

Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Laajentumispaketti 2006 — Integroitukyky”

(2007/C 197/02)

ALUEIDEN KOMITEA

- pitää integroitukykyä tekijänä, joka tulee ottaa asianmukaisesti huomioon, kun määritetään Euroopan unionin laajentumisprosessin etenemisvauhti. Komitean mielestä integroitukyky ei ole veruke jäsenyyden epäämiseksi tai lisäkritteri vaan pikemminkin avoimuuden peruspilari, joka koskee ensiksi EU:ta ja myöhemmin ehdokasvaltioita.
- katsoo, että EU:n laajentuminen merkitsee ensisijaisesti sitoutumista yhteiseen poliittiseen hankkeeseen, joka perustuu yhteisten politiikkojen ja toimielinten lisäksi myös arvoihin ja periaatteisiin. Kykyä integroida uusia jäseniä tulee siis pitää keinona vaalia tällaisia arvoja ja periaatteita, yhteisön politiikkaa ja sen toimielinten toimintaa. Jotta yhteistä poliittista hanketta ei vesitettäisi, sitä pitäisi päinvastoin vahvistaa unionin tulevien laajentumisten myötä.
- muistuttaa, että laajentuessaan EU:n tulee voida turvata kykynsä toimia, tehdä päätöksiä ja harjoittaa tehokasta yhteistä politiikkaa. Unionin tuleekin asettaa laajentumispolitiikkansa ehdoksi mahdollisuus säilyttää erityinen institutionaalinen, taloudellinen ja poliittinen rakenteensa. Laajentuminen ei saa heikentää tai vaarantaa unionin alkuperäistä tarkoitusta ja päämäärää.
- toteaa, että laajentumisia on vaikea toteuttaa tähänastisten sopimusten ja rahoitusnäkökymien pohjalta ja ennen kaikkea Nizzan sopimusta muuttamatta ja että unionin kaikkien toimielinten ja muiden elinten tulisi jokaisen laajentumisen yhteydessä osallistua mahdollisten muutosten arvioimiseen.
- pitää myönteisenä alueiden komitean liittämistä EU:n rahoitusjärjestelmän uudistukseen; se tulee toteuttaa yhdessä toimielinuudistuksen kanssa, ja se on erottamaton osa unionin laajentumispolitiikkaa. Komitea muistuttaa tässä yhteydessä olevansa vakuuttunut, ettei unionin toimia voida lisätä, jos resurssit vähenevät. Lisäksi komitea muistuttaa, että tulevassa rahoitusrakenteessa on erityisen tärkeää keskittyä aloihin, jotka tarjoavat eurooppalaista lisäarvoa.

I Poliittiset suositukset

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle — Laajentumisstrategia ja pääasialliset haasteet 2006-2007 — Liitteenä erityiskertomus EU:n kyvystä integroida uusia jäseniä

KOM(2006) 649 lopullinen

Integrointikyky ja alue- ja paikallisviranomaiset

ALUEIDEN KOMITEA

1. pitää integrointikykyä tekijänä, joka tulee ottaa asianmukaisesti huomioon, kun määritetään Euroopan unionin laajentumisprosessin etenemisvauhti. Komitean mielestä integrointikyky ei ole veruke jäsenyyden epäämiselle tai lisäkritteri vaan pikemminkin avoimuuden peruspilari, joka koskee ensiksi EU:ta ja myöhemmin ehdokasvaltioita.
2. yhtyy näin ollen joulukuussa 2006 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin, joiden mukaan integrointikyky on keskeisiä tekijöitä sen varmistamisessa, että laajentumispolitiikalle saadaan uudestaan kansalaisten hyväksyntä.
3. muistuttaa, että Euroopan unionin kykyyn integroida uusia jäseniä sisältyvät erityisesti sen taloudellinen kyky harjoittaa politiikkaansa — etenkin yhteistä maatalouspolitiikkaa ja koheesiopolitiikkaa — tai työmarkkinoiden kyky ottaa vastaan uutta työvoimaa uusista jäsenvaltioista sekä unionin toimielinten kyky työskennellä tehokkaasti, kun jäsenvaltioita on enemmän kuin Eurooppa-neuvoston Kööpenhaminan kokouksessa ennakointiin.
4. muistuttaa, että laajentuessaan EU:n tulee voida turvata kykynsä toimia, tehdä päätöksiä ja harjoittaa tehokasta yhteistä politiikkaa. Unionin tuleekin asettaa laajentumispolitiikkansa ehdoksi mahdollisuus säilyttää erityinen institutionaalinen, taloudellinen ja poliittinen rakenteensa. Laajentuminen ei saa heikentää tai vaarantaa unionin alkuperäistä tarkoitusta ja päämäärää.
5. katsoo, että EU:n laajentuminen merkitsee ensisijaisesti sitoutumista yhteiseen poliittiseen hankkeeseen, joka perustuu yhteisten politiikkojen ja toimielinten lisäksi myös arvoihin ja periaatteisiin. Kyky integroida uusia jäseniä tulee siis pitää keinona vaalia tällaisia arvoja ja periaatteita, yhteisön politiikkaa ja sen toimielinten toimintaa. Jotta yhteistä poliittista hanketta ei vesitettäisi, sitä pitäisi päinvastoin vahvistaa unionin tulevien laajentumisten myötä.
6. pitää nyt käytävää keskustelua integrointikyvystä myöhästyneenä, sillä sitä olisi pitänyt käydä perusteellisemmin jo Agenda 2000 -neuvottelujen aikana ja sittemmin juuri ennen uusia laajentumisia sekä neuvoteltaessa vuosien 2007–2013 rahoitusnäkömistä.
7. huomauttaa, että komission asiakirjassa esitellään integrointikyvystä käytävää keskustelua siinä mielessä epätasapainoisesti, että sen katsotaan kuuluvan pikemminkin ehdokasvaltioiden kuin EU:n vastuulle.
8. toteaa, että laajentumisia on vaikea toteuttaa tähänastisten sopimusten ja rahoitusnäkömysten pohjalta ja ennen kaikkea Nizzan sopimusta muuttamatta ja että unionin kaikkien toimielinten ja muiden elinten tulisi jokaisen laajentumisen yhteydessä osallistua sen arvioimiseen, millaisia muutoksia (esim. EU:n sisämarkkinoita, talousarviota ja varainhoitoa sekä sen institutionaalista toimintaa koskeviin sääntöihin) mahdollisesti tarvitaan, jotta laajentuminen onnistuisi. Alue- ja paikallisviranomaisilla sekä kansallisilla parlamenteilla ja kansalaisyhteiskunnalla on tällaisen arvioinnin yhteydessä tärkeä rooli yhteiskunnallisen hyväksynnän varmistajina (yhteiskunnan kyky ottaa vastaan uusia unionin kansalaisia, joilla on samat arvot, yhteinen identiteetti ja yhteinen kansalaisuus, tarkoituksena syventää entisestään Euroopan kansojen muodostamaa unionia).
9. katsoo, että EU:n tulisi pystyä varmistamaan käydessään jäsenyysneuvotteluja ehdokasvaltion kanssa, että integrointikyky otetaan huomioon. Samalla sen tulee valvoa, että kukin ehdokasvaltio täyttää Kööpenhaminan kriteerit. Komitea yhtyykin Euroopan parlamentin esittämään kritiikkiin siitä, että komission vastaus ei ole tyydyttävä, sillä siinä ei käsitellä käynnissä olevia neuvotteluja yksityiskohtaisesti integrointikyvyn näkökulmasta eikä esitetä periaatteita, joiden perusteella integrointikyky tulisi määritellä.
10. odottaa, että ennen EU:n mahdollisia tulevia laajentumisia komissio selvittää laajentumisen vaikutukset asiaankuuluviin politiikanaloihin ja niiden rahoitukseen sekä unionin toimielinrakenteeseen. Kyseisessä yhteydessä tulisi analysoida myös ehdokasvaltioiden erilaisia uudistusprosesseja etenkin siltä kannalta, että lisättäisiin kansalaisten osallistumista itse liittymisprosessiin ja hallinnon hajauttamiseen.
11. ehdottaa, että yhteisön toimielimet tukevat toimia, joilla edistetään kansalaisten ja heidän järjestöjensä mahdollisuuksia ilmaista mielipiteensä integraatioprosessista ja käydä niistä julkista näkemystenvaihtoa.
12. katsoo, että tässä yhteydessä koheesiopolitiikan tulevaa kehitystä on analysoitava seikkaperäisesti. Komitea korostaa, että on tarkoituksenmukaista laatia simulaatioita erilaisista mahdollisista laajentumisskenaarioista. Tällainen toimi koskee taloudellisesti ja sosiaalisesti sekä EU:n tuottaman lisäarvon saaman huomion kannalta unionin tärkeimpiin kuuluvan politiikanalan integrointikykyä, ja se tulee toteuttaa yhteistyössä komitean kanssa.

13. on toisaalta tietoinen siitä, että integrointikykyä on vaikea mitata, sillä se on määritelmänsäkin perusteella muuttuva. Kyse on keinoista, jotka unioni on luonut saavuttaakseen omat tavoitteensa, ja ne voivat muuttua vuosien kuluessa. Komitea kehoitetaan määrittelemään nykyistä selvemmin, mitä integrointikyvyllä tarkoitetaan ja miten sitä aiotaan mitata.

14. korostaa, että alue- ja paikallisviranomaisten tulisi osallistua ilman välikäsiä niihin itseensä liittyvien unionin politiikanalojen vaikutusten analysointiin, kun kyseisiin politiikanaloihin tehdään muutoksia laajentumisen johdosta. Tämä on erityisen tärkeää alueilla, jotka rajoittuvat laajentumisprosessiin osallistuvien ehdokasvaltioihin.

15. kannattaa Euroopan parlamentin pyyntöä saada antaa puoltava lausuntonsa paitsi neuvottelujen päätyttyä myös ennen varsinaisten neuvottelujen alkua.

16. palauttaa mieliin perustaneensa (Länsi-Balkania, Kroatiaa ja Turkia käsittelevät) työryhmät, joiden avulla pystytään auttamaan ehdokasvaltioiden alue- ja paikallisviranomaisia hallintovalmiuksien kehittämisessä sekä edistämään EU:n ja ehdokasvaltioiden välillä tarvittavaa poliittista vuoropuhelua. Komitea toivoo, että työryhmiä kehitettyä neuvoa-antavia sekakomiteoita, mikäli eri assosiaatiosopimuksissa niin määrätään, ja että ne toimivat ehdokasvaltioiden alue- ja paikallisviranomaisten puolestapuhujina koko neuvotteluvaiheen ajan.

17. korostaa, että integrointikykyä pohdittaessa tulisi lisäksi kehittää vaihtoehtoisia toimintatapoja, joita sovellettaisiin ehdokasvaltioon jos sitä ei otetakaan jäseneksi tai muuhun valtioon, joka on hakenut ehdokasvaltion asemaa mutta jonka hakemusta ei ole hyväksytty. Kyseeseen tulevat esimerkiksi Euroopan naapuruuspolitiikan (ENP) vahvistaminen tai tarkoituksenmukaisten toimintatapojen (esim. vapaakauppa tai alueellinen yhteistyö) omaksuminen, minkä avulla on tarkoitus edistää eriytettyä integraatiota ja/tai etuoikeutettuja kumppanuuksia.

Toimielin- ja rahoitusuudistukset

ALUEIDEN KOMITEA

18. yhtyy joulukuussa 2006 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin ja korostaa omalta osaltaan, että toimielinkysymykset on ratkaistava ennen mahdollisia tulevia laajentumisia ja vuonna 2009 käytäviä Euroopan parlamentin vaaleja. Komitea toistaa vetoamuksensa sen puolesta, että uudistusprosessin yhteydessä luotaisiin toimintamuotoja, jotka varmistavat EU:n päätöksentekoprosessien entistä paremman toimivuuden sekä lisäävät samalla kansalaisten sekä alue- ja paikallisviranomaisten osallistumista yhteisön lainsäädäntöprosessiin. Näin tunnustettaisiin laajentuneen EU:n hallinnon monitasoisuuden tarjoamat mahdollisuudet.

19. pitää myönteisenä alueiden komitean liittämistä EU:n rahoitusjärjestelmän uudistukseen; se tulee toteuttaa yhdessä toimielin uudistuksen kanssa, ja se on erottamaton osa unionin laajentumispolitiikkaa. Komitea muistuttaa tässä yhteydessä olevansa vakuuttunut, ettei unionin toimia voida lisätä, jos resurssit vähenevät. Lisäksi komitea muistuttaa, että tulevassa rahoitusrakenteessa on erityisen tärkeää keskittyä aloihin, jotka tarjoavat eurooppalaista lisäarvoa.

Yleistä yhteisymmärrystä edistävä avoimuus ja tiedotus

ALUEIDEN KOMITEA

20. suhtautuu myönteisesti komission ehdotuksiin ehdokasvaltioiden kanssa käytävien jäsenyysneuvottelujen avoimuuden lisäämisestä, jotta laajentumisprosessin demokraattinen legitimiys vahvistuisi sekä jäsenyys- ja laajentumiskysymyksistä päättävien poliitikkojen ja kansalaisten välinen kuilu kaventuisi. Komitean mielestä kansalaisyhteiskunnan, ehdokasvaltioiden alue- ja paikallisviranomaisten sekä alueiden komitean tulisi voida osallistua aktiivisesti liittymisprosessin eri vaiheisiin, silloin kun arvioidaan analyttisesti (*screening*) koheesiopolitiikkaa ja hallinnon hajauttamista koskevia neuvottelulukuja. Tämä palvelisi edellä mainittuja tarkoituksia ja parantaisi neuvottelujen laatua.

21. korostaa, että komission tulisi avoimuutta ja kansalaisläheisyyttä korostavan lähestymistapansa mukaisesti toimittaa EU:n ehdokasvaltioita ja mahdollisia ehdokasvaltioita koskeva vuosikertomuksensa kyseisten maiden kielillä, jotta liittymisprosessin laatu paranisi ja kansalaiset voisivat osallistua maasaan käytävään keskusteluun EU-jäsenyydestä.

22. toteaa lisäksi, että nykymuodossaan liittymisprosessi on yleensä ylhäältä päin johdettu eikä välttämättä kokonaisuudessaan kansallisen parlamentin tai ehdokasvaltioiden alue- ja paikallisviranomaisten demokraattisen valvonnan piirissä. Myöskään kansalaiset, poliittiset puolueet, kansalaisyhteiskunta ja alue- ja paikallisviranomaiset eivät voi suoraan osallistua siihen. Tämä on aiheuttanut seuraavaa:

- a) Ehdokasvaltioilta edellytetty uudistusten ja demokratisoitumisen vauhdittaminen ei ole aina edennyt samaan tahtiin kansalaisten hyväksynnän kanssa.
- b) Kyseiset muutokset eivät ole aina edenneet samaan tahtiin hallinnon hajauttamisen kanssa. Hajauttaminen on kuitenkin omiaan vauhdittamaan sekä demokratisoitumista että hyväksymistä.
- c) Laajentumispolitiikan edellyttämät sisäiset poliittiset ja sosiaaliset uudistukset liittyvät niin valtakunnallisiin kuin alueellisiin ja paikallisiin hallintorakenteisiin. Ne ovat yleensä heikkoja, ja niiden tulisi voida tukeutua muiden eurooppalaisten hallintorakenteiden asiantuntemukseen sekä monimuotoisuuden ja toissijaisuusperiaatteen kunnioittamiseen.

23. katsookin aiheelliseksi ehdottaa, että ehdokasvaltioiden hallintoviranomaisten korruptionvastaista toimintaa sekä paikallis-, alue- ja keskusviranomaisten toimia hallinnossa ja oikeuslaitoksessa tarvittavien uudistusten toteuttamiseksi edistettäisiin yhä laajapohjaisempaan osallistumiseen kannustavalla lähestymistavalla ja myös ystävyysoiminnalla. Se on osoittautunut perustavan tärkeäksi kaupunkien vastavuoroisten suhteiden edistämiseksi.

24. korostaa Euroopan parlamentin ja komission tapaan alue- ja paikallisviranomaisten roolin merkitystä tiedotuksessa. Tiedotuksen tulisi olla yhä hajautetumpaa sekä avoimempaa kansalaisyhteiskunnan osallistumiselle, jotta edistettäisiin yleistä yhteisymmärrystä niin jäsen- kuin ehdokasvaltioissakin sekä laajentumisprosessin avoimuutta, vastuullisuutta ja mahdolli-

simman laajaa hyväksyntää. Komitea puoltaa siis komission ehdotuksia mutta korostaa, että komission ei tulisi sanoutua irti asiaa koskevasta poliittisesta vastuustaan. Komitea kannustaakin komissiota edistämään alue- ja paikallisviranomaisten keskuudessa sellaisten välineiden hyödyntämistä, joita tarvitaan tämän yhteisen hankkeen saattamiseksi onnistuneesti päätökseen.

25. pyytää EU:n budjettivallan käyttäjää tukemaan rahallisesti toimia, joita EU:n jäsenvaltioiden alue- ja paikallisviranomaisten on toteutettava. Sen tulee osoittaa erikseen määrärahoja laajentumista koskevien alue- ja paikallistason tiedotuskampanjojen järjestämistä varten sekä tukea jäsen- ja ehdokasvaltioiden alue- ja paikallisviranomaisia, jotta ne voivat välittää eteenpäin viestiä Eurooppa-hankkeesta.

Bryssel 6. kesäkuuta 2007.

Alueiden komitean
Puheenjohtaja
Michel DELEBARRE

II Asian käsittely

Otsikko	Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle — Laajentumisstrategia ja pääasialliset haasteet 2006–2007 — Liitteenä erityiskertomus EU:n kyvystä integroida uusia jäseniä
Viiteasiakirja	KOM(2006) 649 lopullinen
Oikeusperusta	EY:n perustamissopimuksen 265 artiklan ensimmäinen kohta
Perusta työjärjestyksessä	
Komission lausuntopyyntö	8.11.2006
Työvaliokunnan päätös	25.4.2006
Vastaava valiokunta	”ulkosuhteet ja hajautettu yhteistyö” -valiokunta (RELEX)
Esittelijä	Sacilen (PN) kunnanvaltuutettu Isidoro Gottardo (IT, PPE)
Analyysimuistio	7.12.2006
Valiokuntakäsittely	25.1.2007
Hyväksytty valiokunnassa	29.3.2007

Äänestystulos valiokunnassa	Hyväksyttiin enemmistön äänin.
Hyväksytty täysistunnossa	6. kesäkuuta 2007
Komitean aiemmat lausunnot	<p>CdR 115/2006 fin ⁽¹⁾, lausunto aiheista "Vuoden 2005 laajentumispaketti 2005/ELAR/001" ja "Komission tiedonanto — Länsi-Balkanin maat matkalla kohti EU:ta:vakauden varmistaminen ja hyvinvoinnin lisääminen" KOM(2006) 27 lopullinen, esittelijä: Franz Schausberger (AT, PPE), hyväksytty AK:n täysistunnossa 11.10.2006.</p> <p>CdR 50/2006 fin ⁽²⁾, lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — EU:n ja ehdokasmaiden kansalaisyhteiskuntien vuoropuhelu" KOM(2005) 290 lopullinen, esittelijä: Isidoro Gottardo (IT, PPE), hyväksytty AK:n täysistunnossa 27.4.2006.</p> <p>CdR 499/2004 fin ⁽³⁾, lausunto aiheesta "Ehdotus — Neuvoston päätös Kroatian Eurooppa-kumppanuuden periaatteista, ensisijaisista tavoitteista ja ehdoista" KOM(2004) 275 lopullinen, esittelijä: Isidoro Gottardo (IT, PPE), hyväksytty AK:n täysistunnossa 13.10.2005.</p> <p>CdR 495/2004 fin ⁽⁴⁾, lausunto aiheesta "Euroopan komission suositus Turkin edistymisestä Euroopan unioniin liittymisen valmisteluissa" KOM(2004) 656 lopullinen, esittelijä: Helene Lund (DK, PSE), hyväksytty AK:n täysistunnossa 6.7.2005.</p>

⁽¹⁾ EUVL C 51, 6.3.2007, s. 16.

⁽²⁾ EUVL C 206, 29.8.2006, s. 23.

⁽³⁾ EUVL C 81, 4.4.2006, s. 42.

⁽⁴⁾ EUVL C 31, 7.2.2006, s. 11.