

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia epätarkkuuksia.

ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

esityslista 41/2001 vp

Valtioneuvoston kanslian muistio Euroopan unionin tulevaisuudesta (E 27/2001 vp)

T. Ojanen

7.5.2001

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kanslian muistio Euroopan unionin tulevaisuudesta (E/27/2001vp)

1. Perus- ja ihmisoikeuksien suojan vahvistaminen

Yksi tulevaisuuden tärkeimmistä haasteista liittyy edelleen EU:n perus- ja ihmisoikeuslottuvuuden vahvistamiseen. Tähän liittyy läheisesti myös ihmisten aseman vahvistaminen kansalaisina sekä integraation nykyistä vireämpi yhteys kansalaisyhteiskuntaan.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulman tulisi läpäistä EU:n tulevaisuustyö ja siten määrittää konkreettisia yksittäisiä ratkaisuja. Vaikka perus- ja ihmisoikeuksien kehittämisellä on yhteys perustamissopimusten yksinkertaistamiseen, toimivaltakysymyksiin ja yleensä EU:n konstitutionalisoitumiskehitykseen, perus- ja ihmisoikeuksien soisi luovan pohjaa sellaiselle kehittämistyölle, jossa ensin tai ensisijaisesti järjestetään ihmisten ja kansalaisten asema Euroopan Unionissa ja vasta näiden ratkaisujen pohjalta ratkotaan muita kysymyksiä, kuten toimivalta-asioita. Nähdäkseni yksi perussyy kansalaisten vieraantumiseen Euroopan integraatiosta — tai Euroopan integraation etäännyminen ihmisistä — on siinä, että EU-asioita hallitsevat aivan liiaksi abstraktit, ihmisille hyvin vaikeaselkoiset toimivalta-, yms. kysymykset. Yksi tapa lähentää EU:ta kansalaiseen ja ihmisiin olisi käsittääkseni siinä, että EU:n kehittäminen ja siihen liittyvä keskustelu lähtisi nykyistä selkeämmin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta.

Yksi - mutta toisaalta vain yksi - tärkeä kysymys perus- ja ihmisoikeuksien vahvistamisen kannalta liittyy perusoikeuskirjan aseman lujittamiseen, "oikeudellistamiseen".

Perusoikeuskirjan oikeudellistaminen on nähdäkseni sinä f0nsä kannatettava tavoite. Siihen ei kuitenkaan tule pyrkiä "hinnalla millä hyvänsä". Nähdäkseni Suomen tulisi asettaa oikeudellistamiselle (esim. perustamissopimukseen sisällyttämällä) ainakin seuraavat ennakkoehdot:

- (i) Perusoikeuksina suojatut oikeudet ovat oikeudellistamisen jälkeenkin kuta kuinkin yhtä kattavia kuin nykyisinkin. Suomen perustuslain kannalta erityisen tärkeänä on pidettävä, että EU:n perusoikeuksiin kuuluu oikeudellisinakin perusoikeuksina TSS -oikeuksia sekä ympäristöä ja luontoa sekä vähemmistöjen oikeuksia suojaavia oikeuksia;
- (ii) EU:n perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti kaikille ihmisille EU:n oikeuspiirissä ilman mitään henkilöön liittyvään syyhyn liittyvää syrjintää. Ainoastaan eräiden poliittisten oikeuksien, samoin kuin liikkumis- ja oleskeluoikeuksien sitominen (EU:n) kansalaisuuteen, olisi hyväksyttävää;
- (iii) EU:n perusoikeudet sitovat jäsenvaltioita vain niiden toimeenpannessa EU:n oikeutta, eivätkä heikennä kansallisen perusoikeussuojan tasoa jäsenvaltioissa.

Oikeudellistamisen tulisi kuitenkin olla kattava siinä mielessä, että kaikki jäsenvaltiot olisivat sidottuja perusoikeuksiin oikeudellistamisen jälkeenkin, eivätkä ne jäisi niiden ulkopuolelle tai tekisi niihin varauksia; ja

(iv) EU:n perusoikeudet saavuttavat vähintään Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisen vähimmäistason.

Itse pelkään, että oikeudellistamiseen tulee liittymään kova oikeudellistettävien perusoikeuksien "pudotuspeli" tai ainakin monien oikeuksien vesittäminen kieliasun latistamisen, varauksien tai jopa ulkopuolelle jättäytymisten tms. kautta. Erityisessä vaaravyöhykkeessä ovat TSS -oikeudet ja ympäristöön liittyvät oikeudet.

EU:n perusoikeuskirja tulee mitä ilmeisemmin saamaan nykyisessäkin muodossaan merkittäviäkin oikeudellisia ja muitakin vaikutuksia. Näin ollen se tulee jo tarjomaan osaltaan hyvän pohjan EU:n perusoikeuslottuvuuden kehittämiseksi, perusoikeuksien *oikeudellinen* suoja EU:ssa mukaanlukien. Nykyinen perusoikeuskirja onkin perusoikeuksien kehittämisen kannalta parempi kuin se "torso", joka jäisi helposti jäljelle "perusoikeuskirjan aseman määrittelyn" jälkeen.

Perusoikeuskirjan aseman määrittely ja oikeudellistamisyritys ei kuitenkaan poista tarvetta kehittää perus- ja ihmisoikeuksien suojaa myös muilla tavoin.

Näistä muista tavoista selkeästi tärkein on EY:n tai (optimaalisimmassa tapauksessa) EU:n täysimääräinen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 29/2000vp tuo hyvin esiin ne peruslähtökohdat, joiden mukaan liittymisen tulisi toteutua. Niinpä tyydyn lähinnä lisäämään, että liittyminen on tullut koko ajan vain oikeudellisesti ja poliittisesti ajankohtaisemmaksi ja tarpeellisemmaksi. Perusoikeuskirja ei ole missään tapauksessa poistanut liittymisen tarvetta, vaan pikemminkin korostaa tarvetta kehittää perus- ja ihmisoikeuksien oikeudellista suojaa myös kansainvälisellä ulottuvuudella. Nykyisen asetelman keinotekoisuus, jossa kaikki jäsenvaltiot ovat, mutta EY ei, ihmisoikeussopimuksen osapuolena, tulee parhaiten esiin parhaillaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevista valituksista, joissa on perusteena kaikkien jäsenvaltioiden väitetty ihmisoikeussopimuksen rikkomus EY:n toimielinten (komissio, tuomioistuin) teoista johtuen.

2. Perustamissopimusten "yksinkertaistaminen"

Perustamissopimusten yksinkertaistamiselle on sinänsä suuri tarve: nykyiset perustamissopimukset ovat sekavia, epä johdonmukaisia ja useita kertoja muutettu. Niissä

määrätään toisiinsa nähden yhteismitattomista asioista, kun perustamissopimuksissa on yhtäältä määrätty EU:n perusteista, mutta toisaalta myös hyvin yksityiskohtaisesti toisarvoisista asioista.

On kuitenkin väärin uskotella, että yksinkertaistaminen olisi yksinomaan teknisluontoinen toimenpide, jolla ei olisi sisällöllisiä vaikutuksia. Jo rakenteelliset muutokset ja artiklojen karsimiset muuttaisivat sopimuskokonaisuutta, heijastuisivat yksinkertaistetun sopimuksen tulkintaan ja saisivat siten väkisin sisällöllisiä muutosvaikutuksia.

Vieläkin olennaisempaa kuitenkin on, että yksinkertaistaminen riippuu pitkälti ainakin sellaisista integraation perusteisiin menevistä kysymyksistä kuin perusoikeuskirjan aseman määrittely ja toimivallanjako.

Viime vuosien toteutetuilla perustamissopimusten muutoksilla on sinänsä jo ratkaisu eräitä tärkeitä institutionaalisia kysymyksiä, joita koskevat asiat voitaisiin lähes sellaisenaan siirtää yksinkertaistettuihin perustamissopimuksiin.

! rscalex100Silti esimerkiksi Nizzan sopimuksella ei kuitenkaan läheskään täysin pystytty ratkomaan kaikkia niitä "institutionaalisia kysymyksiä", jotka sillä oli alun perin tarkoitus ratkaista. Nähdäkseni EU:n toimielin- ja päätöksentekojärjestelmää - institutionaalisia kysymyksiä yleensä - on Nizzasta huolimatta edelleenkin välttämätöntä kehittää, jotta tehokkuuden, kansanvaltaisuuden ja parlamentaarisuuden vaatimukset voisivat asianmukaisesti toteutua integraation syventyessä ja laajentuessa. Yksi tulevaisuuden haaste koskee myös EY:n tuomioistuinjärjestelmän kehittämistä. Vaikka vuoden 2000 HVK saikin aikaan jotain tässäkin suhteessa, sen yhteydessä omaksutut uudistukset eivät luo kunnollisia takeita oikeudenkäynnin riipeydelle EY:n tuomioistuimessa, etenkin laajentumisen jälkeen.

Lopuksi on mielestäni "yksinkertaistamista" harkittaessa kiinnitettävä huomiota seuraavaan seikkaan: Useat hyvin tärkeät, jopa Euroopan unionin oikeuden peruseriaatteet, ovat tyystin EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön varassa ilman, että niistä olisi halaistua sanaa perustamissopimuksissa. Viitataan esimerkkeinä sellaisiin vakiintuneisiin periaatteisiin kuin EY:n oikeuden välitön oikeusvaikutus (direct effect) ja etusija (primacy) sekä jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu yksityisille EY:n oikeuden mukaan.

"Yksinkertaistamisen" yhteydessä onkin syytä ottaa perusteltu kanta myös siihen, missä määrin EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä syntyneistä ja kehittyneistä tärkeistä asioista olisi määrättävä perustamissopimuksessa. Kun yksinkertaistamisen lähtökohdaksi voidaan asettaa vaatimus, että kaikki EU:n oikeusjärjestyksen perusteita, esimerkiksi EU:n oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta, koskevat perusratkaisut ilmenevät jo perustamissopimuksista, esimerkiksi EY:n oikeuden etusijasta kansalliseen oikeuteen nähden ristiriitatilanteessa olisi perusteltua sanoa "jotain" perustamissopimuksessa.

Kaiken kaikkiaan "yksinkertaistamisessa" on siis väkisin kysymys myös hyvin sisällöllisestä asiasta, jonka vaikutus kantaa Euroopan integraation perusteisiin, haluttiinpa sitä tai ei. Asia olisi myös syytä avoimesti tunnustaa aivan alusta alkaen, jos tavoitteena kerta on "ennakkoluuloton" ja avoin kehittämiskeskustelu.

Yleisellä tasolla arvioituna yksinkertaistetuissa perustamissopimuksissa tulisi nähdäkseni määrätä ainakin seuraavista kysymysryhmistä:

- * EU:n järjestelmän perusteet
- * yksilön perusoikeudet ja muut oikeusaseman perusteet
- * toimivallanjako EU: n ja jäsenvaltioiden välillä
- * EU:n toimielinten asettaminen tai valinta, toimivalta ja tehtävät sekä keskinäiset toimivaltasuhteet
- * norminantovallan, toimeenpanovallan, tuomiovallan ja budjettivallan käytön perusteet
- * EU:n ulkoasioiden, ml. EU-oikeuden ja kv. oikeuden suhde, perusteet
- * EU: n oikeusjärjestyksen oikeuslähteet, ominaispiirteet ja keskinäissuhde
- * oikeussuojamenettelyt sekä muut oikeudellisen, poliittisen ja taloudellisen valvonnan toteuttamismekanismit
- * perustamissopimusten muuttamismenettely

Edellä olevan luettelon valossa on selvää, että yksinkertaistaminen helposti näyttäytyy, haluttiinpa sitä tai ei, EU:n "perustuslain" kirjoittamisena. Näin ollen yksinkertaistaminen saattaa luoda tarpeen arvioida myös yksinkertaistetun sopimustekstin nimikettä, minkä lisäksi asialla on liityntä kiistanlaiseen liittovaltiokehitykseen. "Perustamissopimus" -termillä voitaisiin kenties vähentää mielle yhtymiä liittovaltioon, mutta tämä ei poistaisi sitä, että asiallisesti yksinkertaistetussa sopimuksessa — kuten nykyisissäkin perustamissopimuksissa — on säännelty asioista, joita kansallisvaltiotasolla on perinteisesti määritelty juuri "perustuslaiksi" kutsutulla valtiosääntöasiakirjalla.

3. Toimivallanjako

Jos ja kun perustamissopimuksia yksinkertaistettaessa lähdetään siitä, että toimivallanjako EU:n ja jäsenvaltioiden välillä ilmenee perusteiltaan jo kohtuullisen selkeästi perustamissopimuksen tekstistä, toimivallanjaon määrittelylle on epäilemättä tarvetta. Nykyiset perustamissopimukset eivät anna läheskään riittävän hyvää kuvaa toimivallanjaon todellisuudesta.

Yhtenä lähtökohtana on kuitenkin myös tunnustettava, että perustamissopimus on eräänlainen peruskehikko, jossa asiat on väkisininkin ilmaistava yleisemmällä tasolla kuin vaikkapa direktiiveissä.

Yleisellä tasolla voidaan hahmotella erilaisten toimivallan jakomallien etuja ja haittoja ääripäiden tiukka - väljä toimivaltaluettelo kautta.

Jos toimivallanjako toteutetaan tiukan luettelon pohjalta, etuina ovat mm. *prima facie* selkeys ja viime kätisen määrittelijätahon vallankäytön merkityksen vähentyminen. Keskeiset haitat taas liittyvät jäykkyyteen ja sektorisoitumiseen. Kun kaikki helposti vaikuttaa kaikkeen, tiukka ja yksityiskohtainen toimivallanjako voi estää järkevän kokonaisvaltaisen toiminnan.

Väljän kompetenssiluettelon edut taas liittyvät juuri joustavuuteen sekä mahdollisuuteen harjoittaa laaja-alaista, sektorirajat ylittävää toimintaa. Haittoina ovat kuitenkin läpinäkymättömyys, ennustettamattomuus ja epävarmuus sekä toimivaltasuhteiden viime kätisen määrittelijän vallan korostuminen.

Yksi toimivallanjaon keskeinen kysymys liittyy myös valvontaan. Tällä hetkellä valvonta on lähinnä jälkikäteistä ja avainasemassa on viime kädessä EY: n tuomioistuin.

Tulevaisuustyön yhteydessä olisi kuitenkin selvitettävä ja otettava perusteltu kanta ainakin tarpeeseen *joko* täydentää nykyistä EY:n tuomioistuimeen keskittyvää jälkikäteistä valvontaa ennakkollisella, esimerkiksi parlamenttiin perustettavaan erityiselimeen keskittyvällä toimivallanjaon noudattamisen valvonnalla.

Toisena perustavana kehittämismuutoksena olisi erillisen "perustuslakielimen", lähinnä jonkinlaisen valtiosääntötuomioistuimen perustaminen.

Itse pitäisin parempana vaihtoehtona kehittää nykyistä valvontajärjestelmää ennakkollisella, tavalla tai toisella parlamentaarisella valvontajärjestelmällä. Tältä osin valvontajärjestelmän kehittämishankkeet ovat myös sidoksissa sellaisiin esitettyihin institutionaalsiin kehittämissuunnitelmiin kuin toisen kamarin perustaminen Euroopan parlamenttiin. Toisen kamarin perustamista on vaikea arvioida näin yleisluontoisen valtioneuvoston kanslian muistion pohjalta. Lähinnä voi vain todeta, että toisen kamarin perustaminen olisi yksi tekijä, joka veisi EU:n kehitystä liittovaltiolliseen suuntaan.

Erillisen valtiosääntötuomioistuimen perustamiselle en näe aitoa tarvetta. Sen perustaminen voisi vain synnyttää tarpeettomia toimivaltajännitteitä etenkin suhteessa EY:n tuomioistuimeen. Jos sen toimialaan kuuluisivat myös perusoikeuskysymykset, jännitteiden mahdollisuus vain lisääntyisi. Valtiosääntötuomioistuin ei myöskään ainakaan täyttäisi demokratiavajetta vaan lähinnä vain syventäisi ja laajentaisi sitä.

Lopuksi totean, että Euroopan unionin tulevaisuutta koskevat kehittämishankkeet voivat muodostua monilta osiltaan Suomen perustuslain kannalta merkityksellisiksi seikoiksi. Erityisesti Suomen perustuslain kannalta tärkeät asiat liittyvät toimivallan jakoon ja perusoikeuskirjan oikeudellistamiseen. Myös kansallisten parlamenttien aseman vahvistaminen eurooppalaisissa rakenteissa voi tuottaa valtiosääntöisesti merkityksellisiä ratkaisuja.

Helsingissä 7. päivänä toukokuuta 2001

Tuomas Ojanen

eurooppaoikeuden professori mvs., valtiosääntöoikeuden dosentti

Asiantuntijalausunto

VTT TEIJA TIILIKAINEN
HELSINGIN YLIOPISTO

9.5.2001

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN MUISTIO EU:N TULEVAISUUDESTA

Johdanto:

Valtioneuvoston kanslian muistiossa selvitetään vuoden 2004 hallitustenvälisen konferenssin valmisteluja erilaisten esillä olleiden vaihtoehtoisten mallien pohjalta. Tämän jälkeen käydään lyhyesti läpi tulevan konferenssin asialistaa tämän hetkisten tietojen valossa sekä esitellään Suomen alustavia kantoja. HVK:n valmistelumalliksi Suomi esittää laajapohjaista valmisteluryhmää, jonka työhön myös hakijamaat voisivat osallistua. Hallitus pyrkii myös luomaan edellytyksiä EU:n tulevaisuutta koskevan keskustelun käymiselle koko maassa.

Tässä lausunnossa pohdin ensin esillä olleiden valmistelumallien välisiä eroja. Sen jälkeen arvioin vuoden 2004 HVK:n asialistaa ensin sen erään yleisemmän tavoitteen osalta (perussopimusten muuttaminen perustuslaiksi) ja sen jälkeen teen joitakin huomioita sen tiedossa oleviin yksittäisiin asialistakohtiin liittyen.

HVK:n valmisteluorganisaatio:

Nizzan sopimukseen on liitetty julistus EU:n tulevaisuudesta. Siinä annetaan Ruotsille ja Belgialle tehtäväksi valmistella EU-puheenjohtajuuskausillaan vuoden 2004 HVK:n agenda sekä käynnistää aiheesta laajapohjainen kansalaiskeskustelu. Samalla mainitaan runsas määrä eri tahoja, jotka tulisi kytkeä tähän valmisteluprosessiin (komissio, parlamentti, kansalliset parlamentit, julkisen mielipiteen edustajat, poliittiset, taloudelliset ja akateemiset piirit, kansalaisyhteiskunnan edustajat jne.).

Julistuksen pohjalta seuraavalle hallitustenväliselle konferenssille on pohdittu erilaisia valmisteluorganisaatioita. Valmisteluorganisaation tarkoituksena on edellisten konferenssien tavoin valmistella konferenssin agenda sekä tunnustella jäsenmaiden ja unionin instituutioiden kantoja agendakohtiin. Vaikka valmisteluelimien työllä ei olekaan sitovaa merkitystä, aiempaan kokemukseen perustuen voidaan katsoa sen omaavan ratkaisevan merkityksen HVK:n agendan suhteen. Tällä kerralla voidaan myös nähdä tietty yhteys eri valmisteluelimien ja konferenssille tässä vaiheessa hahmoteltujen asiakohtien substanssin välillä.

Hallitus tukee laajapohjaisen valmisteluryhmän asettamista. Esillä olleista malleista laajapohjaisinta edustaa nk. konventti, jossa myös kansallisten parlamenttien osallistuminen olisi vahvin. Konventin, jossa myös unionin elimillä on keskeinen rooli, voi olettaa suhtautuvan ennakkoluulottomammin tulevaisuusagendan kohtiin kuin esimerkiksi reflektioryhmän tyyppisen valmisteluelimien, joka on vahvemmin hallitustenvälinen. Kaksi muuta esillä ollutta muotoa (viisaiden ryhmä ja puheenjohtajan ystävät-malli) ovat jäsenpohjaltaan rajatumpia. Niiden pohjalta on vaikea saavuttaa tavoiteltua avoimuutta ja muutosta perussopimusten valmisteluun.

HVK:n yleinen tavoite - EU:n perustuslaki

Vuoden 2004 HVK:n keskeiset tavoitteet liittyvät nykyisen perussopimusjärjestelmän muuttamiseen enemmän perustuslainomaiseen muotoon. Nizzan sopimukseen liitetyn tulevaisuusjulistuksen mainitsevat asiakohdat tukevat tätä tavoitetta. Perussopimusjärjestelmän ongelmiin on niinkään kiinnitetty huomiota useiden tulevaisuuskeskusteluun osallistuneiden EU-maiden johtajien puheissa. Nizzan sopimuksen valmisteluun liittyvät vaikeudet antoivat oman tukensa tälle kritiikille.

Perustuslakikeskustelun ongelmana on, ettei EU:lle kaavailun perustuslain käsitettä ole täsmennetty. Jos tarkoituksena on - vaikka pidemmälläkin aikavälillä - perussopimusten muuttaminen varsinaiseksi perustuslaiksi, kysymyksessä on huomattavasti kokonaisvaltaisempi muutos kuin mitä asiasta käydyssä keskustelussa on yleisesti tullut ilmi. Valtiollista valtaa konstituivana normina perustuslailla ovat tunnusomaisia mm. seuraavat asiat:

-se on valtiollisen normihierarkian huippuja valtion oikeusjärjestelmän perusta

-se on valtiollisen suvereniteetin ja valtion kansainvälisoikeudellisen toimivallan perusta

-se luo perustamalleen vallalle 'kompetenz-kompetenzin' (oikeuden päättää ja hallita omaa toimivaltaansa)

Jos tavoitteena on varsinaisen perustuslain säätäminen EU:lle, kysymyksessä on myös oikeudellisessa mielessä EU-järjestelmän puhdas federalisointi. Uudesta EU:n perustuslaista tulee unionin normijärjestelmän huippu ja EU-alueen korkein normi. EU:sta tulee suvereeni toimija myös siten, että jäsenvaltioiden kansainvälisoikeudellinen suvereniteetti ja toimivaltuudet siirtyvät lähtökohtaisesti EU-tasolle. Muiden federaatioiden tavoin unionin perustuslaissa määritellään vallanjako liittovaltio- ja osavaltiotasojen välillä. Jäsenvaltioiden toimivaltoja on tässä uudessa tilanteessa pidettävä unionin perustuslaista johdettuina toimivaltuuksina.

Suvereniteetin siirtymisestä jäsenvaltioilta EU:lle on sen kaltaisia seurauksia, joita asiasta käydyssä poliittisessa keskustelussa ei ole lainkaan pohdittu. Kansainvälisen toimijuuden siirtyminen EU:lle edellyttää, että unionilla on kyky hoitaa sellaisia kansainvälisiä tehtäviä, joita tämä edellyttää. Tällä hetkellä voi todeta unionin ulkosuhteita koskevan päätöksenteon ja -valmistelun olevan kylläkin kehittymässä tehokkaampaan ja yhtenäisempään suuntaan, mutta ongelmia on vielä.

Todennäköisimmin se perustuslain muoto, jota perussopimusjärjestelmän muutoksella ensi vaiheessa tavoiteltaisiin ei olisikaan yllä kuvattu varsinainen perustuslaki, vaan lähinnä jonkinlainen 'perustuslaillinen sopimus'. Muutos nykyiseen tapahtuisi perussopimusten ulkoasussa pikemminkin kuin niiden luonteessa. On kuitenkin huomattava, että paineet perustuslaillisen sopimuksen muuttamiseksi varsinaisen perustuslain muotoon todennäköisesti kasvaisivat muiden liittovaltiollisten elementtien vahvistumisen myötä. Näin esimerkiksi puhtaan liittovaltiolliseen päätöksentekojärjestelmään siirtyminen veisi EU:n instituutiot sellaiseen asemaan, jonka nojalla niiden olisi perusteltua vaatia unionin perustuslaillisen sopimusten muuttamista omaan toimivaltaansa jne. Tätä taustaa vasten on keskusteltava perustuslain merkityksestä EU:lle sen 'kevyemmän' (perustuslaillinen sopimus) ja 'raskaamman' (varsinainen perustuslaki) muodon osalta, samalla kun on pyrittävä täsmentämään, kummasta versiosta on kysymys.

Huomioita erillisistä agendakohdista:

Toimivallanjakoja perussopimusten yksinkertaistaminen

Kummatkin korostavat unionin perussopimusten roolia perustuslainomaisena normina. Toimivallanjaon eräänä tarkoituksena on harkita uudelleen unionille kuuluvia tehtäviä (esillä ollut ehdotuksia esim. yhteisen maatalouspolitiikan osittaisesta palauttamisesta kansalliseen päätöksentekovaltaan). Toimivallanjaon kirjaaminen unionin perussopimukseen korostaa omalta osaltaan EY:n tuomioistuimen roolia toimivallanjaon tulkitusajana.

Perussopimusten yksinkertaistaminen on erittäin laajamittainen poliittinen hanke, joka väistämättä johtaa - kuten hallituksen selvityksessäkin todetaan - myös sisällöllisiin muutoksiin ja tarkistuksiin sopimuksissa. Eräs keskeisistä ongelmista, johon yksinkertaistamisprosessissa väistämättä törmätään koskee sopimusten pohjana olevien toimijoiden (yhteisö ja unioni) erillisyyttä ja tästä johtuvia seurauksia. Olisikin varsin todennäköistä, että ainakin tähän olosuhteeseen pyrittäisiin samassa yhteydessä aikaansaamaan muutosta.

Perusoikeuskirjan asema

Perusoikeuskirja pyrittäneen muuttamaan oikeudellisesti sitovaan muotoon, mikä korostaa unionin federalistista kehityssuuntaa ja antaa sille määrätyn itseriittoisuuden oikeudellisessa mielessä. Suomen hallituksen pyrkimyksenä on liittää EY Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen. Kysymys on viime kädessä siitä, ovatko EU:n toimielimet alistetut ulkopuoliseen valvontaan ihmisoikeusnormiston noudattamisen suhteen. Hallituksen kanta vaikuttaa perustellulta.