

**SAATE**

---

Lähettiläjä: Puheenjohtajisto

Vastaanottaja: Valmistelukunta

---

Asia: **Tiiviimpi yhteistyö**

– **Perustuslain I osan V osaston 32 b artikla sekä II osan I - P artiklat**

---

**Asiakirjan sisältö:**

**Sivu 2 : I Yleistä**

**Sivu 4 : II Nykyisen mekanismin kuvaus**

**Sivu 11 : III Taulukko : tiiviimpää yhteistyötä koskevat artiklaehdotukset verrattuna nykyisiin perussopimukseen**

**Sivu 12 : IV Ehdotus artikloiksi: Tiiviimpi yhteistyö**

**Sivu 17 : V Artiklaehdotukset huomautuksineen**

## I YLEISTÄ

Tiiviimmän yhteistyön mekanismi perustettiin Amsterdamin sopimuksella ja sitä muutettiin Nizzan sopimuksella. Sitä säännellään kaikkia aloja koskevilla yleismääräyksillä (SEU:n 43–45 artikla) sekä erityislausekkeilla, jotka liittyvät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen kattamiin aloihin (EY-sopimuksen 11 ja 11 a artikla), oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa (SEU:n 40–40 b artikla) ja yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (SEU:n 27 a – e artikla). On olemassa myös muita, suoraan perustamissopimuksessa määriteltyjä "tiiviimmän yhteistyön" muotoja, joita ei tässä käsitellä. Niissä on kyse esimerkiksi Schengenin säännöstön kehityksestä, yhteisestä rahasta ja lisäksi tulevaisuudessa puolustusalaista.

Tiiviimmän yhteistyön mekanismi on periaatteessa viimeinen keino, johon turvaudutaan, jos jotakin toimea ei voida saada päätökseen niin, että kaikki jäsenvaltiot osallistuisivat siihen. Tällaisessa tapauksessa neuvosto voi määräenemmistöllä myöntää tietylle määrälle jäsenvaltioita, kuitenkin vähintään kahdeksalle, oikeuden edetä pidemmälle käyttäen perussopimusten mukaisia "toimielimiä, menettelyjä ja järjestelyjä". Mutta vain tähän järjestelyyn osallistuvat jäsenvaltiot saisivat äänestää neuvostossa niistä päätöksistä, joita sovellettaisiin vain niihin ja joista koituvista mahdollisista muista kuin hallintomenoista huolehtisivat vain ne itse. Tiiviimpi yhteistyö voidaan periaatteessa sallia kaikilla perussopimuksen kattamilla aloilla lukuun ottamatta asioita, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla<sup>1</sup>.

Tämän asiakirjan tarkoituksena on kuvata kyseisen joustovälineen suuret linjat sekä esitellä asiaan liittyviä ehdotuksia perustuslain artikloiksi. Niiden tarkoituksena on etupäässä tiiviimpää yhteistyötä koskevien nykyisten määräysten esitystavan ja rakenteen yksinkertaistaminen. Huomautuksissa ilmoitetaan, missä päin sopimuksia määräykset nykyisellään sijaitsevat. Uudessa rakenteessa määräykset on ryhmitelty pikemmin aiheen kuin pilarin mukaan, koska nykyistä pilarirakennetta ei perustuslaissa tule enää olemaan (paitsi ehkä erityismenettelyjä koskevien määräysten osalta). Joitakin päällekkäisiä määräyksiä on poistettu.

---

<sup>1</sup> Amsterdamin sopimuksen mukaan YUTP oli samoin suljettu pois sillä perusteella, että rakentavan äänestämistä pidättymisen järjestelmä vastasi tarvittavasta joustavuudesta asiassa (ks. SEU:n 23 artiklan 1 kohta).

Perustuslain I osaan sijoittuneen **32 b artikla**, jossa esitetään tiiviimmän yhteistyön peruspiirteet unionin puitteissa. Kyseessä on periaatteessa perustuslain V osaston viimeinen artikla (toimivallan käyttö).

**Artiklat I – P** sijoittunevat puolestaan siihen osaan perustuslakia, joka käsittelee toimielimiä koskevia niitä määräyksiä, joita ei ole ensimmäisessä osassa (tällä hetkellä II osan D jakso). Nämä artiklat koskevat tiiviimmän yhteistyön toteuttamisen rajoja ja menettelysääntöjä sekä menettelyjen toteuttamista koskevan oikeuden myöntämiseksi ja muiden jäsenvaltioiden myöhemmäksi osallistumiseksi.

Sen lisäksi ehdotetaan joitakin sisällöllisiä muutoksia. Esimerkiksi aloittamisoikeuden myöntämismenettelyn ja myöhempää osallistumista koskevan menettelyn yksinkertaistamista ja yhtenäistämistä, komission aseman sekä tiiviimmän yhteistyön käynnistysvaiheessa Euroopan parlamentin aseman vahvistamista (puoltava lausunto). Menettelyjen muuttamisella pyritään helpottamaan tiiviimmän yhteistyön käynnistämistä ja selventämään myöhemmän mukaantulon ehtoja ja samalla varmistamaan, että tiiviimmän yhteistyön toimet olisivat entistä johdonmukaisempia sekä keskenään että koko unionin tavoitteiden kanssa. Komissio voisi toimia erotuomarina tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien ja osallistumattomien valtioiden etujen välillä. Erityismenettelyjä säilytetään YUTP:n alalla toteutettavassa tiiviimmässä yhteistyössä.

Uutuutena on se, että määrätään nimenomaisesti, että aloitusoikeutta koskevassa päätöksessä voidaan asettaa ehtoja tiiviimpään yhteistyöhön osallistumiselle. Järjestelyä ei siis pidetä enää vain korvikkeena yksimielisyyttä edellyttävälle päätöksenteolle, vaan välineenä, jonka avulla on mahdollista ottaa huomioon erilaiset, vaikka väliaikaisetkin, tavoitteet. Toisaalta viittaus objektiivisiin osallistumisehtoihin asettaisi rajat komission tai neuvoston harkintavallalle mitä tulee jäsenvaltioiden pyyntöihin saada osallistua tiiviimpään yhteistyöhön sen perustamisen jälkeen: osallistumisehdot olisivat samat jo aloitusvaiheessa osallistuville ja myöhemmin mukaan tuleville jäsenvaltioille.

Viimeisenä keinona käyttämistä koskevaa ehtoa on hiukan selvennetty mainitsemalla, että tämä ehto täyttyy neuvoston myöntäessä virallisesti oikeuden yhteistyön toteuttamiseen, vaikka aiempia menettelyjä ei olisikaan vielä viety päätökseen. Siten tällä ehdolla ei voida rajoittaa tiiviimmän yhteistyön toteuttamisen soveltamisalaa täsmäsäädoiksiin.

Vähimmäisosallistujamäärän osalta esitetään, että se vahvistettaisiin kolmannekseen jäsenvaltioista myötäillen Nizzan sopimusta, jossa se vahvistettiin kahdeksaksi jäsenvaltioksi.

YUTP:n alalla tiiviimpi yhteistyö ei enää rajoittuisi pelkkään yhteisen toiminnan tai kannan täytäntöönpanoon.

## **II NYKYISEN MEKANISMIN KUVAUS**

### **I Tiiviimmän yhteistyön käynnistämisen edellytykset: viimeinen keino ja jäsenvaltioiden vähimmäismäärä**

**a) "Viimeisen keinon" ehto** sellaisena kuin se on Nizzan sopimuksessa antaa mahdollisuuden erilaisiin tulkintoihin.

Amsterdamin sopimuksen mukaan tiiviimpi yhteistyö otetaan käyttöön ainoastaan, *"jos mainittujen perussopimusten tavoitteita ei voida saavuttaa soveltamalla niissä määrättyjä asiaa koskevia menettelyjä"*. Nizzan sopimuksen mukaan *"tiiviimpää yhteistyötä voidaan toteuttaa vasta viimeisenä keinona neuvoston todettua, että yhteistyölle asetettuja tavoitteita ei voida saavuttaa kohtuullisessa ajassa soveltamalla perussopimusten asiaa koskevia määräyksiä"* (SEU:n 43 a artikla).

Herää kysymys siitä, milloin ja millä ehdoin neuvosto voi todeta tällaisen tilanteen vallitsevan. Amsterdamin sopimuksen muotoilun mukaan voitaisiin ymmärtää, että menettelyt on saatettava päätökseen, tarpeen mukaan jopa äänestysvaiheeseen asti, jotta viimeisen keinon edellytys täytyisi. Nizzan sopimuksen sanamuoto vaikuttaa joustavammalta mutta epäselvältä sen osalta, voiko neuvosto todeta tilanteen odottamatta välttämättä äänestykseen siirtymistä tai edes tavanomaisten menettelyjen todellista käynnistämistä.

Viimeisen keinon ehtoa voitaisiin myös käyttää tiiviimmän yhteistyön mahdollisen soveltamisalan määrittämisessä. Tätä ehtoa voitaisiin tosiaankin tulkita ainakin Amsterdamin sopimuksen sanamuodon nojalla niin, että se rajoittaa tiiviimmän yhteistyön sallimisen vain yhteen säädökseen tai tämän säädöksen alaiseen kysymykseen, josta viisitoista jäsenvaltiota eivät ole ennen sitä päässeet sopimukseen. Nizzan sopimuksen sanamuoto vaikuttaa jättävän enemmän tulkinnanvaraa sikäli, että siinä viitataan tiiviimmän yhteistyön tavoitteisiin, joiden saavuttamisen neuvosto toteaa kohtuullisessa ajassa mahdottomaksi kaikkien viidentoista jäsenvaltion osalta (vaikka kaikkia jäsenvaltioita koskevia menettelyjä ei olisikaan suoritettu). Mahdollisesti laajempaa kuin vain yhden säädöksen soveltamisalaa koskevat tavoitteet voisivat siten vaikuttaa tiiviimmän yhteistyön soveltamisalan määrittelyyn.

Joka tapauksessa Nizzan sopimuksen sanamuotoa on syytä selventää etenkin siltä osin, millä tavalla neuvoston on määrä todeta tarvittavien edellytysten täyttyvän.

**b)** Toinen tiiviimmän yhteistyön käynnistämisen edellytys liittyy osallistuvien jäsenvaltioiden vähimmäismäärään. Amsterdamin sopimuksessa määrätään **vähimmäismääräksi** puolet jäsenvaltioista, jotta vältettäisiin useiden eri alaryhmien muodostuminen samalla alalla, mutta myös yhteisten toimielinten käyttämisen perustelemiseksi. Nizzan sopimuksessa vähimmäismääräksi asetetaan kahdeksan jäsenvaltiota, mikä vastaa nykyisten jäsenvaltioiden enemmistöä. Tässä ajateltiin epäilemättä, että tiiviimpi yhteistyö koskisi todennäköisesti vähemmän tulevia jäsenvaltioita, joiden olisi ensin mukauduttava koko olemassa olevaan yhteisön säännöstöön.

Sirpaloitumisen välttämiseksi Nizzan sopimukseen otettiin uusi määräys, jolla pyritään varmistamaan tiiviimmän yhteistyön toimien johdonmukaisuus keskenään ja unionin koko toimintaan nähden<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> SEU:n 45 artikla.

## **II Tiiviimpää yhteistyötä koskevan oikeuden myöntämismenettely ja muiden jäsenvaltioiden myöhempää osallistumista koskeva menettely**

**a)** Neuvosto **myöntää oikeuden** tiiviimpään yhteistyöhön määräenemmistöllä. Nizzan sopimuksessa poistettiin mahdollinen veto-oikeus "tärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä" muuten paitsi toisen pilarin osalta. Neuvosto tekee ratkaisunsa komission ehdotuksen pohjalta asiasta kiinnostuneiden jäsenvaltioiden aiemmasta pyynnöstä. Komission on perusteltava mahdollinen kieltäytymisensä ehdotuksen tekemisestä. Kolmannen pilarin osalta komission kieltäytyessä kahdeksan jäsenvaltiota voi uudelleen esittää ehdotuksen suoraan neuvostolle. Toisessa pilarissa itse jäsenvaltiot esittävät suoraan pyynnön neuvostolle. Alan mukaan Euroopan parlamentille joko tiedotetaan asiasta, sitä kuullaan tai sen on annettava asiasta puoltava lausunto.

**b)** Jäsenvaltion on ilmoitettava aikomuksestaan **osallistua** myöhemmässä vaiheessa tiiviimpään yhteistyöhön neuvostolle ja komissiolle. Ensimmäisen pilarin alalla komissio päättää jäsenvaltion osallistumisesta, kun taas kolmannessa pilarissa neuvosto tekee pyyntöä koskevan ratkaisun rajoitetussa kokoonpanossa (tiiviimpään yhteistyöhön osallistujat), ellei se päättä lykätä hyväksyntäänsä perustelluista syistä. Tältä osin Nizzan sopimuksella ei muutettu Amsterdamin sopimusta: päin vastoin kuin hyväksymismenettelyssä komission (kolmas pilari) ja Euroopan parlamentin (ensimmäinen pilari) asemaa ei ole muutettu. Toisen pilarin kohdalla neuvosto voi täydessä kokoonpanossa lykätä myöhempää osallistumista koskevaa hyväksyntäänsä.

## **III Avoimuuden periaate**

Nizzan sopimuksella tuotiin enemmän esiin tiiviimmän yhteistyön avoimuuden periaate, joka pätee niin sen perustamisen yhteydessä kuin myöhemminkin (SEU:n 43 b artikla). Tiiviimpään yhteistyöhön osallistumiselle ei siis voi periaatteessa asettaa ennakkoehtoja. Päätös tiiviimpään yhteistyöhön osallistumisesta on ainoastaan jäsenvaltioiden oma asia ja riippuvainen vain niiden omasta tahdosta. Oikeuden myöntämistä koskevassa päätöksessä ei siis voida sulkea etukäteen mitään jäsenvaltiota pois. Määrätään myös, että komission ja tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden on pyrittävä saamaan mahdollisimman monta jäsenvaltiota mukaan yhteistyöhön.

Muiden jäsenvaltioiden myöhemmän osallistumisen osalta avoimuuden periaate tuntuu kuitenkin kärsivän siitä, että osallistuminen ei ole automaattista vaan päätösmenettelystä riippuvaista. Lisäksi myöhempi osallistuminen tiiviimpään yhteistyöhön edellyttää, että "peruspäätöstä ja yhteistyön yhteydessä jo tehtyjä päätöksiä" noudatetaan. Jäsenvaltion myöhempää osallistumista koskevan menettelyn yhteydessä voidaan myös päättää "tarpeellisina pidetyistä erityisjärjestelyistä"<sup>1</sup>.

Näiden määräysten tarkka merkitys ei ole kovin selvä, mutta niiden perusteella voidaan olettaa, että nykyjärjestelmässä myöhemmälle osallistumiselle voidaan asettaa tiettyjä ehtoja. On sitä paitsi todennäköistä, että tiiviimmän yhteistyön tavoite edellyttää tosiasiasa tiettyjen ehtojen toteutumista tai perustuu joihinkin objektiivisiin seikkoihin.

#### **IV Tiiviimmän yhteistyön toteutus: toimivalta ja toimielinjärjestelmä**

Tiiviimmän yhteistyön sisäistä toteutusta säätelevät samat toimielimiä koskevat määräykset ja samat oikeusperustat kuin koko yhteisöä tai unionia. Toisin sanottuna perussopimusten toimivaltaa, toimintavälineitä ja päätöksentekomenettelyä koskevia määräyksiä sovelletaan samalla tavalla myös tiiviimpään yhteistyöhön osallistuviin jäsenvaltioihin.

**a) Toimivallan** osalta on siis poissuljettu se mahdollisuus, että tiiviimmän yhteistyön puitteissa annettaisiin sellainen säädös tai toteutettaisiin sellainen toimi, jota kaikki jäsenvaltiot yhdessä eivät voisi samalla tavoin voimassa olevien sopimusten nojalla antaa tai toteuttaa. Toimivallan siirtyminen on yhtäläistä, vain sen käyttö on erilaista.

Perussopimuksessa on asetettu rajoja sille, minkätyyppinen toimivalta sopii tiiviimmän yhteistyön piiriin. Yksinomainen toimivalta ei tule kysymykseen. Toimivallan käyttäminen ei saa vahingoittaa sisämarkkinoita eikä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Se ei myöskään saa haitata jäsenvaltioiden välistä kaupankäyntiä eikä saada aikaan kilpailun vääristymistä. Yleensäkin tiiviimmässä yhteistyössä on noudatettava yhteisön säännöstöä ja pyrittävä edistämään unionin tavoitteiden saavuttamista sekä yhdentymiskehitystä<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ks. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 11 a artikla ja SEU:n 27 e ja 40 b artikla.

<sup>2</sup> Ks. SEU:n 43 artikla.

b) Tiiviimmässä yhteistyössä käytettävä **toimielinjärjestelmä** on sama kuin perussopimusten mukainen koko unionia koskeva järjestelmä. Päätöksentekomenettelyt ovat myös niiden oikeusperustojen mukaiset, joihin koko unionin toiminta perustuu.

Komission, yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan parlamentin kokoonpano ja toiminta eivät siis muutu niiden harjoittaessa toimivaltaansa tiiviimmän yhteistyön puitteissa. Ainoastaan neuvoston toiminta muuttuu: vain tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvat valtiot äänestävät, muut jäsenet voivat osallistua neuvoston keskusteluihin. Näin annetut säädökset sitovat ainoastaan tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvia jäsenvaltioita, jotka huolehtivat niistä aiheutuvista muista kuin hallintomenoista.

Nizzan sopimuksessa täsmennetään, että tiiviimmän yhteistyön puitteissa annetut säädökset ja päätökset "eivät kuulu yhteisön säännöstöön". Tämä aiheuttaa tiiviimmän yhteistyön luonnetta koskevia kysymyksiä. Näyttää kuitenkin siltä, että näin on pyritty lähinnä ottamaan laajentuminen huomioon ja erottamaan tällainen säännöstö tulevia jäsenvaltioita koskevasta säännöstöstä. Sitä paitsi voidaan mainita vertailun vuoksi, että Amsterdamin sopimuksen mukaan unionin osaksi sisällytettyä Schengenin pidetään säännöstönä, joka kaikkien jäsenyyttä hakevien valtioiden on hyväksyttävä kokonaisuudessaan<sup>1</sup>.

Määräenemmistöön perustuvaa äänestysmenettelyä mukautetaan tiiviimmän yhteistyön suppean neuvoston kokoonpanossa siten, että kynnyksen osalta sovelletaan samaa suhdetta painotetuista äänistä kuin viidentoista jäsenvaltion osalta eli noin 71 prosenttia äänistä<sup>2</sup>. Tämän vähimmäismäärän on edustettava jäsenvaltioiden enemmistöä tai, jos kyse ei ole komission ehdotuksesta, kahta kolmasosaa (samalla tavoin kuin 15 jäsenvaltion järjestelmässä, ks. EY-sopimuksen 205 artikla). Sen sijaan ääntenpainotusta ei mukauteta.

---

<sup>1</sup> Schengenin säännösten sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan 8 artikla.

<sup>2</sup> Vrt. EMU:n puitteissa kokoontuvassa suppeassa neuvostossa sovellettavaan määräenemmistöön: kynnys on vahvistettu kahdeksi kolmasosaksi painotetuista äänistä tavanomaisen kaavan mukaan (ks. 122 artiklan 5 kohta).



## V Erityistapaus YUTP

Tiiviimmän yhteistyön mahdollistava järjestely ulotettiin Nizzan sopimuksella toiseen pilariin (SEUn V osasto). Sitä voidaan kuitenkin käyttää vain 15 jäsenvaltion ennalta hyväksymän yhteisen toiminnan tai yhteisen kannan **panemiseksi täytäntöön**.

Yleisesti ottaen Nizzan sopimuksen mukaan tämän alan tiiviimmän yhteistyön tavoitteena on "vaalia koko unionin arvoja ja toimia sen etujen mukaisesti" ja siinä otetaan huomioon yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan periaatteet, tavoitteet, yleiset suuntaviivat ja sillä alalla jo tehdyt päätökset. Siten tiiviimpää yhteistyötä toteuttava valtior ryhmä toimii koko unionin nimissä, jolloin sen edustuksen yhtenäisyys kansainvälisellä tasolla ei kärsi. Tätä ajatusta vahvistaa se, että veto-oikeus on olemassa siinä vaiheessa, kun tällaisen yhteistyön sallimisesta päätetään.<sup>1</sup> Lisäksi rahoitusta koskevat yleissäännöt ovat voimassa eli muista kuin hallintomenoista vastaavat yksinomaan yhteistyöhön osallistujat (SEUn 44 a artikla).

Toisaalta tiiviimpi yhteistyö "ei voi koskea asioita, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla".<sup>2</sup> Siten sen soveltamisala on huomattavan rajallinen, eikä sisällä esimerkiksi ns. *Petersbergin* tehtävien toteuttamista.

## VI Pohdittavaa

Näyttää siltä, että tiiviimpää yhteistyötä koskeva järjestely olisi alun perin luotu korvikkeeksi määräenemmistöpäätöksille. Ehto, että sitä saadaan käyttää vasta viimeisenä keinona, saattaisi tarkoittaa, että tiiviimpi yhteistyö voidaan käynnistää vain täsmäsäädösten hyväksymiseen. Ainoa toimielimiin liittyvä muutos tiiviimmän yhteistyön piirissä koskeekin neuvoston kokoonpanoa, jossa äänioikeus rajoittuu kyseiseen yhteistyöhön osallistuviin jäsenvaltioihin.

---

<sup>1</sup> Sitä vastoin päätökset tiiviimmän yhteistyön sisällä tehdään määräenemmistöllä, koska kyse on jo hyväksytyn säännön panemisesta täytäntöön.

<sup>2</sup> SEU:n 27 b artikla.

Jotkut ovat esittäneet, että järjestely on tällaisenaan liian monimutkainen verrattuna muihin mahdollisiin keinoihin kiertää yksimielisyysvaatimuksen muodostama kompastuskivi (myönteinen tai rakentava äänestämästä pidättäminen, määräenemmistöpäätöksen lykkääminen vetoamalla "tärkeisiin kansalliseen politiikkaan liittyviin syihin" ja asian siirtämiseen Eurooppa-neuvoston ratkaistavaksi, vahvistettu määräenemmistö, opt-out -järjestely jne.). Jotkin järjestelyn piirteet taas eivät anna mahdollisuutta toteuttaa "rakenteellisempaa" eriytymistä, joka kattaisi politiikan tietyn alan ja perustuisi tarvittaessa objektiivisiin kriteereihin, jollainen on mahdollista yhteisen rahan ja Schengen-järjestelmän osalta.

Perusteellisemmin asiaa pohtien voidaan kysyä, onko tällainen abstrakti ja yleinen mekanismi tarpeen, jos kerran "rakenteellisempi" eriytyminen jo otetaan laajalti huomioon itse sopimuksessa jo vahvistetuissa ja järjestetyissä joustojärjestelyissä, kuten yhteisen rahan tai Schengen-järjestelmän alalla, sekä tulevaisuudessa puolustuksen alalla (vrt. ehdotettu perustuslain 30 artikla).

On kuitenkin pidettävä mielessä ne syyt, joiden perusteella Amsterdamin ja sittemmin Nizzan sopimuksen laatijat ovat luoneet mekanismin, joka saattaisi osoittautua tarpeelliseksi pitkällä tähtäimellä, eli unionin jäsenvaltioiden lisääntyvä heterogeenisyys ja niiden erilaiset edut ja tarpeet. Tiiviimpi yhteistyö luotiin asteittaiseksi yhdentymisvälineeksi, joka on kaikille jäsenvaltioille avoinna kaikkina aikoina. Tämän välineen tarkoituksena on antaa jäsenvaltioiden ryhmälle mahdollisuus tehdä yhteistyötä, ja kannustaa niitä siihen, unionin puitteissa pikemmin kuin sen ulkopuolella. Tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot voivat hyödyntää olemassa olevaa infrastruktuuria, niiden kansalaisilla on parlamentaariset ja oikeudelliset takeet ja osallistumattomat valtiot voivat varmistua siitä, että niiden ja koko unionin edut säilyvät.

Jos tällainen mekanismi kuitenkin osoittautuu epätarkoituksenmukaiseksi tiettyjen täsmäsäädösten tai päinvastoin poliittisesti laaja-alaisen säädösten hyväksymistä ajatellen, tiiviimpi yhteistyö voisi olla hyödyllinen väline kapea- ja laaja-alaisen toiminta-alan väliin sijoittuvien säädösten osalta, jotka koskevat tietyn politiikan joitakin näkökohtia, tai kun halutaan jatkaa tiettyjen perussopimuksessa vahvistettujen joustojärjestelyjen käyttöä.

**III. TAULUKKO: EHDOTETUT TIIVIIMPÄÄ YHTEISTYÖTÄ**  
**KOSKEVAT ARTIKLAT VERRATTUNA NYKYISIIN**  
**PERUSSOPIMUKSIIN**

	<b>Uudet artiklat</b>	<b>Artiklat, joissa on nykyisten sopimusten määräyksiä osittain tai suuresti muutettuna</b>	<b>Artiklat, jotka on otettu nykyisistä sopimuksista hieman muutettuna tai muutoksitta</b>
<u>32 b artikla</u> (perustuslain I osa): Tiiviimpi yhteistyö		✓	
<u>I artikla</u> (perustuslain II osa): Yhteistyön erityismuodot ETPP- asioissa	✓		
<u>J artikla</u> (perustuslain II osa): Yleiset edellytykset			✓
<u>K artikla</u> (perustuslain II osa): Suhteet yhteistyöhön osallistumattomiin valtioihin			✓
<u>L artikla</u> (perustuslain II osa): Avoimuuden periaate		✓	
<u>M artikla</u> (perustuslain II osa): Oikeuden myöntämistä koskeva menettely		✓	
<u>N artikla</u> (perustuslain II osa): Jäsenvaltioiden myöhempää mukaantuloa koskeva menettely		✓	
<u>O artikla</u> (perustuslain II osa): Rahoitus			✓
<u>P artikla</u> (perustuslain II osa): Johdonmukaisuuden periaate			✓

**IV EHDOTUS ARTIKLOIKSI: TIIVIIMPI YHTEISTYÖ****PERUSTUSLAIN I OSA****32 b artikla (Tiiviimpi yhteistyö)**

1. Jäsenvaltiot, jotka haluavat aloittaa keskenään tiiviimmän yhteistyön unionin muun kuin yksinomaisen toimivallan alalla, saavat käyttää unionin toimielimiä ja unionin toimivaltaa soveltaen perustuslain asiaa koskevia määräyksiä ja noudattaen tässä artiklassa ja perustuslain I–P artiklassa tarkoitettuja rajoituksia ja sääntöjä.

Yhteistyön tarkoituksena on edistää unionin tavoitteiden saavuttamista, suojella sen etuja ja vahvistaa sen yhdentymiskehitystä. Yhteistyöhön voivat sitä aloitettaessa ja milloin tahansa sen aikana osallistua kaikki jäsenvaltiot perustuslain L artiklan mukaisesti.

2. Neuvosto myöntää oikeuden tiiviimmän yhteistyön aloittamiseen viimeisenä keinona todettuaan, että koko unioni ei voi saavuttaa yhteistyölle asetettuja tavoitteita kohtuullisessa ajassa, ja edellyttäen, että vähintään kolmannes jäsenvaltioista osallistuu yhteistyöhön. Neuvosto tekee ratkaisunsa perustuslain M artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen.

3. Vain tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden edustajat osallistuvat neuvostossa hyväksyttävien säädösten antamiseen. Kaikki jäsenvaltiot voivat kuitenkin osallistua neuvoston keskusteluihin.

Yksimielisyyteen vaaditaan ainoastaan yhteistyöhön osallistuvien valtioiden äänet.

Määräenemmistöllä tarkoitetaan yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden äänten enemmistöä, joka edustaa vähintään kolmea viidesosaa näiden valtioiden väestöstä.

4. Tiiviimmän yhteistyön alalla hyväksytyt säädökset sitovat ainoastaan kyseiseen yhteistyöhön osallistuvia jäsenvaltioita. Näiden säädösten ei katsota olevan säännöstöä, joka unionin jäsen ehdokkaiden on hyväksyttävä.

## **PERUSTUSLAIN II OSA, D JAKSO**

### **I artikla (Yhteistyön erityismuodot ETPP-asioissa)**

Perustuslain I osan 32 b artiklan ja II osan J-P artiklan määräyksiä ei sovelleta niihin puolustusalan yhteistyömuotoihin, joista määrätään I osan 30 artiklassa ja joita nimenomaan koskee II osan I B osaston 18-21 artikla.

### **J artikla (Yleiset edellytykset)**

Tiiviimmässä yhteistyössä on noudatettava unionin perustuslakia ja unionin säännöstöä.

Tiiviimpi yhteistyö ei saa haitata sisämarkkinoita eikä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Se ei saa luoda esteitä tai aiheuttaa syrjintää jäsenvaltioiden välisessä kaupankäynnissä eikä vääristää niiden välistä kilpailua.

### **K artikla (Suhteet yhteistyöhön osallistumattomiin valtioihin)**

Tiiviimmässä yhteistyössä kunnioitetaan niiden jäsenvaltioiden toimivaltaa, oikeuksia ja velvoitteita, jotka eivät osallistu siihen. Tiiviimpään yhteistyöhön osallistumattomat jäsenvaltiot eivät saa estää siihen osallistuvia valtioita toteuttamasta yhteistyötä.

## **L artikla (Avoimuuden periaate)**

1. Tiiviimpään yhteistyöhön voivat sitä aloitettaessa osallistua kaikki jäsenvaltiot edellyttäen, että ne täyttävät oikeuden myöntämistä koskevassa päätöksessä mahdollisesti vahvistetut osallistumisehdot. Siihen voi myös osallistua milloin tahansa sen aikana edellyttäen, että edellä mainittujen mahdollisten ehtojen lisäksi noudatetaan yhteistyön yhteydessä jo hyväksytyjä säädöksiä.

Komissio ja tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot pyrkivät helpottamaan mahdollisimman monen jäsenvaltion osallistumista yhteistyöhön.

2. Komissio ja tarvittaessa ulkoasiainministeri antavat kaikille neuvoston jäsenille sekä Euroopan parlamentille säännöllisesti tietoja tiiviimmän yhteistyön kehityksestä.

## **M artikla (Oikeuden myöntämistä koskeva menettely)**

1. Jäsenvaltiot, jotka haluavat aloittaa keskenään tiiviimmän yhteistyön jollakin perustuslaissa tarkoitettulla alalla, yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa lukuun ottamatta, esittävät asiasta komissiolle pyynnön, jossa ne täsmentävät suunnitellun yhteistyön soveltamisalan ja sen tavoitteet. Komissio voi tehdä asiasta ehdotuksen neuvostolle. Jos komissio ei tee ehdotusta, se ilmoittaa asianomaisille jäsenvaltioille perustelunsa.

Neuvosto tekee komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon saatuaan määräenemmistöllä päätöksen, jolla se myöntää oikeuden toteuttaa tiiviimpää yhteistyötä.

2. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta jäsenvaltiot, jotka haluavat aloittaa keskenään tiiviimmän yhteistyön, esittävät asiasta pyynnön neuvostolle. Pyyntö toimitetaan ulkoasiainministerille, joka antaa lausuntonsa siitä, onko tiiviimpi yhteistyö johdonmukaista unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan nähden, sekä komissiolle, joka antaa lausunnon erityisesti siitä, onko suunniteltu tiiviimpi yhteistyö johdonmukaista unionin muihin politiikkoihin nähden. Pyyntö annetaan tiedoksi myös Euroopan parlamentille.

Neuvosto tekee määräenemmistöllä päätöksen, jolla se myöntää oikeuden toteuttaa tiiviimpää yhteistyötä.

#### **N artikla (Jäsenvaltioiden myöhempää mukaantuloa koskeva menettely)**

1. Jäsenvaltio, joka haluaa osallistua tiiviimpään yhteistyöhön, ilmoittaa aikomuksestaan neuvostolle, komissiolle ja tarvittaessa ulkoasiainministerille.

Neljän kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta komissio vahvistaa kyseisen jäsenvaltion osallistumisen. Se toteaa tarvittaessa, että mahdolliset osallistumisehdot täyttyvät, ja antaa tarpeellisina pitämänsä siirtymäsäännökset, jotka koskevat tiiviimmän yhteistyön yhteydessä jo hyväksytyjen säädösten soveltamista.

Jos komissio kuitenkin katsoo, että mahdolliset osallistumisehdot eivät täyty, se ilmoittaa kyseisten ehtojen täyttämiseksi toteutettavat toimenpiteet ja asettaa määräajan osallistumispyynnön uutta käsittelyä varten. Käsitellessään pyyntöä uudelleen komissio tekee ratkaisunsa edellä olevan alakohdan mukaisesti. Jos komissio katsoo, että mahdolliset osallistumisehdot eivät vielääkään täyty, kyseinen jäsenvaltio voi saattaa asian neuvoston käsiteltäväksi, jolloin neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä perustuslain 32 b artiklan 3 kohdan mukaisesti. Neuvosto voi myös komission ehdotuksesta antaa edellä mainitut siirtymäsäännökset.

2. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla neuvosto vahvistaa kyseisen jäsenvaltion osallistumisen ulkoasiainministeriä kuultuaan. Se toteaa tarvittaessa, että mahdolliset osallistumisehdot täyttyvät. Neuvosto voi myös ulkoasiainministerin ehdotuksesta antaa siirtymäsäännöksiä. Jos neuvosto kuitenkin katsoo, että mahdolliset osallistumisehdot eivät täyty, se ilmoittaa kyseisten ehtojen täyttämiseksi toteutettavat toimenpiteet ja asettaa määräajan osallistumispyynnön uutta käsittelyä varten.

Tätä kohtaa sovellettaessa neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä perustuslain 32 b artiklan 3 kohdan mukaisesti.

### **O artikla (Rahoitus)**

Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta aiheutuvista muista kuin toimielinten hallintomenoista vastaavat yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot, ellei neuvosto Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti toisin pääätä kaikkien jäsentensä kokoonpanossa.

### **P artikla (Johdonmukaisuuden periaate)**

Neuvosto ja komissio varmistavat, että tiiviimmän yhteistyön alalla toteutetut toimet ovat johdonmukaisia keskenään sekä unionin politiikkoihin nähden, ja ne toimivat tätä varten yhteistyössä.

---



PERUSTUSLAIN I OSA

**32 b artikla (Tiiviimpi yhteistyö)**

1. Jäsenvaltiot, jotka haluavat aloittaa keskenään tiiviimmän yhteistyön unionin muun kuin yksinomaisen toimivallan alalla, saavat käyttää unionin toimielimiä ja unionin toimivaltaa soveltaen perustuslain asiaa koskevia määräyksiä ja noudattaen tässä artiklassa ja perustuslain I–P artiklassa tarkoitettuja rajoituksia ja sääntöjä.

Yhteistyön tarkoituksena on edistää unionin tavoitteiden saavuttamista, suojella sen etuja ja vahvistaa sen yhdentymiskehitystä. Yhteistyöhön voivat sitä aloitettaessa ja milloin tahansa sen aikana osallistua kaikki jäsenvaltiot perustuslain L artiklan mukaisesti.

2. Neuvosto myöntää oikeuden tiiviimmän yhteistyön aloittamiseen viimeisenä keinona todettuaan, että koko unioni ei voi saavuttaa yhteistyölle asetettuja tavoitteita kohtuullisessa ajassa, ja edellyttäen, että vähintään kolmannes jäsenvaltioista osallistuu yhteistyöhön. Neuvosto tekee ratkaisunsa perustuslain M artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen.

3. Vain tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden edustajat osallistuvat neuvostossa hyväksyttävien säädösten antamiseen. Kaikki jäsenvaltiot voivat kuitenkin osallistua neuvoston keskusteluihin.

Yksimielisyyteen vaaditaan ainoastaan yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden äänet. Määräenemmistöllä tarkoitetaan yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden äänten enemmistöä, joka edustaa vähintään kolmea viidesosaa kyseisten valtioiden väestöstä.

4. Tiiviimmän yhteistyön alalla hyväksytyt säädökset sitovat ainoastaan kyseiseen yhteistyöhön osallistuvia jäsenvaltioita. Näiden säädösten ei katsota olevan säännöstöä, joka unionin jäsen ehdokkaiden on hyväksyttävä.

**Huomautukset**

**32 b artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta**

*Tässä kohdassa ilmaistaan perusperiaate, jonka mukaan tiiviimpää yhteistyötä toteutetaan perussopimusten oikeusperustojen nojalla sekä toimivallan että toimivallan käytön (menettelyt ja välineet) osalta. Nykyisissä perussopimuksissa tämä periaate ilmaistaan eri tavoin eri yhteyksissä<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> SEU:n 43 ja 44 artikla (ensimmäinen virke), EY-sopimuksen 11 artiklan 3 kohta, SEU:n 27 a artiklan 2 kohta ja 40 artiklan 2 kohta.

*Tässä kohdassa mainitaan myös ne toisen osan määräykset, jotka koskevat tiiviimmän yhteistyön rajoja ja ehtoja, erityisesti, että mekanismia ei voi soveltaa yhteistyön erityismuotoihin puolustuksen alalla ja muut yleiset ehdot unionin säännösten noudattamiseksi.*

**32 b artiklan 1 kohdan toinen alakohta:** *Ote SEU:n 43 artiklan a alakohdassa määritetyistä ehdoista ja avoimuuden periaatteen vahvistaminen (SEU:n 43 b artikla). Tätä periaatetta täsmennetään toisessa osassa.*

**32 b artiklan 2 kohta:** *Periaate, jonka mukaan neuvosto myöntää oikeuden tiiviimpään yhteistyöhön, ja tämän oikeuden myöntämisen edellytykset: sitä käytetään vasta viimeisenä keinona (SEU:n 43 a artikla) ja osallistuvien jäsenvaltioiden vähimmäismäärä (SEU:n 43 artiklan g kohta).*

*Tässä kohdassa esitetään periaate, jonka mukaan neuvosto myöntää oikeuden tiiviimmän yhteistyön aloittamiseen, ja viitataan perustuslain M artiklaan menettelyn yksityiskohtien osalta. Siinä asetetaan myös kaksi edellytystä oikeuden myöntämiselle: toisena edellytyksenä on muiden keinojen puuttuminen ja toisena yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden vähimmäismäärä.*

**Viimeistä keinoa** *koskevasta tekstistä sellaisena kuin se on muutettuna Nizzan sopimuksella ei käy ilmi, miten neuvosto toteaa tämän edellytyksen täyttymisen. Tämä edellytys vaikuttaa myös jossain määrin tarpeettomalta oikeuden myöntämistä koskevan neuvoston päätöksen rinnalla. Ehdotetussa sanamuodossa täsmennetään, että neuvosto toteaa viimeisen keinon edellytyksen täyttyneen tekemällä virallisesti oikeuden myöntämistä koskevan päätöksen. Ehdotuksesta on myös poistettu ilmaisu "soveltamalla perussopimusten asiaa koskevia määräyksiä", millä ratkaisulla korostetaan selvemmin, että viimeisen keinon edellytyksen tähtyminen ei merkitse välttämättä, että edeltävä päätöksentekomenettely olisi epäonnistunut tai että tällainen menettely olisi käynnistetty.*

*Edeltävillä menettelyillä ei kuitenkaan pidä missään tapauksessa ennalta määrätä tiiviimmän yhteistyön toiminta-aluetta, vaan se on voitava määritellä laajemmin oikeuden myöntämistä koskevan menettelyn yhteydessä, esimerkiksi viitaten useampiin oikeusperustoihin, jotka liittyvät suunniteltuun yhteistyöhön.*

*Tarkasteltaessa osallistuvien jäsenvaltioiden **vähimmäismäärää** on selvitettävä, olisiko edellytykseksi otettava jälleen tietty osuus jäsenvaltioista vakiolukumäärän sijasta, mikä ei olisi mielekästä unionissa, jonka jäsenmäärää ei ole lopullisesti rajoitettu. Nizzan sopimuksen hengessä osuudeksi voitaisiin määrätä kolmannes jäsenvaltioista.*

**32 b artiklan 3 kohta:** Ote SEU:n 44 artiklan 1 kohdasta

*Tiiviimmän yhteistyön keskeinen institutionaalinen piirre on äänioikeuden epääminen neuvostossa tähän yhteistyöhön osallistumattomilta jäsenvaltioilta. Artiklaehdotuksen mukaan yhteistyöhön osallistumattomat valtiot voivat kuitenkin osallistua neuvoston keskusteluihin, kuten nykyisessä sopimuksessa.*

*Toisaalta perustuslain oikeusperustojen soveltaminen tiiviimpään yhteistyöhön vaikuttaa niin, että niissä mainitut äänestyssäännöt eli yksimielisyysvaatimus tai määräenemmistövaatimus olisi toistettava tässä. Onkin syytä määritellä tässä kohdassa SEU:n nykyisen 44 artiklan tapaan, mitä yksimielisyys ja määräenemmistö tarkoittavat, kun neuvosto toimii tiiviimmän yhteistyön puitteissa. Tässä olisi otettava huomioon valmistelukunnan laatima uusi muotoilu määräenemmistöstä.*

**32 b artiklan 4 kohta:** Ote SEU:n 44 artiklan 2 kohdasta

*Tiiviimmän yhteistyön alalla hyväksytyt säädökset sitovat ainoastaan yhteistyöhön osallistuvia jäsenvaltioita. Ne eivät siis sido muita jäsenvaltioita, jolleivät ne osallistu yhteistyöhön myöhemmässä vaiheessa. Tämä käy ilmi myös L artiklan 1 kohdasta ("edellyttäen, että ... noudatetaan jo hyväksytyjä säädöksiä", ks. jäljempänä). SEU:n 44 artiklan 2 kohdassa olevia muita täsmennyksiä ei tarvittane.*

*Lopuksi ehdotetaan, että poistetaan virke "Kyseiset säädökset eivät kuulu yhteisön säännöstöön". Tämän määräyksen ongelmana on liian yleinen soveltamisala, jos sen tarkoituksena on välttää tiiviimpää yhteistyötä koskevan säännöstön (jota ei vielä ole olemassa) hyväksyttäminen mahdollisilla tulevilla jäsenvaltioilla (eli sen jälkeen kun unioni on laajentunut kymmenellä uudella valtiolla, koska kysymys ei enää ole ajankohtainen viimeksi mainittujen osalta). Ehdotetun sanamuodon taustalla on Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan 8 artikla.*

## **PERUSTUSLAIN II OSA, D OSASTO**

### **I artikla (Yhteistyön erityismuodot ETPP-asioissa)**

Perustuslain I osan 32 b artiklan ja II osan J-P artiklan määräyksiä ei sovelleta niihin puolustusalan yhteistyömuotoihin, joista määrätään I osan 30 artiklassa ja joita nimenomaan koskee II osan I B osaston 18-21 artikla.

### **Huomautus**

#### ***I artikla: Uusi artikla***

*Tämän artiklan mukaan jäsenvaltioiden ryhmän harjoittaman yhteistyön eri muodot puolustuksen alalla määräytyvät perustuslain erityisten säännösten mukaan, niin että tiiviimpää yhteistyötä koskevat määräykset eivät päde tässä yhteydessä.*

*YUTP:n alan osalta ehdotetaan poistettavaksi SEU:n 27 b artikla, jossa rajoitetaan tiiviimmän yhteistyön toteuttaminen unionin yhteisen toiminnan tai kannan täytäntöönpanoon. Tiiviimmän yhteistyön yleinen mekanismi ei vaikuta tarpeelliselta yhteisen toiminnan täytäntöönpanon antamiseksi jäsenvaltioiden ryhmälle, joka, niin oletetaan, toimisi unionin nimissä. Vastaava lähestymistapa on omaksuttu, kun kysymyksessä on jäsenvaltioiden suorittaman tehtävän toteuttaminen puolustuksen alalla (ks. perustuslain ehdotetun 30 artiklan 5 kohta).*

### **J artikla (Yleiset edellytykset)**

Tiiviimmässä yhteistyössä on noudatettava unionin perustuslakia ja unionin säännöstöä.

Tiiviimpi yhteistyö ei saa haitata sisämarkkinoita eikä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Se ei saa luoda esteitä tai aiheuttaa syrjintää jäsenvaltioiden välisessä kaupankäynnissä eikä vääristää niiden välistä kilpailua.

### **Huomautus**

#### ***J artikla: (Ote SEU:n 43 artiklan b, c, e ja f kohdasta)***

### **K artikla (Suhteet yhteistyöhön osallistumattomiin valtioihin)**

Tiiviimmässä yhteistyössä kunnioitetaan niiden jäsenvaltioiden toimivaltaa, oikeuksia ja velvoitteita, jotka eivät osallistu siihen. Tiiviimpään yhteistyöhön osallistumattomat jäsenvaltiot eivät saa estää kyseiseen yhteistyöhön osallistuvia valtioita toteuttamasta yhteistyötä.

### **Huomautus**

**K artikla:** (toistetaan SEU:n 43 artiklan h kohta ja 44 artiklan 2 kohdan viimeinen virke)

*Nämä kaksi määräystä on koottu yhteen, sillä ne koskevat yhteistyöhön osallistuvien ja osallistumattomien valtioiden keskinäisiä velvoitteita.*

### **L artikla (Avoimuuden periaate)**

1. Tiiviimpään yhteistyöhön voivat sitä aloitettaessa osallistua kaikki jäsenvaltiot edellyttäen, että ne täyttävät oikeuden myöntämistä koskevassa päätöksessä mahdollisesti vahvistetut osallistumisehdot. Siihen voi myös osallistua milloin tahansa sen aikana edellyttäen, että edellä mainittujen mahdollisten ehtojen lisäksi noudatetaan yhteistyön yhteydessä jo hyväksytyjä säädöksiä.

Komissio ja tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot pyrkivät helpottamaan mahdollisimman monen jäsenvaltion osallistumista yhteistyöhön.

2. Komissio ja tarvittaessa ulkoasiainministeri antavat kaikille neuvoston jäsenille sekä Euroopan parlamentille säännöllisesti tietoja tiiviimmän yhteistyön kehityksestä.

### **Huomautus**

**L artiklan 1 kohta** (ote SEU:n 43 b artiklasta)

*Tässä artiklassa täsmennetään 32 b artiklan 1 kohdassa esitettyä avoimuusperiaatetta. Tämän periaatteen nojalla jäsenvaltiot voivat vapaasti osallistua tai olla osallistumatta tiiviimpään yhteistyöhön joko sen alusta lähtien tai myöhemmässä vaiheessa. Komission (tai jäsenvaltioiden ryhmän YUTP:n alalla tekemässä) ehdotuksessa ja neuvoston yhteistyöoikeuden myöntämistä koskevassa päätöksessä ei siis voida periaatteessa sulkea yhteistyöstä pois jäsenvaltioita, jotka haluavat osallistua siihen, eikä velvoittaa niitä jäsenvaltioita, jotka eivät sitä halua, osallistumaan yhteistyöhön.*

*Huomattakoon kuitenkin, että muiden jäsenvaltioiden osallistuminen myöhemmässä vaiheessa ei tapahdu automaattisesti, vaan se edellyttää päätöksentekomenettelyä. Erityisesti se, että myöhemmän osallistumisen ehtona on alussa tehdyn päätöksen ja kyseisessä yhteydessä jo hyväksyttyjen säädösten noudattaminen ja että voidaan hyväksyä "erityisjärjestelyjä"<sup>1</sup>, näyttää kuitenkin viittaavan siihen, että nykyisessä järjestelmässä osallistumiselle voitaisiin jo nyt asettaa tiettyjä ehtoja.*

*Ehdotuksessa ilmaistaan selvästi, että tiiviimpään yhteistyöhön osallistumiselle voidaan joissakin tapauksissa asettaa objektiivisia ehtoja, jotka olisi tällöin määriteltävä oikeuden myöntämistä koskevassa menettelyssä. Lisäksi ehdotetaan, että kyseiset ehdot koskisivat myöhemmän osallistumisen lisäksi myös alkuvaiheen osallistumista.*

*Tällä lähestymistavalla pyritään lisäämään niitä tilanteita, joissa tiiviimpi yhteistyö olisi käyttökelpoista, koska sen perustana ei enää olisi pelkkä vapaaehtoisuus eikä se olisi enää pääasiallisesti yksimielisyysvaatimuksen korvaava vaihtoehto. Tiiviimpää yhteistyötä voitaisiin näin käyttää eri tarkoituksiin, ja siinä voitaisiin jopa ottaa huomioon joidenkin jäsenvaltioiden kesken objektiiviset osallistumiskriteerit, miltä osin se muistuttaisi euron käyttöönottoa, osallistumista Schengenin järjestelmään ja jopa tiettyjä puolustusalan näkökohtia (ks. ehdotus perustuslain 30 artiklaksi).*

*Toisaalta viittaus mahdollisiin objektiivisiin osallistumiskriteereihin rajaisi komission tai neuvoston harkintavallan jäsenvaltioiden esittämien osallistumispyyntöjen suhteen yhteistyön aloittamisen jälkeen: osallistumisehdot ovat samat niille jäsenvaltioille, jotka osallistuvat yhteistyöhön jo sen alusta alkaen, ja niille jäsenvaltioille, jotka liittyvät mukaan myöhemmin.*

---

<sup>1</sup> Ks. EY-sopimuksen 11 a artikla ja SEU:n 27 e ja 40 b artikla.

***L artiklan 2 kohta (ote SEU:n 27 d artiklasta)***

*Alun perin YUTP:n alalle suunniteltu kaikille jäsenvaltioille ja Euroopan parlamentille tiedottaminen voidaan hyvin ulottaa muillekin aloille. Se on erityisesti niille jäsenvaltioille suunnattu takuu, jotka eivät osallistu tiiviimpään yhteistyöhön, riippumatta oikeuden myöntämispäätöksessä vahvistetuista ehdoista, jotka koskevat neuvoston keskusteluihin ja työskentelyyn osallistumista (ks. edellä 32 b artiklan 3 kohta). Mitä tulee tiedottamiseen Euroopan parlamentille, se on hyödyllistä silloin, kun se ei ole osallisena tiiviimpää yhteistyötä koskevassa päätöksentekoprosessissa tai päätettäessä muiden jäsenvaltioiden myöhemmästä osallistumisesta.*

**M artikla (Oikeuden myöntämistä koskeva menettely)**

1. Jäsenvaltiot, jotka haluavat aloittaa keskenään tiiviimmän yhteistyön jollakin perustuslaissa tarkoitettulla alalla, yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa lukuun ottamatta, esittävät asiasta komissiolle pyynnön, jossa ne täsmentävät suunnitellun yhteistyön soveltamisalan ja sen tavoitteet. Komissio voi tehdä asiasta ehdotuksen neuvostolle. Jos komissio ei tee ehdotusta, se ilmoittaa asianomaisille jäsenvaltioille perustelunsa.

Neuvosto tekee komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon saatuaan määräenemmistöllä päätöksen, jolla se myöntää oikeuden toteuttaa tiiviimpää yhteistyötä.

2. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta jäsenvaltiot, jotka haluavat aloittaa keskenään tiiviimmän yhteistyön, esittävät asiasta pyynnön neuvostolle. Pyyntö toimitetaan ulkoasiainministerille, joka antaa lausuntonsa siitä, onko tiiviimpi yhteistyö johdonmukaista unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan nähden, sekä komissiolle, joka antaa lausunnon erityisesti siitä, onko suunniteltu tiiviimpi yhteistyö johdonmukaista unionin muihin politiikkoihin nähden. Pyyntö annetaan tiedoksi myös Euroopan parlamentille.

Neuvosto tekee määräenemmistöllä päätöksen, jolla se myöntää oikeuden toteuttaa tiiviimpää yhteistyötä.

**Huomautukset**

***M artiklan 1 kohta:*** EY-sopimuksen 11 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä SEU:n 40 a artiklan sulautuma

*Näissä kohdissa kuvataan menettelyä, jolla myönnetään oikeus tiiviimpään yhteistyöhön aloilla, jotka nykyisin kuuluvat EY-sopimuksen ja kolmannen pilarin piiriin. Koska pilarirakenne poistetaan, oikeuden myöntämistä koskevien menettelyjen (samoin kuin muiden valtioiden*

*myöhempää osallistumista koskevien menettelyjen, ks. jäljempänä) tämänhetkistä moninaisuutta voitaisiin vähentää. Lisäksi jotkut korostivat komission asemaa tiiviimmän yhteistyön käynnistämisessä ja toteuttamisessa koko unionin etujen turvaamiseksi.<sup>1</sup>*

*Näin ollen lienee syytä poistaa erityismääräys, jonka mukaan jäsenvaltiot, jotka haluavat aloittaa tiiviimmän yhteistyön rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön aloilla, voisivat esittää pyynnön neuvostolle riippumatta komission mahdollisesta kieltäytymisestä ottaa pyyntö huomioon.*

*Lisäksi ehdotetaan yksinkertaistamisen vuoksi, että poistettaisiin mahdollisuus toimittaa asia Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Asia voitaisiin joka tapauksessa käytännössä saattaa Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi, jos tiiviimmän yhteistyön käynnistäminen aiheuttaisi jollekin jäsenvaltiolle suuria ongelmia.*

*On syytä myös tarkastella Euroopan parlamentin asemaa. Jos tiiviimpi yhteistyö ei rajoitu yksittäisen säädöksen antamiseen, vaan sillä pyritään useampien säädösten antamiseen tai jopa tietyn politiikan toteuttamiseen, tiiviimpään yhteistyöhön liittyviä päätöksentekomenettelyjä voi olla useampia. Näin ollen tiiviimpää yhteistyötä toteutettaessa sovellettavaa yhteispäätösmenettelyä ei voitaisi yhdistää oikeutta tiiviimpään yhteistyöhön myönnettäessä sovellettavaan hyväksyntämenettelyyn. Sen vuoksi ehdotetaan, että sovelletaan hyväksyntämenettelyä aina tiiviimpää yhteistyötä käynnistettäessä, koska kyseisen "alajärjestelmän" luominen vaikuttaa koko perustuslailliseen rakenteeseen. Kyseessä olisi menettelyä koskeva lisätakuu sille, että suunniteltu tiiviimpi yhteistyö vaikuttaisi yhdentymiskehitystä edistävästi (32 b artiklan 1 kohdan mukaisesti).*

*Lopuksi on lisätty, että jäsenvaltioiden komissiolle esittämässä pyynnössä on täsmennettävä suunnitellun yhteistyön soveltamisala ja sen tavoitteet, erityisesti jotta voidaan valvoa perustuslain ehtojen ja rajoitusten noudattamista.*

---

<sup>1</sup> Ks. esimerkiksi Ranskan ja Alankomaiden esitys, CONV 664/03



**M artiklan 2 kohta:** Oikeuden myöntämistä koskeva menettely YUTP:n alalla (SEU:n 27 c artikla)

*Menettelyssä, jolla myönnetään oikeus tiiviimpään yhteistyöhön YUTP:n alalla, komission ja Euroopan parlamentin asema on vähäisempi, kun taas ulkoasiainministeriä kuullaan. Lisäksi ehdotetaan muiden alojen tavoin, että poistettaisiin mahdollisuus saattaa asia Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi (ks. viittaus SEU:n 23 artiklan 2 kohtaan).*

**N artikla (Jäsenvaltioiden myöhempää mukaantuloa koskeva menettely)**

1. Jäsenvaltio, joka haluaa osallistua tiiviimpään yhteistyöhön, ilmoittaa aikomuksestaan neuvostolle, komissiolle ja tarvittaessa ulkoasiainministerille.

Neljän kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta komissio vahvistaa kyseisen jäsenvaltion osallistumisen. Se toteaa tarvittaessa, että mahdolliset osallistumisehdot täyttyvät, ja antaa tarpeellisina pitämänsä siirtymäsäännökset, jotka koskevat tiiviimmän yhteistyön yhteydessä jo hyväksytyjen säädösten soveltamista.

Jos komissio kuitenkin katsoo, että mahdolliset osallistumisehdot eivät täyty, se ilmoittaa kyseisten ehtojen täyttämiseksi toteutettavat toimenpiteet ja asettaa määräajan osallistumispyynnön uutta käsittelyä varten. Käsitellessään pyyntöä uudelleen komissio tekee ratkaisunsa edellä olevan alakohdan mukaisesti. Jos komissio katsoo, että mahdolliset osallistumisehdot eivät vielä täyty, kyseinen jäsenvaltio voi saattaa asian neuvoston käsiteltäväksi, jolloin neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä perustuslain 32 b artiklan 3 kohdan mukaisesti. Neuvosto voi myös komission ehdotuksesta antaa edellä mainitut siirtymäsäännökset.

2. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla neuvosto vahvistaa kyseisen jäsenvaltion osallistumisen ulkoasiainministeriä kuultuaan. Se toteaa tarvittaessa, että mahdolliset osallistumisehdot täyttyvät. Neuvosto voi myös ulkoasiainministerin ehdotuksesta antaa siirtymäsäännökset. Jos neuvosto kuitenkin katsoo, että mahdolliset osallistumisehdot eivät täyty, se ilmoittaa kyseisten ehtojen täyttämiseksi toteutettavat toimenpiteet ja asettaa määräajan osallistumispyynnön uutta käsittelyä varten.

Tätä kohtaa sovellettaessa neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä perustuslain 32 b artiklan 3 kohdan mukaisesti.

**Huomautukset**

**N artiklan 1 kohta:** Myöhempää osallistumista koskeva menettely lukuun ottamatta YUTP:n alaa (EY-sopimuksen 11 a artiklan ja SEU:n 40 b artiklan sulautuma)

*Nykyjärjestelmässä komissio tekee ratkaisun muiden jäsenvaltioiden myöhemmästä osallistumisesta yhteisön puitteissa toteutettavaan tiiviimpään yhteistyöhön, kun taas rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön aloilla päätöksen tekee tiiviimmän yhteistyön "suppea" neuvosto noudattaen implisiittisen hyväksynnän järjestelyä (joka vastaa paremmin yhteistyön avoimuuden periaatetta).*

*Koska pilarirakenne poistetaan, lienee syytä perustaa yksi menettely sekä EY-sopimuksen piiriin kuuluvia aloja että nykyiseen kolmanteen pilariin kuuluvia aloja varten oikeuden myöntämistä koskevan alkuperäisen menettelyn mukaisesti. Näin ollen nousee esiin kysymys siitä, olisiko myöhemmästä osallistumisesta päättävän toimielimen oltava komissio vai tiiviimmän yhteistyön "suppea" neuvosto.*

*Ehdotetussa ratkaisussa kyseinen tehtävä annetaan komissiolle (kuten jo tapahtuu EY-sopimuksen piiriin kuuluvilla aloilla) samasta syystä, josta johtuu komission asema tiiviimmän yhteistyön käynnistämisen yhteydessä: komissio voi parhaiten toimia välittäjänä koko unionin etujen, tiiviimmän yhteistyön etujen ja sen ulkopuolisten jäsenvaltioiden etujen välillä. Ehdotukseen sisältyy kuitenkin myös se, että komission toisen kielteisen päätöksen jälkeen kyseinen jäsenvaltio voisi esittää pyyntönsä suoraan tiiviimmän yhteistyön "suppealle" neuvostolle.*

*Lisäksi ehdotetaan yhteistyön avoimuuden periaatteen mukaisesti, että komission (tai neuvoston) harkintavaltaa rajoitetaan toteamalla, että myöhempää osallistumista koskeva kielteinen päätös voi perustua vain siihen, että oikeuden myöntämistä koskevassa peruspäätöksessä mahdollisesti vahvistettuja objektiivisia osallistumisehtoja ei ole täytetty.*

*Jäsenvaltioiden on kyettävä soveltamaan tiiviimmän yhteistyön yhteydessä jo annettuja säädöksiä heti, kun ne tosiasiallisesti osallistuvat tiiviimpään yhteistyöhön. Komission tai neuvoston olisi kuitenkin voitava antaa siirtymäsäännöksiä, joiden tarkoituksena on erityisesti kyseisten säädösten asteittainen soveltaminen, jotta helpotettaisiin pyynnön esittäneiden valtioiden osallistumista. Näin annettaisiin täsmällisempi merkitys "(komission tai neuvoston) tarpeellisina pitämille erityisjärjestelyille"<sup>1</sup> ja korostettaisiin samalla niiden tilapäistä luonnetta.*

---

<sup>1</sup> EY-sopimuksen 11 a artikla, SEU:n 40 b ja 27 e artikla

*N artiklan 2 kohta: Ote SEU:n 27 e artiklasta.*

*Mitä tulee myöhempään osallistumiseen YUTP:n alalla toteutettavaan tiiviimpään yhteistyöhön, ehdotettu sanamuoto muistuttaa edellisessä kohdassa esitettyä sanamuotoa, paitsi että päätöksentekijänä on neuvosto eikä komissio. Tämän osalta ehdotetaan, että päätökset tehtäisiin tiiviimmän yhteistyön "suppeassa" neuvostossa täydessä kokoonpanossa kokoontuvan neuvoston sijasta (kuten kolmatta pilaria koskevassa nykyisessä menettelyssä). Lisäksi ulkoasiainministeriä kuullaan samoin kuin silloin kun yhteistyön aloittamiselle haetaan lupaa.*

### **O artikla (Rahoitus)**

Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta aiheutuvista muista kuin toimielinten hallintomenoista vastaavat yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot, ellei neuvosto Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti toisin päättää kaikkien jäsentensä kokoonpanossa.

### **Huomautus**

*O artikla: SEU:n 44 a artikla*

### **P artikla (Johdonmukaisuuden periaate)**

Neuvosto ja komissio varmistavat, että tiiviimmän yhteistyön alalla toteutetut toimet ovat johdonmukaisia keskenään sekä unionin politiikkoihin nähden, ja ne toimivat tätä varten yhteistyössä.

### **Huomautus**

*Toistetaan SEU:n 45 artikla.*

\*      \*

\*

***Huomautuksia SEU:n ja EY-sopimuksen määräyksistä, joita ei ole otettu perustuslakia koskeviin artiklaehdotuksiin***

*Eräitä tiiviimpää yhteistyötä koskevia nykyisten sopimusten määräyksiä ei ole otettu artiklaehdotuksiin.*

*YUTP:n alaan kuuluvassa 27 a artiklassa todetaan, että tällä alalla toteutettavan tiiviimmän yhteistyön "tavoitteena on vaalia koko unionin arvoja ja toimia sen etujen mukaisesti vahvistamalla unionin asemaa yhtenäisenä voimana kansainvälisissä yhteyksissä" ja että yhteistyössä "otetaan huomioon YUTP:n periaatteet, tavoitteet, yleiset suuntaviivat ja johdonmukaisuus sekä tämän politiikan alalla tehdyt päätökset". Nämä tekijät sisältyvät ehdotetussa perustuslain 32 b artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa olevaan yleiseen lausekkeeseen.*

*Samoin on jätetty pois SEU:n 43 artiklan i alakohta, jossa viitataan Schengenin säännösten sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehtyyn pöytäkirjaan. Kyseisessä määräyksessä todetaan, että tiiviimpää yhteistyötä koskevat artiklat eivät vaikuta kyseisen pöytäkirjan määräyksiin. Määräys ei vaikuta tarpeelliselta, koska Schengenin säännösten alalla toteutettava tiiviimpi yhteistyö on yksi muunnelma tiiviimmän yhteistyön yleisestä mekanismista. Toisin sanoen Schengen-pöytäkirjan erityinen ja poikkeusluonne on jo selvästi esitetty pöytäkirjassa itsessään.*