

Kohti sosiaalista Eurooppaa vai markkinoiden ylivaltaa?

Sopimus Euroopan perustuslaista antaa aineksia, joilla voidaan vahvistaa sosiaalista Eurooppaa. Toisaalta sisämarkkinoiden säännökset ja EU:n kauppapoliittinen toimivalta voivat kaventaa kansallista päätösvaltaa hyvinvointipalveluissa.

Euroopan unionin jäsenvaltiot pääsivät kesäkuussa yksimielisyyteen Euroopan perustuslaillisesta sopimuksesta. Sen pitäisi yksinkertaistaa unionin monimutkainen ja pala palalta kehittyneet sopimusjärjestelmä. Samalla sopimus sisältää joitakin sosiaalipolitiikkaan kohdistuvia muutoksia.

Tutkijana Kelassa työskentelevä **Maija Sakslin** pitää uutta perustuslakia selkeänä kokonaisuutena aiempiin perussopimuksiin verrattuna. Sopimus kertoo, kuka tekee, miten tekee ja millä alueilla tekee. Valtiosääntöoikeuden tutkijana hän on perehtynyt juuri perustuslaki- ja perusoikeuskysymyksiin ja seurannut tiiviisti EU:n perustuslakiproessia. Sakslin toimii myös Ihmisoikeusliiton puheenjohtajana.

Sopimus vahvistaa sosiaalisen Euroopan arvopohjaa, sillä aiemmin vain julistuksena hyväksytty Euroopan unionin perusoikeuskirja on nyt osa sitä. Perusoikeuskirjaan on koottu unionin kansalaisten ja kaikkien unionin alueella asuvien henkilöiden kansalaisoikeudet sekä poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet. Unionin toimielinten on noudatettava näitä periaatteita, ja jäsenvaltioita koskevat samat velvoitteet niiden pannessa täytäntöön unionin oikeutta.

”On erittäin tärkeää, että perusoikeuskirja on osa uutta perustuslakisopimusta – se merkitsee sitä, että perusoikeuskirja on oikeudellisesti sitova. Samalla se merkitsee sitä, että kansalaisten oikeudet on tunnustettu unionissa. Perusoikeuskirja sisältää myös ne yleiset periaatteet, joita perustuslailla pyritään toteuttamaan.”

”Perusoikeuskirjaan ei saa kuitenkaan ladata liikaa odotuksia”, Sakslin varoittaa.

”Mitä enemmän kunnat ostavat palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta, sitä lähemmäksi eurooppalainen vapaa kilpailu ja palveluiden vapaa liikkuvuus tulevat. Jos palvelut on kansallisesti avattu kilpailulle, silloin ei voi syrjiä muiden jäsenvaltioiden yrittäjiä”, Maija Sakslin tähdentää.

”Voi olla, että sen merkitys jää lähinnä periaatteelliseksi, vaikka sekin voi olla hyvin tärkeä. Esimerkiksi sosiaalisilla perusoikeuksilla voi olla tulevaisuudessa tärkeä merkitys vaikkapa perusvapauksien, kuten palvelujen tarjoamisen vapauden, rajoitusperusteena. Tai ne saattaisivat toimia tulkintaperiaatteena: perusoikeusmyönteinen tulkinta merkitsee sitä, että jos on monta ratkaisuvaihtoehtoa, pitää valita se, joka parhaiten toteuttaa perusoikeutta.”

Perusoikeuskirja ei sinänsä luo unionille uutta toimivaltaa. Toisaalta perusoikeuskirjaan sisältyvät muun muassa lapsen oikeudet, ikääntyneiden henkilöiden oikeudet sekä vammaisten oikeudet. Työelämään liittyvien oikeuksien lisäksi on tunnustettu oikeus sosiaaliturvaan ja toimeentulotukeen sekä terveyden suojeluun.

”Heikkoutena pidän sitä, että sosiaaliset oikeudet on kirjoitettu perusoikeuskirjaan siten, että niiden sisältö määräytyy kansallisten lainsäädäntöjen määräysten ja käytäntöjen perusteella. Nähtäväksi jää, eroavatko unionin kansalaisten sosiaaliset perusoikeudet sen mukaan, minkä maan kansallista lainsäädäntöä sovelletaan.”

Työntekijöitä vai ihmisiä?

Perinteisesti EU:n sosiaalipolitiikka

on perustunut työelämän asioihin. Työvoiman terveyteen ja työntekijöiden sosiaaliseen hyvinvointiin on kiinnitetty huomiota, koska työvoima on osa taloutta ja unionin tehtävä on pitkälti parantaa talouden toimintaedellytyksiä. Suomalainen pitkälti asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä ja unionin sosiaalipolitiikan työelämäalhetyisyys ovat aiheuttaneet ristiriitoja – ja aiheuttavat Sakslinin mukaan vastakin.

”Meillä on ajateltu, että kaikki täällä asuvat ihmiset ovat yhdenvertaisia – jokaisesta pidetään huolta. Monissa eurooppalaisissa valtioissa ajattelu on taas lähtenyt työntekijöiden ja heidän perheidensä yhdenvertaisuudesta. Voisi väittää, että meillä sosiaalipolitiikka on perustunut ihmisoi-
keuksiin – lähdetään yksilöstä eikä sellaisesta yksilöstä, jolla on



Euroopan perustuslaillinen sopimus kokoaa yhteen Euroopan unionin vanhoja perussopimuksia. Sen pitäisi yksinkertaistaa unionin monimutkainen ja pala palalta kehittyneet sopimusjärjestelmä.

työntekijän tai työntekijän perheenjäsenen status.”

Toisaalta jo unionin aiemmissa perussopimusten muutoksissa työntekijöiden oikeuksien lisäksi on tunnustettu muidenkin unionin alueella asuvien oikeuksia. Esimerkiksi Amsterdamin sopimuksessa annettiin toimivaltaa syrjinnän torjumiseen eikä sitä rajattu koskemaan vain työelämää. Sen seurauksena EU:ssa säädettiin syrjinnän kieltävät direktiivit, jotka kieltävät syrjinnän muun muassa iän tai vammaisuuden perusteella. Suomessa tänä vuonna voimaan tullut yhdenvertaisuuslaki perustuu näihin direktiiveihin.

”Lisäksi unionissa on perustettu euroopalainen kansalaisuus ja sallittu kansalaisten vapaa liikkuvuus. Enää ei siis ole kyse vain työvoiman vapaasta liikkuvuudesta.”

Lähtökohtaerot törmäävät

Suomessa jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmien eri lähtökohtiin on törmätty erityisesti silloin, kun sosiaaliturvajärjestelmiä on sovittu yhteen työntekijöiden liikkumista maasta toiseen. Siinä perustuslaki ei muuta mitään. Järjestelmien yhteensovittaminen liittyy edelleen työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen. Sillä halutaan turvata, etteivät maasta muuttavat henkilöt menetä ansaitsemaansa sosiaaliturvaa ja että he saavat oikeuden sosiaaliturvaan työskentelymaassaan.

”Suomella on ollut tässä ongelmia: me emme ole pitäneet esimerkiksi kotihoidon tukea koskevista tulkinnosta. Suomalaisessa ajattelussa kotihoidon tukea pidetään kunnallista päivähoitoa korvaavana ”palveluna” eikä rahaetuutena, vaikka se rahana maksetaan. Eurooppalaisessa ajattelussa ja Eurooppa-oikeudessa se on taas perheelle maksettava tuki siinä missä muutkin tuet eikä siinä saa olla maan rajoihin liittyviä rajoituksia.”

Sosiaaliturvan yhteensovittamista on alettu soveltaa viime aikoina myös kolmansien maiden kansalaisiin, kun he ovat työskennelleet laillisesti unionin alueella. Tämä on turvattu nyt myös perusoikeuskirjassa: jokaisella unionissa laillisesti asuvalla ja liikkuvalla on oikeus sosiaalietuuksiin unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

”On huomattava, ettei perusoikeuskirja anna oikeutta sosiaalietuuksiin laittomasti unionissa oleville. Tätä on paljon kritisoitu.



Ihmisoikeussopimukset lähtevät siitä, että ketään ei voi jättää täysin vaille huolenpitoa”, Saksin sanoo.

Olemmeko aina enemmistössä?

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskeva lainsäädäntö on aiemmin pitänyt hyväksyä yksimielisesti. Uudessa sopimuksessa yksimielisyysvaatimuksesta on luovuttu määränemmistön hyväksi.

Vaikka Suomi ei ole pitänyt sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta syntyneistä lopputuloksista, valtioneuvoston ja sosiaali- ja terveysministeriön kanta oli, että asiassa pitää siirtyä määränemmistö-päätöksentekoon, jotta päätöksiä saataisiin ylipäänsä tehtyä.

”Itse suhtaudun tähän kriittisesti: meillä on ollut optimistinen usko siihen, että me olisimme enemmistössä. Tässä asiassa niin tuskin on, kun otetaan huomioon sosiaaliturvajärjestelmien erot. Pohjoismaiset näkemykset asumisperusteisesta sosiaalipolitiikasta jäävät unionissa helposti vähemmistöön.”

Perustuslakineuvottelujen loppumetreillä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevaan kohtaan lisättiin tosin mielenkiintoinen poikkeussäännös. Sen mukaan jonkun jäsenvaltion katsoessa, että sosiaaliturvan yhteensovittaminen vaikuttaisi jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmän perusteisiin tai järjestelmän rahoituksen tasapainoon, se voi pyytää asian käsittelyä Eurooppa-neuvostossa. Tällöin asiaa koskeva lainsäädäntömenettely keskeytyy neuvostossa. Eurooppa-neuvosto voi joko palauttaa asian neuvostolle tai pyytää komissiota tekemään asiasta uuden ehdotuksen. Poikkeussäännöstä ehdotti Italian pääministeri **Silvio Berlusconi** ja kannatti Ison-Britannian pääministeri **Tony Blair**.

Saksin usko, että Suomi saattaisi hyö-

tyä poikkeussäännöksestä: ”Jää tosin nähtäväksi, käyttääkö Suomi koskaan tätä mahdollisuutta. Eihän Suomi ole nytkään käyttänyt ns. veto-oikeuttaan, kun sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen on ollut yksimielisen päätöksenteon takana.”

Yhteisiä sosiaalipoliittisia tavoitteita

Ns. avoimen koordinaation menetelmä on unionissa melko uusi toimintamuoto, jota on käytetty jäsenvaltioiden talouspolitiikan, työllisyyspolitiikan ja viime vuosina myös muiden alojen, kuten sosiaalipolitiikan yhteensovittamiseen. Toiminta lähtee siitä, että yhdessä vahvistetaan politiikan tavoitteet ja päämäärät, mutta keinoista jäsenvaltiot päättävät itse.

”Perustuslain valmisteluvaiheessa keskusteltiin paljon siitä, pitääkö tällainen yhteistyön muoto säilyttää vapaamuotoisena poliittisena yhteistyönä vai kirjata perustuslakiin. Se päätettiin ottaa perustuslakiin. Siinä on muun muassa säännelty se menettely, miten tavoitteet asetetaan ja miten niiden toteutumista seurataan.”

”Tällaisen yhteistyön välilliset vaikutukset saattavat olla hyvinkin merkittävät. Jos yhdessä asetetaan tavoitteeksi vaikkapa toimeentulotuen varassa elävien aktiivointi, tavoite velvoittaa jäsenmaita: yhteisesti sovittuihin tavoitteisiin pitää myös pyrkiä.”

Laaja toimivalta sisämarkkina-asioissa

Euroopan perustuslakiin sisältyviä sosiaalipolitiikkaa koskevia säännöksiä enemmän suomalaisen sosiaalipolitiikkaan ja koko hyvinvointimalliin voivat vaikuttaa unionin kilpailu- ja sisämarkkinapolitiikkaa koskevat säännökset sekä unionin toimivalta kauppapolitiikassa.

Unionin laaja toimivalta sisämarkkina-asioissa on vaikuttanut paljon etenkin terveysturvaan. Kun puhutaan vaikkapa poti-

laiden vapaasta liikkuvuudesta, tarkoitetaan sitä, että potilaan kotimaa on eräissä tilanteissa velvollinen korvaamaan toisesta jäsenmaasta ostetut terveyspalvelut. Kansalaiset voivat käyttää hyväkseen sisämarkkinoita myös hankkiessaan erilaisia lääkinnällisiä apuvälineitä tai lääkkeitä. Näin kansallinen vastuu terveyspalveluista on avartunut, vaikka unionilla ei olekaan siihen välitöntä toimivaltaa.

”Perustuslakineuvotteluissa Suomi ehdotti, että sisämarkkinoita koskeviin säännöksiin lisättäisiin terveyspalveluita koskeva rajoituslauseke. Ajatuksena oli se, että silloin kun on kysymys terveyspalvelujen järjestämisestä, sisämarkkinat eivät saisi rajoittaa kansallista toimivaltaa”, Sakslin sanoo.

Suomen ehdotus ei mennyt varsinaisesti läpi. Sen sijaan kansanterveysartiklaan lisättiin kohta, jonka mukaan ”unionin toiminnassa otetaan huomioon jäsenvaltioiden velvollisuudet, jotka liittyvät niiden terveyspolitiikan määrittelyyn sekä terveyspalvelujen ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen. Jäsenvaltioiden tehtäviin kuuluvat terveyspalvelujen ja sairaanhoidon hallinnointi sekä niihin osoitettujen voimavarojen kohdentaminen”.

”Ilmeisesti tämän on ajateltu rajoittavan sisämarkkinoiden vaikutusta terveyspalveluihin. Kun rajoituslauseketta ei ole sijoitettu perustuslaissa sisämarkkinoiden säännösten yhteyteen, jää nähtäväksi, voiko se rajoittaa kovaa sisämarkkinajuridiikkaa.”

Suomessa erityisesti sosiaali- ja terveysjärjestöt olivat pettyneitä rajoituslausekkeen paikkaan – ja myös sen muotoiluun. ”Siinä on lueteltu jäsenmaiden velvollisuudet. Sen sijaan kansallinen toimivalta terveyspolitiikassa on määritelty hyvin suppeasti”, Sakslin huomauttaa.

Lähtökohtaisesti kilpailusäännökset sitovat

Suomessa on ollut myös huoli siitä, vaikuttavatko sisämarkkinoiden kilpailusäännökset hyvinvointipalvelujen järjestämiseen. Maija Sakslin pitää kysymystä mielenkiintoisena:

”Kun ajatellaan yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluita, niillä ei ole sinänsä mitään erityisasetmaa unionin sisämarkkinoilla. Kun kunnat ostavat esimerkiksi sosiaalipalveluita yksityisiltä palveluntuottajilta tai järjestöiltä, unionin kilpailulainsäädäntö tulee aika pian sovellettavaksi. Se merkitsee muun muassa avointen tarjouskilpailujen järjestämistä.”

”Mitä enemmän kunnat ostavat palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta, sitä lähemmäksi eurooppalainen vapaa kilpailu ja palveluiden vapaa liikkuvuus tulevat. Jos palvelut on kansallisesti avattu kilpailulle, silloin ei voi syrjiä muiden jäsenvaltioiden yrittäjiä”, Sakslin tiivistää.

”Periaatteessa siis se seikka, että kysymys

on sosiaali- tai terveyspalveluista, ei sulje kilpailulainsäädäntöä pois. Tosin viime aikoina EY-tuomioistuimista, josta uuden perustuslain jälkeen tulee Euroopan unionin tuomioistuimista, on otettu päätöksissään huomioon sosiaalisia ja kansanterveydellisiä näkökohtia. Eli sosiaaliset tai kansanterveydelliset tai

Unionin toimielimet perustuslaillisessa sopimuksessa

Euroopan parlamentti: Koostuu unionin kansalaisten edustajista, jotka valitaan viiden vuoden pituiseksi toimikaudeksi. Toimii unionin lainsäätäjänä yhdessä ministerineuvoston kanssa.

Eurooppa-neuvosto: Eurooppa-neuvostosta (ns. huippukokouksesta) tulee unionin varsinainen toimielin. Se on erillinen toimielin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien muodostamasta ministerineuvostosta. Neljästi vuodessa kokoontuva Eurooppa-neuvosto määrittelee unionin yleiset poliittiset suuntaviivat ja painotukset. Siihen kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja (ns. presidentti) ja komission puheenjohtaja. Eurooppa-neuvosto valitsee puheenjohtajansa kaksi ja puoli vuotta kestäväksi kaudeksi. Puheenjohtaja ei voi hoitaa kansallista tehtävää.

Ministerineuvosto (’neuvosto’): Toimii yhdessä Euroopan parlamentin kanssa lainsäätäjänä ja budjettivallan käyttäjänä. Neuvoston kokoonpano vaihtelee asian mukaan: sosiaalipolitiikasta päättävät jäsenvaltioiden sosiaaliministerit, koulutuspolitiikasta opetusministerit.

Euroopan komissio (’komissio’): Ajaa unionin yleistä etua ja tekee tätä varten tarvittavat aloitteet. Unionin lainsäätämisen järjestyksessä lait annetaan komission ehdotuksesta.

Euroopan unionin tuomioistuin: Euroopan unionin tuomioistuimeen kuuluu unionin tuomioistuin, yleisen oikeusasteen tuomioistuin ja erityistuomioistuinta. Korvaa EY-tuomioistuimen.

muut vastaavat perusteet saattavat olla hyväksyttävistä perusteista poiketa sääntöjen soveltamisesta tai jättää ne kokonaan soveltamatta joissakin tilanteissa.”

Toisaalta ei ole itsestään selvää, voidaanko muista EU-maista tuleville yksityisille palveluntuottajille asettaa tulevaisuudessa kansallisia kriteereitä, kuten sosiaalialalla tärkeinä pidettyjä laatu- ja pätevyysvaatimuksia. Komission laatimassa direktiiviehdotuksessa sisämarkkinoiden palvelukaupasta lähdetään nimittäin siitä, että palvelun tarjoajan lähtömaan lainsäädäntö, valvonta ja muut laatu- ja pätevyyskriteerit riittävät.

”Jäsenvaltiot tosin tyrmäsivät hyvin yksimielisesti komission ehdotuksen, ja se onkin luvannut vetää ehdotuksensa terveyspalvelujen osalta pois. Edelleen ehdotus kuitenkin ilmeisesti koski sosiaalipalveluita. Kansallisten kriteereiden asettaminen palveluille voi siis olla tulevaisuudessa vaikeaa, sillä ne voidaan tulkita kilpailun rajoitteeksi.”

”Jos palveluiden laatu- ja sisältökriteereitä ei voida asettaa kansallisesti, niitä pitäisi pystyä tekemään yhteistyössä unionissa”, Sakslin toteaa.

Kauppapolitiikan uhat

Uusi perustuslaki lisää unionin toimivaltaa kauppapolitiikassa. Sen perusteella unionilla on yksinomainen oikeus solmia jäsenvaltioiden puolesta kansainvälisiä kauppasopimuksia. Perustuslakiproessin aikana kansalaisjärjestöt havahtuivat Suomessa siihen, että unionin kauppapolitiittinen toimivalta saattaa avata sisämarkkinat maailmanlaajuiselle hyvinvointipalvelujen kilpailulle.

”Suomessakin tästä esitettiin erilaisia näkemyksiä: jos kilpailu on vapautettu Euroopan sisällä, miksei sitä voisi vapauttaa maailmanlaajuisesti? Suomessa on muutenkin etenkin sosiaalipalveluissa ruvettu käyttämään yksityistä sektoria hyväksi – eihän meillä enää tukeuduta yksinomaan julkisiin palveluihin.”

”Toisaalta pelättiin, että valta päättää sosiaali-, terveys ja koulutuspalveluista liukuisi kokonaan maailmankauppapolitiikaksi, jolloin yksittäinen jäsenvaltio ei voisi enää vaikuttaa niihin.”

Ranskan aloitteesta sopimuksen kauppapolitiikkaa käsittelevään osaan hyväksyttiin kohta, jonka mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti silloin, kun on kysymys kulttuuri- tai audiovisuaalisten palvelujen kaupasta, jos sopimukset voivat haitata unionin kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta.

Suomi ajoi vastaavaa turvalauseketta sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelujen osalta. Sopimukseen perustuslaista saatiinkin kohta, jonka mukaan neuvoston yksimielisyyttä vaaditaan myös silloin, kun sopi-

mukset voivat vakavasti haitata sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelujen järjestämistä kansallisesti ja estää jäsenvaltioita toteuttamasta vastuutaan niiden tuottamisessa.

”Tässä on siis kaksi kriteeriä – kauppasopimus haittaisi vakavasti palvelujen järjestämistä kansallisesti sekä estäisi jäsenvaltiota toteuttamasta vastuutaan. Kynnys käyttää yksimielistä päätöksentekoa on siis asetettu melko korkealle. Vaakakupissa on painanut enemmän se, että unioni pystyy toimimaan tehokkaasti kauppapoliittisissa suhteissa. On myös arvioitu, että Suomen kokoisen maan on ylipäänsä hyvin vaikea saada tämä kohta käyttöön. Juridisesti täl-

lainen mahdollisuus on nyt kuitenkin olemassa.”

”Lopputulosta arvioitaessa on mietittävä, minkälaista yhteiskuntaa tavoitellaan. Jos ollaan sitä mieltä, että antaa markkinoiden ja kilpailun viedä, lopputulos on hyvä: unioni voi nyt toimia tehokkaasti siihen suuntaan. Jos taas katsotaan, että markkinoinnissa ja yksityistämisen pitää olla jarruja eikä näillä alueilla pitäisi edetä niin vapaasti, tässä on kritiikin paikka.”

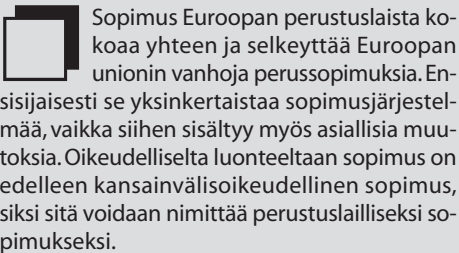
”Jos kauppapoliittisissa sopimuksissa ryhdytään tulevaisuudessa sopimaan sosiaali-, koulutus- ja terveyspalveluista, on aivan mahdollista, että meille tulee amerikkalaisia yliopistoja ja ukrainalaisia vanhusten-

huoltopalveluja. Se on sitten arvottomiskysymys, mitä mieltä tästä ollaan.”

”Palveluiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla ei ehkä pidetä kovin ongelmallisena, koska palveluiden laadun takeena on yhteistä EU-lainsäädäntöä. Maailmankaupassa ei välttämättä ole tällaista yhteistä sääntelyä, jolloin nousee kysymys, miten turvataan potilaan tai asiakkaan asema tai koulutuspalvelun vastaanottajan oikeudet. Siinä mielessä perusoikeuskirja saattaa osoittautua tärkeäksi: siinä on ne perusarvot, joiden mukaan pitää toimia.”

Lea Suoninen-Erhiö

Pelissäännöt selviksi

 Sopimus Euroopan perustuslaista koosta yhteen ja selkeyttää Euroopan unionin vanhoja perussopimuksia. Ensisijaisesti se yksinkertaistaa sopimusjärjestelmää, vaikka siihen sisältyy myös asiallisia muutoksia. Oikeudelliselta luonteeltaan sopimus on edelleen kansainvälisoikeudellinen sopimus, siksi sitä voidaan nimittää perustuslailliseksi sopimukseksi.

Rakenteeltaan sopimus jakautuu neljään osaan. Ensimmäinen osa määrittelee unionin tavoitteet, toimivallan ja toimielimet. Siinä muun muassa luetellaan ne arvot, jotka ovat EU:n perustana. Näitä ovat vapaus, kansanvalta, ihmisarvon kunnioittaminen, tasa-arvo, oikeusvaltio ja vähemmistöjen oikeudet.

Toinen osa on perusoikeuskirja. Se määrittelee sitovasti EU-kansalaisten perusoikeudet ja -vapaudet. Kolmas osa käsittelee unionin sääntöjä eri poliittikalohkoilla, kuten sosiaalipoliitikassa. Sopimuksen neljäs osa sisältää yleiset ja loppumääräykset, joissa kerrotaan muun muassa miten sopimus tulee voimaan ja miten sitä voidaan muuttaa.

Toimivallanjako

Yksi syy laatia perustuslaillinen sopimus oli selkiyttää unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa. Tavoitteena oli ilmaista selkeästi, millä aloilla unioni voi toimia ja millaista toimivalttaa se kullakin alalla käyttää.

Sopimuksessa unionin toimivalta on jaoteltu kolmeen yleiseen toimivaltuuteen: unionin yksinomaiseen toimivaltaan, unionin ja jäsenvaltioiden välillä jaettuun toimivaltaan sekä unionin toimivaltaan tukea ja täydentää jäsenvaltioiden toimia.

Lisäksi erityisluokkinaan pidetään yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhteensovittamista. Jälkimmäinen sisältää myös sosiaalipoliittikan: unio-

nille annetaan oikeus tehdä aloitteita jäsenvaltioiden sosiaalipoliittikkojen yhteensovittamiseksi. Tämä tunnetaan ns. avoimen koordinaation menetelmänä.

Toimivallanjaon peruseriaatteena on se, että unionilla on vain se toimivalta, jonka jäsenvaltiot ovat sille antaneet. Muu kuin unionille luovutettu toimivalta kuuluu jäsenvaltioille.

Unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako muuttuu sisällöllisesti joissakin asioissa, mutta sosiaalipoliitikassa muutokset ovat vähäisiä. Sosiaalipoliitikasta päätetään edelleen enimmäkseen kansallisesti.

Sen sijaan unionin toimivalta lisääntyy kauppapoliittikan alalla. Se ulottuu muun muassa palveluihin. Unioni saa valtuuden neuvotella näistä asioista EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Tämä taas saattaa rajoittaa kansallista päätösvaltaa hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Suomen aloitteesta sopimukseen tosin lisättiin turvalauseke, jonka on tarkoitus estää kauppasopimusten mahdollisesti tuomat uhat Suomen hyvinvointipalveluille.

Toissijaisuusperiaatteen valvonta kansallisille parlamenteille

Sopimuksessa on täsmennetty Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon peruseriaatteita, kuten toissijaisuusperiaatetta.

Toissijaisuusperiaatteen tarkoituksena on, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä ihmisiä. Unionin toimiin ryhdytään vasta, kun kansalliset, alueelliset tai paikalliset toimet eivät ole riittäviä. Toissijaisuusperiaate koskee aloja, jotka eivät kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Monet sosiaalipoliittiset asiat ovat tällaisia.

Perustuslakineuvotteluissa päädyttiin yksimielisyyteen siitä, että toissijaisuusperiaate on poliittinen periaate ja siksi sitä on myös valvottava poliittisesti. Kansalliset parlamentit voivat tehdä huomautuksia komissiolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle, jos unioni ryhtyy toi-

miin, jotka niiden mielestä ylittävät toissijaisuusperiaatteen ja jotka pitäisi jättää kansalliseen päätösvaltaan.

Direktiivistä eurooppapuitelaki

Uudessa sopimuksessa pääperiaate on, että EU:n toimivaltaan kuuluvista asioista päättävät jäsenvaltioiden hallitusten edustajista muodostuva neuvosto sekä Euroopan parlamentti tasa-arvoisina lainsäätäjinä. Käytännössä tämä ns. yhteispäätösmenettely merkitsee sitä, että parlamentilla on veto-oikeus ministerineuvoston päätöksiin ja näin sen asema vahvistuu unionin lainsäätäjänä.

Samalla perustuslaillinen sopimus laajentaa huomattavasti niiden kysymysten alaa, joilla neuvosto tekee päätöksensä määränemmistöllä yksimielisen päätöksenteon asemesta.

Sopimus muuttaa myös unionin säädösten nimeä. Nykyisin käytössä olevista säädöstyypeistä asetusta on vastaisuudessa nimitään eurooppalaki ja direktiivi eurooppapuitelaki.

Sopimus ratifioitava kaikissa jäsenvaltioissa

Unionin jäsenvaltioiden päämiesten on määrä virallisesti allekirjoittaa sopimus Euroopan perustuslaista Roomassa 29. lokakuuta 2004. Teksti on tämän jälkeen vielä hyväksyttävä kaikissa allekirjoittajamaissa. Kukin jäsenvaltio ratifioi sen oman valtiosääntönsä edellyttämällä tavalla, kansanäänestyksellä tai kansallisten parlamenttien hyväksymällä.

Perustuslaillinen sopimus korvaa unionin nykyiset perussopimukset. Se tulee voimaan aikaisintaan marraskuussa 2006, jos kaikki 25 jäsenvaltiota ovat ratifioineet sen siihen mennessä.

Lea Suoninen-Erhiö

Tietoa Euroopan perustuslaillisesta sopimuksista ja muun muassa sen epävirallinen suomenkielinen toisinto ulkoministeriön Eurooppa-tiedotuksen sivuilla:

www.eurooppa-tiedotus.fi/