

CONV 230/02

CONTRIB 79

SAATE

Lähettiläjä:	Sihteeristö
Vastaanottaja:	Valmistelukunta
Asia:	Valmistelukunnan jäsenten Michel Barnierin ja António Vitorinon esitys: "Komission aloiteoikeus"

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

Komission aloiteoikeutta koskeva Michel Barnier'n ja Antonio Vitorinon kannanotto Eurooppa-valmistelukunnalle

KOMISSIO ALOITEOIKEUS

Valmistelukunnan jäsenet ovat useaan otteeseen pyytäneet meiltä selontekoa komission aloiteoikeudesta. Tämän vuoksi olemme katsoneet tarpeelliseksi toimittaa valmistelukunnalle tietopuolisen kannanoton aiheesta.

I Komission aloiteoikeuden historia

Komission aloiteoikeus juontaa juurensa Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisistä kahdenvälisistä neuvottelukontakteista, joissa Jean Monnet oli osallisena. Hän sai näiden kontaktien pohjalta ajatuksen, että kaikkien maiden yleisen edun määrittäminen ja yleistä etua palvelevien ratkaisujen ehdottaminen uskottaisiin hallitusten nimeämälle mutta silti niistä riippumattomalle elimelle. Yhteisön järjestelmään sovellettuna tämä tarkoitti sitä, että komissiolle annettiin lähes yksinomainen toimivalta määrittää yhteisön yleinen etu ja saattaa lainsäädäntöehdotukset neuvoston ja sittemmin (Maastrichtin sopimuksesta lähtien) yhteislainsäätäjän käsiteltäväksi.

II Komission aloiteoikeuden ulottuvuus

Rooman sopimuksessa annettiin komissiolle lähes yksinomainen toimivalta esittää lainsäädäntöaloitteita. Sittemmin tehtyjen perustamissopimusten tarkistusten myötä komissio on nyt käytännössä katsoen monopoliasemassa lainsäädäntöaloitteiden esittämisessä lähes kaikilla yhteisön toimivaltaan kuuluvilla alueilla (ns. ensimmäinen pilari). Ne harvat tapaukset, joissa komission aloiteoikeus ei ole yksinomainen, koskevat EY:n perustamissopimuksen IV osastoa, jossa komissiolle on annettu jaettu toimivalta jäsenvaltioiden kanssa siirtymäkauden ajaksi, sekä tiettyjä perustamissopimuksen erityismääräyksiä, kuten esimerkiksi Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) muuttamista taikka toimenpiteitä sellaista jäsenvaltiota vastaan, joka rikkoo vakavasti yhteisön perusperiaatteita.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla (toinen pilari) sekä poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevissa kysymyksissä (kolmas pilari) komissiolla on jaettu aloiteoikeus yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

III Aloiteoikeuden poliittinen ulottuvuus

Komissiolle annettiin yksinomainen aloiteoikeus siitä syystä, että yhteisön etu ei välttämättä muodostu jäsenvaltioiden kansallisten etujen yhteissummasta¹. Neuvosto voi toki yksimielisesti päättäessään tulkita yhteisön etua toisin kuin komissio ehdotuksessaan, mutta sen on tällöinkin otettava huomioon, että se ei voi edes yksimielisellä päätöksellä muuttaa komission ehdotuksen olennaista sisältöä.

Komission aloiteoikeus antaa päätösmenettelyssä vähemmistöön jääneille jäsenvaltioille takeen siitä, että neuvosto ei voi panna enemmistöpäätöstä täytäntöön ilman komission suostumusta.

Aloiteoikeudella on myös poliittinen ulottuvuus, sillä komissio voi tehdä todellisia valintoja määritellessään lainsäädäntöehdotuksen sisällön. Konkreettisesti tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi sähköisen kaupankäynnin alalla komissio voi valita, ehdottaako se kuluttajan asuinmaan lainsäädännön vai palveluntarjoajan alkuperämaan lainsäädännön soveltamista (sanotun kuitenkin rajoittamatta tuomioistuinten toimivallasta annetun Brysselin yleissopimuksen soveltamista). Tällä valinnalla on tärkeä poliittinen vaikutus. Yksinomaisesta aloiteoikeudesta seuraa, että komissio on vastuussa siitä, että lainsäädäntöehdotukset todella kuvastavat yhteisön etua.

Sitä vastoin niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltioilla ja komissiolla on jaettu aloiteoikeus (ks. esim. EU:sta tehdyn sopimuksen VI osasto), jäsenvaltioilla on taipumus esittää ehdotuksia, jotka heijastelevat niiden kansallisia intressejä. Näissä tapauksissa yhteisön edun ajaminen, johon komission ehdotuksella periaatteessa tähdätään, ei toteudu. Tällöin myöskään vähemmistöön jääneillä jäsenvaltioilla ei anneta komission suostumuksesta syntyvää suojaa. Suoja on olemassa vain, jos päätös on tehtävä yksimielisesti.

¹ Esimerkkejä: Jäsenvaltioiden vuosittaisten kalastuskiintiöiden korottaminen saattaa olla kaikkien jäsenvaltioiden kansallisten intressien mukaista, kun taas yhteisön yleinen intressi saattaa pikemminkin puoltaa kiintiöiden pienentämistä ja kalavarjojen säilyttämistä tulevaisuuden varalle. Tullittomuuden ja veropoikkeusten lisääminen saattaa olla jäsenvaltioiden kansallisten intressien mukaista, kun taas yhteisö kokonaisuutena saattaa pikemminkin tähdätä näiden poikkeusten vähentämiseen tai jopa poistamiseen.

IV Lainsäädäntöpaineesta selviytyminen

Vaikka komissiolla on oikeudellinen aloitemonopoli, se ei kuitenkaan käytännössä ole monopoliasemassa. Tosiasiassa komissio käyttää yksinomaista aloiteoikeuttaan vain noin 5–10 prosentissa lainsäädäntöaloitteita.

Muissa tapauksissa komissio ainoastaan muuttaa säädöksen muotoon yhteisölle kansainvälisoikeudellisesti kuuluvat velvoitteet, ehdottaa perustamissopimukseen tai johdettuun oikeuteen perustuvia säädöksiä ja laatii lainsäädäntöehdotuksia neuvoston, Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden tai muiden asianomaisten tahojen (esim. taloudellisten toimijoiden, ammatillisten järjestöjen ja hallituksista riippumattomien järjestöjen) pyynnöstä¹.

Neuvosto ja Euroopan parlamentti voivat EY:n perustamissopimuksen 192 ja 208 artiklan mukaisesti pyytää komissiota tekemään niille lainsäädäntöehdotuksia tietyistä asioista. Lisäksi neuvosto ja Euroopan parlamentti voivat toisinaan vedota jonkun tietyn lainsäädäntövälineen säädöksiin ja kehottaa komissiota esittämään, joko määräajassa tai ilman määräaikaa, uuden lainsäädäntöehdotuksen.

Tämä komissioon kohdistuva paine ehdottaa uusia säädöksiä ei tietenkään poista vähennä komission poliittista vastuuta eikä sen ehdottamien säädösten poliittista vaikutusta. Komissioon kohdistuva lainsäädäntöpaine ei myöskään tarkoita sitä, että komissio voisi ehdotuksia esittäessään vapautua vastuustaan valvoa EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan sekä Amsterdamin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan mukaisen toissijaisuusperiaatteen toteutumista.

V Aloiteoikeuden suunnitelmallinen käyttö

Komissio panostaa nykyään huomattavasti lainsäädäntöaloitteiden suunnitteluun (erityisesti vuosittaisessa toimintastrategiassaan ja työohjelmassaan). Lisäksi komissio on esittänyt säädöskäytännön parantamista koskevan ehdotuspaketin, jonka avulla se pyrkii parantamaan lainsäädännön laatua sekä helpottamaan aloiteoikeutensa käyttämistä.

Euroopan parlamentti pitää tärkeänä sille annettua mahdollisuutta lausua kantansa komission lainsäädäntöohjelmasta ja siten vaikuttaa konkreettisesti komission aloiteoikeuden käyttämiseen. Neuvosto puolestaan on ilmoittanut olevansa valmis osallistumaan lainsäädännön prioriteettien määrittämiseen. Sevillassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto sopi juuri tietyistä toimista, joiden avulla pyritään parantamaan neuvoston toimintojen suunnittelua (esimerkkinä mainittakoon

¹ Ks. liitteenä olevat tilastot komissioon kohdistuneesta lainsäädäntöpaineesta vuonna 1998.

erityisesti monivuotisen strategisen ohjelman hyväksyminen). Sen lisäksi, että Euroopan parlamentti ja neuvosto osallistuvat lainsäädännön prioriteettien määrittämiseen, niillä on myös aina mahdollisuus pyytää komissiota esittämään EY:n perustamissopimuksen 192 ja 208 mukaisia erityisiä lainsäädäntöaloitteita.

VI Aloiteoikeus ja toissijaisuusperiaate

Perustamissopimuksessa asetetaan tietynlainen kynnys kaikille niille yhteisön toimille, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan. Yhteisön, eli siis komission, on ehdotusta esittäessään perusteltava, miksi ehdotettua tointa ei voida riittävällä tavalla toteuttaa kansallisella tasolla ja miksi se voidaan toteuttaa paremmin koko yhteisön tasolla. Ei kuitenkaan ole olemassa mitään oikeudellista valvontamekanismia, jonka avulla voitaisiin jo etukäteen todeta, että jokin tietty lainsäädäntötoimi on toissijaisuusperiaatteen vastainen. Näin siksi, että jäsenvaltiot ottavat kantaa toissijaisuusperiaatteen noudattamiseen vasta tarkastellessaan komission ehdotuksen sisältöä, eivät ennen tätä tarkastelua. Tästä seuraa, että komission ehdotuksen sisältöä vastustavat jäsenvaltiot vetoavat usein juuri toissijaisuusperiaatteen rikkomiseen.

Ottamatta lukuun tapauksia, joissa jäsenvaltioiden erityisintressit ovat ristiriidassa keskenään ja joissa komission ehdotuksesta ja sen tarpeellisuudesta ollaan eri mieltä, jäsenvaltiot kuitenkin usein hyväksyvät komission ehdotuksia kysymyksistä, jotka ovat niiden mielestä toissijaisuusperiaatteen vastaisia. Tällöin kyseiset jäsenvaltiot voivat pyytää komissiota esittämään aloitteita joistakin toisista kysymyksistä, jotka puolestaan voivat olla toissijaisuusperiaatteen vastaisia joidenkin toisten jäsenvaltioiden mielestä. Komissioon kohdistuuakin huomattava epäsuora lainsäädäntöpaine, koska jäsenvaltiot voivat hyväksyä komission lainsäädäntöehdotuksia vähemmän tärkeillä tai jopa toissijaisuusperiaatteen vastaisilla aloilla sillä ehdolla, että komissio tekee samankaltaisia ehdotuksia muilla aloilla, joita jäsenvaltiot pitävät ensisijaisina. Lisäksi jäsenvaltiot saavat komission ehdottamaan toisinaan lainsäädäntöä tavaroiden vapaan liikkuvuuden takaamiseksi sisämarkkinoilla, vaikka jälkikäteen tarkasteltuna säännöksiä pidettäisiinkin tarpeettoman ohjailevina.

VII Päätelmät

- a) Tosiasiassa komissio esittää lainsäädäntöaloitteita yhdessä muiden toimielinten ja jopa jäsenvaltioiden ja muiden asianomaisten toimijoiden kesken. Komissio käyttää aloiteoikeuttaan autonomisesti vain erittäin pienessä osassa lainsäädäntöaloitteita.
- b) Komissiolle lähes yksinomaisesti annetun aloiteoikeuden merkitys on ennen kaikkea poliittinen, ja tätä poliittista vastuuta vahvistetaan entisestään suojalla, jonka komission antama suostumus antaa vähemmistöön jääneille jäsenvaltioille annetulle lisätakeella.

- c) Komissiolle ja jäsenvaltioille kolmannen pilarin alalla annetusta jaetusta aloiteoikeudesta ei ole saatu vakuuttavia tuloksia. Tiettyjä jäsenvaltioiden vireille panemia lainsäädäntöaloitteita on jopa pidetty yhteisön edun vastaisina.
- d) Edellä mainituista seikoista johtuu, että ongelmana ei ole aloiteoikeuden jakaminen muiden toimielinten tai jäsenvaltioiden kesken, vaan tämän oikeuden käyttäminen entistä valikoivammin ja yhdenmukaisemmin toissijaisuusperiaatteen kanssa. Aloiteoikeuden jakamisella jäsenvaltioiden tai muiden toimielinten kesken ei myöskään pystytä takaamaan yhteisön etua eikä suojaamaan vähemmistöön jääneitä jäsenvaltioita.
- e) Komissioon kohdistuva lainsäädäntöpaine vaikeuttaa toissijaisuusperiaatteen tehokasta valvomista pelkästään toimielinten (sinänsä toivottavan) itsesääntelyn avulla.
- f) Olisikin aiheellista ottaa käyttöön mekanismi, jolla voitaisiin varmistaa toissijaisuusperiaatteen ennakkovalvonta (sen lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuin valvoo periaatteen toteutumista jälkikäteen).

KOMISSION ALOITEOIKEUS VUONNA 1998

	Ehdotuksia	%
* <u>Yhteisön oikeuden mukauttaminen tieteelliseen, taloudelliseen tai yhteiskunnalliseen kehitykseen (voimassaolevan lainsäädännön muutokset ja konsolidointi mukaan luettuina)*</u>	129*	35 %
* <u>Yhteisön kansainvälisoikeudelliset velvoitteet</u>	118	31 %
* <u>Muiden toimielinten, jäsenvaltioiden tai taloudellisten toimijoiden erityisesti pyynnöstä vireille pannut aloitteet</u>	63	17 %
* <u>Perustamissopimuksen ja johdetun oikeuden mukaiset pakolliset säädökset</u>	46	12 %
* <u>Uudet komission aloitteet</u>	18	5 %
	374	

* Noin 15 % näistä ehdotuksista on pantu vireille muiden toimielinten tai jäsenvaltioiden pyynnöstä.