielinten avoimuutta voitaisiin lisätä. Valmistelukunnan työn alkuhetkistä asti on ollut selvää, että kansalaisilla on suuria odotuksia unionin lainsäädäntöprosessin avoimuuden suhteen ja sen suhteen, että unionista tulisi kansalaisille tutumpi muun muassa toimielinten ja kansalaisten välisen unionin toimintaa koskevan vuoropuhelun avulla ja eri järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kautta.
2. Luonnostelluissa 33–37 artiklassa käsitellään demokratian toteutumista unionissa. Niissä vahvistetaan joitakin periaatteita, jotka auttavat kansalaisia ymmärtämään, että
 - he voivat osallistua unionin päätösten muotoiluun
 - he voivat seurata unionin päätöksentekoprosessia ja arvioida sitä.
3. Ensimmäinen ehdotettu artikla on 33 artikla, jonka teksti on uutta. Siinä vahvistetaan periaate, jonka mukaan kansalaiset ovat yhdenvertaisia suhteissaan unionin toimielimiin. 34 artiklan luonnoksessa puolestaan luetellaan osallistavan demokratian keskeiset elementit, ja siinä luodaan puitteet ja sisältö vuoropuhelulle, jota toimielimet ja kansalaisyhteiskunta jo hyvin laajalti käyvät.
4. 35 artiklan luonnoksessa, johon on otettu EY-sopimuksen 195 artiklan 1 kohdan keskeiset elementit, kuvaillaan Euroopan oikeusasiamiehen tehtävät.
5. 35 a artiklan luonnoksessa kuvaillaan Euroopan tason poliittisten puolueiden tehtävää. Teksti perustuu EY-sopimuksen 191 artiklaan.
6. 36 artiklan luonnoksessa vahvistetaan unionin toimielinten työskentelyn avoimuus. Tekstissä on osia EU-sopimuksen 1 artiklasta, jonka mukaan päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti, ja siinä vahvistetaan, että eurooppalakien ja eurooppapuitelakien antamismenettely on avoin: niin parlamentin kuin neuvostonkin istunnot ovat julkisia tämän prosessin aikana. Artiklaan on otettu myös EY-sopimuksen 255 artiklaan sisältyvät määräykset kansalaisten oikeudesta tutustua toimielinten asiakirjoihin.

7. 36 a artiklan luonnoksessa luodaan yksi oikeusperusta henkilötietojen suojaamiseksi sekä toimielimissä että jäsenvaltioissa, kun ne toimivat alalla, joka kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan. Teksti perustuu nykyiseen yhteisön järjestelmään, joka pohjautuu tietosuojasta 24 päivänä lokakuuta 1995 annettuun direktiiviin (joka perustuu EY-sopimuksen 95 artiklaan) jäsenvaltioiden osalta ja EY-sopimuksen 286 artiklaan unionin toimielinten osalta.
8. 37 artiklan luonnokseen on otettu Amsterdamin sopimukseen liitetty julistus N:o 11, joka koskee kirkkojen ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asemaa. Artiklaluonnokseen on lisätty uusi kohta, joka käsittelee unionin toimielinten ja näiden kirkkojen ja järjestöjen vuoropuhelua (samaa tapaan kuin 34 artiklan luonnoksessa käsitellään järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävää vuoropuhelua).
9. Lokakuussa esitetyssä perustuslaillisen sopimuksen alustavassa luonnoksessa (CONV 369/02) Euroopan parlamentin jäsenten valintaa koskevaa yhdenmukaista vaalilakia ja unionin toimielinten äänestysääntöjä käsittelevät artiklat oli suunniteltu sijoitettaviksi VI osastoon. Puheenjohtajisto katsoo kuitenkin nyt, että nämä artiklat voidaan sijoittaa unionin toimielimiä käsittelevään IV osastoon.

II Taulukko: demokratian toteutumista koskevat artiklaehdotukset nykyisiin sopimukseen verrattuna

	Uudet artiklat	Artiklat, joihin on otettu nykyisissä sopimuksissa olevia määräyksiä, mutta vain osittain tai huomattavasti muutettuina	Artiklat, jotka on otettu nykyisistä sopimuksista hieman muutettuina tai sellaisinaan
<u>33 artikla</u> : demokraattisen yhdenvertaisuuden periaate	✓		
<u>34 artikla</u> : osallistavan demokratian periaate	✓		
<u>35 artikla</u> : Euroopan oikeusasiamies		✓	
<u>35 a artikla</u> : Euroopan tason poliittiset puolueet		✓	
<u>36 artikla</u> : unionin toiminnan avoimuus		✓	
<u>36 a artikla</u> : henkilötietojen suoja		✓	
<u>37 artikla</u> : kirkkojen ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asema		*	

* Amsterdamin sopimukseen liitetty julistus N:o 11

Huom. Tämän asiakirjan IV luvussa esitetyistä huomautuksista käy ilmi, missä määrin eri artiklat pohjautuvat yhteen tai useampaan nykyiseen artiklaan ja mitä muutoksia on tehty tai mitä uutta on lisätty. Huomautusosaan on hyvä perehtyä tarkan kuvan saamiseksi siitä, miksi artiklat on muotoiltu nyt esitetyllä tavalla.

33–37 ARTIKLAN TEKSTIT**33 artikla: Demokraattisen yhdenvertaisuuden periaate**

Unionin toiminta perustuu kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatteeseen. Unionin toimielimet kohtelevat kansalaisia yhdenvertaisesti.

34 artikla: Osallistavan demokratian periaate

1. Kaikilla kansalaisilla on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa.
2. Unionin toimielimet antavat kansalaisille ja etujärjestöille mahdollisuuden tuoda mielipiteensä julki ja vaihtaa mielipiteitä kaikista unionin toiminta-aloista.
3. Unionin toimielimet käyvät avointa ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

35 artikla: Euroopan oikeusasiamies

Nimitetään oikeusasiamies, joka ottaa vastaan kanteluja ja suorittaa tutkimuksia unionin toimielinten toiminnassa ilmenneistä epäkohdista sekä raportoi niistä.

35 a artikla: Euroopan tason poliittiset puolueet

Euroopan tason poliittiset puolueet myötävaikuttavat eurooppalaisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten poliittisen tahdon ilmaisemiseen.

36 artikla: Unionin toimielinten toiminnan avoimuus

1. Unionin toimielimet toimivat mahdollisimman avoimesti edistääkseen hyvää hallintotapaa ja varmistaakseen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen.
2. Euroopan parlamentin istunnot ovat julkisia, samoin neuvoston istunnot silloin kun neuvosto käsittelee lainsäädäntöehdotuksia.
3. Kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, joiden asuinpaikka on jossakin jäsenvaltiossa, tai oikeushenkilöillä, joiden kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission sekä näiden toimielinten perustamien virastojen ja elinten asiakirjoihin niiden tuottamistavasta riippumatta.
4. Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat lainsäädäntömenettelyä noudattaen yleiset periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, joilla julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi säännellään oikeutta tutustua asiakirjoihin.
5. Kukin 2 kohdassa tarkoitettu toimielin, virasto tai elin määrittelee omassa työjärjestyksessään erityismääräykset oikeudesta tutustua asiakirjoihinsa.

36 a artikla: Henkilötietojen suoja

1. Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.
2. Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat lainsäädäntömenettelyä noudattaen säännöt, jotka koskevat luonnollisia henkilöitä koskevien tietojen suojaa unionin toimielinten ja elinten käsitellessä henkilötietoja ja jäsenvaltioiden käsitellessä henkilötietoja unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa toteuttaessaan, sekä säännöt, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta.

37 artikla: Kirkkojen ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asema

1. Euroopan unioni kunnioittaa eikä puutu siihen asemaan, joka kirkkoilla ja uskonnollisilla yhdistyksillä tai yhdyskunnilla on kansallisen lainsäädännön mukaisesti jäsenvaltioissa.
2. Euroopan unioni kunnioittaa myös elämäkatsomuksellisten ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asemaa.
3. Unioni käy säännöllistä vuoropuhelua näiden kirkkojen ja järjestöjen kanssa tunnustaen niiden identiteetin ja erityisen tehtävän.

*

* *

33–37 ARTIKLAN TEKSTIT HUOMAUTUKSINEEN

33 artikla: Demokraattisen yhdenvertaisuuden periaate

Unionin toiminta perustuu kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatteeseen. Unionin toimielimet kohtelevat kansalaisia yhdenvertaisesti.

Huomautukset:

33 artiklassa otetaan käyttöön yleinen periaate, jonka mukaan kansalaiset ovat yhdenvertaisia suhteissaan unionin toimielimiin. Toimielinten on otettava tämä huomioon suhteissaan unionin kansalaisiin.

34 artikla: Osallistavan demokratian periaate

1. Kaikilla kansalaisilla on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa.
2. Unionin toimielimet antavat kansalaisille ja etujärjestöille mahdollisuuden tuoda mielipiteensä julki ja vaihtaa mielipiteitä kaikista unionin toiminta-aloista.
3. Unionin toimielimet käyvät avointa ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Huomautukset:

1. *Tässä artiklassa luodaan puitteet ja sisältö vuoropuhelulle, jota unionin toimielimet ja kansalaisyhteiskunta jo laajalti käyvät (huomattakoon, että sosiaalinen vuoropuhelu on sijoitettu perustuslain II osaan sosiaalipolitiikkaa koskeviin määräyksiin, kuten EY-sopimuksessakin).*
2. *Artiklan 2 kohdassa tarkoitetaan erilaisia foorumeita, Internet-keskusteluryhmiä ja muita vastaavia järjestelyjä, joita toimielimet ovat jo perustaneet.*
3. *Artiklan 3 kohdassa mainitaan kansalaisyhteiskunnan rinnalla järjestöt, sillä on olemassa muunkin tyyppisiä yhteenliittymiä kuin kansalaisyhteiskunta (työnantajien ja työntekijöiden ammattiliitot, alueellisten ja paikallisyhteisöjen etuja ajavat järjestöt jne.).*

35 artikla: Euroopan oikeusasiamies

Nimitetään oikeusasiamies, joka ottaa vastaan kanteluja ja suorittaa tutkimuksia unionin toimielinten toiminnassa ilmenneistä epäkohdista sekä raportoi niistä.

Huomautus:

Tämän EY-sopimuksen 195 artiklaan perustuvan artiklan tarkoituksena on antaa kansalaisille tietoa siitä, että huonosta hallinnosta on mahdollisuus valittaa. Yksityiskohtaiset määräykset esitetään perustuslain II osassa.

35 a artikla: Euroopan tason poliittiset puolueet

Euroopan tason poliittiset puolueet myötävaikuttavat eurooppalaisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten poliittisen tahdon ilmaisemiseen.

Huomautus:

Tämä artikla pohjautuu EY-sopimuksen 191 artiklaan ja perusoikeuskirjan 12 artiklan 2 kohtaan.

36 artikla: Unionin toimielinten toiminnan avoimuus

1. Unionin toimielimet toimivat mahdollisimman avoimesti edistääkseen hyvää hallintotapaa ja varmistaakseen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen.
2. Euroopan parlamentin istunnot ovat julkisia, samoin neuvoston istunnot silloin kun neuvosto käsittelee lainsäädäntöehdotuksia.

3. Kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, joiden asuinpaikka on jossakin jäsenvaltiossa, tai oikeushenkilöillä, joiden kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission sekä näiden toimielinten perustamien virastojen ja elinten asiakirjoihin niiden tuottamistavasta riippumatta.
4. Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat lainsäädäntömenettelyä noudattaen yleiset periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, joilla julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi säännellään oikeutta tutustua asiakirjoihin.
5. Kukin 2 kohdassa tarkoitettu toimielin, virasto tai elin määrittelee omassa työjärjestyksessään erityismääräykset oikeudesta tutustua asiakirjoihinsa.

Huomautukset:

1. *1 kohdassa todetaan, että hyvän hallinnon tavoitteen vuoksi unionin toimielimet tekevät päätökset mahdollisimman avoimesti (toistetaan SEU:n 1 artiklan toisen alakohdan avoimuuskäsite ("Tämä sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia.")*
2. *Artiklan 2 kohta koskee Euroopan parlamentin ja neuvoston lainsäädäntötyön avoimuutta. Ensimmäisessä virkkeessä olevan ilmauksen "neuvosto käsittelee" on tarkoitus kattaa koko lainsäädäntömenettely neuvostossa siitä alkaen kun neuvosto käsittelee lainsäädäntöehdotusta ensimmäisen kerran sen lopulliseen hyväksymiseen saakka. Jos valmistelukunta päättää suositella lakeja säätävän neuvoston perustamista, tämän kohdan viittausta neuvostoon on täsmennettävä.*
3. *Artiklan 3 kohta perustuu EY-sopimuksen 255 artiklaan ja perusoikeuskirjan 42 artiklaan. Näitä tekstejä täydennetään laajentamalla tutustumisoikeutta myös lainsäätäjän perustamien virastojen ja elinten asiakirjoihin noudattaen Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteistä julistusta (EYVL L 173, 27.6.2001, s. 5), joka koskee 30 päivänä toukokuuta 2001 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi. Julistuksessa todetaan seuraavaa: "Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat, että lainsäätäjän perustamilla virastoilla ja vastaavilla elimillä olisi oltava tämän asetuksen mukaiset säännöt niiden asiakirjojen saatavuudesta."*

4. Artiklan 4 kohta perustuu 255 artiklan 2 kohtaan, mutta se on saatettu ajan tasalle menettelyä koskevan viittauksen osalta ja siitä on poistettu määräaika yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistamiselle. Tekstiin on otettu myös ilmaus "edellytykset" asetuksen N:o 1049/2001 1 artiklan a alakohdan määritelmästä. Nykyisessä 255 artiklan 2 kohdassa todetaan seuraavaa: "Neuvosto vahvistaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen kahden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta ...yleiset periaatteet ja rajoitukset..."
5. Viimeinen kohta perustuu 255 artiklan 3 kohtaan.

36 a artikla: Henkilötietojen suoja

1. Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.
2. Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat lainsäädäntömenettelyä noudattaen säännöt, jotka koskevat luonnollisia henkilöitä koskevien tietojen suojaan unionin toimielinten ja elinten käsitellessä henkilötietoja ja jäsenvaltioiden käsitellessä henkilötietoja unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa toteuttaessaan, sekä säännöt, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta.

Huomautukset:

1. Henkilötietojen suoja koskeva yleinen artikla, jonka avulla voidaan luoda yksi oikeusperusta sekä toimielinten että jäsenvaltioiden (niiden toteuttaessa unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa) tietosuojaa varten.
2. Artiklan 1 kohta on perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdasta: "Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan".
3. Artiklan 2 kohta pohjautuu yhteisön nykyiseen järjestelmään (tietosuojadirektiivi 95/46/EY¹, joka perustuu EY-sopimuksen 95 artiklaan jäsenvaltioiden toiminnan osalta ja EY-sopimuksen 286 artiklaan toimielinten osalta).

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

EY-sopimuksen 286 artiklassa todetaan seuraavaa:

"1. Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettuja yhteisön säädöksiä sovelletaan tällä sopimuksella tai tämän sopimuksen nojalla perustettuihin toimielimiin ja elimiin 1 päivästä tammikuuta 1999.

Neuvosto perustaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen 1 kohdassa tarkoitettuun päivämäärään mennessä näiden yhteisön säästösten soveltamista yhteisön toimielimiin ja elimiin valvovan riippumattoman valvontaelimen sekä antaa tarvittaessa muut aiheelliset säännökset."

Direktiivin 95/46 2 artiklan 3 kohdan mukaan "tätä direktiiviä ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, joka suoritetaan sellaisessa toiminnassa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, kuten toiminta, josta on määrätty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osastossa..."

4. *Kysymys yhden oikeusperustan luomisesta henkilötietojen suojaa varten otettiin esiin laadittaessa YOS-artikloja ja erityisesti 21 artiklaa (4 luku, poliisiyhteistyö) perustuslain II osassa. 21 artiklaan liittyvän selityksen (CONV 614/03, s. 31) mukaan SEU:n 30 artiklassa, josta 21 artiklan sanamuoto pääasiassa johtuu, määrätään, että kansallisten viranomaisten keskinäisessä tietojenvaihdossa samoin kuin niiden tietojenvaihdossa Europolin kanssa otetaan "huomioon henkilötietojen suojaa koskevat asianomaiset säännökset". Tämän vuoksi tietosuojamääräykset on sisällytetty kolmannen pilarin eri välineisiin. Sen sijaan, että 21 artiklassa mainittaisiin nimenomaisesti tietosuojaa, jolloin olisi luotu oikeusperusta tällaisten määräysten säilyttämiseksi ja niiden kehittämiseksi, pilarien poistumisen myötä on kuitenkin loogisempaa sallia, että luodaan henkilötietojen suojaa koskeva yleinen järjestelmä, joka kattaa sekä yhteisön nykyisen järjestelmän (eli jäsenvaltioiden toiminnan osalta EY-sopimuksen 95 artiklaan perustuvan "tietosuojadirektiivin" 95/46 ja toimielinten toiminnan osalta EY-sopimuksen 286 artiklan) että nykyisen kolmannen pilarin toiminnan.*

37 artikla: Kirkkojen ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asema

1. Euroopan unioni kunnioittaa eikä puutu siihen asemaan, joka kirkoilla ja uskonnollisilla yhdistyksillä tai yhdyskunnilla on kansallisen lainsäädännön mukaisesti jäsenvaltioissa.

2. Euroopan unioni kunnioittaa myös elämäkatsomuksellisten ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asemaa.
3. Unioni käy säännöllistä vuoropuhelua näiden kirkkojen ja järjestöjen kanssa tunnustaen niiden identiteetin ja erityisen tehtävän.

Huomautukset:

1. Artiklan 1 ja 2 kohdassa toistetaan kokonaisuudessaan Amsterdamin sopimukseen liitetty julistus N:o 11 kirkkojen ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asemasta.
 2. Artiklan 3 kohdassa mainitaan, että unioni käy vuoropuhelua 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen kirkkojen ja järjestöjen kanssa (samoin kuin etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan, ks. 34 artikla).
-