

CONV 448/02

CONTRIB 165

SAATE

Lähettiläjä: Sihteeristö

Vastaaottaja: Valmistelukunta

Asia: **Komission tiedonanto, jonka ovat toimittaneet valmistelukunnan jäsenet Michel Barnier ja Antonio Vitorino:
"Euroopan unioni – Rauha, vapaus ja yhteisvastuu.
Komission tiedonanto toimielinrakenteesta"**

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



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 4.12.2002

KOM (2002) 728 lopullinen

Euroopan unioni –

Rauha, vapaus ja yhteisvastuu

KOMISSION TIEDONANTO

TOIMIELINRAKENTEESTA

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto.....	3
1. Unionin toimintatapojen yksinkertaistaminen	8
1.1 Suunnittelu.....	8
1.2 Lainsäädäntötyö.....	8
1.3 Unionin toiminnan johtaminen.....	9
1.3.1 Talouspolitiikan koordinointi.....	11
1.3.2 Hallinto- ja poliisiyhteistyö.....	13
1.3.3 Ulkopoliittikka ja yhteinen turvallisuus	13
1.3.4 Yhteisten sääntöjen täytäntöönpanon varmistaminen.....	16
1.3.5 Yhteisten sääntöjen noudattamisen valvonta	16
1.4 Yhteisen politiikan rahoittaminen	17
2. Toimielinuudistus	19
2.1 Euroopan parlamentti	19
2.2 Neuvosto.....	19
2.2.1 Määräenemmistön määrittäminen.....	19
2.2.2 Neuvoston töiden organisointi	20
2.3 Komissio.....	21
2.3.1 Komission nimittäminen ja poliittinen vastuu	21
2.3.2 Euroopan komission kokoonpano ja toiminta.....	22
2.4 Toimielinten ja jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten suhteet	22
3. Perussopimusten uudelleenjärjestäminen	23

**EUROOPAN UNIONI –
RAUHA, VAPAUS JA YHTEISVASTUU
Komission tiedonanto toimielinrakenteesta**

Toukokuun ensimmäisenä päivänä vuonna 2004 Euroopan unionin jäsenvaltioiden lukumäärä lähes kaksinkertaistuu. Laajentumisen haasteena on vakiinnuttaa nykyisessä Euroopan unionissa vallitseva rauha, yhteisvastuu ja taloudellinen kehitys myös naapurivaltioihin. Jotta ne voisivat tulla unionin jäseniksi, on muutettava toimielinjärjestelmää, joka on Euroopan yhdentymisen peruspilari. Toukokuun 22. päivänä 2002 annetulla tiedonannolla¹ komissio halusi käynnistää keskustelun Euroopan unionin tavoitteista ja tehtävistä ennen toimielimistä käytävää keskustelua. Nyt kun Eurooppa-valmistelukunta tarkastelee työryhmiensä ensimmäisiä tuloksia ja esittää tulevan perustuslaista tehtävän sopimuksen rungon, komissio osallistuu keskusteluun ja esittää toimielinjärjestelmään liittyviä muutoksia, jotka ovat sen mielestä välttämättömiä Euroopan unionin suunnitelman syventämiseksi.

Millaisen suunnitelman Euroopan unioni tarvitsee?

Euro on otettu käyttöön, sisämarkkinoita on kehitetty 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 ympäristönsuojeluun, laadukkaiden ja kaikkien saatavilla olevien yleishyödyllisten palveluiden säilyttämiseen sekä korkeaan sosiaalisen suojelun tasoon.

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, jossa kunnioitetaan kansallisia, alueellisia ja paikallisia identiteettejä.

Jotta säilytettäisiin tasapaino ja kansalaisten usko Euroopan unionin suunnitelmaan, **unionin on vahvistettava ja kehitettävä yhdentymistään.**

Vastatakseen kansalaisten odotuksiin komissio on määritellyt tulevalle unionille seuraavat kolme perustehtävää: 1) sen on lujitettava taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen malliaan ja taattava

¹ *Euroopan unionin suunnitelma*, komission tiedonanto, 22.5.2002 [KOM(2002) 247].

kansalaisten hyvinvointi ja yhteisvastuu, 2) sen on kehitettävä vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluettaan, jolloin Euroopan kansalaisuuden käsitteen merkitys korostuu, ja 3) sen on hoidettava vastuunsa maailmanlaajuisena vaikuttajana.

Millainen organisaatio?

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

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 yleiseurooppalaista 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 poliisiasioiden tai taloudellisen yhteistyön alalle olisi perustettava sovittelu- ja toimintajärjestelmiä, jotka tuottavat tuloksia ja takaavat yhteisömetodin hyväksyttävyyden.

Yhteisömetodi perustuu toimielinten väliseen tasapainoon päätöksentekoprosessin eri vaiheissa suunnittelusta täytäntöönpanoon, ja komissiolla on siinä erityinen asema yleisen edun takaajana. Näin menetelmällä taataan toimien avoimuus, johdonmukaisuus ja tehokkuus, kun muut päätöksentekojärjestelyt ovat selkeästi osoittaneet rajallisuutensa. Hallitusten välinen yhteistyö on osoittautunut tehottomaksi, ja se, että jotkin jäsenvaltiot ovat asettuneet unionin poliittiseen johtoon, voi aiheuttaa jännitteitä ja pattitilanteita.

Mukautukset ovat välttämättömiä. Kaikkien toimielinten on keskityttävä perustehtäviinsä ja hyväksyttävä perusteelliset uudistukset

Mitä mukautuksia tarvitaan?

Jotta Euroopan unioni voisi lujittaa taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen malliaan, kehittää vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluettaan ja hoitaa vastuunsa maailmanlaajuisena vaikuttajana, komissio ehdottaa, että **unionin toimintatapoja yksinkertaistetaan ja toimielimiä uudistetaan** kunnioittaen kuitenkin nykyisin toimielinten välillä vallitsevaa tasapainoa.

Kun unionin toimintatapoja ja toimielinten toimintaa yksinkertaistetaan ja järjestytetään, kansalaiset kykenevät **hahmottamaan, mistä kukin taho on vastuussa** unionin päätöksenteossa, ja tällöin he kokevat unionin selkeämmäksi, yksinkertaisemmaksi ja läheisemmäksi.

Tehtävien ja vastuun selkeyttäminen on välttämätöntä ennen kaikkea Euroopan **parlamentin,**

neuvoston ja komission kesken, sillä ne hoitavat nykyisellään unionin lainsäädäntö- ja täytäntöönpanotehtäviä. Tulevassa sopimuksessa perustuslaista on kuitenkin otettava huomioon kaikki muiden unionin toimielinten ja elinten tärkeät tehtävät, erityisesti alueiden komitean, talous- ja sosiaalikomitean ja oikeusasiamiehen tehtävät.

Ehdotettujen muutosten ei pitäisi horjuttaa nykyistä **toimielinten välistä tasapainoa**. Niissä kunnioitetaan valtioiden ja kansojen kaksinkertaiseen legitiimiyteen perustuvaa unionin erityisluonnetta, eikä niillä vaaranneta Euroopan yhdentymisen perusperiaatteita kuten **jäsenvaltioiden tasa-arvoa**.

Yksinkertaistamiseen ja kansalaisten ja unionin lähentymiseen on pyrittävä myös työssä, jossa nykyiset perussopimukset järjestetään **unionin nykyisen yhdentymistilanteen pohjalta** yhdeksi **perustuslaista tehtäväksi sopimukseksi**, johon unionin uusi toimielinrakenne voidaan sisällyttää. Eurooppa-valmistelukunnan on otettava lähtökohdakseen valmistelukunnan puheenjohtajiston perustuslakisopimuksesta esittämä luonnos. Komissio osallistuu tässä tiedonannossa esitettyjen suuntaviivojen perusteella aktiivisesti valmistelukunnan työhön sen hahmotellessa tulevaa perustuslaista tehtävää sopimusta. Komissio katsoo, että valmistelukuntamallia olisi hyvä käyttää vastaisuudessa muutettaessa perustuslakisopimuksen tekstiä, koska siihen osallistuvat kaikki legitiimiyden takaavat tahot Euroopassa.

Euroopan unionin suunnitelman on oltava selkeästi tunnistettavissa. Komission mielestä ilmaisu "Euroopan unioni", jonka jäsenvaltioiden ja ehdokasmaiden kansalaiset jo tuntevat, kuvaa hyvin Euroopan unionin suunnitelman päämääriä. Komissio ehdottaa, että Eurooppa-valmistelukunta ilmaisisi kantansa unionin yhteisestä tunnuslauseesta, joka voisi olla "Rauha, vapaus ja yhteisvastuu".

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

1. UNIONIN TOIMINTATAPOJEN YKSINKERTAISTAMINEN

Nykyisen järjestelmän monimutkaisuus johtuu Euroopan yhdentymisen erityisluonteesta. Komissio kuitenkin uskoo, että on mahdollista yksinkertaistaa Euroopan unionin tapoja hoitaa keskeisiä tehtäviään.

1.1. Suunnittelu

Komissio suosittelee, että koordinoidaan suunnittelua ja pyritään siihen, että **unionin toimintaa suunniteltaisiin yhteisesti toimielinten kesken** kunnioittaen kuitenkin kunkin toimielimen itsenäistä päätöksentekoa ja vastuutehtäviä.

Komission olisi tehtävä vuosittain ehdotus, jonka pohjalta käytäisiin keskusteluja toimielinten kesken ja pyrittäisiin tekemään Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission sopimus jatkuvasta monivuotisesta ohjelmasta, jonka keskeiset osatekijät Eurooppa-neuvosto vahvistaisi.

Tällä tavoin komissio kirjaisi aloiteoikeutensa johdonmukaiseen unionin kokonaisohjelmaan ja unionin lainsäädäntötyö selkeytyisi.

Lainsäädäntöaloitteiden laadintaa ja politiikan suunnittelua varten tulevassa perustuslakisopimuksessa voitaisiin jäsenvaltioiden perustuslakiin sisältyviä järjestelmiä noudattaen määrätä **sidosryhmien**, valtionhallinnon sekä alue- ja paikallisviranomaisten **kuulemisen yleisperiaatteista**. Politiikkaa suunniteltaessa ja toteutettaessa olisi pyrittävä tarvittaessa **ottamaan entistä paremmin huomioon erilaiset paikalliset tilanteet**. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi kolmikantasopimuksin komission, jäsenvaltioiden sekä alueiden tai paikallisyhteisöjen kesken yhteisön lainsäädännön soveltamiseksi tietyillä aloilla, jäsenvaltioiden perustuslakiin sisältyviä järjestelmiä noudattaen.

1.2. Lainsäädäntötyö

Lainsäädäntötehtävää on yksinkertaistettava keskittymällä yhteisömetodin kolmeen peruseriaatteeseen, jotka ovat komission yksinomainen aloiteoikeus, Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmenettely sekä neuvoston määräenemmistöpäätökset.

Komissio käyttää yksinomaista aloiteoikeuttaan, jonka pitäisi ulottua toimielinten välisen suunnittelun avulla kaikkeen lainsäädäntöön. Unionin päätösten demokraattisen legitiimiyden vahvistamiseksi **yhteispäätösmenettelyä** on syytä soveltaa kaikkeen yhteisön lainsäädäntöön, ja jotta unioni kykenisi laajennuttuaankin tekemään päätöksiä, komissio suosittelee, että **kaikki neuvoston päätökset tehtäisiin määräenemmistöllä**.

Kahdenkymmenenviiden tai useamman jäsenvaltion unionin toiminta kangistuu nopeasti, jos yksi valtio voi yksin estää unionia toteuttamasta jotakin toimea. Yhtenäismarkkinoilla taloudellisille

toimijoille on tarjottava samat lähtökohdat. Muussa tapauksessa mukautukset tapahtuvat eurooppalaisen yhteiskuntamallin ja eurooppalaisten demokratioiden edustamien arvojen kustannuksella. Yksimielisyydestä olisi luovuttava myös päätettäessä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan edellyttämistä verotus- ja sosiaalineläinäkohdista

Tietyissä arkaluontoisissa tapauksissa lainsäätäjän olisi voitava tehdä päätöksiä **vahvistetulla määräenemmistöllä**, jolloin olisi helpompi luopua yksimielisyyden vaatimuksesta.

Lisäksi välineet olisi luokiteltava siten, että erotetaan toisistaan lainsäädäntö ja sen täytäntöönpanosäädökset. Komissio ehdottaa, että **säädökset luokitellaan** seuraavasti:¹

- perussäädökset, joihin päätöksen unionin omista resursseista tulisi vastaisuudessa kuulua; niistä Euroopan parlamentti ja neuvosto päättäisivät yhdessä vahvistetulla määräenemmistöllä
- säädökset, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät yhteispäätösmenettelyllä; niihin kuuluvat kansallisessa lainsäädännössä täytäntöönpantavat puitelait, rahoitusohjelmia koskevat säädökset sekä muut, yksityiskohtaiset säädökset, joita on sovellettava sellaisenaan jäsenvaltioissa ja jotka vastaisivat nykyisiä asetuksia

- komission hyväksymät täytäntöönpanoasetukset säädösten täytäntöönpanoa varten

Säädöksissä voidaan säätää **lainsäädäntövallan myöntämisestä** komissiolle, jotta se voisi muuttaa lainsäätäjän hyväksymiä säädöksiä esimerkiksi niiden mukauttamiseksi tekniikan kehitykseen; komissio voisi käyttää tätä toimivaltaa ainoastaan sille myönnetyn lainsäädäntövallan rajoissa; näin annettu säädös ei voisi tulla voimaan, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto – joita kuuluttaisiin esimerkiksi kuukautta ennen säädökseen suunniteltua voimaantuloa – vastustavat sitä, kukin jäseniensä enemmistöllä ja määräenemmistöllä; tällaisessa tapauksessa komissio luopuisi hankkeesta, muuttaisi sitä tai esittäisi lainsäätäjälle uuden ehdotuksen

Perustuslaista tehtävässä sopimuksessa olisi määrättävä kullekin unionin toimelle asianmukainen oikeusperusta. Euroopan yhdentymisen kannalta on kuitenkin välttämätöntä – kuten valmistelukuntakin on myöntänyt – **säilyttää joustomahdollisuus**, kuten EY:n

perustamissopimuksen nykyisessä 308 artiklassa määrätään. Kyseisen määräyksen erityisluonteen vuoksi komissio ehdottaa, että neuvosto päättäisi tällaisista toimenpiteistä vahvistetulla määräenemmistöllä saatuaan Euroopan parlamentilta puoltavan lausunnon.

1.3. Unionin toiminnan johtaminen

Unionin hallintotehtävät ovat erityislaatuiset. Näitä tehtäviä, jotka jäsenvaltioissa kuuluvat

¹ Luokittelu ei kata kaikkia unionissa hyväksytyjä sääntöjä, joilla voi huomattavia vaikutuksia, kuten joitakin perustamissopimuksen nojalla tehtyjä komission itsenäisiä päätöksiä. Kyseisiä muita kuin lainsäädännöllisiä sääntöjä olisi myös järkeistettävä.

hallitukselle, hoitavat unionissa nykyään neuvosto ja komissio yhdessä. Lisäksi unionin päätösten täytäntöönpanosta huolehtivat useimmiten jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset, tarvittaessa koordinoitusti yhdessä komission kanssa.

Jäsenvaltioiden hallituksilla on kahdenlaisia tehtäviä: **lainsäädännön täytäntöönpano** (yksityiskohtaiset lainsäädäntötoimet, yksittäinen soveltaminen) ja **hallituksen itsenäinen toiminta**, joka perustuu yleensä suoraan perustuslakiin, kuten kansainvälinen edustus ja sopimusten tekeminen. Unionin tasolla – perussopimuksissa eikä yhteisön käytännöissä – ei eroteta näitä tehtäviä toisistaan. Tämän vuoksi kansalaisten on mahdotonta ymmärtää tehtävien jakautumista. Euroopan unionin toimielinrakennetta voidaan yksinkertaistaa selkeyttämällä järjestelmää ja keskittämällä kunkin toimielimen toiminta sen pääasiallisiin tehtäviin.

- Lainsäädännön moitteettoman täytäntöönpanon vuoksi voi olla tarpeen antaa unionin tasolla soveltamissäännöksiä. Yhteisön lainsäädännön **täytäntöönpanotoimivalta** on tällä hetkellä komissiolla (EY:n perustamissopimuksen 202 artikla) lukuun ottamatta niitä erityistapauksia, joissa neuvosto päättää itse käyttää välitöntä täytäntöönpanotoimivaltaa. Kullekin toimielimelle kuuluvien tehtävien selkeyttäminen edellyttää, että **yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanotoimivalta annetaan kokonaan komissiolle**, joka vastaa toiminnastaan molempien lainsäädäntövaltaa unionissa käyttävien, tahojen Euroopan parlamentin ja neuvoston, edessä.
- Unionilla on myös **muuta kuin lainsäädäntövaltaa**. Se muun muassa koordinoi jäsenvaltioiden **talous- ja työllisyyspolitiikkaa** ja järjestää hallintoyhteistyötä esimerkiksi poliisiyhteistyössä tai **ulko- ja turvallisuuspolitiikan** alalla.

Lukuun ottamatta toimia, joihin tarvitaan sotilaallisia voimavaroja, yhteisömetodin peruseriaatteita pitäisi soveltaa myös kyseisiin tehtäviin. **Tehtävät olisi jaettava komission ja neuvoston kesken** siten, että komissio tekee unionin yleisen edun mukaisia ehdotuksia ja neuvosto tekee päätökset, tarvittaessa Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Komission aloiteoikeutta on yleistettävä toiminnan tehostamiseksi ja sen varmistamiseksi, että eri jäsenvaltioiden etu otetaan huomioon ehdotuksia muotoiltaessa.

Näissä asioissa päätösvallan tulee säilyä neuvostolla, jossa ovat edustettuina päätösvaltaa jäsenvaltioissa harjoittavat hallitukset, ja Euroopan parlamentti on otettava asiaankuuluvalla tavalla mukaan päätöksentekoon. Kuten lainsäädäntötyössä, tehokas päätöksentekoprosessi edellyttää **äänestystä määräenemmistöllä** tai ainakin sellaisia päätöksenteon muotoja, jotka eivät vaadi jäsenvaltioiden yksimielisyyttä, esimerkiksi vahvistettua määräenemmistöä tai

rakentavaa äänestämästä pidättäytymistä.

Lisäksi unionilla on oltava erilaisia politiikan toteuttamisen välineitä. Ei-sitovista välineistä on syytä mainita erityisesti **avoin koordinointimenetelmä**, jonka kautta voidaan antaa yhteisiä suuntaviivoja toimissa, jotka eivät kuulu unionin lainkäyttövaltaan. Perustuslaista tehtävässä sopimuksessa olisi mainittava tämä menetelmä ja varmistettava, että sen soveltamishdoissa noudatetaan yhteisömetodia.

1.3.1. Talouspolitiikan koordinointi

Talouspolitiikka kuuluu nyt ja vastaisuudessa jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta sen koordinointi on unionin yhteinen velvollisuus. Tämä velvollisuus on täytettävä entistä paremmin, sillä rahaliitto tarvitsee toimiakseen yhteisiä sääntöjä ja koordinointia. Jotta unioni kykenisi todella hoitamaan asianmukaisesti koordinoititehtäväänsä, **komission asemaa ja neuvoston päätöksentekokykyä on vahvistettava** sekä varmistettava **euroalueen tehokas ulkoinen edustus kansainvälisissä talous- ja finanssielimissä**.

Komission asema

Komission aloiteoikeuden vahvistaminen on erityisen tärkeää talouspolitiikan koordinoinnin kannalta. Nykyisin komissio antaa neuvostolle pelkästään suosituksen *talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi* sekä vakaussopimuksessa määrätty *ennakkovaroitukset*. Neuvoston on helppo muuttaa suositusten sisältöä tai jättää pois tärkeitäkin kohtia. Tässä tilanteessa joudutaan tekemään kompromissiratkaisuja, jotka heikentävät talouspolitiikan koordinoitivälineiden uskottavuutta. Näin ollen komissio esittää, että suositusten sijasta komissio tekisi *ehdotuksia talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi ja ennakkovaroituksiksi*, jotta vakaussopimusta ja suuntaviivoja noudatettaisiin. Tällöin ehdotusten muuttamiseksi tarvittaisiin komission suostumus, paitsi jos neuvosto päättää yksimielisesti muuttaa niitä. Tämä on tavanomainen perustamissopimuksen mukainen työskentelytapa.

Tämän mukautuksen ansiosta komissio voisi valvoa, että kaikki jäsenvaltiot noudattavat sääntöjä, sekä säilyttää koordinoinnin yhteisön laajuisen luonteen ja politiikan johdonmukaisuuden.

Yleisesti myönnetään, että olisi hyvä, jos komissio voisi itsenäisesti antaa ensimmäisen varoituksen jäsenvaltiolle, joka poikkeaa merkittävällä tavalla talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen perusteella annetuista suosituksista tai jonka alijäämä uhkaa paisua liian suureksi. Tämä olisi näin ollen taattava perustamissopimuksessa.

Neuvoston päätöksentekokyky

Euroalueen rajojen on tarkoitus olla samat kuin Euroopan unionin rajat, mutta useat jäsenvaltiot eivät vielä kuulu euroalueeseen. Näiden maiden määrä kasvaa laajentumisen myötä, ja siksi tähän luonnolliseen tavoitteeseen ei luultavasti päästä vielä moneen vuoteen.

Perustamissopimuksen mukaiset päätöksentekotavat eivät yksinkertaisesti enää sovellu euroalueen tarpeisiin sitten, kun unionissa on lähes 30 jäsenvaltiota. Euroalueen maiden olisi järkevää päättää keskenään yhteiseen rahaansa liittyvistä asioista.

Euroopan unionissa on vuonna 2004 enemmän euroalueeseen kuulumattomia kuin siihen kuuluvia jäsenvaltioita. Eurooppa-neuvosto perusti vuonna 1997 euroryhmän euroalueeseen kuuluvien valtioiden epäviralliseksi keskustelufoorumiksi. Se on kiistatta hyödyllinen ja voi säilyä epävirallisena keskustelutahona, mutta nykyisen perustamissopimuksen mukaan vain neuvosto (Ecofin) voi tehdä päätöksiä. Komissio suosittelee, että perustetaan euroalueen Ecofin-neuvosto, johon kuuluvat ainoastaan euroalueen jäsenvaltioiden valtiovarainministerit ja jolla on päätösvalta yhteisvaluuttaa käyttävien jäsenvaltioiden yhteisissä asioissa. Kyseinen neuvosto voisi käsitellä esimerkiksi valuuttakurssipolitiikan suuntaviivoihin liittyviä kysymyksiä ja euroalueen maiden liiallisia alijäämiä ja päättää uusista euroalueeseen liittyvistä jäsenvaltioista ja euroalueen asioihin keskittyvästä talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen osiosta.

Toinen tärkeä muutos: päätöksenteon tehostamiseksi jäsenvaltio ei saisi osallistua äänestyksiin, jotka koskevat sille annettavaa ennakkovaroitusta. Perustamissopimuksen mukaan valtio jätetäänkin äänestyksen ulkopuolelle silloin, kun neuvosto päättää sille liiallisesta alijäämästä annettavasta varoituksesta, mutta tätä ei täsmennetä ennakkovaroituksia koskevien varoitusten osalta.

Oletettavasti asianomainen valtio yleensä vastustaa ennakkovaroitusta. Jättämällä se äänestyksen ulkopuolelle vältettäisiin tilanne, jossa se on sekä tuomari että asianosainen.

Euroalueen edustus kansainvälisissä elimissä

Euro on nykyään maailman toiseksi merkittävin valuutta, ja euroalue on kokonaisuutena maapallon toiseksi suurin taloudellinen ja kaupallinen mahti. Euroopan unioni ei kuitenkaan hyödynnä tilannetta kansainvälisesti parhaalla mahdollisella tavalla. Euroalueen kansainvälistä edustusta ei *todellisuudessa* ole hoidettu.

Puheenjohtajan kanta kansainvälisiin keskusteluihin valmistellaan tosin nykyään yhteisesti, mutta se syntyy usein kompromissiratkaisuna, jolloin unioni ei kykene osoittamaan riittävää auktoriteettia eikä aloitekykyä.

Eurooppa-valmistelukunnan olisi pohdittava keinoja ratkaista tämä kysymys käytännössä sen mukaan, mitä perustamissopimuksen 111 artiklassa määrätään euron kansainvälisestä edustuksesta tai yhteisön kannasta päättämisestä. Euroopan unionilla olisi 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.

1.3.2. Hallinto- ja poliisiyhteistyö

Nykyinen poliisiyhteistyö perustuu poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa annettuihin EU:sta tehdyn sopimuksen määräyksiin. Jos pilarirakenteesta luovutaan, komissio katsoo, että asiassa olisi sovellettava muuta unionin politiikkaa koskevia yleisiä sääntöjä. Tällöin alalla – muun muassa Europolin kehittämiseksi – tarvittava lainsäädäntö hyväksyttäisiin yhteispäätösmenettelyllä ja neuvoston määräenemmistäänestyksellä.

Poliisin hallinnollinen yhteistyö on kuitenkin luonteensa vuoksi **jäsenvaltioiden viranomaisten vastuulla**. Jos on syytä ryhtyä yhteisön laajuisiin toimiin, on voitava hyödyntää jäsenvaltioiden viranomaisten kokemuksia. Komissio käyttää aloiteoikeuttaan lähinnä ehdottaessaan yhteisiä toimenpiteitä.

Poliisiasioissa jäsenvaltioiden toimien suunnitteluun, toteutustapoihin ja soveltamisalaan liittyvissä neuvoston päätöksissä voitaisiin käyttää vahvistettua määräenemmistäänestystä viiden vuoden siirtymäajan jälkeen, jonka aikana unionin olisi vahvistettava näitä asioita koskevat keskeiset periaatteet.

1.3.3. Ulkopoliitiikka ja yhteinen turvallisuus

Yhteisten tavoitteiden määrittely ja ulkoisen toiminnan johdonmukaisuus

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 ulkopoliitiikassaan oltava päätöksentekovalmius **turvallisuus- ja puolustusasioissa**. Vahvistaminen on välttämätöntä myös siviiliväestön suojelemiseksi esimerkiksi muiden kuin valtioita edustavien terroristiryhmien hyökätessä. Nyt kylmän sodan jälkeen esiintyy uudenlaista terrorismia, ja siksi yhteisvastuu unionin alueella ja voimankäyttö ulkomailla rauhan turvaamiseksi ovat muodostuneet yhtä tärkeiksi kuin unionin alueen yhteinen puolustus. Lisäksi on kehitettävä **eurooppalaista aseteollisuutta** eurooppalaisten yhteisten erityisuhkien torjumista varten ja niitä toimia varten, joita eurooppalaisten on toteutettava Euroopan unionin alueen

ulkopuolella. Tämä ei luonnollisestikaan saa vaikuttaa tiettyjen jäsenvaltioiden erityisasemaan toimissa, joilla on puolustuspoliittisia vaikutuksia, ja valmistelukunnan on otettava nämä erityispiirteet huomioon.

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

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.

Unionin on kyettävä toimimaan päättäväisemmin ja tehokkaammin kestävän kehityksen puolesta ja torjumaan joitakin uusia riskejä, jotka useimmiten liittyvät jatkuvaan tai pahenevaan vakavaan taloudelliseen ja sosiaaliseen eriarvoisuuteen maailmassa. Unionin on tällä tavoin puolustettava kestävän kehityksen strategiaa, joka perustuu maailmantalouden monenkeskiseen ja monenväliseen organisointiin eikä ylivaltaan tai yksipuolisiin päätöksiin. Tämän vuoksi saattaa olla välttämätöntä täydentää unionin nykyistä toimivaltaa joiltain osin. Unionin olisi joka tapauksessa kyettävä puolustamaan ja hyödyntämään täysimääräisesti sisäpolitiikkansa kansainvälisiä näkökohtia, ja sillä olisi oltava siihen tarvittavat välineet ja resurssit. Tällä tavoin unioni toteuttaisi ulkopoliitikassa sisäpoliittista toimivaltaansa.

Unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden ja unionin kannanottojen yhtenäisyyden varmistamiseksi komissio suositteli 22. toukokuuta 2002 antamassaan tiedonannossa, että **yhdistetään korkean edustajan ja ulkopoliitikasta vastaavan komission jäsenen tehtävät.**

Tämän toimielimiin liittyvän vaiheittaisen kehityksen lisäksi on yhdistettävä ja johdonmukaistettava ulkoisen toiminnan eri osa-alueet asteittain nykyisen lainsäädännön perusteella. Sitä, mitä sovelletaan jo hyvin laajalti kauppapolitiikkaan, on sovellettava myös yhteisen politiikan ulkoisiin näkökohtiin kuten kestävään kehitykseen ja taloudellisiin tai rahoituskysymyksiin, olivatpa kyseessä sitten neuvottelu- tai päätöksentekomenettelyt taikka edustuksen järjestäminen. Tämä ei kuitenkaan koske puolustukseen liittyviä kysymyksiä eikä toimia, joihin tarvitaan sotilasvoimia, vaan niitä varten valmistelukunnan on esitettävä aikanaan omat järjestelyt ja toimintatavat.

Toimielinten kehittäminen vaiheittain

Komissio ehdottaa, että perustetaan *Euroopan unionisihteerin toimi*. Unionisihteerin olisi komission varapuheenjohtaja ja hänellä olisi erityisasema. Unionisihteerin **nimittäisivät yhteispäätöksellä Eurooppa-neuvosto ja komission puheenjohtaja**. Hän olisi vastuullinen sekä Eurooppa-

neuvostolle että komission puheenjohtajalle, jotka molemmat voisivat erottaa hänet tehtävästään. Komission jäsenenä unionisihteeri kantaisi kaikkien komission jäsenten yhteisvastuun Euroopan parlamentin edessä.

Unionisihteerin kaksinkertaisen vastuun ansiosta **toimielimiä voidaan kehittää merkittäväällä tavalla** ja ottaen huomioon yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan erityispiirteet.

Ehdotetaan, että viiden vuoden siirtymäkauden ajan unionisihteeri käyttää komission **aloiteoikeutta** yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Hänen on tällöin **noudatettava niitä ohjeita ja toimeksiantoja, jotka hänelle antaa joko neuvosto tai joukko jäsenvaltioita, joita asia erityisesti koskee** ja joiden yhteinen etu edellyttää unionin toimia.

Siirtymäkauden jälkeen neuvosto päättää vahvistetulla määränemmistöllä, komission ehdotuksen perusteella, miten unionisihteeri **käyttää itsenäisesti komission aloiteoikeutta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla**. Näin ollen neuvoston on myös päätettävä siitä, miten laaja **aloiteoikeus jäsenvaltioilla on siirtymäkauden jälkeen**. EY:n nykyisen perustamissopimuksen (208 artiklan) mukaisesti olisi toivottavaa, että neuvosto tai jäsenvaltioiden ryhmä voisi siirtymäkauden jälkeen pyytää unionisihteeriä laatimaan neuvostolle yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavat ehdotukset.

Heti kun unionisihteerin toimi on perustettu, sihteeri hyväksyy komission puheenjohtajan kanssa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat komission ehdotukset ja niiden täytäntöönpanon edellyttämät päätökset, ja tarvittaessa asioista voidaan ensin keskustella komission jäsenten kesken. Ulkosuhteisiin (esimerkiksi kansainväliseen kauppaan ja kehitysyhteistyöhön) tai sisäpolitiikkaan (esimerkiksi maatalouteen tai ympäristöön) liittyvissä ehdotuksissa ja päätöksissä komissiolla on edelleen itsenäinen aloiteoikeus, ja niihin sovelletaan tavanomaista komission jäsenten yhteistoimintamenettelyä. Komission puheenjohtajan ja unionisihteerin on varmistettava, että ulkopoliittiset toimet ovat johdonmukaisia kyseisten ehdotusten ja päätösten kanssa.

Unionisihteeri **edustaisi unionia** ulkopoliittisissa toimissa kolmansiin osapuoliin nähden ja **vastaisi yhteisten päätösten täytäntöönpanosta**. Neuvoston pääsihteeristön, komission ja jäsenvaltioiden resursseista olisi luotava hänen alaisuuteensa oma hallintorakenne, joka voisi hyödyntää komission hallintorakenteita. Komission ulkomaan lähetystöistä ja neuvoston yhteystoimistoista muodostettaisiin unionin lähetystöjä, joita komissio hallinnoisi ja jotka toimisivat unioni'sihteerin alaisuudessa. Yksi yhtenäinen hallinto on tehokkaan yhteistoiminnan edellytys.

Komissio uskoo, että unionisihteerin nimitystavan ja hänen henkilökohtainen vastuunsa Eurooppa-neuvoston edessä sekä komission aloiteoikeuden käyttötapojen ansiosta voidaan luoda toimielinten ja jäsenvaltioiden välille luottamus, jota tarvitaan johdonmukaisen ja tehokkaan ulkopoliitiikan harjoittamiseksi. Komission mielestä johdonmukaisuuden ja tehokkuuden tavoite on riittävä peruste

muokata komission toimintatapoja ja antaa neuvoston valvoa erityisesti unionisihteerinä toimivan komission varapuheenjohtajan aloitteita.

1.3.4. Yhteisten sääntöjen täytäntöönpanon varmistaminen

Perustamissopimuksen määräysten mukaan **komissio periaatteessa vastaa** jo nykyisellään yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanosta silloin, kun täytäntöönpano on välttämätöntä unionin tasolla eikä sitä anneta jäsenvaltioiden hoidettavaksi. Neuvosto voi kuitenkin perustamissopimuksen mukaisesti erityisissä poikkeustapauksissa varata itselleen oikeuden harjoittaa suoraan täytäntöönpanovaltaa. Tämä poikkeus hämärtää neuvoston lainsäätäjän ja komission täytäntöönpanijan roolia ja on ristiriidassa sen kanssa, että lainsäädäntövaltaa harjoittavat sekä neuvosto että Euroopan parlamentti. Poikkeus olisi näin ollen poistettava. Tällöin kansalaisille olisi selvää ja ymmärrettävää, että **komissio vastaa** lainsäätäjän päätösten täytäntöönpanosta yhteisön tasolla. Komissio kerää lainmukaisessa **täytäntöönpanotehtävässään** komiteoiden kautta lausuntoja ja asiantuntemusta jäsenvaltioiden hallintoviranomaisilta, jotka joutuvat usein panemaan täytäntöön yhteisön lainsäädäntöä. Komiteat on säilytettävä mutta ainoastaan **neuvoa-antavina komiteoina**. Jotta lainsäätäjä voisi valvoa demokraattisesti komission toimintaa, komissio tiedottaa sekä Euroopan parlamentille että neuvostolle suunnittelemistaan toimenpiteistä. Parlamentti ja neuvosto voivat antaa lausuntonsa ja esittää mahdolliset vastalauseensa. **Komissio tekee vastaisuudessaakin** täytäntöönpanotoimenpiteitä – suppeassa merkityksessä –koskevat **päätökset** toisin kuin sille myönnetyn lainsäädäntövallan mukaisessa menettelyssä.

Lisäksi voi olla aiheellista pyytää **Euroopan unionin sääntelyvirastoilta** apua toimielinten tekniseen tukeen, lausuntojen ja suositusten laatimiseen ja jotakin tiettyä lainsäädäntöä koskevien yksittäisten päätösten hyväksymiseen. On selvää, että virastoille ei voida antaa perustamissopimuksen mukaan suoraan komissiolle kuuluvia vastuutehtäviä eikä päätösvaltaa asioissa, joissa niiden on ratkaistava julkisten tahojen välisiä riitatilanteita, eivätkä ne voi antaa poliittisia lausuntoja eivätkä tehdä monimutkaisia taloudellisia arvioita. Nykyisissä perussopimuksissa ei ole **oikeusperustaa**, jonka mukaisesti tällaisia virastoja voisi perustaa. Näin ollen perustuslaista tehtävässä sopimuksessa olisi syytä olla määräys kriteereistä, joiden mukaan nämä virastot perustetaan, joiden mukaan ne toimivat ja joiden mukaan niiden poliittinen, oikeudellinen ja rahoitusvalvonta järjestetään.

1.3.5. Yhteisten sääntöjen noudattamisen valvonta

Komissiolle on perustamissopimuksen mukaan yleinen tehtävä valvoa, että **unionin oikeutta noudatetaan asianmukaisesti**. Jotta sisämarkkinat voivat toimia normaalisti unionin laajennuttua, on vahvistettava mekanismeja, joista määrätään tätä tarkoitusta varten perustamissopimuksessa.

Kuten EHTY:n perustamissopimuksessa määrättiin, komissiolle olisi annettava oikeus tehdä päätöksiä, jos se toteaa unionin oikeutta rikotun. Siltä varalta, että jokin jäsenvaltio kieltäisi komission havaitseman jäsenyysvelvoitteiden rikkomisen, perustamissopimuksessa olisi määrättävä kyseisen valtion mahdollisuudesta valittaa asiasta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen. Tällainen uudistus vahvistaisi komission mahdollisuuksia hoitaa tehtäväänsä perussopimusten valvojana, ja tällä tavoin voitaisiin tehostaa jäsenvaltioiden jäsenyysvelvoitteiden noudattamisen valvontaa. Mahdollisuus valittaa tuomioistuimeen antaa joka tapauksessa jäsenvaltioille ja taloudellisille toimijoille takuut siitä, että komission päätökset ovat perusteltuja.¹

Joissakin asioissa, esimerkiksi kilpailun alalla, jossa on tärkeää, että valtiontukia koskevia yhteisiä sääntöjä sovelletaan ja että yritykset noudattavat kilpailuehtoja, komissio voi **perustamissopimuksen** mukaan itsenäisesti toteuttaa **vaatimuksia koskevia perustäytäntöönpanotoimia**, joista ei säädetä missään lainsäädännössä vaan ainoastaan **perustamissopimuksessa**. Komissio voi harjoittaa valvontavaltaa näissä asioissa yksittäisillä päätöksillä tai joissakin tapauksissa yleisillä täytäntöönpanotoimilla. Perustuslaista tehtävässä sopimuksessa olisi eriteltävä selvästi nämä tehtävät.

1.4. Yhteisen politiikan rahoittaminen

Komission mielestä Eurooppa-valmistelukunnan olisi tarkasteltava **yhteisen politiikan rahoitustapoja**. On syytä toteuttaa entistä paremmin EY:n perustamissopimuksen (269 artiklan) määräykset, joissa todetaan, että **talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan yhteisön omin varoin, jotka kerätään jäsenvaltioilta ja kansalaisilta**. Tässä yhteydessä olisi myös löydettävä asianmukainen tasapaino eri rahoitusosuuksien kesken.

Tämä kysymys liittyy muun muassa seuraaviin valmistelukunnan käsittelemiin asioihin: demokratia (Euroopan parlamentilla ei valtaa resurssiasioissa), selkeys (kansalaisten on mahdotonta tietää omaa osuuttaan unionin rahoituksessa) ja yhteisvastuu (bruttokansantuloon perustuvat jäsenvaltioiden maksut ovat tasapuolisia, mutta niiden tuomasta vastineesta käydään kiivaita keskusteluja). Tässä mielessä myös unionin rahoitusta on syytä käsitellä keskusteltaessa unionin toiminnan oikeutuksesta.

Unionin rahoitusta on syytä tarkastella uudelleen siten, että säilytetään nykyisen järjestelmän edut: **tasapuolisuus, menojen ja tulojen oikea suhde ja yksinkertaisuus**. Perustamissopimuksessa olisi **laajennettava unionin mahdollisuuksia määritellä rahoitustapansa**.

¹ Muutos ei vaikuttaisi tuomioistuimen toimivaltaan päättää jäsenyysvelvoitteita rikkoneille jäsenvaltioille langetettavien sakkojen tai sakkojen määrästä.

Perustuslaista tehtävässä sopimuksessa olisi määrättävä **monivuotisista rahoitusnäkymistä**, jotka perustuvat nykyään toimielinten väliseen sopimukseen ja jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät komission ehdotuksesta.

Näin ollen voitaisiin myös järjeistää menettelyjä, joilla päätetään **omista varoista** ja **vuotuisesta talousarviosta**. Komissio suosittelee, että **omia varoja** koskevat päätökset **hyväksytään sellaisen perussäädöksen** perusteella, jossa edellytetään Euroopan parlamentin ja neuvoston vahvistettua enemmistöä. Valmistelukunnan on tarkasteltava kysymystä siitä, pitäisikö **jäsenvaltioiden kansanedustuslaitokset** ottaa mukaan tähän päätöksentekoon.

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyisivät talousarvion komission ehdotuksesta mekanismilla, joka perustuisi **yhteispäätösmenettelyyn**. Näin luovuttaisiin erottelusta pakollisiin ja muihin kuin pakollisiin menoihin.

Komissio varaa itselleen oikeuden käsitellä näitä kysymyksiä perusteellisesti erityisessä tiedonannossa.

Lisäksi komissio muistuttaa ehdottaneensa¹, että perustetaan riippumaton **Euroopan syyttäväviranomainen puolustamaan unionin taloudellista etua**. Komissio katsoo, että perustuslaista tehtävässä sopimuksessa olisi määrättävä Euroopan syyttäväviranomaisen perustamisesta. Tämän jälkeen viranomaisen asemasta ja keskeisistä toimintatavoista olisi säädettävä perussäädöksellä.

¹ KOM(2000) 608 lopullinen ja vihreä kirja, KOM(2001) 715.

2. TOIMIELINUUDISTUS

Komissio vakuuttaa pitävänsä kiinni Euroopan yhdentymiselle ominaisesta toimielinten välisestä tasapainosta ja toimivallanjaosta. Yhteisömetodilla, joka on jotakin hallitusten välisen yhteistyön ja liittovaltiorakenteen väliltä, on kyetty luomaan tehokas toimintatapa, jossa kunnioitetaan jäsenvaltioiden identiteettiä. Kaikissa toimielinten uudistushankkeissa on kunnioitettava tätä tasapainoa ja vältettävä perustamasta uusia elimiä, joiden myötä päätöksentekojärjestelmä muuttuisi sekavammaksi ja tehottomammaksi. On syytä säilyttää järjestelmän erityislaatu ja samalla vahvistaa kunkin toimielimen vastuuta antamalla niiden hoitaa laajentumisen tuomat haasteet.

2.1. Euroopan parlamentti

Euroopan parlamentin **lainsäädäntötehtävää** on vahvistettava **yleistämällä yhteispäätösmenettelyn** käyttöä.

Perustuslaista tehtävässä sopimuksessa on vahvistettava periaate, jonka mukaan Euroopan parlamentin jäsenet valitaan kaikissa jäsenvaltioissa **samanlaisilla vaaleilla**. Edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä välittömillä vaaleilla annetun säädöksen muuttamisesta tehdyn neuvoston päätöksen¹ ansiosta vaalijärjestelmää voidaan yhtenäistää. Näin ollen on suotavaa, että jäsenvaltiot hyväksyvät päätöksen mahdollisimman nopeasti omien valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti, jotta vuoden 2004 vaalit voitaisiin järjestää uuden käytännön mukaisesti.

Tulevaisuutta varten komissio toteaa, että unionin kannalta olisi hyvä, jos osa Euroopan parlamentin jäsenistä valittaisiin Euroopan laajuisilta listoilta, jotka olisivat samat kaikille Euroopan unionin äänestäjille. Tällöin kansalaiset äänestäisivät kahteen kertaan: kerran kansallisen tason ehdokkaita ja kerran kansainvälisten listojen ehdokkaita. Tällaisella Euroopan parlamentin jäsenten vaalijärjestelmällä voitaisiin parantaa demokratian toteutumista unionissa.

2.2. Neuvosto

Neuvoston on laajentumista varten muokattava toimintaansa ja jatkettava siten uudistuksia, joihin Eurooppa-neuvosto sitoutui Sevillan huippukokouksessa (kesäkuussa 2002).

2.2.1. Määräenemmistön määrittäminen

Lainsäädäntötyössä ja unionin toiminnan johtamisessa on välttämätöntä luopua yksimielisyyttä

¹ Neuvoston päätös 2002/772/EY, Euratom, tehty 25. kesäkuuta 2002 ja 23. syyskuuta 2002, EYVL L 283, 21.10.2002.

edellyttävistä päätöksentekotavoista.

Määräenemmistöäänestyksillä on voitava vastata yksinkertaisuuden ja demokraattisen legitimiuden vaatimukseen. Niinpä komissio suosittelee, että valmistelukunta tarkistaisi Nizzan sopimuksesta juontuvaa monimutkaista päätöksentekojärjestelmää ja korvaisi sen komission aiemmin esittämällä **kahden yksinkertaisen enemmistön** periaatteella. Sen mukaan neuvosto voisi tehdä päätöksiä, jos niitä kannattaisi jäsenvaltioiden enemmistö ja unionin kansalaisten enemmistö. Tässä päätöksentekomallissa on se hyvä puoli, että se on selkeämpi ja vastaa suuremmin unionin erityisluonnetta.

Komissio ehdottaa, että luovutaan yksimielisyyden vaatimuksesta. Sitä ei tulisi soveltaa unionin lainsäädännön hyväksymiseen eikä mihinkään muihinkaan neuvoston päätöksiin. Näin ollen Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsenten nimityksistäkin olisi päätettävä määräenemmistöllä noudattaen samaa menettelyä kuin Nizzan sopimuksen mukaisissa komission jäsenten nimityksissä. Olisi kuitenkin määrättävä, että joissain tietyissä tapauksissa neuvosto päättää laajemmalla kuin määräenemmistöllä. Näitä erityistapauksia varten perustamissopimuksessa voitaisiin määrätä **vahvistetulla enemmistöllä** tehtävistä neuvoston päätöksistä. Tällöin päätöksen olisi saatava hallitusten kolmen neljäsosan ja unionin koko väestön kahden kolmasosan kannatus.

2.2.2. *Neuvoston töiden organisointi*

Sevillassa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa vähennettiin neuvoston kokoonpanojen lukumäärä yhdeksään. Laajentuneessa Euroopan unionissa on niin monta euroalueeseen kuulumatonta valtiota, että perustuslaista tehtävässä sopimuksessa olisi perustettava euroalueen maiden virallinen päätöksentekoelin, joka toimisi **euroalueen Ecofin-neuvostona**.

Lisäksi olisi syvennettävä parhaillaan käytäviä keskusteluja neuvoston tehtävien jakamisesta lainsäädäntö- ja täytäntöönpanotehtäviin, jotta selkeytettäisiin neuvoston työskentelyä.

Kahdentyypisillä toimilla – jotka eivät liity puheenjohtajuuskysymyksiin – voidaan merkittävällä tavalla vaikuttaa neuvoston työskentelyn jatkuvuuteen ja johdonmukaisuuteen: unionin toiminnan **toimielinten välinen suunnittelu**¹, jolla ohjaillaan puheenjohtajan toimintaa, ja **unionisihteerin hoitama ulkoinen edustus**.

Komissio ehdottaa, että **neuvoston puheenjohtajuudessa** otetaan huomioon tarve vahvistaa neuvoston työskentelyn jatkuvuus ja puheenjohtajuuden tärkeä merkitys jäsenvaltioiden virkakoneiston aktivoimiseksi ja unionin sitoumusten hyödyntämiseksi kussakin jäsenvaltiossa. Komissio suosittelee, että **puolivuositain kiertävä neuvoston puheenjohtajuus** säilytetään **Eurooppa-neuvostossa ja yleisten asioiden neuvostossa** ja kenties myös pysyvien edustajien

komiteassa, koska niillä on yleinen koordinointiasema.

Muissa neuvoston kokoonpanoissa puheenjohtajana voisi toimia yksi neuvoston **jäsen, jonka muut jäsenet valitsisivat** vuodeksi kerrallaan. Tässä mallissa neuvoston työskentely on jatkuvampaa ja puheenjohtajaksi voidaan valita kokenut, muiden jäsenten luottamusta nauttiva ministeri, ja silti jäsenvaltioiden virkamiehet pääsevät edelleen säännöllisesti johtamaan neuvoston puheenjohtajuuskautta.

Tätä puheenjohtajuusmallia olisi sovellettava myös ulkosuhteiden neuvostoon, sillä toimielinten välisen tasapainon takia ei ole hyvä sekoittaa sopuratkaisuja hakevan neuvoston puheenjohtajan tehtäviä unionin tehtäviin ehdottaa, panna täytäntöön ja edustaa ulkoisesti.

2.3. Komissio

2.3.1. *Komission nimittäminen ja poliittinen vastuu*

Komission tehtävänä on **ajaa unionin yleistä etua**, ja sen on edelleen saatava demokraattinen oikeutuksensa sekä Eurooppa-neuvostolta että Euroopan parlamentilta. Sen vuoksi komissio suosittelee, että **Eurooppa-neuvostolle ja Euroopan parlamentille annettaisiin yhtäläiset oikeudet** komission nimittämistä ja sen toiminnan valvontaa varten. Komission olisi vastaisuudessa edelleen hoidettava tehtäviään itsenäisesti ja osoitettava poliittinen vastuullisuutensa.

Komissio voitaisiin muodostaa seuraavalla tavalla Euroopan parlamentin vaalien jälkeen:

- **Euroopan parlamentti valitsee** komission **puheenjohtajan**, ja Eurooppa-neuvosto hyväksyy nimityksen.
- Eurooppa-neuvosto nimittää unionisihteerin yhteisymmärryksessä komission puheenjohtajan kanssa.
- Neuvosto nimittää **muut** komission **jäsenet** määräenemmistöpäätöksillä ja yhteisymmärryksessä komission puheenjohtajan kanssa.
- Euroopan parlamentti hyväksyy näin muodostetun komission.

Jotta komissio voisi säilyttää välttämättömän riippumattomuutensa suhteessa kansallisiin ja muiden tahojen etuihin, perussopimuksessa on täsmennettävä, miten Euroopan parlamentti voi antaa komission puheenjohtajalle ehdotukset, joista se haluaa äänestää, ja ilmoittaa, että asiasta äänestetään suljetulla lippuäänestyksellä, Euroopan parlamentin jäsenten kahden kolmanneksen enemmistöllä.

Komissiolla olisi tällä tavoin vahvistettu kaksinkertainen legitiimiys ja **sen olisi vastattava toimistaan sekä Euroopan parlamentille että Eurooppa-neuvostolle**, joilla molemmilla olisi

¹ Ks. edellä 1.1 kohta.

oikeus kumota komission toimi. Komission puheenjohtaja ei luonnollisesti osallistuisi Euroopan komission toimien kumoamisesta käytäviin Eurooppa-neuvoston keskusteluihin.

2.3.2. *Euroopan komission kokoonpano ja toiminta*

Nizzan sopimuksen mukaisesti komissio muodostetaan siten, että siinä on yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta siihen asti, kunnes nimetään ensimmäinen 27. jäsenvaltion liittymisen jälkeinen komissio. Silloin komission jäsenmäärä on pienempi kuin jäsenvaltioiden lukumäärä, ja paikkoja kierrätetään tasapuolisesti jäsenvaltioiden välillä.

Seuraavassa komissiossa on siis yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta. Komissio uskoo, että tällainen komissio kykenee ottamaan asianmukaisesti huomioon erilaiset huolenaiheet ja kansalliset näkemykset tilanteessa, jossa unioniin liittyy suuri määrä uusia jäsenvaltioita.

Jotta komissio voisi tehokkaasti hoitaa täytäntöönpanotehtäviään, **komission jäsenten toimintamallia on kuitenkin välttämätöntä muuttaa** unionin keskeisten tehtävien mukaan heti uusien valtioiden liittyttyä. **Komission puheenjohtaja** voi toimivaltansa turvin päättää komission jäsenten asianmukaisesta järjestyksestä komission tehokkuuden säilyttämiseksi. Näin ollen on tarkoitus, että tietyt varapuheenjohtajat tai komission jäsenet voisivat koordinoida muiden jäsenten toimintaa puheenjohtajan alaisuudessa, mutta silti komission jäsenet tekisivät päätökset yhdessä. Tämän vuoksi tulevaan perustuslaista tehtävään sopimukseen tarvitaan muitakin toimielimiin liittyviä muutoksia. Kuten komissio on jo ehdottanut,¹ puheenjohtajalla olisi lisäksi oltava enemmän politiikan johtamiseen liittyvää toimivaltaa, muun muassa mahdollisuus vastustaa huonoina pitämiään aloitteita. Tarvitaan myös **uusia sisäisiä sääntöjä**, jotta komission jäsenet voisivat tehdä henkilökohtaisesti aiempaa enemmän päätöksiä komission nimissä.

Tämän jälkeen tilanteessa, jossa unionin toimielimet vastaisivat uusista velvollisuuksista, jossa neuvoston puheenjohtajuutta vakautettaisiin ja tehostettaisiin ja jossa komission hallintoasemaa vahvistettaisiin, olisi syytä rajoittaa komission kokoonpanoa Nizzan sopimuksessa määrättyjen menettelyjen mukaisesti.

2.4. **Toimielinten ja jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten suhteet**

Euroopan unionin jäsenvaltioiden kaltaisissa parlamentaarisisissa demokratioissa kansallisten kansanedustuslaitosten harjoittama hallitusten valvonta on paras tapa osoittaa niiden vaikutusvalta unionin toimintaan. Tämän valvonnan helpottamiseksi Amsterdamin sopimukseen liitettyyn pöytäkirjaan voidaan tehdä joitakin muutoksia. Kuten kansallisia parlamenteja käsittelevä Eurooppa-valmistelukunnan työryhmä on todennut, komissio voi **toimittaa suoraan**

¹ *Toimielinjärjestelmän muuttaminen laajentumisen onnistumiseksi*, komission tiedonanto,

jäsenvaltioiden kansanedustuslaitoksille lainsäädäntöehdotuksensa, kuulemisasiakirjansa (vihreät ja valkoiset kirjat sekä tiedonannot) ja **strategisen suunnittelun asiakirjansa** (vuotuiset poliittiset strategiat ja lainsäädäntö- ja työohjelmat).

Komissio vastaa jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten pyyntöihin vahvistaa yhteyksiä unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten kesken.

Lisäksi komissio katsoo, että lainsäädäntökysymyksiä koskevan **neuvoston työn avoimuuden** kautta jäsenvaltioiden kansanedustuslaitokset voivat paremmin seurata neuvoston keskustelujen etenemistä. Hallitusten toiminnan valvontaa voidaan vahvistaa luomalla aiempaa suurempia yhteyksiä jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten ja neuvostossa istuvien jäsenvaltioiden edustajien kesken.

Komission mielestä olisi toivottavaa, että – kuten valmistelukunnan työryhmät ovat esittäneet – jäsenvaltioiden kansanedustuslaitokset valvoisivat osaltaan, että **toissijaisuusperiaatetta** noudatetaan ottamatta kantaa ehdotusten aiheellisuuteen. Poliittista ennakkovalvontaa olisi harjoitettava lainsäädäntötyön alusta loppuun saakka eikä ainoastaan komission laatiessa ehdotuksia. Valmistelukunta tarkastelee parhaillaan sitä, olisiko jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten ja alueiden komitean mahdollista kannella Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen. Jos jäsenvaltioiden kansanedustuslaitoksille annetaan oikeudellista jälkivalvontavaltaa, komission mielestä sitä on tällöin annettava niille kaikille velvoittamatta niitä kuitenkaan antamaan lausuntoja varhaisvaroitusmenetelmällä.

Komissio katsoo, että valmistelukunnan olisi jatkettava keskustelua siitä, mikä olisi paras tapa ottaa **jäsenvaltioiden kansanedustuslaitokset** mukaan hoitamaan unionin yhteisiä asioita. Edellä mainittuja ehdotuksia käsitellään parhaillaan valmistelukunnan työryhmissä. Sen lisäksi valmistelukunnan on pohdittava perusteellisesti seuraavia kahta, jäsenvaltioiden kansanedustuslaitoksiin liittyvää kysymystä:

- Sen lisäksi, että parannetaan talouspolitiikan koordinoituvuutta unionin tasolla, **Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten välistä yhteistyötä on vahvistettava.**
- Jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten on ilmaistava näkemyksensä **Euroopan unionin rahoitustavoista.**

3. PERUSSOPIMUSTEN UDELLEENJÄRJESTÄMINEN

Komissio on tutustunut kiinnostuneena valmistelukunnan puheenjohtajan 28. lokakuuta 2002 tekemään ehdotukseen, joka koskee tulevan perustuslaista tehtävän sopimuksen rakennetta. Myös komission mielestä on suotavaa laatia yksinkertainen ja selkeä sopimus, jossa unionista luodaan

yksi oikeushenkilö. Komissio katsoo – kuten kyseisessä ehdotuksessa todetaan –, että tällaisessa perustuslaista tehtävässä sopimuksessa on erityisesti välttämätöntä vahvistaa ne **perusarvot ja -oikeudet**, joihin unionin toiminta perustuu.

Unionin toiminnan joustavuuden säilyttäminen

Keväällä 2002 käymissään keskusteluissa valmistelukunta korosti, että toimivallan rajoittaminen saattaisi vaikeuttaa suunnattomasti unionin toimintaa. On tärkeää, että kun toimivaltaa tulevassa perustuslaista tehtävässä sopimuksessa luokitellaan, rajoitutaan siihen, mikä on tarpeen, jotta kansalaiset ymmärtäisivät unionin keskeiset tehtävät.

Komission mielestä valmistelukunnan puheenjohtajiston esittämässä perustuslakisopimuksen luonnoksessa ei täysin vastata tähän vaatimukseen. Etenkin toimintatyypillä "jäsenvaltioiden yhteisesti unionissa toteuttamat toimet" lisätään sopimuksen vaikeaselkoisuutta eikä oteta huomioon sitä, että **unioni** harjoittaa nykyään yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja toteuttaa yhteistoimia rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa ja poliisiyhteistyössä.

Komissio suosittelee, että toimivallanjaossa tuotaisiin esiin unionin toimien **eri voimakkuustasot** ja unionin vastuun laajuus ilman toimivaltaluetteloa ja sille ominaista jäykkyyttä. Sopimuksessa voitaisiin erottaa toisistaan unionin pääasiallinen politiikka, liitännäispolitiikka ja täydentävät toimet. Tällaisen jaottelun avulla voitaisiin korostaa, että unionilla on monilla aloilla vain rajalliset toimintamahdollisuudet.

Nykyisen säännösten säilyttäminen

Perustuslakisopimuksen luonnoksessa määrätään, että sopimuksella korvataan nykyiset perussopimukset. On kuitenkin välttämätöntä **säilyttää** viisikymmentä vuotta kestäneen yhdentymisen aikana saavutettu **säännöstö**. **Tässä yhteydessä unionin politiikan sisältöä ei siis voida asettaa kyseenalaiseksi.** On myös mietittävä tarkkaan, miten yhteinen politiikka tulevassa sopimuksessa esitetään.

Lukuun ottamatta yhtä tavoitteisiin liittyvää yleismääräystä, valmistelukunnan esittämässä alustavassa perustuslakisopimuksessa kuvataan yhteistä politiikkaa ainoastaan sopimuksen toisessa osassa eikä lainkaan toimielinrakennetta käsittelevässä osassa. Tämän esitystavan ei pitäisi vaikuttaa siihen, että kaikki perustuslaista tehtävän sopimuksen osat ovat unionin primäärilainsäädäntöä. Koska sopimus ei ole minkään valtion perustuslaki, on **ehdottoman tärkeää täsmentää unionin tehtävät**, ennen kuin kuvataan toimivallanjakoa ja toimielimiä.

Tulevan sopimuksen voimaantulo

On selvitettävä, mikä on perustuslaista tehtävän sopimuksen ja nykyisten perussopimusten välinen suhde. Asiaa voidaan lähestyä monella tavalla.

Eurooppa-valmistelukunta voisi noudattaa vakiintunutta mallia ja laatia sopimuksen, jolla muutettaisiin nykyisiä perussopimuksia, kuten toimittiin Amsterdamin ja Nizzan sopimusten kohdalla. Tässä mallissa olisi se etu, että silloin ei muutettaisi niitä määräyksiä, jotka jäävät ennalleen perustuslaista tehtävään sopimukseen. Se aiheuttaisi kuitenkin vaikeaselkoisuutta, kun uusia tekstejä lisättäisiin vanhojen päälle.

Valmistelukunta voisi myös päättää korvata nykyiset perussopimukset uudella perustuslaista tehtävällä sopimuksella. Tässä toisessa mallissa on se etu, että se on yksinkertainen ja sen avulla voidaan esittää selkeästi perustuslakiprosessin haasteet. Jos kaikki nykyisten perussopimusten määräykset kirjoitetaan uudelleen, on kuitenkin suurempi vaara, että saavutettu yhteisön säännöstö horjuu.

EU:sta tehdyn sopimuksen 48 artiklan mukaisesti nykyisten perussopimusten muuttaminen edellyttää valtioiden yksimielistä päätöstä sekä sitä, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat muutoksen. Päädyttiinpä sitten muutossopimukseen tai aivan uuteen sopimukseen, on olemassa vaara, että jotkin jäsenvaltiot eivät kykene ratifioimaan tekstiä ja että koko prosessi kariutuu yhden ainoan jäsenvaltion takia.

Valmistelukunnan on tarkasteltava perusteellisesti tätä kysymystä ja sitä mahdollisuutta, että tuleva perustuslaista tehtävä sopimus tulee voimaan ennen kuin kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet sen.
