



**EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO**

**Bryssel, 19. syyskuuta 2003 (23.09)
(OR. fr)**

12654/03

POLGEN 59

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Patricia BUGNOT, johtaja
Saapunut:	19. syyskuuta 2003
Vastaanottaja:	Javier SOLANA, pääsihteeri, korkea edustaja
Asia:	Perustuslaki unionille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan mukainen komission lausunto jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssin järjestämisestä niiden sopimusten tarkistamiseksi, joihin unioni perustuu

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena komission asiakirja – KOM(2003) 548 lopull.

Liite: KOM(2003) 548 lopull.



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 17.9.2003
KOM(2003) 548 lopullinen

KOMMISSION TIEDONANTO

PERUSTUSLAKI UNIONILLE

**Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan mukainen komission lausunto
jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssin järjestämisestä niiden sopimusten
tarkistamiseksi, joihin unioni perustuu**

KOMISSIION TIEDONANTO

PERUSTUSLAKI UNIONILLE

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan mukainen komission lausunto jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssin järjestämisestä niiden sopimusten tarkistamiseksi, joihin unioni perustuu

Johdanto

Eurooppa-valmistelukunnan laatimalla ehdotuksella sopimukseksi Euroopan perustuslaista pyritään korvaamaan sopimukset, joihin unioni perustuu, ja tällaisena se edustaa perustuslaillista ajattelutapaa. Se merkitsee suurta askelta Euroopan yhdentymisessä samalla kun sillä säilytetään 50 yhdentymisvuoden saavutukset ja säännöstö. Toimielinjärjestelmä perustuu edelleen oleellisilta osin yhteisömenetelmään, jonka soveltamisalaa laajennetaan.

Perustuslaki merkitsee päätöstä Nizzan Eurooppa-neuvoston käynnistämälle unionin tulevaisuudesta käydylle laajalle ja perusteelliselle keskustelulle, joka on osoittautunut hyvin hedelmälliseksi. Valmistelukunta, jonka Laekenin Eurooppa-neuvosto kutsui koolle selvittämään unionin tulevan kehityksen oleellisia kysymyksiä ja tarkastelemaan eri ratkaisumahdollisuuksia, on näet ylittänyt odotukset laatimalla kokonaisvaltaisen ehdotuksen Euroopan perustuslaiksi.

Erityisesti komissiota ilahduttavat seuraavat saavutukset (luettelo ei ole tyhjentävä):

- Ehdotetulla perustuslailla tarkistetaan perin pohjin unionin rakennetta. Ennen kaikkea sillä tehdään Euroopan unionista yksi oikeushenkilö ja sulautetaan yhteen unioni ja Euroopan yhteisö.¹ Sillä lakkautetaan unionin jakautuminen "pilareihin". Perusoikeuskirja sisällytetään perustuslakiin ja siitä tehdään oikeudellisesti velvoittava.
- Perustuslailla toteutetaan suuri joukko uudistuksia, jotka parantavat unionin toimivuutta. Ennen kaikkea sillä laajennetaan yhteispäätösmenettelyn soveltamisalaa koskemaan eurooppalakien hyväksymistä ja määrätään neuvoston työskentelyn täydestä avoimuudesta silloin kun se toimii lainsäätäjänä. Perustuslaissa määrätään toimivallan siirtoa koskevasta kehittyneemmästä ja tasapainoisesta järjestelmästä, jolla taataan välttämättömän toiminnallisen jouston säilyminen unionilla. Perustuslailla korvataan Nizzan sopimuksen monimutkainen määritelmä määräenemmistöstä yksinkertaisemmalla ja demokraattisemmalla kaksoisenemmistön järjestelmällä. Edelleen perustuslailla vahvistetaan komission lainsäädännöllinen aloiteoikeus ja toimielinten välisen suunnittelun periaate unionin työskentelyssä. Sillä järjkeistetään ja selkeytetään unionin toiminnan välineitä. Sillä

¹ Euratomia lukuun ottamatta.

vahvistetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamisen valvontaa sekä kansallisten parlamenttien asemaa Euroopan yhdyntymisessä.

- Perustuslailla vahvistetaan unionin toiminnan välineitä. Erityisesti sillä laajennetaan yhteisömenetelmä koskemaan koko vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta. Sillä perustetaan unionille ulkoasiainministerin toimi. Ulkoasiainministeri on samalla kertaa komission jäsen ja neuvoston valtuutettu, mikä antaa unionille mahdollisuuden johdonmukaistaa ja tehostaa ulkoista toimintaansa ja ulkoista edustustaan. Perustuslailla uudistetaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat määräykset. Sillä kehitetään yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja annetaan halukkaille jäsenvaltioille mahdollisuus parantaa toimintakykyään yhteisissä puitteissa.

Komissio on tyytyväinen näihin valmistelukunnan saavutuksiin ja on siis sitä mieltä, että ehdotuksen sopimukseksi Euroopan perustuslaista on muodostettava perusta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan mukaisesti kokoon kutsuttavan hallitustenvälisen konferenssin työskentelylle.

*

Thessalonikin Eurooppa-neuvosto päätti, että perustuslakiehdotus muodostaa hyvän lähtökohdan hallitustenväliselle konferenssille (HVK:lle) ja että laajentuneen unionin jäsenvaltioiden tulisi allekirjoittaa perustuslaillinen sopimus mahdollisimman pian 1. päivän toukokuuta 2004 jälkeen. Tämän aikataulun noudattamiseksi ja yleisemmin valmistelukunnan luoman poliittisesti otollisen ajankohdan hyödyntämiseksi on oleellista, että HVK ei kyseenalaista perustuslakiehdotuksen kokonaistasapainoa eikä ala käsitellä uudestaan kaikkia kysymyksiä, jotka valmistelukunta on huolellisesti tutkinut ja joiden suhteen se on päässyt konsensukseen. Hallitustenväliseltä konferenssiltä ei kuitenkaan voida poistaa sille kuuluvaa poliittista vastuuta, joka antaa valtion- tai hallitusten päämiehille mahdollisuuden käynnistää perustuslain ratifiointiprosessi. Eräät perustuslakiehdotuksen näkökohdat osoittavat selvästi, että saavutettu tulos on epätäydellinen tai riittämätön. Komission velvollisuus on osoittaa, mitkä kyseiset näkökohdat ovat.

Komission mielestä hallitustenvälisen konferenssin tehtävänä on siis perustuslakiehdotuksen parantaminen, selkeyttäminen ja viimeistely.

*

Perustuslakiehdotusta voidaan parantaa keskittymällä suppeaan joukkoon kohtia kokonaistasapainoa horjuttamatta.

Esimerkiksi komission kokoonpanoa varten suositeltu lähestymistapa ei vaikuta käyttökelpoiselta komission todellisen toiminnan kannalta. HVK:n tulisi tarkastella asiaa uudestaan ja muuttaa kyseistä kohtaa tämän kuitenkin merkitsemättä muiden institutionaalisten kysymysten uudelleen käsittelyä. Koska kaikkien jäsenvaltioiden yhdenvertaisuus kollegion kokoonpanossa on valmistelukunnan saavuttamia periaatteita, täytyy olla mahdollista löytää sellainen kokoonpanomalli, joka vastaa paremmin komission toiminnan legitimiuden ja tehokkuuden vaatimuksia.

Samalla tavoin HVK:n tulisi voida vahvistaa unionin päätöksentekokykyä supistamalla yksimielisyyksivaatimusta entisestään. Asianmukaisten määräysten kohdennetun ja täsmällisen käsittelyn avulla HVK:n tulisi pystyä voittamaan vastahakoisuus, jota eräiden hallitusten edustajat osoittivat valmistelukunnan työskentelyn aikana.

Ehdotetusta perustuslaista on pakostakin tullut pitkä ja melko yksityiskohtainen, koska sillä korvataan kaikki nykyisten perussopimusten määräykset ja etenkin laaditaan uudelleen määräykset, jotka koskevat ulkoista toimintaa sekä vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvaa aluetta, ja koska siihen sisällytetään kokonaisuudessaan unionin politiikkoja koskevat määräykset. On säädettävä menettelyistä, jotka mahdollistavat perustuslain vähemmän oleellisten määräysten joustavamman tarkistamisen.

Taloushallinnon alalla perustuslain tulisi antaa euron käyttöön siirtyneille jäsenvaltioille mahdollisuus harjoittaa talouspolitiikkojaan koordinoitusti unionin tarjoamien menettelyjen avulla.

*

Lisäksi perustuslakiehdotus sisältää eräitä epätasällisyyksiä ja tekstin laadintaan liittyviä tulkinnanvaraisuuksia. Perustuslailliseen sopimukseen, jonka jäsenvaltiot valmistautuvat allekirjoittamaan, ei kuitenkaan saa jäädä väärinkäsityksiä. Ratifiointiprosessin aikana ja myös sen jälkeen on voitava antaa yhteisesti sovittu selitys hyväksytyjen määräysten ulottuvuudesta. HVK:n on siis selvitettävä kysymykset, jotka valtuuskunnat mahdollisesti esittävät tekstien merkityksestä. HVK:n on niin ikään kaikilta osin varmistettava ehdotetun perustuslain uusien ja uudistettujen määräysten sekä ilman perusteellista tutkimusta siihen siirrettyjen määräysten keskinäinen johdonmukaisuus.

*

Edelleen hallitustenvälisen konferenssin on viimeisteltävä perustuslaillisen sopimuksen tekstit. Valmistelukunta kutsuttiin kokoon selvittämään oleellisia perustuslaillisia kysymyksiä, eikä se siis ollut valmistautunut eikä varustautunut laatimaan määräyksiä, jotka kattavat kaikilta osin unionin primaarioikeuden. HVK:n tulisi hyväksyä kieleltään ja esitystavaltaan kaikille kansalaisille ymmärrettävä perustuslaki, joka kuitenkin myös vastaa tarvittaessa kansanäänestyksen jälkeen jäsenvaltioiden ratifioitavaksi alistettavalta perussopimukselta vaadittavia teknisiä ja oikeudellisia vaatimuksia.

Valmistelukunta jätti tarkoituksellisesti HVK:n tutkittavaksi muut unionin primaarioikeuteen kuuluvat tekstit (erityisesti pöytäkirjat ja liittymissopimukset). Koska perustuslailla on määrä korvata kaikki sopimukset, joihin unioni perustuu, HVK:n tulisi keskittää siihen kaikki tarvittava huomio. Komissio tarjoaa tehtävän suorittamiseksi teknisen asiantuntemuksensa. Muutamia huomioita asiasta on tämän lausunnon *liitteessä 5*.

I KOMISSIO: KOKOONPANO JA PÄÄTÖKSENTEKO

1. Komission kokoonpano oli ilmeisesti visaisimpia valmistelukunnan käsittelemistä kysymyksistä. Tähän kysymykseen annettava vastaus vaikuttaa näet välittömästi arvovaltaan, jota komissio nauttii suorittaessaan yhteisön perustajien sille antamaa, vastedes perustuslailla määrättävää tehtävää yhteisen edun vaalijana, yhdentymisen liikkeellepanevana voimana ja unionin täytäntöönpanovallan käyttäjänä. Kahdenkymmenenviiden tai useammankin jäsenvaltion unionissa ei kuitenkaan ole yksinkertaista välinettä, jonka avulla taattaisiin helposti komission toiminnalta ja sen tehtävien asianmukaiselta hoidolta edellytettävä legitiimiyys ja tehokkuus.

Amsterdamin hallitustenvälisestä konferenssista lähtien komission kokoonpanosta ovat väitelleet ne, joiden mielestä komission tulisi koostua yhdestä kansalaisesta kutakin jäsenvaltiota kohti, ja ne, jotka kannattavat suppeampaa komissiota. Nizzan hallitustenvälinen konferenssi asettui kokonaisvaltaisen sovitteluratkaisun osana kannattamaan viime kädessä jälkimmäistä vaihtoehtoa, mutta sekään ei päässyt ratkaisuun komission jäsenten lopullisesta lukumäärästä.

2. Komissio katsoo, että perustuslakiehdotuksessa suositeltu konkreettinen vastaus – komissio, joka koostuu yhdestä jäsenestä kutakin jäsenvaltiota kohti kuitenkin niin, että kaikilla ei ole äänioikeutta – on mutkikas, sekava² ja huonosti toimiva ja että siinä yhdistyvät molempien edellä mainittujen vaihtoehtojen huonot puolet, sillä se uhkaa pilata perustan kollegiaalisuudelta, joka syntyy komission jäsenten yhdenvertaisuudesta. On vaara, että kansalaiset eivät hyväksy ehdotettua lähestymistapaa, jolloin ratifiointi vaikeutuu. Äänioikeudettomien komission jäsenten asemasta on todettava lisäksi, että perustuslakiehdotuksessa jätetään avoimeksi suuri joukko komission konkreettisen toiminnan kannalta oleellisia kysymyksiä³. Oli vastaus näihin kysymyksiin mikä tahansa, se paljastaa ehdotetun järjestelmän heikkouden. Jos äänioikeudettomille jäsenille annetaan salkku, on vaikea kuvitella, miten he voivat tehokkaasti vastata alastaan, elleivät he voi osallistua yhteiseen päätöksentekoon. Jos heille sen sijaan ei anneta salkkua, on vaikea nähdä, mikä on heidän tehtävänsä kollegiossa.

² Erityisesti 'komission' ja 'kollegion' sekä 'eurooppakomissaarien' ja 'komissaarien' välillä tehtävän eron vuoksi. 'Eurooppakomissaarin' käsite tarkoittaa toisinaan kaikkia 'kollegion' jäseniä, myös puheenjohtajaa ja ulkoasiainministeriä (esimerkiksi I-25 artiklan 4 ja 5 kohdassa sekä III-250, III-251 ja III-253 artiklassa), ja toisinaan vain kollegion 13:a muuta jäsentä (esimerkiksi I-25 artiklan 3 kohdassa, I-26 artiklan 2 kohdassa sekä III-252 ja III-254 artiklassa).

³ Ovatko 'äänioikeudettomat komissaarit' komission jäseniä tai konkreettisemmin: mitkä ovat heidän oikeutensa? Voivatko he osallistua kollegion kokouksiin ja keskusteluihin? Voivatko he keskeyttää kirjallisen menettelyn? Onko heillä oikeus tehdä päätöksiä komission puolesta? Voiko heillä olla erityisvastuuta toiminta-alalla, joka edellyttää oikeutta antaa ohjeita jollekin komission yksikölle ("salkun hoitamista")? Millaiset ovat heidän suhteensa komission puheenjohtajaan (joka on tekstin mukaan henkilökohtaisesti vastuussa heidän toimistaan, mikä on täysin ristiriidassa kollegiaalisuuden periaatteen kanssa valmistelukunnan hylättyä joukon ehdotuksia, joiden tarkoituksena oli komission jäsenten saattaminen toimistaan henkilökohtaiseen poliittiseen vastuuseen)?

Komissio pelkää, että perustuslakiehdotuksen ratkaisu komission jakamisesta "ensimmäisen" ja "toisen" luokan jäseniin haittaa komission legitimiyyttä ja tehokkuutta. Perustuslakiehdotusta täytyy ja sitä voidaan parantaa, mikä edellyttää lisäksi asianmukaisten määräysten tekstin huomattavaa yksinkertaistamista.

Näiden muutosten on perustuttava kaikkien komission jäsenten yhdenvertaisuuden periaatteen säilyttämiseen ehdotusten valmistelussa ja päätöksenteossa. Tämä on ollut komission toiminnan legitimiyyden kannalta alusta alkaen olennainen periaate. Lisäksi muutosten on perustuttava päätöksenteon realistisempaan ja toimivampaan järjestelyyn komissiossa.

3. Valmistelukunnan päätöksen mukaan komissio koostuisi yhdestä kansalaisesta kutakin jäsenvaltiota kohti. Komissio katsoo, että kaikilla komission jäsenillä on oltava samat oikeudet ja velvollisuudet. Koska perustuslakiehdotuksessa suositeltu ratkaisu on tulos valmistelukunnan jäsenten suuren enemmistön jyrkän kielteisestä suhtautumisesta supistettuun komissioon, komission esittämä vaihtoehto on ainoa, joka takaa, että kaikki mielipidesuunnat, kulttuurit ja kansalliset identiteetit otetaan todella huomioon komission keskusteluissa.

4. Komission päätöksentekoa koskevat nykyiset säännöt antavat 20 jäsenen komissiolle mahdollisuuden toimia tehokkaasti, kuten osoitetaan *liitteessä 1*. Jotta tuleva komissio, joka koostuu yhtä monesta jäsenestä kuin unionissa on jäsenvaltioita, voi edelleen suoriutua tehtävistään tehokkaasti, kollegiossa tarvitaan kuitenkin tiettyä rakennemuutosta. Kollegiaalisuuden ylläpitäminen ei näet edellytä, että kaikki komission jäsenet osallistuvat kaikkien komission nimissä tehtävien päätösten tekoon.

Komissio ehdottaa siis komission päätöksenteon järjestelmällistä ja virallista hajauttamista siten, että collegio järjestäytyy muutamiksi komission jäsenten muodostamiksi työryhmiksi ja että samalla toteutetaan tarvittavat toimenpiteet collegiaalisuuden ja politiikkojen johdonmukaisuuden varmistamiseksi. Ehdotetun perustuslain tekstiin vaadittavat muutokset on esitetty *liitteessä 2*.

Kaikkien komission jäsenten muodostamassa täydessä kokoonpanossaan collegio kokoontuisi käsittelemään vain tärkeimpiä kysymyksiä, ja sen tarvitsisi silloin tehdä vain vähän päätöksiä. Muut komission päätökset tehtäisiin komission jäsenten työryhmissä kunkin toimivaltaan kuuluvalla alalla collegion vahvistamien yleisten suuntaviivojen mukaisesti.

5. Järjestelmän yksityiskohdista sekä työryhmien ja collegion välisestä toimivaltajaosta tulisi määrätä komission työjärjestyksessä samalla kun otetaan huomioon jokaisen toimielimen oikeus järjestäytyä haluamallaan tavalla. Esimerkki tällaisista määräyksistä on esitetty *liitteessä 3*.

II YKSIMIELISYYSVAATIMUKSEN SUPISTAMINEN LAAJENTUNEESSA UNIONISSA

6. Edelliset neljä HVK:ta laajensivat määräenemmistöllä tehtävien ratkaisujen osuutta runsaasti. Valmistelukunta on lisännyt joukkoon vielä muutamia tapauksia.

On kuitenkin komission velvollisuus selkeästi varoittaa hallitustenvälistä konferenssia siitä, että edistyminen on ollut riittämätöntä, jotta unioni voisi toteuttaa ehdotetussa perustuslaissa sille asetetut tavoitteet täysimääräisesti. Ehdotetussa perustuslaissa annetaan Eurooppa-neuvostolle mahdollisuus päättää siitä, että tietyllä alalla, jolla ministerineuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti, se voi vastedes tehdä ratkaisunsa määräenemmistöllä (I-24 artiklan 4 kohta). Mutta tämä "yhdyskäytävä" itse edellyttää Eurooppa-neuvostolta yksimielistä päätöstä, ja kokemus osoittaa, että Maastrichtin ja Amsterdamin sopimuksilla tietyt toimivaltuuksia varten luotuja yhdyskäytäviä ei ole milloinkaan käytetty.

7. Ehdotettuun perustuslakiin on jäänyt monia määräyksiä, jotka edellyttävät yksimielistä ratkaisua neuvostossa tai vastaavia päätöksentekomenettelyjä (konsensusta Eurooppa-neuvostossa tai jäsenvaltioiden hallitusten yhteisymmärrystä). Olisi epärealistista vaatia muuttamaan kaikki nämä määräykset edellyttämään ratkaisujen tekoa määräenemmistöllä. Sellainen vaatimus ei olisi sitä paitsi asianmukainenkaan, kun otetaan huomioon kyseisten tapausten moninaisuus. Eräillä aloilla tarvitaan siis perustuslain tarkistusta, jotta unioni voisi toimia tehokkaasti.

Yksimielisyyttä edellyttävän päätöksenteon osuutta voidaan kuitenkin vähentää kyseisten oikeusperustojen erilaisiin ominaisuuksiin mukautetuin eri keinoin:

- Ensiksikin komissio katsoo, että eräiden oikeusperustojen osalta on mahdollista ja välttämätöntäkin siirtyä heti määräenemmistömenettelyyn (esimerkiksi III-8 artikla [syrjinnän torjunta], III-10 artikla [äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa] ja III-227 artikla [Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen]).
- Tietyissä tapauksissa taas yksimielisyyttä edellyttävän päätöksenteon käyttö selittyy siitä, että unionin toimivalta on määritelty väljästi. Unionin toimivallan tarkempi rajaaminen auttaisi tällaisissa tapauksissa välttämään yksimielisyyksimenettelyn (esimerkiksi sisämarkkinoiden toimintaan liittyvä verotus, toisin sanoen nykyisten lainsäädäntöjen ajanmukaistaminen ja yksinkertaistaminen, hallinnollinen yhteistyö, petosten ja veronkierron torjunta, yhtiöihin sovellettavia veroperusteita koskevat toimenpiteet verokannat pois luettuina, petosten torjuntaan liittyvät pääomien vapaan liikkuvuuden näkökohdat, ympäristöverot, eräät sosiaaliturvan näkökohdat, eräät passeja koskevat toimenpiteet sekä Euroopan syyttäjälaitos unionin taloudellisten etujen suojelun puitteissa).
- Toisinaan yksimielisyyttä edellytetään uusilla tai nuorilla toimivalta-aloilla, ja on helppo ymmärtää jäsenvaltioiden tällöin haluavan, että ensimmäiset unionin laajuisesti vaikuttavat toimenpiteet hyväksytään kaikkien yhteisymmärryksessä. Tällaisten oikeusperustojen osalta voidaan määrätä määräenemmistömenettelyyn siirtymisestä tietystä ajankohdasta alkaen (esimerkiksi III-170 artikla [perheoikeus] ja III-176 artikla [poliisiyhteistyö]).

8. Komissio toivoo, että hallitustenvälinen konferenssi onnistuu edellä esitettyjen eri keinojen avulla edelleen vähentämään veto-oikeuden käyttöä.

Erityisesti toimielinten alalle jäänee kuitenkin tapauksia, joissa tämä ei ole mahdollista. Vaikka myös niitä koskevien määräysten joukossa on selviä tapauksia, joissa tulisi edellyttää ratkaisujen tekoa määräenemmistöllä (esimerkiksi III-84 artikla [EKP:n johtokunnan jäsenten nimittäminen] ja III-232 artikla [Euroopan parlamentin jäseniä koskevat säännöt]), on ymmärrettävää, että eräissä päätöksissä tarvitaan itse asiassa kaikkien yhteisymmärrys. Tällaisia tapauksia ovat esimerkiksi Euroopan parlamentin kokoonpanon tai toimielinten kielijärjestelyjen määrittely.

Komissio ehdottaa kuitenkin hallitustenväliselle konferenssille, että se toteuttaisi tarvittavat toimenpiteet, jotta laajentuneen unionin toiminta ei lukkiutuisi kansallisen veto-oikeuden käytön takia. Voidaan ajatella monia ratkaisuja: yksimielisyyysvaatimuksen korvaaminen vahvistetulla määräenemmistöllä tai yksimielisyyysvaatimuksen uusi määritelmä, jonka mukaan sen jälkeen, kun ministerineuvostossa on keskusteltu asiasta tietyn ajan ja myös Eurooppa-neuvostossa on käyty keskustelu, yhden tai kahden jäsenvaltion vastustus ei enää voi estää ministerineuvostoa päättämästä toimenpiteestä, jonka osalta perustuslaissa edellytetään yksimielisyyttä.

9. Komissio toivoo HVK:n kiinnittävän huomiota erityisesti talousarvionmääräyksiin. Komissio on pannut merkille, että eräiden hallitusten edustajat valmistelukunnassa vastustivat voimakkaasti yksimielisyyysvaatimuksesta luopumista omia varoja koskevan I-53 artiklan sekä I-54 artiklan osalta perustuslain voimaantulon jälkeen hyväksyttävää ensimmäistä rahoituskehystä asettaessa. On kuitenkin selvää, että yksimielisyyysvaatimuksen väliaikainenkin säilyttäminen uhkaa aiheuttaa lyhyellä aikavälillä äärimmäisen hankalia neuvotteluja, kun taas kaikille tasapuolinen lopputulos voitaisiin saavuttaa tekemällä päätöksiä määräenemmistöllä. Komissio katsoo näin ollen, että kyseisellä alalla veto-oikeus tulisi poistaa.

III PERUSTUSLAIN TARKISTAMINEN

10. Valmistelukunnan saavutukset ovat osoittaneet tämän uuden perussopimusten tarkistusmenetelmän ansiot. Komissio toivoo niin ikään, että hallitustenvälinen konferenssi pääsee nopeasti kokonaisvaltaiseen yhteisymmärrykseen perustuslaista ja että sopimus siitä voidaan allekirjoittaa ja sen jälkeen ratifioida mahdollisimman pian unionin laajentumisen jälkeen.

Mutta Euroopan yhdentyminen ei pääty tähän. Unioniin on tulevaisuudessa odotettavissa uusia jäseniä. Sen on toimittava jatkuvasti kehittyvässä maailmassa ja uhmattava uusia haasteita. Tulevina vuosina unionin toiminta, sen politiikkojen tavoitteet ja niiden toteuttamisen keinot on ajanmukaistettava ja mukautettava kehityslinjoihin.

Valmistelukunta ei kuitenkaan ole muuttanut nykyistä perussopimusten sääntöä, jonka mukaan jokainen vähäinenkin primaarioikeuden määräyksen tarkistus edellyttää jäsenvaltioiden hallitusten yksimielistä sopimusta ja sen jälkeen kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointia niiden valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti

(IV-7 artikla). Tämä pätee paitsi perustuslain kaikkiin 465 artiklaan myös kaikkien pöytäkirjojen määräyksiin.⁴

Tällainen asiointi voi johtaa unionin täydelliseen halvaantumiseen ja siis lopulta siihen, että jäsenvaltiot ja kansalaiset menettävät kiinnostuksensa tähän yhdentymismalliin ja alkavat hakea vähemmän tehokkaita yhteistyömuotoja tai jopa suppean jäsenvaltiojoukon keskinäistä yhteistyötä.

Komission mielestä on ehdottoman tärkeää, että HVK valmistelee joustavampia menettelyitä perustuslain tarkistamiseksi tarkoin määrätyin ehdoin. Komissio muistuttaa, että kaikkien jäsenvaltioiden ratifioimassa hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksessa, tarkemmin sen 95 artiklassa, jo määrättiin joustavammasta menettelystä sellaisten sopimusmääräysten tarkistamiseksi, joita ei ollut pidettävä oleellisina. Menettelyä käytettiin vuonna 1960.

11. Eurooppa-neuvoston tulisi voida tehdä muutoksia perustuslain III osaan. Eurooppa-neuvoston tulisi voida päättää kyseisistä muutoksista jäsentensä viiden kuudesosan enemmistöllä Euroopan parlamentin hyväksynnän ja komission myönteisen lausunnon jälkeen. Yksimielisyyttä tulisi vielä vaatia, jos tarkistuksella muutetaan unionin toimivaltaa tai toimielinten tasapainoa.

Kyseisiä tarkistuksia ei lähetettäisi ratifioitaviksi, vaan kansallisten parlamenttien panos varmistettaisiin ennen Eurooppa-neuvoston päätöksentekoa perustamalla niiden osallistumista varten valmistelukunta ja edistämällä valvontaa, jota ne harjoittavat hallitusten toimintaa kohtaan. Joustavampien tarkistusehtojen noudattamisen valvonta olisi tuomioistuimen tehtävä.

Yleisemmin komissio ehdottaa, että lähitulevaisuudessa käynnistettäisiin seikkaperäinen poliittinen pohdinta erityisen perustuslaillisen elimen luomisesta. Sen muodostaisivat jäsenvaltioiden hallitukset ja kansanedustuslaitokset sekä unionin toimielimet.

IV TALOUSHALLINTO

12. Valmistelukunnalle osoittamissaan tiedonannoissa komissio on tähdentänyt unionin talouskasvun edellyttämää talouspoliittista koordinoitua, jotta voidaan taata terveiden, kasvua ja työllisyyttä edistävien taloudellisten puitteiden edellyttämien julkisen talouden terveeseen hallintaan tähtäävien politiikkojen jatkuminen. Tässä tarkoituksessa olisi edelleen parannettava unionin talous- ja rahapolitiikkaa koskevia perustuslakiehdotuksen määräyksiä erityisesti myöntämällä komissiolle ehdotusoikeus talouspolitiikan yleislinjoja valmisteltaessa.

⁴ Tähän sääntöön on hyvin vähän poikkeuksia (esim. III-289 ja III-299 sekä III-76 artiklan 13 kohta).

13. Vaikka on todennäköistä (kun otetaan huomioon tulevat laajentumiset), että aika, jolloin euro on kaikkien jäsenvaltioiden rahayksikkö, on vielä kaukana, sen täytyy olla tavoitteena. Tätä koskevat määräykset on siis koottava siirtymäkauden määräyksiä koskevaan osastoon, joka vanhenee kokonaisuudessaan sinä päivänä, jona eurosta tulee kaikkien jäsenvaltioiden rahayksikkö.

Siirtymäkauden osastossa on täsmennettävä, mitä seurauksia on siitä, että euro ei vielä ole eräiden jäsenvaltioiden rahayksikkö. Edelleen siinä on mahdollistettava euroalueen talouspolitiikkojen perusteellisempi yhteensovittaminen ja täsmennettävä sellaisten jäsenvaltioiden velvoitteet ja oikeudet, joille on myönnetty poikkeus.

Euroalueen talousministerien on voitava kokoontua ja tehdä päätöksiä euroalueen talous- ja raha-asioiden neuvostona. Euroopan keskuspankin hallintoneuvoston toimintatapoja ja rahapoliittisten toimintapäätösten puitteita olisi tarkistettava, jotta turvataan laajentuvan euroalueen päätöksenteon tehokkuus.

V PERUSTUSLAKIEHDOTUKSEN SELKEYTTÄMINEN

A. Toimielimiä koskevat määräykset

Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja

14. Tätä kohtaa koskevista varauksistaan huolimatta komissio ei ehdota luopumista sovitteluratkaisusta, johon valmistelukunta päätyi pitkien keskustelujen jälkeen. Komissio katsoo kuitenkin, että hallitustenvälisen konferenssin tulisi tehdä kaikki johtopäätökset kyseistä ratkaisua koskevista teksteistä ja antaa Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan asemaa koskevia määräyksiä⁵.

On joka tapauksessa oleellista säilyttää Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan roolia koskeva tasapaino valmistelukunnan määrittelemällä tavalla. Hänen tehtäviensä laajentaminen Eurooppa-neuvoston kokousten puheenjohtajuudesta ja unionin korkeimman tason edustuksesta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla huonontaisi väistämättä valmistelukunnassa sovittua toimielinrakennetta ja aiheuttaisi sekaannusta vastuualueiden jaossa. Etenkään Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tehtävänä ei tulisi olla ministerineuvoston työskentelyn organisointi, varsinkin kun Eurooppa-neuvostosta tulee tästedes ministerineuvostosta riippumaton toimielin⁶. Henkilö, joka ei vastaa toiminnastaan millekään parlamentaariselle elimelle, ei voi päästä vaikuttamaan ministerineuvoston toimintaan, jolta edellytetään avoimuutta ja demokraattisuutta.

⁵ Kuten komission jäsentenkin osalta, perustuslaissa tulisi olla määräyskiämyös Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kansalaisuudesta, puolueettomuusvelvollisuudesta, toisen ammatin harjoittamista koskevasta kiellosta sekä siitä, miten tehtävän hoitaminen järjestetään, jos puheenjohtaja kuolee tai eroaa.

⁶ HVK:n olisi tehtävä kaikki johtopäätökset tästä muutoksesta ja määrättävä samanlaisesta oikeudellisesta suojasta Eurooppa-neuvoston antamiin säännöksiin nähden kuin nykyisin on laita ministerineuvoston antamien säännösten osalta, lähinnä muuttamalla perustuslain III-270 ja III-272 artiklaa tarvittavalla tavalla.

Ministerineuvoston eri kokoonpanojen puheenjohtajuus

15. Valmistelukunta päätti luopua nykyisestä jäsenvaltioittain puolivuositain vaihtuvasta vuorottelujärjestelmästä. Sitä vastoin se ei ilmaissut selvää näkemystään uudesta järjestelmästä paitsi ulkoasioiden neuvoston osalta, jonka puheenjohtajaksi tulee ulkoasiainministeri.

Tapa, jolla neuvoston kaikkien kokoonpanojen puheenjohtajuus järjestetään, on ratkaiseva kyseisen toimielimen moitteettomalle toiminnalle unionissa ja toimielinten välisen tehtäväjaon toteuttamiselle etenkin täytäntöönpanon alalla. HVK:n tulisi selkeyttää ja syventää tätä kysymystä ja erityisesti tutkia, olisiko perustuslaissa yksinkertaisempaa määrätä, että ministerineuvosto valitsee kussakin kokoonpanossa puheenjohtajan keskuudestaan.

16. Unionin ulkoisen edustamisen tehtävistä vapautettunakin ministerineuvoston kokoonpanon puheenjohtaja joutuu hoitamaan raskasta tehtävää, sillä hän huolehtii siitä kansallisen toimensa ohella. Niinpä komissio onkin sitä mieltä, että neuvoston eri kokoonpanojen puheenjohtajan toimikausi tulisi rajoittaa vuoden pituiseksi.⁷

Jos toimikausi on pitempi, vaarana on sellaisten tapausten moninkertaistuminen, joissa neuvoston puheenjohtajuus sattuu yksiin vaalien tai hallitusvaihdoksen kanssa, mikä johtaisi päinvastaiseen tulokseen kuin mihin uudistuksella on pyritty.

17. Saman jäsenvaltion edustajien puolivuositaisen puheenjohtajuuden lakkauttamisen yhteydessä tulee nykyistäkin tärkeämmäksi tarve varmistaa neuvoston eri kokoonpanojen toiminnan johdonmukaisuus.

Neuvoston työskentelyn johdonmukaisuuden säilyttämisen tehtävä on annettava elimelle, jossa kaikkien jäsenvaltioiden hallitukset ja komissio ovat edustettuina, toisin sanoen yleisten asioiden neuvostolle, kuten perustuslakiehdotuksessa edellytetään, eikä neuvoston eri kokoonpanojen puheenjohtajien ryhmälle tai kokoukselle, jonka konkreettinen järjestäminen sitä paitsi olisi hankalaa.

Komissio ehdottaa, että yleisten asioiden neuvoston vastuulle ei säilytettäisi kaikkia neuvoston lainsäädäntötehtävän näkökohtia, vaan rajoitettaisiin sen toimivalta yleisten asioiden hallinnointiin ja ennen kaikkea neuvoston toiminnan johdonmukaisuuden säilyttämiseen unionin toimielinten välisen suunnittelun yhteydessä.

Ulkoasiainministeri / komission varapuheenjohtaja

18. Yksi ehdotetun perustuslain tärkeistä saavutuksista on ulkoasiainministerin / komission varapuheenjohtajan toimen perustaminen unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden vahvistamiseksi kaikilla aloilla perustuslaissa määrätystä päätöksentekomenettelystä riippumatta (toisin sanoen siitä, onko kyseessä yhteisömenettely vai yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta johtuva menettely).

⁷

Mukaan luettuna euroryhmä, jonka puheenjohtajan toimikauden tulisi olla yhtenevä talous- ja raha-asioiden neuvoston puheenjohtajan toimikauden kanssa.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ulkoasiainministeri / komission varapuheenjohtaja toimii yksin neuvoston valtuuttamana. Tässä ominaisuudessa hän laatii ehdotuksia neuvostolle ja panee täytäntöön sen päätöksiä. Lisäksi hän on komission täysivaltainen jäsen, komission varapuheenjohtaja ja erityisesti sen ulkoisen toiminnan muiden näkökohtien yhteensovittaja. Hänellä on samat oikeudet ja velvollisuudet kuin komission muilla jäsenillä, hän osallistuu päätöksentekoon kaikilla aloilla ja osallistuu kollegiaaliseen vastuuseen komission toiminnasta.

19. Jos komissio järjestäytyy jäsentensä työryhmiksi, ulkoasiainministeri toimii ulkosuhteista vastaavan työryhmän puheenjohtajana. Työryhmä valvoo menettelytapojen moitteettomuutta, jotta neuvosto, komissio ja ministeri voivat kukin hoitaa tehokkaasti perustuslaissa määrättyä tehtävää. Samalla työryhmä voi toimia etuoikeutettuna elimenä, jossa unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuus hahmotetaan konkreettisesti.

Perustuslakiehdotukseen liitettyssä julistusehdotuksessa edellytetään, että ministerin avustamiseksi perustetaan Euroopan ulkoisen toiminnan yksikkö, joka kattaa myös unionin edustustot kolmansissa maissa ja edustuksen kansainvälisissä järjestöissä. Ehdotetun julistuksen mukaan neuvoston ja komission on sovittava yksikön perustamisesta. Esiin nostetut kysymykset koskevat lähinnä hallinnollisia järjestelyitä, eikä niitä näin ollen tulisi täsmentää perustuslaillisessa sopimuksessa.

Komission kannalta on oleellista, että Euroopan ulkoisen toiminnan yksikkö ei toimi irrallaan unionin muista toimielimistä ja että se voi olla tiiviissä yhteistyössä komission kaikkien yksiköiden kanssa.

Oikeudellinen tarkistus

20. Ehdotettu perustuslaki tarkistetaan oikeudellisesti, jotta hallitustenvälisen konferenssin keskustelut perustuvat selkeään ja oikeudellisesti virheettömään tekstiin. Tämä on oleellista. Komissio näet katsoo, että perustuslain I osaan ja III osaan sisällytettävien määräysten välinen jako ei aina ole tasapainoinen⁸ eikä käsitteen 'yhteinen toimielinjärjestelmä' säilyttämiseen ole selvää syytä (I-18 artikla) kuten ei myöskään kahden toimielimen (tilintarkastustuomioistuimen ja Euroopan

⁸

Esimerkiksi I-20 artiklan 3 kohdassa määrätään Eurooppa-neuvoston vuosittaisten kokousten lukumäärästä, kun taas Euroopan parlamentin ja komissio päätöksentekoa koskevat, kyseisten toimielinten toiminnan kannalta olennaiset säännöt esitetään vasta III osassa (III-240 ja III-255 artikla). Viittaus Euroopan investointipankkiin olisi täytynyt sisällyttää I osaan.

keskuspankin) puuttumiseen toimielinjärjestelmästä. Tekstissä on aukkoja,⁹ ja kieliasusta puuttuu toisinaan tarvittava oikeudellinen tarkkuus.¹⁰

Oikeudellinen tarkistus antaa mahdollisuuden selvittää, sisältyykö teksteihin vielä tulkinnanvaraisuuksia, joihin hallitustenvälisen konferenssin tulisi ottaa kantaa.

B. Unionin politiikat

21. Unionilla on kansalaisille merkitystä ainoastaan politiikkojensa toteuttamisen kautta. Komissio yhtyy siis perustuslakiehdotuksen lähestymistapaan, jonka mukaan perustuslaissa ei ole vain selvitettävä perusoikeuksia ja viranomaisten organisaatiota. Niinpä perustuslain III osaan on sisällytetty joukko määräyksiä, jotka ohjaavat unionin politiikkoja asetettujen tavoitteiden ja niiden toteuttamistapojen määrittelyn avulla.

Valmistelukunta on tutkinut perusteellisesti määräykset, jotka koskevat unionin ulkoista toimintaa sekä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta. Se on antanut luonnoksia artikloiksi, jotka merkitsevät kyseisten määräysten todellista uudelleenlaatimista. Muiden politiikkojen osalta valmistelukunta on rajoittunut toistamaan eräiltä kohdin korjattuina EY:n perustamissopimukseen nykyisin sisältyvät määräykset. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission oikeudellisten yksikköjen asiantuntijoiden tekemän työn pohjalta EY:n perustamissopimuksen tekstit on mukautettu uuteen institutionaaliseen kehykseen (erityisesti menettelyitä ja välineitä koskeviin määräyksiin), mutta artiklojen sanamuoto on jäänyt pohjimmiltaan entiselleen.

22. Eräitä aloja koskevat tekstit ovat kuitenkin peräisin vuoden 1957 Rooman sopimuksesta. Toisten alojen artikloja on muutettu moneen kertaan, mikä ei helpota niiden luettavuutta. Tuloksena on, että politiikkoja koskevat määräykset, sellaisina kuin ne esitetään perustuslakiehdotuksen III osassa, muodostavat (muilla kuin niillä aloilla, joilla sovellettavat säännökset valmistelukunta on laatinut uudelleen) pitkän, tasapainottoman, monimutkaisen ja monilla eri tyyleillä laaditun kokonaisuuden, joka on ennen kaikkea jäänyt jälkeen nykyisten politiikkojen todellisuudesta. Esimerkiksi maataloutta koskevat määräykset heijastavat 1950-luvun ajattelutapaa, jolle kasvu ja toimitusvarmuus olivat keskeisiä, ja ne ovat hyvin kaukana YMP:n uudistuksen keskeisistä kysymyksistä. Sen tarkoituksenaan on laadukkaiden elintarvikkeiden tuotanto samalla kun otetaan huomioon ympäristövaatimukset ja maaseudun kehittäminen monipuolistamisen periaatteella. Niinpä kestävä kehityksen käsite – jota valmistelukunta tähdentää unionin tavoitteissa – ei esiinny

⁹ Ehdotettuun perustuslakiin ei esimerkiksi sisälly siirtymämääräyksiä komission kokoonpanosta perustuslain voimaantulon ja 1. päivän marraskuuta 2009 välisenä aikana. Siihen ei sisälly Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan nimittämisehtoja eikä hänen toimensa harjoittamista (esim. kansalaisuutta ja puolueettomuutta) koskevia sääntöjä. On myös valitettavaa, että perustuslakiehdotukseen ei ole otettu perustuslain luonteisia tekijöitä säädöksestä, joka koskee Euroopan parlamentin jäsenten valintaa yleisillä välittömällä vaaleilla, kuten esimerkiksi Euroopan parlamentin jäsenten riippumattomuutta tai luetteloa jääviyttä aiheuttavista tekijöistä.

¹⁰ Esimerkiksi I-22 artiklan 2 kohdasta ja I-24 artiklasta saa käsityksen, että neuvosto koostuu jäsenvaltioista, vaikka se koostuu jäsenistä, jotka edustavat maansa hallitusta ja vastaavat sille toiminnastaan.

ympäristöpolitiikkaa koskevissa määräyksissä. Sen sijaan perustuslakiehdotukseen sisältyy koko joukko vanhentuneita tai perusteettomia määräyksiä¹¹.

Unionin perustuslain laatimisen yhteydessä olisi siis yksinkertaistettava ja ajantasaistettava yhteisiä politiikkoja koskevat määräykset.

Komissio on jo käynnistänyt unionin politiikkoja koskevien määräysten uudelleenlaatimisen valmistelun poliittista tasapainoa kuitenkaan muuttamatta tai unionin toimivaltaa laajentamatta. Komissio voi esittää suunnitelmansa hallitustenväliselle konferenssille, jos tämä sitä pyytää. Komissio pelkää kuitenkin, että tätä hallitustenvälistä konferenssia varten päätetty aikataulu ei mahdollista politiikkoja koskevien määräysten täyttää uudelleenlaatomista.

Tilanne muodostaa uuden painavan syyn perustuslain tarkistuksen mahdollistamiseksi joustavammin menetelmin, kuten komissio on ehdottanut (ks. edellä III kohta). Ellei politiikkoja koskevia määräyksiä laadita uudelleen nyt, unionille on annettava mahdollisuus tehdä se lähivuosina. Liiallinen jäykkyys johtaisi siihen, että unionin tärkein asiakirja, perustuslaki, sisältäisi vielä monet vuodet edellä kuvatun kaltaisia virheitä.

23. Ellei hallitustenvälisellä konferenssilla ole mahdollisuutta täyteen uudelleenlaadintaan, sen tulisi ainakin selventää tiettyjä määräyksiä ja johdonmukaistaa perustuslain määräysten kokonaisuutta ennen kaikkea ottamalla huomioon III osassa, jota valmistelukunta ei ole tarkistanut, kaikki valmistelukunnan erittäin huolellisesti käsittelemän I osan määräysten seurannaisvaikutukset.

Unionin ja sen politiikkojen tavoitteiden välinen johdonmukaisuus

24. Valmistelukunnan uudistamien unionin tavoitteiden (I-3 artikla) ja eräiden unionin politiikkojen tarkistamatta jätettyjen tavoitteiden välillä vallitsee tietty epäsuhte. Tuloksena on johdonmukaisuusongelma paitsi määräysten laadinnassa, mahdollisesti myös niiden soveltamisalan tulkinnassa. Politiikkojen täytäntöönpanon oikeusperustat ovat näet yleensä sidoksissa tavoitteisiin, joita niillä pyritään toteuttamaan. HVK:n olisi niin muodoin tarkistettava unionin yleisten tavoitteiden ja sen politiikkojen täsmällisempien tavoitteiden välinen johdonmukaisuus. Komissio katsoo, että varsinkin kestävästä kehityksestä olisi tehtävä unionin politiikkojen avainkäsite ja että yhteisen maatalouspolitiikan ja yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteita tulisi tarkistaa, jotta ne heijastaisivat paremmin uutta lähestymistapaa. Lisäksi komissio muistuttaa mahdollisuudesta määrätä konkreettisemmin pöytäkirjalla perustuslakiin sisällytetyn kestävä kehityksen tavoitteen täytäntöönpanosta.

Toimivallan luokituksen seurannaisvaikutukset

¹¹ Esimerkiksi III-141 artikla ja III-56 artiklan 2 kohdan c alakohta, joissa viitataan Saksan jakoon, tai III-109 artikla, jonka mukaan "jäsenvaltiot pyrkivät säilyttämään palkallisia lomien koskevien järjestelmiensä olemassa olevan samankaltaisuuden".

25. Komissio katsoo, että HVK:n olisi johdonmukaistettava III osan määräykset sen lähestymistavan kanssa, jota valmistelukunta on noudattanut toimivallan luokituksessa.

Valmistelukunta katsoo esimerkiksi, että kaksi alaa, joihin on tähän mennessä sovellettu täydentävää toimivaltaa, toisin sanoen yhteiset kansanterveysalan turvallisuuskysymykset ja tutkimus, ovatkin aloja, joihin on sovellettava jaettua toimivaltaa. Lisäksi I-14 artiklassa määrätään, että unioni voi hyväksyä aloitteita, joilla varmistetaan jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen yhteensovittaminen. Näitä politiikkoja koskevia III osan tekstejä ei kuitenkaan ole mukautettu vastaavasti.

Tämän vuoksi komissio kehottaa HVK:ta myöntämään unionille tarvittavan toimivallan, jonka nojalla se voi hyväksyä yhteisön tasolla tehokkaita toimenpiteitä tarttuvien tautien (kuten SARSin) ja bioterrorismin torjumiseksi sekä ihmisten terveyttä uhkaaviin vakaviin vaaroihin varautumiseksi. Komissio katsoo myös, että unionin toimivalta todellisen eurooppalaisen tutkimusalueen luomisessa tulisi selkeästi kytkeä perustuslakiin.

Menettelyjen järjeistäminen

26. Valmistelukunta on tehnyt suuren työn menettelyjen järjeistämiseksi ja yksinkertaistamiseksi. Kyseisten muutosten seurannaisvaikutukset on yleensä otettu huomioon III osan teksteissä, mutta tietyissä tapauksissa näitä voidaan edelleen järjeistää ja johdonmukaistaa. Komissio kiinnittää HVK:n huomiota erityisesti tämän lausunnon *liitteessä 4* selvitettyihin kolmeen kysymykseen.

VI KANSALAISTEN KANNATUS PERUSTUSLAKIEHDOTUKSELLE

27. Huolimatta valmistelukunnan työskentelyn avoimuudesta ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen voimakkaasta osallistumisesta keskusteluun yleistä mielipidettä ja yleensä kansalaisia ei ole saatu riittävästi mukaan käynnissä olevaan prosessiin eikä perustuslain valmisteluun. Tilanne on riskitekijä prosessin onnellisen loppuunsaattamisen kannalta. Huoli jatkuvasta yhteydestä ja vuoropuhelusta kansalaisyhteiskunnan ja yleisemmin kansalaisten kanssa molempien vielä edessä olevien vaiheiden ajan (hallitustenvälisen konferenssin ja kussakin jäsenvaltiossa toteutettavan ratifiointiprosessin ajan) on yllyke, jonka avulla on saatava liikkeelle poliittisten toimijoiden ja toimielinten koko kenttä.

Valmisteltavan tekstin sekä sen edellyttämien poliittisten, perustuslaillisten ja äänestysmenettelyiden luonne asettaa jäsenvaltiot keskeisesti vastuuseen kansalaisistaan ja heille tiedottamisesta. On siis välttämätöntä, että unionin tulevaisuutta koskevaan julkiseen keskusteluun, tiedottamiseen ja viestintään liittyvät toimet, joita unionin toimielimet ovat tähän mennessä toteuttaneet, korvataan nyt viranomaisen voimakkain ja välittömin ponnistuksin, varsinkin kun niillä on käytössään tarvittavat välineet ja läheisyyden tarjoamat keinot käydä vuoropuhelua kyseisellä tasolla. Aloitteiden toteuttamiseen tulisi saada mukaan myös alueellisen ja paikallisen taso. Komissio puolestaan antaa yhteistyössä toisten toimielinten kanssa Euroopan tasolla oman tukensa julkiselle keskustelulle ja tiedottamiselle.

Kansalaisten saamista liikkeelle Euroopan yhdentymisen hyväksi auttaisi suuresti, jos perustuslain ratifiointi järjestettäisiin kaikissa jäsenvaltioissa samanaikaisesti riippumatta siitä, tapahtuuko sen parlamentaarisesti vai kansanäänestyksen pohjalta.

LIITTEET

LIITE 1 – Päätöksenteko komissiossa

Komissio tekee vuosittain melkein 10 000 päätöstä, mutta vain alle 3 % niistä hyväksytään kollegiossa sen viikkokokouksessa käydyn keskustelun jälkeen ja lähes 30 % kirjallisella menettelyllä (*ks. taulukko jäljempänä*). Tällöin on kyse tietenkin tärkeimmistä päätöksistä, mutta on todettava, että valtaosa päätöksistä tehdään toisenlaisin menettelyin.

Työjärjestyksessä määrätään nykyisin neljästä menettelystä:

- suullinen menettely: kollegio tekee päätökset viikkokokouksissaan
- kirjallinen menettely: komission katsotaan tehneen päätökset, kun yksikään jäsen ei ole asetetun määräajan umpeuduttua esittänyt varausta kirjallisesti toimitettuun ehdotukseen; jos varaus on esitetty, päätös tehdään suullisella menettelyllä
- valtuutusmenettely: päätökset tekee yksi tai useampi komission jäsen, joka on valtuutettu toteuttamaan sen puolesta operatiivisia ja hallinnollisia toimenpiteitä
- delegointimenettely: päätökset tekee pääjohtaja, jolle komissio on delegoinut operatiivisten ja hallinnollisten toimenpiteiden hyväksymisen.

Valtuutuksella tai delegoinnilla komission puolesta tehtävien päätösten osalta kollegiaalisuus varmistetaan erityisin toimenpitein, lähinnä puitesäännöin, joilla asetetaan valtuutuksen tai delegoinnin rajoitukset ja edellytykset, yksiköiden välisin lausuntokierroksin sekä tiedottamalla tehdyistä päätöksistä kaikille komission jäsenille.

Toinen tärkeä tekijä komission toiminnan ymmärtämiseksi on seuraava: jokainen päätös tehdään jonkun komission jäsenen ehdotuksesta, mutta yleensä tämä pyrkii etukäteen yhteisymmärrykseen niiden kollegojensa kanssa, joiden toimialaa asia eniten sivuaa. Näin ollen päätösehdotukset heijastavat jo niiden komission jäsenten kantaa, joita asia eniten koskee. Usein edellytetään myös, että komission jäsenelle annettavaa valtuutusta varten pyydetään etukäteen yhden tai useamman jäsenen hyväksyntä.

Lisäksi komissio on perustanut piiriinsä joukon työryhmiä jäsenistään, joiden salkut sivuavat toisiaan (esim. ulkosuhteista vastaavien komission jäsenten ryhmä). Työryhmillä ei nykyisin ole päätösvaltaa, ja ne rajoittuvat järjestämään niille komission jäsenille, joita asia eniten koskee, mahdollisuuden tutkia tiettyjä aiheita.

Vaikka kaikki komission jäsenet osallistuvat tavalla tai toisella kaikkeen komission päätöksentekoon, valtaosa päätöksistä on siis tosiasiassa komission jäsenistä muodostetun suppean ryhmän, tietyissä tapauksissa jopa yhden ainoan jäsenen vastuulla.

	2000		2001		2002		27.8.2003	
Suulliset menettelyt (*)	572	5,8 %	426	4,6 %	221	2,4 %	125	2,3 %
Kirjalliset menettelyt	3 042	30,7 %	3 009	32,2 %	2 622	28,7 %	1 590	29,2 %
Valtuutusmenettelyt	6 300	63,5 %	5 893	63,1 %	3 357	36,7 %	1 475	27,1 %
Delegointimenettelyt	0	0	8	0,1 %	2 946	32,2 %	2 250	41,4 %
Yhteensä	9 914	100 %	9 336	100 %	9 146	100 %	5 440	100 %

(*) Niiden kertojen lukumäärä, jolloin komission on täytynyt äänestää:

2000: 3 kertaa 572:sta

2001: 3 kertaa 426:sta

2002: 4 kertaa 221:stä

2003: 1 kerta 125:stä.

LIITE 2 – Komission kokoonpanoa ja järjestäytymistä koskevat ehdotukset

Ehdotetun perustuslain I-25 artiklaa koskevat muutokset

- "1. (ei muutosta)¹²
2. (ei muutosta)¹³
3. Komissioon kuuluu yksi kansalainen jokaisesta jäsenvaltiosta, puheenjohtaja ja ulkoasiainministeri mukaan luettuina.

Komissio järjestäytyy jäsentensä muodostamiksi ryhmiksi tärkeimmillä toimivaltaansa kuuluvilla aloilla työjärjestyksessään määrätyn tavoin.

4. Komissio tekee ratkaisunsa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta seuraavan alakohdan soveltamista, jäsentensä enemmistöllä tai heidän muodostamassaan ryhmässä tahi valtuuttamalla yhden jäsenensä tekemään päätöksiä puolestaan.

Komissio tekee ratkaisunsa jäsentensä kahden kolmasosan enemmistöllä hyväksyessään työjärjestyksensä, joka sisältää säännöt valtuutuksista ja mahdollisuudesta saattaa jokin kysymys kaikkien komission jäsenten päätettäväksi.

5. Komissio täyttää tehtävänsä ottaen huomioon puheenjohtajansa määrittelemät poliittiset suuntaviivat; tämä päättää, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 3 ja 4 kohdan soveltamista, komission sisäisestä organisaatiosta ja varmistaa sen toiminnan johdonmukaisuuden, tehokkuuden ja kollegiaalisuuden.

Puheenjohtaja jakaa komissiolle kuuluvat vastuualat sen jäsenten kesken. Hän voi muuttaa kyseisten vastuualojen jakoa toimikauden kuluessa.

Komission jäsenet hoitavat puheenjohtajan heille antamat tehtävät hänen johdollaan.

Komission jäsen esittää eronpyyntönsä, jos puheenjohtaja sitä häneltä pyytää.

¹² "Euroopan komissio edistää Euroopan yleistä etua ja tekee sitä koskevia aloitteita. Se valvoo tämän perustuslain määräysten sekä toimielinten sen nojalla hyväksymien toimenpiteiden soveltamista. Se valvoo unionin oikeuden soveltamista tuomioistuimen valvonnassa. Se toteuttaa talousarvion ja hallinnoi ohjelmat. Komissio hoitaa koordinointi-, täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviä tässä perustuslaissa määrätyn edellytyksin. Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä muita perustuslaissa määrättyjä tapauksia lukuun ottamatta se huolehtii unionin ulkoisesta edustuksesta. Se tekee aloitteet unionin vuotuisten ja monivuotisten ohjelmien laatimiseksi pyrkien siihen, että toimielimet pääsevät yhteisymmärrykseen."

¹³ "Unionin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä säädös voidaan antaa ainoastaan komission ehdotuksesta, ellei tässä perustuslaissa toisin määrätä. Muut säädökset annetaan komission ehdotuksesta silloin kun tässä perustuslaissa niin määrätään."

6. (kohta 4: ei muutosta)¹⁴
7. Komissio on kollegiona vastuussa Euroopan parlamentille."

Ehdotetun perustuslain I-26 artiklaa koskevat muutokset

- "1. (ei muutosta)¹⁵
2. Jokaisen jäsenvaltion hallitus, paitsi niiden, joiden kansalaisia puheenjohtaja ja ulkoasiainministeri ovat, laatii luettelon kolmesta kumpaakin sukupuolta olevasta henkilöstä, joita se pitää pätevinä hoitamaan komission jäsenen tehtävää.

Puheenjohtaja valitsee kustakin luettelosta yhden henkilön nimettäväksi komission jäseneksi. Euroopan parlamentissa äänestetään komission puheenjohtajan, ulkoasiainministerin ja komission muiden jäsenten hyväksymisestä yhtenä kokoonpanona.
3. Parlamentin hyväksynnän jälkeen komissio ryhtyy hoitamaan tehtäviään 1 päivänä marraskuuta sen päivän jälkeen, jona Euroopan parlamentin vaalit on pidetty. Komission toimikausi on viisi vuotta."

Ehdotetun perustuslain III-250–III-256 artiklaa koskevat muutokset

Korvataan III-251, III-252 ja III-253 artiklassa ilmaus 'eurooppakomissaarit ja komissaarit' ilmauksella 'komission jäsenet'. Poistetaan III-250, III-254, III-255 ja III-256 artiklat, koska kyseisten artiklojen määräykset sisältyvät I-25 ja I-26 artikloihin sellaisina kuin ne ovat muutettuina.

¹⁴ "Komissio hoitaa tehtävänsä täysin riippumattomana. Tehtävänsä hoitaessaan komission jäsenet eivät pyydä eivätkä ota ohjeita miltään hallitukselta tai muultakaan taholta."

¹⁵ "Eurooppa-neuvosto, joka ottaa huomioon Euroopan parlamentin vaalit, tekee aiheellisten kuulemisten jälkeen määräenemmistöllä Euroopan parlamentille ehdotuksen komission puheenjohtajaksi. Euroopan parlamentti valitsee kyseisen ehdokkaan jäsentensä enemmistöllä. Jos ehdokas ei saa taakseen enemmistöä, Eurooppa-neuvosto ehdottaa parlamentille uutta ehdokasta kuukauden kuluessa noudattaen samaa menettelyä kuin edellisellä kerralla."

LIITE 3 – Esimerkki komission järjestäytymisestä

Komissio voisi järjestäytyä seuraavia periaatteita noudattaen:

- Komissio perustaa keskuudestaan jäsentensä muodostamia ryhmiä.
- Jokainen ryhmä muodostuu vähintään seitsemästä jäsenestä. Komission puheenjohtajaa lukuun ottamatta kukaan komission jäsen ei voi kuulua useampaan kuin kolmeen ryhmään.
- Kunkin ryhmän kokoonpanosta päättää komission puheenjohtaja. Hänen on otettava huomioon toisaalta komission jäsenten vastuualat ja toisaalta ryhmältä edellytettävä edustavuus koko kollegion puolesta.
- Unionin ulkoista toimintaa käsittelevän ryhmän puheenjohtajana toimii ulkoasiainministeri. Komissio nimittää puheenjohtajansa ehdotuksesta muiden ryhmien puheenjohtajat kunkin ryhmän jäsenistä.
- Kollegio käy säännöllisesti poliittisia suuntakeskusteluita ja tekee päätöksiä seuraavasti:
 - työjärjestyksessä luetellut tärkeimmät päätökset (esimerkiksi vuosiohjelma, ehdotus unionin talousarvioksi, taloudelliset näkymät ja asioiden saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi);
 - päätökset, jotka komission puheenjohtaja tai käsiteltävällä alalla toimivaltainen ryhmä on merkinnyt esityslistalle, kun tehtävän päätöksen merkittävyyden tai erityisluoteen katsotaan edellyttävän, että komission kaikki jäsenet osallistuvat siitä käytävään keskusteluun;
 - kaikki päätökset, joista joku komission jäsenistä, sen jälkeen kun hän on tutustunut toimivaltaisen ryhmän päätösehdotukseen, on sitä mieltä, että kaikkien komission jäsenten on osallistuttava niistä käytävään keskusteluun.
- Muut komission päätökset tekee sen puolesta kullakin alalla toimivaltainen komission jäsenten ryhmä.
- Komission jäsenten muodostamat ryhmät tekevät ratkaisunsa jäsentensä enemmistöllä.
- Ehdotukset päätöksiksi, jotka komission jäsenten muodostamat ryhmät tekevät komission puolesta, saatetaan hyvissä ajoin tiedoksi kaikille komission jäsenille, joista jokaisella on oikeus tehdä kirjallisia huomautuksia kyseiselle ryhmälle.

LIITE 4 – Eräiden menettelyjen järjeistämisen

Kuten lausunnon 26 kohdassa on todettu, komissio kehottaa HVK:ta selvittämään erityisesti seuraavia perustuslakiehdotuksen kohtia:

Yhteinen maatalouspolitiikka

Perustuslakiehdotuksen III-127 artiklassa tehdään perustellusti ero luonteeltaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien maatalouspolitiikan alaan kuuluvien toimenpiteiden ja muiden kuin lainsäätämisyjärjestyksessä, vaikkakin suoraan perustuslain nojalla, hyväksyttävien toimenpiteiden välillä. Viimeksi mainittujen toimenpiteiden osalta ehdotetussa perustuslaissa määrätään, että asetukset ja päätökset hyväksyy ministerineuvosto komission ehdotuksesta (3 kohta).

Edellä mainitussa III-127 artiklan 3 kohdassa olisi kuitenkin määrättävä myös Euroopan parlamentin kuulemisesta, jotta säilytetään johdonmukaisuus maatalousalalla hyväksyttyjen lakien ja puitelakien kanssa ja voidaan välttää se, että parlamentti tekisi kyseisten toimenpiteiden osalta ratkaisun, joka merkitsisi taaksepäin menoa nykytilanteeseen verrattuna.

Lisäksi lienee lisättävä, että neuvoston asetusten ja päätösten täytäntöönpanotoimet hyväksyy komissio. Koska perustuslakiehdotuksessa on jo tehty ero luonteeltaan lainsäätämisyjärjestyksessä ja muiden kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien toimenpiteiden välillä ja jätetty viimeksi mainituista tärkeimmät neuvoston toimivaltaan, neuvoston ei ole syytä varata perustuslaissa itselleen omien toimenpiteidensä täytäntöönpanovaltaa. I-36 artiklassa annetaan neuvostolle mahdollisuus kuten nykyisinkin varata itselleen johdetun oikeuden piiriin kuuluvan säädöksen täytäntöönpanotoimia koskeva toimivalta asianmukaisesti perustelluissa erityistapauksissa.

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen

Asetuksella (EY) N:o 1408/71 on toteutettu sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisjärjestelmä. Se perustuu nykyisin EY:n perustamissopimuksen 42 artiklaan (palkansaajien osalta) ja 308 artiklaan (itsenäisten ammatinharjoittajien ja muiden sosiaaliturvajärjestelmiin kuuluvien henkilöiden osalta). Kyseisissä artikloissa määrätty menettelyt poikkeavat toisistaan (42 artiklassa yhteispäätösmenettely; 308 artiklassa EP:n kuuleminen), mutta molemmissa määrätään, että neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti. Valmistelukunta on kuitenkin kumonnut yksimielisyysvaatimuksen 42 artiklan osalta (jonka sanamuoto on otettu perustuslakiehdotuksen III-21 artiklaan), koska kyseinen oikeusperusta edellyttää yhteispäätöstä.

Koska asetuksen (EY) N:o 1408/71 soveltamisala ulottuu laajemmalle kuin vain palkansaajiin, perustuslain III-21 artiklaa on laajennettu koskemaan itsenäisiä ammatinharjoittajia. Kyseisten muutosten tuottama hyöty mitätöidään kuitenkin sillä, että III-21 artikla ei kata kaikkia asetuksen (EY) N:o 1408/71 edunsaajia (varsinkaan opiskelijoita ja virkamiehiä), joten on edelleen turvaututtava 308 artiklaan, josta on tullut I-17 artikla. Komissio kehottaa HVK:ta täsmentämään III-21 artiklaa, jotta kyseinen säännös voi vastaisuudessa tulla ainoaksi oikeusperustaksi tehtäessä muutoksia asetukseen (EY) N:o 1408/71.

Ehdotetun perustuslain III-149 artiklassa määrätään, että tutkimuksen ja teknologian kehittämisen monivuotinen puiteohjelma vahvistetaan eurooppalailla, toisin sanoen lainsäätämisyjärjestyksessä. Sitä vastoin tutkimuksen erityisohjelmat hyväksyy III-49 artiklan 4 kohdan nojalla neuvosto komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan. Monivuotinen puiteohjelma ja erityisohjelmat muodostavat kuitenkin yhden kokonaisuuden, joka esitetään ja hyväksytään pakettiratkaisuna. Olisi siis syytä määrätä, että kaikki tutkimusohjelmat hyväksytään samalla menettelyllä, toisin sanoen lainsäätämisyjärjestyksessä.

LIITE 5 – Huomioita perustuslakiehdotuksen viimeistelystä

Komissio toivoo, että perustuslaillinen sopimus voidaan allekirjoittaa Thessalonikin Eurooppa-neuvoston haluamalla tavalla mahdollisimman pian 1. päivän toukokuuta 2004 jälkeen. Komission mielestä 9. toukokuuta olisi kyseiselle juhlatilaisuudelle erinomaisen sopiva vertauskuvallinen päivä.

Ei kuitenkaan riitä, että konferenssi hyväksyy valmistelukunnan laatiman perustuslakiehdotuksen tarvittaessa parannettuna ja selkeytettynä, sillä teksti ei kata kaikkea unionin primaarioikeutta (joka sisältää myös erityisesti liittymissopimukset ja monet pöytäkirjat), vaikka kyseisellä perustuslaillisella sopimuksella kumotaan ja korvataan perussopimukset (Rooman sopimus ja Maastrichtin sopimus). On vielä tehtävä merkittävä työ ennen kuin käytettävissä on unionin uuden perustuslain täydellinen ja viimeistelty teksti.

Jäljellä oleva työ on suurelta osin teknistä ja oikeudellista, ja EU:n kolmen toimielimen oikeudelliset yksiköt voisivat tehdä sen. Tietyissä kohdin tarvitaan kuitenkin vielä poliittista rajankäyntiä. Työn piiriin kuuluu hyvin monenlaisia kysymyksiä, joista komissio puolestaan esittää seuraavat huomiot:

Perussopimukset

Valmistelukunta jätti hallitustenvälisen konferenssin tehtäväksi laatia pöytäkirjan, jossa luetteloidaan kumottavat perussopimukset ja säädökset (IV-2 artikla).

Voidakseen laatia tällaisen luettelon HVK:n on ensiksikin tutkittava läpikotaisin neljä edellistä liittymissopimusta (vuosilta 1972, 1979, 1985 ja 1994). Hyvin suuri osa kyseisten sopimusten määräyksistä on vanhentunut, koska siirtymäkaudet ovat päättyneet, mutta suppea määrä niiden (ja niihin liitettyjen pöytäkirjojen) määräyksistä on vielä voimassa. Eräät määräyksistä, erityisesti ne, jotka koskevat tietyille alueille myönnettäviä poikkeuksia ja erityisjärjestelyjä, voivat osoittautua poliittisesti tulenaroiksi. Määräykset, jotka HVK katsoo edelleen asianmukaisiksi, on sisällytettävä perustuslakiin tai siihen liitettyyn pöytäkirjaan. Komissio suosittelee, että tilaisuutta käytetään hyväksi ja yhteen ainoaan pöytäkirjaan kootaan kaikki perustuslain maantieteellistä soveltamisalaa koskevat määräykset ja tietyt alueelliset erityisjärjestelyt, jotka nykyisin ovat hajallaan eri sopimuksissa.

HVK:n on tutkittava, mitä mukautuksia on tehtävä viimeiseen liittymissopimukseen (2003), jonka määräyksistä suuri osa on ajankohtaisia vielä perustuslain voimaan tullessa, jotta sopimuksen vaikutus voi jatkua, vaikka oikeudellinen kehys, johon kyseisessä liittymissopimuksessa viitataan, on korvattu perustuslailla.

Pöytäkirjat

Poliittisesti vieläkin aremmaksi voi osoittautua luettelon laatiminen pöytäkirjoista, joiden tulisi olla edelleen sovellettavissa. EY:n perustamissopimukseen ja EU:sta tehtyyn sopimukseen on näet nykyisin liitettyä yli 30 pöytäkirjaa. Eräät ovat yleisluonteisia (esimerkiksi tuomioistuimen, Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin sekä Euroopan investointipankin perussäännöt), toisilla säännellään suppeaa erityiskysymystä tai määritellään jonkin jäsenvaltion asema suhteessa perussopimusten yleisiin määräyksiin. HVK:n on tarkistettava viimeksi mainittujen pöytäkirjojen säilyttämisen asianmukaisuus.

Ei kuitenkaan riitä, että luetteloidaan pöytäkirjat, jotka on syytä säilyttää: HVK:n on saatettava pöytäkirjojen teksti perustuslain mukaiseksi. Kysymys ei ole ainoastaan perussopimukseen kohdistuvien viittausten korvaamisesta, vaan sen selvittämisestä, vastaavatko kaikki pöytäkirjojen määräykset todella perustuslailla luodun oikeusjärjestyksen uusia sääntöjä.

Komissio haluaa erityisesti kiinnittää huomiota eri pöytäkirjoihin, jotka koskevat henkilöiden vapaata liikkumista ja Schengenin säännöstön sisällyttämistä unionin kehykseen. Koska vapauten, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskeva osa on kirjoitettu kokonaan uudelleen, myös nämä pöytäkirjat tulisi laatia täysin uuteen asuun. Komissio suosittelee, että tilaisuutta käytetään hyväksi Schengenin oikeudellisen järjestelmän yksinkertaistamiseksi ja järjeistämiseksi, jotta Schengenin sopimus ei olisi enää tiiviimmän yhteistyön muoto vaan osa yleisiä oikeussääntöjä, joihin nähden jäsenvaltiot, joilla on nykyisin erityisjärjestelyjä, voisivat saada – jos ne haluavat säilyttää nykyisten pöytäkirjojen tarjoaman hyödyn – yksinkertaisen poikkeuslausekkeen ja siihen liittyvän ennakkosuostumuksen. Komissio katsoo, että sellaisia poikkeuksia ei kuitenkaan voida säilyttää, jotka perustuvat ainoastaan erilaisiin näkemyksiin jonkin säännön oikeudellisesta luonteesta (kansainvälisessä oikeudessa tai unionin oikeudessa) eivätkä säännön sisällölliseen soveltamiseen.

Julistukset

Hallitustenvälisen konferenssin olisi käsiteltävä myös julistuksia, jotka se on antanut edellisten perussopimusten allekirjoituksen yhteydessä tai jotka jokin valtuuskunta on tehnyt yksipuolisesti. Monet niistä ovat tulleet perusteettomiksi tai jääneet tällä välin kehityksen jalkoihin. Eräillä niistä on kuitenkin nykyisinkin merkitystä. Pöytäkirjoista poiketen julistukset eivät ole oikeudellisesti velvoittavia, joten niitä ei voida muuttaa, kumota eikä pitää voimassa. Kun ne perussopimusten määräykset, joihin kyseiset julistukset viittaavat, kumotaan, ne menettävät kaiken asianmukaisuutensa. Niinpä HVK:n on vastattava kysymykseen siitä, haluaako se antaa uusia, sisällöltään eräiden entisten julistusten kaltaisia julistuksia, ja jos haluaa, sen on päätettävä niiden sanamuodosta. Sama kysymys koskee yksipuolisia julistuksia, joskin komissio suosittelee valtuuskunnille voimakkaasti, että sellaisia tehtäisiin mahdollisimman vähän. Julistusten lukuisuus voi näet antaa väärän kuvan perustuslain ulottuvuudesta ja aiheuttaa kielteisyyttä yleisessä mielipiteessä perustuslaillisen sopimuksen ratifiointiprosessin aikana.

Sopimus Euratomista

Euroopan atomienergiayhteisön (Euratomin) perustamissopimuksen osalta valmistelukunta on laatinut pöytäkirjan, jolla kumotaan tietyt kyseisen sopimuksen määräykset. Pöytäkirjan teksti laadittiin ajatellen atomienergiayhteisön oikeushenkilöiden sulauttamista unionin oikeushenkilöyteen, mutta valmistelukunta päättikin ehdottaa erillisen oikeushenkilöiden säilyttämistä Euroatomille tekemättä kuitenkaan pöytäkirjaan lähestymistavan muutoksesta aiheutuvia tarpeellisia korjauksia. Koska unionille ja Euratomille yhteistä toimielinkehystä koskevat määräykset, EY:n perustamissopimuksen nykyistä 305 artiklaa vastaava määräys sekä Euroatomin perustamissopimuksen tarkistamista ja siihen liittymistä koskevat määräykset puuttuvat, atomienergiayhteisön oikeudellinen kehys on epätäydellinen ja Euratomin ja unionin oikeudellinen suhde perustuslaissa jää avoimeksi.

Muita perustuslaillisen sopimuksen viimeistelyä koskevia näkökohtia

Valmistelukunta jätti hallitustenvälisen konferenssin tehtäväksi laatia vielä kaksi pöytäkirjaa:

- pöytäkirja puolustusalan rakenneyhteistyöstä (III-213 artikla)
- pöytäkirja toimielimiä koskevien säädösten voimaanjäämisen edellytyksistä (IV-3 artikla).

Viimeksi mainittu pöytäkirja on oikeusvarmuuden kannalta ratkaisevan tärkeä, ja se on siis laadittava siten, että se on oikeudellisesti täysin kiistaton. Komissio suosittelee, että HVK antaa EU:n kolmen toimielimen oikeudellisten yksikköjen tehtäväksi laatia yhteinen ehdotus kyseiseksi pöytäkirjaksi ja pyytää tuomioistuimelta ehdotusta koskeva lausunto.

Edelleen hallitustenvälisen konferenssin on laadittava arvio perustuslain yleisestä tasapainosta. Perustuslakiehdotuksessa on toistoa (erityisesti perusoikeuskirjaan nähden) sekä I osan ja III osan määräysten välistä ristiriitaisuutta. I osa sisältää eräiden politiikkojen toteuttamista koskevia pitkiä erityisartikloja (ks. I-39, I-40, I-41 ja I-56 artikla). Jonkin politiikan kannalta tärkeiden määräysten hajaannuttaminen haittaa perustuslain luettavuutta sekä aiheuttaa ristiriitaisuusriskejä ja toistoa. Sen sijaan komissio katsoo, että eräät nykyisellään III osaan sijoitetut toimielinmääräykset kannattaisi sisällyttää perustuslain I osaan.