

RAPORTTI

Lähettiläjä: Täydentävää toimivaltaa käsittelevän työryhmä 5:n puheenjohtaja

Vastaanottaja: Valmistelukunnan jäsenet

Asia: Työryhmä 5:n loppuraportti

1. Johdanto

EY:n perustamissopimuksen mukaan täydentävä toimivalta on osa unionin yleistä toimivaltajärjestelmää, ja se koskee jäsenvaltioiden identiteetin kannalta merkittäviä kansallisen politiikan alueita. Sen vuoksi työryhmältä meni jonkin verran aikaa sen käsitellessä toimivaltaan liittyviä peruskysymyksiä, vaikka se käsitelikin pääasiassa täydentävää toimivaltaa ja siihen liittyviä asioita. Suositukset kuvastavat työryhmän yleistä näkemystä asioista, joista esitettiin useita yksittäisiä kantoja. Pieni vähemmistö ryhmän jäsenistä kannattaa suosituksia vain joiltakin osin.

2. Täydentävälle toimivallalle pitäisi antaa uusi nimi: "tukemistoimenpiteet"

Termi *täydentävä toimivalta* (*complementary competence*) on riittämätön. Se on liian tekninen eikä siitä välity se, mikä jäsenvaltioiden ja unionin välisessä suhteessa on olennaista täydentävään toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Useat työryhmän jäsenet katsoivat, että oli suorastaan harhaanjohtavaa puhua täydentävästä *toimivallasta*, ja pitivät parempana sellaisia ilmauksia kuin "unionin toimenpiteet aloilla, joilla jäsenvaltiot ovat täysin toimivaltaisia". Työryhmä sopi, että lyhyiden ja nasevuuden vuoksi sellainen ilmaisu kuin "tukemistoimenpiteet" (supporting measures) olisi tarkoituksenmukainen¹. Tätä termiä on käytetty johdonmukaisesti koko raportissa.

¹ Olisi löydettävä sopiva käännös muilla kielillä.

Suositus:

- Ilmaus "täydentävä toimivalta" (*complementary competence*) tulisi korvata sellaisella ilmaisulla kuin "tukemistoimenpiteet" (*supporting measures*), joka tuo paremmin esille sen, mikä on olennaista jäsenvaltioiden ja unionin välisessä suhteessa, sekä sen, että unionin toteutettavissa olevien toimenpiteiden voimakkuus on rajoitettu.

3. Erillinen toimivaltaa koskeva osasto tulevaan perussopimukseen

Noudattaen periaatetta, jonka mukaan pyritään avoimuuteen ja selkeyteen, työryhmä otti lähtökohdakseen, että "perustuslain luonteiseen perussopimukseen" tulisi kuulua erillinen osasto, joka käsittäisi kaikki toimivaltaa koskevat kysymykset, erityisesti

- 1) Määräykset toimivallan perusjaosta kullakin politiikan alalla
- 2) Unionin toimivallan kolmen eri luokan määrittely
- 3) Unionin toimivallan käyttöön liittyvät ehdot.

Kutakin kysymystä käsitellään tarkemmin kohdissa 4, 6 ja 7, joihin on liitetty erilliset suositukset.

Olettaen, että valmistelukunta laatii perussopimusehdotuksen merkinä unionin perustuslaillisesta vahvistamisesta ja että unionille annetaan laaja-alainen toimivalta, työryhmä katsoi, että SEU:n 1 artiklassa oleva viittaus "yhä läheisempään liittoon", olisi muotoiltava uudelleen tai sitä olisi selvennettävä, jottei annettaisi sellaista käsitystä, että toimivallan siirtäminen entistä enemmän unionille olisi unionille päämäärä ja tavoite sinänsä.

Suositus:

- Tulevaan perussopimukseen tulisi kuulua erillinen osasto, joka käsittäisi kaikki toimivaltaa koskevat kysymykset.
- Olettaen, että valmistelukunta esittää perussopimusehdotuksen merkinä unionin perustuslaillisesta vahvistamisesta ja sen laaja-alaisesta toimivallasta, ehdotetaan, että asianomaisissa valmistelukunnan elimissä harkittaisiin SEU:n 1 artiklassa olevan viittauksen "yhä läheisempään liittoon" uudelleenmuotoilua tai selventämistä, jottei syntyisi sellaista vaikutelmaa, että toimivallan siirtäminen entistä enemmän unionille olisi unionille päämäärä ja tavoite sinänsä.

4. Toimivallan perusjako tulevassa perussopimuksessa

Täyttääkseen vaatimukset avoimuudesta ja selkeydestä tulevan perussopimuksen tulisi sisältää lyhyt, naseva ja helposti ymmärrettävä kuvaus unionille eri toiminnan aloilla annetusta toimivallasta.

Työryhmä on tietoinen siitä, että nykyisissä perussopimuksissa politiikkoja koskevia määräyksiä on

vaikeata erottaa toimivaltaa koskevista määräyksistä. Unionin kaiken toimivallan yksityiskohtainen määrittely tekisi sopimuksesta kuitenkin pitemmän ja epäselvemmän, eikä se edistäisi yleistä tavoitetta selkeydestä ja avoimuudesta¹. Tämä ongelma pienenesi kuitenkin huomattavasti, jos sopimuksessa määrittäisiin vain toimivallan *perusjaosta* kullakin politiikan alalla, ja tarkka ja yksityiskohtainen toimivallan määrittely jätettäisiin olemassa oleviin perussopimuksiin. Erillinen artikla tekisi selväksi, että toimivaltaa kullakin politiikan alalla käytetään kutakin politiikan alaa koskevien perussopimusten artiklojen mukaisesti.

Lyhyen ja selvän kuvauksen tarjoaminen kansalaisille toimivallan jaosta on ensisijainen tavoite. Sen ja olennaisten perustuslaillisten näkökohtien vuoksi työryhmä päätti suositella valmistelukunnalle, että toimivallan perusjako otetaan tulevaan perussopimukseen.

Vaikka tulevan perussopimuksen muuttamista koskevat menettelyt eivät sisälly työryhmän tehtäväkuvaan, useat jäsenet korostivat sitä, ettei sellaisia perussopimuksen muutoksia, joilla unionille siirretään uusia toimivaltuuksia, voida harkita ilman, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat nämä muutokset.

Suositus:

- *Toimivallan perusjako kullakin politiikan alalla olisi otettava uuteen perussopimukseen. Erillisessä artiklassa olisi täsmennettävä, että toimivaltaa on käytettävä kutakin politiikan alaa koskevien perussopimuksen artiklojen määräysten mukaisesti.*

5. Toimivalta luokkien määrittely ja luokittelu²

Tukemistoimenpiteet

Työryhmä oli laajalti yksimielinen siitä, että

- tukemistoimenpiteet koskevat niitä perussopimuksen määräyksiä, joiden nojalla unionilla on valta toteuttaa intensiteetiltään alhaisia toimenpiteitä niillä politiikan aloilla, jotka pysyvät jäsenvaltioiden vastuualueena ja joilla jäsenvaltiot eivät ole siirtäneet lainsäädäntövaltaansa unionille
- tukemistoimenpiteiden avulla unioni voi avustaa ja täydentää kansallisia politiikkoja, silloin kun se on unionin ja jäsenvaltioiden yhteisen edun mukaista

¹ Vrt. samantapainen näkemys valmistelukunnan sihteeristön laatimassa asiakirjassa CONV 250/02.

² Työryhmä ei pohtinut nykyisin toiseen ja kolmanteen pilariin kuuluvien asioiden luokittelua, sillä tällainen luokittelu riippuu suuresti muilla valmistelukunnan foorumeilla tehtävistä poliittisista valinnoista.

- tukemistoimenpiteet voivat olla muodoltaan esim. taloudellista tukea, hallinnollista yhteistyötä, koehankkeita tai suuntaviivoja ja myös avoin koordinoitimenetelmä kuuluu niiden joukkoon.

Kun tarkastellaan säädöksiä aloilla, joita yleensä kuvaillaan tukemistoimenpiteiden piiriin kuuluviksi¹, havaitaan, että valtaosa niistä on päätöslauselmia, suosituksia, toimintaohjelmia ja muita "pehmeitä" välineitä. Joskus kuitenkin käytetään myös oikeudellisesti sitovia päätöksiä. Perussopimusten tyypillisimmissä tukemistoimenpiteitä käsittelevissä artikloissa nimenomaisesti määrätään, ettei neuvosto saa yhdenmukaistaa kansallista lainsäädäntöä. Yleisesti ottaen tämä tarkoittaa, ettei unioni voi "säätää", ja se vastaa hyvin sitä tilannetta, että lainsäädäntövalta on säilynyt jäsenvaltioilla. Loogisesti voitaisiin päätellä, että tukemistoimenpiteinä voidaan tehdä oikeudellisesti sitovia päätöksiä mutta ei antaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä korvaavaa tai yhdenmukaistavaa unionin lainsäädäntöä (asetuksia ja direktiivejä).

Ennen tämän johtopäätöksen tekoa on kuitenkin tarkasteltava, edellyttääkö unionin varainhoitolainsäädäntö tiettyjä asioita koskevien asetusten antamista. Yhteisöjen tuomioistuin² on tehnyt selväksi, että "kaikkean merkittävään yhteisön toimintaan liittyvien menojen toteuttaminen edellyttää sen lisäksi, että vastaava määräraha otetaan yhteisön talousarvioon, ... myös että tätä ennen annetaan *perussäädös*, jossa menot hyväksytään." Siten on selvää, että tukemistoimenpiteiden on välttämättä sallittava se, että neuvosto (ja tapauksen mukaan Euroopan parlamentti) antaa tällaisen perussäädöksen. Mutta tuomiossa ei edellytetä, että perussäädös olisi muodoltaan asetus. Tuomioistuimen käsittelemässä asiassa perussäädös, jossa menot hyväksyttiin, oli *sui generis* -pätös.³

Tätä taustaa vasten työryhmä katsoi, että tukemistoimenpiteitä koskevassa määritelmässä tulisi selkeyden vuoksi mainita, että kyseisiin toimenpiteisiin voi kuulua oikeudellisesti sitovia päätöksiä, mutta että unionin lainsäädäntöä (asetuksia ja direktiivejä) ei voida antaa⁴.

¹ Ks. työryhmä 5:n asiakirja WD 1.

² Asia C-106/96 (Tuomio 12.5.1998).

³ Asetus voi tietysti olla tarpeen sellaisen sitovan järjestelyn vahvistamiseksi, jolla valvotaan unionin talousarviosta jollekin alalle myönnettyjen varojen käyttöä, erityisesti vahvistettaessa edunsaajille maksettujen määrien paikan päällä tapahtuvaa valvontaa koskeva järjestely. Tällaiset asetukset voivat jo nyt, ja ainakin niiden pitäisi uuden sopimuksen nojalla, perustua sopimuksen talousarvioon liittyvää toimivaltaa koskeviin määräyksiin.

⁴ Tämä päätelmä on tehty unionin nykyisten oikeudellisten välineiden perusteella.

Oikeudellisen tarkkuuden varmistamiseksi kaikissa tukemistoimenpiteitä koskevissa artikloissa olisi nimenomaisesti varmistettava, että voitaisiin toteuttaa vain tukemistoimenpiteitä.¹

Kansanterveyttä ja Euroopan laajuisia verkkoja koskevat perustamissopimuksen määräykset sallivat yleensä ainoastaan tukemistoimenpiteiden toteuttamisen. Neuvosto voi kuitenkin molemmilla aloilla hyväksyä lainsäädäntöä (asetuksia tai direktiivejä) hyvin rajoitetuilla ja selkeästi määritellyillä osalualueilla. Työryhmä tarkasteli sitä, edellyttääkö tämä tukemistoimenpiteiden määritelmän muuttamista, jotta Euroopan laajuiset verkot ja kansanterveys (ja muut vastaavat tapaukset tulevaisuudessa) voitaisiin kokonaisuudessaan luokitella tukemistoimenpiteiden aloiksi. Työryhmä katsoi, että tällainen muutos olisi hyödyllinen.

Jäljempänä kohdassa 6 määritellään alat, joilla voidaan toteuttaa tukemistoimenpiteitä ehdotetun määritelmän mukaisesti.

Suositus:

- *Tukemistoimenpiteet tulisi määritellä tulevassa perussopimuksessa seuraavin perustein:*
- *Tukemistoimenpiteitä sovelletaan niillä politiikan aloilla, joilla jäsenvaltiot eivät ole siirtäneet toimivaltaa unionille paitsi, jos asiaa koskevassa perussopimuksen artiklassa on poikkeuksellisesti ja selkeästi määrätty toisin.*
- *Tukemistoimenpiteiden avulla unioni voi avustaa ja täydentää kansallisia politiikkoja, silloin kun se on unionin ja jäsenvaltioiden yhteisen edun mukaista.*
- *Tukemistoimenpiteet antavat unionille vallan hyväksyä suosituksia, päätöslauselmia, suuntaviivoja, ohjelmia ja muita oikeudellisesti ei-sitovia säädöksiä sekä oikeudellisesti sitovia päätöksiä siinä laajuudessa kuin "sekundääristen sopimusten" asianmukaisissa artikloissa määrätään. Unioni ei voi antaa lainsäädäntöä (asetuksia ja direktiivejä) tukemistoimenpiteenä paitsi, jos siitä on asiaa koskevassa perussopimuksen artiklassa poikkeuksellisesti ja selkeästi määrätty.*
- *Unionin talousarviosta voidaan myöntää varoja tukemistoimenpiteiden nojalla.*

¹ Tarvittavasta teknisestä mukautuksesta annetaan seuraava kulttuurialaan liittyvä esimerkki, EY-sopimuksen 151 artiklan 5 kohta:

"Myötävaikuttaakseen tässä artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseen neuvosto:

- Toteuttaa jäljempänä 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja alueiden komiteaa kuultuaan sellaisia *tukemistoimenpiteitä*, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. Neuvosto tekee ratkaisunsa kaikissa 251 artiklassa tarkoitetuissa menettelyissä yksimielisesti;
- Antaa *tukemistoimenpiteinä* yksimielisesti komission ehdotuksesta suosituksia."

Yksinomainen toimivalta / jaettu toimivalta

Tukemistoimenpiteiden määrittelyn jälkeen on määriteltävä yksinomainen toimivalta. Jaetun toimivallan piiriin kuuluvat asiat, jotka eivät ole tukemistoimenpiteitä tai jotka eivät kuulu yksinomaisen toimivallan piiriin.

Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien asioiden olennaisena piirteenä on, että jäsenvaltiot voivat toimia kyseisillä aloilla vain unionin antaessa siihen luvan. Tähän yhteiseen lähtökohtaan perustuen työryhmässä esitettiin kaksi erilaista näkemystä niistä *perusteista*, joilla tietty asia luokitellaan yksinomaisen toimivallan piiriin kuuluvaksi.

Yhden näkemyksen mukaan yksinomaiselle toimivallalle tulisi antaa uusi nimi "unionin toimivalta", ja "unionin toimivaltaan" luokittelun perusteiden pitäisi ensisijaisesti olla poliittiset. Kaikki toimivalta, jossa unionilla olisi *täydellinen tai ensisijainen vastuu*, olisi luokiteltava "unionin toimivallaksi". Tämän näkemyksen mukaan päätavoitteena tulisi olla selvittää unionin kansalaisille kaikki ne alat, joilla unionin on oltava johtavana tai ainoana toimijana.

Toisen näkemyksen mukaan luokittelun yksinomaisen toimivallan piiriin kuuluvaksi tulee perustua puhtaasti oikeudellisiin näkökohtiin, koska sillä on kauaskantoisia oikeudellisia seurauksia.

Luokitteluperusteiden olisi pysyttävä entisellään. Yksinomaiseen toimivaltaan tulisi luokitella vain ne asiat, joiden osalta on tärkeää, että jäsenvaltiot eivät toimi yksin, vaikka unionitasolla ei ratkaisua löytyisikään.

Tämän toisen näkemyksen tueksi huomautettiin lisäksi, että perustamissopimuksesta johtuu, että toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta silloin, kun toimivalta on yksinomaan yhteisöllä (ei ole järkevää pohtia, onko unionin toiminta tehokkaampaa kuin kansallinen toiminta aloilla, joilla jäsenvaltioilla ei ole oikeutta toimia yksin). Samoin huomautettiin, että yksinomaisen toimivallan piiriin kuuluvissa asioissa ei voida soveltaa tiiviimpää yhteistyötä. Eri politiikan alojen laaja poliittinen luokittelu "unionin (yksinomaiseen) toimivaltaan" kuuluviksi asioiksi toisi mukanaan vakavia kielteisiä seurauksia.

Näiden kahden näkemyksen hyvien puolien perinpohjainen tarkastelu osoittaa, että ne ovat yhteensovitettavissa. Ensimmäinen näkemys voisi tulla huomioon otetuksi muotoilemalla uudelleen unionin tehtävät ja vastuualueet, jotka kuvataan nyt EY:n perustamissopimuksen 3 ja 4 artiklassa. Suurelle yleisölle olisi eittämättä apua siitä, että unionin tehtävät ja vastuualueet kuvattaisiin siten, että

yksin tai ensisijaisesti unionille lankeavat politiikan alat mainittaisiin, jolloin vastuun jakautuminen olisi selvää.

Toinen näkemys voitaisiin ottaa huomioon säilyttämällä määritelmä ja yksinomaisen toimivallan perusteet nykyisellään.

Suositus:

- *Ehdotetaan harkittavaksi valmistelukunnan asianmukaisissa elimissä, että unionin tehtävät ja vastuualueet (jotka kuvataan nyt EY:n perustamissopimuksen 3 ja 4 artiklassa) kirjoitettaisiin uudelleen siten, että nimettäisiin unionin vastuualueiksi ne politiikan alat, joilla unioni on yksin tai ensisijaisesti vastuussa.*
- *Yksinomainen toimivalta ja jaettu toimivalta olisi määriteltävä tulevassa perussopimuksessa tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuen, ja yksinomaiseen tai jaettuun toimivaltaan kuuluvat alat tuomioistuimen luomien perusteiden mukaisesti.*

Avoin koordinointimenetelmä

Eräät työryhmän jäsenet katsoivat, että avoin koordinointimenetelmä olisi kodifioitava perussopimukseen unionin uutena välineenä. He määrittivät menetelmän "(EU:n) jäsenvaltioiden (sosiaali)politiikkoja koskevan suunnittelun, tarkastelun, vertailun ja mukauttamisen keskinäiseksi palauteprosessiksi, joka perustuu yhteisiin tavoitteisiin". Työryhmä totesi, että Lissabonin Eurooppa-neuvoston maaliskuussa 2000 käyttöönotettava avointa koordinointimenetelmää sovelletaan unionin toimivaltaan kuuluviin aloihin, tukemistoimenpiteisiin sekä jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluviin aloihin. Työryhmä pääsi laajalti yksimielisyyteen siitä, että yksinkertaistamista käsittelevää työryhmää (WG IX) voitaisiin pyytää tarkastelemaan avointa koordinointimenetelmää "pehmeänä" välineenä tai sellaisena välineenä, jota sovelletaan riippumatta siitä, miten toimivalta on jaettu.

Suositus:

- *Yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän olisi tarkasteltava avointa koordinointimenetelmää "pehmeänä" välineenä tai sellaisena välineenä, jota sovelletaan riippumatta siitä, miten toimivalta on jaettu.*

6. Tukemistoimenpiteiden alat

Työryhmä tarkasteli valmisteluasiakirjansa nro 29 pohjalta seuraaviin aloihin liittyviä perussopimuksen määräyksiä¹:

- Työllisyys (EY-sopimuksen 125–130 artikla)
- Koulutus ja ammatillinen koulutus (EY-sopimuksen 149 ja 150 artikla)
- Kulttuuri (EY-sopimuksen 151 artikla)
- Teollisuus (EY-sopimuksen 157 artikla)
- Tutkimus ja kehitys (EY-sopimuksen 163–173 artikla)²
- Kansanterveys (EY-sopimuksen 152 artikla)
- Euroopan laajuiset verkot (EY-sopimuksen 154–156 artikla)
- Tulliyhteistyö (EY-sopimuksen 135 artikla)
- Kuluttajansuoja (EY-sopimuksen 153 artikla)
- Kehitysyhteistyö (EY-sopimuksen 177–181 artikla).

Työryhmän päätavoitteena oli varmistaa, että "tukemistoimenpiteiden" määritelmä ja luokittelu olisi mahdollisimman selkeä *ilman, että sillä muutetaan unionin oikeudellista toimivaltaa asianomaisilla aloilla*. Useat työryhmän jäsenet korostivat tässä yhteydessä sitä, että jonkin asian luokittelu tukemistoimenpiteisiin ei voi eikä saa tarkoittaa sitä, että unionin toimintaa kyseisellä alalla pidetään vähemmän tärkeänä. Tässä yhteydessä viitattiin useasti Erasmus-ohjelman ja tutkimusta ja kehitystä, kansanterveyttä sekä Euroopan laajuisia verkkoja koskevien unionin ohjelmien perustavanlaatuiseen merkitykseen.

Erityisesti käsiteltiin tutkimusta ja kehitystä ottaen huomioon sen merkitys unionille ja vaikutus unionin talousarvioon. Huomautettiin, että patenttien ja muiden tutkimukseen liittyvien teollis- ja tekijänoikeuksien sääntely on katettu muualla perussopimuksessa. Raportin 8 kohtaan sisältyvässä erityisessä suosituksessa suositetaan erillistä oikeusperustaa teollis- ja tekijänoikeuksille. Huomautettiin myös, ettei unionin tutkimusta ja kehitystä ole rajattu ainoastaan sellaisiin toimiin, joilla on suoraa vaikutusta unionin talouselämään, vaan tutkimuksella ja kehityksellä on laajempi soveltamisala. Työryhmä totesi lopuksi, että valitun määritelmän mukaan tutkimus ja kehitys kuuluu tukemistoimenpiteiden aloihin.

¹ Talouden koordinoitua osana talous- ja rahaliittoa ei käsitelty, koska se kuuluu toisen työryhmän alaan.

² Työryhmä ei tarkastellut Euratom-sopimuksen nojalla unionille kuuluvaa toimivaltaa, joka todennäköisesti kuuluu jaetun toimivallan piiriin.

Työryhmä totesi, että lainsäädäntö asetusten ja/tai direktiivien muodossa on täysin mahdollista kuluttajansuojan ja kehitysyhteistyön aloilla sekä todennäköisesti myös tulliyhteistyön alalla. Näillä aloille kyse ei ole selkeästi määritellystä poikkeuksesta vaan pääsäännöstä. Valittujen määritelmien mukaisesti nämä alat kuuluvat näin ollen jaetun toimivallan alaan. Työryhmä pohti sitä, aiheutuuko tästä luokittelusta mitään haittaa. Huomautettiin, että kehitysyhteistyöhön liittyy erityispiirteitä, koska unionin toiminta tällä alalla ei koskaan korvaa jäsenvaltioille kuuluvaa toimivaltaa säilyttää omat kansalliset kehitysyhteistyöpolitiikkansa. Kuluttajansuojan osalta työryhmä totesi, että hyväksytyistä säädöksistä suurin osa perustuu itse asiassa johonkin toiseen perustamissopimuksen määräykseen kuin 153 artiklaan. Kuitenkin sen seikan perusteella, että 153 artiklan nojalla voidaan antaa (vähimmäis)direktiivejä, on loogista luokitella kuluttajansuoja jaetun toimivallan alaan.

Työryhmä keskusteli myös yleisellä tasolla sellaisten yksittäisten artiklojen sisällöstä, joissa käsitellään tukemistoimenpiteitä, ja tarkasteli ehdotuksia sisältöä koskeviksi muutoksiksi, joilla joko laajennetaan tai rajoitetaan tiettyjen määräysten soveltamisalaa. Työryhmä päätti kuitenkin keskittyä tukemistoimenpiteisiin yleisesti eikä halunnut tässä yhteydessä tehdä minkäänlaista päätöstä nykyiseen perussopimukseen ehdotetuista yksityiskohtaisista ja asiasisältöön liittyvistä muutoksista.

Ehdotus huumausaineiden torjunnan luokittelusta alueeksi, jossa voidaan toteuttaa tukemistoimenpiteitä, katsottiin jo osittain katetuksi EY:n perustamissopimuksen 152 artiklalla (huumausaineiden aiheuttamat terveyshaitat), ja osittain sen katsottiin kuuluvan vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta käsittelevälle työryhmälle (WG X). Ehdotus tukemistoimenpiteistä kansainvälisen urheilun alalla ei saanut laajaa kannatusta.

Suositus:

Seuraavien asia-alueiden olisi katsottava kuuluvan tukemistoimenpiteiden piiriin:

- *Työllisyys (EY-sopimuksen 125–130 artikla)*
- *Koulutus ja ammatillinen koulutus (EY-sopimuksen 149 ja 150 artikla)*
- *Kulttuuri (EY-sopimuksen 151 artikla)*
- *Kansanterveys (EY-sopimuksen 152 artikla)*
- *Euroopan laajuiset verkot (EY-sopimuksen 154–156 artikla)*
- *Teollisuus (EY-sopimuksen 157 artikla)*

- *Tutkimus ja kehitys (EY-sopimuksen 163–173 artikla)*¹.

7. Unionin toimivallan käytön periaatteet

Uuteen sopimukseen tulevan toimivaltaa käsittelevän osaston tulee sisältää luku, joka koskee unionin toimivallan käyttöön sovellettavia periaatteita. Työryhmän lähtökohtana oli *yhteisen edun ja solidaarisuuden* yleisperiaatteet. Näiden abstraktien ja samalla kuitenkin perustavaa laatua olevien periaatteiden lisäksi tarkasteltiin eräitä oikeudellisia periaatteita. Työryhmän toimintaa välittömästi koskettavia periaatteita käsitellään tässä raportissa perusteellisemmin, muita periaatteita kevyemmin.

Yhteisölle annetun toimivallan periaate

EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan ensimmäiseen kohtaan sisältyvä yhteisölle annetun toimivallan periaate on unionin oikeuden perusperiaate. Ahtaasti tulkittuna se on kaiken unionin toiminnan perusehto.

Laajemmassa mielessä periaate on jäsenvaltioille elintärkeä tae siitä, että toimivalta, jota ei ole annettu unionille, pysyy jäsenvaltioilla. Työryhmän mielestä annetun toimivallan periaatteeseen liittyvä jälkimmäinen näkökohta pitäisi mainita sopimuksessa erityisesti. Tällainen muutos sisältäisi kansallisen toimivallan kannalta myönteisen olettamuksen.

Suositus:

- *Laadittavaan perussopimukseen olisi sisällytettävä teksti, jonka mukaan se toimivalta, jota sopimuksessa ei ole annettu unionille, pysyy jäsenvaltioilla.*

Jäsenvaltioiden kansallisen ominaislaadun kunnioittaminen

Työryhmässä keskusteltiin siitä, miten selvennetään sitä, että unioni pitää arvossa jäsenvaltioiden tiettyjä keskeisiä vastuualueita. Laajaa kannatusta sai nykyisin SEU:n 6 artiklan 3 kohtaan sisältyvän perusperiaatteen – EU:n on pidettävä arvossa jäsenvaltioidensa kansallista ominaislaatua – kehittäminen edelleen. Tarkoitus on lisätä avoimuutta siitä, mitä sellaisia olennaisia elementtejä kansalliseen ominaislaatuun kuuluu, joita EU:n on kunnioitettava käyttäessään toimivaltaansa.

¹ Työryhmä ei tarkastellut Euratom-sopimuksen nojalla unionille kuuluvaa toimivaltaa, joka todennäköisesti kuuluu jaetun toimivallan piiriin.

Jäsenvaltioiden kahdesta keskeisestä vastuualueesta työryhmässä käyty keskustelu:

- *Jäsenvaltion perusrakenteet ja olennaiset tehtävät*, esim. a) poliittinen ja perustuslaillinen rakenne alueellinen ja paikallinen itsehallinto mukaan lukien, b) jäsenvaltion kansalaisuus, c) maantieteellinen alue, d) kirkkojen ja uskonnollisten yhteisöjen oikeudellinen asema, e) kansallinen puolustus ja asevoimien organisaatio, g) kielivalinta.
- *Jäsenvaltion poliittiset perusvalinnat ja yhteiskunnalliset arvot*, esim. a) tulonjakopolitiikka, b) henkilökohtaisten verojen määrääminen ja kantaminen, c) sosiaaliturvajärjestelmä, d) koulutusjärjestelmä, e) terveydenhuoltojärjestelmä, f) kulttuuriperinnön säilyttäminen ja kehittäminen, g) pakollinen ase- tai siviilipalvelu.

Täsmentämällä SEU:n 6 artiklan 3 kohdassa, mistä jäsenvaltion kansallinen ominaislaatu muodostuu, näyttää olevan mahdollista ottaa huomioon sekä työryhmässä ja muualla tärkeimpinä pidetyt näkökohdat, jotka koskevat jäsenvaltioiden roolin ja merkityksen säilyttämistä perussopimuksessa, että tarpeellisen liikkumavaran salliminen. Jälkimmäisen osalta todettiin, että määräys ei ole poikkeuslauseke. Jäsenvaltioiden velvollisuutena on edelleen noudattaa perussopimusten määräyksiä. Artikla ei siis olisi jäsenvaltioiden toimivallan määritelmä, jollainen harhaanjohtavasti viestittäisi, että unioni myöntää toimivallan jäsenvaltioille tai että unionin toiminnalla ei saa koskaan olla vaikutuksia näillä aloilla.

Tarkoituksena olisi tehdä entistä näkyvämpi ja toimivampi siitä olemassa olevasta periaatteesta, että unioni toimivaltaa käyttäessään on velvollinen kunnioittamaan jäsenvaltioiden kansallista ominaislaatua. Lause toimisi tärkeänä viestinä kansalaisille sekä hyödyllisenä ohjeena unionin toimielimille näiden hoitaessa tehtäviään. Jos yhteisöjen tuomioistuin saisi tämän artiklan suhteen toimivaltaa tulevassa "perustuslain kaltaisessa perussopimuksessa", tuomioistuin voisi viime kädessä toimia määräyksen tulkitsijana, jos poliittiset toimielimet ylittäisivät kohtuullisen tulkinnanvaran.

Ottaen huomioon työryhmän antamat selkeät ja tarkat suositukset tukemistoimenpiteiden määritelmästä ja EY:n perustamissopimuksen 94/95 ja 308 artiklan käytöstä niillä aloilla, jotka kuuluvat tukemistoimenpiteiden piiriin, laaja yhteisymmärrys saavutettiin siitä, ettei mitään erityistä mainintaa jäsenvaltioiden poliittisista perusvalinnoista tarvita ominaislaatua koskevassa lausekkeessa.

Suositus:

- *SEU:n 6 artiklan 3 kohdassa olevasta määräyksestä, jonka mukaan unioni pitää arvossa jäsenvaltioiden kansallista ominaislaadua, olisi tehtävä avoimempi täsmentämällä, että kansallisen ominaislaadun olennaisiin tekijöihin sisältyvät jäsenvaltioiden perusrakenteet ja olennaiset tehtävät, varsinkin niiden poliittinen ja perustuslaillinen rakenne alueellinen ja paikallinen itsehallinto mukaan lukien, kielivalinnat, jäsenvaltion kansalaisuus, maantieteellinen alue, kirkkojen ja uskonnollisten yhteisöjen oikeudellinen asema, kansallinen puolustus ja asevoimien organisaatio.*

Sisämarkkinoita koskevan toimivallan ja tukemistoimenpiteiden välistä suhdetta sääntelevät erityisperiaatteet

Työryhmässä keskusteltiin sisämarkkinoita koskevien 94 ja 95 artiklan ja sellaisten politiikan alojen, joilla voidaan hyväksyä tukemistoimenpiteitä, välisestä suhteesta. Erilaisia näkökantoja esitettiin alkaen ehdotuksista poistaa 94 ja 95 artikla olemassa olevan tilanteen säilyttämiseen. Keskustelun perusteella voitiin todeta, että toimenpiteen pitäisi perustua artiklaan, jossa toimenpiteellä olisi oma "painovoimansa". Käsitettä 'painovoima' pidettiin kuitenkin liian teknisenä ja tavallisten kansalaisten kannalta katsottuna vaikeaselkoisena. Oikeudellisen tilanteen selventämiseksi perussopimuksessa olisi täsmennettävä, että toimenpiteitä perussopimuksen sisämarkkinoita koskeviin määräyksiin perustuvan lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi voidaan toteuttaa ainoastaan tukemistoimenpiteiden aloilla, jos kyseisten toimenpiteiden päätavoitteet, sisältö ja toivotut vaikutukset liittyvät perussopimuksen sisämarkkinoita koskeviin artikloihin.

Suositus:

- *Perussopimuksessa olisi täsmennettävä, että toimenpiteitä perussopimuksen sisämarkkinoita koskeviin määräyksiin perustuvan lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi voidaan toteuttaa ainoastaan tukemistoimenpiteiden aloilla, jos kyseisten toimenpiteiden päätavoitteet, sisältö ja toivotut vaikutukset liittyvät perussopimuksen sisämarkkinoita koskeviin artikloihin.*

Unionin toimien intensiteetin mukainen luokittelu

Edellä mainittujen periaatteiden lisäksi työryhmä keskusteli komission edustajan esittämästä luokittelusta, jossa esitetään seuraavat yhteisön toimintatypit niiden intensiteetin mukaan jaoteltuina:

Lainsäädäntötoimet:

- yhtenäinen sääntely (esim. yhteinen tullitariffi)
- yhdenmukaistaminen (esim. yhtiöoikeus)
- vähimmäisvaatimusten asettaminen (esim. kuluttajansuoja)
- vastavuoroinen tunnustaminen ja kansallisten oikeusjärjestelmien yhteenliittäminen (esim. kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroinen tunnustaminen; siirtotyöläisten sosiaaliturva).

Muut kuin lainsäädäntötoimet (jolloin jäsenvaltioilla on periaatteessa lainsäädäntövalta):

- yhteinen toiminta (esim. poliisioperaatiot Balkanilla)
- kansallisten politiikkojen pakollinen yhteensovittaminen (esim. talouspolitiikan laajat suuntaviivat)
- taloudelliset tukiohjelmat (esim. koulutusta ja terveyttä koskevat ohjelmat)
- kansallisten politiikkojen ei-sitova koordinoiminen (esim. sosiaalisen syrjäytymisen torjunta).

Osa työryhmän jäsenistä oli sitä mieltä, että tällainen intensiteetin mukainen luokittelu olisi lisättävä uuteen perussopimukseen erillisenä oikeusperiaatteena yhdessä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kanssa. Osa taas katsoi, että tällainen "toimia koskeva asteikko" olisi hyödyllinen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden kehittämisessä edelleen.

Toimivallan käyttöä ohjaavat muut yleisperiaatteet

Keskustelematta asiasta perusteellisesti työryhmä päätti, että edellä mainittujen periaatteiden lisäksi myös seuraavat periaatteet olisi sisällytettävä tulevan perussopimuksen toimivaltaa koskevaan osastoon:

- toissijaisuusperiaate
- suhteellisuusperiaate
- yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaate
- kansallisen täytäntöönpanon periaate (ellei perussopimuksissa määrätä, että täytäntöönpanijana on komissio)
- perustelujen esittäminen säädöksen antamiselle, mukaan lukien tarvittavat tiedot kaikkien toimivallan käyttöä ohjaavien yleisperiaatteiden noudattamisen tarkistamiseksi
- yhteisen edun ja solidaarisuuden periaatteet.

Suositus:

- *Uuden perussopimuksen toimivaltaa koskevan yleisen osaston toimivallan käytön edellytyksiä koskevassa luvussa olisi kolmen edellä mainitun suosituksen lisäksi oltava erilliset lausekkeet seuraavasti:*
 - *toissijaisuusperiaate*
 - *suhteellisuusperiaate*
 - *yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaate*
 - *kansallisen täytäntöönpanon periaate (ellei perussopimuksissa määrätä, että täytäntöönpanijana on komissio)*
 - *perustelujen esittäminen säädöksen antamiselle, mukaan lukien tarvittavat tiedot kaikkien toimivallan käyttöä ohjaavien yleisperiaatteiden noudattamisen tarkistamiseksi*
 - *yhteisen edun ja solidaarisuuden periaatteet.*

8. EY:n perustamissopimuksen 308 artikla¹

Valtaosa työryhmästä katsoi, että perussopimuksen toimivaltaa koskevassa järjestelmässä olisi säilytettävä tietty joustavuus, jotta unioni pystyisi toimimaan odottamattomien tapahtumien ja haasteiden ilmaantuessa. Tästä syystä EY:n perustamissopimuksen 308 artikla olisi säilytettävä. Jotkut jäsenet katsoivat, että 308 artikla on luonnostaan avoin väärinkäytölle ja se pitäisi näin ollen poistaa.

Työryhmässä katsottiin yleisesti, että joustavuus ei saisi perustua avoimuuden tai selkeyden puuttumiseen unionin toimivallan jaossa. Yhtä mieltä oltiin myös siitä, että joustavuutta koskevasta lausekkeesta ei missään tapauksessa pitä saada vaikutelmaa, että unioni määrittelee itse oman toimivaltansa. Tämä määräys on aiheuttanut huolestumista ja ristiriitoja monessa jäsenvaltiossa erityisesti siitä syystä, että sen on pelätty heikentävän toimivallanjakoa koskevaa periaatetta. Useimmat jäsenet olivat tästä syystä sitä mieltä, että sen käytön edellytyksiä olisi tarpeen selkeyttää ja mahdollisesti tiukentaa.

Työryhmä totesi, että 308 artiklaa voidaan käyttää ainoastaan, jos yhteisön toiminta on välttämätöntä eli jos kansallisella toiminnalla ei päästä tyydyttävään tulokseen. Perustamissopimuksessa ei kuitenkaan kielletä soveltamasta toissijaisuusperiaatetta 308 artiklan nojalla annettuihin säädöksiin.

¹ Työryhmä ei keskustellut SEU:n ja EY:n perustamissopimuksen tai unionin pilarirakenteen mahdollisen sulauttamisen seurauksista 308 artiklan kannalta. Tällainen keskustelu arvioisi liian varhaisessa vaiheessa valmistelukunnan muilla foorumeilla tapahtuvan käsittelyn tuloksia. Työryhmä totesi kuitenkin, että erittäin tärkeitä kysymyksiä saattaisi tulla esiin EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan osalta erityisesti, jos ensimmäinen ja toinen pilari sulautetaan.

Jotta vältettäisiin nykyinen toistuva viittaaminen 308 artiklaan tietyillä aloilla, esimerkiksi kolmansille maille suoritettavien maksutasetukien, teollis- ja tekijänoikeuksien, energian, pelastuspalvelun ja virastojen perustamisen yhteydessä, työryhmä oli yhtä mieltä siitä, että uudessa perussopimuksessa on tarpeen suosittaa uusia erityisoikeusperustoja tällaisille politiikan aloille, jos unioni haluaa niillä toimia. EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan u alakohdassa yhdessä energian ja pelastuspalvelun kanssa mainitun matkailun osalta työryhmässä oltiin laajasti yhtä mieltä siitä, että uuteen perussopimukseen ei tarvita erillistä artiklaa. Työryhmän mielestä ei ole asianmukaista, että EY:n perustamissopimuksen 3 artiklassa mainitaan aloja, mutta sopimuksessa ei ole niitä vastaavaa artiklaa, jossa asetettaisiin politiikan tavoitteet ja toimivalta. Työryhmä katsoi näin ollen, että EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan u alakohtaa olisi muutettava.

Työryhmä tarkasteli kahta eri tapaa 308 artiklan parantamiseksi:

Paremmat kriteerit

Yleisesti katsottiin, että olisi täsmennettävä, että 308 artiklan perusteella ei voida

- "laajentaa [unionin] valtuuksia [perussopimuksen määräyksistä] ilmenevän yleisen alan ulkopuolelle" tai "hyväksyä sellaisia määräyksiä, joilla muutettaisiin perussopimuksen sisältöä"¹ tai
- toteuttaa yhdenmukaistamistoimia sellaisella politiikan alalla, jonka unioni on päättänyt jättää yhdenmukaistamisen ulkopuolelle².

Ehdotettiin, että 308 artikla koskisi ainoastaan toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on "sisämarkkinoiden toteuttaminen ja toiminta". Useat työryhmän jäsenet pitivät rajoitusta liian tiukkana, sillä useimmat 308 artiklan nojalla hyväksytyt toimet ovat liittyneet muihin asioihin. Sisämarkkinoihin liittyviä asioita koskee lisäksi jo EY:n perustamissopimuksen 95 artikla.

Jotkut ehdottivat 308 artiklaan sisältyvän edellytyksen uudenaikaistamista siten, että toimenpiteen on kuuluttava "yhteismarkkinoiden alaan". He ehdottivat, että 308 artiklan nojalla hyväksytty toimenpide koskisi "yhteismarkkinoiden toimintaa, talous- ja rahaliittoa tai 3 ja 4 artiklassa tarkoitettujen yhteisten politiikkojen tai toimien täytäntöönpanoa"³.

¹ Ks. lausunto 2/94.

² Ks. Edinburghissa vuonna 1992 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät.

³ Näin EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan käyttö rajoitetaan koskemaan perustamissopimuksen yleistä sovellettavuutta siten kuin sen 2 artiklassa määrätään.

Eräät työryhmän jäsenet ehdottivat selvennettävän, että ainoastaan odottamattomia tapahtumia koskevat toimenpiteet voitaisiin hyväksyä kyseisen artiklan nojalla. Ajan myötä on kuitenkin yhä vaikeampi määritellä, mikä olisi ollut odottamatonta sopimuksen hyväksymisajankohtana.

Uudet menettelytapaa koskevat vaatimukset

Työryhmässä oltiin laajasti sitä mieltä, että neuvostossa olisi edelleen vaadittava yksimielisyyttä 308 artiklan osalta. Laajentumista ajatellen todettiin, että yksimielisyyden vaatimus esimerkiksi 25 jäsenvaltion unionissa voisi itsessään vähentää 308 artiklan käyttöä. Euroopan parlamentin suostumusta tai muuta huomattavaa osallistumista olisi edellytettävä.

Työryhmässä keskusteltiin mahdollisesta tuomioistuimen ennakovalvonnasta, joka olisi kansainvälisten sopimusten tekemistä koskevan EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 6 kohdassa tai EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 3 ja 4 kohdassa määrätyn tapaista. Sopimuksen 308 artiklan yksimielisyyden vaatimuksen vuoksi enemmistö katsoi, että voisi olla hyödyllistä antaa mille tahansa jäsenvaltiolle ja komissiolle mahdollisuus pyytää ennakkolausuntoa yhteisöjen tuomioistuimelta. Tämä mahdollisuus voi ehkäistä umpikujaan ajautumista neuvostossa kyseen ollessa 308 artiklan sovellettavuudesta.

Ryhmässä tehtiin useita ehdotuksia sen sallimiseksi, että 308 artiklan nojalla voitaisiin antaa säädöksiä "unionille siirretyn toimivallan ottamiseksi takaisin" kyseistä artiklaa käyttäen. Työryhmän enemmistö oli sitä mieltä, että tällaisesta lausekkeesta voisi saada sen virheellisen käsityksen, että 308 artikla on itse asiassa määräys "toimivallasta toimivallan antamiseksi". Näin ollen kyseinen säädös pitäisi vain kumota, jotta jäsenvaltioiden toimintavapaus 308 artiklan nojalla säännellyssä asiassa säilytetään. Enemmistö kannatti tästä syystä erityismääräystä, jonka mukaan 308 artiklan nojalla annetut säädökset voitaisiin kumota määräenemmistöllä. Koska määräenemmistö olisi luultavasti yleissääntönä annettaessa säädöksiä tulevan perussopimuksen muiden määräysten nojalla, tällainen lauseke myös yksinkertaistaisi niiden säädösten kumoamista, jotka on annettu sekä perustamissopimuksen 308 artiklan että sen muiden artiklojen nojalla.

Työryhmän yleinen käsitys oli, että 308 artikla on tärkeä määräys, jolla on perustuslaillista merkitystä. Määräyksen lopullisen muodon ja soveltamisalan mukaan se olisi ehkä paras sijoittaa tulevassa perussopimuksessa toimivaltuuksia koskevaan yleiseen osastoon.

Suositus:

- *EY:n perustamissopimuksen 308 artikla olisi säilytettävä tarvittavan joustavuuden vuoksi.*
- *Annettaessa säädöksiä 308 artiklan nojalla olisi edelleen edellytettävä yksimielisyyttä ja Euroopan parlamentin suostumusta tai muuta huomattavaa osallistumista.*
- *EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan u alakohtaa olisi muutettava. Perussopimukseen olisi otettava määräyksiä uusista erityisistä oikeusperustoista sellaisten asioiden osalta, joista on aikaisemmin määrätty 308 artiklan nojalla, esim. kolmansille maille suoritettavat maksutasetuet, teollis- ja tekijänoikeudet, energia, pelastuspalvelun ja virastojen perustaminen, jos unioni aikoo harjoittaa näiden alojen politiikkaa.*
- *Jotta 308 artiklan soveltamista voitaisiin paremmin valvoa, artiklan aineellisia ja menettelytapaa koskevia soveltamisedellytyksiä olisi uudistettava ja vahvistettava seuraavasti:*
 - *308 artiklan perusteella ei voida laajentaa unionin valtuuksia perustamissopimuksen määräyksistä ilmenevän yleisen alan ulkopuolelle tai hyväksyä sellaisia määräyksiä, joilla muutettaisiin perussopimuksen sisältöä tai toteuttaa yhdenmukaistamistoimia sellaisella politiikan alalla, jonka unioni on päättänyt jättää yhdenmukaistamisen ulkopuolelle.*
 - *308 artiklan nojalla hyväksytyn toimenpiteen pitäisi koskea yhteismarkkinoiden toimintaa, talous- ja rahaliittoa tai EY:n perustamissopimuksen 3 ja 4 artiklassa tarkoitettujen yhteisten politiikkojen tai toimien täytäntöönpanoa.*
 - *EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 6 kohdan määräyksiin verrattava ennakkoinen tuomioistuINVALVONTA pitäisi tehdä mahdolliseksi 308 artiklan nojalla.*
- *308 artiklassa pitäisi tehdä mahdolliseksi sen nojalla annettujen säädösten kumoaminen määräenemmistöllä.*

9. Hallinto

Puheenjohtajisto esitti työryhmälle erityisen pyynnön, että se käsittelee valmistelukunnalle toimitettua asiakirjaa, jonka aiheena on hyvä hallinto, tehokkuus ja avoimuus¹. Asiakirjassa ehdotetaan erityistä oikeusperustaa hyvää hallintoa, tehokkuutta ja avoimuutta koskevien EU:n sääntöjen hyväksymiseksi *EU:n toimielimiä* varten

- turvaamalla hyvä hallintokulttuuri EU:n hallinnossa tehokkuuden ja legitiimiyden lisäämiseksi
- korostamalla hyvän hallinnon peruseriaatteita EU:n toimielinten työssä, esim. julkisen palvelun velvoite, objektiivisuus ja puolueettomuus, avoimuuden lisääminen, kuuleminen ja tehostetut lahjonnan vastaiset toimenpiteet.

¹ Työryhmä 5:n asiakirja WD 13.

Ehdotukset hyväksyttiin yleisesti. Todettiin, että ehdotusten perusteellisessa käsittelyssä on analysoitava vallitseva oikeustilanne kauttaaltaan hyvää hallintoa koskevan oikeuden yleisperiaatteiden osalta siinä muodossa, kuin yhteisön tuomioistuin ne tulkitsee, sekä olemassa olevat yhteisön lainsäädäntövälineet ja perusoikeuksia koskevaan julistukseen sisältyvän hyvää hallintoa koskevan artiklan vaikutus (ja mahdolliset seuraukset julistuksen sisällyttämisestä tulevaan perussopimukseen)¹. Asiaan kuuluvia ovat myös EU:n oikeusasiamiehen ehdotukset, joilla on samanlaisia tavoitteita.

Hyvän hallinnon yhteydessä keskusteltiin myös toisesta asiakirjasta², jossa tavoitteena on tehdä EU:n lainsäädännön *kansallisen hallinnon* laadusta yhteistä etua koskeva asia ja sallia EU:n toteuttaa alan tukemistoimenpiteitä. Unionin perusperiaatteen (viitattiin edellä 7 kohdassa) mukaan unionin säädösten täytäntöönpano ja toteutus kuuluvat jäsenvaltioille (ellei perustamissopimuksessa toisin määrätä) ja jäsenvaltioiden tehtävänä on tietenkin vastaavasti huolehtia siitä, että hallinto ja toteutus tapahtuvat tehokkaasti ja lainmukaisesti. Työryhmän mukaan tätä taustaa vasten ja 25 tai useamman jäsenvaltion unionin tulevaa perussopimusta silmällä pitäen olisi viisasta antaa unionin auttaa jäsenvaltioita edistämällä EU:n oikeuden hallintoon liittyvien tietojen ja henkilöiden vaihtotoimintaa ja tukemalla yhteisiä koulutus- ja kehitysohjelmia. Nämä määräykset olisivat itse asiassa tukemistoimenpiteiden lisäala, joka olisi lisättävä edellä 6 kohdassa lueteltuihin aloihin.

Suositus:

- *Tulevassa perussopimuksessa olisi oltava lauseke, jonka nojalla unioni voi hyväksyä sääntöjä hyvästä hallinnosta EU:n toimielimissä.*
- *Tulevassa perussopimuksessa olisi oltava lauseke, jossa korostetaan, että EU:n lainsäädännön tehokas kansallinen täytäntöönpano on yhteistä etua koskeva asia ja jonka mukaan unioni voi toteuttaa tukemistoimenpiteitä unionin oikeuden kansalliseen hallintoon liittyvien tietojen ja henkilöiden vaihtotoiminnan edistämiseksi ja unionin tuen antamiseksi koulutus- ja kehitysohjelmille.*

¹ Viitataan myös komission valkeaan kirjaan hyvästä hallinnosta, asiak. KOM(2001) 428.

² Työryhmä 5:n asiakirja WD 21.