

EUROOPAN PARLAMENTTI

1999



2004

Istuntoasiakirja

LOPULLINEN
A5-0133/2002

24. huhtikuuta 2002

MIETINTÖ

Toimivallan jako Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä
(2001/2024(INI))

Perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta

Esittelijä: Alain Lamassoure

SISÄLTÖ

	Sivu
ASIAN KÄSITTELY	4
PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS	6
PERUSTELUT	14
VÄHEMMISTÖÖN JÄÄNYT MIELIPIDE.....	26
ULKOASIOIDEN, IHMISOIKEUKSIEN SEKÄ YHTEISEN TURVALLISUUDEN JA PUOLUSTUSPOLITIIKAN VALIOKUNNAN LAUSUNTO	27
TALOUS- JA RAHA-ASIOIDEN VALIOKUNNAN LAUSUNTO.....	31
OIKEUDELLISTEN JA SISÄMARKKINA-ASIOIDEN VALIOKUNNAN LAUSUNTO .	34
ALUEPOLITIikka-, LIIKENNE- JA MATKAILUVALIOKUNNAN LAUSUNTO	39

ASIAN KÄSITTELY

Parlamentin puhemies ilmoitti 15. maaliskuuta 2001 pidetyssä istunnossa, että perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioden valiokunnalle on annettu lupa laatia työjärjestyksen 163 artiklan mukaisesti valiokunta-aloitteinen mietintö toimivallan jaosta Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä.

Parlamentin puhemies ilmoitti istunnoissa 31. toukokuuta, 11. huhtikuuta 2002, 3. toukokuuta 2001 ja 14. kesäkuuta 2001 pyytäneensä lausuntoa myös ulkoasioiden, ihmisoikeuksien sekä yhteisen turvallisuuden ja puolustuspolitiikan valiokunnalta, talous- ja raha-asioiden valiokunnalta, oikeudellisten ja sisämarkkina-asioiden valiokunnalta ja aluepolitiikka-, liikenne- ja matkailuvaliokunnalta.

Perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioden valiokunta oli nimittänyt 24. tammikuuta 2001 pitämässään kokouksessa esittelijäksi Alain Lamassouren.

Valiokunta käsittelee työasiakirjaa ja mietintöluonnosta kokouksissaan 6. maaliskuuta 2001, 9. huhtikuuta 2001, 11. heinäkuuta 2001, 12. syyskuuta 2001, 18. joulukuuta 2001, 22. tammikuuta 2002, 20. helmikuuta 2002, 26. maaliskuuta 2002 ja 17. ja 18. huhtikuuta 2002.

Viimeksi mainitussa kokouksessa se hyväksyi päätöslauselmaesityksen äänin 21 puolesta, 2 vastaan ja 6 tyhjää.

Päätöslauselmaesityksestä äänestettiin nimenhuutoäänestyksenä. Tulos oli seuraava:

– äänestivät puolesta: Giorgio Napolitano (puheenjohtaja), Jo Leinen (varapuheenjohtaja), Ursula Schleicher (varapuheenjohtaja), Alain Lamassoure (esittelijä), Teresa Almeida Garrett, Margrietus J. van den Berg (Dimitris Tsatsosin puolesta), Guido Bodrato (Luigi Ciriaco De Mitan puolesta), Elmar Brok (The Lord Inglewoodin puolesta), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Paolo Costa, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Hanja Maij-Weggen, Luís Marinho, Iñigo Méndez de Vigo, Jacques F. Poos (Enrique Barón Crespon puolesta) ja Reinhard Rack (Antonio Tajanin puolesta);

– äänestivät vastaan: Georges Berthu ja Daniel J. Hannan;

– äänestivät tyhjää: Jean-Maurice Dehousse, Monica Frassoni, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Neil McCormick (Johannes Voggenhuberin puolesta) ja Gérard Onesta ja José Ribeiro e Castro (Mariotto Segnin puolesta).

Äänestettäessä koko tekstistä Georges Berthu ilmoitti aikovansa antaa liittää perusteluihin työjärjestyksen 161 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun vähemmistöön jääneen mielipiteen.

Ulkoasioiden, ihmisoikeuksien sekä yhteisen turvallisuuden ja puolustuspolitiikan valiokunnan, talous- ja raha-asioiden valiokunnan, oikeudellisten ja sisämarkkina-asioiden valiokunnan ja aluepolitiikka-, liikenne- ja matkailuvaliokunnan lausunnot ovat tämän mietinnön liitteenä.

Mietintö jätettiin käsiteltäväksi 24. huhtikuuta 2002.

Tarkistusten jättämisen määräaika ilmoitetaan sen istuntojakson esityslistaluonnoksessa, jonka aikana mietintöä käsitellään.

PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

Euroopan parlamentin päätöslauselma toimivallan jaosta Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä (2001/2024(INI))

Euroopan parlamentti, joka

- ottaa huomioon Nizzassa 26. helmikuuta 2001 allekirjoitetun perussopimuksen ja erityisesti julistuksen nro 23 unionin tulevaisuudesta,
 - ottaa huomioon Laekenissa 15. joulukuuta 2001 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston julistuksen Euroopan unionin tulevaisuudesta¹,
 - ottaa huomioon jäsenvaltioiden alueelliset järjestelyt, joista säädetään kunkin valtion perustuslaissa,
 - ottaa huomioon toissijaisuusperiaatteesta 12. heinäkuuta 1990 antamansa päätöslauselman²,
 - ottaa huomioon ehdotuksista hallitustenväliselle konferenssille 13. huhtikuuta 2000 antamansa päätöslauselman³,
 - ottaa huomioon Nizzan sopimuksesta ja Euroopan unionin tulevaisuudesta 31. toukokuuta 2001 antamansa päätöslauselman⁴,
 - ottaa huomioon perustuslakiprosessista ja Euroopan unionin tulevaisuudesta 29. marraskuuta 2001 antamansa päätöslauselman⁵,
 - ottaa huomioon alueiden komitean 13. maaliskuuta 2002 antaman lausunnon aiheesta "Euroopan parlamentin mietintöluonnos: Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan rajaaminen"⁶,
 - ottaa huomioon työjärjestyksen 163 artiklan,
 - ottaa huomioon perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan mietinnön sekä ulkoasioiden, ihmisoikeuksien sekä yhteisen turvallisuuden ja puolustuspoliittikan valiokunnan, talous- ja raha-asioiden valiokunnan, oikeudellisten ja sisämarkkina-asioiden valiokunnan ja aluepolitiikka-, liikenne- ja matkailuvaliokunnan lausunnot (A5-0133/2002),
- A. toteaa, että perussopimuksissa vahvistettua nykyistä toimivallan jakoa luonnehtii tavoitteiden, asiallisen toimivallan ja muodollisen toimivallan monitahoinen yhteenkietoutuminen ('Politikverflechtung'), neljän perussopimuksen ja kahden itsenäisen

¹ Puheenjohtajan päätelmät – liite I.

² EYVL C 231, 17.9.1990, s. 163.

³ EYVL C 40, 7.2.2001, s. 409.

⁴ Hyväksytyt tekstit, kohta 4.

⁵ Hyväksytyt tekstit, kohta 19.

⁶ Alueiden komitea 466/2001 lopullinen.

kokonaisuuden (unioni ja yhteisö) rinnakkaiselo, oikeusvaikutuksiltaan vaihtelevien ja kyseenalaistenkin sääntelyvälineiden ylenpalttisuus sekä todellisen normihierarkian puuttuminen,

- B. toteaa, että tilanne on puoli vuosisataa kestäneen kehityksen tulosta ja että tuona aikana toimielimet, jotka luotiin pientä yhteisöä varten ja joiden päämäärät olivat pääosin taloudellisia, ovat joutuneet mukautumaan eri laajentumisiin sekä yhä poliittisempien tehtävien antamiseen unionille,
- C. ottaa huomioon, että Maastrichtin sopimuksella käyttöön otetut ja Amsterdamin sopimuksessa täsmennetyt toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet eivät vielä ole riittäneet selvittämään tapauskohtaisesti unionin ja jäsenvaltioiden roolia,
- D. toteaa, että Nizzan sopimuksen jälkeen järjestetyt mielipidetutkimukset ja keskustelut ovat osoittaneet, että kansalaisten unioniin kohdistamat odotukset ja unionin tosiasiallisesti käsittelemät ongelmat eivät kohtaa; ottaa huomioon jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus ja kustannus-hyötysuhteen merkitys kansalaisille,
- E. katsoo, että jäsenvaltioilla on oltava yleinen toimivalta ja unionilla vain perustuslaissa määritelty erityistoimivalta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti,
- F. ottaa huomioon, että useimmissa jäsenvaltioissa tai federatiivisissa organismeissa joko yhteisön tasolla tai jäsenvaltiossa käytetty yksinomainen toimivalta on antamassa tilaa yhä useammin jaetulle toimivallalle toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti,
- G. katsoo, että yhteisön toiminta on oikeutettua vain, jos se täyttää vähintään seuraavat kolme kriteeriä:
- suunniteltu toiminta-ala ulottuu laajemmalle kuin yhteen jäsenvaltioon, ja toiminnasta aiheutuisi epäasianmukaisia riskejä (vääristymiä tai epätasapainoa) yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle, jollei sitä toteutettaisi yhteisön tasolla (asianmukaisen alueen kriteeri)
 - suunnitellusta yhteisön tason toiminnasta saataisiin huomattavia tehokkuuteen ja mittakaavaetuihin liittyviä synergiaetuja verrattuna vastaavaan toimintaan, joka toteutettaisiin erikseen jokaisessa jäsenvaltiossa (synergiakriteeri)
 - suunniteltuun toimintaan liittyy solidaarisuus- tai koheesioulottuvuus, jota ei kehityserojen vuoksi pystytä tyydyttävästi saavuttamaan kussakin jäsenvaltiossa yksinään (solidaarisuuskriteeri),
- H. katsoo, että tätä nykyä niin hallitustenvälisten kuin yhteisön menettelyjen luonne sekä päätöksentekoon liittyvät yksityiskohdat – yksimielisyys tai määräenemmistö – määräävät tosiasiallisesti toimivallan jakautumisen unionin ja jäsenvaltioiden kesken ja että hallitustenvälisten menettelyjen lamaannuttava vaikutus ja yksimielisyyttä edellyttävät päätökset säilyttävät epäoikeutetusti jäsenvaltioilla toimivaltaa, joka on perussopimuksissa teoriassa myönnetty unionille,

- I. toteaa, että perussopimukseen kirjatut määräykset, jotka koskevat unionin ja jäsenvaltioiden keskinäistä tehtävienjakoa ulkopoliitiikan alalla ja joita on noudatettu 30 vuotta, eivät ole antaneet unionille tilaisuutta esiintyä itsenäisenä toimijana kansainvälisellä näyttämöllä, kuten Lähi-idän kriisi hyvin osoittaa,
- J. ottaa huomioon, että kaikilla jaetun toimivallan aloilla EU:n toimien voimakkuus riippuu perustamissopimuksen määräysten lisäksi jäsenvaltioista itsestään sen mukaan, miten ne osallistuvat neuvoston kautta unionin päätöksentekomenettelyihin,
- K. ottaa huomioon nykyisissä perussopimuksissa vahvistettujen muodollisen toimivallan puitteiden jäykkyyden, jota on lieventänyt ainoastaan mahdollisuus käyttää EY:n perustamissopimuksen 308 a artiklaa; ottaa huomioon, että kyseinen artikla onkin yli 700:n yhteisön säädöksen oikeusperusta, joskin näiden säädösten määrä on viime vuosina huomattavasti pienentynyt,
- L. ottaa huomioon toimivallan jaon noudattamiseen liittyvien institutionaalisten takeiden riittämättömyyden,
- M. katsoo, että toimivaltajärjestelmän on oltava kehityskykyinen ja voitava mukautua mahdollisiin tuleviin sosiaalisiin, taloudellisiin ja poliittisiin muutoksiin,
- N. katsoo, että unioni on joka tapauksessa ainutlaatuinen ja innovatiivinen institutionaalinen alue, jolle on luonteenomaista jaettu toimivalta ja vastuu,
- O. ottaa huomioon, että alueellinen ja toimivaltuuksia koskeva jako on toteutettu eri jäsenvaltioissa eri tavoin,
- P. panee merkille, että viime vuosikymmenten aikana useat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet menestyksellisesti hallinnon hajauttamisuudistuksia, joiden ansiosta päästään lähemmäksi kansalaisia ja voidaan harjoittaa alueiden välistä hedelmällistä kilpailua,
- Q. ottaa huomioon, että lähes puolessa jäsenvaltioista on nykyään alueellisia yhteisöjä, joilla on lainsäädäntävaltaa, ja että niissä yhteisön lainsäädännön saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä riippuu joissakin tapauksissa alueellisista viranomaisista; ottaa huomioon, että yhteisön ohjelmien hallinto riippuu kuitenkin vähintään yhtä paljon alueista ja kunnista kuin keskushallinnosta, ja toteaa, että tämän vuoksi unionin perusteksteissä on vastaisuudessa otettava huomioon näiden erityisten kumppanien rooli, jonka on osaltaan lisättävä yhteisön politiikan tehokkuutta ja edistettävä kansalaisten osallistumista Euroopan yhdentymiskehitykseen,
- R. katsoo kuitenkin, että jäsenvaltioiden tehtävä on perustuslakiensa puitteissa edistää alueiden asianmukaista osallistumista kunkin maan päätöksentekoprosesseihin ja edustukseen Eurooppaa koskevissa asioissa, unohtamatta kuntien ehdottoman tärkeää roolia tällä alalla,
- S. ottaa huomioon, että Laekenin julistuksessa valmistelukuntaa kehoitetaan käsittelemään toimivaltaa ja toissijaisuusperiaatetta koskevia kysymyksiä ensisijaisina asioina,

Unionin toimivalta perustuslaillisissa puitteissa

1. katsoo, että on tullut aika saattaa unionin ja jäsenvaltioiden keskinäinen toimivallan jako ajan tasalle toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen perusteella ja yhteisön historian opetukset, ehdokasvaltioiden näkemykset, jotta otetaan huomioon kansalaisten odotukset;
2. toivoo, että toimivallan uusjako osaltaan selventää poliittisia vastuukysymyksiä ja lujittaa näin eurooppalaista demokratiaa;
3. toistaa vetoomuksensa, että unionille laadittaisiin kaikille sen kansalaisille osoitettu perustuslaki; katsoo, että siitä olisi tehtävä uusi perustava sopimus, jossa eri perussopimukset yhdistetään yhdeksi tekstiksi ja jossa on vain yksi itsenäinen kokonaisuus, yksinomaisen ja kattavan oikeudellisen henkilöllisyyden omaava unioni;
4. katsoo, että perustuslakimenettelyn yhteydessä unionin toimivallan esittely on uudistettava riittävän selkeäksi, jotta kaikki kansalaiset ymmärtävät sen;
5. palauttaa tässä yhteydessä mieliin vaatimuksensa toisen ja kolmannen pilarin asioiden yhteisöllistämisestä, jotta voidaan vahvistaa demokraattista legitimitettä ja varmistaa parlamentaarinen ja juridinen valvonta;
6. katsoo, että tämän toiminnan tavoitteena on oltava unionin taloudellisen ja poliittisen yhdentymisen välinen tasapaino;
7. katsoo, että perustamissopimuksen johdanto-osaa on täydennettävä viittauksilla eurooppalaiseen yhteiskuntamalliin ja Euroopan rooliin rauhan, vakauden ja kansainvälisen oikeuden maailmassa;
8. pitää tarpeellisena erottaa selvästi toisistaan unionin yleiset tavoitteet ja sen toimivalta, joka määritellään asiakohtaisesti; pyytää laatimaan pelkistetyn luettelon eri alojen toimivallasta, jossa kussakin otsakkeessa on mainittu vain kyseinen toiminta-alue sekä erityiset tavoitteet, joihin unionin toiminnalla ja sen tarkoitusta varten käyttöön ottamalla keinoilla pyritään;
9. katsoo, että unionille annettujen toimivaltuuksien käyttämistapoihin liittyvien nykyisten perussopimusten määräysten sisältämät muut kuin olennaiset yksityiskohdat olisi siirrettävä toiseen osastoon, jota voidaan tarkistaa yksinkertaista menettelyä noudattaen;

Toimivallan täytäntöönpano

10. pitää keskeisen tärkeänä
 - määritellä tulevassa eurooppalaisessa perustuslaissa toimivallan jaon, tasapainon ja yhteistyön periaatteiden mukaisesti itsenäinen lainsäädäntätehtävä, toimeenpanotehtävä ja tuomiovallan tehtävä
 - määrätä perustuslaissa velvollisuus noudattaa toissijaisuusperiaatetta
 - toteuttaa tehokas normihierarkia;
11. katsoo, että molempien lainsäätäjien, Euroopan parlamentin ja neuvoston, jotka tekevät poliittiset valinnat, on hyväksyttävä oikeusnormi – yhteisön "laki"; katsoo, että

soveltamistehtävä, jonka puitteet vahvistetaan laissa, kuuluu sen sijaan toimeenpanovallan käyttäjälle eli tapauksen mukaan komissiolle, unionin erillisvirastolle, jäsenvaltioille tai, jäsenvaltioiden perustuslakien mukaisesti, alueellisille yhteisöille;

12. pitää tarpeellisenä muuttaa perustamissopimuksen sanamuotoa, jotta toimeenpanovallan käyttäjän ja lainsäädäntävallan käyttäjän tehtävät voidaan erottaa selvemmin toisistaan;
13. katsoo, että luettelo unionin oikeussäännösmuodoista ja muista toimintamahdollisuuksista on ehdottomasti kirjattava EY:n perustamissopimuksen 249 artiklan uuteen versioon sekä omana artiklanaan esitettävään erilliseen kattavaan luetteloon;
14. palauttaa mieliin, että unionin poliittinen malli perustuu tällä hetkellä kahteen peruspiirteeseen: unionilla on vain pieni määrä hallintopalveluja, ainakin sisäisen politiikan alalla, ja se luottaa niiden osalta jäsenvaltioihin (komissio valvoo jäsenvaltioiden velvollisuutta soveltaa hyväksyttyä politiikkaa), ja pääasiallinen valta talousarvio- ja veroasioissa on myös kansallisella tasolla;

Toimivallan yleiset puitteet

15. ehdottaa, että toimivalta jaetaan kolmeen lajiin: valtioiden periaatteellinen toimivalta, unionille myönnetty toimivalta ja jaettu toimivalta; pitäen mielessä, että jotkut toimet voidaan yksinkertaisesti kieltää ("kielteinen toimivalta");
16. katsoo, että unionilla on toimivaltansa puitteissa oltava mahdollisuuksia joustaa toimintamuotoa valittaessa sen välttämättömyydestä riippuen: oikeudellinen normi, suositus, taloudellinen tuki jne.;

Jäsenvaltioiden periaatteellinen toimivalta

17. katsoo, ettei ole tarpeen laatia luetteloa aloista, joilla jäsenvaltioilla on yksinomainen toimivalta, vaan pikemminkin olisi pidettävä periaatteena oletusta jäsenvaltion toimivallasta, ellei perustavassa tekstissä toisin määrätä;

Unionin oma toimivalta

18. katsoo, että unionin omaan toimivaltaan kuuluvilla aloilla jäsenvaltiot voivat toimia vain unionin määrittelemien ehdoin ja sen asettamissa rajoissa;
19. katsoo, että unionilla on oltava omaa toimivaltaa vain vähän ja että siihen pitää kuulua nykykäytännön mukaisesti tullipolitiikka, taloudelliset ulkosuhteet, sisämarkkinoiden oikeusperusta, mukaan lukien "neljä vapautta" ja rahoituspalvelut, kilpailupolitiikka, rakenne- ja koheesiopolitiikka, assosiaatiosopimukset sekä euroalueella rahapolitiikka;
20. haluaa kuitenkin lisätä näihin yhteisen ulko- ja puolustuspolitiikan määrittelemisen ja toteuttamisen, vapauteen ja turvallisuuteen perustuvan alueen oikeusperustan ja unionin talousarvion rahoittamisen;

Jaettu toimivalta

21. katsoo, että jaettu toimivalta koskee kolmenlaisia aloja: niitä joilla unioni asettaa yleiset säännöt, niitä joilla unioni toimii vain täydentävästi, niitä joilla se koordinoi jäsenvaltioiden politiikkaa;
22. katsoo, että jaetun toimivallan alalla unionin on vahvistettava yleiset säännöt kahteen asialuokkaan kuuluvissa asioissa:
 - yhtenäisaluetta täydentävät tai siihen läheisesti liittyvät politiikat: kuluttajansuoja, maatalous, kalatalous, liikenne, Euroopan laajuiset verkot, ympäristö, tutkimus ja teknologinen kehittäminen, energia, sosiaali- ja työllisyyspolitiikka, maahanmuuttopolitiikka ja muut henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät politiikanalat, naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen, meren takaisten maiden ja alueiden assosiointi, kehitysyhteistyö ja tietyt yhtenäismarkkinoihin liittyvään verotukseen kuuluvat alat;
 - ulkopolitiikan sekä sisäisen ja ulkoisen puolustus- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamiseen liittyvät asiat niiltä osin kuin ne ovat luonteeltaan valtioiden rajat ylittäviä;
23. katsoo, että tällä jaetun toimivallan alalla yhteisön säännökset ovat oikeutettuja vain silloin, kun unionin edut ovat kyseessä; katsoo, että niiden on vahvistettava suuntaviivat, yleiset periaatteet, ja tavoitteet, kun taas jäsenvaltioiden tehtäväksi jää niiden saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudattaen; katsoo, että yhteisön säännösten pitää pyrkiä yhdenmukaisuuteen vain, jos yhtäläiset oikeudet tai oikeudenmukainen kilpailu ovat selvästi vaarassa;
24. katsoo lisäksi, että jäsenvaltioiden on jatkossakin voitava säätää lakeja näillä aloilla, kun unioni ei ole vielä käyttänyt etuoikeuttaan;
25. katsoo, että muilla aloilla on määrättävä selkeästi, että unioni ei voi puuttua asioihin kuin täydentääkseen jäsenvaltioiden toimintaa ja että jäsenvaltioilla on yleisten säädösten toimivalta; katsoo, että näin on jo yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen, nuorison, väestönsuojelun, kulttuurin, urheilun, terveydenhuollon, teollisuuden ja matkailun alalla ja että niihin voitaisiin lisätä siviili- ja kauppaoikeudelliset sopimukset;
26. katsoo, että unionilla on myös toimivaltaa ja joissakin tapauksissa oikeudellisia velvoitteita koordinoida politiikkoja, jotka kuuluvat erottamattomasti jäsenvaltioiden toimivaltaan; katsoo, että tähän toimivaltaan kuuluu talousarvio- ja veropolitiikan pakollinen koordinointi talous- ja rahaliiton puitteissa sekä työllisyyspolitiikan koordinointi unionin tavoitteiden saavuttamiseksi paremmin;
27. suosittaa koordinoinnin tehokkuuden vuoksi, että otetaan käyttöön uusia menettelyjä, jotka eroavat unionin yleisiin säädöksiin liittyvistä menettelyistä ja jotka joissa ovat mukana kaikki yhteisön toimielimet;

28. pitää tarpeellisenä lujittaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita; ehdottaa tätä varten, että yksi komission jäsenistä olisi vastuussa sen tarkastelusta, ovatko komission ehdottamat tekstit sopusoinnussa toissijaisuusperiaatteen kanssa;
29. epäilee, että kansallisten politiikkojen "avoin koordinointi" johtaa taas poliittisen vastuun katoamiseen; vaatii, että tähän menettelyyn liitetään todellinen parlamentaarinen valvonta;
30. katsoo, että unionin käyttäessä toimivaltaansa, olipa se yksinomaista toimivaltaa, jaettua toimivaltaa, täydentävää toimivaltaa tai koordinoittoa toimivaltaa, sen pyrkimyksiä ei pitäisi tehdä tyhjiksi lamaannuttavilla menettelyillä (aloiteoikeuden puuttuminen, päätöksenteon yksimielisyys, ratifiointi jäsenvaltioissa) tai epädemokraattisilla menettelyillä (parlamentin todellisten osallistumismahdollisuuksien puuttuminen tai tuomioistuinten suorittaman valvonnan puuttuminen), mutta myöntää kuitenkin, että tiettyä toimivaltaa, etenkin koordinoittoa toimivaltaa ja omien varojen järjestelmään liittyvää toimivaltaa, on käytettävä sellaisia erityisiä menettelyjä soveltaen, joissa ovat tiiviisti mukana jäsenvaltioiden parlamentit tai niiden edustajat;

Järjestelmän kehittyminen

31. pitää välttämättömänä antaa tulevaa kehitystä koskeva lauseke, jotta välttyään toimivallan jakoa koskevan järjestelmän kangistamiselta tiettyyn muotoon; pitää tältä osin tarpeellisenä säilyttää nykyistä EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan mukaista järjestelyä vastaava mahdollisuus, jonka täytäntöönpano voisi kuitenkin olla vain poikkeusluonteista; toteaa, että tämänkaltaisen väline vaikuttaa kahteen suuntaan: sen ansiosta olisi myös mahdollista palauttaa toimivalta jäsenvaltioille, kun yhteisön toimien tarvetta ei enää olisi; toivoo, että Euroopan parlamentti osallistuu päätökseen;
32. ehdottaa, että unionin kansalaisille taataan, että toimivallan siirto tehdään talousarvion avoimuutta noudattaen ja tilintarkastustuomioistuimen valvonnassa, jotta voidaan torjua mahdollisuus, että tällaisessa tapauksessa jouduttaisiin läpikäymään kaksinkertainen byrokratia unionin ja jäsenvaltion välillä;
33. ehdottaa, että toimivalta-alojen ryhmittelyä tarkasteltaisiin kokonaisuudessaan uudelleen 10 vuoden kuluttua sen hyväksymisestä;

Alueellisten yhteisöjen asema

34. katsoo, että sisäinen alueellinen organisaatio ja toimivallan jako kunkin jäsenvaltion sisällä riippuu yksinomaan jäsenvaltioiden päätöksistä; toteaa myös, että alueiden ja joissakin tapauksissa muiden alueellisten yhteisöjen kasvava merkitys liittyy nykyään unionin politiikkojen täytäntöönpanoon erityisesti tapauksissa, joissa alueet käyttävät lainsäädäntävaltaa;
35. toivoo näin ollen, että unioni olisi avoin jäsenvaltioiden ehdotuksille, joilla pyritään liittämään alueelliset yhteisöt paremmin yhteisön normien valmisteluun ja tarvittaessa saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä erilaisia jäsenvaltioiden perustuslakeja kunnioittaen; pyytää perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokuntaa laatimaan erityisen mietinnön kyseisestä aiheesta ottaen huomioon alueiden komitean lausunnon;

36. aikoo sisällyttää työjärjestykseensä tarvittavat määräykset, jotta lainsäädäntövaltaa käyttävät alueelliset parlamentit voivat olla säännöllisesti mukana koskevista kysymyksistä vastaavan valiokunnan työssä, ottaen mallia käytännöstä, josta on jo saatu hyviä tuloksia;

Oikeudelliset takeet

37. katsoo, että yhteisöjen tuomioistuin on monessa suhteessa unionin perustuslakituoimioistuin;

38. ehdottaa, että yhteisöjen tuomioistuimeen perustetaan tätä varten jaosto perustuslaki- ja perusoikeuskysymyksiä varten;

39. ehdottaa, että otetaan käyttöön täydentävä kanne, joka voidaan nostaa ennen oikeusnormin voimaantuloa ja sen soveltamisen lykkäämiseksi; ehdottaa, että kanteeseen liittyisivät seuraavat ominaisuudet:

- sen voisivat nostaa komissio tai neuvoston tai Euroopan parlamentin huomattava vähemmistö;
- menettely pitäisi aloittaa kuukauden kuluessa oikeusnormin hyväksymisestä ja myös tuomioistuimen olisi ratkaistava kanne kuukauden määräajassa;
- tässä menettelyssä ainoa mahdollinen kanneperuste olisi toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen noudattamatta jättämistä koskeva toimivaltakiista;

40. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle, komissiolle ja alueiden komitealle sekä Euroopan tulevaisuutta käsittelevälle valmistelukunnalle.

PERUSTELUT

Esittelijän laatiman ensimmäisen työasiakirjan tarkastelun jälkeen ja perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan sisäisten keskustelujen, valiokunnan järjestämien kuulemistilaisuuksien, jäsenvaltioissa Nizzan Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen järjestettyjen "yleisten keskustelujen" ensimmäisten johtopäätösten sekä Laekenin Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmien jälkeen on voitu hahmotella ensimmäiset suuntaviivat asiasta. Alueiden komitealta on kuitenkin vielä saatava parlamentin virallisesti pyytämä lausunto. (I)

Tässä tilanteessa mietinnössä ehdotetaan parlamentille, että se hyväksyy pääasialliset suuntaviivat valmistelukunnan töiden selkeyttämiseksi asiassa. (II)

I – VAHVISTETUT SUUNTAVIIVAT

1. Perussopimusten artiklojen nykyinen sanamuoto toimivallan jakamisesta ei ole tyydyttävä.

Artiklat on kirjoitettu eri aikakausina ja erilaisten diplomaattisten kompromissien tuloksena, eikä niissä tyydytä vain toimivallan jakamiseen vaan annetaan usein täsmällisiä ohjeita poliittisestakin sisällöstä (ks. esim. ympäristöpolitiikka, jota koskee EY:n perustamissopimuksen XIX osasto). Näissä ohjeissa, joiden kaltaisia ei perustekstissä tavallisesti anneta, voidaan jopa kieltää unionia pyrkimästä tietyillä aloilla minkäänlaiseen kansallisten politiikkojen yhdenmukaistamiseen (esim. yleissivistävä ja ammatillinen koulutus sekä kulttuuri).

Lisäksi perussopimuksissa annetaan samanaikaisesti *alakohtaisen* (tulli, maatalous, liikenne jne.) toimivallan ja *tavoitteisiin perustuvan* (esim. yhteismarkkinoita koskevan 94 artiklan yleinen määräys) toimivallan määritelmät. Asiaa mutkistaa entisestään se, että tietyt tavoitteet on asetettu jäsenvaltioiden eikä suoraan unionin saavutettavaksi (ks. 141 artikla miesten ja naisten samapalkkaisuudesta). Toisissa tapauksissa yhteisön toiminta riippuu siitä, mitä jäsenvaltiot ensin tekevät (47 artiklan 3 kohta lääketieteeseen liittyvistä ammateista).

Kokonaiskuva ei ole pelkästään turhan monimutkainen, vaan se on myös liian jäykkä. Tätä on voitu korjata vain turvautumalla hyvin usein yleiseen lausekkeeseen, jolla laajennetaan yhteisön toimien soveltamisalaa, toisin sanoen 308 artiklaan, jota on käytetty lähes 700:n yhteisön tekstin oikeusperustana.

Tulos ei ole tyydyttävä päättäjien kannalta eikä varsinkaan kansalaisten ja heidän kansallisten edustajiensa kannalta. On totta, että Maastrichtin sopimuksesta alkaen ja Euroopan parlamentin ehdotuksesta (Giscard d'Estaingin mietintö vuodelta 1990) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet otettiin käyttöön yhteisön kaikkien toimielinten toimissa ja että unionin lainsäädäntä on kiistämättä vähentynyt. Vuonna 1995 Euroopan komissio esitti 71 direktiiviehdotusta ja 290 asetusehdotusta ja vuonna 2000 48 direktiiviehdotusta ja 193 asetusehdotusta. Mutta onko kukaan tästä tietoinen? Kansalliset parlamentit, alueellisilla vaaleilla valitut edustajat ja jopa suuri yleisökin luulevat, että "EU" vaikuttaa yhä enemmän ja liian paljon jokapäiväisen elämän yksityiskohtiin, vaikka tuntuu heistä voimattomalta kansainvälisellä näyttämöllä, jossa sen toimet vaikuttaisivat oikeutetummilta.

Näin ollen asiaa olisi selvennettävä laatimalla artiklojen sanamuoto uudelleen tavalla, joka perustuu demokraattisen perustuslain eikä enää diplomaattisen toiminnan henkeen. Tämä on sitäkin tärkeämpää, kun otetaan huomioon, että nykyään suuri yleisö tukee laajalti konstitutionaalista lähestymistapaa, jota parlamentti suosittelee painokkaasti Duhamelin mietinnön pohjalta, ja että jäsenvaltioiden hallituksistakin suurin osa sen hyväksyy.

2. Pelkän selventämisen lisäksi tarvitaan todellista ajantasaistamista.

On tullut aika hyödyntää 40 vuoden aikana yhteisöelämästä saatua kokemusta ja ennen kaikkea ottaa huomioon Euroopan tason uusien toimijoiden mielipide. Näitä uusia toimijoita ovat omaa lainsäädäntävaltaa käyttävät alueet, joita on nykyisin noin puolessa jäsenvaltioista, ehdokasvaltiot, joiden odotukset unionia kohtaan poikkeavat joskus meidän odotuksistamme, sekä lopuksi ja tärkeimpänä suuri yleisö. Vuosi sitten aloitettu yleinen keskustelu on vahvistanut Eurobarometrin tiedot, joiden mukaan EU, jonka keskipisteenä ovat Bryssel, Strasbourg ja Luxemburg, ei aina ole sitä, mitä kansalaiset odottavat.

Ajantasaistamisen on lähdeittävä olemassaolevasta tilanteesta ja saadusta valtavasta kokemuksesta, ei täysin tyhjästä. Edes kaikkein vapaamielisimmät eivät kuvittele purkavansa yhtenäisalueen oikeudellista kehystä, jonka periaate on yhtä lailla Margaret Thatcherin kuin Jacques Delorsin ansiota. Ajantasaistaminen on hoidettava rohkeasti ja on huolehdittava yhteisön *hengen* kehittämisestä eikä niinkään tuon viehättävän *acquis*-sanon pyhittämisestä, mikä merkitsisi vain vallitsevan tilan ylivaroista säilyttämistä.

3. Olivatpa selkeyttämispyrkimykset millaisia tahansa, unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon "harmaa alue" on huomattava, jopa hallitseva. On siis **täsmennettävä harmaan alueen toimivallan jakoa** toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden hengessä.

4. Kun toimivallan jako on vahvistettu, tarvitaan **asianomaisista poliittisista viranomaisista riippumatonta välimiestä**, toisin sanoen oikeudellista tahoa. Alun perin yhteisöjen tuomioistuimen ensimmäisenä tehtävänä oli valvoa yhteisön oikeuden yhtenäisyyttä ja etusijaisuutta. Vastedes unioni tarvitsee välimiesviranomaisen, joka takaa, että eri osapuolten etuoikeuksia kunnioitetaan.

5. Yhteisössä ja liittovaltioissa saatu kokemus on osoittanut, että **ajoittain on hyödyllistä ajantasaistaa** toimivallan jakoa. Jos näin ei tehdä, liittovaltiotasolla on taipumus omia itselleen yhä enemmän päätösvaltaa huolimatta ilmaistusta poliittisesta tahdosta ja perustuslakituomioistuimen oikeudenkäytöstä.

II – EHDOTETUT TÄYDENTÄVÄT SUUNTAVIIVAT

Tässä mietinnössä on ensinnäkin voitava vahvistaa edellä esitetyt suuntaviivat. Lisäksi parlamentin on ilmaistava kantansa muista poliittisista vaihtoehdoista, jotka valmistelukunnalle esitetään.

1. Unionin poliittisessa mallissa on säilytettävä sen historiallinen omalaatuisuus kahdessa tärkeässä kohdassa.

1.1. Unionilla ei ole hallintopalveluja. Yhteisön politiikkoja ja määrärahoja hallinnoivat jäsenvaltioiden hallinnot tai erillisvirastot.

1.2. Myös pääasiallinen rahoituksellinen valta (talousarvio ja verotus) on jäsenvaltioilla.

Nämä kaksi kohtaa kulkevat Euroopan yhteisössä niin käsi kädessä, että ne saatetaan poliittisessa keskustelussa unohtaa. Ne kuitenkin muodostavat suuren eron verrattuna olemassa oleviin liittovaltiojärjestelmiin, joissa oikeudenkäyttövalta yleensä liittyy vastaavaan varainkäyttövaltaan. Esimerkiksi Saksan perustuslain (*Grundgesetz*) 104a pykälässä sanotaan, että *liittovaltio (Bund) ja osavaltiot (Länder) maksavat kukin osuutensa kuluista, joita aiheutuu niiden tehtävien hoitamisesta*. Espanjan perustuslaissa todetaan, että *alkuperäinen verotusvalta kuuluu yksinomaan valtiolle* (133-1 pykälä) mutta että *autonomisilla maakunnilla on varainkäyttöllinen autonomia toimivaltansa kehittämässä ja harjoittamisessa* (156 pykälä). Tätä samaa periaatetta sovelletaan Belgiassa samoin kuin Yhdysvaltojen (XVI lisäyksestä alkaen) ja Kanadan perustuslaeissa.

Sitä vastoin Euroopan unioni joutuu pääasiassa tyytymään pelkkään *lainsäädäntävaltaan* ja toissijaisesti jäsenvaltioiden toiminnan koordinointiin. Jäsenvaltioilla on kuitenkin edelleen monopoli julkisten politiikkojen konkreettisessa hallinnoinnissa, varojen jakamisessa vähäosaisille sekä suorassa kontaktissa kansalaisiin, samoin kuin lähes täysi yksinoikeus lukemattomien sellaisten politiikkojen soveltamisessa, joihin liittyy rahoituksellisia, talousarviota koskevia tai verotuksellisia kannustimia.

On todennäköistä, että ajan myötä tämä alkuperäinen piirre haalistuu, sillä miten on mahdollista toimia kestäväällä tavalla sellaisessa poliittisessa järjestelmässä, jossa tärkeimmät pelisäännöt on määrätty tietyllä tasolla ja rahoitus on järjestetty toisella? Nykyisessä järjestelmässä on muun muassa se haittapuoli, että unioni säättää lakeja kaikenlaisilla eri aloilla, koska *lainsäädäntä on ainoa sen vallassa oleva toimintaväline*. Eikä ole yllätys, että kaukainen anonyymi unioniviranomainen, joka ei tee muuta kuin moninkertaistaa kieltoja ja velvoitteita, tuntuu ihanteelliselta syntipukilta verrattuna lähellä oleviin kansallisiin tai alueellisiin viranomaisiin, jotka henkilöityvät sydämellisiin paikallisiin edustajiin, jotka ovat kovin anteliaita rahoitustukia jakaessaan.

On kuitenkin selvää, ettei ole mahdollista toimia toisinkaan, koska Euroopan tasolla ei ole riippumatonta demokraattista valtaa.

2. Perussopimusten tekstissä on selvennettävä yhteisön tason *lainsäädäntä-* ja *toimeenpanovallan* käsitteitä.

Epätietoisuus unionin kolmen poliittisen toimielimen luonteista ei ole väistämätön seuraus siitä, että unioni on "poliittinen eläin", vaan se johtuu Roomassa vuonna 1957 perustetun kuuden jäsenen kaupallisen yhteisön hallintoelinten siirtymisestä viidentoista jäsenen poliittisen unionin käyttöön. Puoli tusinaa sopimusta myöhemmin perussopimusten yhdessäkään osastossa tai luvussa ei edelleenkään mainita "lainsäädännöllistä tehtävää", vaikka tällä välin on hyväksytty useita satoja direktiivejä ja tuhansia asetuksia. Neuvoston

toiminta lainsäätäjänä sentään mainitaan ohimennen EY:n perustamissopimuksen 207 artiklan 3 kohdassa.

Perussopimuksissa asiasta ei siis mainita, eivätkä oikeuskäytäntö ja -oppi lainkaan selvennä tilannetta. Esimerkiksi joissakin yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa todetaan, että kilpailua koskevat direktiivit, joista määrätään EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 3 kohdassa ja jotka kuuluvat komission toimivaltaan, pitäisi luokitella nykyisen 249 artiklan kattamaan yleiseen kategoriaan, toisin sanoen että komissiolla olisi myös itsenäinen lainsäädäntävalta! (Tuomio 6.7.1982, *Ranska vastaan komissio*, ja tuomio 30.6.1988, *Kreikka vastaan komissio*.) Entäpä korkeimman poliittisen viranomaisen, Eurooppa-neuvoston, hyväksymät asiakirjat, joilla on erilaisia epämääräisiä nimiä, kuten *puheenjohtajan päätelmät*, *yhteenveto päätöksistä*, *neuvoston säädös*, *raportti*, *julistus*, *juhlallinen julistus*, mutta joilla ei ole minkäänlaista lainvoimaa ja joiden ansiona on, kuten eräs juristi kauniisti asian esitti, *korkealentoisten lausumien julkituominen* (P-Y. Monjal, lokakuu 2000).

Tällaisen sekaannuksen ylläpito ei hyödytä kuin asiaan perehtyneitä. Vuonna 2002 hyvän hallintotavan ja demokraattisen valvonnan perusperiaatteet edellyttävät kunkin toimielimen roolin selkeyttämistä. Kenen tehtävänä on määrittää yhteinen etu? Kuka vahvistaa poliittiset periaatteet, ja kuka muuttaa ne käytännön säännöiksi? Kuka valvoo sääntöjä ja huolehtii niiden noudattamisesta? Kansalaisilla on oikeus tietää.

Selkeyttäminen voidaan toteuttaa kolmella eri tavalla:

– Tunnustamalla että, kuten yhteisön talousarvion tapauksessa, **lainsäätäjiä on kaksi**: parlamentti kansalaisten edustajana ja neuvosto valtioiden edustajana. Tämän periaatteen tunnustamisen pitäisi loogisesti johtaa siihen, että kummallakin lainsäätäjällä on yhtäläinen valta (yhteispäätösmenettely), kuten parlamentti on toistuvasti muistuttanut.

– Palaamalla yhteisön oikeusjärjestyksen alkuperäiseen henkeen, jonka mukaan **poliittinen viranomainen määrää juridiset periaatteet ("lain") ja käytännön järjestelyt kuuluvat toimeenpanijalle**. Tässä hengessä parlamentti ehdotti päätöslauselmassaan 13. huhtikuuta 2000, että erotetaan toisistaan *säädökset*, jotka neuvosto hyväksyisi määräenemmistöllä yhteispäätösmenettelyssä parlamentin kanssa, ja *hallinnolliset päätökset*, jotka kuuluisivat komissiolle.

– Soveltamalla yleistä sääntöä, jonka mukaan **periaatteiden soveltaminen (toimeenpanovalta) kuuluu jäsenvaltioille** tai niiden alueellisille tai paikallisille yhteisöille mutta voidaan tapauskohtaisesti lainsäätäjän toimesta antaa komissiolle tai erikoistuneelle virastolle.

3. Unionin *perustavoitteet* pitäisi esittää perustuslain johdanto-osassa tai perussopimuksen tai perustuslain johdantoartiklassa, samaan tapaan kuin nykyisissä EU:sta tehdyn sopimuksen ja EY:n perustamissopimusten 2 artikloissa, pikemmin kuin luvuissa, jotka koskevat toimivallan jakamista.

Yhteismarkkinasopimuksessa ja myöhemmin yhtenäisasiakirjassa vahvistettiin voimakkaat poliittiset tavoitteet. Nämä tavoitteet on nyt suureksi osaksi saavutettu: markkinat ovat olleet "yhteiset" yli 30 vuoden ajan, ja rahaliitto on kruunannut yhtenäisalueen toteutumisen, vaikka

se ei vielä olekaan täydellinen. Vaikka näihin alkuperäisiin tavoitteisiinkin on viitattava, enää ei ole tarpeen eikä edes toivottavaa sekoittaa *tavoitteita* ja *toiminta-aloja* toimivallan jakamisessa. Mainittakoon esimerkkinä äskettäinen tapaus: vaikka tuntuu hyvältä ajatukselta, että unioni puuttuu joihinkin erityisiin ongelmiin urheilun alalla, kuten dopingiin, on absurdia perustaa nämä toimet toimivaltaan "sisämarkkinoilla", sillä se johtaa esimerkiksi huonoon oikeuskäytäntöön, kuten Bosmanin tuomio. **Tämän vuoksi ehdotamme yhteismarkkinoiden ja yhtenäisalueen mainitsemista niiden suurten perustavoitteiden joukossa, jotka edelleen inspiroivat ja heijastavat nykyisen unionin toimintaa, ja toimivallan keskittämistä *asioittain*.**

4. Toimivallan aloittainen yksityiskohtainen analyysi vaatii komission, hallitusten edustajien ja jäsenvaltioiden kansanedustajien ankaria ponnisteluja. Tämä tulee ilmeisestikin olemaan valmistelukunnan suurin tehtävä. Tässä vaiheessa ehdotamme, että parlamentti esittää kantansa yleisellä tasolla ja perustaa sen nykyisen toimivallan jakoon, mutta että se kuitenkin tarkistaa sitä joissakin kohdissa, joita ilman muuta on muutettava siirryttäessä diplomaattisesta lähestymistavasta konstitutionaaliseen lähestymistapaan.

Näin ollen poliittisille viranomaisille (unionissa neuvosto ja parlamentti, jäsenvaltioissa kansalliset ja mahdollisesti alueelliset ja paikalliset viranomaiset) kuuluva toimivalta voitaisiin luokitella seuraavasti:

4.1. *Unionin yksinomainen toimivalta*

4.1.1. Näillä aloilla jäsenvaltiot voivat toimia vain unionin nimenomaisesta pyynnöstä – saamaan tapaan kuin säädetään Saksan (71 pykälä) ja Espanjan (150 pykälä) perustuslaeissa.

4.1.2. Unionin yksinomaisen toimivallan on rajoituttava seuraaviin aloihin:

- *rahopolitiikka* (jo nyt on näin)
- *tullipolitiikka* (jo nyt on näin)
- *taloudelliset ulkosuhteet*, joiden osalta ei tunnu olevan perusteita rajoittaa toimivaltaa vain tavaroiden kauppaan, kuten Nizzassa tehtiin.
- sisämarkkinoiden oikeusperusta ja rahoituspalvelut
- kilpailupolitiikka
- rakenne- ja koheesiopolitiikka
- euroalueen osalta rahapolitiikka.

Näihin olisi lisättävä seuraavat alat:

- ***unionin talousarvion rahoittaminen***. Mikään ei oikeuta sitä, että itsenäisesti unionin tasolla päätettävät menot rahoitettaisiin kansallisista varoista tai että kansallisten parlamenttien pitäisi hyväksyä verot, joita tarvitaan rahoittamaan viime kädessä Euroopan parlamentin päättämät menot.

Liian usein unohdetaan, että alkuperäinen periaate oli, että yhteisön talousarvio rahoitetaan tosiasiallisilla omilla varoilla, lukuun ottamatta kansallisia maksuja, ja että sitä sovellettiin 20 vuotta. Nykyään vallalla oleva päinvastainen ajattelutapa on kokonaan yhteisöstä riippumaton: kutakin jäsenvaltiota kannustetaan laskemaan, saako se oikeudenmukaisen vastineen maksuilleen, ja joka vuosi nähdään, että tietyt maat ovat aina nettomaksajia ja tietyt nettohyötyjiä. Joka tapauksessa on vaikea nähdä, miten tämä kansallista itsekkyyttä tukeva järjestelmä voisi kestää laajentumisen aiheuttaman ankaran rahoituksellisen iskun.

– Oikeusperusta vapauteen ja turvallisuuteen perustuvalla alueella, joka täydentää loogisesti sisämarkkinoita.

– Valmistelukunta joutuu miettimään, eikö **ulkopolitiikan**, samalla tavoin kuin raha- ja kauppapolitiikan, pitäisi vastedes kuulua unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Tämä ajatus voi kauhistuttaa diplomaatti-piirejä, mutta suuri yleisö tuki sitä jo ennen syyskuun 11. päivää (ks. Eurobarometri). Joka tapauksessa on selvää, että pelkästään yhteisön lisäpanoksen ehdottaminen yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa olisi harhaanjohtavaa. Näinhän juuri on tehty säännöllisesti 20 vuoden ajan, kun ensin luotiin poliittinen yhteistyö, sitten Maastrichtin sopimuksen määräykset YUTP:sta ja lopulta perustettiin korkean edustajan toimi. Tulokset me olemme kaikki nähneet. Tällä alalla toimivallan jako merkitsee luottamista kansallisten johtajien hyvään tahtoon. Kuitenkin sen jälkeen, kun unioni ja sen jäsenvaltiot 1990-luvulta alkaen kärsivät raskaista koettelemuksista entisessä Jugoslaviassa, Afrikassa ja Lähi-idässä, viimeaikaiset tapahtumat ovat liiankin hyvin osoittaneet, että tämän päivän Euroopassa se mediakuuluisuus, jota kansallinen johtaja saa esiintyessään yksinään kansainvälisellä näyttämöllä, on vastustamaton houkutin verrattuna joukkuepeliin.

Sitä vastoin emme ehdota unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvaksi *maataloutta ja kalataloutta*. Tiedämme, kuinka merkittävässä asemassa maatalous- ja aluepolitiikka ovat olleet ETY:n onnistumisessa ja kuinka suurta osaa yhteisön talousarviosta ne edelleen edustavat, mutta juuri ne ovat aloja, joilla unionin ja sen jäsenvaltioiden rooleja voidaan 40 vuoden kokemuksen jälkeen ja uusia jäsenvaltioita odottaessa muuttaa.

Mitä tulee *unionin kielijärjestelyihin*, niiden on käytävä ilmi itse perustekstistä (perussopimus tai perustuslaki).

4.2. Unionin ja jäsenvaltioiden välinen **jaettu toimivalta**

4.2.1. Jaetun toimivallan alalla unionin on vahvistettava yleiset säännöt kahteen asialuokkaan kuuluvissa asioissa:

- yhtenäisaluetta täydentävät tai siihen läheisesti liittyvät politiikat: kuluttajansuoja, maatalous, kalatalous, liikenne, Euroopan laajuiset verkot, ympäristö, tutkimus ja teknologinen kehittäminen, energia, sosiaali- ja työllisyyspolitiikka, maahanmuuttopolitiikka ja muut henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät politiikanalat, naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen, meren takaisten maiden ja alueiden assosiointi, kehitysyhteistyö ja tietyt yhtenäismarkkinoihin liittyvään verotukseen kuuluvat alat;

- ulkopolitiikan sekä sisäisen ja ulkoisen puolustus- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamiseen liittyvät asiat niiltä osin kuin ne ovat luonteeltaan valtioiden rajat ylittäviä;

4.2.2. Jaetun toimivallan "käyttöohje" voisi perustua seuraaviin periaatteisiin:

4.2.2.1. **Yhteisön lainsäädännössä säädettäisiin suuntaviivoista, periaatteista ja tavoitteista** – mahdollisesti numeroin esitettynä – ja jäsenvaltiot olisivat vastuussa näiden periaatteiden käytännön täytäntöönpanosta ja saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöään. Tällä alalla toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita sovellettaisiin täysitehoisesti.

4.2.2.2. Jäsenvaltiot voisivat säätää lakeja, jos yhteisön lainsäädäntöä ei ole, mutta silloin kun yhteisö on antanut asiasta säädöksen, se menee kansallisen lain edelle.

4.2.2.3. Jos perustekstin nykyistä sanamuotoa halutaan yksinkertaistaa, esimerkiksi sisämarkkinoihin liittyvän toimivallan osalta, olisi kukin kappale rajoitettava yhden tai kahden lauseen mittaisiksi, niin että esitetään asianomainen ala ja unionin rooli toissijaisuusperiaatteen mukaan. Lopuksi yleisluonteisessa artiklassa todettaisiin, että kyseisten alojen osalta yhteisön toimitukset ottavat huomioon yhteisön ja (tai) unionin toimet aiempien perussopimusten pohjalta. **Tällä tavoin EY:n perustamissopimuksen ja EU:sta tehdyn sopimuksen vastaavat määräykset, jotka ovat liian yksityiskohtaisia sisällytettäväksi uuteen tekstiin, säilyttäisivät juridisen lainsäädäntövaikutuksensa, mutta niillä ei enää olisi "konstitutionaalista" vaikutusta.**

Asiaa valaistaksemme otamme esimerkiksi *valtioneuvokset*. EY:n perustamissopimuksessa niitä koskee 18 alakohtaa, noin kaksi sivua sopimustekstistä. Uudessa versiossa todettaisiin, että *unioni määrittää kaikenlaisten valtioneuvosten osalta säännöt, jotka koskevat yhteensopivuutta sisämarkkinoiden ja tuen myöntäjiin ja saajiin sovellettavan sanktiojärjestelmän välillä*. EY:n perustamissopimuksen nykyisiin 87–89 artiklaan sisältyvät yksityiskohtaiset määräykset pysyisivät edelleen unionin toiminnan viitekehyksenä, mutta niitä voitaisiin muuttaa lainsäädäntötoimin.

4.2.3. Jaetun toimivallan osalta, joillakin aloilla olisi unionin kannalta vain täydentävä merkitys, kun pääasiallisen aloitteen on säilyttävä jäsenvaltioilla: *yleissivistävä ja ammatillinen koulutus, nuoriso, väestönsuojelu, kulttuuri, urheilu ja matkailu*. Tässäkin olisi hyvä tapauskohtaisesti täsmentää yhteisön toimien vaikutus menemättä kuitenkaan asiaa koskevien nykyisten artiklojen yksityiskohtiin.

Tähän luetteloon, joka vastaa tämänhetkistä oikeutta, olisi todennäköisesti lisättävä *siviili- ja kauppaoikeudelliset sopimukset*, sillä parlamentti on jo huomannut, että ihmisten muuttojen moninkertaistuminen unionissa tekee tarpeelliseksi sellaisten asioiden yhteisen käsittelyn, jotka tähän asti ovat olleet kansallisten kahdenvälisten sopimusten alaisia (esim. eri kansalaisuutta olevien henkilöiden avioliitot tai kaupallisten saatavien periminen).

4.2.4. Yhdessä jaettua toimivaltaa koskevassa tapauksessa toimivalta on jäsenvaltioilla, mutta unionilla on velvollisuus koordinoita jäsenvaltojen politiikkoja.

Kyse on rahaliittoa koskevien määräysten (EY:n perustamissopimuksen 99 art.) mukaisesti **kansallisista budjettipolitiikoista**.

Kuten parlamentti huomautti jo Maastrichtin sopimusta hyväksyttäessä ja kuten jokainen voi nyt euron käyttöönoton jälkeen nähdä, rahaliitosta ei saada täyttä hyötyä kuin liittämällä siihen tiivis budjettipolitiikkojen koordinointi. Ensimmäinen askel tähän suuntaan olivat vakaus- ja kasvusopimus ja euroryhmän epäviralliset kokoukset. Lisäedistyksen saavuttamiseksi olisi pidettävä mielessä kaksi periaatetta:

– Toisin kuin yhteisön talousarviosta (ks. edellä) rahoitettavat unionin politiikat budjettipolitiikka (menot, tulot, alijäämän rahoittaminen) kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Rahaliiton jäsenvaltioilla on kuitenkin velvollisuus sovittaa yhteen kansalliset budjettipolitiikkansa keskenään.

– Koska kyseessä ovat kansalliset politiikat, jotka kaikissa unionin maissa ovat parlamentaarisen toimivallan sydämessä, **niiden koordinoinnin on perustuttava uusille menettelyille**, jotka ovat erillään yhteisön oikeuden mukaisista menettelyistä ja **joissa otetaan mukaan kansallisten parlamenttien edustajat**.

Jos tämä jälkimmäinen periaate hyväksytään, valmistelukunnan on esitettävä edellytykset kansallisten parlamenttien mukaan ottamiselle.

Työllisyyspolitiikka kuuluu saman lähestymistavan piiriin.

Ensi näkemältä työllisyyspolitiikka voitaisiin luokitella jaetun toimivallan alaiseksi. Mutta ensimmäisen valkoisen kirjan julkaisemisesta vuonna 1992 alkaen Lissabonin ja Luxemburgin Eurooppa-neuvostojen määrittämiin strategioihin asti ei ole voitu välttää julkisen mielipiteen negatiivisuutta perusristiriidan vuoksi: toisaalta työllisyys on perustellusti Eurooppa-neuvostojen suurimpia huolenaiheita ja se on priorisoitu kaikissa niiden toiminta-ohjelmissa; toisaalta on selvää, että unionin oma toimivalta ja varat voivat vaikuttaa asiassa hyvin vähän. Tyytymättömyys ja ristiriitaisuus näkyvät perussopimusten nykyisestä sanamuodosta, joka tuntuu erityisen kaukaa haetulta tältä osin: yhteiseen toimintaan katsotaan sisältyvän "*jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan yhteensovittamisen edistäminen tämän politiikan tehostamiseksi kehittämällä yhteensovitettu työllisyysstrategia*" (EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan i alakohda).

Näin ollen vaikuttaa suotavalta, että **työllisyys kuuluu pakollisen koordinoinnin alaan**, samansuuntaisesti kuin budjettipolitiikka, mieluummin kuin että se kuuluisi jaetun toimivallan alaan.

4.3. Jäsenvaltioiden periaatteellinen toimivalta

4.3.1. On todettava selvästi, että jos **perussopimuksessa ei asiasta mainita, yleisen oikeuden toimivalta on itsenäisillä jäsenvaltioilla** (ks. Itävallan vuoden 1920 perustuslain 15 pykälä, Saksan perustuslain 70-1 pykälä ja Espanjan perustuslain yksityiskohtaisempi 149-3 pykälä).

4.3.2. Tämän peruseriaatteen lisäksi olisi myös todettava, että tietyt alat kuuluvat kansalliseen toimivaltaan jo luonteensa vuoksi.

– Näihin kuuluu luonnollisestikin budjettipolitiikka (ks. edellä), lukuun ottamatta yhteisön politiikkojen rahoittamista.

– Sama koskee eri **maiden alue- ja paikallishallintoa**. Tämän seikan selventäminen on erityisen suotavaa, jos hyväksytään jäljempänä esitetty ehdotus unionin "kumppanialueiden" tunnustamisesta. Ei saisi olla minkäänlaista epäselvyyttä siitä, että kukin valtio on kokonaan ja yksinomaan toimivaltainen alueellisten yhteisöjensä tason, maantieteellisten rajojen, toimivaltuuksien ja aseman määrittämisestä. Kunkin valtion perustuslaissa säädetään tästä asiasta: esimerkkinä mainittakoon Espanjan perustuslain III osasto, jossa on luotu uudenlainen eriytetyn alueellisen itsehallinnon muoto; Belgian perustuslain keskeinen luku IV; Italian perustuslain osasto V, jota äskettäin muutettiin kansanäänestyksellä; Alankomaiden perustuslain VII osasto provinsseista, kunnista ja vesihallintopiireistä; Portugalin perustuslain III osan VII osasto (Azorien ja Madeiran autonomiset alueet) ja VIII osasto (paikallisviranomaiset); Ranskan perustuslain XII ja XIII osasto; Suomen vuoden 1919 hallitusmuodon 52a pykälä Ahvenanmaan itsehallintoasemasta; ja Kreikan perustuslain 105 pykälä Athos-vuoren erityisasemasta. Nämä säännökset ovat kansallisen identiteetin ja suvereniteetin kulmakiviä.

5. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita on vahvistettava ja täydennettävä.

5.1. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet on luonnollisesti nivottava mukaan perustekstiin niiden nyky muodossa, niin että esitetään samalla kertaa sekä toimivallan jako että sen soveltamistapa. Jäljempänä ehdotetaan ennakkotarkastuksen järjestämistä. Tämä on tärkeä takuu jäsenvaltioille ja niille alueille, joilla on lainsäädäntävaltaa.

5.2. Kun tarkastellaan toimivallan jakoa, vaikuttaa siltä, että olisi hyödyllistä ottaa käyttöön myös "**jatkuvuuden periaate**", joka on olennaisen tärkeä takuu kansalaisille ja veronmaksajille: samoissa olosuhteissa tapahtuvien toimivallan siirtojen kustannusten on oltava muuttumattomat, verotaakan on oltava muuttumaton ja kyseisen yhteisön yleisten menojen on oltava muuttumattomat. Verojen tai maksujen korotus, joka johtuisi toimivallan siirrosta unionille tai siltä pois, pitäisi korvata alentamalla vastaavasti joitakin muita maksuja, jotta veronmaksajalle ei aiheudu siitä kuluja.

6. Tehtävien jakamista pitää voida muuttaa ajan myötä.

Ensimmäisissä keskusteluissa on tullut esiin pelko siitä, että toimivallan jakaminen tietyn hetken tarpeiden mukaan estää kehityksen, jota nopeasti muuttuvassa maailmassa edellytetään.

Tämä pelko on todennäköisesti yliarvioitu. Kaikki nykyiset liittovaltioiden perustuslait, myös ne, joihin sisältyy tarkkoja luetteloita toimivallan jaosta, ovat osoittautuneet riittävän joustaviksi – puhumattakaan niistä uskomattomista mukautuksista, joita on kahden vuosisadan aikana tehty Yhdysvaltojen perustuslakiin. On kuitenkin hyödyllistä ottaa mallia näistä kokemuksista, samoin kuin ETY:n ja EU:n kokemuksista, järjestelmän toimivuuden varmistamiseksi.

6.1. Tässä yhteydessä luonteeltaan suhteellisen yleinen artikla, kuten nykyinen 308 artikla, on kiinnostava työväline, edellyttäen, että siihen tehdään yksi huomattava muutos:

– Sitä pitäisi täydentää alakohdalla, jolla mahdollistetaan, että toimivalta voitaisiin antaa jäsenvaltioille tapauskohtaisesti, kun tarvetta yhteisön toimiin ei enää ole. Saksan perustuslain 72-3 pykälässä on tämänsuuntainen säännös.

Tähän säännökseen turvautuminen olisi kuitenkin poikkeuksellista, ja se toimisi molempiin suuntiin, unionin hyväksi tai jäsenvaltioiden hyväksi.

6.2. Näiden tapauskohtaisesti tehtävien muutosten lisäksi voisi olla mielenkiintoista **laatia kokonaiskatsaus noin kymmenen vuoden kuluttua**. Espanjan perustuslaissa otettiin käyttöön tämäntapainen kokeilujakso, mutta se on todennäköisesti hieman lyhyt (viisi vuotta).

7. Alueellisia yhteisöjä koskeva ongelma ei enää voi jäädä huomiotta perussopimuksissa.

Tämän vuoksi perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta ehdotti, että aluepolitiikka-, liikenne- ja matkailuvaliokunnalta pitäisi virallisesti pyytää lausuntoa. Sitä odotettaessa esittelijä on hankkinut tietoa kuulemistilaisuuksissa, joita valiokunta on järjestänyt, samoin kuin kokouksissa, joita hänellä oli Barcelonassa Katalonian hallituksen puheenjohtajan kanssa, Alden Biesenissä Flanderin ja Wallonian alueiden puheenjohtajien kanssa, Edinburghissa Skotlannin parlamentin EU-valiokunnan kutsusta, Firenzessä syrjäisten rannikkoalueiden konferenssin kanssa, Portossa "Atlantic Arc" -kaupunkien kanssa, sekä tapaamisissa Baleaarien autonomisen yhteisön puheenjohtajan ja Baijerin ja Hessenin osavaltioiden EU-asioiden ministerien kanssa.

Kuva alueista Euroopassa on vielä hämärä sen vanhan polemiikin takia, joka koski "alueiden Eurooppaa". Ongelma ei kuitenkaan enää ole siinä. Nykyään hyväksytään, että Euroopan unioni on valtioiden muodostama ja pysyy sellaisena.

Sitä vastoin alueellisten ja paikallisten toimijoiden esiinmarssista on tullut realiteetti, jota unioni ei enää voi olla ottamatta huomioon jokapäiväisessä toiminnassaan. Euroopan komissio arvioi, että keskimäärin 70–80:tä prosenttia yhteisön ohjelmista johdetaan jäsenvaltioiden alueellisten yhteisöjen toimesta. Lisäksi lähes puolessa unionin jäsenvaltioista on nykyisin alueita, joilla on lainsäädäntävaltaa. Yhdistynyt kuningaskunta ja Italia ovat äskettäin perustaneet tällaisia yhteisöjä, joita on jo ollut muualla, etenkin Saksassa, Itävallassa ja Espanjassa. Tämä merkitsee sitä, että näissä maissa unionin ja jäsenvaltioiden välisen jaetun toimivallan ongelmat sekä yhteisön lainsäädännön täytäntöönpano-ongelmat eivät koske pelkästään keskushallintoa vaan myös alueellisia yhteisöjä. Mutta koska Euroopan komissio ei virallisesti "tunnusta" näitä yhteisöjä, yhteisön oikeuden käsitettä, soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevat ongelmat ovat viime aikoina moninkertaistuneet.

Unionin tuleva laajentuminen moniin pieniin valtioihin saattaa aiheuttaa poliittisen ongelman joillekin nykyisiin jäsenvaltioihin kuuluville suurille alueille. Nämä pienet, joidenkin satojen tuhansien asukkaiden valtiot voivat olla edustettuina unionissa ja niillä kullakin on edustajanaan ministeri kussakin neuvostossa sekä äänioikeus siellä samoin kuin yksi jäsen ja tietty virkamieskiintiö komissiossa ja kiintiö jäseniä Euroopan parlamentissa. Myös niiden

kieli saa unionin virallisen kielen aseman. Sen sijaan monen miljoonan asukkaan historialliset alueet, jotka myötävaikuttavat voimakkaasti unionin talouden dynaamisuuteen ja sen talousarvion rahoittamiseen, jäävät yhteisön perussopimuksissa tuntemattomiksi.

On toivottavaa, että unioni olisi avoin jäsenvaltioiden ehdotuksille, joilla pyritään liittämään alueelliset yhteisöt paremmin yhteisön normien valmisteluun ja tarvittaessa saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä erilaisia jäsenvaltioiden perustuslakeja kunnioittaen. Perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan pitäisi laatia erityinen mietintö kyseisestä aiheesta ottaen huomioon alueiden komitean lausunnon.

8. Järjestelmän moitteeton toiminta edellyttää todellisen perustuslakituomioistuimen perustamista.

Tällä hetkellä yhteisöjen tuomioistuin varmistaa, että *"perustamissopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia"*. Tämä koskee tässä sanamuodossa vain Euroopan yhteisöä, ei unionia (EY:n perustamissopimuksen 220 art.). Yhteisön säädösten laillisuuden valvonnasta määrätään 230 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa.

Yhteisöjen tuomioistuin on viime aikoina tuonut esille halunsa soveltaa toissijaisuusperiaatetta perusteissa, joita se soveltaa tuomioissaan (ks. tupakkamainontaa koskevat tuomiot, *Saksa vastaan Parlamentti ja neuvosto ja Imperial Tobacco Ltd*, 5. lokakuuta 2000, sekä julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa *Alankomaat vastaan parlamentti ja neuvosto*). Perussopimusten sanamuoto ja yhtenäismarkkinoiden historia ovat kuitenkin usein johtaneet yhteisölle mahdollisimman edulliseen tulkintaan. Yhteisöjen tuomioistuin on siis ollut merkittävässä roolissa yhtenäisalueen toteuttamisessa. Nyt kun se on saavutettu, unioni tarvitsee todellista perustuslakituomioistuinta.

Perustuslakituomioistuin voitaisiin luoda nykyisen yhteisöjen tuomioistuimen pohjalta, sillä sen koostumus (yksi tuomari maata kohden) ei välttämättä ole huono jäsenvaltioiden kantojen huomioon ottamisessa. Kaksi tärkeää muutosta voitaisiin kuitenkin tehdä:

8.1. Tuomioistuimen rooli esitettäisiin toisella tavalla. Se olisi erityisesti vastuussa sellaisten toimivaltaristiriitojen ratkaisemisesta, joissa unioni tai jokin sen toimielimistä ovat mukana.

8.2. Lisäksi asiat voitaisiin viedä tuomioistuimeen ennakolta sen menettelyn mukaan, jota noudatetaan Ranskan perustuslakineuvostossa.

Ei ole helppoa löytää oikeaa menettelyä. Toisaalta on selvää, ettei yksikään yhteisön toimielimistä pala halusta soveltaa toissijaisuusperiaatetta konkreettisesti – riippumattoman välimiehen käyttäminen on ainoa keino, jos asiat halutaan saada toimimaan heti alusta alkaen. Mutta mikä on oikea hetki ratkaisun tekemiseen? Heti komission antaman ehdotusluonnoksen julkaisemisen jälkeen? Riski on siinä, että jos vihreää valoa näytettäisiin tässä vaiheessa, parlamentin ja neuvoston olisi sitäkin helpompi muokata tekstiä haluamaansa suuntaan, koska seuraamuksia ei olisi. Toisaalta, jos tarkastaminen tapahtuu parlamentin äänestyksen jälkeen, kuukausien työ saatetaan tehdä tyhjäksi yhdellä iskulla – mutta tämä riski on kaikessa konstitutionaalisuuden valvonnassa. Lisäksi lainsäädäntäprosessin lopussa tapahtuva tarkastus

vain kannustaa neuvostoa ja parlamenttia varovaisuuteen. Tämän vuoksi tämä toinen lähestymistapa on suositeltavampi.

Vuonna 1990 parlamentti ehdotti Giscard d'Estaingin mietinnön perusteella, että neuvosto, komissio, parlamentti tai jokin jäsenvaltioista voisi 20 päivän kuluessa säädöksen lopullisesta hyväksymisestä pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tarkastamaan, ylittääkö kyseinen säädös yhteisön toimivallan rajat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. Tätä voitaisiin ehdottaa uudestaan. Kuitenkin sitten kun unionissa on 25 tai 30 jäsenvaltiota, riski siitä, että tarkastusta pyydetään jokaisen säädöksen osalta, on suuri. Koska tavoitteena on tässä vaiheessa luoda suojamekanismi eikä turhantarkkaa valvontaa, voitaisiin harkita seuraavia mahdollisuuksia:

- mahdollisuus nostaa kanne perustuslakituomioistuimessa pelkästään toissijaisuuden/suhteellisuuden perusteella kuukauden kuluessa säännöksen lopullisesta hyväksymisestä, ja tuomioistuimen olisi tehtävä ratkaisu kuukauden määräajassa,
- kanteen voisi nostaa **määrävähemmistö** neuvostossa, parlamentissa ja komissiossa,
- tässä menettelyssä ainoa mahdollinen kanneperuste olisi toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen noudattamatta jättämistä koskeva toimivaltakiista,
- tämä menettely, jossa kanne nostetaan ennakolta pelkästään toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämisen perusteella, ei estäisi sitä, että tarkastetaan jälkikäteen, ovatko kyseiset tekstit yleisen lainsäädännön mukaisia perussopimuksen tai perustuslain muiden säännösten perusteella.

Johtopäätöksenä todettakoon, että **toimivallan jaon ajantasaistaminen johtaa väistämättä yhteen perusongelmaan, joka ei koske pelkästään unionin roolia vaan myös sen luonnetta** ja sen suhteita jäsenvaltioihin. Olemmeko valmiita siirtymään diplomaattien omaan käyttöönsä laatimista yksityiskohtaisista, hienovaraisista ja suppealle piirille tarkoitetuista toimintasäännöistä todelliseen perustuslain luonteiseen roolijakoon, joka olisi kansalaisten ja heidän edustajiensa ymmärrettävissä ja hyväksyttävissä? Jos emme ole, säästäkäämme itseltämme Nizzan sopimuksen jatko-osan laatimisen vaiva. Mutta jos olemme valmiita, on aukenemassa aivan uusi luku yhteisön historiassa. Se edellyttää huomattavan erilaista oikeudellista ja poliittista rakennetta. Se on hinta, jonka maksamme Euroopan poliittisen unionin laajentumisesta.

VÄHEMMISTÖÖN JÄÄNYT MIELIPIDE

Työjärjestyksen 161 artiklan 3 kohdan mukaisesti
Jens-Peter Bonde, Daniel J. Hannan, Georges Berthu, José Ribeiro e Castro

Pohdittaessa toimivallan jakoa EU:n ja jäsenvaltioiden välillä tavoitteena pitäisi olla toimivallan palauttaminen EU:lta jäsenvaltioille. Kansanäänestykset ja julkinen keskustelu osoittavat, että EU:n toimivallan lisääminen jäsenvaltioiden kustannuksella vieraannuttaa kansan poliittisesta prosessista. Vain jos ryhdymme palauttamaan toimivaltaa Euroopan kansojen tuntemille instituutioille, saamme aikaan terveen yleisen kiinnostuksen palautumisen poliittista prosessia kohtaan.

Tämä voidaan saavuttaa siten, että yhteisön säännöstöön sisällytetään ainoastaan rajat ylittäviä asioita ja muu toimivalta palautetaan jäsenvaltioille.

Keskeisen tärkeä asia toimivallan epätasapainoa käsiteltäessä on sen jaon valvonta. Tämä kuuluisi kansallisille demokratioille. Etenkin kansallisilla parlamenteilla pitäisi olla veto-oikeus toissijaisuuskysymyksissä. 308 artikla pitäisi poistaa. Jäsenvaltioiden pitäisi johtaa komissiota eikä päinvastoin. Niillä pitäisi myös olla aloiteoikeus.

EU:n perustuslaki, joka veisi toimivaltaa demokratioilta, vieraannuttaisi yhä enemmän. Perustuslakialoite osoittaa, että EU:n toimielimet eivät halua tunnustaa, että EU:n kansat haluavat vähemmän EU-valvontaa, eivätkä enemmän.

ULKOASIOIDEN, IHMISOIKEUKSIEN SEKÄ YHTEISEN TURVALLISUUDEN JA PUOLUSTUSPOLITIIKAN VALIOKUNNAN LAUSUNTO

perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnalle

Toimivallan jako Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden kesken
(2001/2024(INI))

Valmistelija: William Francis Newton Dunn

ASIAN KÄSITTELY

Ulkoasioiden, ihmisoikeuksien sekä yhteisen turvallisuuden ja puolustuspolitiikan valiokunta nimitti kokouksessaan 20. maaliskuuta 2001 valmistelijaksi William Francis Newton Dunnin.

Valiokunta käsitteli lausuntoluonnosta kokouksissaan 3. joulukuuta 2001 ja 23. tammikuuta 2002.

Viimeksi mainitussa kokouksessa valiokunta hyväksyi seuraavat johtopäätökset äänin 46 puolesta, 6 vastaan ja 1 tyhjä.

Äänestyksessä olivat läsnä seuraavat jäsenet: Elmar Brok (puheenjohtaja), Baroness Nicholson of Winterbourne (varapuheenjohtaja), Geoffrey Van Orden (varapuheenjohtaja), Christos Zacharakis (varapuheenjohtaja), Ole Andreasen, Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, André Brie, Michael Cashman (Rosa M. Díez Gonzálezin puolesta), Paul Coûteaux, John Walls Cushnahan, Véronique De Keyser, Pere Esteve, Giovanni Claudio Fava (Glyn Fordin puolesta), Per Gahrton, Jas Gawronski, Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (Gunilla Carlssonin puolesta), Marie Anne Isler Béguin (Reinhold Messnerin puolesta), Joost Lagendijk, Catherine Lalumière, Alain Lamassoure, Armin Laschet, Jules Maaten (Bob van den Bosin puolesta), Hanja Maij-Weggen (Michael Gahlerin puolesta), Cecilia Malmström, Emilio Menéndez del Valle, Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (Klaus Hänschin puolesta), Doris Pack (Gerardo Galeote Quecedon puolesta), Jacques F. Poos, Luís Queiró, Mechtild Rothe (Magdalene Hoffin puolesta), Jannis Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacques Santer, Amalia Sartori, Ursula Schleicher (Franco Marinin puolesta työjärjestyksen 153 artiklan 2 kohdan mukaisesti), Jürgen Schröder, Elisabeth Schroedter, Ioannis Souladakis, Ursula Stenzel, David Sumberg, Ilkka Suominen, Charles Tannock, Johan Van Hecke, Demetrio Volcic, Karl von Wogau, Jan Marinus Wiersma ja Matti Wuori.

LYHYET PERUSTELUT

1. Johdanto

Vuoden 1996 HVK:ssa suuri osa jäsenvaltioista (poikkeuksena Saksa) vastusti selkeästi ehdotusta, jossa Euroopan yhteisön perustamissopimukseen sisällytettäisiin kiinteä luettelo unionin ja jäsenvaltioiden toimivaltuuksista. Myös Euroopan parlamentti vastusti tällaista mahdollisuutta. Sen sijaan 235 artiklan säilyttämisestä perustamissopimuksessa päästiin yhteisymmärrykseen, sillä Ruotsi oli ainoa jäsenvaltio, jolla ei ollut selkeää kantaa asiaan. Birminghamissa 16. lokakuuta 1992 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien ja Edinburghissa 11.–12. joulukuuta 1992 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston hyväksymän toissijaisuusperiaatteen yleisen soveltamislinjan perusteella EY:n perustamissopimukseen lisättiin Amsterdamissa kuitenkin pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta. Nizzan Eurooppa-neuvosto hyväksyi joulukuussa 2000 Saksan osavaltioiden ja muiden lainsäädäntövaltaa käyttävien alueiden poliittiset vaatimukset. Sen tuloksena unionin tulevaisuutta koskevassa julistuksessa vaadittiin syvempää ja laajempaa keskustelua Euroopan unionin tulevaisuudesta, mukaan lukien kysymys unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan täsmällisemmästä jakamisesta ja sen valvonnasta toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

2. Nykyinen vallanjako YUTP:n alalla

Nykyisissä perustamissopimuksissa jaetaan toimivaltaa unionin ulkoisten toimien eri näkökohtien suhteen (kaupppolitiikka, kehityspolitiikka – myös EKR –, humanitaarinen apu ja YUTP – myös ihmisoikeuspolitiikka ja YTPP). Voimme tiettyssä määrin sanoa, että myös perustamissopimuksissa toimivaltaa on YUTP:n välineiden suhteen jaettu, vaikkakin tyystin epätyydyttävällä tavalla (YUTP:n periaatteiden ja yleisten suuntaviivojen määrittely, yhteiset strategiat, yhteiset toimet, yhteiset kannat).

Toisen pilarin pääasiallisena ongelmana on yhtäältä se, että unionin toimivaltuudet eivät riitä määrätietoiseen Euroopan tason toimintaan, ja toisaalta se, että yleisimmin nämä toimivaltuudet ovat luonteeltaan hallitusten välisiä. YUTP:n alalla ei esiinny juuri lainkaan liittovaltion tasoa. Valta on keskittynyt neuvostolle, jonka ei tarvitse toimia komission ehdotuksesta, vaikka komissiolla onkin oikeus antaa ehdotuksia. Yhdenkään jäsenvaltion ei tarvitse hyväksyä sille vastenmielistä päätöstä, ja tuomioistuimen toimivaltuudet on poistettu lähes kokonaan. YUTP:n hallitustenvälisen luonteen vuoksi jäsenvaltiot eivät ole halunneet luetteloida asioita, joiden pitäisi kuulua yksinomaan yhteisen politiikan piiriin. Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa mainitaan ainoastaan turvallisuuspolitiikka koskevat kysymykset. Tällä hetkellä jäsenvaltiot päättävät keskenään Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa siitä, kuuluuko jokin asia yhteisen politiikan piiriin vai ei.

3. Ehdotus toissijaisuusperiaatteen väljemmästä ja aktiivisemmasta tulkinnasta Euroopan unionin toiminnan tehostamiseksi YUTP:aa koskevissa kysymyksissä

Valmistelijan näkemyksen mukaan toissijaisuusperiaate toimii oikeastaan eräänlaisena suodattimena yhteisön toimivallan ajatusta vastaan ja siten toimivallan mahdollista käyttämistä vastaan. Siten voitaisiin väittää, että YUTP:n nykyinen toimintatapa on malliesimerkki toissijaisuusperiaatteen tehottomasta tulkinnasta. Perinteisen tulkinnan

mukaan toissijaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että unioni ryhtyy toimiin sen nimenomaiseen toimivaltaan kuulumattomilla aloilla ainoastaan ja vain silloin, jos jäsenvaltiot eivät itse kykene saavuttamaan ehdotettujen toimien tavoitteita ja jos ehdotettujen toimien suuruudesta tai vaikutuksista johtuen unioni voi saavuttaa tavoitteet paremmin.

YUTP:n tapauksessa olisi kuitenkin mahdollista soveltaa aktiivisempaa tulkintaa, jonka mukaan YUTP:n suuruudesta ja vaikutuksista johtuen koko unioni voi tavallisesti saavuttaa YUTP:n päämäärät helpommin kuin mitä pelkällä jäsenvaltioiden yhteistyöllä olisi mahdollista. Valmistelija uskoo, että toissijaisuusperiaatetta olisi siis muokattava ja tulkittava tässä toisessa muodossaan, jolloin se voi paremmin toimia EU:n ulkoisten toimien innoittajana.

4. YUTP:n yhteisöllistäminen on paras keino yhteisten päämäärien saavuttamiseen

Eurooppalaisesta näkökulmasta katsottuna nykyinen hallitusten välisen päätöksenteon tilanne on täysin epätyydyttävä. Toisen pilarin yhteisöllistäminen on oikeastaan ainoa keino ongelman ratkaisemiseen. Jos YUTP:n pilari yhteisöllistettäisiin, uuteen YUTP:aan voitaisiin yhtä lailla soveltaa yhteisön oikeudellista ja institutionaalista ohjelmaa, ja eri toimielimet toimisivat tavanomaisen roolinsa mukaisesti kaikissa unionin ulkoisia toimia koskevissa tapauksissa, sillä EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan mukaisesti nykyisen oikeudellisen ja institutionaalisen järjestelmän puitteissa on noudatettava "siirrettyjen toimivaltuuksien" periaatetta yhteisön sisäisten ja kansainvälisten toimien suhteen.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Ulkoasioiden, ihmisoikeuksien sekä yhteisen turvallisuuden ja puolustuspolitiikan valiokunta pyytää asiasta vastaavaa perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioden valiokuntaa sisällyttämään seuraavat YUTP:aa koskevat osat päätöslauselmaesitykseen, jonka se myöhemmin hyväksyy:

1. unionin toimivallasta YUTP:n alalla ei ole tarpeen tehdä pysyvää luetteloa HVK:n yhteydessä;
2. EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimivaltuuksien rajoja unionin ulkoisten toimien ja etenkin YUTP:n alalla olisi kuitenkin selkiytettävä siten, että suurella yleisöllä ja unionin kansainvälisillä vastapelureilla olisi selkeä käsitys EU:n sisäisestä työnjaosta ja että unionin kansainvälinen toiminta tehostuisi;
3. vallanjaon nykyiset epätasapainot ja vajeet YUTP:n alalla voidaan ratkaista tyydyttävästi ainoastaan sisällyttämällä YUTP täysimääräisesti yhteisöpilariin, jolloin kaikki ulkopolitiikan eri näkökohtiin liittyvät määräykset yhdistettäisiin samaan lukuun;
4. alalla tarvitaan toissijaisuusperiaatteen väljempää ja aktiivisempaa tulkintaa, koska YUTP:n päämäärät voidaan saavuttaa paremmin koko unionin yhteisellä toiminnalla kuin pelkällä jäsenvaltioiden välisellä yhteistyöllä;
5. unionin vahvan kansainvälisen aseman saavuttamiseksi on oleellisen tärkeää, että

määräenemmistöpäätökset YUTP:n alalla ovat sääntö eivätkä poikkeus;

6. lisätavoite YUTP:n kehittämisessä on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen suurimuotoinen uudistus, jossa otettaisiin huomioon seuraavat seikat:
- a) sopimukseen olisi kirjattava, että Euroopan unioni *tunnustaa* ehdoitta *Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan periaatteet*;
 - b) unionin pitäisi olla *kansainvälinen oikeushenkilö* (kolme yhteisöä ja EU);
 - c) *EU:n diplomaattiedustustoja* olisi perustettava sellaisiin EU:n ulkopuolisiin valtioihin, joissa on vähemmän kuin neljän jäsenvaltion edustustot, ja tarkoituksena on täysimääräisen diplomaattitoiminnan asteittainen käynnistäminen EU:n tasolla;
 - d) YUTP:n korkean edustajan ja ulkosuhteista vastaavan komissaarin nykyiset vastuualueet olisi siirrettävä yhdelle henkilölle, joka olisi *ulkoasioista vastaava komission varapuheenjohtaja*;
 - e) komission varapuheenjohtajan alaisuuteen olisi luotava Euroopan komission organisaatioon kuuluva *EU:n diplomaattikunta*.

TALOUS- JA RAHA-ASIOIDEN VALIOKUNNAN LAUSUNTO

perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnalle

Toimivallan jako Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä
(2002/2024(INI))

Valmistelija: Christa Randzio-Plath

ASIAN KÄSITTELY

Talous- ja raha-asioiden valiokunta nimitti kokouksessaan 15. huhtikuuta 2002 valmistelijaksi Christa Randzio-Plathin.

Valiokunta käsittelee lausuntoluonnosta kokouksissaan 15. huhtikuuta 2002 ja 16. huhtikuuta 2002.

Viimeksi mainitussa kokouksessa valiokunta hyväksyi seuraavat johtopäätökset äänin 27 puolesta, 1 vastaan ja 2 tyhjää.

Äänestyksessä olivat läsnä seuraavat jäsenet: Christa Randzio-Plath (puheenjohtaja, esittelijä), John Purvis (varapuheenjohtaja), Generoso Andria, Luis Berenguer Fuster (Pervenche Berèsin puolesta), Hans Blokland, Hans Udo Bullmann, Harald Ettl, Giorgos Katiforisin puolesta), Jonathan Evans, Carles-Alfred Gasòliba i Böhm, Robert Goebbels, Lisbeth Grönfeldt Bergman, Brice Hortefeux, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Astrid Lulling, Thomas Mann (Ingo Friedrichin puolesta), Ioannis Marinos, Helmuth Markov (Philippe A.R. Herzogin puolesta), Hans-Peter Mayer, Ioannis Patakis, Fernando Pérez Royo, Mikko Pesälä (Christopher Huhnenin puolesta), Elly Plooij-van Gorsel (Karin Riis-Jørgensenin puolesta), Bernhard Rapkay, Olle Schmidt, Peter William Skinner, Charles Tannock (Theresa Villiersin puolesta), Helena Torres Marques, Bruno Trentin ja Ieke van den Burg (Mary Honeyballin puolesta).

LYHYET PERUSTELUT

Tämä lausunto on tarkoitettu alustavaksi kannanotoksi talous- ja raha-asoiden valiokunnan meneillään olevassa keskustelussa, joka koskee perustamissopimuksen tarkistamista; talous- ja rahaliiton kaikkia vaikutuksia arvioidaan perusteellisemmin tämän valiokunnan oma-aloitteellisessa mietinnössä.

Talouspolitiikkaan liittyvät kysymykset ovat olleet yhteisön ja unionin ytimessä Euroopan talousyhteisön perustamisesta lähtien. Neljä vapautta sisältävät sisämarkkinat ovat edelleen sen tukipylväs, ja näitä vapauksia on kehitettävä edelleen. Kun me nyt arvioimme institutionaalista rakennettamme ja toimivallan jakoa, talouspolitiikkaa ei enää voida tarkastella kapeasta ja teknisestä näkökulmasta, koska meidän on pystyttävä nostamaan Euroopan yhteisö uuteen taloudelliseen nousuun ja koska eurooppalainen sosiaalinen malli on säilytettävä lisääntyvästä globalisaatiosta huolimatta.

Tämän laajemman lähestymistavan puitteissa sisämarkkinoiden toiminta, jota yhteisen valuutan onnistunut käyttöönotto suuresti tehostaa, sisältää tätä nykyä rahoituspalveluja koskevan lainsäädännön, jota ilman ei voi olla olemassa aitoa palvelujen ja pääoman liikkumisvapautta, sekä välillisen verotuksen, jonka nykyiset erot edelleen ovat sisämarkkinoiden täyden potentiaalin saavuttamisen tärkeimpiä esteitä. Myös kilpailusäännösten ja niiden täytäntöönpanon on oltava selkeitä ja yhtenäisiä, koska juuri ne takaavat yhtäläiset toimintaedellytykset. Tämän vuoksi kaikilla edellä mainituilla aloilla toimivallan on pysyttävä yksinomaan unionin hallussa (tai se on siirrettävä yksinomaan unionille).

Talouspolitiikan koordinointi on viime aikoina osoittanut sekä ratkaisevan poliittisen merkityksensä että nykyisen vakaus- ja kasvupolitiikkaan suhtautumisen ongelmat. Hyvinvointi- ja koheesiotavoitteiden vuoksi niin talouspolitiikan kuin työllisyys- ja sosiaalipolitiikankin tehokas ja eteenpäin suuntautunut koordinointi edellyttää, että Euroopan unionin on siirryttävä negatiivisesta ja sanktioihin perustuvasta koordinoinnista myönteisiin tavoitteisiin ja yhteistyöhön perustuvaan yhdentymiseen.

Edellä mainittu politiikkojen ja toimien tiivis koordinointi vaatii kuitenkin sekä selkeää demokraattista legitimitettä että yhdenmukaistettua täytäntöönpanoa. Laajat taloudelliset suuntaviivat pitäisi määrätä neuvoston ja Euroopan parlamentin yhteisellä päätöksellä, joka perustuu Euroopan komission laatimaan viralliseen luonnokseen. – Käytännössä tämä tarkoittaa yhteispäätösmenettelyn soveltamista talouspolitiikkaa koskevissa päätöksissä, mikä varmistaa kansalaisten osallistumisen päätöksentekoprosessiin ja vahvistaa komission roolia unionin täytäntöönpanoelimenä. Samaan aikaan ja asianomaisia vastuualueita hämärtämättä myös jäsenvaltioiden parlamenttien pitäisi osallistua tähän koordinoitiprosessiin, sillä se täydentäisi unionin ylhäältä alaspäin suuntautuvaa päätöksentekoa alhaalta ylöspäin suuntautuvalla lähestymistavalla.

Mainittujen taloudellista hyvinvointia edistävien kauaskantoisten uudistusten mandaatti ja itse asiassa myös moraalinen velvoite sisältyvät EY:n perustamissopimuksen periaateosaan, jossa unionin tehtäviksi määritellään *"sellaisen talouspolitiikan käyttöönottoaminen, joka perustuu...yhteisten tavoitteiden määrittelemiseen..."* (4.1 artikla) tarkoituksena on erityisesti *edistää taloudellisen toiminnan sopusointuista, tasapainoista ja kestävästä kehitystä koko*

yhteisössä, työllisyyden ja sosiaalisen suojelemisen korkeaa tasoa" sekä "kestävää kasvua, joka ei edistä rahan arvoa alenemista" (2 artikla).

Lisäksi on todettava, että hyväksymällä edellä mainitun talouspoliittista päätöksentekoa korostavan lähestymistavan Euroopan parlamentti noudattaisi omaa merkittävää päätöslauselmaansa Spinellin mietinnöstä, joka koski Euroopan unionin perustamissopimuksen luonnosta. Yhteisön politiikkoja koskeva luonnoksen I luku koskee talouspolitiikkaa (47 artiklasta eteenpäin). Vaikka tämä asiakirja on peräisin 1980-luvun puolivälistä, sen kaksi tavoitetta: kaikki talouden osa-alueet sisältävä talouspolitiikka ja Euroopan parlamentin täysi osallistuminen sen muotoiluun, pätevät tänäänkin, kun otetaan huomioon, että pyrkimyksenä on perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttaminen ja että tavoitteena on antaa kansalaisille se, mitä kansalaiset oikeutetusti meiltä odottavat.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Talous- ja raha-asioiden valiokunta pyytää asiasta vastaavaa perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokuntaa sisällyttämään seuraavat osat päätöslauselmaesitykseen, jonka se myöhemmin hyväksyy:

1. ottaa huomioon, että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2 ja 4 artiklan 1 kohdan mukaan talous- ja rahaliittoon pitäisi sisällyttää talouspolitiikan kummatkin osa-alueet sekä sisämarkkinoiden täytäntöönpano ja edelleen kehittäminen;
2. katsoo, että sisämarkkinoiden kaikkien osatekijöiden ja sen "neljän vapauden", kilpailukysymykset mukaan lukien, välillisen verotuksen ja rahoituspalvelujen sekä talous- ja rahapolitiikan on edelleen kuuluttava unionin yksinomaiseen toimivaltaan;
3. kehottaa ulottamaan määräenemmistäänestyksen kaikille taloutta, kilpailua ja verotusta koskevan oikeuden alueille ja kehottaa jälleen pienentämään demokratiavajetta soveltamalla yhteispäätösmenettelyä kaikilla aloilla, kun päätöksiä tehdään neuvostossa määräenemmistöllä; pitää tärkeänä yhteispäätösmenettelyn laajentamista kilpailupolitiikkaan ja säädösten lisäksi myös kilpailupolitiikan uudistamiseen (83 artikla) ja valtionapua koskevien sääntöjen (89 artikla) uudistamiseen;
4. katsoo, että politiikkojen yhdistelmän parantaminen ja tasapainottaminen edellyttää, että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 99 artiklan 2 kohdan mukaisten laajojen taloudellisten suuntaviivojen olisi perustuttava Euroopan komission viralliseen ehdotukseen;
5. kehottaa muuttamaan talouspolitiikan yhteensovittamismenettelyä (99 artikla) niin, että talouspolitiikan laajat suuntaviivat hyväksytään neuvostossa komission ehdotuksesta siten, että neuvosto huomioi Euroopan parlamentin tarkistukset;
6. ehdottaa, että talouspolitiikkojen koordinointiin, sen lisäksi, että se on unionin yhteisten etujen kannalta ratkaisevan tärkeä, on sisällytettävä mekanismi, jonka puitteissa jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit osallistuvat mainittuun prosessiin sen demokraattisen legitimitetin vahvistamiseksi.

2. huhtikuuta 2002

OIKEUDELLISTEN JA SISÄMARKKINA-ASIOIDEN VALIOKUNNAN LAUSUNTO

perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioden valiokunnalle

Toimivallan jakaminen Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden kesken
(2001/2024(INI))

Valmistelija: Diana Wallis

ASIAN KÄSITTELY

Oikeudellisten ja sisämarkkina-asioiden valiokunta nimitti kokouksessaan
21. maaliskuuta 2001 valmistelijaksi Diana Wallisin.

Valiokunta käsittelee lausuntoluonnosta kokouksissaan 27. marraskuuta 2001, 26. helmikuuta
ja 27. maaliskuuta 2002.

Viimeksi mainitussa kokouksessa valiokunta hyväksyi seuraavat johtopäätökset äänin
17 puolesta, 12 vastaan ja 1 tyhjä.

Äänestyksessä olivat läsnä seuraavat jäsenet: Giuseppe Gargani (puheenjohtaja), Willi
Rothley (varapuheenjohtaja), Ioannis Koukiadis (varapuheenjohtaja), Bill Miller
(varapuheenjohtaja), Diana Wallis (valmistelija), Paolo Bartolozzi, Luis Berenguer Fuster,
Maria Berger, Ward Beysen, Philip Charles Bradbourn, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-
Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager,
Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner
Lehne, Neil McCormick, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler,
Marianne L.P. Thyssen, Rijk van Dam, Joachim Wuermeling ja Stefano Zappalà.

LYHYET PERUSTELUT

Yksi Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan ja vuoden 2004 hallitustenvälisen konferenssin pääkysymyksistä tulee olemaan Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden toimivaltuuksien tarkoituksenmukaisempi jakaminen ja sen valvominen toissijaisuusperiaatetta noudattaen.

'Toimivaltaluetelo'?

Ajatus tarkasta toimivaltauettelosta voi ensi näkemältä vaikuttaa houkuttelevalta vaihtoehdolta nykyiselle tilanteelle. Vaikka tämä selventäisi toimivaltuuksien jakoa, se tekisi toimielimistä kuitenkin myös jäykempiä. Toimielimet ovat kehittyneet nimenomaan niiltä suurten muutosten hetkellä vaaditun joustavuutensa ansiosta. Tähän asti Euroopan yhdentyminen on tullut näkyviin yhteisten päämäärien kuten yhteismarkkinoiden perustamisen kautta. Tämä prosessi jatkuu edelleen.

Toimivaltuuksien jakamisesta päättäminen ja jaon toteutumisen valvominen voivat olla ristiriidassa keskenään.

Toimivaltuuksien jakaminen – *status quon* selventäminen

Toimivaltuuksien jyrkän jakamisen sijaan tulisi pikemminkin selventää nykyistä tilannetta.

Toimivaltuuksien selventäminen auttaisi kansalaisia hahmottamaan paremmin lainsäädäntövallan käyttöön liittyvän todellisuuden Euroopan unionissa. Jaetun ja yksinomaisen toimivallan välinen ero tulisi määritellä selkeästi perustamissopimuksissa. Kun Euroopan unioni käyttää yksinomaista toimivaltaa vain muutamilla aloilla, vaikutelma vallan vaihkeaisesta keskittämisestä Brysseliin voi hälventyä ja Euroopan unioni koetaan vähemmän kansallista tai alueellista identiteettiä uhkaavana.

Lisäksi tämän tyyppinen lähestymistapa toimivaltuuksien määrittämisen sijaan vahvistaisi käsitystä siitä, että dynaaminen ja muuttuva toimivaltajako on keskeinen asia Euroopan unionissa ja erityisesti eurooppalaisten yhtenäismarkkinoiden täydellisessä toteutumisessa.

Toimivaltajaon valvominen – toissijaisuusperiaatteen vakiinnuttaminen

Toissijaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että päätökset on tehtävä mahdollisimman lähellä kansalaisia.

Tämän periaatteen soveltaminen on yksi mahdollinen tehokas tapa jakaa toimivaltaa Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken. Toissijaisuusperiaate ei ole kuitenkaan useasta syystä osoittautunut riittävän tehokkaaksi toimivallan jakamisen toteuttamisessa.

Ensinnäkin toissijaisuusperiaate on tällä hetkellä melko jäsentymätön poliittinen prosessi. Mikäli periaatetta halutaan käyttää tehokkaasti toimivallan jakamisen valvomiseen, sen soveltaminen on vakiinnutettava ja siitä on tehtävä näkyvämpää.

Toiseksi Euroopan unionin toimielimistä ovat toimineet toissijaisuusperiaatteen valvojana lähinnä ministerineuvosto sekä yhteisöjen tuomioistuin lainkäyttöelimenä. Jäsenvaltion neuvostossa esittämä jotakin tiettyä asiaa koskeva kanta ei kuitenkaan välttämättä edusta sen kansalaisten tai alueiden kantaa.

Kolmanneksi alueet ovat ilmeinen mutta aliarvioitu väline toissijaisuusperiaatteen soveltamisen vahvistamiseksi. Alueet ovat strategisesti sopivia yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon toteuttamiseen, ja niillä on lisäksi erityisen selvä käsitys toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta. Lisäksi alueet voivat paremmin perustella ja selittää toissijaisuusperiaatteen kansalaisilleen.

Kaikkien toimielinten on toimittava avoimemmin, jotta toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta tulisi tehokas ja vakiintunut poliittinen prosessi.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Oikeudellisten ja sisämarkkina-asioiden valiokunta pyytää asiasta vastaavaa perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioden valiokuntaa sisällyttämään seuraavat osat päätöslauselmaesitykseen, jonka se myöhemmin hyväksyy:

1. toteaa, että ratkaisevana kriteerinä toimivallan jakamisessa laajentuneen Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä on oltava se, että yhteisön toimintaa on ennustettavissa; katsoo, että jäsenvaltiot ja kansalaiset tunnustavat pitkällä aikavälillä yhteisön lainsäädännön vain, jos ne voivat selkeästi ennustaa, millä aloilla EU tulee toimimaan;
2. korostaa, että unioni perustuu nimenomaan jaettuun toimivaltaan, mikä merkitsee, että sen valtuudet eivät koskaan ole implisiittisiä; toteaa tämän periaatteen edellyttävän, ettei unioni puutu asioihin, joissa sillä ei ole erityistä tehtävää; katsoo myös, että unionin on toteutettava kaikkia tarvittavia toimia, jotta se voi hoitaa tehtävänsä, saavuttaa tavoitteensa ja täyttää sille asetetut velvollisuudet;
3. vaatii näin ollen, että EY:n perustamissopimuksen 5 artikla muotoillaan selkeämmäksi siten, että EU:n yksinomaista toimivaltaa koskevaa periaatetta vahvistetaan ja että jäsenvaltioiden yleiset toimivaltuudet lainsäädännön alalla selvitetään ja jaettujen toimivaltuuksien hyödyntämistä selvennetään;
4. vaatii, että EY: perustamissopimuksen 5 artikla muotoillaan uudelleen siten, että se vastaa paremmin todellisuutta ja siten, että siinä selvitetään, mitkä toimivallan osa-alueet ovat eksklusiivisia, ja mitkä niistä on jaettu unionin ja jäsenvaltioiden kesken (suurempi osa);
5. toteaa, että Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan rajoittamisessa on periaatteessa lähdettävä jäsenvaltioiden toimivallasta ("alkuperäinen toimivalta"), kun taas Euroopan unionin toimivaltaa on nimenomaan perusteltava täsmällisillä ja yksiselitteisillä ohjeilla toiminta-alan osalta ("siirretty toimivalta");
6. katsoo, että Euroopan unionin toimivalta on jaettava alueisiin sen perusteella onko Euroopan unionilla yksinomainen toimivalta, jaetaanko toimivaltuudet EU:n ja

jäsenvaltioiden kesken, vai onko EU:lla on täydentäviä toimivaltuuksia; katsoo tässä yhteydessä, että toimivallan yksittäisillä osa-alueilla on määriteltävä yksityiskohtaisesti, miten pitkälle EU:n toimivaltuudet ulottuvat jäsenvaltioihin nähden;

7. katsoo, että toissijaisuusperiaatteella on poliittinen arvo, koska sen on oltava tae siitä, että päätökset tehdään kansalaisten edun mukaisesti; korostaa, että periaate on dynaaminen ja sitä on sovellettava määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti ja mukautettava niiden kehityksen mukaan; korostaa kuitenkin samalla, että toissijaisuusperiaate on sitova, luonteeltaan konstitutionaalinen oikeusnormi, joka on EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita velvoittava; katsoo tästä syystä, että periaate ei saa olla esteenä sille perussopimuksen perusteella annettujen unionin jaettujen valtuuksien asianmukaiselle käytölle ja ettei se saa missään nimessä estää niiden toimien kehittämistä, joihin vain unionilla on valtuudet ryhtyä;
8. korostaa, että toissijaisuusperiaatteella on myös pyrittävä edistämään unionin toimia aloilla, joilla sillä ei ole yksinomaisia toimivaltuuksia, jos ja siinä määrin kuin jäsenvaltiot eivät pysty tyydyttävällä tavalla saavuttamaan suunniteltujen toimien tavoitteita ja jos tavoitteet voidaan toimien laajuuden tai vaikutusten perusteella saavuttaa helpommin yhteisön tasolla;
9. pitää tärkeänä selvittää, että perussopimukseen sisältyvät yleiset tavoitteet ja horisontaaliset lausekkeet, jotka edellyttävät Euroopan unionin tavoitteiden huomioon ottamista yksittäisten politiikan alojen toteuttamisessa, eivät voi olla lainsäädäntövallan perustana;
10. ehdottaa, että sallittua olisi ainoastaan osittainen EU:n ja jäsenvaltioiden rahoitus silloin kun se tapahtuu perussopimusten sallimien periaatteiden puitteissa; katsoo, että sellaisten pilottihankkeiden osarahoitus, jotka eivät ole nimenomaan perussopimusten mukaan sallittuja, johtavat viimekädessä siihen, että toimivaltuuksia siirretään salaa yhteisölle; katsoo, että toimivaltuuksien uudelleen jakaminen saa tapahtua ainoastaan avoimesti ja poliittisten päätösten perusteella;
11. katsoo, että toissijaisuusperiaatteen sisällyttämisellä tulevaan eurooppalaiseen valtiosääntöön pyritään erityisesti säätämään unionin toimien määrittelyä ja toteuttamista jäsenvaltioiden unionille myöntämien toimivaltuuksien lisäksi ilman, että tämä mitenkään vaikuttaa toimivaltuuksien jakamiseen jäsenvaltioissa;
12. pitää tarpeellisenä poikkeusehtoa EU:n ennakoiduttoman toiminnan kannalta, mutta vaatii EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan muuttamista, joka tähtää siihen, että EU:n puuttuminen asiaan tämän oikeusperustan pohjalta edellyttää, että Euroopan parlamentti antaa lausuntonsa yhteispäätösmenettelyssä, jotta estetään mahdollisuus poiketa kaikesta parlamentaarisesta päätöksenteosta niiden päätösten suhteen, jotka on aiemmin tehty yhdessä jäsenvaltioiden parlamenttien kanssa EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan pohjalta; vaatii edelleen, että tähän oikeusperustaan perustuvien säännösten on oltava määräaikaaisia, ja että ne voivat olla voimassa ainoastaan perussopimusten seuraavan muuttamisajankohtaan asti silloin kun päätetään, sisällytetäänkö toimivaltuudet perussopimukseen tai sovelletaanko niitä enää EU:n tasolla; katsoo, että ainoastaan

tällainen määräys on asianmukainen 308 artiklan poikkeuksellisen luonteen huomioonottaen;

13. vaatii kaikkien EU:n esittämien lainsäädäntöehdotusten yhteydessä asian täsmällistä tutkintaa niiden kriteerien mukaisesti, jotka muistuttavat tuomioistuimen käytännöstä toissijaisuusperiaatteen osalta; katsoo, että tämä voitaisiin tehdä Euroopan parlamentissa oikeusperustan tarkastamista koskevan menettelyn mukaisesti; korostaa, että toissijaisuuden periaatteen käsittelyssä ei ole kyse siitä, mikä on poliittisesti asianmukaista tai onko kyse poliittisesta päätöksestä, vaan pikemminkin sille olisi annettava valtiosäännön status; suosittelee tarkastuksen tekemistä joko erityisessä tuomioistuimessa tai toissijaisuuskysymyksiä käsittelevässä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen jaostossa, johon kuuluu valtiosääntöoikeuteen erikoistuneita kansallisia tuomareita;
14. katsoo, että yhteisön toimintamuodot, kuten sääntely, harmonisointi, koordinointi, täydentävyys ja oikeudelliset välineet (direktiivit, säännökset, päätökset, lausunnot ja suositukset) on määriteltävä täsmällisesti;
15. katsoo, että parlamentille on annettava takuut yleisestä varaumasta avoimen koordinaation suhteen; avoimen koordinaation menetelmä ei saa johtaa siihen, että lainsäädäntövaltuuksia siirretään toimeenpanovallan käyttäjälle; katsoo, että tällaisen menetelmän soveltaminen vaatisi myös, että Euroopan parlamentti antaa suostumuksensa etukäteen;
16. huomauttaa, että mikäli toissijaisuusperiaatteella todella halutaan olevan merkitystä, Euroopan unionin alueiden on oltava laajemmin mukana päätöksenteossa; tämä voitaisiin todennäköisesti saavuttaa esittelijän ehdottaman itsenäisemmille alueille myönnettävän ja asianomaisten jäsenvaltion hyväksymän 'unionin kumppani' -aseman avulla tapauksissa, joissa alueen konstitutionaalinen status täyttää asetetut kriteerit; katsoo, että alueilla tulisi ehdottomasti olla suurempi tehtävä kuin komission hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassaan asettama pelkkä toimeenpanijan tehtävä;
17. muistuttaa, että keskustelu toimivaltuuksien rajaamisesta on olennainen osa Euroopan unionin tulevaisuutta koskevaa keskustelua ja erityisen tärkeää Euroopan kansalaisille unionin toimivaltuuksista ja niiden rajaamisesta tiedottamiseksi ja heidän vakuuttamiseksi; vaatii näin ollen, että kaikista valmistelukunnan tulosten on oltava saatavilla Internetissä ja että niistä tiedotetaan kaikille Euroopan kansalaisille; korostaa, että jäsenvaltioiden on vastattava tämän tiedon levittämisestä, ja että ehdokasvaltioiden hallitusten on vastattava siitä, että kansalaisille tiedotetaan mahdollisista ratkaisuista;
18. katsoo, että Euroopan unionin toimivaltuuksista laadittavaa luetteloa on tarkistettava säännöllisesti ja pitää kahdeksaa vuotta sopivana ajanjaksona.

18. lokakuuta 2001

ALUEPOLITIikka-, LIIKENNE- JA MATKAILUVALIOKUNNAN LAUSUNTO

perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnalle

Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallan jako
(2001/2024(INI))

Valmistelija: Elisabeth Schroedter

ASIAN KÄSITTELY

Aluepolitiikka-, liikenne- ja matkailuvaliokunta nimitti 25. huhtikuuta 2001 pitämässään kokouksessa valmistelijaksi Elisabeth Schroedterin.

Valiokunta käsittelee lausuntoluonnosta 29. toukokuuta 2001, 10. heinäkuuta 2001 ja 10. lokakuuta 2001 pitämässään kokouksissa.

Viimeksi mainitussa kokouksessa valiokunta hyväksyi seuraavat johtopäätökset äänin 36 puolesta, 0 vastaan ja 3 tyhjää.

Äänestyksessä olivat läsnä seuraavat jäsenet: Konstantinos Hatzidakis (puheenjohtaja), Emmanouil Mastorakis (varapuheenjohtaja), Rijk van Dam (varapuheenjohtaja), Elisabeth Schroedter (valmistelija), Emmanouil Bakopoulos, Rolf Berend, Hans Blokland (Alain Esclopén puolesta työjärjestyksen 153 artiklan 2 kohdan mukaisesti), Theodorus J.J. Bouwman, Carmen Cerdeira Morterero, Luigi Cocilovo (Sir Robert Atkinsin puolesta), Gerard Collins, Danielle Darras, Garrelt Duin, Giovanni Claudio Fava, Jacqueline Foster, Mathieu J.H. Grosch, Mary Honeyball, Juan de Dios Izquierdo Collado, Georg Jarzembowski, Pierre Jonckheer (Reinhold Messnerin puolesta), Dieter-Lebrecht Koch, Sérgio Marques, Erik Meijer, Josu Ortuondo Larrea, Karla M.H. Peijs, Samuli Pohjamo, Adriana Poli Bortone, Bartho Pronk (Margie Sudren puolesta työjärjestyksen 153 artiklan 2 kohdan mukaisesti), Alonso José Puerta, Reinhard Rack, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Isidoro Sánchez García, Gilles Savary, Ingo Schmitt, Brian Simpson, Renate Sommer, Ulrich Stockmann, Ari Vatanen ja Mark Francis Watts.

LYHYET PERUSTELUT

Yleistä

Euroopan tulevaisuutta koskeneen julistuksensa yhteydessä neuvosto päätti Nizzan huippukokouksessa tarkastella mm. "kuinka Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallan jako voidaan tarkentaa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja kuinka sen noudattamista voidaan valvoa"¹. Tarkoituksena on parantaa EU:n toimintakykyä ja toimintaa sekä tehdä EU:n politiikan päätöksentekomenetelmistä entistä avoimempia jäsenvaltioiden kansalaisten kannalta. Asiaa koskeva poliittinen vaatimus on lähtöisin alueilta, joiden lainsäädäntävaltuuksia EU:n päätökset koskevat suoraan. Tämä koskee erityisesti Belgian, Saksan, Ison-Britannian, Itävallan ja Espanjan alueita.

Toissijaisuusperiaate pohjautuu Maastrichtin sopimukseen (EY:n perustamissopimuksen 5 artikla). Sen mukaan päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia, ja yhteisö ryhtyy toimiin vasta, kun toiminta voidaan sen laajuuden tai vaikutusten vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla. Perustamissopimuksessa määrätään kuitenkin vain toimivallan jaosta unionin ja jäsenvaltioiden välillä. Siinä ei siis oteta suoranaisesti huomioon alueiden toimivaltaa.

Perustamissopimuksissa mainitaan pelkästään EU:n toimivaltaan kuuluvat kysymykset (esim. ulkomaankauppa, rajat ylittävä kilpailu, valuutta) ja yleistöimivalta (esim. rakennepolitiikka, tutkimus). Useimmilla yhteisön politiikan alueilla Euroopan tasolla on koordinoiva tehtävä. Toteutus sekä alueiden osallistumistapa ja -keinot tässä yhteydessä kuuluvat jäsenvaltioille.

Euroopan yhdentymisprosessi ei saa johtaa toimivallan keskittymiseen kysymyksissä, jotka on mielekkäämpää ratkaista kuntien ja alueiden tasolla. Taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurillinen monimuotoisuus ja alueelliset erityispiirteet on säilytettävä myös laajentuneessa unionissa. Siksi alueiden merkitystä Euroopan tasolla tulee lisätä.

Lainsäädäntävaltuudet omaavien alueiden erityisasema

Yhdentymisprosessin yhteydessä jäsenvaltiot ovat siirtäneet EU:lle myös tehtäviä, jotka kuuluvat osittain tai kokonaan lainsäädäntävaltuudet omaavien alueiden toimivaltaan. Niiden toimivallasta eri politiikanaloilla määrätään kansallisissa perustuslaeissa. Alueet eivät osallistuneet suoranaisesti tällaiseen toimivallan siirtoon. Ymmärrettävästi ne vastustavat perustuslaillisen toimivaltansa vähittäistä heikentämistä. Ne vaativat itselleen tiettyä toimivaltaa ja samalla oikeusvarmuutta. Lisäksi ne haluavat osallistua toimivallan siirtoa Euroopan tasolle koskeviin päätöksiin, kun päätökset koskevat myös niitä. Toimivaltaa pitäisi siirtää Euroopan tasolle vain niin, että otetaan huomioon toissijaisuusperiaate, demokraattisen vaikuttamisen periaate ja suhteellisuusperiaate.

Paikalliset ja alueelliset viranomaiset

EU:n etenevä yhdentyminen ja monien yleishyödyllisten palvelujen vapauttaminen vaikuttavat voimakkaasti paikallisten ja alueellisten viranomaisten itsehallintoon. Esimerkkejä

¹ Julistus unionin tulevaisuudesta, Nizzan sopimus (EYVL C 80, 10.3.2001, s. 85).

tästä on sisämarkkinoiden loppuunsaattamiseen tähtäävässä "Lissabonin strategiassa" sekä Tukholman päätöksissä. Tähän saakka yleishyödyllisiin palveluihin kuuluvia tehtäviä, joita EY:n perustamissopimuksen 16 artikla suojaa, siirrettiin näin yhteisön kilpailusääntöjen alaisuuteen. Näin paikallisten ja alueellisten viranomaisten oikeusvarmuuteen syntyi aukko taloudellisessa toiminnassa, joka on tähän saakka ollut yleishyödyllistä.

Joissakin tapauksissa, joissa Euroopan tason toiminta vaikuttaa suoraan itsehallintotehtäviin, Euroopan lainsäädäntö vaatii jäsenvaltioita osallistumaan paikallisten ja alueellisten viranomaisten toimintaan. Tämä on ollut tähän saakka riittämätöntä, eikä komissio seuraa asiaa. Siksi on ymmärrettävä vaatimus saada Euroopan tason paikallisen ja alueellisen itsehallinnon edustajat osallistumaan sellaisen lainsäädännön valmisteluun, joka koskee itsehallintovaltuuksia.

Alueiden komitea

Alueet, joilla on lainsäädäntävaltuudet, valittivat osallistumisoikeuksistaan jo Maastrichtin sopimuksen yhteydessä. Tällöin luotiin alueiden komitea, joka sai oikeuden tulla kuulluksi. Ei kuitenkaan ollut mitään yhteistä määritelmää siitä, mitkä elimet saavat lähettää alueiden komiteaan edustajansa. Alueiden komitean kokoonpanon määrittäminen kuuluu yksin jäsenvaltioille. Ne ovat erilaisten perustuslakiansa mukaisesti lähettäneet sekä lainsäädäntävaltuudet omaavien alueiden edustajia sekä sellaisten alueiden edustajia, joilla on paikallisia tai alueellisia itsehallintotehtäviä. Ne ovat myös lähettäneet näiden alueiden toimeenpanevien ja lakiasäättävien elinten edustajia.

Euroopan perustuslakirakenteen yhteydessä voitaisiin alueiden komiteaa vahvistamalla ja sen kokoonpanon selvällä määrittämisellä luoda väline, joka mahdollistaa lainsäädäntävaltuudet tai vastaavan toimivallan omaavien alueiden osallistumisen.

Toimivallan jaon on vahvistettava eurooppalaista yhteiskuntamallia

Eurooppalainen yhteiskuntamalli, jonka tehtävänä on mahdollistaa unionin kansalaisille samanlainen elintaso alueellisesta sijainnista ja sosiaalisesta asemasta riippumatta, on keskeisellä sijalla EU:n yhdentymisprosessissa. Siksi lausunnon valmistelija pitää epäasianmukaisena tilannetta, jossa EU:n yleistoiimivalta poistetaan tai sitä vähennetään kysymyksissä, jotka liittyvät taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen ja alueiden tukemiseen (yhteisen maatalouspolitiikan toinen pilari).

Toimivallan jakamisen perustuslailliset periaatteet

Toimivallan jakamisen on tulevaisuudessa seurattava yhdentymisprosessin dynamiikkaa. Toimivallan tiukka määrittäminen ei siksi vaikuta asianmukaiselta välineeltä. Siksi lausunnon valmistelija katsoo, että toimivallan rajaaminen on tehtävä perustuslaillisia periaatteita noudattaen. Tällaisten periaatteiden avulla toimivalta voidaan rajata yhdentymistilanteesta riippumatta. Pohjimmiltaan periaatteissa tulee noudattaa demokratiaa, avoimuutta, toissijaisuutta, osallistumista ja kansalaisläheisyyttä.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Aluepolitiikka-, liikenne- ja matkailuvaliokunta pyytää asiasta vastaavaa perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokuntaa sisällyttämään seuraavat osat päätöslauselmaesitykseen, jonka se myöhemmin hyväksyy:

1. toteaa, että siirrettäessä toimivaltaa Euroopan tasolle puututaan yhä useammin alueiden ja paikallisten viranomaisten toimivaltaan, ja pyrkii siksi säilyttämään paikallisten ja alueellisten viranomaisten itsenäisyyden; kannattaa EU:n keskittymistä ydintehtäviin, jotka voidaan ratkaista vain eurooppalaisella tasolla;
2. kannattaa EU:n toimintavaltuuksien järjestelmällisyyden parantamista siten, että EU:n toimintatavat ja -välineet yksilöidään ja kuvataan täsmällisesti; katsoo, että lisäksi on tehtävä selväksi, että perustamissopimuksen tavoitteet ja yleisluontoiset lausekkeet eivät ole EU:n toimivallan peruste; katsoo, että epäselvästi tai liian laajasti muotoiltuja toimivaltalausekkeitä (esim. yleislausekkeet) olisi täsmennettävä;
3. panee merkille, että hallinnon hajauttamisen aste sekä se, miltä osin paikallis- ja aluehallinnon toimivalta on kirjattu perustuslakiin, vaihtelee huomattavasti 15 jäsenvaltiossa;
4. ehdottaa luetteloa periaatteista, joiden mukaan toimivalta jaetaan:
 - **demokratiaperiaate**: on tunnustettava liittovaltion osavaltioiden, autonomisten alueiden ja muiden alueellisten yksiköiden, joilla on lainsäädäntävaltuuksia ja yksinomaista toimivaltaa, toisin sanoen perustuslakiin perustuvien alueiden, asiavaltuus, jotta ne voivat puolustaa oikeuksiaan ja etujaan sekä antaa lausuntoja, nostaa kanteita ja esittää vaatimuksia Euroopan yhteisöjen tuomioistuimille silloin kun niiden puoleen käännytään lainmukaisesti ja kun ne ovat toimivaltaisia käsittelemään kyseisiä asioita tai kiistoja ja antamaan niistä päätöksen;
 - **toissijaisuusperiaate**: Euroopan unionin olisi tässä yhteydessä pitäydettävä selkeästi määritellyn yleisen toimivallan käytössä erityisesti eurooppalaisen aluepolitiikan alalla; yksityiskohtia koskevien kysymysten ratkaiseminen ja päätökset eurooppalaisten varojen käytöstä yksittäisiin hankkeisiin on edelleen tehtävä jäsenvaltiokohtaisesti aluepolitiikasta vastuussa olevilla tasoilla; tällöin toissijaisuusperiaate otettaisiin tulevaisuudessa paremmin huomioon; jos aluepolitiikan painopisteet määritettäisiin todellisen alhaalta ylös suuntautuvan prosessin puitteissa, otettaisiin huomioon myös vuonna 1999 toteutetun rakennerahastouudistuksen henki;
 - **avoimuusperiaate**: demokraattisen valvonnan takaaminen siirrettäessä toimivaltaa Euroopan tasolle sekä alueellisen ja paikallisen tason demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen asian liittyessä suoraan tai epäsuorasti tämän tason toimivaltaan;

– **osallistumisen periaate:** alueiden osallistuminen päätöksiin, jotka vaikuttavat niihin suoraan tai epäsuorasti, siirrettäessä toimivaltaa Euroopan tasolla; tämä koskee myös tapauksia, joissa siirretään koordinoititehtäviä;

– **solidaarisuusperiaate:** Eurooppalaisen solidaarisuuden tunnustaminen Euroopan yhdentymisprosessin tärkeäksi ja välttämättömäksi elementiksi;

5. pitää toissijaisuusperiaatteen täytäntöönpanon parannuksia välttämättöminä; vaatii tässä yhteydessä, että jäsenvaltiot ottavat perustuslakinsa puitteissa alueet, joilla on lainsäädäntävaltuuksia, mukaan unionin perustuslain laatimisprosessiin, koska asia vaikuttaa niihin suoraan; vaatii Euroopan parlamentin lainsäädäntä- ja valvontatehtävien vahvistamista, koska se on suorilla vaaleilla valittu kansalaisia edustava elin, ja korostaa sen keskeistä asemaa periaateluettelon täytäntöönpanossa; pitää lisäksi tarpeellisena, että tarkastellaan alueiden komitean institutionaalisia suhteita sekä parlamenttiin että EU:n muihin toimielimiin lainsäädäntöä valmisteltaessa sekä toissijaisuusperiaatteen valvonnassa;
6. vaatii alueellisen ja paikallisen itsehallinnon kattavaa vahvistamista sekä sen institutionaalisen merkityksen lisäämistä niin, että sen edustajat osallistuvat aktiivisesti lakialoitteiden valmisteluun aina, kun Euroopan tason päätökset vaikuttavat itsehallintoon suoraan tai epäsuorasti; vaatii, että jäsenvaltiot veloitetaan EU:n lainsäädännön toteutuksen yhteydessä kuulemaan itsehallintoelimiä; korostaa EY:n perustamissopimuksen 16 artiklan merkitystä ja arvostelee tässä yhteydessä yleishyödyllisiin palveluihin liittyvän oikeusvarmuuden asteittaista heikentämistä; vaatii, että yleishyödylliset palvelut sekä taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus otetaan entistä paremmin huomioon perustamissopimuksen kehittämisen keskeisenä periaatteena.