

MUISTIO

Lähettiläjä: Puheenjohtajisto

Vastaanottaja: Valmistelukunta

Asia: **Lainsäädäntömenettelyt (mukaan lukien talousarviomenettely):
– nykytilanne**

Valmistelukunnan jäsenille toimitetaan tämän muistion liitteenä lainsäädäntömenettelyjä, mukaan lukien talousarviomenettelyä koskeva tausta-asiakirja.

Tausta-asiakirja ja luvussa IV määritellyt aiheet on tarkoitettu valmistelukunnan 12. ja 13. syyskuuta 2002 järjestettävässä täysistunnossa käytävän keskustelun pohjaksi.

I JOHDANTO

1. Lainsäädäntömenettely on kehittynyt huomattavasti 25. maaliskuuta 1957 tehdyn Rooman sopimuksen jälkeen, jolle oli luonteenomaista etenkin komission yksinomainen aloiteoikeus ja neuvoston päätöksentekovalta. Parlamentille annettiin vain oikeus tulla kuulluksi (kuulemismenettely, yksi käsittely). Euroopan yhtenäisasiakirjalla (joka tuli voimaan 1. heinäkuuta 1987) otettiin käyttöön sisämarkkinoiden toteuttamiseen liittyvä yhteistoimintamenettely (kaksi käsittelyä); nykyään tätä menettelyä käytetään enää talous- ja rahaliiton puitteissa. Maastrichtin sopimuksella (joka tuli voimaan 1. marraskuuta 1993) otettiin käyttöön yhteispäätösmenettely. Sitä käytettiin ensin 15 alalla, mutta sittemmin sen käyttöä laajennettiin 24 alaan Amsterdamin sopimuksella (joka tuli voimaan 1. toukokuuta 1999). Nizza sopimuksella yhteispäätösmenettelyn soveltamisalaa laajennettiin entisestään ja voidaankin sanoa, että nykyään yhteispäätösmenettely on lainsäädäntömenettelyistä merkittävin. Siinä on kaksi olennaista eroa verrattuna yhteistoimintamenettelyyn: sovittelumenettely ja se, että neuvosto ei voi edes yksimielisenä pakottaa parlamenttia hyväksymään kantaansa.
2. Talousarviomenettelykin on kehittynyt huomattavasti. Vaikka talousarvion molempien laatijoiden eli parlamentin ja neuvoston välisessä vuoropuhelussa on koettu vaikeitakin vaiheita ja on jopa ollut yhteisöjen tuomioistuimeen vietyjä riita-asioita, toimielimet ovat pyrkineet varsinkin toimielinten välisiä sopimuksia tekemällä edistämään erinäisin menettelyin parempaa budjettikuria ja Euroopan yhteisöstä tehdyn sopimuksen 272 artiklan mukaisen talousarviomenettelyn parantamista.
3. Edellä mainitut pyrkimykset ovat epäilemättä lisänneet kyseisten menettelyjen demokraattista legitimiyyttä, avoimuutta ja tehokkuutta. Nämä menettelyt ovat kuitenkin niin monimutkaisia, että niitä on vaikea ymmärtää. Vain asiantuntijat pystyvät seuraamaan niiden kulkua. Kansalaiset vaativat yksinkertaisempia menettelyjä, sillä he haluavat ymmärtää, mistä on kyse, ja tietää, miten unioni säätää lakeja.
4. On jo osoitettu (ks. asiakirja CONV 162/02, 13.6.2002, "oikeudelliset välineet – nykyinen järjestelmä"), että perussopimusten mukaisia oikeudellisia välineitä on lukuisia ja ne ovat monimutkaisia. Tämä muistio, joka koskee nykyisiä lainsäädäntömenettelyjä ja talousarviomenettelyä, on tarkoitettu taustaksi pohdinnalle niiden yksinkertaistamisen

tarpeesta, mikä ei luonnollisestikaan tarkoita, että pyrkimys kohti demokraattisempia ja tehokkaampia järjestelyjä jätettäisiin sivuun. Tässä asiakirjassa kuvaillaan vain varsinaisia lainsäädäntömenettelyjä ja talousarviomenettelyä, joka liittyy lainsäädäntään. Siinä ei siis käsitellä SEU:n V (YUTP) ja VI (YOS) osastoihin liittyviä menettelyjä (vaikka joitakin viimeksi mainittuun osastoon kuuluvia asiakirjoja voitaisiinkin pitää säädöksinä; esimerkiksi eurooppalainen pidätysmääräys). Samoista syistä tässä muistiossa ei myöskään tarkastella kansainvälisten sopimusten neuvottelu- ja hyväksymismenettelyitä (Euroopan parlamentin lausunto tai puoltava lausunto Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 300 artiklan 2 ja 3 kohdan sisältämien ehtojen mukaisesti).

5. Tässä muistiossa pyritään ensisijaisesti – tosin epätäydellisesti – kuvailemaan toimielinten välisen vuoropuhelun etenemistä lainsäädäntöaloitevaiheesta säädöksen hyväksymiseen saakka ja tuomaan esiin parlamentin, neuvoston ja komission samoin kuin muidenkin tavalla tai toisella lainsäädäntö- ja talousarviomenettelyyn liittyvien elinten tehtävä tässä prosessissa. Luodut menettelyt perustuvat vuoropuheluun ja tahtoon saavuttaa päämäärä ja kunkin toimielimen tehtävä niissä on omalla tavallaan olennaisen tärkeä.

Toimielinten velvollisuudesta tehdä yhteistyötä ja toteuttaa kaikki aiheelliset toimenpiteet onkin yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan määrätty perustamissopimuksessa (EY-sopimuksen 10 artikla). Unionin tulee turvata tavoitteidensa saavuttamiseksi suoritettavien toimien johdonmukaisuus ja jatkuvuus yhteisön säännöstöä kehittäen (SEU:n 3 artikla). Nyt on aiheellista arvioida nykyisten menettelyjen toimintaa ja määrittää, mitä tulee korvata uudella menettelyllä tai parantaa. Tässä yhteydessä on syytä painottaa, että edellä mainittu perussopimusten toistuvista muutoksista aiheutunut kehitys on myös joskus johtanut menettelyjen yksinkertaistamiseen. Esimerkkinä mainittakoon, että Amsterdamin sopimuksessa muutettiin yhteispäätösmenettelyä siten, että se voidaan menettelyn jouduttamiseksi päättää ensimmäisen käsittelyn jälkeen. Tämä mahdollisuus on aiheuttanut menettelyn varhaisvaiheen neuvotteluita tapauksissa, jotka ovat voineet joskus olla hankalia, mutta jotka on saatu ratkaistua onnistuneesti (esimerkiksi 30.5.2001 annettu asetus 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi).

II LAINSÄÄDÄNTÖMENETTELYT EY:N PERUSTAMISSOPIMUKSESSA

A. Perustamissopimukseen perustuvat yleiset päätöksentekomenettelyt (toisen tason normit)

6. Euroopan yhteisön lainsäädäntöprosessi on "sui generis" -prosessi, jossa päätöksenteko perustuu yhtäältä kansallisella ja yhteisön tasolla tapahtuvaan vuorovaikutukseen ja toisaalta lainsäädäntöprosessiin osallistuvien yhteisön eri toimielinten ja elinten – erityisesti kolmen tärkeimmän toimijan eli neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission – väliseen vuorovaikutukseen.

- a) **Neuvosto** on toimielimistä se, joka yleensä teki lopulliset päätökset. Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen se käyttää yhteispäätösmenettelyn mukaisesti lainsäädäntövaltaa yhdessä Euroopan parlamentin kanssa huomattavan monella alalla. Muissa menettelyissä Euroopan parlamentti osallistuu päätöksentekoon sen osallistumisasteen vaihdellessa (ks. jäljempänä).

Koska neuvosto tekee päätöksensä siten, että sen jäsenet käyvät neuvotteluja eri eturyhmien välisen kompromissin löytämiseksi, puheenjohtajavalttiolla ja komissiolla on erittäin tärkeä tehtävä tällaisen kompromissin etsimisessä. Määräenemmistösäännön laajentaminen on vaikuttanut voimakkaasti neuvotteluprosessiin. Vaikka neuvoston jäsenet yrittävät ottaa huomioon toistensa ongelmallisina pitämät asiat, äänestyksen mahdollisuus ja se että yksi neuvoston jäsen voisi jäädä vähemmistöön, on johtanut siihen, että valtuuskunnat suosivat kompromissin etsimistä.

Talous- ja rahapolitiikan alalla neuvosto jakaa päätösvaltansa rahapolitiikan osalta Euroopan keskuspankin kanssa, ja Eurooppa-neuvostolle on nimenomaisesti annettu tehtävä tämän politiikan toteuttamisessa (ks. EY:n perustamissopimuksen 99 artiklan 2 kohta).

- b) **Euroopan parlamentin** lainsäädäntöprosessiin osallistumisen aste on kehittynyt, ja vuosien saatossa se on saanut yhä laajemmat valtuudet lainsäädännön alalla. Tällä hetkellä Euroopan parlamentti käyttää päätösvaltaa yhdessä neuvoston kanssa useimmilla aloilla (sisämarkkinat, liikenne, tutkimus, ympäristö). Joillakin muilla aloilla

(maatalous, rakennepolitiikka) on kuitenkin säilytetty muita lainsäädäntömenettelyjä (yhteistoimintamenettely, neuvoa-antavan lausunnon menettely, hyväksyntämenettely), joissa Euroopan parlamentilla on vähemmän mahdollisuuksia vaikuttaa lainsäädäntöprosessiin ja joissa se on vähemmän vuorovaikutuksessa muiden toimielinten kanssa. Jotta lainsäädäntöprosessi saataisiin onnistuneesti päätökseen, myös Euroopan parlamentin on päästävä poliittisiin kompromisseihin erittäin monimutkaisilla aloilla, ja esittelijöillä on tässä suhteessa usein keskeinen asema.

- c) **Komissiolla** on lainsäädäntöprosessissa keskeinen asema, koska sillä on aloiteoikeus ja mahdollisuus muuttaa ehdotustaan koko menettelyn ajan.

Tiettyjä poikkeuksellisia erityistapauksia lukuun ottamatta komissiolla yksin on lainsäädäntöä koskeva aloiteoikeus EY:n perustamissopimuksen yhteydessä. Tämä tarkoittaa sitä, että komissio asettaa ne neuvottelupuitteet, joissa lainsäätäjän on tehtävä päätöksensä, ja ettei lainsäätäjä voi laajentaa komission ehdotuksen alaa eikä toimia ilman komissiolta saamaansa ehdotusta.

Komissio osallistuu erittäin aktiivisesti lainsäädäntöprosessiin ja voi muuttaa ehdotustaan koko prosessin ajan ja jopa peruuttaa sen, mikä antaa sille keskeisen aseman kompromissin etsimisessä. Tätä asema on erityisen merkittävä siksi, että valtaosassa tapauksista neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä. Se voi muuttaa komission ehdotusta vain yksimielisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että tapauksissa, joissa neuvosto haluaa muuttaa komission ehdotusta, se voi tehdä ratkaisunsa määräenemmistöllä vain, jos komissio hyväksyy neuvoston suunnittelemat muutokset. Muussa tapauksessa neuvoston olisi päästävä asiasta yksimielisyyteen.

Komissiolla on tärkeä asema myös neuvoston ja Euroopan parlamentin välisen kompromissin etsimisessä yhteispäätösmenettelyssä, erityisesti sovitteluvaiheessa. Komission lainsäädännöllistä aloiteoikeutta on muutettu talous- ja rahapolitiikan alalla sikäli, että perustamissopimuksessa määrätään, että neuvosto tekee ratkaisunsa komission tai Euroopan keskuspankin suosituksen (eikä ehdotuksen) pohjalta ja ettei neuvostolta edellytetä yksimielisyyttä komission suosituksen muuttamiseen.

7. Lainsäädäntöprosessiin osallistuu myös joitakin tiettyjä taloudellisia, sosiaalisia, paikallisia, alueellisia ja muita etuja edustavia elimiä, joiden kuulemisesta tietyillä aloilla on määrätty perustamissopimuksissa. Näitä elimiä ovat talous- ja sosiaalikomitea (TSK), alueiden komitea (AK), Euroopan keskuspankki (EKP), työllisyyskomitea jne.
8. Lisäksi joissain tapauksissa EY:n perustamissopimuksessa määrätään, että jäsenvaltioiden on hyväksyttävä yhteisön säädös valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti. Tämä koskee "perustuslaillisia" säännöksiä, kuten kansalaisoikeuksia, yhdenmukaista vaalimenettelyä tai omia varoja.
9. Yhteisön päätöksentekoprosessiin liittyvä yhteisön toimielinten ja elinten osallistumisaste ja osallistumistapa on vahvistettu niissä perustamissopimuksen määräyksissä, jotka koskevat yhteisön lainsäädäntövaltaa tietyllä alalla. Oikeusperustan, jonka nojalla säädös on määrä antaa, valitsee alunperin komissio samalla kun se esittää ehdotuksensa neuvostolle. Vaikka neuvosto (tai joissakin tapauksissa Euroopan parlamentti) voi muuttaa komission ehdotusta, myös sen oikeusperustaa, komission alunperin valitsema oikeusperusta määrää valtaosassa tapauksista noudatettavan menettelyn ja näin ollen sen, miten eri toimielimet ja elimet osallistuvat lainsäädäntöprosessiin. Tästä johtuu, että jos komissio katsoo ehdotuksensa liittyvän sisämarkkinoihin (95 artikla, yhteispäätösmenettely, määräenemmistö, TSK:n kuuleminen) tai ympäristöön (175 artikla, yhteispäätösmenettely tietyissä tapauksissa, yksimielisyys ja neuvoa-antava lausunto toisissa, TSK:n ja AK:n kuuleminen), menettely ja eri toimielinten ja elinten osallistuminen ovat erilaiset.
10. EY:n perustamissopimukseen sisältyy tällä hetkellä yli 22 erilaista säädösten antamiseen liittyvää päätöksentekomenettelyä, joiden perusteella eri toimielimet ja elimet osallistuvat lainsäädäntöprosessiin (ks. liite I). Menettelyjen suuri lukumäärä, se että toisiaan lähellä oleviin aloihin (tai samaan perustamissopimuksen määräykseen) sovelletaan joskus eri menettelyjä, menettelyjen monimutkaisuus sekä tarve säilyttää niiden tehokkuus ja/tai parantaa sitä unionin laajennuttua ovat syitä, joiden vuoksi lainsäädäntömenettelyjä olisi rationalisoitava ja yksinkertaistettava.
11. Neljä tärkeintä EY:n perustamissopimuksessa esitettyä lainsäädäntömenettelyä ovat: yhteispäätösmenettely, hyväksyntämenettely, yhteistoimintamenettely ja neuvoa-antavan lausunnon menettely (ks. liite II: menettelyt oikeusperustan mukaan luokiteltuina).

Nämä menettelyt voidaan tiivistää seuraavasti:

a) **Yhteispäätösmenettely**

12. Yhteispäätösmenettelyssä (EY-sopimuksen 251 artikla) Euroopan parlamentti ja neuvosto osallistuvat lainsäädäntömenettelyyn yhdessä ja tasavertaisina. Tämä menettely sisällytettiin EY:n perustamissopimukseen Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella, ja sitä paranneltiin joiltain osin ja sen soveltamisalaa laajennettiin Amsterdamin sopimuksella. Tästä johtuen yhteispäätösmenettelyä sovelletaan nykyään sellaisilla aloilla kuin sisämarkkinat, työntekijöiden vapaa liikkuvuus, sijoittautumisoikeus, liikenne, koulutus ja ammatillinen koulutus, kuluttajansuoja jne.
13. Jos neuvosto ei yhteispäätösmenettelyssä hyväksy Euroopan parlamentin tekemiä tarkistuksia, neuvoston (tai sen edustajien) on yhdessä Euroopan parlamentin edustajien kanssa kokoonnuttava sovittelukomiteaan, jossa yritetään päästä sopimukseen yhteisestä tekstistä. Jos sopimukseen päästään, kompromissi toimitetaan neuvostolle ja Euroopan parlamentille hyväksymistä varten.

Menettely voidaan tiivistää seuraavasti:

- Komissio esittää ehdotuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Euroopan parlamentti antaa ehdotuksesta lausunnon.
- Ensimmäinen käsittely: Neuvosto esittää komission ehdotusta koskevan kantansa ja tekee Euroopan parlamentin tarkistuksia koskevan ratkaisunsa. Jos neuvosto hyväksyy kaikki tarkistukset (tai jos tarkistuksia ei ole), neuvosto voi antaa kyseisen säädöksen. Muissa tapauksissa se toimittaa Euroopan parlamentille yhteisen kannan.
- Toinen käsittely: Euroopan parlamentti esittää yhteistä kantaa koskevan näkemyksensä kolmen kuukauden määräajassa.
 - Jos Euroopan parlamentti hyväksyy yhteisen kannan, säädös annetaan yhteisen kannan mukaisesti.
 - Jos Euroopan parlamentti hylkää yhteisen kannan, katsotaan, ettei ehdotettua säädöstä ole hyväksytty.
 - Jos Euroopan parlamentti esittää tarkistuksia, tarkistettu teksti toimitetaan neuvostolle ja komissiolle, joka antaa tarkistuksia koskevan lausunnon. Jos neuvosto kolmen kuukauden määräajassa hyväksyy kaikki nämä tarkistukset

määräenemmistöllä, säädös katsotaan annetuksi näin tarkistetun yhteisen kannan

muodossa. Niistä tarkistuksista, joista komissio on antanut kielteisen lausunnon, neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti.

- Jos Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät pääse sopimukseen, sovittelukomitea kutsutaan koolle kuuden viikon määräajassa.
- Sovittelukomiteassa kokoontuvat neuvoston jäsenet (tai heidän edustajansa) sekä yhtä monta Euroopan parlamentin jäsentä. Sovittelukomitean tavoitteena on päästä sopimukseen yhteisestä tekstistä kuuden viikon kuluessa siitä, kun se on kutsuttu koolle. Jos sopimukseen päästään, neuvoston ja Euroopan parlamentin on hyväksyttävä näin laadittu yhteinen teksti kuuden viikon kuluessa sopimukseen pääsemisestä. Jos sopimukseen ei päästä, katsotaan, ettei ehdotettua säädöstä ole hyväksytty.

14. Kuten edellä kuvatusta ilmenee, ensimmäiselle käsittelylle ei ole määrätty määräaikoja, kun taas toiselle käsittelylle ja sovitteluvaiheelle on määrätty tiukat määräajat, jotka voivat johtaa siihen, ettei säädöstä hyväksytä sen vuoksi, ettei määräaikoja ole noudatettu.
15. Valtaosassa tapauksista neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä. Tietyissä erityistapauksissa se kuitenkin tekee ratkaisunsa yksimielisesti kaikissa menettelyn vaiheissa. Ensimmäisen ja toisen käsittelyn kuluessa sekä ennen sovittelukomitean kokousta neuvosto, Euroopan parlamentti ja komissio järjestävät kolmen osapuolen välisiä teknisiä kokouksia ja kolmikantaneuvotteluja, joiden tavoitteena on lähentää eri toimielinten näkemyksiä ja helpottaa sopimukseen pääsemistä, jolloin vältetään sovittelukomitean koollekutsuminen (ks. toukokuussa 1999 annettu yhteinen julistus uuteen yhteispäätösmenettelyyn sovellettavista käytännön menettelytavoista). Tämä kolmikantamekanismi, josta ei ole määrätty perussopimuksissa, on merkittävästi vähentänyt sovittelukomitean koollekutsumista ja lyhentänyt lainsäädäntömenettelyn kestoa.
16. Tällä hetkellä ensimmäisessä ja toisessa käsittelyssä ratkaistaan noin 72 prosenttia kaikista yhteispäätösmenettelyllä käsiteltävistä asioista (noin 32 prosenttia ensimmäisessä käsittelyssä ja 40 prosenttia toisessa käsittelyssä). Usein sovittelumenettelyä sovelletaan poliittisesti arkaluonteisimpiin asioihin, mikä on yhteispäätösmenettelyn logiikan mukaista. Näin ei kuitenkaan ole aina. Joskus suhteellisen tekniset asiat päättyvät sovittelumenettelyyn ja joskus poliittisesti arkaluonteisesta asiasta päästään yhteisymmärrykseen ensimmäisessä käsittelyssä poliittisten prioriteettien tai aikatauluvaatimusten pohjalta.

17. Nizzan HVK:ssa komissio ehdotti yhteispäätösmenettelyn soveltamista kaikkien lainsäädännöllisten toimien hyväksymiseen. Vaikka tällaista yleistämistä ei toteutettukaan, Nizzan HVK laajensi yhteispäätösmenettelyn soveltamisalaa uusille aloille.

Kyseinen HVK ei hyväksynyt puheenjohtajavaltion ehdotusta, jonka tarkoituksena oli liittää yhteispäätösmenettely uuteen säädöstyyppiin ("acte législatif"), joka olisi keskittynyt yhteisön lainsäädännön yleisten periaatteiden, olennaisten osien ja tavoitteiden määrittelemiseen sen sijaan, että sitä sovelletaan teknisiin yksityiskohtiin, jotka sopisivat paremmin kevyemmän menettelyn säädöksiin, jotka lainsäätäjät määrittäisi. Lainsäätäjän tehtävä olisi määrittää käsiteltävänä olevan lainsäädännön yleiset periaatteet, olennaiset osat ja tavoitteet (ks. CONV 162/02, kohdat 35 ja 65).

18. Tässä samassa HVK:ssa puheenjohtaja ehdotti määräenemmistäänestyksen käyttöön ottamista tietyissä perustamissopimuksen määräyksissä, joissa määrätään yhteispäätösmenettelystä ja yksimielisyydestä, koska se katsoi, että yksimielisyysvaatimus yhteispäätösmenettelyn yhteydessä voidaan nähdä institutionaalisena epäkohtana, joka voi viedä yhteispäätösmenettelyltä sen pohjan. Kyseessä olivat EY:n perustamissopimuksen 18 artiklan 2 kohta (säännökset, joiden tarkoituksena on helpottaa kansalaisten vapaata liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan oikeuden käyttämistä), 42 artikla (siirtotyöläisten sosiaaliturva), 47 artiklan 2 kohta (itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtyminen ja itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiminen) ja 151 artiklan 5 kohta (kulttuuri). Konferenssi noudatti puheenjohtajan ehdotusta ainoastaan 18 artiklan 2 kohdan osalta.

b) Yhteistoimintamenettely

19. Yhteistoimintamenettely (EY-sopimuksen 252 artikla) otettiin käyttöön Euroopan yhtenäisasiakirjalla, koska Euroopan parlamentin kuulemiselle haluttiin antaa lisää painoarvoa tiettyjen päätösten tekemisen yhteydessä siten, että neuvostolle jäi kuitenkin viimeinen sana. Amsterdamin sopimuksella supistettiin huomattavasti tämän menettelyn soveltamisalaa, eikä sitä enää sovelleta kuin talous- ja rahapolitiikan alalla (EY-sopimuksen 99 artiklan 5 kohta, 102 artiklan 2 kohta, 103 artiklan 2 kohta ja 106 artiklan 2 kohta) (tähän mennessä on annettu viisi säädöstä).
20. Tässä menettelyssä Euroopan parlamentin reaktio neuvoston yhteiseen kantaan vaikuttaa suoraan sen oikeudelliseen asemaan: jos Euroopan parlamentti hyväksyy neuvoston yhteisen

kannan, neuvoston on annettava säädös yhteisen kantansa mukaisesti. Jos Euroopan parlamentti hylkää yhteisen kannan, neuvosto voi antaa säädöksen vain yksimielisesti. Jos Euroopan parlamentti tekee tarkistuksia, komission on tarkasteltava ehdotustaan uudelleen näiden tarkistusten pohjalta; neuvosto voi muuttaa uudelleen tarkasteltua ehdotusta vain yksimielisesti.

Yhteistoimintamenettely voidaan tiivistää seuraavasti:

- Neuvosto vahvistaa yhteisen kannan määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin lausunnon.
- Euroopan parlamentti voi
 - joko hyväksyä yhteisen kannan, jolloin neuvosto antaa kyseisen säädöksen lopullisesti yhteisen kannan mukaisesti
 - tai hylätä sen, jolloin neuvosto voi hyväksyä yhteisen kannan vain yksimielisesti
 - tai tehdä tarkistuksia, jolloin komissio tarkastelee ehdotustaan uudelleen Euroopan parlamentin tekemien tarkistusten pohjalta. Neuvosto hyväksyy uudelleen tarkastellun ehdotuksen määräenemmistöllä ja voi muuttaa sitä vain yksimielisesti.

21. Nizzan HVK:ssa tarkasteltiin yhteistoimintamenettelyn lakkauttamista. Vaikka valtuuskuntien enemmistö kannatti lakkauttamista (valtaosa kannatti sen korvaamista kuulemismenettelyllä, koska ne katsoivat, etteivät kyseiset määräykset ole lainsäädännöllisiä; vähemmistö kannatti menettelyn korvaamista yhteispäätösmenettelyllä), mutta loppujen lopuksi Nizzan sopimukseen ei tehty mitään muutoksia tältä osin.

c) Neuvoa-antavan lausunnon menettely

22. Tässä menettelyssä neuvoston on pyydettävä Euroopan parlamentilta lausunto komission ehdotuksesta ja tarkasteltava sitä. Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä tai yksimielisesti sen jälkeen, kun se on tarkastellut lausuntoa. Neuvosto voi muuttaa kyseistä säädösehdotusta, jos se katsoo, että Euroopan parlamentin tekemät tarkistusehdotukset ovat perusteltuja, mutta Euroopan parlamentti ei voi estää säädöksen antamista eikä vaatia sen muuttamista. Myös komissio voi muuttaa ehdotustaan Euroopan parlamentin lausunnon

huomioon ottamiseksi, ja tässä tapauksessa neuvosto voi muuttaa komission ehdotusta vain tekemällä ratkaisunsa yksimielisesti. Näin komissiolla on tärkeä asema tässä menettelyssä niissä tapauksissa, joissa neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä, eli useimmissa tapauksissa.

Nykyään tätä menettelyä sovelletaan sellaisilla aloilla kuin yhteinen maatalouspolitiikka (EY-sopimuksen 37 artiklan 3 kohta), palvelujen vapauttaminen (52 artiklan 1 kohta) ja kilpailu (83 artikla).

d) Hyväksyntämenettely

23. Tämä menettely otettiin käyttöön Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella tietyissä tapauksissa, joiden ei katsottu voivan kuulua yhteispäätösmenettelyn soveltamisalaan mutta joissa kuitenkin haluttiin antaa Euroopan parlamentille merkittävä asema. Näitä tapauksia ovat esim. rakennerahastoja koskevien asetusten (EY-sopimuksen 161 artikla), yhdenmukaista vaalimenettelyä koskevien säännösten (190 artiklan 4 kohta) ja Euroopan keskuspankin perussäännön (107 artiklan 5 kohta) hyväksyminen.

Hyväksyntämenettelyssä neuvoston ja Euroopan parlamentin on oltava samaa mieltä hyväksyttävästä tekstistä, koska neuvosto ei voi antaa säädöstä, jollei Euroopan parlamentti ole antanut kyseistä säädöstä puoltavaa lausuntoa. Jos lausunto on kielteinen, neuvosto ei voi antaa säädöstä.

24. Tämän menettelyn soveltamisalaa laajennettiin Amsterdamin ja Nizzan sopimuksilla. Neuvosto tekee ratkaisunsa tapauksesta riippuen määräenemmistöllä tai yksimielisesti.

B. Päätöksenteko toimielimissä

a) Neuvosto

25. Neuvosto tekee päätöksensä yksinkertaisella enemmistöllä, määräenemmistöllä tai yksimielisesti.
26. Yksinkertainen enemmistö edellyttää, että neuvoston jäsenten enemmistö kannattaa päätöksen tekemistä (tällä hetkellä seitsemän viidestätoista). Tämä äänestysääntö on EY:n perustamissopimuksen yhteydessä noudatettava yleinen sääntö, mikä tarkoittaa sitä, että jollei äänestysäännöstä ole erikseen määrätty, noudatetaan yksinkertaisen enemmistön sääntöä.

Käytännössä yksinkertaista enemmistöä sovelletaan pääasiassa menettelyä koskeviin päätöksiin, koska valtaosassa tapauksista perustamissopimuksessa edellytetään erikseen joko määräenemmistöä tai yksimielisyyttä lainsäädännöllisten päätösten tekemisen yhteydessä.

27. Yksimielisyys edellyttää, että kaikki neuvoston jäsenet kannattavat kyseistä päätöstä, mikä tarkoittaa sitä, että jokaisella neuvoston jäsenellä on yksi ääni ja veto-oikeus. Äänestämistä pidättäytyminen ei estä yksimielisyyttä.
28. Määräenemmistöäänestyksessä äänet painotetaan siten, että kullakin neuvoston jäsenellä on päätöksenteossa sen väestön kokoon suhteutettu äänimäärä. Tästä johtuen osa neuvoston jäsenistä voi jäädä äänestyksessä vähemmistöön. Äänen painotus vaihtelee Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Ranskan ja Italian 10 äänestä Luxemburgin kahteen ääneen. Päätös hyväksytään, jos se saa 62 ääntä.¹ Äänestämistä pidättäytyminen vastaa ei-ääntä.

Jos päätöstä ei tehdä komission ehdotuksesta, nämä 62 ääntä on saatava vähintään kymmeneltä neuvoston jäseneltä.

Nizzan sopimus muuttaa nykyistä äänen painotusta ja määräenemmistöön tarvittavaa äänen vähimmäismäärää. Lisäksi kyseisellä sopimuksella lisättiin määräys, jonka mukaan päätöksen hyväksymisellä on oltava vähintään neuvoston jäsenten enemmistön kannatus silloin kun päätös tehdään komission ehdotuksesta ja muissa tapauksissa kahden kolmasosan kannatus. Tämän ansiosta neuvoston jäsenellä on mahdollisuus vaatia sen tarkistamista, että määräenemmistö vastaa vähintään 62 % unionin koko väestöstä. Jos käy ilmi, ettei tämä ehto täyty, kyseistä päätöstä ei hyväksytä.

29. ETY-sopimuksessa neuvosto äänesti yksimielisesti valtaosassa tapauksista. Perustamissopimuksen eri tarkistusten yhteydessä yksimielisyys on kuitenkin korvattu vaiheittain määräenemmistöllä. Tällä hetkellä määräenemmistöä sovelletaan suureen osaan EY:n perustamissopimuksen kattamista aloista. Yksimielisyyttä edellyttävät edelleen "perustuslailliset" säännökset (eli tapaukset, joissa perustamissopimuksessa määrätään, että päätös on tehtävä jäsenvaltioiden valtiosääntöjen mukaisten menettelyjen mukaisesti) tai tällaisia säännöksiä muistuttavat säännökset (esim. komiteamenettely, yhteisöjen tuomioistuimen perussääntö), sekä yhden tai useamman

¹ Ks. myös "Ioaninan kompromissiksi" kutsuttu neuvoston päätös, tehty 1 päivänä tammikuuta 1995, määräenemmistöllä tehtävistä neuvoston päätöksistä 29 päivänä maaliskuuta 1994 tehdyn neuvoston päätöksen muuttamisesta.

jäsenvaltion kannalta poliittisesti arkaluonteisiin aloihin tai uusien politiikkojen käyttöönottoon liittyvät säännökset (308 artikla).

30. Yleisesti ajatellaan, että yksimielisyysääntö takaa kaikkien jäsenvaltioiden sitoutumisen neuvoston tekemiin päätöksiin. Toisaalta on totta, että määräenemmistö sääntö helpottaa käsittelyä: se, että jokainen neuvoston jäsen voi jäädä mahdollisessa äänestyksessä vähemmistöön, kannustaa valtuuskuntia etsimään kompromisseja. Tässä suhteessa säädöksen lopullinen antaminen yksimielisesti on harhaanjohtavaa sikäli, ettei se ehkä olisi onnistunut, ellei vähemmistöön jäämisen mahdollisuus olisi kannustanut joustavuuteen. Lisäksi määräenemmistö sääntö antaa komissiolle merkittävemmän aseman lainsäädäntöprosessissa, sillä komissio voi muuttaa ehdotustaan koko prosessin ajan, mutta neuvosto voi muuttaa sitä vain yksimielisesti.
31. Vaiheittaista siirtymistä yksimielisesti tehdyistä päätöksistä määräenemmistöpäätöksiin on melko laajasti pidetty tarpeellisena toimenpiteenä päätöksentekoprosessin tehokkuuden säilyttämiseksi laajentuneessa Euroopan unionissa. Siirtymistä yksimielisyydestä määräenemmistöön poliittisesti arkaluonteisilla aloilla on pyritty helpottamaan esittämällä yksimielisyyden ja määräenemmistön välimuotoa (vahvistettu määräenemmistö).

b) Euroopan parlamentti

32. Perustamissopimuksessa vahvistetussa yleissäännössä määrätään, että Euroopan parlamentti "tekee ratkaisunsa annettujen äänten ehdottomalla enemmistöllä", ellei perustamissopimuksessa muuta määrätä (EY-sopimuksen 198 artikla). Tämä sääntö – kuten neuvoston osalta EY-sopimuksen 205 artiklan 1 kohta – menee kaikkien muiden johdetun oikeuden säännösten (esim. toimielinten työjärjestysten) edelle. Toisin sanoen, jos jossakin perustamissopimuksen määräyksessä ei määrätä tietystä enemmistöstä, Euroopan parlamentin on tehtävä ratkaisunsa annettujen äänten ehdottomalla enemmistöllä. Tätä perussääntöä sovelletaan analogisesti SEU:n toiseen pilariin (28 artiklan 1 kohta) ja kolmanteen pilariin (41 artiklan 1 kohta).
33. EY:n perustamissopimuksen 192 artiklan mukaisesti Euroopan parlamentti osallistuu yhteisön säädösten antamiseen johtavaan käsittelyyn käyttämällä toimivaltuuksiaan

yhteispäätösmenettelyssä (EY-sopimuksen 251 artikla) ja yhteistoimintamenettelyissä (EY-sopimuksen 252 artikla) sekä antamalla puoltavia lausuntoja¹ tai neuvoa-antavia lausuntoja.

34. Lainsäädäntöasioiden osalta perustamissopimuksessa määrätään erikseen yleisestä järjestelmästä poikkeavista enemmistöistä seuraavissa tapauksissa:

- i) Säädös Euroopan parlamentin jäsenten valitsemisesta yhdenmukaista menettelyä noudattaen (Euroopan parlamentin jäsenten enemmistö: EY-sopimuksen 190 artiklan 4 kohta)
- ii) Yhteispäätösmenettelyssä (EY-sopimuksen 251 artikla) ja yhteistoimintamenettelyssä (EY-sopimuksen 252 artikla) Euroopan parlamentti tekee ratkaisunsa jäsentensä enemmistöllä silloin kun se
 - hylkää neuvoston yhteisen kannan
 - tekee ehdotuksia tarkistuksiksi neuvoston yhteiseen kantaan.

(Ks. myös sivulla 16 alaviite 4, jossa on esitetty talousarviomenettelyn yhteydessä sovellettavat enemmistöt.)

III TALOUSARVIOMENETTELY²

a) Menettely ja menojen luokittelu

35. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 272 artikla sisältää määräykset unionin talousarvion laadintamenettelystä. Nykyisellään tämä artikla (jota ei käytännöllisesti katsoen ole muutettu vuoden 1975 tarkistuksen jälkeen) vastaa kuitenkin enää vain osittain tosiasiallista talousarviomenettelyä, joka on muuttunut perusteellisesti toimielinten välisten lukuisten sopimusten myötä.

Näissä toimielinten välisissä sopimuksissa Euroopan parlamentti on suostunut toimivaltuuksiensa rajaamiseen hyväksymällä eräitä rajoituksia (luvat, enimmäismäärät, alaotsakkeiden enimmäismäärät) vastineeksi paremmalle yhteistyölle talousarviomenettelyssä. Kaksi ensimmäistä toimielinten välistä sopimusta tehtiin vuosina 1988 ja 1992 samaan aikaan kun yhteisön omien varojen enimmäismäärää korotettiin uusien yhteisön politiikkojen käynnistämiseksi. Berliinin Eurooppa-neuvoston päätösten tuloksena syntyneen vuoden 1999 toimielinten välisen sopimuksen johdosta omien varojen enimmäismäärää korotettiin.

¹ Ainoastaan yhdessä tapauksessa (SEU:n 7 artikla) Euroopan parlamentin on annettava puoltava lausunto kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä, jotka edustavat sen jäsenten enemmistöä.

² Carlos Carnero Gonzalez on laatinut esityksen unionin talousarviota koskevista kysymyksistä (asiak. CONV 38/02).

36. Parlamentti, neuvosto ja komissio ovat allekirjoittaneet vuoden 1988 jälkeen kolme toimielinten välistä sopimusta talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarviomenettelyn parantamisesta. Näihin kolmeen sopimukseen sisältyi monivuotiset rahoitusnäkymät, joissa vahvistettiin alakohtaiset menojen ylärajat, joita toimielimet sitoutuivat noudattamaan vuotuisessa talousarviomenettelyssä.
37. Viimeisin näistä sopimuksista, "Berliinin sopimus", on edelleen voimassa. Siinä vahvistetaan rahoitusnäkymät kaudeksi 2000–2006 ja lisäksi kodifioidaan useita menettelyjä ja sääntöjä, jotka olivat hajallaan eri sopimuksissa ja julistuksissa, jotka koskivat toimielinten välistä yhteistyötä, menojen luokitusta, varainhoitoa koskevien säännösten mainitsemista säädöksissä sekä vaatimusta oikeusperustasta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien menojen ja talousarviomääräysten perustelemiseksi.
38. Talousarviomenettelyn aluksi komissio esittelee alustavan talousarvioesityksen. Sen jälkeen sitä käsitellään kahteen otteeseen neuvostossa ja parlamentissa. Menettelyjen monimutkaisuus johtuu menojen luokittelusta pakollisiin menoihin (PM) ja muihin kuin pakollisiin menoihin (EPM).
39. Parlamentin päätöksentekovalta vaihtelee suuresti sen mukaan, kummasta talousarvion osasta on kysymys. Sillä on tietyissä rajoissa lopullinen päätöksentekovalta muiden kuin pakollisten menojen osalta, mutta pakollisten menojen kohdalla parlamentin valtuudet rajoittuvat lähes yksinomaan perustellun lausunnon antamiseen. Parlamentin päätöksentekovaltuuksien lisääntyminen talousarviomenettelyssä ei johdu niinkään menettelyjen muuttumisesta vaan siitä, että muiden kuin pakollisten menojen osuus talousarviosta on kasvanut (20 vuodessa muiden kuin pakollisten menojen osuus määrärahoista on kasvanut hädin tuskin 20 prosentista 50 prosenttiin; maatalousmenot muodostavat suurimman osan pakollisista menoista, joita koskevaan päätöksentekoon parlamentti ei osallistu).
40. Menojen luokitus on tärkeä kysymys, minkä vuoksi on syytä pohtia näiden kahden eri määrärahatyyppin välistä eroa. 272 artiklassa viitataan pakollisiin menoihin mainitsemalla "tästä sopimuksesta tai sen nojalla annetuista säädöksistä johtuvat pakolliset menot". Tämä merkitsisi sitä, että kyse on välttämättömistä menoista, joihin liittyvien varojen saamiseen kolmansilla osapuolilla on oikeus, olipa sitten kysymys esimerkiksi maanviljelijöistä, joille maksetaan takuuhinnat, tai kolmansista maista, joita sitovat unioniin kansainväliset sopimukset. Muut kuin pakolliset menot olisivat määrärahoja, jotka ovat poistettavissa ja joihin nähden budjettivallan käyttäjällä olisi laaja harkintavaltta.

41. Todellisuudessa tilanne on paljon epäselvempi ja menojen luokittelu eri kategorioihin on aina aiheuttanut kiistaa molempien budjettivallan käyttäjien kesken. On sitä paitsi olemassa hyvin kuvaavia tapauksia, joista tämän eron tekemisen vaikeus käy ilmi. Maatalouspolitiikka on kehittynyt ajan myötä ja siihen osoitetuilla määrärahoilla rahoitetaan toimia, joiden "pakollisuutta" on joskus vaikea nähdä (esimerkiksi kesannointitoimenpiteet tai suorat tuet). Sen sijaan virkamiesten palkkoja on aina pidetty muina kuin pakollisina menoina, vaikka niiden maksamiseen on tosiasiallinen lakisääteinen velvollisuus.
42. Vuoden 1999 toimielinten välisessä sopimuksessa määriteltiin uudelleen varsin samalla tavoin kuin perustamissopimuksessa sekä pakolliset menot että muut menot, jotka budjettivallan käyttäjän on merkittävä talousarvioon joko perussopimusten nojalla tehdyn oikeudellisen sitoumuksen tai niiden nojalla annettujen säädösten perusteella. Toimielinten välisen sopimuksen mukaan jo olemassa oleviin budjettikohtiin ei tehdä muutoksia. Uusien budjettikohtien sekä niiden budjettikohtien osalta, joiden oikeusperustaa on muutettu, siinä määrätään, että alustavaan talousarvioesitykseen sisältyy ehdotus menojen luokitukseksi. Jos tätä luokitusta ei hyväksytä, parlamentti ja neuvosto tarkastelevat kyseisen budjettikohdan luokitusta toimielinten välisen sopimuksen liitteen IV perusteella, jossa rahoitusnäköymien otsakkeet on luokiteltu.
43. Sen lisäksi, että parlamentilla on oikeus muuttaa talousarvioesitystä, se voi myös hylätä esityksen kokonaisuudessaan (se on tehnyt näin kolme kertaa) ja pyytää, että sille tehdään uusi esitys. Lisäksi nimenomaan Euroopan parlamentin puhemies päättää menettelyn todeten,

että talousarvio on lopullisesti hyväksytty ja että neuvoston kanssa on päästy sopimukseen.¹

b) Toimielinten välinen yhteistyö

44. Menettelyn kaikkein merkittävin seikka onkin molempien budjettivallan käyttäjien pyrkimys sopimukseen, kuten yhteisön tuomioistuin on useaan otteeseen korostanut.
45. Toimielinten välisessä sopimuksessa (6.5.1999) kodifioitiin 80-luvulta lähtien kehitetyt toimielinten väliset neuvottelujärjestelyt ja niiden käytöstä tehtiin järjestelmällistä. Niiden tarkoituksena on helpottaa molempien budjettivallan käyttäjien väliseen sopimukseen pääsemistä.
46. Toimielinten välisellä sopimuksella otetaan käyttöön neuvottelumenettely, joka käynnistyy vuosittain kolmikantakeskustelulla, jossa keskustellaan tulevan varainhoitovuoden talousarviota koskevista mahdollisista prioriteeteista. Tämä keskustelu käydään jo ennen kuin komissio hyväksyy alustavan talousarvioesityksen.
47. Järjestelmän perustana on juuri tämä kolmikantakeskus, johon kaikkien kolmen toimielimen valtuuskunnat osallistuvat siten, että valtuuskuntia johtaa neuvoston osalta budjettineuvoston puheenjohtaja, Euroopan parlamentin osalta budjettivaliokunnan puheenjohtaja ja komission osalta talousarviosta vastaava komission jäsen.

¹

Perustamissopimuksessa määrätään talousarviomenettelyn osalta, että parlamentilla:

- on oikeus tarkistaa talousarvioesitystä jäsentensä enemmistöllä (272 artiklan 4 kohdan toinen alakohta);
- se voi jäsentensä enemmistöllä ja kolmella viidesosalla annetuista äänistä muuttaa neuvoston sen tekemiin tarkistuksiin tekemiä muutoksia tai hylätä ne sekä vahvistaa talousarvion sen mukaisesti (272 artiklan 6 kohta);
- se voi, jos siihen on tärkeitä syitä, jäsentensä enemmistöllä ja kahdella kolmasosalla annetuista äänistä hylätä talousarvioesityksen ja pyytää, että sille annetaan uusi esitys (272 artiklan 8 kohta);
- se voi jäsentensä enemmistöllä ja kolmella viidesosalla annetuista äänistä yhdessä neuvoston kanssa vahvistaa muille kuin pakollisille menoille uuden enimmäismäärän, jolla menoja voidaan suhteessa kuluvan varainhoitovuoden samankaltaisiin menoihin korottaa (272 artiklan 9 kohdan viides alakohta);
- jollei talousarviota ole vielä käsitelty loppuun varainhoitovuoden alkuun mennessä, se voi jäsentensä enemmistöllä ja kolmella viidesosalla annetuista äänistä päättää toisin kuin neuvosto siitä muiden kuin pakollisten menojen osuudesta, joka ylittää yhden kahdestoistaosan edellisen varainhoitovuoden talousarvioon otetuista määrärahoista (273 artiklan kolmas kohta).

Talousarviomenettelyn yhteydessä käydään kolme tällaista kolmikantakeskustelua:

- kun neuvosto laatii talousarvioesityksensä, jonka jälkeen pidetään neuvottelukokous
- ennen esityksen ensimmäistä käsittelyä Euroopan parlamentissa (tämän kolmikantakeskustelun aikana toimielimet käyvät myös näkemysten vaihtoa kuluvan varainhoitovuoden talousarvion toteuttamisesta)
- kun valmistellaan toista neuvottelukokousta, parlamentin käsiteltävä esitystä ensimmäisen kerran; kyseinen kokous pidetään neuvoston toista käsittelyä edeltävänä päivänä.

48. Kuten jo todettiin, parlamentti päättää viime kädessä muista kuin pakollisista menoista, mikä ei kuitenkaan merkitse sitä, että se saisi merkitä talousarvioon minkä tahansa määrän. Sen on noudatettava "enimmäismäärää, jolla menoja voidaan korottaa" (EY-sopimuksen 272 artikla). Kyseessä on komission laskema tilastoihin perustuva ohjeellinen määrä.

Toimielinten välistä sovittelua ("kolmikantakeskustelu") koskevat menettelyt ovat toimineet melko hyvin. Neuvosto ja parlamentti ovat päässeet yhteisymmärrykseen talousarviosta aina siinä vaiheessa, kun kukin toimielin on saanut hyväksytyksi omien prioriteettiensa rahoituksen, lukuun ottamatta niitä huomattavia vaikeuksia, joita viime vuosina on esiintynyt tiettyjen kohteiden rahoituksessa (Kosovo, Serbia, Afganistan).

49. Enimmäismäärän vahvistaminen oli 80-luvulla jatkuva kiistanaihe parlamentin ja neuvoston välillä. Tilanne muuttui ratkaisevasti sen jälkeen, kun vuodesta 1988 alkaen alettiin hyväksyä monivuotiset rahoitusnäkymät. Vuonna 1988 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen ja sitä seuranneiden kahden muun vastaavan sopimuksen ansiosta yhteisön menoja on voitu huomattavasti kasvattaa tietyillä sektoreilla (kyse on nimenomaan rakennerahastoista – muut kuin pakolliset menot) samalla kun talousarvion kurinalaisuus muilla sektoreilla on voitu taata (maatalousmenot)¹.
50. Koska kaikkien kolmen toimielimen on rahoitusnäkemien puitteissa noudatettava vuotuisia enimmäismääriä kussakin menoja koskevassa otsakkeessa, kysymys korotusten määrästä on jäänyt taka-alalle. Korotusten enimmäismäärä on usein ylitetty vuoden 1988 jälkeen parlamentin ja neuvoston välisen nimenomaisen sopimuksen perusteella 272 artiklan 9 kohdan viidennen alakohdan mukaisesti.

¹ Maatalouden ohjelinja on toiminut tehokkaana jarruna 80-luvulla esiintyneelle maatalousmenojen liialliselle kasvulle. Huomattakoon, että kyse on pakollisista menoista eli siis menoista, joita korotuksen enimmäismäärä ei

c) **Lainsäädäntömenettely ja talousarviomenettely**

51. Vuoden 1999 toimielinten välinen sopimus (johon sisällytettiin aiempia määräyksiä) tai rajoituksia, joilla estetään talousarviomenettelyn käyttö lainsäädäntötarkoituksiin. Sen mukaan yhteisön toimintaa varten talousarvioon merkittyjen määrärahojen toteuttaminen edellyttää, että ensin annetaan perussäädös. "Perussäädös" on johdettuun oikeuteen kuuluva säädös, joka toimii oikeusperustana yhteisön toiminnalle ja sitä vastaavan, talousarvioon otetun menon toteuttamiselle. Sopimuksen mukaan säädöksen on oltava muodoltaan asetus, direktiivi tai päätös. Suositukset, lausunnot, päätöslauselmat ja julkilausumat eivät voi olla perussäädöksiä.
52. Tähän sääntöön on kuitenkin muutamia poikkeuksia: koeluontoisiin pilottihankkeisiin liittyvät määrärahat, tulevien yhteisön toimien valmistelutoimiin liittyvät määrärahat, määrärahat, jotka liittyvät satunnaisiin tai jopa pysyviin toimiin, jotka komissio toteuttaa niiden tehtävien nojalla, jotka perustuvat sille institutionaalisella tasolla annettuihin etuoikeuksiin (niistä yksityiskohtainen luettelo sopimuksen liitteessä); ja kunkin toimielimen toimintaan liittyvät määrärahat.
53. Talousarviomenettelyn ja lainsäädäntömenettelyn väliseen suhteeseen liittyy myös se, että talousarvion laadinnassa on otettava huomioon tietyissä säädöksissä vahvistettavat rahoitusta koskevat määrät.
54. Tähän ongelmaan oli etsitty ratkaisua ensimmäisen kerran Maastrichtin sopimuksessa lisäämällä 270 artikla: "Talousarviota koskevan kurinalaisuuden turvaamiseksi komissio ei tee ehdotusta sellaiseksi yhteisön säädökseksi, ei tee sellaisia muutoksia ehdotuksiinsa eikä toteuta sellaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei se vakuuta, että ehdotus tai toimenpide voidaan rahoittaa niillä yhteisön omilla varoilla, jotka ovat käytettävissä neuvoston 269 artiklan nojalla vahvistamien säännösten perusteella."
55. Vuoden 1999 toimielinten sopimuksessa (johon on jälleen sisällytetty aiempia määräyksiä) käsitellään näiden kahden menettelyn välisiä päällekkäisyyksiä reaktiona pyrkimykseen vahvistaa säädöksissä rahoituspuitteet siten, että siinä tehdään ero yhteispäätösmenettelyllä hyväksyttyjen säädösten ja muiden säädösten välillä.
56. Yhteispäätösmenettelyllä hyväksyttyihin, monivuotisia ohjelmia koskeviin säädöksiin sisältyy säännös, jonka mukaan lainsäätäjä vahvistaa ohjelman rahoituspuitteet sen koko keston ajaksi.

koske.

Tämä "tarpeelliseksi katsottu määrä" toimii budjettivallan käyttäjälle ensisijaisena ohjeena

vuotuisessa talousarviomenettelyssä. Toimielimet sitoutuvat olemaan poikkeamatta tästä määrästä, paitsi tilanteen muuttuessa, jolloin se on erikseen perusteltava.

57. Tämä säännös ei koske niitä säädöksiä, joihin ei sovelleta yhteispäätösmenettelyä. Rahoitusohjeet olisivat vain ohjeellisia eivätkä vaikuttaisi budjettivallan käyttäjän toimivaltuuksiin.

IV POHDITTAVAA

58. Edellä kuvatut lainsäädäntömenettelyt ja talousarviomenettely ovat monimutkaisia. Täysistunnoissa käydyissä keskusteluissa on voimakkaasti esitetty sitä, että päätöksentekoprosesseja olisi yksinkertaistettava ja selkeytettävä. Voitaisiin tarkastella muun muassa seuraavia kysymyksiä:

a) Lainsäädäntömenettelyjen osalta:

- i) Voitaisiin tarkastella sitä, miten perustamissopimuksessa määrättyjen lainsäädäntömenettelyjen määrää voitaisiin vähentää.
Esimerkiksi voitaisiin tarkastella mahdollisuutta ulottaa yhteispäätös- menettely koskemaan säädöksiä, jotka hyväksytään määräenemmistöllä (tämä voisi korvata myös yhteistyömenettelyn).
- ii) Voitaisiin tarkastella mahdollisuutta yksinkertaistaa tiettyjä menettelyjä.
Esimerkiksi miten yhteispäätösmenettelyä voitaisiin parantaa ja keventää, etenkin sovittelukomitean toiminnan osalta.
- iii) Voitaisiin tarkastella sitä, onko tiettyjen lainsäädäntömenettelyjä kuvaavien perustamissopimusten määräysten sanamuotoa mahdollista yksinkertaistaa.

b) Talousarviomenettelyn osalta:

- i) Voitaisiin tarkastella sitä, olisiko perustamissopimusta muutettava nykyistä käytäntöä vastaavaksi, mainitsemalla esimerkiksi vuoden 1999 toimielinten sopimuksessa kodifioidut toimielinten väliset neuvottelumenettelyt.

- ii) Voitaisiin pohtia sitä, olisiko pakollisten ja muiden kuin pakollisten menojen välinen ero poistettava. Jos tämä ero haluttaisiin poistaa, olisi pohdittava, mitä menettelyä menoihin sovellettaisiin sen jälkeen.
- iii) Voitaisiin tarkastella mahdollisuutta menettelyjen yksinkertaistamiseen siten, että talousarviomenettely korvattaisiin yhteispäätösmenettelyllä.
Tältä osin voitaisiin tarkastella sitä, voitaisiinko ottaa vaikutteita USA:ssa noudatettavasta talousarviomenettelystä, jotta saataisiin unionin talousarvion hyväksymiseen johtava poliittinen päätöksenteko yksinkertaisemmaksi ja avoimemmaksi.

59. Lainsäädäntöprosessin yksinkertaistaminen ja sen tuloksena syntyvien oikeudellisten välineiden yksinkertaistaminen liittyvät läheisesti toisiinsa. Tästä syystä asiakirjan CONV 162/02 "Oikeudelliset välineet – nykyinen järjestelmä" viimeisessä osassa esitettyjä kysymyksiä olisi tarkasteltava samaan aikaan ja samassa työryhmässä kuin edellä esitettyjä. Näitä kysymyksiä kehitellään edelleen, täydennetään tai korvataan uusilla tämän asiakirjan seuraavassa versiossa, jossa esitellään 12.-13.9. pidettävässä valmistelukunnan täysistunnossa esitettyjä näkökantoja.

EY-sopimuksen mukaisten menettelyjen luokittelu, jossa on otettu huomioon neuvoston äänestyskäytäntö, EP:n osallistuminen sekä toimielinten tai muiden elinten kuuleminen¹

- Qualified majority with codecision (*e.g. Article 12*)
- Qualified majority with codecision and consultation of the Court of Auditors (*e.g. Article 280(4)*)
- Qualified majority with codecision and consultation of the Economic and Social Committee (*e.g. second paragraph of Article 172*)
- Qualified majority with codecision and consultation of the Economic and Social Committee and of the Committee of the Regions (*e.g. Article 175(1)*)
- Qualified majority with cooperation (*e.g. Article 99(5)*)
- Qualified majority with cooperation and consultation of the ECB (*e.g. Article 106*)
- Qualified majority with assent of the Parliament (*e.g. Article 107(5)*)
- Qualified majority with opinion of the Parliament (*e.g. Article 37(2)*)
- Qualified majority with opinion of the Parliament and consultation of the Economic and Social Committee (*e.g. first paragraph of Article 172*)
- Qualified majority with opinion of the Parliament and consultation of the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Employment Committee (*e.g. Article 128 (2)*)
- Qualified majority without participation by the Parliament (*e.g. Article 26*)
- Qualified majority without participation by the Parliament, with consultation of the ECB (*e.g. Article 59*)
- Qualified majority without participation by the Parliament, with consultation of the ECB and of the Economic and Financial Committee (*e.g. Article 114(3)*)
- Qualified majority without participation by the Parliament, with consultation of the Economic and Social Committee (*e.g. Article 75*)
- Unanimity with codecision (*e.g. Article 42*)
- Unanimity with codecision and consultation of the Committee of the Regions (*e.g. Article 151(5), first indent*)
- Unanimity with assent of the Parliament (*e.g. Article 300(3)*)

¹ Some special procedures (e.g. adoption of the budget, discharge, some appointments) are not included in this list.

- Unanimity with assent of the Parliament (by a qualified majority) on a proposal from the Parliament (*e.g. Article 190(4)*)
 - Unanimity with assent of the Parliament and consultation of the ECB (*e.g. Article 105(6)*)
 - Unanimity with assent of the Parliament and consultation of the Economic and Social Committee and of the Committee of the Regions (*e.g. Article 161*)
 - Unanimity with opinion of the Parliament (*e.g. Article 19(1)*)
 - Unanimity with opinion of the Parliament and consultation of the Court of Auditors (*e.g. Article 279*)
 - Unanimity with opinion of the Parliament and consultation of the ECB (*e.g. Article 111(1)*)
 - Unanimity with opinion of the Parliament and consultation of the Economic and Social Committee (*e.g. Article 157(3)*)
 - Unanimity with opinion of the Parliament and consultation of the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (*e.g. Article 175(2)*)
 - Unanimity without participation by the Parliament (*e.g. Article 88(2)*)
 - Unanimity without participation by the Parliament and with consultation of the ECB (*e.g. Article 123(5)*)
 - Unanimity without participation by the Parliament and with consultation of the Economic and Social Committee (*e.g. Article 144*)
-

EY-SOPIMUKSEN MUKAISET PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELYT
OIKEUSPERUSTAN MUKAAN JAOTELTUINA¹

Neuvoston määräenemmistöpäätös yhteispäätösmenettelyssä

- Rules prohibiting any discrimination on grounds of nationality. Article 12.
- Freedom of movement for workers. Article 40.
- Right of establishment. Article 44.
- Coordination of provisions laid down by law, regulation or administrative action providing for special treatment of nationals of other Member States in exercising the right of establishment. Article 46(2).
- Right of establishment for activities as self-employed persons. End of Article 47(2).
- Services. Article 55.
- Common rules applicable to international transport to or from the territory of a Member State or passing across the territory of one or more Member States; conditions under which non-resident carriers may operate transport services within a Member State; measures to improve transport safety. Article 71(1).
- Extension of the rules of procedure laid down in Article 71(1) to include sea and air transport. Article 80(2).
- Harmonisation measures relating to the internal market. Article 95(1).
- Employment incentive measures. Article 129 (New).
- Customs cooperation. Article 135 (New).
- Working environment and conditions; workers' health and safety, information and consultation of workers; integration of excluded persons; equal opportunities and treatment; measure designed to encourage cooperation in order to combat social exclusion. Article 137(1) and (2).
- Social policy (equal opportunities, treatment and pay). Article 141.
- Implementation of decisions relating to the European Social Fund. Article 148.
- Education. Article 149(4) (excluding recommendations).
- Vocational training (measures to contribute to the achievement of the objectives of Article 150). Article 150(4).
- Public health (minimum conditions for the quality and safety of organs, measures in the veterinary and phytosanitary fields which have as their direct objective the protection of public health). Article 152(4)(a) and (b).
- Incentive measures designed to protect and improve human health. Article 152(4)(c).
- Consumer protection. Article 153(4).
- Trans-European networks, guidelines. Article 156, first paragraph.
- Other measures concerning trans-European networks. Article 156.
- Implementing decisions relating to the ERDF. Article 162.
- Research framework programme. Article 166.
- Adoption of the measures referred to in Articles 167, 168 and 169 – research. Article 172.
- Environment (Community action in order to achieve the objectives referred to in Article 174). Article 175(1).

¹ The amendments made by the Treaty of Nice are indicated in bold italics.

- Action programme in other areas of the environment. Article 175(3).
- Development cooperation. Article 179.
- ***Regulations governing political parties at European level and the rules regarding their financing. Article 191***.
- General principles on transparency. Article 255(2) (New).
- Fight against fraud affecting the financial interests of the Community. Article 280(4).
- Statistics. Article 285(1).
- Establishment of an independent supervisory body for data protection. Article 286(2).

Neuvoston määränemmistöpäätös, johon liittyy vain kuuleminen

- Authorisation to launch closer cooperation activities. Article 11(2).
- Common agricultural policy. Article 37(3).
- Liberalisation of services. Article 52(1).
- Establishing the list of third countries required to issue a visa, and those which are exempt from that requirement, and the establishment of a uniform format for visas. Article 67(3).
- Adoption of regulations on competition. Article 83.
- Adoption of regulations on State aid. Article 89.
- Provisions for the implementation of the Protocol on the excessive deficit procedure. Article 104(14), last subparagraph.
- Amendment of certain provisions of the Protocol on the Statute of the ESCB and the ECB. Article 107(6).
- Limits and the conditions under which the ECB may impose fines. Article 110(3).
- Decision on entering the third stage of EMU. Article 121(3) and (4) in addition to the EMI report after evaluation by the Council.
- Decision on the entry of a State outside the single currency. Article 122(2).
- Drawing up guidelines which the Member States shall take into account in their employment policies, on the basis of the conclusions of the European Council. Article 128(2).
- Specific research programmes. Article 166(4).
- Research, setting up of joint undertakings. Article 172(1).
- ***Economic, financial and technical cooperation with third countries. Article 181a***.
- Establishing the Staff Regulations of Officials of the European Communities and the Conditions of Employment of other servants of the Communities. Article 283.
- Adoption of measures in favour of the outermost regions. Article 299(2).
- Signing, provisional application and suspension of international agreements. Article 300(2), first subparagraph.
- Adoption of provisions on the Statute of the ESCB. Article 42 of the Protocol on the Statute of the ESCB and of the ECB.

Neuvoston määränemmistöpäätös yhteistoimintamenettelyssä

- Multilateral surveillance. Article 99(5).
- Application of the prohibition on privileged access. Article 102(2).
- Application of the prohibition on assuming commitments or granting overdraft facilities. Article 103(2).
- Measures to harmonise the denominations and technical specifications of coins. Article 106(2).

Neuvoston määräenemmistöpäätös hyväksyntämenettelyssä

- Amendment of the Protocol on the Statute of the ESCB and of the ECB on a recommendation from the ECB. Article 107(5).

Neuvoston määräenemmistöpäätös ilman EP:n osallistumista

- Fixing of Common Customs Tariff duties. Article 26.
- Exclusion in a Member State of certain activities from the scope of the provisions on the right of establishment. Article 45, second paragraph.
- Extension of the provisions on the supplying of services to include nationals of a third country established in the Community. Article 49, second paragraph.
- Adoption of other measures on the movement of capital to or from third countries. Article 57(2), first part.
- Adoption of strictly necessary safeguard measures where, in exceptional circumstances, movements of capital to or from third countries cause serious difficulties for the EMU. Article 59.
- Adoption of urgent measures on the movement of capital and on payments. Article 60(1).
- Decision on the amendment or abolition of unilateral measures taken by a Member State against a third country with regard to capital movements and payments. Article 60(2), second subparagraph.
- Adoption of provisional measures with regard to law and order and internal security for the benefit of certain States. Article 64(2).
- Abolition of discrimination in the transport sector. Article 75(3).
- Appropriate provisions concerning sea and air transport. Article 80(2).
- Approval of measures concerning charges other than turnover taxes, excise duties and other forms of indirect taxation. Article 92.
- Adoption of directives to eliminate distortion within the common market. Article 96, second subparagraph.
- Council recommendation regarding broad economic policy guidelines. Article 99(2).
- Severe economic difficulties in a Member State caused by natural disasters. Article 100(2), end.
- Decision on whether an excessive deficit exists. Article 104(6).
- Decision concerning the adjustment or abandonment of the ECU central rates. Article 111(1), end.
- Exchange rate policy. Article 111(2).
- Arrangements for the negotiation and the conclusion of international agreements on the monetary or foreign exchange regime. Article 111(3).
- Decision on the position of the Community at international level regarding the EMU. Article 111(4), first sentence.
- Composition of the Economic and Financial Committee. Article 114(3).
- Grant and revocation of mutual assistance where a Member State is in difficulties or is seriously threatened with difficulties as regards its balance of payments. Article 119(2) and (3).
- Adjustment, suspension or abolition of protective measures. Article 120(3).
- Decision on whether a Member State shall have a derogation for the purpose of excluding it from rights and obligations within the ESCB. Article 122(1).
- Recommendations on employment. Article 128(4).

- Adoption of measures to harmonise the systems for granting aid in the field of commercial policy. Article 132(1).
- Commercial policy. Article 133(4).
- Application of other agreements between management and labour. Article 139 (2).
- Recommendations in the field of education. Article 149(4), second indent.
- Recommendations in the field of public health. Article 152(4), end.
- Determination of the salaries, allowances and pensions of Members of the Commission and of the Court of Justice. Article 210.
- Determination of the conditions of employment, salaries, allowances and pensions of the Members of the Court of Auditors. Article 247(8).
- Determination of the allowances of members of the ESC. Article 258, final subparagraph.
- Establishment of the draft budget. Article 272 (3).
- Authorisation of expenditure in excess of the provisional one-twelfth. Article 273, second subparagraph.
- Conclusion of agreements between the Community and one or more States or international organisations. Article 301.
- Decision on the type of sanctions to be imposed on a Member State that has breached the principles of Article 6(1) of the Treaty on European Union. Article 309 (2) .
- Decision to vary or revoke sanctions imposed on a Member State that has breached the principles of Article 6(1) of the Treaty on European Union. Article 309 (3)
- Procedures for integrating the Schengen Secretariat into the General Secretariat of the Council Article 7 of the Protocol integrating the Schengen acquis.
- Amendment or revocation, at the request of a Member State, of decisions taken by the Commission on imports into the European Community of petroleum products refined in the Netherlands Antilles. Article 3(3) of the Protocol on petroleum products refined in the Netherlands Antilles.

Neuvoston yksimielinen päätös yhteispäätösmenettelyssä

- Provisions with a view to facilitating the exercise of the rights of citizens to move and reside freely within the territory of the Member States. Article 18(2) (QMV).
- Internal market (social security measures for Community migrant workers). Article 42.
- Coordination of the provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the taking-up and pursuit of activities as self-employed persons. Coordination of the existing principles laid down by law governing the professions with respect to training and conditions of access for natural persons. Article 47.
- Culture. Article 151 (except for recommendations) .

Neuvoston yksimielinen päätös hyväksyntämenettelyssä

- Specific tasks of the ECB. Article 105(6).
- Amendment of the Statute of the ESCB and of the ECB. Article 107(5).
- Structural Funds and Cohesion Fund. Article 161 (QMV from 2007 or adoption of the financial perspective).
- Elections in accordance with a uniform procedure. Article 190(4).
- Association Agreements (provided for in Article 310) and other agreements establishing a specific institutional framework, having important budgetary implications and entailing amendment of an act adopted under the codecision procedure. Article 300(3), second subparagraph.
- ***Special procedure: Nomination and appointment of the President of the Commission and its***

members. Article 214 (QMV)

Neuvoston yksimielinen päätös, johon liittyy vain kuuleminen

- Adoption of appropriate measures to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation. Article 13 (Codecision + QMV for paragraph 2).
- Citizenship: right to vote and to stand as a candidate. Article 19(1)
- Extension of rights linked to citizenship, ratification by Member States. Article 22.
- Measures to establish an area of freedom, security and justice (during a transitional period of 5 years). Article 67(1) (codecision + QMV for Article 65 except family law) (subsequent transition to QMV + codecision for Articles 63, 62(3) and 62(2)(a) (QMV + consultation of the EP for Article 66).
- Provisions concerning the principles of the regulatory system for transport application of which would be liable to have a serious effect on the standard of living and on employment. Article 71(2).
- Harmonisation of indirect taxation. Article 93.
- Harmonisation of laws. Article 94.
- Exchange-rate system for the ECU in relation to non-Community currencies. Article 111(1), first sentence.
- Decision concerning the external representation of EMU. Article 111(4), end (QMV).
- Commercial policy: extension to agreements on services and intellectual property. Article 133(5) (QMV).
- Measures in the field of social security, of social protection of workers where their employment contract is terminated, representation and collective defence of the interests of workers and employers, conditions of employment for third-country nationals in possession of a residence permit and financial contributions for promotion of employment and job-creation. Article 137(3). (Parts of the Article will go over to QMV + codecision following a unanimous Council decision)
- Industry. Article 157(3).
- Measures to achieve economic and social cohesion. Article 159 (QMV + codecision).
- Provisions of a fiscal nature, measures concerning town and country planning and land use, measures affecting energy supplies and biodiversification. Article 175(2).
- Determination of classes of action or proceeding brought before the Court of First Instance, the composition of this Court and the necessary adjustments and additional provisions for the Statute of the Court of Justice. Article 225(2).
- Amendment of the Statute of the Court of Justice. Article 245, second subparagraph.
- Appointment of members of the Court of Auditors. Article 247(3) (QMV).
- Decision on own resources. Article 269.
- Adoption of the financial regulations. Article 279 (QMV).
- Signing, provisional application and suspension of application of agreements concluded by the Council in fields for which unanimity is required for the adoption of internal rules and for association agreements. Article 300(2), end of first subparagraph.
- Adoption of measures necessary to attain the Community's objectives. Article 308.
- Common definition of origin for petroleum products from third countries and associated countries. Article 6 of the Protocol on petroleum products refined in the Netherlands Antilles.
- Adoption of appropriate provisions to lay down the details of the convergence criteria referred to in Article 121 of the EC Treaty. Article 6 of Protocol on the convergence criteria.

Neuvoston yksimielinen päätös ilman EP:n osallistumista

- Adoption of measures on the movement of capital to or from third countries which constitute a step back in Community law as regards liberalisation. End of Article 57(2).
 - Decisions on the compatibility with the common market of State aid having regard to competition. Article 88(2).
 - Measures appropriate to the economic situation. Article 100(1) (QMV).
 - Grant of Community financial assistance to a State in severe difficulties. Article 100(2) (QMV).
 - Adoption of conversion rates irrevocably fixed between national currencies and between those currencies and the ECU and other measures necessary for the rapid introduction of the ECU as the single currency. Article 123(4) (QMV).
 - Abrogation of a derogation granted to a State outside the single currency and other measures necessary to that end. Article 123(5).
 - Application of agreements concluded between the social partners in the fields covered by Article 137(3). Article 139(2).
 - Assigning to the Commission tasks in connection with the implementation of common measures, particularly as regards social security for the migrant workers. Article 144.
 - Recommendations in the field of culture. Article 151(5), second indent.
 - Adoption of provisions as regards the detailed rules and the procedure for the association of the overseas countries and territories with the Community. Article 187.
 - Appointment of the Secretary-General (High Representative for the CFSP) and the Deputy Secretary-General of the Council. Article 207(2) (QMV).
 - Alteration of the number of Members of the Commission. (Article 213(1), second subparagraph)
 - Decision not to replace a Commissioner following resignation or compulsory resignation. Article 215, second paragraph (QMV).
 - Increase in the number of Court of Justice Judges. Article 221, fourth paragraph.
 - Increase in the number of Advocates-General. Article 222, third paragraph.
 - ***Approval of the Rules of Procedure of the Court. Article 223 (QMV).***
 - Approval of the rules of Procedure of the Court of First Instance. Article 225(4) (QMV Article 224).
 - Approval of the Rules of Procedure of the Court of Justice. Article 245, third paragraph.
 - Appointment of the members of the Economic and Social Committee and determination of their allowances. Article 258, second paragraph (QMV).
 - Appointment of the members of the Committee of the Regions and their alternates. Article 263, third paragraph (QMV).
 - Establishment of the rules governing the languages of the institutions of the Community. Article 290.
 - Amendments to the list of products covered by the provisions connected to the production of or trade in arms, munitions and war material. Article 296(2).
 - Measures necessary for the implementation of the Schengen *acquis*. Article 2(1), second subparagraph of the Protocol integrating the Schengen acquis.
 - Determination of the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the Schengen *acquis*. Article 2(1), end of second subparagraph, of the Protocol integrating the Schengen acquis.
 - Conclusion of a separate Agreement with Iceland and Norway for the establishment of rights and obligations between Ireland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on the one hand, and Iceland and Norway on the other, in domains of the Schengen *acquis* which apply to these States. Article 6, second paragraph, of the Protocol integrating the Schengen acquis.
-