

MUISTIO

Lähettiläjä: Puheenjohtajisto

Vastaanottaja: Valmistelukunta

Asia: Oikeudelliset välineet – nykyinen järjestelmä

Valmistelukunnan jäsenille toimitettavassa oheisessa muistiossa tarkastellaan oikeudellisia välineitä, joiden avulla Euroopan unioni ja Euroopan yhteisö voivat käyttää lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovaltaansa, sekä välineiden laatimiseen ja käyttämiseen liittyviä menettelyjä.

Asiakirja CONV 17/02 toimi tausta-asiakirjana valmistelukunnan keskustellessa Euroopan unionin tehtävistä 15. ja 16.4., ja tämän muistion tarkoituksena on antaa taustatietoja 23. ja 24.5. käytävälle keskustelulle siitä, kuinka unioni voisi parhaiten hoitaa tehtävänsä.

Valmisteilla on uusi muistio, jossa asioiden pohdintaa jatketaan ja ehdotetaan aiheita, joita on tarkasteltava lähemmin. Muistio vastaa toimivaltaa käsittelevää asiakirjaa CONV 47/02, ja se on tarkoitettu 23. ja 24.5. käytäviä keskusteluja varten.

MUISTIO

Asia: Oikeudelliset välineet – nykyinen järjestelmä

Yhteenveto

1. Kysymys oikeudellisista välineistä liittyy olennaisesti kysymykseen toimivallasta, sillä kun on päätetty käyttää tiettyä toimivaltaa, on ratkaistava *kuka* voi sen tehdä, *kuinka* se tehdään ja *mitä* oikeusvaikutuksia siitä on. Tätä keskeistä kysymystä lähestytään tämän muistion seuraavissa kolmessa osiossa:
 - Euroopan unionin ja Euroopan yhteisön käytettävissä olevat erilaiset välineet, niiden muoto ja oikeusvaikutukset
 - Toimielinten toimintatavat
 - Lainsäädännön laatu.
2. Muistiossa kerrataan, kuinka Euroopan unionin ja Euroopan yhteisön käytettävissä olevat erilaiset välineet ovat kehittyneet ajan myötä, mikä on niiden muoto ja oikeusvaikutukset.
 - Ensin tehdään selkoa EY:n perustamissopimuksen 249 artiklan mukaisesta alkuperäisestä luokituksesta (päätös, asetus, direktiivi, suositus ja lausunto), jonka puitteissa lainsäätäjällä on pitkälti vapaus valita tapauskohtaisesti jokin näistä oikeudellisista välineistä.
 - Sen jälkeen selvitetään että – edellä mainitun luokituksen lisäksi – joissain muissa perustamissopimuksen artikloissa edellytetään erityyppisiä ja soveltamisalaltaan erilaisia oikeudellisia välineitä, joiden oikeusvaikutuksia on usein vaikeata hahmottaa.
 - SEU:ssa on puolestaan kaksi tässä muistiossa esiteltyä oikeudellisten välineiden sarjaa, jotka liittyvät nimenomaan ulkopoliittikan alaan ja rikosoikeudelliseen yhteistyöhön, missä niiden välitön oikeusvaikutus on nimenomaisesti poissuljettu.
 - Käytännössä on luotu lisäksi joitain perussopimukseen kuulumattomia oikeusvälineitä, joiden oikeudellinen merkitys on epäselvä, mutta joilla kuitenkin on oikeusvaikutuksia.
3. Aiheutuuko näin suuresta oikeudellisten välineiden määrästä oikeudellista epävarmuutta ja onko se yhtenä syynä vaikeaselkoisuuteen, mistä Euroopan unionia moititaan?

4. Perussopimuksissa annetaan toimielimille valtuudet Euroopan unionin ja yhteisön tavoitteiden toteuttamiseksi ja toimivallan käyttämiseksi. Kuten muistiossa todetaan, EU:n toimielinjärjestelmä ei kuitenkaan perustu sellaiseen toimivallan jakoon, jossa toimielinten tavanomaiset tehtävät määriteltäisiin perinteisten valtiosääntökäytäntöjen mukaisesti. Perussopimuksissa kuvataan ennemminkin käytännön tasolla eri etunäkökohtia edustavien toimielinten välisen yhteistyön muodot.
5. Lainsäädäntövaltaa ei ole määritelty perussopimuksissa. Niissä määritellään vain tapauskohtaisesti kulloisetkin toimielinten roolit (neuvosto ja Euroopan parlamentti joko niin, että viimeksi mainittu toimii neuvoston kanssa yhdessä lainsäätäjänä, tai niin, että se osallistuu valmisteluun vaihtelevissa määrin, komission hoitaessa puolestaan oman tärkeän osuutensa lainsäädäntöaloitteiden tekijänä). Tehtävien hoidossa käytetään lukuisia eri menettelyjä.
6. Johdetun oikeuden säädöksiä koskevien täytäntöönpanosääntöjen (kolmannen tason normit) vahvistamista koskevan, yhteisön tasolla käytettävän toimivallan osalta EY:n perustamissopimuksessa todetaan, että:
 - neuvosto "hyväksymissään säädöksissä siirtää komissiolle toimivallan antamiensa sääntöjen täytäntöönpanoon. Neuvosto voi asettaa ehtoja tämän toimivallan käytölle.
 - Se [neuvosto] voi lisäksi erityistapauksissa pidättää itselleen oikeuden käyttää välitöntä täytäntöönpanotoimivaltaa".
7. Lisääkö monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta se, ettei päätöksentekomenettelyjä varten ole johdonmukaista järjestelmää ja että käytössä on niin laaja menettelyjen kirjo?
8. Muistiossa käsitellään lopuksi yhteisön lainsäädännön laatua ja sen mukautumiskykyä erityisesti talousalan monitahoisiin ja nopeisiin muutoksiin. Tältä osin muistiossa viitataan EU:n toimielinten ja varsinkin komission pohdintoihin mahdollisuuksista yksinkertaistaa ja järkeistää sääntely-ympäristöä perussopimukseen kajoamatta. Muistiossa esitellään yksityiskohtaisesti eri vaihtoehtoja (kuuleminen, vaikutusten arviointi, yhteissääntely ja itsesääntely, lainsäädännön arviointi ja seuranta ym.).
9. Olisiko syytä sisällyttää jotkut näistä järjestelmistä perussopimukseen?

Johdanto

10. Oikeudelliset välineet ovat toimivaltuuksien (ks. CONV 47/02) looginen seuraus: kun on päätetty panna toimivalta täytäntöön, yhteisön/unionin on päätettävä, kenen se kuuluu tehdä, sekä miten ja millaisin oikeusvaikutuksin. Tässä muistiossa käsitellään seuraavia aiheita:

I Unionin ja yhteisön käytettävissä olevat erilaiset välineet, niiden muoto ja oikeusvaikutukset

II Toimielinten toimintatavat

III Lainsäädännön laatu

I Unionin ja yhteisön käytettävissä olevat erilaiset välineet, niiden muoto ja oikeusvaikutukset

11. Euroopan yhteisö ja unioni ovat kehittyneet sitä mukaa kun perussopimukseen on tehty yhä uusia lisäyksiä, joten lopulta tilannetta on ollut mahdotonta systematisoida. EY:n perustamissopimuksen 249 artiklan alkuperäisen luokittelun lisäksi käyttöön on otettu useita muita johdetun oikeuden säädöksiä. Näistä tietyillä välineillä on sama nimitys kuin kyseisessä artiklassa luetelluilla säädöksillä, mutta niillä on kuitenkin omia erityispiirteitä. Eräissä tapauksissa on kyse säädöksistä, joiden oikeudellinen merkitys on epäselvä, kun taas toisissa tapauksissa epäselväksi jää säädösten sitovuus. Vaikka suurin osa kyseisistä säädöksistä perustuu perussopimukseen, käytännössä on otettu käyttöön välineitä, joita ei voida luokitella oikeudellisiksi mutta jotka ovat käytännössä vakiinnuttaneet asemansa.

A. EY:n perustamissopimuksen 249 artiklan mukaisten johdetun oikeuden säädöstypologia

12. Sopimuksen 249 artiklassa on lueteltu perinteiset yhteisön säädökset ja selvitetty niiden oikeusvaikutukset. Siinä tehdään ero sitovien säädösten eli päätöksen, asetuksen ja direktiivin sekä ei-sitovien säädösten eli suosituksen ja lausunnon välillä. (Todettakoon, että suositukset ja lausunnot eivät ole täysin vailla oikeusvaikutusta, vaan ne toimivat erityisesti tulkintavälineinä.)
13. Sitovista säädöksistä päätös "velvoittaa kaikilta osiltaan niitä, joille se on osoitettu". Päätös on siis yksittäinen säädös, joka ei ole yleisesti pätevä. Sekä direktiivi että asetus ovat sen sijaan yleisesti päteviä ja normatiivisia. Direktiivi osoitetaan kuitenkin jäsenvaltioille tulokseensa nähden velvoittavana, kun taas asetus osoitetaan suoraan kansalaisille kaikilta osiltaan velvoittavana. Direktiivillä vahvistetaan siis saavutettava tulos mutta jätetään jäsenvaltioille oikeus valita muoto ja keinot. (Tosin oikeuskäytännössä on tunnustettu tietyin ehdoin direktiivien välitön oikeusvaikutus¹.) Käytännössä direktiivi on lainsäätäjän kannalta joustava väline. Lainsäätäjä voi tarpeen mukaan joko tyytyä vahvistamaan hyvin yleisluonteisen viitekehyksen tai vähimmäissäännöt² tai antaa erityistapauksissa myös erittäin yksityiskohtaiset säännökset, jotka jättävät jäsenvaltioille hyvin vähän tai ei lainkaan pelivaraa direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä³.
14. Monet ovat kuitenkin nähneet direktiivin lainsäädäntökeinona, joka vastaa paremmin toissijaisuusperiaatteen ajatusta. On kuitenkin todettava, että vaikka toissijaisuusperiaate onkin toimivallan käyttöä koskevien päätösten perustana, käytännössä toimivallan täytäntöönpanemiseksi käytettävän oikeudellisen välineen valintaan vaikuttaa pikemminkin EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa määritelty suhteellisuusperiaate ("yhteisön

¹ Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa on tunnustettu direktiivien välitön oikeusvaikutus, on koskenut vain tapauksia, joissa jokin jäsenvaltio ei ole asetetussa määräajassa saattanut jotain direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään tai on tehnyt sen puutteellisesti. Lisäksi kyseessä olevien säännösten on oltava ominaisuuksiltaan sellaisia, että niillä voi olla välitön oikeusvaikutus eli niiden on oltava täsmällisiä eikä ehdollisia. Lisäksi välittömään oikeusvaikutukseen voidaan vedota virheellisesti toimineen jäsenvaltion suhteen muttei yksittäisen toimijan suhteen.

² Esimerkiksi tuoreimmat ympäristöalan puitedirektiivit sekä vastikään maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden osalta tehdyt direktiiviehdotukset.

³ Esimerkiksi direktiivit, joissa säädetään kansallisten viranomaisten välisen tiiviin yhteistyön menettelyistä (direktiivi 91/414 kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta; geneettisesti muunnettuja organismeja koskevat direktiivit 1990/219 ja 2001/18).

toiminnassa ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi"). Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan 6 kohdan mukaan suositetaan direktiivejä asetusten sijasta ja puitedirektiivejä (tätä välinettä ei mainita perustamissopimuksessa lueteltujen säädöstyyppeiden yhteydessä) yksityiskohtaisten direktiivien sijasta. Kyseisen pöytäkirjan 7 kohdassa todetaan, että "yhteisön toimissa olisi tarjottava jäsenvaltioille vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa toimenpiteiden tavoitteet". Kullakin välineellä vaikuttaa kuitenkin olevan omat etunsa: kun direktiivi on siinä mielessä joustava, että sen yhteydessä voidaan ottaa huomioon kunkin jäsenvaltion institutionaaliset ja oikeudelliset erityispiirteet, asetuksen etuna on mahdollisuus soveltaa sitä välittömästi ja yhtäläisesti, mikä on joillakin aloilla välttämätöntä.

15. Perustamissopimus jättää lainsäätäjälle joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta⁴ valinnanvapauden käytettävän välineen suhteen, erityisesti valittaessa asetuksen ja direktiivin välillä, jotka ovat ensisijaiset säädöstyypit. Valinta ei riipu kulloisestakin toimivaltatyypistä (yksinomainen, rinnakkainen eli jaettu, tai täydentävä toimivalta), vaikka jotkut ovatkin olleet sitä mieltä, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamiseksi tehokkaasti valintamahdollisuudet olisi rajattava aina tiettyihin välineisiin, jotka olisi määritelty eri toimivaltatyypeille soveltuviksi, esimerkiksi siten, että rinnakkaista toimivaltaa käytettäessä olisi annettava direktiivejä tai puitedirektiivejä. Sekään, valitaanko direktiivi vaiko asetus, ei ratkaise kysymystä yhteisön toimien asianmukaisesta tehokkuudesta. Yhteisön lainsäädännöstä nykyisellään voidaan todeta, että sääntöjen kulloinenkin yksityiskohtaisuus ja sen myötä kansallisille viranomaisille jäävä toimintavapaus vaihtelee huomattavasti.

B. Sopimuksen 249 artiklan säädöstypologiaan kuulumattomat yhteisön säädökset

16. Sopimuksen 249 artiklassa ei esitetä tyhjentävää luetteloa kaikista niistä yhteisön välineistä, joista EY:n perustamissopimuksessa määrätään toimivallan täytäntöönpanemiseksi. Muissa artikloissa viitataan erityisiin välineisiin, joiden soveltamisala ja luonne vaihtelevat ja joiden oikeusvaikutuksia on usein vaikea määritellä. Tämä koskee esimerkiksi käsitettä 'suuntaviivat' (*guidelines*), jota käytetään talouden koordinoinnin, työllisyyspolitiikan⁵ ja Euroopan laajuisten verkkojen alalla, tai käsitettä 'puiteohjelma', jota käytetään tutkimusalalla ja ympäristöalan toimintaohjelmissa. Vielä vaikeammin luokiteltavissa ovat tapaukset, joissa yhteisön toimivallan käyttö toteutuu jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin kautta.

⁴ Jotkin oikeusperustat edellyttävät ehdottomasti tiettyä välinettä: esimerkiksi 89 artiklassa määrätään muodoksi asetus ja 47, 52, 96, 94 (ent. 100) ja 137 artiklassa direktiivi. 83 artiklan mukaisesti voidaan valita direktiivin ja asetuksen välillä.

⁵ On syytä todeta, että talouden koordinoinnin ja sosiaalipolitiikan aloilla annettavat suuntaviivat perustuvat Eurooppa-neuvoston päätelmiin, jotka eivät periaatteessa ole oikeudellisesti sitovia.

17. Lisäksi on kiintoisaa havaita, että käytännössä käsitettä 'pätös'⁶ usein käytetään normatiivisten ja yleisesti pätevien säädöstekstien yhteydessä. On kyse jo keskenäänkin erilaisista säädöksistä, jotka lisäksi eroavat selvästi perustamissopimuksen 249 artiklassa tarkoitetuista 'pätöksistä'. Tämä koskee esimerkiksi päätöstä omista varoista, päätöstä menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä (komitologiapäätös) ja 308 artiklaan perustuvia päätöksiä.
18. Sama terminologinen sekaannus koskee tiettyjä säädöksiä, joita perustamissopimuksessa kutsutaan soveltamispäätöksiksi ('*implementing decision*')⁷, mikä voisi antaa aiheutta luulla tarkoitettavan täytäntöönpanosääntöjä ('*implementing rules*') (kolmas taso). Tästä on esimerkkinä Euroopan sosiaalirahastoa koskeva 148 artikla ja Euroopan aluekehitysrahastoa koskeva 162 artikla.
19. Jotkut ovatkin todenneet, että yhteisön säädösten selkeyden ja ymmärrettävyyden vuoksi olisi vähennettävä yhteisön käytössä toimivallan täytäntöönpanemiseksi olevien välineiden määrää ja/tai laadittava niistä täydellinen luettelo.

C. SEU:n V osaston nojalla annettavat säädökset

20. Huolimatta siitä, että myös SEU:n V ja VI osastojen kohdalla noudatetaan yhteisön järjestelmälle ominaista institutionaalista yhtenäisyyttä, ne pohjautuvat yhteisön perusrakenteista täysin poikkeaviin periaatteisiin. Kyseisissä osastoissa määritellään oikeusjärjestys, jossa johdetun oikeuden välineiden välitön oikeusvaikutus on tarkoituksellisesti jätetty huomiotta, ja niillä on vain tarkoitus luoda velvoitteita jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin toimielinten tasolle.
21. SEU:n 12 artiklassa on luettelo ulkopolitiikan alan välineistä:
- Periaatteet ja yleiset suuntaviivat ovat poliittisia toimia, jotka määrittelee Eurooppa-neuvosto.
 - Yhteisissä strategioissa, jotka valmistelee neuvosto ja jotka Eurooppa-neuvosto hyväksyy yksimielisellä päätöksellä, vahvistetaan Euroopan unionin tavoitteet ja toimintakeinot aloille, joilla jäsenvaltioilla on yhteisiä etuja. Niiden oikeudellinen luonne voidaan vahvistaa sitä mukaa, kun niiden pohjalta hyväksytään määränemmistöllä soveltamissäädöksiä (yhteisiä toimintoja, yhteisiä kantoja tai muita päätöksiä).

⁶ Tämä ongelma ei koske kaikkia kieliä: tietyissä kieliversioissa tällaiset säädökset on erotettu toisistaan asianmukaisesti (esim. saksan kielellä '*Beschluss*' vs. '*Entscheidung*', joista jälkimmäinen on 249 artiklassa tarkoitettu väline).

⁷ Saksan kielellä '*Durchführungsbeschluss*'.

- Yhteiset toiminnot on tarkoitettu käytettäväksi erityistilanteissa, jotka edellyttävät Euroopan unionin operatiivisia toimia. Yhteiset toiminnot sitovat jäsenvaltioita ilman yksityiskohtaisempia selvityksiä niiden vaikutuksista.
- Yhteisissä kannoissa määritellään Euroopan unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen. Jäsenvaltioiden on toimittava niiden mukaisesti kansallisessa politiikassaan ja diplomaattitason toiminnassaan.
- Jäsenvaltioiden välisen systemaattisen yhteistyön lisääminen politiikan harjoittamisen yhteydessä voi tapahtua eri tavoin. Kyseessä on ennemminkin toimintamenettely kuin varsinainen oikeudellinen väline.

22. SEU:n 12 artiklassa olevan luettelon lisäksi V osastossa määrätään muistakin välineistä kuten vastavuoroisesta tietojen antamisesta ja neuvottelemisesta (16 artikla) sekä WEU:lle annetuista toimeksiannoista (17 artikla). Todettakoon lisäksi, että V osastossa esitetään uusia merkityksiä käsitteelle 'päätos'⁸, jota käytetään sanan laajassa merkityksessä toimenpiteenä, joka toteutetaan V osaston perusteella, mutta myös toimenä, jolla pannaan täytäntöön yhteiset toiminnot ja yhteiset kannat, jolloin päätökset tehdään määräenemmistöllä⁹. Lisäksi käyttöön on otettu muita välineitä kuten suuntaviivat ('guidelines'), käytäntösäännöt sekä neuvoston ja Euroopan unionin puheenjohtajavaltion julkilausumat. Kaikkia ulkopoliittikan välineitä on siis erityisen vaikeaa määritellä. Välineillä on vaikutuksia, joista on vaikea saada kuvaa pelkästään perussopimuksessa esitetyn luokittelun avulla.

D. SEU:n VI osaston nojalla annettavat säädökset

23. Maastrichtin sopimuksessa määrättiin suurelta osin samoista välineistä sekä YUTP-yhteistyön että oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön (YOS) eli kolmannen pilarin osalta. Amsterdamin sopimuksessa muutettiin poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä käytettävissä olevia välineitä, mutta nämä alat jäivät kolmanteen pilariin.
24. SEU:n 34 artiklassa erotetaan neljä säädöstyyppeä:

⁸ Kuten edellä on jo todettu, tämä ongelma ei koske kaikkia kieliä.

⁹ Muistutettakoon, että määräenemmistösääntöä ei sovelleta päätöksiin, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla, ja että yksittäinen jäsenvaltio voi ilmoittaa vastustavansa sitä; tämän jälkeen kysymys voidaan antaa käsiteltäväksi Eurooppa-neuvostolle, joka tekee päätöksensä yksimielisesti.

- Yhteisillä kannoilla määritetään unionin suhtautuminen johonkin tiettyyn kysymykseen. Niiden sitovuudesta ei sanota mitään.
- Puitepäätöksillä pyritään lainsäädäntöjen lähentämiseen. Ne velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden. Ne muistuttavat direktiiviä, mutta niiden välitön oikeusvaikutus on nimenomaisesti poissuljettu.
- Päätöksiä ei voida käyttää jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseen. Ne ovat sitovia, mutta samoin kuin puitepäästösten kohdalla, niiden välitön oikeusvaikutus on poissuljettu.
- Yleissopimukset ovat välineitä, jotka neuvosto hyväksyy mutta jotka valtioiden on ratifioitava. Ne muistuttavat klassisen kansainvälisen oikeuden välineitä ja tulevat voimaan niissä valtioissa, jotka ovat ratifioineet ne, kun yli puolet valtioista on ne ratifioinut.

Sopimuksen 34 artiklassa määrätään myös päätösten ja yleissopimusten täytäntöönpanotoimenpiteistä, jotka hyväksytään määräenemmistöllä.¹⁰

25. Vaikka Amsterdamin sopimuksessa saatiinkin aikaan parannuksia, monet ovat sitä mieltä, että nämä välineet eivät vielä täysin sovellu alalle, joka käsittää huomattavan määrän lainsäädäntötoimintaa, ja se eroaa tässä suhteessa ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, jota varten SEU:n välineet alunperin luotiin.

E. Ei-normatiiviset välineet

26. Perussopimusten määräyksissä ei käsitellä kaikkia toimielinten toimintakeinoja. Ajan myötä on kehitetty uusia välineitä, joiden oikeusvaikutusta ei ole kaikissa tapauksissa täysin varmistettu, mutta joilla kuitenkin on vaikutuksia.

¹⁰ Kyse on erityisistä määräenemmistöistä: 62 ääntä, jotka edustavat kymmentä valtiota päätösten täytäntöönpanotoimenpiteiden osalta ja sopimusvaltioiden kahta kolmasosaa yleissopimusten osalta.

27. Tällaisia välineitä ovat mm. seuraavat:

- Toimielinten väliset sopimukset, jotka ovat käytännön osoitus toimielinten välisestä lojaalista yhteistyöstä. Niiden tehokkuudesta toimielinten itsesääntelyn välineenä varsinkin talousarvion ja lainsäädännön alalla ei ole epäilystäkään.
- Eurooppa-neuvoston päätelmät ja päätöslauselmat, jotka ovat luonteeltaan ennemminkin poliittisia kuin oikeudellisia mutta joilla voi olla erittäin suuri vaikutus lainsäädäntömenettelyihin.
- Neuvoston päätöslauselmat ja päätelmät, joiden vaikutus on sinänsä vain poliittinen mutta joilla on myös oikeusvaikutusta: niillä on tuomioistuimen tunnustama tulkintavaikutus säädöksiin nähden.
- Neuvoston pöytäkirjoihin merkittävät tai päätelmiin sisällytettävät jäsenvaltioiden lausumat, joilla ei ole oikeusvaikutusta.
- Toimielinten tiettyihin säädöksiin liittämät lausumat, jotka ovat vaikutukseltaan vain ilmoitusluonteisia.

* * * * *

28. Jotkut katsovat, että Euroopan unionin politiikkojen alojen laajenemiseen liittyvä välineiden lisääntyminen on aiheuttanut oikeudellista epävarmuutta ja että se on yhtenä pääsyynä vaikeaselkoisuudelle, josta unionia moititaan. Jotkut ovatkin todenneet, että välineiden määrää on vähennettävä ja/tai kaikkien kolmen pilarin välineiden oikeusvaikutukset olisi yhdenmukaistettava.

II Toimielinten toimintatavat

29. Perussopimuksissa annetaan toimielimille valtuudet Euroopan unionin ja Euroopan yhteisön

tavoitteiden toteuttamiseen ja toimivallan käyttämiseen. Tämä ei perustu toimivallanjakojärjestelmään eikä perussopimuksissa ole yleismääritelmää toimielinten tavanomaisista tehtävistä oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti. Lainsäädäntövalta kuuluu yhdessä lainsäätäjinä toimiville neuvostolle ja Euroopan parlamentille taikka neuvostolle siten, että Euroopan parlamentti osallistuu valmisteluun. Komissiolla on molemmissa tapauksissa oma osansa lainsäädäntöprosessissa. Täytäntöönpanovalta, johon kuuluu myös valtuudet määrätä täytäntöönpanosäännöistä, määräytyy lainsäädäntöprosessissa tapauskohtaisesti. EY:n perustamissopimuksen 202 artiklan kolmannessa luetelmakohdassa todetaan, että neuvosto "hyväksymissään säädöksissä siirtää komissiolle toimivallan antamiensa sääntöjen täytäntöönpanoon... Se voi lisäksi erityistapauksissa pidättää itselleen oikeuden käyttää välitöntä täytäntöönpanotoimivaltaa".

A. Lainsäädäntövalta

30. Lainsäädäntövaltaa merkityksessä 'toimivalta tehdä johdettuun oikeuteen kuuluvia päätöksiä (toisen tason normit) perustamissopimuksen nojalla' käyttävät joko neuvosto ja Euroopan parlamentti toimimalla yhdessä lainsäätäjinä, tai neuvosto käyttää sitä yksin, jolloin Euroopan parlamentti osallistuu useimmissa tapauksissa valmisteluun sen osallistumisasteen kuitenkin vaihdellessa. Komissiolla on oma tärkeä osansa yhteisöpilarin asioissa sen käyttäessä oikeuksiaan tehdä lainsäädäntöaloitteita. Lainsäädäntövaltaa ei ole määritelty perussopimuksissa. EY:n perustamissopimuksessa määritellään neuvoston toiminta lainsäätäjänä vain silloin kun on kyse yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihin (207 artiklan 3 kohta). Perussopimuksissa rajataan toimielinten tehtävät tapauskohtaisesti ja määritellään lukuisia eri menettelyjä.
31. Jos menettelyt luokitellaan käyttäen pelkästään kahta parametriä eli neuvoston äänestysjärjestelmää ja parlamentin osallistumista, saadaan tulokseksi huomattava määrä eri yhdistelmiä:
- määräenemmistöpäätös yhdistettynä yhteispäätösmenettelyyn
 - määräenemmistöpäätös yhdistettynä yhteistoimintamenettelyyn (vaikkakin sovelletaan vain harvoissa tapauksissa)
 - määräenemmistöpäätös yhdistettynä puoltavaan lausuntoon
 - määräenemmistöpäätös yhdistettynä lausunnon antamiseen
 - määräenemmistöpäätös ilman parlamentin osallistumista
 - yksimielinen päätös yhdistettynä yhteispäätösmenettelyyn

- yksimielinen päätös yhdistettynä puoltavaan lausuntoon
- yksimielinen päätös yhdistettynä lausunnon antamiseen
- yksimielinen päätös ilman parlamentin osallistumista.

Kyseinen luettelo koskee vain yhteisöpilaria eikä siinä ole otettu huomioon talous- ja sosiaalikomitealta ja alueiden komitealta edellytettäviä lausuntoja eikä tietyissä erityistapauksissa vaadittuja tietynsuuruisia enemmistöjä. Lisäksi on otettava huomioon sellaiset erityismenettelyt kuten talousarviomenettely, joka eroaa käytännössä huomattavasti perustamissopimuksessa tarkoitetusta menettelystä, ja yhdenmukainen vaalimenettely yms.

32. Se, että tiettyyn asiaan sovelletaan tiettyä menettelyä, selittyy lähinnä perinteisillä käytännöillä (diplomaattitason neuvottelut aina tehtäessä perussopimukseen muutoksia), eikä tilanteesta ole syytä etsiä sen kummempaa sisäistä logiikkaa. Ainoana havaittavana periaatteena on suuntaus määräenemmistöpäätösten yleistämiseen neuvostossa, mihin liittyy Euroopan parlamentille annettu oikeus osallistua yhteispäätösmenettelyyn.
33. Johdonmukaisuuden puutteesta voidaan antaa joitain esimerkkejä. Vaikka yleissääntönä on se, että yhteispäätösmenettelyyn liittyy määräenemmistöäänestysten käyttö neuvostossa, useissa jopa Nizzan prosessin jälkeen hyväksytyissä määräyksissä yhteispäätösmenettely yhdistetään neuvoston yksimieliseen päätöksentekoon, mikä hankaloittaa kyseisten toimielinten välisiä neuvotteluja¹¹. Tietyillä aloilla on tehty sektorikohtainen erottelu. Esimerkiksi Nizzan sopimuksen mukaisesti muutetun 18 artiklan mukaan tehdään vapaata liikkuvuutta koskevat neuvoston päätökset määräenemmistöllä lukuun ottamatta passeja, henkilötodistuksia, sosiaaliturvaa ja sosiaalista suojelua koskevia toimenpiteitä, joiden osalta vaaditaan edelleen yksimielistä päätöstä. Ympäristöalaa koskevassa 175 artiklassa myös vaaditaan poikkeuksellisesti yksimielistä päätöstä joissakin asioissa kuten veroja koskevat määräykset, kaavoitus ja energiahuolto. On mainittava myös siirtymäjärjestelyt, jotka sallivat tai määräävät, että joistain kysymyksistä päätettäessä voidaan tietyn määräajan kuluttua siirtyä yksimielisestä päätöksenteosta määräenemmistöpäätöksiin. Tämä koskee esimerkiksi viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita (67 artikla), ympäristöalaa (175 artikla) ja Nizzan prosessin jälkeen yhteenkuuluvuutta (160 artikla).
34. Epäjohdonmukaisuutta esiintyy myös, kun kyse on määräyksistä, joihin liittyy merkittäviä rahoitusvaikutuksia. Euroopan parlamentilla on määräävä asema talousarviomenettelyssä muiden kuin pakollisten menojen osalta, mutta sen merkitys on vaihteleva tai jopa vähäinen

¹¹ 42, 27 ja 151 artikla.

lainsäädäntömenettelyissä, joissa annetaan kyseisiä menoja aiheuttavia säädöksiä. Esimerkiksi rakennerahastoja¹² ja koheesiorahastoa koskevat asetukset (161 artikla) annetaan Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon perusteella, mutta yleiseen talousarvioon sovellettavia varainhoitoasetuksia (279 artikla) annettaessa parlamentilta edellytetään pelkkää lausuntoa. Euroopan laajuisia verkkoja koskevat suuntaviivat ja rahoitustoimet (156 artikla) ja tutkimusalan puiteohjelma (166 artikla) sen sijaan hyväksytään yhteispäätösmenettelyllä.

35. Monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta lisäävät menettelyitä koskevan yhtenäisen järjestelmän puute ja niiden laaja kirjo. Onkin ehdotettu, että oikeudellisen välineen, päätöksentekomenettelyn ja toteutettavan toimen kesken olisi oltava selkeä keskinäinen yhteys ja oikeudelliset välineet luokiteltaisiin niiden muodon ja oikeusvaikutusten lisäksi sen mukaan, millä menettelyllä ne annetaan. Hallitustenvälisissä konferensseissa on toistuvasti ehdotettu hierarkiajärjestelmiä, joissa määriteltäisiin myös yleisperiaatteet päätöksentekomenettelylle. Ainoana tuloksena on ollut se, että menetelmien monimutkaisuus on lisääntynyt jokaisen HVK:n jälkeen.

B. Täytäntöönpanosäännöt¹³

36. Perussopimusjärjestelmässä on pääsääntönä, että lainsäädäntönormien täytäntöönpanossa ja soveltamisessa toimivalta kuuluu jäsenvaltioille niiden valtiosääntöjen asettamien vaatimusten mukaisesti perustamissopimusta noudattaen ja komission, kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen valvonnassa¹⁴. Yhteisö käyttää tällaista toimivaltaa ainoastaan toissijaisesti, ennen kaikkea kun on varmistettava tietynasteinen yhdenmukaisuus johdetun oikeuden soveltamisessa. On syytä panna merille myös, että monista kansallisista järjestelmistä poiketen perustamissopimuksessa ei eroteta toisistaan oikeutta *antaa säännöksiä* (oikeutta antaa säädösten yleisiä täytäntöönpanosääntöjä) ja oikeutta panna lakeja täytäntöön yksittäisillä säädöksillä, vaan molemmat tapaukset sisältyvät EY:n

¹² On erikoista, että sosiaalirahastoja ja Euroopan aluekehitysrahastoa koskevat asetukset, jotka ovat täysin riippuvaisia edellä mainitusta, rahastoja koskevasta asetuksesta, annetaan yhteispäätösmenettelyllä, kun taas EMOTR:n ohjausosastoa koskeva asetusta annettaessa edellytetään parlamentilta pelkkää lausuntoa.

¹³ Muistion tämä osa koskee ainoastaan EY:n perustamissopimusta. SEU:n V ja VI osastossa vahvistetaan erityiset toimielimiä ja jäsenvaltioita koskevat täytäntöönpanovelvoitteet. Erityisesti VI osastossa määrätään, että neuvosto antaa täytäntöönpanotoimenpiteet kuultuaan ensin Euroopan parlamenttia, mutta neuvosto on käytännössä loitontunut näistä määräyksistä parlamentin suostumuksella ja siirtää usein täytäntöönpanotehtäviä komissiolle ja hyödyntää komitologiapäätöksen mukaisia menettelyjä.

¹⁴ EY:n perustamissopimuksen 10 artikla; Amsterdamin sopimukseen liitetty pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta (ks. Sopimuskokoelma, I nide, I osa, s. 567) ja Amsterdamin HVK:n päätösasiakirjaan liitetty julistus 43 kyseisestä pöytäkirjasta.

perustamissopimuksen 202 ja 211 artiklassa mainitun "täytäntöönpanon" käsitteeseen.

1. Täytäntöönpanosääntöjen soveltamisala

37. Kun kyse on toimivallasta antaa johdettuun oikeuteen kuuluvien säädösten täytäntöönpanosääntöjä (kolmannen tason normeja) yhteisön tasolla, EY:n perustamissopimuksen 202 artiklan kolmannen luetelmakohdan mukaan neuvosto "hyväksymissään säädöksissä siirtää komissiolle toimivallan antamiensa sääntöjen täytäntöönpanoon."¹⁵ Neuvosto voi asettaa ehtoja tämän toimivallan käytölle. Se voi lisäksi erityistapauksissa pidättää itselleen oikeuden käyttää välitöntä täytäntöönpanotoimivaltaa."¹⁶
38. Perustamissopimuksen 202 artiklan kolmas luetelmakohta lisättiin aikanaan yhtenäisasiakirjalla lainsäätäjän vapauttamiseksi teknisistä tai liian yksityiskohtaisista kysymyksistä, joita sisämarkkinalainsäädännön mukanaan tuoman työtaakan arveltiin lisäävän liiaksi. Yhteisön lainsäädäntöä moititaan usein vieläkin liian yksityiskohtaiseksi ja liian tekniseksi. Kuten edellä mainittiin, ei kuitenkaan ole hyväksytty HVK:issa usein esitettyjä ehdotuksia säädöshierarkian¹⁷ sisällyttämiseksi perussopimukseen toisen tason normien teknisyyden keventämiseksi tekemällä selvä ero "lainsäädäntöön" ja "täytäntöönpanoon" kuuluvien kysymysten välille.
39. Perustamissopimuksen määräykset itse asiassa antavat jo nyt lainsäätäjälle mahdollisuuden tehdä tällaisia valintoja toinen toisensa perään. Täytäntöönpanosääntöjen soveltamisalasta päätetään tapauskohtaisesti perussäädöksessä. Yksi tai useampi lainsäädäntövaltaa käyttävä toimielin ratkaisee, onko täytäntöönpanosääntöjä tarpeen käyttää, ja mahdollisesti missä

¹⁵ Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että yhteispäätösmenettelyn osalta artiklassa tarkoitetaan myös Euroopan parlamenttia.

¹⁶ Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että neuvoston on jopa perusteltava yksityiskohtaisesti päätöksensä pidättää itselleen oikeus käyttää toimeenpanotoimivaltaa.

¹⁷ Maastrichtin HVK:ssa Italia ehdotti yhteisön säädöksille seuraavaa hierarkiaa: perustuslakia vastaavat, lainsäädännölliset, sääntelevät ja hallinnolliset normit, joiden hyväksymismenettelyt poikkeaisivat toisistaan. Komissio ehdotti samassa yhteydessä seuraavaa jaottelua: "lait", asetukset, päätökset, suositukset ja lausunnot. Lait annettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston "yhteispäätösmenettelyllä". Komissio olisi toimivaltainen hyväksymään lakien täytäntöönpanoa varten tarvittavat asetukset ja päätökset. Puheenjohtajavaltio Luxemburg esitteli ehdotuksen HVK:lle, mutta vaikka yhteispäätösmenettely otettiin perussopimukseen, säädöstypologiaa ei muutettu. Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen liitetystä julistuksessa todetaan, että "HVK, joka kutsutaan koolle vuonna 1996, tutkii, onko mahdollista tarkistaa yhteisön säädösten luokittelua erilaisten säädösrhmien tarkoituksenmukaisen hierarkian aikaansaamiseksi". Amsterdamissa ei tehty asiaa koskevia päätöksiä. Nizzan HVK:ssa puheenjohtajavaltio Portugali ehdotti periaatetta yhteispäätösmenettelyllä hyväksyttävästä säädöksestä, joka rajoittuisi keskeisiin sääntöihin ja yleisperiaatteisiin. Neuvosto hyväksyisi täytäntöönpanonormit kevyemmällä menettelyllä.

määrin. Ne päättävät siis tapauskohtaisesti, miten yksityiskohtaisia ja teknisiä toisen tason normeja ne antavat¹⁸, ja ne voivat rajoittaa (toisen tason) säädösten käytön ainoastaan yleisperiaatteisiin ja perussääntöihin, jolloin yksityiskohdista ja teknisemmistä kysymyksistä määrättäisiin täytäntöönpanosäännöissä. Olisiko lainsäätäjää kenties kannustettava siirtämään toimivaltaa ja säädettävä takaisinotto-oikeudesta (*call back*), jonka avulla se voisi valvoa täytäntöönpanosääntöjä tehokkaasti? Voitaisiinko harkita mekanisme¹⁹, jolla lainsäädäntövaltaa siirrettäisiin komissiolle lainsäätäjän valvonnassa?

40. Lyhyesti voidaan todeta, ettei perussopimuksista eikä myöskään yhteisön positiivisesta oikeudesta käy selvästi ilmi, että normeja on kahdentasoisia (perusnormi eli toinen taso ja täytäntöönpanosääntö eli kolmas taso). Joidenkin mielestä nyt olisi aika vahvistaa perussopimuksissa selkeä ja yksiselitteinen säädöshierarkia. Perussopimuksissa voitaisiin määritellä lainsäädäntö- ja täytäntöönpanotehtävät ja täsmentää, mille toimielimille ja missä määrin ne kuuluvat, ja/tai erottaa säädökset ja täytäntöönpanosäännöt selvemmin toisistaan ja tuoda tämä ero esiin säädösten nimissä.

2. Valvontaa koskevat ehdot

41. Neuvosto voi 202 artiklan mukaan "asettaa ehtoja tämän [täytäntöönpano]toimivallan käytölle". Nämä ehdot merkitsevät komission täytäntöönpanotoimien valvomista jäsenvaltioita edustavista asiantuntijoista koostuvien komiteoiden avulla. Asiaa tällä hetkellä koskeva säädös on "Menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehty neuvoston päätös" eli niin kutsuttu komitologiapäätös. Päätöksellä korvattiin 13.7.1987 tehty päätös.
42. Yhtenä komitologiapäätöksen tavoitteista on systematisoida valvontamenettelyä ja estää se, että kussakin johdetun oikeuden säädöksessä voitaisiin säätää erityisistä menettelytavoista. Näiden sääntöjen oikeusperustan, jonka "neuvosto vahvistaa ennalta", sanamuoto ei jätä epäilyksiä päätöksen tyhjentyvyydestä. Päätöksellä on rationalisoitu ja yksinkertaistettu

¹⁸ Loppujen lopuksi järjestelmä muistuttaa läheisesti useimpia eurooppalaisia valtiosääntöjärjestelmiä. Lainsäädäntövallan ja täytäntöönpanovallan rajat määräytyvät sen määräävän aseman perusteella, joka lainsäädäntövaltaa edustavan elimellä tai edustavilla elimillä on päätöksentekoprosessissa. Lainsäätäjät ratkaisee, mitkä normatiiviset tehtävät – joita säädellään lainsäädännöllä ja joita tuomioistuimet valvovat – kuuluvat täytäntöönpanovallan piiriin.

¹⁹ Samanlainen kuin jo useissa jäsenvaltioissa käytössä oleva.

komitologiamenettelyjä, joiden määrä on vähennetty kolmeen. Eräiden näkemysten mukaan komiteamenettelyt ovat kuitenkin turhan raskaita. Vaikka komission valvontaa koskevat menettelytavat otettiin alun perin käyttöön, jotta neuvosto useammin voisi siirtää kolmannen tason normatiivisia tehtäviä komissiolle, eli tavoitteena oli yksinkertaistaminen, usein väitetään, että niistä on ajan myötä tullut tilannetta hankaloittava tekijä.

43. Komissio julkaisi komiteoiden toimintaa käsitelleessä kertomuksessaan vuonna 2000 luettelon komiteoista – niitä oli 244. Mainittuna vuonna komiteoiden käsiteltäväksi oli saatettu 1 742 säädöstä, ja niiden pöytäkirjoihin oli merkitty yhteensä 4 323 erilaista neuvottelua.
44. Vaikka onkin muistettava, että komiteamenettelyiden muuttamisen pohdinta synnyttää laajakantoisia kysymyksiä, on selvää, että jopa jäsenvaltioiden hallituksetkin pitävät nykyisiä järjestelyjä raskaina.²⁰ Onkin esitetty, että nyt olisi harkittava komiteamenettelyjen yksinkertaistamista edelleen.

III Lainsäädännön laatu

45. Edellä esitettyjen kysymysten lisäksi on tarkasteltava vielä yhteisön lainsäädännön laatua ja sen mukautumiskykyä erityisesti talousalan monitahoisiin ja nopeisiin muutoksiin. Päätöksentekomenettelyjä arvostellaan suhteettoman raskaiksi ja hitaiksi ja niiden tulosta usein syytetään jäykäksi ja monisanaiseksi. Joidenkin mielestä olisi siksi pyrittävä antamaan laajemmat valtuudet komissiolle ja kansallisille viranomaisille, toisten mielestä taas olisi otettava entistä laajemmin huomioon talouden toimijoiden uudet itsesääntelyjärjestelmät ja mukautua niihin²¹.
46. EU:n toimielimet yleensä ja varsinkin komissio ovat jo joidenkin vuosien ajan tarkastelleet mahdollisuutta yksinkertaistaa ja järkeistää sääntely-ympäristöä. Eurooppa-neuvosto kannusti kyseistä ajatusta vastikään pyytäessään Lissabonin prosessin yhteydessä EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita "laatimaan strategian sääntely-ympäristön, myös julkisen hallinnon toiminnan, yksinkertaistamiseksi sekä kansallisella että yhteisön tasolla". Tähän yhteyteen kuuluu myös

²⁰ Ks. Poosin mietintö neuvoston uudistuksesta.

²¹ Ks. rahoituspalvelualan osalta Lamfalussyn raportti sekä Tukholman Eurooppa-neuvoston päätöslauselma.

komission viime vuonna käynnistämä laaja keskustelu hallintotavasta²².

47. Keskeisiä kysymyksiä:

- i) Lainsäädäntömenettelyjen osalta todetaan usein, ettei valmisteluvaihe ole riittävä suhteessa talouden toimijoihin kohdistuviin vaikutuksiin. Ne haluaisivat tulla etukäteen perusteellisesti kuulluiksi myös siitä, minkätyyppiseen toimintaan olisi aiheutta ryhtyä. On myös esitetty, että yhteisön oikeudellisten välineiden rinnalla olisi oltava muitakin vaihtoehtoja, kuten Lissabonissa esitetty avoin koordinoitimenetelmä, jossa vaihdetaan tietoja saaduista kokemuksista. Toisena vaihtoehtona on vapaaehtoisen yhteistyön menetelmä, johon liittyvä itsesääntely perustuu osapuolten väliseen yhteistyöhön. Joidenkin mielestä yhteissääntelyssä voidaan hyödyntää sekä lainsäädännön edut (oikeusvarmuus ja yleisen edun puolustaminen) että itsesääntelyn edut. Esimerkkeinä ovat "uuden lähestymistavan direktiivit", joiden kohdalla keskeiset vaatimukset määritellään puitedirektiivissä mutta yrityksille jätetään vapaus valita kuinka ne noudattavat kyseisiä velvoitteita.
- ii) Lainsäädäntöprosessit ovat hyvin pitkiä. Säädöksen antaminen kestää keskimäärin yli puolitoista vuotta. Direktiivien kohdalla vaihe, jossa ne siirretään osaksi kansallista lainsäädäntöä, voi sen lisäksi kestää jopa kaksi vuotta. Tällaiset aikamäärät eivät vaikuta sopivilta jatkuvasti muuttuvan talouselämän tarpeisiin nähden.
- iii) Yhteisön säädökset ovat usein liian yksityiskohtaisia ja ne ovat toimielinten sisällä ja niiden kesken vaikeasti aikaansaatuja kompromissiratkaisujen tulosta. Direktiivien siirtäminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja yhteisön säädösten täytäntöönpano jäsenvaltioissa yleensäkin saattaa monimutkaistaa tilannetta entisestäänkin sekä aiheuttaa eroavuuksia ja viivästystä. Komissio valmistelee ehdotusta jäsenvaltioiden kanssa noudatettavasta neuvottelumenettelystä, jolla parannettaisiin lainsäädännön soveltamista, poistettaisiin epäyhtenevyydet ja ennen kaikkea helpotettaisiin lainsäädännön mukauttamista talouden ja teknologian muutoksiin. Jäsenvaltioita voitaisiin muun muassa pyytää laatimaan kausittain taulukot kansallisten määräysten ja yhteisön lainsäädännön vastaavuudesta.

²² Ks. valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta, KOM(2001) 428 lopull.

iv) Komissio, jäsenvaltioiden viranomaiset sekä talouden ja yhteiskunnan toimijat voisivat koordinoida toimintaansa myös nykyisten säädösten arvioinnissa ja tarkistamisessa. On harkittu tarkistusjärjestelmän (*sunset clause*) sisällyttämistä säädöksiin asettamalla määräaika niiden tarkistamiselle.

48. On myös huomattava jo pitkään jatkuneet pyrkimykset yhteisön oikeuden uudistamiseksi ja kodifioimiseksi, kuten jo vuosia käynnissä olleet aloitteet voimassa olevan lainsäädännön yksinkertaistamiseksi maatalouden ja sisämarkkinoiden (SLIM-hanke) alalla. Edistyminen on hidasta.
