

CONV 229/02

NEW VERSION

CONTRIB 78

SAATE

Lähettäjä:	Sihteeristö
Vastaanottaja:	Valmistelukunta
Asia:	Valmistelukunnan jäsenten Michel Barnierin ja António Vitorinon toimittama komission tiedonanto: "Komission tiedonanto valmistelukunnalle 22.5.2002: Euroopan unionin suunnitelma"

Valmistelukunnan jäsenet Michel Barnier ja António Vitorino ovat toimittaneet valmistelukunnan pääsihteerille liitteenä olevan komission tiedonannon. Michel Barnier ja António Vitorino toivovat, että valmistelukunnan jäsenet tutustuisivat kyseiseen tiedonantoon.



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 22.5.2002
KOM(2002) 247 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

EUROOPAN UNIONIN SUUNNITELMA

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Yksi suunnitelma ja kolme perustehtävää	6
1.1	Unionin on lujitettava taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen malliaan: hyvinvointi ja yhteisvastuu.....	6
1.2	Unionin on kehitettävä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluettaan.....	10
1.3	Unionin on hoidettava vastuunsa maailmanlaajuisena vaikuttajana	13
2.	Perustuslaki	20
2.1	Perustuslain laatiminen.....	20
2.2	Selkeytetään tapaa, jolla unioni harjoittaa toimivaltaansa	22
2.3	Noudatetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta.....	26

EUROOPAN UNIONIN SUUNNITELMA

Euroopan yhdentyminen on taannut rauhan ja hyvinvoinnin jo 50 vuotta. Valtioiden ja kansojen unioni perustuu demokratiaan sekä ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien kunnioittamiseen. Näiden demokraattisten arvojen varaan rakentunut unioni houkuttelee hyvin monia maita, mistä käynnissä oleva laajentuminen on mainio osoitus.

Joulukuussa 2000 Nizzassa kokoontuneet jäsenvaltiot tekivät päätöksiä, joita uusien valtioiden liittyminen edellyttää. Siellä ei kuitenkaan keskusteltu Euroopan yhdentymisen suunnasta eikä siitä, mitä yhteisillä toimilla halutaan saavuttaa. Jäsenvaltioiden määrä saattaa melkein kaksinkertaistua lähiaikoina. Laajentumisen haasteena on vakiinnuttaa nykyisessä Euroopan unionissa vallitseva rauha, solidaarisuus ja taloudellinen kehitys myös naapurivaltioihin. Jotta ne voisivat tulla unionin jäseniksi, on muutettava toimielinjärjestelmää, joka on Euroopan yhdentymisen peruspilari.

On ratkaistava, **miten** laajentunut unioni pystyy hoitamaan perustehtäviään ja miten se voi säilyttää päätöksentekokykynsä ja yhteenkuuluvuutensa niin, että Euroopan yhdentyminen voi edelleen syventyä.

Euroopan kansalaiset haluavat yleisesti ottaen yhteisen Euroopan, mutta he myös haluavat saada selkeämpää tietoa Euroopan yhdentymisestä. Euroopan kansalaisilla on Euroopan unioniin kohdistuvia odotuksia, jotka koskevat rauhan ja turvallisuuden takaamista, työttömyyden ja köyhyyden sekä järjestäytyneen rikollisuuden ja laittoman kaupan torjuntaa, naisten ja miesten tasa-arvon takaamista, ympäristönsuojelua sekä tuotteiden laadun ja turvallisuuden varmistamista.

Kansalaiset odottavat sisäisesti turvallisempaa ja vakaampaa sekä kansainvälisesti sitoutuneempaa unionia. He haluavat enemmän selkeyttä ja demokraattista valvontaa ja toivovat, että unioni kunnioittaa kansallisia identiteettejä. He haluavat kannustavan ja suojelevan unionin, uudenlaisen organisaation, joka on jotain aivan muuta kuin myyttinen "supervaltio".

Euron käyttöönoton myötä useimmat Euroopan kansalaiset ovat ottaneet tyynesti ja luottavaisesti peruuttamattoman askeleen Euroopan yhdentymisessä. Unionin on kuunneltava kansalaisten odotuksia ja osoitettava, että se kykenee vastaamaan uusiin haasteisiin ja haluaa tehdä sen.

Koska jäsenvaltioiden taloudet eivät voi vahvistua, eivät luoda uusia työpaikkoja eivätkä vaalia sosiaalista tasapainoa ilman voimakasta yhteistä politiikkaa ja parempaa Euroopan laajuista koordinoitua, on **valmisteltava yhdessä tulevien sukupolvien taloutta ja yhteiskuntaa.**

Koska yksittäisten jäsenvaltioiden toiminnalla ei voida aukottomasti valvoa rajoja eikä taistella kansainvälistä rikollisuutta vastaan, on **etsittävä yhteinen ratkaisu muuttovirtoihin.** Unioniin kuulumisen tarkoittaa vapautta, demokratiaa ja perusarvojen kunnioittamista, ja siksi on

vahvistettava ja kehitettävä **Eurooppaa vapauteen ja oikeuteen perustuvana alueena**. Lisäksi on **korostettava Euroopan kansalaisuutta**, joka ei korvaa jäsenvaltioiden kansalaisuutta vaan vahvistaa sitä.

Koska yksittäisten jäsenvaltioiden ääni ei enää kanna, **unionin on kannettava vastuunsa maailmanlaajuisena vaikuttajana**. Unionin on omine arvoineen lisättävä painoarvoaan **globalisaatioon vaikuttavana toimijana**, solidaariseen ja kestäväan kehitykseen perustuvan mallin edustajana. Lisäksi sen on harjoitettava **ulkopolitiikkaa, jossa ollaan valmiita** kansojen, kulttuurien ja uskontojen väliseen **vuoropuheluun** ja jossa keskitytään yhteistyöhön unionin ulkorajoilla sijaitsevien maiden kanssa ja torjutaan pohjoisen ja etelän välistä kuilua. Nämä tehtävät kuuluvat unionin uuteen toimintakenttään. Jotta niistä suoriuduttaisiin mahdollisimman hyvin, on otettava huomioon aiempi kokemus ja **uudistettava yhteisömenetelmää** – jonka avulla Eurooppa on yhdentynyt asteittain ja demokraattisesti – niin, että sillä voidaan vastata uusiin vaatimuksiin.

Nyt kun Euroopan unioni on kansalaisten arkipäivää, he haluavat myös tietoa siitä, kuka unionissa tekee mitäkin, miten vastuu jakautuu ja kenet voi asettaa vastuuseen. He tuntevat yleensä olevansa eurooppalaisia mutta haluavat, että heidän identiteettiään kunnioitetaan ja valinnanvapautensa tarpeen vaatiessa säilytetään.

On säilytettävä tämä ainutlaatuinen tapa, jossa unioni toteuttaa hyvin konkreettista yhteistä politiikkaa ja hoitaa samaan aikaan tiettyjä jäsenvaltioiden keskeisiä tehtäviä olematta kuitenkaan valtio. Euroopan yhdentymisessä ei nimittäin noudateta mitään olemassa olevaa mallia, vaan yhdentymisen erityispiirteet osoittavat, missä on onnistuttu, ja sanelevat sen mikä on mahdollista. *Euroopan unionin perusoikeuskirjan* laatimisessa saadusta myönteisestä kokemuksesta Eurooppa-neuvosto sai idean kutsua koolla *valmistelukunnan*, jonka tehtävänä on määritellä unionin tulevaisuuden laajat suuntaviivat. Vuoden ajan hallitusten, kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin edustajat ja Euroopan komission jäsenet 28:sta Euroopan maasta tekevät yhteistyötä Eurooppa-valmistelukunnassa. Kaikki halukkaat eurooppalaiset voivat vuoden ajan osallistua Euroopan tulevaisuudesta käytävään keskusteluun. **Komissio toivoo, että valmistelukunta tekee todellisen perustuslakiesityksen, jonka Euroopan kansalaiset hyväksyvät ja jossa on esitetty heidän yhteinen suunnitelmansa.**

Tämä suunnitelma toimii toimielinjärjestelmän uudistamisen perustana. Komissio haluaa näin ollen osallistua valmistelukunnan työhön aluksi pohtimalla unionin perustehtäviä sekä perustuslakipuitteita, joita tarvitaan unionin kehittämiseksi.

I. 1. Yksi suunnitelma ja kolme perustehtävää

Millaisen suunnitelman Eurooppa tarvitsee? Kansalaisten odotusten vuoksi on syytä pohtia seuraavia kolmea peruskysymystä: Miten taata solidaarisen ja kestäväen kehityksen malli ja rakentaa Euroopasta yhtenäisvaluutan avulla hyvin järjestäytynyt ja uskottava taloudellinen ja yhteiskunnallinen vaikutuskeskus? Miten rakentaa todellinen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue? Miten taata unionin ulkopolitiikan tehokkuus kaupallisen, diplomaattisen ja sotilaallisen toiminnan kautta sekä rahoitustukien ja kehitysavun välityksellä?

A. 1.1 Unionin on lujitettava taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen malliaan: hyvinvointi ja yhteisvastuu

Euro on otettu käyttöön, sisämarkkinoita on syvennetty ja talouspolitiikkaa koordinoitaan. Vero- ja sosiaalipolitiikkaa lähennetään, Euroopan maat ja alueet kantavat yhteisvastuuta, kunnianhimoista ympäristöpolitiikkaa toteutetaan, ja eurooppalaista yhteiskuntamallia on lujitettu. Kansalaiset ovat pitkälti toivoneet näitä muutoksia, ja ne ovat välttämättömiä Euroopan yhdentymisen kannalta. Unionin on syvennettävä suunnitelmaansa, johon kansalaiset ovat tyytyväisiä ja joka vahvistaa vaurautta ja solidaarisuutta ja tietyn elämänlaadun ja joka perustuu ympäristön suojeluun, laadukkaiden ja kaikkien saatavilla olevien yleishyödyllisten palveluiden säilyttämiseen sekä korkeaan sosiaalisen suojelun tasoon.

Unionin on näin ollen vahvistettava ja edistettävä yhdentymistään, jotta saavutettu tasa-paino säilyisi ja kansalaiset seisoisivat yhdentymisen takana.

Yhteisen politiikan kehittäminen ja uudistaminen

Yhteinen politiikka on Euroopan yhdentymisen lähtökohta, ja sillä valmistellaan Eurooppaa tulevia sukupolvia varten. Yhteinen politiikka on ratkaisevan tärkeä toteutettaessa Euroopan unionin taloudellista ja sosiaalista uudistusohjelmaa, jonka Lissabonissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi keväällä 2000. Sillä myös yhtenäistetään euron edellyttämää taloudellista ja kulttuurista aluetta.

Yhteismarkkinat ovat Euroopan yhdentymisen ensimmäinen suuri saavutus, ja niitä on vaalittava. Yhteiset markkinat tarjoavat eurooppalaisille vaurautta, kasvua, työpaikkoja ja enemmän vapauksia, ja niiden ansiosta eurooppalaiset yritykset voivat kehittää kilpailukykyään. Yhtenäismarkkinoiden hoitamisen on laajentumisen myötä säilyttävä unionin keskeisenä tehtävänä siten, että komissio laatii tarvittavia säännöksiä yhteisen edun ajamiseksi ja kilpailusääntöjen valvomiseksi. Yhteisöjen tuomioistuimien vastaa viime kädessä yhteisen oikeussuojajärjestelmän valvonnasta.

Yhteistä politiikkaa on syvennettävä seuraavien kahden periaatteen mukaisesti: ensinnäkin **kehitetään voimakkaaseen ja kestäväan kasvuun perustuvaa vaurasta taloutta**, ja toiseksi **vaalitaan yhteisvastuuta, jotta kukaan ei syrjäydy eurooppalaisessa yhteiskunnassa**. Esimerkkinä voidaan mainita **ympäristöpolitiikka**, jolla autetaan jäsenvaltioita huolehtimaan yhdessä tulevien sukupolvienkin elinympäristöstä noudattamalla kestävä kehityksen periaatteita niin Itä- kuin Länsi-Euroopassakin. Euroopan talouden ja yritysten kilpailukykyä sekä **koulutus-, tutkimus- ja innovaatiotoimintaa** edistävällä politiikalla vahvistetaan osaamiseen perustuvaa Eurooppaa. **Maatalouspolitiikan** on oltava edelleen taloudellinen voima mutta tuettava myös Euroopan tasapainoista kehitystä. **Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus** tarjoaa jäsenvaltioille ja alueille resurssit, joiden avulla ne voivat sopeutua yhteismarkkinoiden kilpailupaineisiin ja taata todellisen kasvunsa ja lähenemisensä. **Energia- ja liikennepolitiikka** toimivat taloudellisen yhdentymisen levittäjinä. **Verotus- ja sosiaalipolitiikkaakin** on syvennettävä, sillä taloudellisilla toimijoilla on oltava samat toimintaedellytykset yhteismarkkinoilla. Jatkossa ei voida enää laiminlyödä verotusnäkökohtia eikä tarvetta luoda yhteisön sosiaalilainsäädäntöä, joka vastaa eurooppalaisten demokratioiden toimintatapoja. Tulevan sosiaalilainsäädännön on perustuttava yhteisvastuuseen, vuoropuheluun sekä taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen. Muussa tapauksessa muutokset tapahtuvat eurooppalaisen yhteiskuntamallin ja eurooppalaisen demokratian edustamien arvojen kustannuksella.

Toimintatapojen uudistaminen

Euroopan yhteisössä yhteisvastuuta kannetaan yhteisen politiikan kautta. **Laajentuneessa Euroopan unionissa**, jossa on uusia jäsenmaita, **tarvitaan voimakasta yhteistä politiikkaa**, jotta luodaan valtioiden välille poliittisia ja taloudellisia yhteyksiä ja jotta koko unioni voi hyödyntää laajentumisen tuomia etuja taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta.

Politiikkaa on uudistettava laajentuneen unionin uuteen tilanteeseen sopivaksi, ja politiikan suunnittelun keskeisenä lähtökohtana on oltava toiminnan tuoma lisäarvo unionille.

Määräenemmistöpäätökset on otettava **ainoaksi toimintamuodoksi** neuvoston päätöksenteossa. Yksimielisyyttä ei esimerkiksi voida enää vaatia päätettäessä sisämarkkinoiden verotus- ja sosiaaliasioista etenkin kun otetaan huomioon laajenemisenäkymät ja jäsenvaltioiden lukumäärän lisääntymisestä johtuvien pattitilanteiden riski.

Yhteisen politiikan **täytäntöönpanoa on hajautettava** mahdollisimman paljon. Komissio on jo tehnyt joitakin tämänsuuntaisia ehdotuksia, esimerkiksi kartellien ja määräävän aseman väärinkäytän valvonnasta vastaavien kansallisten viranomaisten ja komission muodostaman verkon perustamiseksi. Komissio miettii parhaillaan keinoja yksinkertaistaa merkittävästi

rakennerahastojen hallintoa. Valmistelukunnan olisi tarkasteltava talousarvion toteuttamiseen liittyvän vastuunjaon ehtoja tilanteessa, jossa pääasiallisesti jäsenvaltiot hoitavat määrärahojen jaon. Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa komissio esittää joitakin näkemyksiä **erilaisten paikallisten tilanteiden huomioon ottamiseksi entistä paremmin**. Se viittaa alueellisiin ja paikallisiin kokemuksiin politiikan suunnittelussa sekä kolmikantasopimuksiin, joita voitaisiin tehdä komission, jäsenvaltioiden sekä alueiden tai paikallisyhteisöjen kesken yhteisön lainsäädännön soveltamiseksi tietyillä aloilla, jäsenvaltioiden perustuslakiin sisältyviä järjestelmiä noudattaen.

Talouspolitiikan koordinoinnin lisääminen

Euron ansiosta inflaatio on saatu hallintaan, pitkäaikaiskorot laskuun, jäsenvaltioiden talouksien tila on kohentunut ja on saatu aikaan kasvua ja työllisyyttä edistävää talouspolitiikkaa. Toisin sanoen **euro on ollut suuri menestys. Unionin on kyettävä hyödyntämään saavutettua tilannetta ja otettava täysimittaisesti huomioon talouden kehityksen sosiaaliset näkökohdat ja pysyvyys**. Rahapolitiikan hoito kuuluu Euroopan keskuspankin yksinomaiseen toimivaltaan, mutta talous- ja finanssipolitiikka jäsenvaltioiden toimivaltaan. Yksittäisten euroalueen maiden menojen paisuminen ja kansallisen inflaatiotason riistäytyminen aiheuttavat kuitenkin kustannuksia kaikille euroalueen maille. **Tarvitaan siis tiukkaa koordinointia, jotta Euroopan taloutta hoidetaan asianmukaisesti** ja taataan makrotalouden vakaus sekä korkea kasvu- ja työllisyysaste.

Talouspolitiikan koordinointi olisi nähtävä keinona arvioida yhteisesti taloudellista tilannetta, sopia talouspoliittisten ratkaisujen suunnista ja valvoa niiden täytäntöönpanoa. Koordinoinnin olisi oltava säännöllistä eikä se saa rajoittua poikkeustilanteisiin. Sillä olisi myös varmistettava, että rakennepolitiikalla vahvistetaan kasvua ja työllisyyttä koskevia tavoitteita.

Jäsenvaltioiden on talous- ja finanssipolitiikassaan noudatettava yhteisön sääntöjä, jotka on määriteltä perustamissopimuksessa ja erityislainsäädännössä. Talouspolitiikkaa koordinoidaan tällä hetkellä *talouspolitiikan laajoilla suuntaviivoilla ja vakaus- ja kasvusopimuksella*, jotka ovat täyttäneet tehtävänsä tyydyttävästi talous- ja rahaliiton ensimmäisinä vuosina. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että **koordinointia olisi hyvä voimistaa**.

Tuleva laajentuminen muuttaa ratkaisevasti talouspolitiikan koordinoituvälaineiden toimintaedellytyksiä. Laajentuneessa unionissa on niin paljon jäsenvaltioita ja niiden taloudet ovat niin erilaisia, että **unioni tarvitsee uudessa tilanteessa entistä paremmat resurssit**. Toiset mukautukset voidaan toteuttaa muuttamalla työskentelytapoja ja -menetelmiä, toiset edellyttävät perustamissopimuksen muuttamista.

Talouspolitiikan koordinointi on perustamissopimuksen mukaan osa yhteistä politiikkaa. Niin kuin

muussakin yhteisessä politiikassa talouspolitiikan keskipisteessä tarvitaan tahoa, joka ajaa yhteistä etua, varmistaa jäsenvaltioiden antamien säännösten välisen johdonmukaisuuden ja kykenee edustamaan kokonaisnäkemyksiä. Sillä myös lisätään järjestelmän uskottavuutta ja yhtenäisyyttä ja suojaudutaan koko euroaluetta heikentäviä tekijöitä vastaan. Tämä tehtävä kuuluu luonnollisesti komissiolle, ja sen **asemaa on vahvistettava**.

Talouspolitiikan koordinoituvälineet, etenkin talouspolitiikan laajat suuntaviivat sekä vakaus- ja kasvusopimusta koskevat lausunnot, **olisi laadittava komission ehdotusten perusteella** eikä pelkästään suositusten pohjalta, jolloin neuvosto voi poiketa niistä määräenemmistöpäätöksellä. Jos jonkin jäsenvaltion talouspolitiikka poikkeaa hyväksytyistä suuntaviivoista tai uhkaa talous- ja rahaliiton toimintaa, komission tehtävää ei voi rajoittaa pelkkään neuvostolle osoitettuun suositukseen. Silloin kun tällaisia tilanteita tulee, **komission on voitava toimia tehokkaasti perustamissopimuksen sille tarjoamissa puitteissa**: varoituksin, joita se antaa suoraan kyseiselle jäsenvaltiolle, ja ehdotuksin, joista neuvosto voi poiketa ainoastaan yksimielisellä päätöksellä.

Myös **euroryhmän toimintaa on mukautettava**. Tällaisen vain euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden yhteisen tahon tärkeys on sanomattakin selvää. Mutta olisi hyvä, että olisi olemassa myös virallinen euroalueen jäsenvaltioiden päättävä elin, joka toimisi euroalueen Ecofin-neuvostona. Tällöin toimielimet voisivat hoitaa täysimittaisesti tehtävänsä eli tarkastella niille päätöksentekoa varten annettuja ehdotuksia.

Järjestelmän demokraattista tasapainoa olisi tarkasteltava. On luonnollisesti kunkin hallituksen tehtävänä hoitaa asianmukaisia suhteita **kansallisen parlamentin** kanssa. Yhteisön tasolla Euroopan parlamentilla ei toistaiseksi ole minkäänlaista virallista roolia talouspolitiikan koordinoinnissa. Talouspolitiikan koordinoituvälineiden vahvistamisen lisäksi onkin **lisättävä Euroopan parlamentin osallistumista**. Osallistuminen on määriteltävä kyseessä olevan välineen mukaan ottaen huomioon, että talouspolitiikka ei kuulu yhteisön lainsäädännön piiriin. Samansuuntaisesti **on lisättävä Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien yhteistyötä**.

Euroalueen ulkoinen edustus kansainvälisissä talous- ja finanssielimissä on hoidettava yhtenäisesti. Sillä olisi myöhemmin hyvä olla edustajanaan komissio, joka neuvottelisi kaikkien asianmukaisten tahojen kanssa. Tällä tavoin Euroopan unionin osallistuminen kansainvälisiin valuutta- ja finanssikeskusteluihin olisi johdonmukaista ja sillä olisi voimakas ja ennen kaikkea vakaa näkemys.

Näin ollen komissio ehdottaa seuraavaa:

- jatketaan ja kehitetään yhteistä politiikkaa
- uudistetaan yhteistä politiikkaa, hajautetaan sen täytäntöönpanon hallintoa ja yleistetään päätöksentekoa määräenemmistöllä
- vahvistetaan talouspolitiikan koordinoitua ja taataan euroalueen ulkoisen edustuksen yhtenäisyys.

B. 1.2 Unionin on kehitettävä vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluettaan

Euroopan unionin tavoitteisiin on Amsterdamin sopimuksesta lähtien kuulunut vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan yhtenäisen ja tasapainoisen alueen luominen. Tämä näyttää olevan yksi unionin tärkeimmistä tehtävistä sekä nyt että laajentumisen yhteydessä. Tämä tavoite ja yhteinen, rajaton talousalue korostavat **Euroopan kansalaisuuden** käsitettä. Käsitettä pidetään tällä hetkellä erityisesti poliittisena, mutta sitä olisi konkretisoitava oikeudellisesti liittämällä siihen suoraan joukko perusteltuja ja tarkoin määriteltyjä oikeuksia ja velvollisuuksia.

Euroopan unionin tehtävät

Vapaus, turvallisuus ja oikeudenmukaisuus edustavat Euroopan yhdentymisessä keskeisiä ja toisiaan täydentäviä saavutuksia.

Vapaus on yhdistävä periaate, eurooppalaisen suunnitelman kivijalka. Mutta jos turvallisuutta ja kansalaisten hyväksymää oikeusjärjestelmää ei olisi, oikeuksien toteutuminen ja demokraattisten arvojen kunnioittaminen ei olisi taattua. Vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue **takaa sen, että demokratiaperiaatteita noudatetaan ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan**. Näiden yhteisten periaatteiden – jotka määritellään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa – hyväksyminen on yhdentymisen perusta kaikille unionin asukkaille ja keskeisen tärkeää Euroopan kansalaisuuden kannalta.

Yhteistoiminnalle on tässä asiassa **voimakasta kansalaisten kysyntää ja selkeästi osoitettu tarve**, kun rikollisuus on rajatylittävää ja näiden kysymysten käsittely on yhteinen asia vapaan liikkuvuuden alueella. Taloudellisten rajojen poistaminen ja vapaa liikkuminen edellyttävät oikeuksia ja takuita, eikä tällöin voida säilyttää rikollisia suojaavia rajoja poliisi- ja oikeusasioissa. Näiden toimien ulkopoliittinen ulottuvuus on erityisen tärkeä, koska se täydentää niitä tiiviitä ja etusijaisia suhteita, joita unioni pyrkii kehittämään naapurivaltioihinsa.

Unionin rooli voi olla merkittävä seuraavilla neljällä alalla:

- Yhteistoiminnan avulla on voitava suunnitella **yhteisiä ulkorajojen valvonta- ja seurantatoimenpiteitä**, jotka perustuvat yhteisiin hallintosääntöihin, rahoituksen jakamistapoihin, yhteisiin valvontastandardeihin sekä yhteistyö-, tiedonvaihto-, koulutus- ja arviointijärjestelmiin. Ajan myötä olisi pyrittävä luomaan yhteiseurooppalainen elin, joka vastaisi ulkorajojen valvonnasta ja takaisi tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden eri toimijoiden kanssa, että yhteistä ulkorajaa valvotaan kaikkialla samalla tavoin.
- Unionin keskeisiin tavoitteisiin kuuluu myös **yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka**. Siirtolaisvirtojen hallinta yhteistoimin on välttämätöntä. Haasteena on siis koordinoita tehokkaasti maahanmuuttopolitiikkaa ja säilyttää korkeatasoinen pakolaisten suojelu, jossa Euroopan unioni on esimerkkinä muille kansainvälisessä pakolaisten suojelujärjestelmässä. Jonkinasteista lainsäädännön yhdenmukaistamista tarvitaan, jotta yhteisiin tavoitteisiin päästäisiin esimerkiksi silloin, kun määritellään eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää tai maahanmuuttajille Euroopan alueella yhteisesti myönnettävää asemaa.
- Järjestäytyntä **rikollisuutta ja terrorismia** voidaan torjua tehokkaasti ainoastaan yhteisön tasolla esimerkiksi luomalla yhteiset puitteet oikeudenkäyntimenettelyjä koskevaa valtioiden välistä oikeudellista ja poliisiyhteistyötä varten.

Näillä kolmella alalla – rajavalvonnassa, turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa sekä järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa – on **luotava eurooppalainen oikeusjärjestys, joka tehostaa jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiä ja kunnioittaa täysin unionin perusarvoja**. Tämä on yksi Euroopan kansalaisuuden käsitteen sisältämä vaatimus.

- Unionin on myös luotava todellinen Euroopan oikeudellinen alue, joka perustuu **oikeudelliseen yhteistyöhön yksityisoikeudellisissa ja rikosasioissa** ja jolle tulevaisuudessa olisi luotava **yhteiset institutionaaliset ja oikeudelliset puitteet**. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että **yhteisön taloudellisten etujen suojelua** koskevia perustamissopimuksen määräyksiä on täydennettävä säädöksellä, jolla perustetaan Euroopan syyttäväviranomainen ja jonka nojalla voidaan hyväksyä rajatylittäviä petoksia koskevien kanteiden nostamiseen liittyviä sääntöjä.

Yhteistoiminnan ja sen koordinoinnin tehostamisvälineet

Silloin kun yksittäiset jäsenvaltiot eivät kykene täyttämään velvollisuuksiaan, tarvitaan yhteisiä toimia. Jotta yhteistoimet olisivat uskottavia, **on tehostettava unionin toimintavälineitä ja sen nykyisiä päätöksentekomenetelmiä** ja vietävä näin pidemmälle Amsterdamin sopimuksessa

esitettyä kehitystä, vähittäistä yhteisöllistämistä kohti.

Yhteisiin tavoitteisiin pääseminen edellyttää **sekä jäsenvaltioiden että Euroopan unionin toimia**, sillä kunkin tason on kannettava vastuunsa. On käytettävä muun muassa seuraavia keinoja:

lainsäädännön yhdenmukaistaminen ja lähentäminen, vastavuoroinen tunnustaminen, kansallisten politiikkojen koordinointi, tiedonvaihtojärjestelmät ja yhteistyöelimet sekä rahoitustuki esimerkiksi koulutukseen, vaihtoihin ja kokeiluhankkeisiin.

Kun kyseessä on lainsäädännön hyväksyminen, yhteisömenetelmää – yksinomaista aloiteoikeutta, yhteispäätösmenettelyä, määräenemmistöä ja yhteisöjen tuomioistuimen valvontaa – on sovellettava täysimääräisesti. Kokemukset ovat osoittaneet, että aloitteiden hajauttaminen ja yksimielisyys haittaavat päätöksenteon johdonmukaisuutta, tehokkuutta ja laatua. **Aina ei kuitenkaan tarvita lainsäädäntöä.** *Avoimen koordinoitimenetelmän* mahdollistamat ei-sitovat neuvottelut voivat olla hyödyllisiä.

Rajattoman oikeudellisen alueen luominen edellyttää, että kukin kansallinen järjestelmä luottaa toisten jäsenvaltioiden tuomioistuihin. Siviili- ja rikosoikeudellisessa yhteistyössä olisi ensisijaisesti käytettävä *vastavuoroista tunnustamista*, vaikka lainsäädäntöä voidaan joutua yhtenäistämään ilmeisistä tehokkuussyistä.

Voimakas yksityisoikeudellinen yhdenmukaistaminen liittyy tiettyjen toimintojen rajatylittävään luonteeseen ja tarpeeseen taata sisämarkkinoiden moitteeton toiminta. **Rikosoikeutta** sitä vastoin **on syytä yhdenmukaistaa** ainoastaan tiettyjen **erityisen vakavien** tai rajatylittävien **rikosten osalta**. Lisäksi on yhtenäistettävä prosessuaaliset oikeussuojasäännöt ja muun muassa vahvistettava oikeudenmukaiselle oikeuskäsittelylle yhtenäiset keskeiset tekijät.

Poliisiyhteistyössä useimpiin tavoitteisiin päästään jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten välisellä hallinnollisella yhteistyöllä. Unionin mahdollinen toimivalta voitaisiin rajoittaa perustamissopimuksella siihen, että se määrittelee, miten luodaan mekanismit, joiden avulla jäsenvaltioiden viranomaiset voivat vaihtaa tietojaan ja tehdä yhteistyötä tehokkaasti. Europolista on tultava yhtä toimintakykyinen kuin Eurojustista, jotta kanteiden nostaminen olisi tehokasta ja koordinoitua Euroopan tasolla. Lisäksi on pohdittava Europolin demokraattista ja oikeudellista valvontaa.

Nykyisessä **perustamissopimuksessa** määrätään lukuisista toimista ja menettelyistä, ja niiden perusteella **olisi nyt määriteltävä ja tarkennettava unionin ensisijaiset tavoitteet**. Olisi **kartoitettava tavoitteet, joihin voidaan soveltaa vastavuoroista tunnustamista ja jotka edellyttävät kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamista, ja olisi määriteltävä menettelyt, joilla taataan tehokas ja nopea päätöksenteko**. Tällä tavoin voidaan rajata unionin

sääntelyä.

Näin ollen komissio ehdottaa seuraavaa:

- annetaan Euroopan kansalaisuuden käsitteelle konkreettinen sisältö
- voimistetaan yhteistoimintaa muun muassa seuraavilla aloilla: ulkorajojen valvonta ja seuranta, turvapaikkaoikeuden yleisten ehtojen ja maahanmuuttajien aseman määrittely, järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunta sekä Eurojustin ja Europolin toimintojen tehokas koordinointi, oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa ja rikosasioissa silloin kun se on perusteltua rajatylittävien toimintojen takia
- täydennetään yhteisön taloudellisen etujen suojaamiseen liittyviä perustamissopimuksen määräyksiä perustamalla riippumaton Euroopan syyttäväviranomainen
- määritellään perustamissopimuksessa paremmin unionin ensisijaiset tavoitteet siten, että pyritään kehittämään Euroopan kansalaisuuden käsitettä ja takaamaan, että *Euroopan unionin perusoikeuskirjassa* tunnustettuja perusoikeuksia ja -vapauksia kunnioitetaan
- pohditaan, millä välineillä tavoitteisiin päästään ja miten paljon lainsäädäntöä on yhdenmukaistettava; sen lisäksi määritellään tehokkaat ja nopeat päätöksentekomenettelyt.

C. 1.3 Unionin on hoidettava vastuunsa maailmanlaajuisena vaikuttajana

Euroopan unioni on luonut yhtenäismarkkinat, joiden ansiosta sillä on todellista taloudellista painoarvoa. Talous- ja rahaliiton sekä yhtenäisvaluutan myötä unionilla on mahdollisuus vaikuttaa kansainvälisiin valuutta- ja rahoitusmarkkinoihin.

Euroopan vaikutusvalta ei ole itsestäänselvyys. On pohdittava, mihin suuntaan sitä kehitetään ja miten mahdollisuuksia hyödynnetään vaikutusvallan lisäämiseksi. Tämä edellyttää määrätietoista politiikkaa ja sitä, että mietitään avoimesti päätöksenteon rakenteita, apuvälineitä ja menettelyjä.

Euroopan unionin tehtävät

Euroopan yhdentyminen juontaa juurensa Euroopan kansojen ja kansakuntien historiallisesta sovinnonteosta ja on taannut **rauhan ja vakauden** Länsi-Euroopassa. Jo nyt Euroopan unioni vie tätä vakautta rajojensa ulkopuolelle. Laajentuminen on varmasti konkreettisin poliittinen toimi,

jonka unioni toteuttaa lähivuosina, ja kaikkein ratkaisevin maanosan turvallisuudelle. Unionin itäiset ja eteläiset naapurimaat muodostavat yhteisen ulkopoliitiikan kannalta tärkeimmän alueen transatlanttisen yhteistyön ja niiden Afrikan-, Karibian- ja Tyynenmeren maiden yhteistyökumppanuuksien lisäksi, jotka sillä on jo pitkään ollut.

Vahvistuakseen unionilla on ulkopoliitikassaan oltava **päätöksentekovalmius turvallisuus- ja puolustusasioissa** nyt kylmän sodan jälkeen, kun voimankäyttö ulkomailla rauhan turvaamiseksi on muodostunut yhtä tärkeäksi kuin yhteinen puolustus. Tämä ei luonnollisestikaan vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden erityisasemaan toimissa, joilla on puolustuspoliittisia vaikutuksia.

Euroopan unionilla on **globalisaatioon** liittyvä erityisasema. Samaan aikaan kun monet eurooppalaiset toimijat hyötyvät globalisaation tuomista eduista, globalisaatio nähdään huolestuttavasti hallitsemattomana ilmiönä, jossa tiettyjen maiden tai taloudellisten tahojen valinnat vaikuttavat tavoilla, joita kukaan ei kykene hallitsemaan. Tällainen näkemys vaikuttaa demokratioiden toimintaan ja viranomaisten toiminnan oikeutukseen. Kansalaisille on tärkeää säilyttää vaikutusmahdollisuutensa ja demokraattinen valvontavaltansa. Usein on myös tärkeää laatia sääntöjä sellaisten seikkojen vaalimiseksi, joita maailmanmarkkinat eivät kykene ottamaan huomioon parhaalla mahdollisella tavalla. Näitä seikkoja ovat muun muassa sosiaaliset tavoitteet, ympäristö sekä erilaiset kulttuurit ja elämäntavat.

Laajentumisen jälkeen unioni on maailman suurin talous. Sen kyky vaikuttaa talouden maailmanlaajuiseen hallintaan vahvistuu, minkä vuoksi sen on otettava nykyistä paremmin huomioon muun maailman edut talouspoliittisissa valinnoissaan.

Unioni pystyy toimimaan päättäväisemmin ja tehokkaammin kestävän kehityksen puolesta ja torjumaan joitakin uusia riskejä, jotka useimmiten liittyvät jatkuvaan tai pahenevaan vakavaan taloudelliseen ja sosiaaliseen eriarvoisuuteen maailmassa: suurten teollisuusmaiden ja kehitysmaiden kaupan rakenteellisiin vajeisiin ja liialliseen velkaantumiseen, rahoituksen epävakauteen, kansalaislevottomuuksiin ja alueellisiin konflikteihin, jotka aiheuttavat pakolaisvirtoja ja osaltaan vaikuttavat terrorismin kehittymiseen, rikolliseen ihmiskuljetukseen ja laittomaan siirtolaisuuteen sekä maailmanlaajuisiin ja paikallisiin ympäristötuhoihin. Unionin on toimittava niin kansainvälisesti kuin paikallisestikin ehkäistäkseen syitä näihin uusiin uhkiin, jotka kohdistuvat sen turvallisuuteen ja vaurauteen. Unionin on näin ollen puolustettava kestävän kehityksen strategiaa, joka perustuu maailmantalouden monenkeskiseen ja monenväliseen organisointiin eikä ylivaltaan tai yksipuolisiin päätöksiin.

Monissa asioissa **eurooppalaiset voivat puolustaa omaa yhteiskuntamalliaan sekä toteuttaa paremmin ja täysimittaisemmin demokraattisia oikeuksiaan Euroopan unionin kautta**

neuvottelemalla ja yhdistämällä poliittisen tahtonsa. Eurooppa on hyvin tärkeä kansainvälinen toimija ja voi sellaisena hallita ja vakauttaa kansainvälistä järjestelmää muita paremmin. Ulkopoliitiikassa on päästävä samaan tehokkuuteen kuin yhteisessä kauppapolitiikassa. Viime vuosina yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan joskus hyvinkin päättäväisin toimin on saatu aikaan merkittävää edistystä. Tällaisia ovat esimerkiksi Balkanin alueella toteutetut yhteiset toimet ja eurooppalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen. Edelleen on kuitenkin hyödyntämättä merkittäviä mahdollisuuksia, joiden avulla unioni voisi vahvistua kansainvälisesti. Ulkopoliittisia linjanvetoja on selkiytettävä ja ulkopoliittikkaa johdonmukaistettava hyödyntämällä kaikkia unionin ja sen jäsenvaltioiden käytössä olevia välineitä.

Ulkopoliitiikan tehostaminen ja johdonmukaistaminen

Unionin ulkopoliittikkaa ei ole helppo hajauttaa, koska siinä on otettava huomioon perinteisten diplomaattisten ja sotilaallisten näkökohtien lisäksi myös esimerkiksi oikeus- ja poliisiasioihin, ympäristöön, kauppaan ja tulliin, euroalueen kehittämiseen ja ulkoiseen edustukseen liittyviä kysymyksiä. Tavoitteeksi pitäisi asettaa eri alojen tuominen yhteen ja kaikkien käytössä olevien keinojen tehokas hyödyntäminen. Ulkopoliittikkaa ei siis voida "yhteisöllistää" soveltamalla perinteisiä yhteisön menettelyitä, koska tämä ei sopisi yhteen syntymässä olevan sotilaallisen ulottuvuuden kanssa. Sitä ei myöskään voida tehdä enemmän hallitustenväliseksi laajentamalla jäsenvaltioiden tai korkean edustajan valtuuksia komission kustannuksella.

Ulkopoliitiikan "yhteisöllistämisellä" ei pystyttäisi ottamaan huomioon sen täyttä poliittista laajuutta, joka ei kata pelkästään toimintakykyä, -välineitä ja -alaa, eikä myöskään täyttä sotilaallista ulottuvuutta.

Tämänhetkisen tasapainon säilyttäminen tai vahvistaminen sitä vastoin merkitsisi aloite-, päätös- ja toimintatasojen hajauttamista pysyvästi.

Johdonmukaisuuden ja tehokkuuden vaatimuksiin on ehdottoman tärkeää vastata realistisesti:

- johdonmukaisuus: määritellään keskus, joka valvoo poliittisia aloitteita sekä kartoittaa ja tuo julki yhteisen edun
- tehokkuus: mukautetaan menettelyitä ulkopoliitiikan ja etenkin sen sotilaallisen ulottuvuuden vaatimusten mukaiseksi.

Yhden tahon tekemät aloitteet ja toiminnan johdonmukaisuus

Yhteisömenetelmän erityispiirteisiin kuuluu, että Euroopan komissiolla on yksinomainen lainsäädännöllinen aloiteoikeus. Menetelmällä taataan, että ehdotukset, jotka komissio täysin itsenäisesti esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle, edustavat Euroopan yleistä etua eivätkä jäsenvaltioiden tai puolueiden etua.

Ulkopolitiikassa on aivan yhtä tärkeää, että **yksi ainut taho tekee aloitteita** ja että toiminta on johdonmukaista. Tällä hetkellä toiminnassa on kaksi rinnakkaista keskusta. Ensimmäinen perustuu hallitustenväliseen toimintaan ja tarjoaa ulkopoliitiikan korkean edustajan välityksellä ensimmäisen ilmaisun jäsenvaltioiden yhteisestä tahdosta. Sen perusteella on voitu kehittää yhteistä kulttuuria ja edistää vastavuoroista luottamusta. Toinen perustuu yhteisömenetelmään, ja sillä on ominaisuudet, joita tarvitaan unionin yleisen edun määrittelyyn pidemmällä aikavälillä, analyysi- ja aloitevaiheesta yhteisten resurssien ja välineiden käyttöön ottoon.

Tämä jako saa aikaan tehottomuutta, ja ennen pitkää on otettava käyttöön vain yksi keskus, jotta yleisen edun huomioon ottaminen voidaan taata jäsennellysti ja kestävästi. Pysyvän, puolueettoman ja asiantuntevan tahon on arvioitava tilanne ja tarkasteltava, ovatko tavoitteet ja käytettävissä olevat keinot oikeassa suhteessa sekä tehtävä toimintaehdotuksia. Nykyään kaikki jäsenvaltiot ja Euroopan komissio voivat tehdä ehdotuksia. Tästä aiheutuu ristiriitaisuuksia, ja vaarana on, että yhteisiä etuja ei oteta täysimääräisesti huomioon aloitteita laadittaessa.

Tämän vuoksi poliittisista aloitteista ja eri toimien johdonmukaisuuden varmistamisesta vastaavan keskuksen olisi sijoitettava komissioon.

. Edustus ja toimintakeinot

Yhden aloitteentekotahon ja johdonmukaisuuden varmistaminen – vaarantamatta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan erityispiirteitä – edellyttää uuden toimintatavan luomista nykytilanteen ja "yhteisöllistämisen" välille. Toiminta perustuisi kahteen tekijään.

Ensinnäkin poliittinen aloitekyky ja Euroopan komission kyky luoda ja käyttää ulkoisen toiminnan välineitä on sovittava yhteen. Korkea edustaja ei voi ulkopoliitiikan uskottavuuden ja johdonmukaisuuden nimissä tehdä ehdotuksia ilmoittamatta, miten ne pannaan täytäntöön.

Komission ulkopuoliselle taholle ei myöskään voida antaa käyttöön resursseja ja välineitä, joita komissio hallinnoi ja joista sillä on poliittinen ja budjettivastuu.

Jotta toimintatapa olisi tehokas ja toimiva, se edellyttää lisäksi **korkean edustajan ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen tehtävien yhdistämistä vaiheittain**. Komission jäsenenä korkealla edustajalla olisi sekä jäsenvaltioiden että Euroopan parlamentin hyväksynnän tuoma kaksinkertainen hyväksyntä. Hän neuvottelisi sopimuksista kolmansien maiden kanssa, saisi käyttää erilaisia välineitä ja voisi ehdottaa ulkopuolelle suuntautuvaa tukea koskevia suuntaviivoja sekä päättää kauppaa- tai talouspakotteista. Näin ollen hän kykenisi unionin poliittisten aloitteiden suunnittelussa ja toteutuksessa parantamaan ulkopoliitiikan johdonmukaisuutta muiden ulkopoliitiikan kannalta merkittävien politiikan alojen kanssa.

Korkealla edustajalla/ulkosuhteista vastaavalla komission jäsenellä olisi niin ikään oltava **johtajan**

rooli päivittäisessä kriisinhallinnassa. Tässä suhteessa on myönnettävä, että Nizzan sopimuksessa esitetty malli on kankea eikä kovin uskottava. Siinähan poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea – jossa on pian noin 30 jäsentä – hoitaa neuvoston alaisuudessa kriisinhallintatoimien poliittisen valvonnan ja strategisen johtamisen.

Yhdistäminen edellyttää seuraavia seikkoja:

- erityisasema: komission puheenjohtajan sekä neuvoston – valtion- tai hallituksen päämiestasolla – on yhteisesti valittava korkea edustaja/ulkosuhteista vastaava komission jäsen hoitamaan nimenomaan tätä tehtävää komission puheenjohtajan valvonnan alaisena
- menettelyjen muuttaminen: korkean edustajan ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen tehtävien yhdistäminen ei edellytä sitä, että kaikkia ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan näkökohtia käsiteltäisiin samanlaisilla menettelyillä. Turvallisuuteen liittyvissä asioissa on erotettava toisistaan strateginen tai diplomaattinen toiminta, taloudellinen toiminta etenkin varustelupolitiikkaan liittyvissä asioissa sekä tiukasti sotilaallinen toiminta, johon sisältyy sotatoimien valmistelu ja toteuttaminen.
- komission päätöksentekotapojen muuttaminen: on luotava erilaisia sisäisiä menettelyjä sen mukaan, onko kyse ulkopoliittisesta aloitteesta, muille aloille kuuluvista aloitteista, esimerkiksi yhteisön ulkopuolelle myönnettävästä tuesta tai kauppapolitiikasta, vai turvallisuus- ja puolustuspoliittisista aloitteista, jotka edellyttävät luottamuksellisia ja nopeita työskentelytapoja
- täytäntöönpanon aikataulu: nämä muutokset on toteutettava vaiheittain, samoin kuin talous- ja rahaliitossa.

Nykytilannetta on muutettava siten, että **yhteisön budjetissa varataan riittävät resurssit** yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Lisäksi sen **täytäntöönpanoon tarvittavat resurssit on voitava saada käyttöön paljon nykyistä nopeammin.** Tämä edellyttää erityisyhteyksiä budjettivallan käyttäjän kanssa ja sitä, että toteutetaan tarvittavat toimenpiteet yhteisön sääntöjen muuttamiseksi tämän alan erityisluonteen mukaisiksi. Korkealla edustajalla/ulkosuhteista vastaavalla komission jäsenellä on oltava tukenaan vahvistettu **ulkomaan lähetystöjen verkko.** On **edustettava yksimielisesti yhteistä etua.** Jos unioni ilmaisee ristiriitaisia kantoja kansainvälisten kriisien aikana, sen uskottavuus kärsii. Korkealla edustajalla/ulkosuhteista vastaavalla komission jäsenellä on säilyttävä tämä puhutorven rooli, mutta hän voi silti pyytää tiettyä jäsenvaltiota puolustamaan yhteisiä kantoja tai toimimaan sovittelijana, jos siihen on perustellut syyt.

Päätöksentekomenettelyt

Koska toimintojen yhdistämisessä on otettava huomioon johdonmukaisuuden vaatimukset sekä ulkopoliitiikan tietyt erityispiirteet, jotka liittyvät etenkin sotilaalliseen ulottuvuuteen, päätöksenteko- ja täytäntöönpanomenettelyjä on mukautettava halutun integraatioasteen mukaisesti.

Huomioon on otettava myös se, että Eurooppa-neuvostolle olisi tarjottava käyttöön yksi ainoa taho, joka panee sen suuntaviivat täytäntöön johdonmukaisesti ja nopeasti.

Jotta korkean edustajan/ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen, poliittinen aloite hyväksyttäisiin unionin aloitteeksi, se tarvitsee taakseen tietyn määrän jäsenvaltioita. On otettava huomioon, että eri jäsenvaltiot ovat ulkopoliitikassa maantieteen, historian ja sotilaallisen toimintakyvyn kannalta erilaisessa asemassa joihinkin kolmansiin maihin ja unionin ulkorajoilla ilmeneviin konflikteihin nähden. Korkean edustajan/ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen, on poliittisia aloitteita suunnitellessaan muistettava huolellisesti nämä jäsenvaltioiden erityispiirteet ja erilaiset tavoitteet.

Jos nämä näkökohdat otetaan asianmukaisesti huomioon, kun aloitteita suunnitellaan eli unionin yleinen etu määritellään, **määräenemmistöpäätökset täyttävät tehokkuuden ja legitimitetin asettamat vaatimukset. Yksimielisistä päätöksistä on** kuitenkin **luovuttava** turvallisuus- ja puolustusasioissa mahdollisesti sovellettavia menettelyitä lukuun ottamatta. Menettelyt, jotka toimivat nykyisin joten kuten, ovat käyttökelvottomia, kun unionissa on kaksinkertainen määrä jäsenvaltioita.

Yhteinen etu on ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa määriteltävä dynaamisesti. Ei pidä myöntyä joidenkin vastahakoisuuden edessä vaan on haettava uskottavaa ja tehokasta politiikkaa, jolla puolustetaan länsimaisen demokratian keskeisiä arvoja unionin ulkopuolella. Laajentuneessa unionissa yksimieliset päätökset ulkopoliitikassa eivät ole sen perustellumpia kuin kauppapolitiikassakaan.

Tehdessään näitä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia aloiteoikeuteen, edustukseen, toimintatapoihin ja päätöksentekomenettelyihin liittyviä muutoksia valmistelukunnan olisi otettava huomioon Maastrichtin ja Amsterdamin sopimusten jälkeen saadut kokemukset sekä kolmen toimielimen muodostaman järjestelmän vahvistamisen merkitys. Ehdotetuilla muutoksilla pitäisi pystyä turvamaan järjestelmän johdonmukaisuus integroimalla korkea edustaja komissioon, säilyttämään vahva yksimielisyys ja legitimitetti neuvoston toimissa sekä lisäämään avoimuutta ja demokraattista valvontaa suhteessa parlamenttiin. Muunlainen lähestymistapa nyt, kun unioni on kaksinkertaistamassa jäsenmääräänsä, heikentäisi yhteisiä toimia ja saattaisi pirstaloittaa unionin perusorganisaation.

Valmistautuminen tulevaan

Julistuksiin perustuvaa poliittista yhteistyötä tehtiin vuosikausia, ja siirtyminen nykyisiin yhteisen ulko- ja puolustuspolitiikan menetelmiin on ollut vaikeaa. **Työskentelytavat** ovat muuttuneet yhteisökeskeisemmiksi mutta ovat edelleen liian tehottomia, ja ne **muuttuvat vain jos päätöksenteon rakenteita, välineitä ja menettelyjä kehitetään johdonmukaisesti.**

Perustamissopimuksen tarkistusta odoteltaessa komissio pitää välttämättömänä työskentelytapojen parantamista:

- tiivistetään korkean edustajan ja komission yhteistyötä perustamalla yhteisiä yksiköitä
- kehitetään yhteisön ulkopuolisten lähetystöjen poliittista asemaa
- parannetaan korkean edustajan ja komission toiminnan koordinoitua unionin ulkopoliittista toimintaa varten tarkoitettujen budjettivarojen käytön osalta
- edistetään komission ja neuvoston yhteistä osallistumista joihinkin toimiin
- koordinoidaan osallistuminen Euroopan parlamentin keskusteluihin
- esitetään yhteisiä aloitteita ja asiakirjoja.

Näin ollen komissio ehdottaa myöhemmin määriteltävien toimintatapojen ja aikataulun mukaisesti seuraavaa:

- annetaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle valmiudet taata yleinen johdonmukaisuus poliittisissa aloitteissa ja johtajan rooli kriisinhallinnassa
- yhdistetään korkean edustajan ja ulkopoliitikasta vastaavan komission jäsenen tehtävät ja määritellään korkean edustajan asema komissiossa
- tarjotaan ulkopoliitikalle sen tarvitsemat resurssit: varat, asianmukaiset menettelyt ja ulkomaan edustustojen verkko
- luovutaan yksimielisyyden vaatimuksesta päätöksenteossa ja tarjotaan mahdollisuus tehdä enemmistöpäätöksiä; tämä ei kuitenkaan rajoita niitä erityissääntöjä, joita voidaan soveltaa turvallisuus- ja puolustusasioissa
- taataan korkean edustajan/ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen kautta, ensinnäkin johdonmukainen ja toiseksi yksimielinen yhteisten etujen ajaminen.

* *

*

2. Perustuslaki

Nykyisten perussopimusten mukainen toimielinjärjestelmä, välineet ja päätöksentekotavat ovat osittain riittämättömiä ja soveltuvat heikosti Euroopan yhdentymisen syventämiseen unionissa, jossa on lähes 30 jäsenvaltiota. Eurooppa-valmistelukunnan on tuettava demokraattisen ja tehokkaan unionin rakentamista.

Toimielinrakenne on uudistettava ja on selkiytettävä tapaa, jolla Euroopan unioni käyttää toimivaltaansa.

D. 2.1 Perustuslain laatiminen

Euroopan unioni perustuu tällä hetkellä neljään perussopimukseen, ja se harjoittaa politiikkaansa eri menettelyin toiminta-alasta riippuen. Unioni ei muodosta yhtä oikeushenkilöä. Jotkin jäsenvaltiot ovat poikkeusasemassa eivätkä osallistu kaikkeen yhteiseen politiikkaan.

Tämä tilanne on syntynyt 50 vuotta jatkuneen Euroopan yhdentymisen myötä. Se on sekava ja epäjohtonmukainen, eikä unioni voi tällöin toimia riittävän tehokkaasti. Nyt, ennennäkemättömän mittavan laajentumisen kynnyksellä, on välttämätöntä, että koko prosessia järjeistetään.

Perussopimusten yhdistäminen

Toimielinrakenteen yksinkertaistamiseksi ja järjeistämiseksi on välttämätöntä **yhdistää sopimus Euroopan unionista ja Euroopan yhteisöjen perustamissopimukset**. Lisäksi on lakattava erottelemasta toisistaan yhteisöpolitiikka, yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat perustamissopimuksen määräykset (toinen pilari) ja yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa koskevat perustamissopimuksen määräykset (kolmas pilari), sillä vaikka erottelu on oikeudellisesti tärkeä, se on poliittisesti suurelta osin menettänyt merkityksensä. Lisäksi Euroopan unionin on muodostettava **yksi oikeushenkilö**.

Tämä ei tarkoita, että yhteisön menettelyjä sovellettaisiin välttämättä samalla tavalla aloilla, jotka kuuluvat nykyisiin toiseen ja kolmanteen pilariin. Yhden yhtenäisen instituutiojärjestelmän sisällä on määriteltävä toimielinten tehtävät ja sovellettavat päätöksentekomenettelyt kyseessä olevan toimen luonteen perusteella.

Poikkeusaseman tarkoituksenmukaisuuden tarkastelu

Erillisillä pöytäkirjoilla tietyille jäsenvaltioille myönnetty poikkeusluvut johtuvat kansallisista päätöksistä ja ovat pitkälti yhdenmukaisia unionin nykyisen oikeusperustan eli itsenäisten

jäsenvaltioiden välisten perussopimusten kanssa. Jos Eurooppa-valmistelukunta asettuu kannattamaan perustuslaillista sopimusta, jonka perusteella Euroopan kansalaiset saattavat aikaa myöten hyväksyä todellisen perustuslain, useimpia nykyisistä poikkeuksista on vaikea säilyttää. Poikkeukset nimittäin asettavat Euroopan kansalaiset eriarvoiseen asemaan. Tällöin voitaisiin pian kyseenalaistaa joillakin aloilla toimielinten kyky suunnitella politiikkaa, tehdä siihen liittyviä päätöksiä ja panna niitä täytäntöön. Tämä voitaisiin ratkaista muuttamalla toimielinten kokoonpanoa käsiteltävien asioiden mukaan, mikä on mahdollista neuvoston osalta mutta aiheuttaa ymmärrettäviä vaikeuksia komissiossa ja Euroopan parlamentissa.

Yksi laajentuneen unionin suurimmista haasteista onkin hallita erilaisia pyrkimyksiä ja eritasoista kapasiteettia heikentämättä toimielimiä. Tiivistettyyn yhteistyöhön liittyvät perussopimusten määräykset tarjoavat pitkälti teoreettisia ratkaisuja, jotka toimivat varmasti yksittäistapauksissa, jotka eivät liity unionin suuriin poliittisiin valintoihin, ja jotka voisivat antaa perusteet yhteisten toimielinpuitteiden mukauttamiselle. Niillä ei kuitenkaan voida estää yhä enenevää eriytymistä jäsenvaltioiden kesken.

Toimintakyvyn kannalta **tiedyt poikkeukset aiheuttavat todellisia vaikeuksia jäsenvaltioiden enemmistön toteuttamalle toiminnalle**, kun muistetaan, miten riippuvaisia unionin valtiot ovat toisistaan. Tällaisia ovat esimerkiksi poikkeukset, jotka vaikuttavat ihmisten vapaaseen liikkuvuuteen ja luovat tilanteen, jossa joidenkin yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa on helpompi tehdä yhteistyötä kuin joidenkin jäsenvaltioiden kanssa.

Nämä seikat puhuvat voimakkaasti sen puolesta, että **näitä poikkeuksia olisi tarkasteltava kriittisesti. Valmistelukunnan olisi vahvistettava, että tulevaisuudessa ei voida hyväksyä unionia, jossa kukin jäsenvaltio valitsee, mihin se osallistuu ja mihin ei.** Perustuslakia laadittaessa on käytävä poliittista keskustelua siitä, mitä Euroopan unioniin kuulumisen merkitsee verrattuna muihin malleihin, esimerkiksi Euroopan talousalueen kehittämiin malleihin.

Perussopimusten yksinkertaistaminen

Sitten kun on päätetty, mitkä poliittiset perusratkaisut toimielinjärjestelmän yhtenäistämässä ja tiettyjen poikkeusten tarkastelussa omaksutaan, voidaan ryhtyä todella yksinkertaistamaan perussopimuksia siten kuin kansalaiset sitä odottavat ja laatimaan tekstiä, johon sisällytetään perusoikeuskirja.

Perussopimuksissa on satoja, tärkeydeltään ja soveltamisalaltaan erilaisia määräyksiä. Komissio teetti Firenzen yliopistollisella Eurooppa-instituutilla tutkimuksen, jonka tulosten perusteella –

ottamatta kuitenkaan kantaa siinä tehtyihin ehdotuksiin – se ehdotti¹ vuonna 2000, että perussopimukset jaettaisiin kahteen osaan. Tällöin erotettaisiin toisistaan perusmääräykset (perusoikeudet, toimivallanjako ja yhteisen politiikan periaatteet) ja toisaalta täytäntöönpanomääräykset, jolloin määräyksiä voitaisiin muuttaa vähemmän pakottavilla menettelyillä kuin nykyisten perussopimusten määräyksiä.

Euroopan unioni saa näin ollen **luonteeltaan perustuslaillisen sopimuksen**, joka on olemassa yhtäaikaan jäsenvaltioiden perustuslakien kanssa. Se selkeyttää yhteisön viranomaisten erityislaatuista järjestelmää, ja kansalaiset voivat ymmärtää, että se vastaa unionin tasolla kunkin jäsenvaltion perustuslakia.

Tässä yhteydessä on mietittävä tulevan perussopimuksen ratifiointia ja seurauksia tilanteessa, jossa yksi tai useampi unionin jäsenvaltio **ei ratifioi sitä**.

Näin ollen komissio ehdottaa seuraavaa:

- yhdistetään Euroopan unioni ja yhteisöt, ja annetaan Euroopan unionille oikeushenkilön asema
- määritellään toimielinten rooli ja päätöksentekomenettelyt kunkin toiminnan luonteen mukaisesti
- tarkastellaan kriittisesti tietyille jäsenvaltioille myönnettyjä poikkeuslupia
- yksinkertaistetaan näistä lähtökohdista perussopimuksia perusteellisesti
- laaditaan perusoikeuskirjaan perustuva perustuslaki, joka sisältää perussopimusten keskeiset määräykset, ja luodaan muita määräyksiä varten erilliset tarkistusmenettelyt
- pohditaan uuden perustuslain hyväksymismenettelyitä ja voimaantuloehtoja.

E. 2.2 Selkeytetään tapaa, jolla unioni harjoittaa toimivaltaansa

Yhteisön sääntöjä syytetään usein liiallisesta yksityiskohtaisuudesta, ja joissakin tapauksissa vaikuttaa siltä, että niissä ei oteta huomioon kansallisia käytäntöjä eikä erityisiä tapoja, joilla jäsenvaltiot hoitavat joitakin politiikan aloja. Säännöt sotivat siis perinteitä ja identiteettiä eli sitä tapaa vastaan, miten ihmiset vuosisatojen myötä ovat rakentaneet kansakuntansa. Lisäksi niissä jätetään toisinaan huomiotta se, miten joissakin jäsenvaltioissa toimivalta on jaettu keskus- ja aluetason välillä. Tämä koskee etenkin alueita, joilla on lainsäädäntövaltaa.

Toimivaltaa koskevassa kysymyksessä tulevat hyvin esiin tietyt puutteet unionin toiminnassa:

¹ *Uusi perussopimus Euroopan unionille*, komission tiedonanto, KOM(2000) 434, 12.7.2000.

- selvytyden puute: tämä liittyy menettelyiden monimutkaisuuteen ja välineiden suuren määrään
- vastuullisuuden puute: demokratian kannalta ei ole hyväksi, jos päätöksentekoprosessista tulee epäselvä monimutkaisuutensa vuoksi ja jos ne, joihin kansalaiset voivat kohdistaa seuraamukset, eivät ole aina niitä, jotka tekevät päätökset, tai eivät ole valmiita kantamaan vastuutaan äänestäjiin nähden
- läheisyyden puute: tämä liittyy siihen, että toissijaisuusperiaatetta ei aina noudateta
- tehokkuuden puute: päätöksenteon hitaus, ero yhteisön toimien ja kansalaisten odotusten välillä.

Selvyys, vastuullisuus, läheisyys, tehokkuus: tavoitteet ovat selvät, mutta niiden saavuttamistapaa on tarkasteltava lähemmin.

Nykyisen järjestelmän perustan vahvistaminen

Yhteisiin toimiin sovellettavat periaatteet ovat edelleen ajankohtaisia. Unioni käyttää toimivaltaansa vain siksi, että kunkin jäsenvaltion – omien menettelyidensä mukaisesti – ratifioimissa perussopimuksissa sille on annettu tehtäviä ja toimintakeinoja. Toimivalta, jota ei ole annettu unionille, on siis edelleen jäsenvaltioilla. Silloin kun unionilla ei ole yksinomaista toimivaltaa, sen on noudatettava toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita eli sen on toimittava harkiten ja vain siinä määrin kuin on tarpeen vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Olisi hyvä kirjata Euroopan unionin tulevaan perussopimukseen selvästi nämä periaatteet, jotka asettavat puitteet unionin toimille:

- unioni voi toimia vain, jos sille on annettu toimivalta (toimivallan myöntämistä koskeva periaate)
- unioni voi toimia vain noudattaen täysin perussopimuksissa määriteltyjä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita
- unionin lainsäädäntöä sovelletaan ensisijaisesti kansalliseen lainsäädäntöön nähden.

Toimivallan luokittelu

Koska Euroopan unioni ei ole valtio vaan ainutkertainen valtioiden ja kansojen poliittinen liitto, lähes kaikella politiikalla on sekä Euroopan laajuinen että kansallinen ulottuvuus. Perussopimusten tarkastelu paljastaa, että vain harvat alat kuuluvat yksinomaisesti unionin toimivaltaan. Useimmilla politiikan aloilla voidaan yleisesti arvioida, että unionille myönnetty toimivalta on jaettua tai täydentävää.

Jos tarkasteltaisiin kultakin alalta annettuja perustamissopimuksen määräyksiä ja lainsäädäntöä EY:n yhdyntymisen alusta lähtien, voitaisiin ehkä **laatia luettelo aloista, joilla unioni harjoittaa**

toimivaltaa tänä päivänä. Tällaisen luettelon sisällyttäminen perustamissopimukseen olisi kuitenkin hankalaa sikäli, että se **asettaisi tiukat ja keinotekoiset rajat unionin toimintakyvylle**, mikä olisi erityisen epäsuotavaa nopeasti muuttuvassa maailmassa, ja näin saataisiin **vain hieman selkeytettyä** jaetun tai täydentävän toimivallan konkreettista jakautumista:

- On mahdotonta jakaa toiminta-aloja yhdelle päätöksentekotasolle, olipa se sitten jäsenvaltion tai yhteisön taso. Näin ollen esimerkiksi liikenne-, turvapaikka-, maahanmuutto- tai sosiaalipolitiikka kuuluvat sekä yhteisön että jäsenvaltioiden toimivaltaan: toimintataso riippuu suunnitelluista toimenpiteistä. Yhteisön tasolla ei voida säätää kulttuuritoimista, mutta kilpailupolitiikalla voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden tasolla tehtyihin päätöksiin: toimintataso riippuu jälleen suunnitelluista toimenpiteistä.
- Jos tarkastellaan toimenpiteitä, on mahdotonta antaa muita kuin hyvin yleisiä periaatteita (yhteisistä toimista saavutettava etu) päätettäessä siitä, olisiko jokin toimi toteutettava jäsenvaltioiden vai yhteisön tasolla.

Useissa tapauksissa siis **haluttuun selkeyteen ei päästä luokittelemalla toimivaltaa eri aloilla.**

Toimintatapojen järjeistäminen

Jotta toissijaisuuden ja suhteellisuuden käsitteille voitaisiin antaa toiminnallinen lähtökohta, perustamissopimuksessa on **täsmennettävä, miten unioni toimii eli millä voimakkuudella se pyrkii tiettyjen tulosten saavuttamiseen.**

Jotkin perustamissopimuksen määräyksistä velvoittavat suoraan jäsenvaltioita, toiset taas edellyttävät lainsäädäntö- tai täytäntöönpanotoimia. Toisinaan haluttuun tavoitteeseen pääseminen edellyttää yhteisön tasolla tehostetumpaa toimintaa, joka ei jätä juurikaan sijaa kansallisille aloitteille. Tämä koskee lainsäädäntöä tai päätöksiä, joita on sovellettava samalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa. Joissakin tapauksissa taas yhteisön toimet jättävät merkittävän toimintakentän kansallisille viranomaisille, esimerkiksi silloin, kun perustamissopimuksessa määrätään jäsenvaltioiden politiikan ei-sitovasta koordinoinnista. Viime vuosina on otettu käyttöön myös uusia yhteistyömuotoja *avoimen koordinoitimenetelmän* kautta, jossa voidaan päättää yhteisistä suuntaviivoista tietyillä toiminta-aloilla, jotka eivät aina edes kuulu unionin lainsäädäntövaltaan. Yhdenmukaista soveltamista vaativat asetukset, täydellinen tai vähimmäismääräinen yhdenmukaistaminen, vastavuoroinen tunnustaminen, enemmän tai vähemmän rajoittava koordinointi – **näiden eri toimintatapojen käyttöä on järjeistettävä.** Joissakin perustamissopimuksen määräyksissä suljetaan pois yhdenmukaistamistoimien mahdollisuus, esimerkiksi terveydenhuollon, kulttuurin ja koulutuksen alalla, mutta yhteisillä toimilla, esimerkiksi *Erasmus*-ohjelmalla, on saatu tärkeitä tuloksia näillä aloilla. On epäilemättä mahdollista jatkaa tämän lähestymistavan soveltamista ja **täsmentää** perustamissopimuksessa vahvistetulla

toimintatapoja koskevalla luettelolla **tiettyjä aloja varten yhteisön toimien toivottava voimakkuus, jotta säilytettäisiin kansallinen toimivalta.**

Joustavuuden säilyttäminen

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 308 artiklassa annetaan neuvostolle mahdollisuus antaa – yksimielisesti ja Euroopan parlamenttia kuultuaan – aiheelliset säännökset yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Tätä artiklaa on toisinaan arvosteltu.

On huomattava, että **308 artikla ei anna mahdollisuutta luoda uutta toimivaltaa.** Olisiko sitten lisättävä mahdollisuuksia turvautua 308 artiklan käyttöön unionin toimivallan laajentamiseksi tai supistamiseksi? Todennäköisesti ei, koska **tavanomainen ja demokraattinen tapa unionin toimivallan mukauttamiseksi on perustamissopimuksen muuttaminen.**

Olisiko 308 artiklan soveltaminen sitten tehtävä sitovammaksi? Valmistelukunnassa käydyt keskustelut osoittavat, että **monien mielestä tietyn jouston säilyttämisestä järjestelmässä on etua.** Jotta voitaisiin asettaa puitteet tämän määräyksen käytölle, jonka olisi säilyttävä erittäin rajoitettuna, olisi suotavaa ensin **tarkastella uudelleen yhteisiä tavoitteita**, sellaisina kuin ne on esitetty EY:n perustamissopimuksen 3 artiklassa, ja tarvittaessa täsmentää niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimintavaltuudet.

Unionin päätösten hyväksymisen ja täytäntöönpanon yksinkertaistaminen

Komissio on usein ilmaissut halunsa kehittää Euroopan parlamentin asemaa lainsäädäntö- ja talousarvioprosessissa. Näin ollen **yhteispäätösmenettelystä olisi tultava yleinen käytäntö yhteisön lainsäädännön valmistelussa.** Lainsäädännön soveltamisalaa olisi lisäksi tulevassa perustuslaissa selkeytettävä niin, että EU:n lainsäätäjät voi keskittyä yleisten sääntöjen määrittelyyn tarvitsematta antaa yksityiskohtaisia sääntöjä niiden soveltamisesta.

Kansallisten lainsäätäjien etuoikeuksien kannalta olisi parempi, jos **EU:n lainsäädännössä keskityttäisiin yleisiin tavoitteisiin** ja jätettäisiin kansalliselle tasolle mahdollisimman suuri valinnanvara toteuttamiskeinojen osalta. Lainsäädäntöprosessiin voitaisiin yhdistää myös muita ei-sitovia toimintatapoja, kuten suosituksia, suuntaviivoja tai jopa itsesääntelyä yhteisesti sovittujen puitteiden rajoissa.

Yhteisön politiikan täytäntöönpanon parantamiseksi **voitaisiin tarkastella, olisiko suotavaa säilyttää tiettyjen alojen lainsäädäntö.** Jos käy ilmi, että toimet voidaan toteuttaa paremmin jäsenvaltioiden tasolla, lainsäädäntö voitaisiin kumota.

Nämä pohdinnat eivät ole uusia, mutta rajoituksia asettaa toisinaan se, missä määrin jäsenvaltiot luottavat toisiinsa tiettyjen, tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien tärkeiden – esimerkiksi

terveyttä ja turvallisuutta koskevien – sääntöjen noudattamisessa. Yhteisön toimielimet ovat joka tapauksessa pohtineet jo pitkään työskentelymenetelmiä ja -tapoja, joilla **lainsäädäntöä voitaisiin parantaa**. Tähän sisältyy myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen ja toimintavaran jättäminen kansallisille parlamenteille. Näitä pyrkimyksiä pitäisi tukea perustamissopimuksessa tekemällä **ero lain ja täytäntöönpanosääntöjen välille**.

Perustamissopimuksen (202 artiklan) mukaisesti neuvosto "siirtää komissiolle toimivallan antamiensa sääntöjen täytäntöönpanoon". *Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa* esitetään joitakin suuntaviivoja, joilla pyritään **sisällyttämään toimielinjärjestelmään todellinen politiikan ja lainsäädännön täytäntöönpanotehtävä**, jossa otetaan huomioon vaadittu asiantuntemus etenkin jäsenvaltioiden hallintorakenteissa, jotka panevat täytäntöön unionin politiikkaa.

Jotta järjestelmästä tulisi ymmärrettävämpi ja avoimempi, olisi pyrittävä aktiivisesti seuraaviin seikkoihin: lain ja täytäntöönpanosääntöjen erottaminen toisistaan tulevassa perustuslaissa, yhteispäätösmenettelyn soveltaminen kaikkien lainsäädäntötekstien hyväksymiseen, parempaan lainsäädäntöön pyrkiminen, täytäntöönpanotoimenpiteiden hyväksymisen antaminen komission tehtäväksi lainsäädännössä määritellyin edellytyksin ja rajoituksin, sellaisen yksinkertaisen juridisen mekanismin luominen, jonka avulla Euroopan parlamentti ja neuvosto lainsäädäntövallan käyttäjinä voivat seurata ja valvoa komission toimia lainsäädännössä hyväksytyjen poliittisten periaatteiden ja suuntaviivojen osalta.

Näin ollen komissio ehdottaa seuraavaa:

- kirjataan tulevaan perustuslakiin peruseriaatteet, jotka antavat puitteet unionin toiminnalle
- järjeistetään unionin eri toimintavälineiden käyttöä – yhdenmukaistamisesta koordinointiin – toiminnan halutun voimakkuuden mukaisesti
- erotetaan toisistaan laki ja täytäntöönpanosäännöt, ja sovelletaan yhteispäätösmenettelyä kaikkien lainsäädäntötekstien hyväksymiseen
- annetaan täytäntöönpanotoimien hyväksyminen komission tehtäväksi lainsäädännössä määritellyin edellytyksin ja lainsäätäjän valvonnassa.

F. 2.3 Noudatetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta

Jäsenvaltioiden tasolla

Yhteisön sääntöjen soveltamista varten annetaan toisinaan **yletön määrä kansallisia säännöksiä**, jotka ovat käsittämättömiä ja joita kansalaiset vierastavat.

Tällaisesta säännöstulvasta on lukuisia esimerkkejä aluepolitiikan tai sisämarkkinasääntöjen soveltamisen alalla, ja se voi haitata yhteisön sääntelyn tehokkuutta käytännössä. Vaikka näitä käytäntöjä on vaikea kartoittaa järjestelmällisesti, **niiden torjuntakeinoja olisi kuitenkin pohdittava**, jotta kansalaiset lakkaisivat syyttämästä yhteisöä liiallisesta sääntelystä, josta se ei ole vastuussa.

Yhteisön tasolla

Jos toimi voitaisiin toteuttaa paremmin kansallisella tasolla tai jos se ylittää sen, mikä on tarpeen yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi, se on jätettävä toteuttamatta tai sitä on muutettava. Koska toimivallan jako yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä ei vaikuta toimivan, **on luotava erityisiä valvontamenettelyitä, joilla varmistetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen.**

Valvontamenettelyiden suunnittelussa on otettava huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen harjoittama valvonta: kaikki yhteisön sitovat toimenpiteet voidaan perua tai kumota yhteisöjen tuomioistuimessa, etenkin jos toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatetta ei ole noudatettu. Tämän jälkivalvonnan käynnistämistä koskevia sääntöjä voitaisiin tarkistaa ja laajentaa.

On ensisijaisesti kaikkien yhteisön toimielinten tehtävänä noudattaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta: komission säädöstä ehdottaessaan ja Euroopan parlamentin ja neuvoston säädöstä hyväksyessään.

Jotta päätöksentekomenettelyä kuitenkin voitaisiin selkeyttää sitä heikentämättä, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista voitaisiin valvoa **ulkoisesti** lainsäädäntöprosessin lopputuloksen perusteella. Tämä olisi kuitenkin tehtävä ennen säädöksen voimaantuloa, jotta lainsäätäjä voi hylätä suunnitellun toimen tai muuttaa sitä, jos sen havaitaan olevan toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Toiset kannattavat poliittista, toiset taas oikeudellista valvontaa. Molempia vaihtoehtoja olisi tutkittava. Komissio joka tapauksessa katsoo, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisen valvonnan olisi oltava perustuslaillista ja että siinä olisi samanaikaisesti **arvioitava yleistä etua ja lainsäädännön noudattamista.**

Valvonnan ei tarvitsisi olla järjestelmällistä, vaan se voitaisiin tehdä ainoastaan silloin, kun on vakavia epäilyksiä toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatteen noudattamatta jättämisestä. **Menettelyn olisi oltava nopea**, ja se on saatettava päätökseen 2–4 viikon kuluessa, **jottei**

päätöksentekoprosessi hidastu.

Jos valmistelukunta valitsee ennen säädöksen voimaatuloa suoritettavan ulkoisen ennakkovalvonnan, **sen on näin ollen mukautettava jälkivalvontaa.**

Näin ollen komissio ehdottaa seuraavaa:

- tarkastellaan keinoja, joilla voitaisiin välttää liiallinen sääntely kansallisten hallintoviranomaisten pannessa täytäntöön ja soveltaessa yhteisön sääntöjä
- luodaan perustuslaillinen ulkoinen valvontajärjestelmä, jolla varmistetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen.

* *

*

Euroopan unioni joutuu tulevana kuukausina perustavanlaatuisen valinnan eteen. Hoidetaanko sen vastuulle tulevat uudet tehtävät toimielinjärjestelmän sisällä? Olisiko yhteisömenetelmän käyttö hylättävä, nyt kun sen avulla on saavutettu tärkein tavoite eli yhteismarkkinat, vai olisiko sen toimivia osia hyödynnettävä muilla politiikan aloilla?

Usein korostetaan yhteisön rakenteen innovatiivista luonnetta ja erityistä tasapainoa, koska kyseessä on vallan jakaminen eikä eriyttäminen. Lainsäädäntövalta kuuluu Euroopan parlamentille ja neuvostolle, joka puolestaan jakaa toimeenpanovallan komission kanssa. Komissiolla on yksinoikeus tehdä lainsäädäntöaloitteita, kun taas politiikan täytäntöönpano kuuluu suureksi osaksi kansallisille tai alueellisille hallintoviranomaisille.

On säilytettävä kaikkien näiden toimijoiden ja kaiken toimivallan muodostama unioni, joka ajaa yleistä eurooppalaista etua. Komissio on säilytettävä edelleen, kuten Euroopan yhteisön perustajat halusivat, riippumattomana toimielimenä, joka takaa jäsenvaltioiden yhtäläisen kohtelun ja edustaa konkreettisesti johdonmukaisuutta, synteisiä ja yleisen edun huomioon ottamista. Tämä visio on edelleen perusteltu. Suhteellisen uusille toiminta-aloille kuten ulko-, puolustus- ja turvallisuuspolitiikan sekä oikeus- ja poliisiasioden tai taloudellisen yhteistyön alalle olisi perustettava sovittelu- ja toimintajärjestelmiä, jotka tuottavat tuloksia ja takaavat yhteisömenetelmän hyväksyttävyyden.

Menetelmä perustuu toimielinten väliseen tasapainoon päätöksentekoprosessin eri vaiheissa suunnittelusta täytäntöönpanoon, ja komissiolla on siinä erityinen asema yleisen edun takaajana. Näin menetelmällä taataan toteutettavien toimien avoimuus, johdonmukaisuus ja tehokkuus. Komissiolla on tilaisuus pohtia toimielimiin liittyviä näkökohtia tulevissa uudistuksissa. Sen on

tehtävä tämä hyvissä ajoin, jotta se voi avustaa valmistelukuntaa tätä aihetta koskevassa työssä.

Mukautukset ovat kuitenkin välttämättömiä. Kaikkien toimielinten on keskityttävä perustehtäviinsä ja hyväksyttävä perusteelliset uudistukset. Komissio on valmis tähän kehitykseen ja on jo käynnistänytkin muutostyön antamalla ensimmäiset suuntaviivat eurooppalaista hallintotapaa koskevan asiakirjan yhteydessä.

Yhteisön kansalaisten ja yhteisön budjetin välinen yhteys olisi tehtävä suuremmaksi ja selkeämmäksi, jotta suorilla vaaleilla valittu **Euroopan parlamentti pystyisi harjoittamaan budjettiasioissa demokraattisen legitimeettinsä mukaisia oikeuksia** menojen jakautumisen sekä varojen vahvistamisen osalta. Unionille on myönnettävä riittävät omat varat, jotta se pystyy kehittämään sen tehtäväksi ja vastuulle uskottua suunnitelmaa.

Komission on vahvistettava demokraattista legitimeettiään menettämättä kuitenkaan riippumattomuuttaan valtioiden ja puolueiden etuihin nähden; juuri riippumattomuushan on yksi sen legitimeetin perustoista.

Valmistelukunnan työn alkaessa on pohdittava muiden toimintamallien rajoituksia: heikkoutta, joka liittyy hallitustenväliseen yhteistyöhön, sekä jännitteitä ja pattitilanteita, jotka liittyvät vain joidenkin jäsenvaltioiden poliittisesti johtamaan unioniin.

Valmistelukunta kantaa vastuun tulevan unionin suunnittelusta. Tuloksena pitäisi olla unioni, jonka jäsenvaltioita yhdistävät yhteinen politiikka ja voimakkaat toimielimet ja jonka jäsenvaltiot pystyvät sopimaan erimielisyyksistään ja – yksinkertaisesti sanottuna – vastaamaan kansalaistensa odotuksiin.
