



**EUROOPPA-VALMISTELUKUNTA**  
SIHTEERISTÖ

**Bryssel, 3. syyskuuta 2002 (05.09)**  
**(OR. fr)**

**CONV 231/02**

**CONTRIB 80**

**SAATE**

---

Lähetäjä:	Sihteeristö
Vastaanottaja:	Valmistelukunta
Asia:	<b>Valmistelukunnan jäsenten Michel Barnierin ja António Vitorinon esitys: "Yhteisömetodi"</b>

---

Valmistelukunnan jäsenet Michel Barnier ja António Vitorino ovat toimittaneet valmistelukunnan pääsihteerille liitteenä olevan esityksen.

Yhteisömetodia koskeva Michel Barnier'n ja António Vitorinon kannanotto  
Eurooppa-valmistelukunnalle

**YHTEISÖMETODI**

Eurooppa-valmistelukunnan keskusteluissa viitataan hyvin usein **yhteisömetodiin**. Yhteisömetodi on ollut ainutlaatuinen piirre ja avaintekijä Euroopan yhdentymisessä, joka aloitettiin 1950-luvulla Robert Schumanin julistuksella sekä hiili- ja teräsyhteisön, talousyhteisön ja atomienergiayhteisön perustamissopimuksilla. Sopimukset tehtiin, koska oli välttämätöntä luoda aivan uudenlaisia järjestelyjä. Sopimuksissa määrätään perustettavaksi uusi itsenäinen oikeusjärjestys, jota hallinnoivat itsenäiset toimielimet. Toimielimet toimivat tasapainoisessa järjestelmässä hoitaen kukin erityistehtäviään, jotta saataisiin mahdollisimman paljon yhteistä etua.

Yhteisömetodi on 50 vuoden jälkeenkin Euroopan unionin moitteettoman toiminnan **keskeinen tekijä**. On ratkaisevan tärkeää vahvistaa sitä ja soveltaa sitä asianmukaisesti sekä toisaalta laajentaa sen käyttöä uusille aloille silloin, kun halutaan toteuttaa todella yhteistä politiikkaa tai toimintaa. Komissio ilmaisi tämänsuuntaiset näkemyksensä 25. heinäkuuta 2001 antamassaan *eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa*, sitten *Euroopan tulevaisuutta koskevassa tiedonannossa* 5. joulukuuta 2001 ja hiljattain, 22. toukokuuta 2002 annetussa *Euroopan unionin suunnitelmaa koskevassa tiedonannossa*. Monet valtion- tai hallitusten päämiehet sekä lukuisat Eurooppa-valmistelukunnan jäsenet ja muut merkittävät henkilöt ovat tuoneet julki samansuuntaisia näkemyksiä.

Euroopan unionin tulevaisuudesta käydyissä keskusteluissa on kuitenkin käynyt ilmi, että yhteisömetodin soveltamisalaan ja ominaispiirteisiin liittyy epäilyjä ja jopa väärinkäsityksiä. Tämä johtuu lähinnä siitä, että yhteisömetodin käsitettä ei ole määritelty täsmällisesti, ja siitä että

perustamissopimusten mukaan Euroopan unioni toimii eri aloilla eri tavoin. Ei siis riitä, että viitataan yksinkertaisesti vain yhteisömetodiin, sillä se voidaan ymmärtää tilanteesta riippuen hyvinkin eri tavoin.

Tämän vuoksi lienee hyödyllistä **selventää** asiaa tällä kannanotolla. Ensin kartoitetaan yhteisömetodin keskeiset osatekijät ja sen jälkeen esitellään joitakin sen erityispiirteitä erityisesti konkreettisten kokemusten perusteella.

\* \* \*

## 1. YHTEISÖMETODIN KÄSITE

### 1.1 Puhdas yhteisömetodi

Yhteisömetodilla tarkoitetaan **päätöksentekoprosessia** EY:n perustamissopimuksen soveltamisalalla ja erityisesti **toimielinten yhteistoimintaa** tässä prosessissa.

Nykyisin, kun toimielinten tehtäviä päätöksenteossa on muutettu perussopimuksissa, puhdas yhteisömetodi tarkoittaa seuraavaa järjestelmää: yhteisön **yleistä etua** edustavalla **komissiolla** on yksinomainen oikeus esittää lainsäädäntöaloitteita, eli se tekee **säädösehdotukset**, ja **jäsenvaltioiden** hallitusten edustajista muodostuva **neuvosto** ja **Euroopan kansalaisia** edustava **Euroopan parlamentti** hyväksyvät kyseiset säädökset **yhteispäätösmenettelyllä**. Neuvosto tekee päätöksensä yleensä **määräenemmistöllä**; yksimielisyys vaaditaan silloin kun neuvosto haluaa muuttaa komission ehdotusta.

Silloin kun säädökset **pannaan täytäntöön** yhteisön tasolla, toimivalta on yleensä komissiolla, jolloin sitä avustavat jäsenvaltioiden edustajista koostuvat komiteat ja sitä valvoo neuvosto ja jossain määrin Euroopan parlamentti.

Järjestelmää täydentää **yhteisöjen tuomioistuin**, joka valvoo itsenäisenä oikeudenkäyttöelimenä erilaisin menettelyin, että **lainsäädäntöä** noudatetaan.

### 1.2 Yhteisömetodin muunnokset ja hallitusten välinen metodi perussopimusjärjestelmässä

Puhdas yhteisömetodi ei ole Euroopan unionin ainoa toimintatapa, sillä perussopimuksissa määrätään **muista tavoista** alojen mukaan.

**EY:n perustamissopimuksessa** määrätään erilaisista päätöksentekotavoista, jotka ovat

yhteisömetodin **muunnoksia**. Esimerkiksi viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa sekä muuta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää politiikkaa koskevan perustamissopimuksen osaston asioissa **komissiolla ei ole** 1. toukokuuta 2004 asti **yksinoikeutta tehdä lainsäädäntöaloitteita, vaan oikeus on myös jäsenvaltioilla**. Lisäksi monista oikeusperustoista johtuu, että Euroopan parlamenttia ainoastaan kuullaan säädöksiä hyväksyttäessä. Parlamentti ei voi osallistua päätöksentekoon toimissa, jotka edellyttävät säädösten antamista ja joista voidaan mainita – osittain – yhteiseen kauppapolitiikkaan ja yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvät toimet. Lisäksi yli 50 EY:n perustamissopimuksen mukaista oikeusperustaa, esimerkiksi verotuksen, sosiaalipolitiikan, henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja äänestys oikeuden alalla, edellyttää neuvostossa yksimielistä hyväksyntää. Eurooppa-neuvoston yleisesti tunnustettu asema on uusi piirre puhtaan yhteisömetodin mukaiseen toimielinten toimintaan nähden.

Lisäksi muun muassa toimielinten toimipaikoista ja yhteisöjen tuomioistuimen tai Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsenten nimityksistä päätetään jäsenvaltioiden hallitusten kesken. EU:sta tehdyn sopimuksen **toisen pilarin alalla** eli yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa **ja kolmannen pilarin alalla** eli yhteistyössä oikeus- ja sisäasioissa päätöksentekomenetelmät ovat myös pääosin **hallitusten välisiä**. Näillä aloilla merkittävien toimien täytäntöönpano kuuluu yleisesti ottaen yhteisöjen toimielimille, mutta komissiolla ja Euroopan parlamentilla on melko vähäinen rooli verrattuna neuvostoon ja sen elimiin (puheenjohtajamaa, pääsihteeri/yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja) tai jäsenvaltioihin. Yhteisöjen tuomioistuimella on rajoitettu toimivalta kolmannen pilarin alalla mutta ei lainkaan toimivaltaa toisen pilarin alalla.

## 2. ERITYISPIIRTEET

Yhteisömetodilla varmistetaan päätöksenteon **avoimuus** muun muassa Euroopan parlamentin osallistumisen kautta sekä se, että toiminta – komission hoitaessa päätöksentekoprosessia alusta loppuun – on **johdonmukaista** järjestelmän periaatteiden ja muiden toimien kanssa. Metodin ansiosta voidaan tehdä **yhteenveto alakohtaisista etunäkökohdista** käyttämällä valmistelu- ja kuulemismekanismeja päätöksentekoprosessin eri vaiheissa. Tämä takaa päätöksenteon **tehokkuuden**, koska Euroopan parlamentissa asioista päätetään yksinkertaisella äänen enemmistöllä ja neuvostossa määräenemmistöllä. Samalla kuitenkin kaikkia jäsenvaltioita

**kohdellaan tasapuolisesti** ja otetaan huomioon vähemmistöksi jäävien jäsenvaltioiden kanta muun muassa sen ansiosta, että neuvoston on komission ehdotuksia muuttaessaan tehtävä yksimielisiä päätöksiä. Yhteisömetodin avulla turvataan **oikeusvaltion kunnioittaminen** yhteisöjen tuomioistuimen lainkäyttövallan kautta.

## 2.1 Yhteisömetodi verrattuna hallitustenväliseen metodiin

Jotkut kannattavat **hallitustenvälistä metodia**, jossa päätökset tehdään itsenäisten valtioiden diplomaattisin neuvotteluin. Tämän metodin avulla voidaan säilyttää täysimääräisesti **jäsenvaltioiden suvereniteetti**. Lisäksi sen ansiosta on mahdollista tehdä joustavampaa yhteistyötä ja yhdistää sillä tavoin kansallisten etujen ajaminen ja koordinoitujen aloitteiden kehittäminen arkaluontoisilla politiikan aloilla.

Hallitustenvälinen metodi voi olla hyödyllinen niillä jäsenvaltioiden keskinäisen yhteistyön aloilla, joilla yhdentymisen aste on toistaiseksi marginaalinen. Ei ole kyse eri metodien välisestä kilpailusta tai tämän metodin ja yhteisömetodin yhteensopimattomuudesta, vaan molemmilla on omat hyvät puolensa.

Lisäksi on tärkeää korostaa, että yhteisömetodin legitiimiys on kiistaton, ja siinä noudatetaan **demokratian periaatteita**, sillä päätöksiä tekevät jäsenvaltioiden hallitusten edustajat ministerineuvostossa sekä Euroopan kansojen valitsevat edustajat. Määräenemmistöllä päättäminen ja sen myötä mahdollisuus, että päätöksiä tehdään vastoin jonkin jäsenvaltion tahtoa, ei vaikuta päätöksen legitiimiyteen vaan edustaa korkeimmalla tasolla demokratian periaatetta modernissa yhteisössä.

Yhteisömetodia voidaan käyttää **joustavien toimintamuotojen** ohella. Sitä voidaan käyttää tehtäessä oikeudellisesti pakottavia päätöksiä, mutta se ei estä tilanteen vaatiessa toteuttamasta luonteeltaan joustavia toimenpiteitä. On esimerkiksi mahdollista toteuttaa **tiiviimpää yhteistyötä** tai käyttää **avointa koordinoitimenetelmää** taikka tiettyjä **myötäsääntelyn** muotoja.

## 2.2 Käytännön kokemuksia

Euroopan unionia on viime aikoina **arvosteltu** siitä, että tietyillä aloilla ei ole saatu konkreettisia tuloksia. On todettava, että arvostelu keskittyy aloihin, joilla unioni **ei voi käyttää** puhdasta **yhteisömetodia** vaan joilla käytetään pääasiassa hallitusten välistä yhteistyötä. Tällaisia aloja ovat

esimerkiksi ulkopolitiikka tai poliisi- ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa. Arvostelu johtaa siihen, että suositellaan laajempaa turvautumista yhteisömetodiin, jotta saataisiin tehokkaita tuloksia avoimin ja demokraattisin toimin. Tämä pätee vieläkin paremmin laajentuneeseen unioniin. On pidettävä mielessä 50 vuotta kestäneen Euroopan yhdentymisen aikana saadut kokemukset. Jäljempänä mainitut esimerkit osoittavat, että yhteisömetodilla voidaan saada **tehokkaita ja pysyviä tuloksia** ja säilyttää samalla **demokratian ja legitiimiyden vaatimukset**.

### *2.2.1 Yhteisön toiminta ja valtioiden välinen yhteistyö*

Ensimmäiseksi on syytä todeta, että tarkastellaanpa minkälaista valtioiden välistä yhteistyötä hyvänsä, huomataan heti, että riippumattomaan sääntelyjärjestelmään perustuvalla yhteistyöllä, jossa itsenäiset elimet vastaavat moitteettomasta toiminnasta pysyvästi, voidaan yleensä **vaikuttaa todella** sopimuspuolten toimintaan paljon paremmin kuin tavanomaisella kansainvälisellä yhteistyöllä. Voidaan esimerkiksi vertailla joitakin melko hiljattainkin tehtyjä kansainvälisiä sopimuksia, joiden vaikeutena on, että niiden täytäntöönpano on jätetty pääosin sopimuspuolten hyvän tahdon varaan (esim. Kioton pöytäkirja), ja toisaalta EY:n perustamissopimusta, joka on eittämättä onnistunut, koska se perustuu voimakkaisiin, todellista valtaa käyttäviin toimielimiin. Asiaa voidaan kuvata vielä paremmin yksittäisin esimerkein. Esimerkiksi **rajat ylittävän televisiotoiminnan** järjestämisestä tehtiin lähes samanaikaisesti tavanomainen kansainvälisen oikeuden mukainen yleissopimus Euroopan neuvoston puitteissa ja toisaalta yhteisön direktiivi.<sup>1</sup> Direktiiviä on sovellettu kaikissa jäsenvaltioissa jo 3. lokakuuta 1991 alkaen, kun taas yleissopimusta sovelletaan vain seitsemässä jäsenvaltiossa, ja osassa niistäkin sitä alettiin soveltaa vasta vuodesta 1998 tarvittavien ratifiointien myöhästyessä tai puuttuessa kokonaan. Vieläkin tärkeämpää on todeta, että yhteisömetodiin perustuva yhteistoiminta on **paljon tehokkaampaa** kuin yksinkertainen valtioiden välinen yhteistyö samoilla aloilla perussopimusten mukaisten muiden menetelmien avulla. Väitteen tueksi voidaan ottaa esimerkki **oikeudellisesta yhteistyöstä siviilioikeuden alalla**. Tällainen yhteistyö oli mahdollista hallitusten kesken jo alunperin EY:n perustamissopimuksen nojalla (EY:n perustamissopimuksen 293 artikla, entinen

---

<sup>1</sup> Rajat ylittäviä televisiolähetystyksiä koskeva eurooppalainen yleissopimus, Strasbourg, 5. toukokuuta 1989; neuvoston direktiivi 89/552/ETY, annettu 3. lokakuuta 1989, televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta.

220 artikla). Tätä mahdollisuutta on laajennettu Maastrichtin sopimuksella kolmannen pilarin alalla (EU:sta tehdyn sopimuksen 31 artikla, entinen K. 3 artikla). Tästä huolimatta ainoastaan kaksi yleissopimusta on tullut voimaan neuvotteluvaikeuksien takia ja sopimusten ja niitä muuttavien sopimusten ratifiointiin liittyvien ongelmien takia<sup>1</sup>. Sitä vastoin sen jälkeen – 1. toukokuuta 1999 alkaen – kun yhteisöllä on ollut Amsterdamin sopimuksen myötä toimivaltaa kyseisellä alalla, on hyväksytty viisi asetusta<sup>2</sup>, jotka ovat voimassa (tai tulevat pian voimaan), mitä ovat toivoneet ne asiaan liittyvät tahot, jotka olivat kauan odottaneet alalle yhteistä lainsäädäntöä.

---

<sup>1</sup> Kyseessä ovat tuomioistuinten toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla tehty vuoden 1968 Brysselin yleissopimus sekä sopimussuhteisiin sovellettavasta laista tehty vuoden 1980 Rooman yleissopimus. On syytä huomata, että kolme muutakin tämäntyyppistä sopimusta on hyväksytty, osin pitkien neuvottelujen jälkeen, mutta ne eivät ole tulleet voimaan, koska kaikkia tarvittavia kansallisia ratifiointeja ei ole saatu päätökseen. Kyseiset kolme sopimusta ovat: maksukyvyttömyysmenettelyjä koskeva vuoden 1995 yleissopimus, oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksianto jäsenvaltioissa siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa koskeva vuoden 1997 yleissopimus ja tuomioistuinten toimivaltaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa avioliittoasioissa koskeva vuoden 1998 yleissopimus. Lisäksi on syytä muistaa, että aina uuden jäsenvaltion liittyessä EY:n perustamissopimuksen 220 artiklaan perustuvia yleissopimuksia oli muutettava uudella yleissopimuksella, mistä aiheutui huomattavia myöhästymisiä (usein useita vuosia), ennen kuin samaa sopimusta noudatettiin kaikkialla yhteisössä.

<sup>2</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 1346/2000, annettu 29. toukokuuta 2000, maksukyvyttömyysmenettelyistä, neuvoston asetus (EY) N:o 1347/2000, annettu 29. toukokuuta 2000, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja yhteisten lasten huoltoa koskevissa asioissa, neuvoston asetus (EY) N:o 1348/2000, annettu 29. toukokuuta 2000, oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiannosta jäsenvaltioissa siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa, neuvoston asetus (EY) N:o 44/2001, annettu 22. joulukuuta 2000, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla, neuvoston asetus (EY) N:o 1206/2001, annettu 28. toukokuuta 2001, jäsenvaltioiden tuomioistuinten välisestä yhteistyöstä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa tapahtuvassa todisteiden vastaanottamisessa.

Konkursseihin ja muihin maksukyvyttömyysmenettelyihin sovellettava järjestelmä

- = Jäsenvaltiot neuvottelivat vuosina 1970 ja 1980 yleissopimusehdotuksista, mutta neuvosto keskeytti käsittelyn vuonna 1985 poliittisen erimielisyyden vuoksi.
- = Euroopan neuvostossa tehtiin vuonna 1990 yleissopimus, mutta se ei tullut voimaan tarvittavien ratifiointien puuttuessa.
- = Jäsenvaltiot neuvottelivat ja tekivät EY:n perustamissopimuksen 220 artiklan mukaisen yleissopimuksen vuonna 1995, mutta sekään ei tullut voimaan, koska yksi jäsenvaltio ei allekirjoittanut sitä.
- = Yhteisön saatua toimivaltaa oikeudellisessa yhteistyössä siviilioikeuden alalla neuvosto hyväksyi 29. toukokuuta 2000 asetuksen (EY) N:o 1346/2000. Hyväksymismenettely kesti alle vuoden, ja asetus tuli voimaan 31. toukokuuta 2002.

Toinen hyvä esimerkki on yhteisön **taloudellisten etujen suojaaminen**. EY:n perustamissopimuksen nojalla on perustettu suhteellisen johdonmukainen ja tehokas tiedonvaihto-, yhteistyö- ja tutkintajärjestelmä<sup>1</sup>, kun taas kolmannen pilarin alalla hallitusten välinen yhteistyö rikosasioissa on edelleen puutteellista, koska jäsenvaltioiden välisiä yleissopimuksia ei ole ratifioitu<sup>2</sup>.

Tehokkuutensa lisäksi yhteisömetodi on myös **selkeä ja avoin**. **Petostentorjunta** – jota tehdään sekä EY:n perustamissopimuksen nojalla että valtioiden yhteistyönä kolmannen pilarin alalla – on tästä hyvä osoitus. Valtioiden välisessä yhteistyössä Euroopan parlamentti ei voi juurikaan vaikuttaa lainsäädäntöön ja valvontamekanismit ovat puutteellisia. Esimerkiksi Europolin toimintaa valvoo ainoastaan sen hallintoneuvosto, joka koostuu jäsenvaltioiden hallitusten edustajista. Sitä vastoin EY:n perustamissopimuksen mukaisen Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAFin) toimintaa

<sup>1</sup> Katso esimerkiksi neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, annettu 18. joulukuuta 1995, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta, neuvoston asetus (Euratom, EY) N:o 2185/96, annettu 11. marraskuuta 1996, komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi, neuvoston asetus (EY) N:o 515/97, annettu 13. maaliskuuta 1997, jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1073/1999, annettu 25. toukokuuta 1999, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista.

<sup>2</sup> Yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 26. heinäkuuta 1995 tehty yleissopimus ja sen 27. syyskuuta 1996, 29. marraskuuta 1996 ja 19. kesäkuuta 1997 päivätyt lisäpöytäkirjat.



valvovat muun muassa Euroopan parlamentti, tilintarkastustuomioistuin, yhteisöjen tuomioistuin ja viraston oma valvontakomitea.

### 2.2.2 *Komission aloiteoikeus*

Yksi yhteisömetodin perustekijä on komission yksinomainen aloiteoikeus. Kuten jo todettiin, tämä takaa **johdonmukaisuuden**, sillä komissio varmistaa, että kukin ehdotus on yhdensuuntainen poliittisen ja oikeudellisen linjan kanssa. Lisäksi – ja ennen kaikkea – tämä toimintatapa takaa, että **kaikkien osapuolien edut** otetaan huomioon. Se turvaa erityisesti niiden valtioiden edut, joiden olisi vaikeampi saada äänensä kuuluville hallitusten välisessä päätöksenteossa tai jotka saattaisivat jäädä vähemmistöksi tehtäessä määräenemmistöpäätöksiä, sillä neuvoston on tehtävä päätökset yksimielisesti, jos se haluaa poiketa komission ehdotuksesta.

Asiaa voidaan valaista seuraavin esimerkein. Epäjohdonmukaisuuden vaaraan liittyen mainittakoon **vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue**, jossa jäsenvaltioilla on lainsäädäntöasioissa pitkälti jaettu aloiteoikeus. Voidaan mainita lukuisat verkostot ja muut vähemmän organisoituneet yhteistyömuodot, joiden taustalla on kansallisia aloitteita ja joiden toimielinrakenne, toimintatavat, rahoitus ja joskus jopa hyödyllisyyskin ovat kyseenalaisia<sup>1</sup>.

### 2.2.3 *Päätöksenteko määräenemmistöllä ja yksimielisesti*

Puhtaan yhteisömetodin toimivuuden toisena keskeisenä tekijänä ovat neuvoston määräenemmistöpäätökset. Niillä vältetään yksimielisyysvaatimuksesta aiheutuvat lukkiutuneet tilanteet, syvennetään yhdentymiskehitystä ja saadaan aikaan täsmällisempiä tuloksia. Samalla kuitenkin taataan, että päätökset edustavat Euroopan kansalaisten suuren enemmistön edustajien poliittista tahtoa.

Siirtyminen yksimielisistä päätöksistä määräenemmistöpäätöksiin on ollut tärkeillä aloilla **todellinen käännekohta** yhteisön toiminnassa. Merkittävin esimerkki on varmasti jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen **sisämarkkinoiden** toteuttamiseksi. Euroopan yhteisön olemassaolon

---

<sup>1</sup> Euroopan poliisiakatemia (EYVL L 336, 30.12.2000), eurooppalainen rikoksantorjuntaverkosto (EYVL L 153, 8.6.2001), tuomareidenkoulutusjärjestelmä (EYVL C 18, 19.1.2001), julkisuuden henkilöiden eurooppalaista suojeluverkostoa koskeva ehdotus (neuvoston asiakirja 5361/02 ENFOPOL 9), yksityisten turvallisuuspalvelujen alalla toimivaltaisten kansallisten viranomaisten yhteysverkon perustamista koskeva ehdotus (neuvoston asiakirja 5135/02 ENFOPOL 5), Euroopan poliisitoiminnan tutkimuslaitosta koskeva ehdotus (neuvoston asiakirja 5133/02 ENFOPOL 4) ja korvausoikeuden verkostoa koskeva ehdotus.

ensimmäisten 30 vuoden aikana sisämarkkinoihin tähtäävä hanke oli kesken, sillä lainsäädännöllä – jonka oikeusperustana oli yksimielistä päätöstä edellyttävä EY:n perustamissopimuksen 100 artikla<sup>1</sup> – ei kyetty aina poistamaan tehokkaasti kaupan lainsäädännöllisiä ja teknisiä esteitä eikä lähentämään asiaankuuluvia jäsenvaltioiden lakeja. Euroopan yhtenäisasiakirjalla EY:n perustamissopimukseen lisättiin oikeusperustaksi 100 a artikla (nykyinen 95 artikla), jossa sallitaan määräenemmistöpäätökset, ja uutta vauhtia antoi vuonna 1985 julkaistu *valkoinen kirja sisämarkkinoiden loppuun saattamisesta*. Tämän jälkeen lainsäädäntötyöllä on päästy nykyiseen yhteismarkkinatilanteeseen, joka on yksi Euroopan yhdentymisen suurimmista taloudellisista saavutuksista<sup>2</sup>. Mutta voidaan mainita myös muita esimerkkejä kuten **ympäristöasiat**: samaan aikaan kun siirryttiin Maastrichtin sopimuksen myötä määräenemmistöpäätöksiin EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan (nykyisen 175 artiklan) 1 kohdan oikeusperustan osalta, yhteinen toiminta elpyi ja syveni ympäristöasioissa, mihin kansalaiset ja kansalaisyhteiskunta ovat olleet tyytyväisiä.

Sitä vastoin asioissa, joissa oikeusperusta vaatii edelleen neuvoston **yksimielisiä** päätöksiä, yhteisön toiminnassa on havaittavissa tiettyä **pysähtyneisyyttä** tai **siirtymistä** valtioiden välisiin yhteistyömuotoihin, jotka eivät tuota konkreettisia ja pysyviä tuloksia eivätkä takaa toiminnan avoimuutta eivätkä johdonmukaisuutta. Tässä yhteydessä voidaan mainita **verotus**, jonka oikeusperustana on EY:n perustamissopimuksen 99 artikla (nykyinen 93 artikla). Tällä alalla Euroopan yhteisö ei ole onnistunut – arvonlisäveroa ja valmisteveroa lukuun ottamatta – kehittämään toimivaa ja johdonmukaista lainsäädäntöä, vaikka asiaan liittyvät taloudelliset tahot ovat sitä sinnikkäästi pyytäneet. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden välille on syntynyt monenlaista yhteisön ulkopuolista poliittista yhteistyötä, joka monimutkaistaa ja hämärtää järjestelmää muttei varmasti tehosta sen toimintaa<sup>3</sup>. Lukkiutunut tilanne johtuu pohjimmiltaan siitä, että päätökset on tehtävä yksimielisesti. Tällöin tietyt säädösehdotukset pysähtyvät neuvostossa, jos yksikin jäsenvaltio vastustaa niitä.

Komissio antoi tammikuussa 2000 Nizzan sopimusta valmistelevalle hallitustenväliselle

---

<sup>1</sup> Kyseisen artiklan nojalla on annettu 560 direktiiviä, mutta suuri osa niistä koski vain hyvin teknisiä seikkoja tai edellisten direktiivien tarkistamista.

<sup>2</sup> Vuoteen 1992 mennessä hyväksyttiin seitsemässä vuodessa 280 säädöstä (asetuksia, direktiivejä ja päätös), joiden avulla toteutettiin suurin osa sisämarkkinoista. Lainsäädäntötyö tietysti jatkuu järjestelmän täydentämiseksi ja moitteettoman toiminnan takaamiseksi.

<sup>3</sup> Liiketoiminnan verottamista koskevat toimintasäännöt, veropoliittinen työryhmä ja veropakettia käsittelevä korkean tason työryhmä.

konferenssille lausunnon, jossa se suositteli, että perustamissopimusten mukaan neuvoston päätöksenteossa riittäisi **pääsääntöisesti** määräenemmistö ja että yksimielisyyttä vaadittaisiin vain tietyissä sen erikseen määrittelemissä päätöksissä<sup>1</sup>. Komission suosituksen perusteet ovat edelleen täysin käypiä edellä esitettyjen konkreettisten esimerkkien valossa.

---

---

<sup>1</sup> Kyseessä ovat seuraavat viisi säädösrhmää: päätökset, jotka jäsenvaltioiden on ratifioitava valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti, keskeiset toimitelimiä koskevat ja niiden väliseen tasapainoon vaikuttavat päätökset, verotukseen ja sosiaaliturvaan liittyvät päätökset, jotka eivät liity sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan, sisäisten ja ulkoisten päätösten yhdenmukaisuus sekä EY:n perustamissopimuksen yhteisistä määräyksistä poikkeavat päätökset.