

CONV 271/02

WG IX 3

ILMOITUS

Lähettiläjä: Sihteeristö

Vastaanottaja: Valmistelukunta

Asia: **Lainsäädäntömenettelyjen ja oikeudellisten välineiden yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän (työryhmä IX) tehtäväkuvaus**

Valmistelukunnan jäsenille toimitetaan ohessa työryhmän täsmennetty tehtäväkuvaus, jossa tarkastellaan asiakirjassa CONV 206/02 esitettyjä kysymyksiä ja joka tarkoitettu lainsäädäntömenettelyjen ja oikeudellisten välineiden yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän työskentelyn tueksi.

Työryhmä IX " Lainsäädäntömenettelyjen ja oikeudellisten välineiden yksinkertaistaminen"

Puheenjohtaja: Valmistelukunnan varapuheenjohtaja Giuliano Amato

TÄSMENNETTY TEHTÄVÄNKUVAUS

JOHDANTO

Lainsäädäntömenettelyjen ja oikeudellisten välineiden yksinkertaistamista koskeviin kysymyksiin kiinnitettiin huomiota jo 23.–24.5. pidetyssä valmistelukunnan täysistunnossa, jossa käsiteltiin sitä, kuinka unioni hoitaa tehtävänsä. Johtopäätös oli hyvin selvä: sekä välineitä että menettelyjä on selkeä tarve yksinkertaistaa.

Puheenjohtajisto on katsonut näiden kysymysten perusteellisemman käsittelyn tarpeelliseksi ja on tätä varten perustanut työryhmän, jolle se on laatinut tehtäväkuvauksen (CONV 206/02). Se päätti myös, että vielä yhdessä valmistelukunnan täysistunnossa eli 12.–3.9. käsitellään näitä samoja kysymyksiä. Valmistelukunnan jäsenten näissä kahdessa täysistunnossa esittämien näkemysten perusteella työryhmän tehtäväkuvausta voidaan tarkentaa.

Valmistelukunnan keskustelujen pohjana on jo käytetty kahta kuvailevaa asiakirjaa:

Ensimmäisessä asiakirjassa kuvataan tehtävien hoidossa unionin ja yhteisön käytettävissä olevien oikeudellisten välineiden nykyistä järjestelmää (CONV 162/02). Asiakirja viimeisteltiin toukokuun istunnon jälkeisenä päivänä, ja se kuvastaa valmistelukunnan jäsenten näkemyksiä ja heidän esittämiään lisäpohdinnan aiheita.

Toisessa asiakirjassa (CONV 216/02) käsitellään perusteellisemmin päätöksentekomenettelyjä. Keskustelun rajaamiseksi paremmin asiakirjassa rajoitutaan käsittelemään varsinaisia lainsäädäntömenettelyjä sekä talousarviomenettelyä ottaen huomioon sen vaikutukset lainsäädäntötyöhön.

Tässä asiakirjassa pyritään täsmentämään puheenjohtajiston hyväksymää tehtäväkuvausta siten, että muun muassa valmistelukunnan jäsenten jo esittämät näkemykset otetaan huomioon.

Lähtökohtana voi olla ainoastaan valmistelukunnan jäsenten suuren enemmistön esiintuoma havainto välineiden ja menettelyjen sekavuudesta ja monimutkaisuudesta ja näin ollen tarve niiden yksinkertaistamiseen ja järjeistämiseen. Tästä ollaan selvästi yksimielisiä. Työryhmän tehtävänä on nyt löytää menetelmä välineiden ja menettelyjen yksinkertaistamiseksi järjeistämiseksi, kuitenkin siten, että pidetään mielessä (kuten keskustelussa on muistutettu), että yksinkertaistamisen nimissä ei saa uhrata demokratiaa eikä tehokkuutta.

Miten lainsäädäntömenettelyjen määrää voitaisiin vähentää?

Voidaanko tiettyjä menettelyjä yksinkertaistaa?

Työryhmän olisi ensisijaisesti tarkasteltava sitä, miten ja missä määrin voitaisiin vähentää unionin päätöksentekomenettelyjen nykyistä määrää – niitä on lähes 30 – sekä yksinkertaistettava useita niistä. Vaikka tällaisen määrän olemassaolo on usein demokratian edellytysten mukaista ja johtuu unionin eri toimielinten ja elinten osallistumisesta lainsäädäntömenettelyyn käsiteltävän alan mukaan, on myös totta, että menettelyjen suuri määrä ja niiden monimutkaisuus vaikeuttavat järjestelmän ymmärtämistä. On olemassa useita kysymyksiä, joita työryhmä voisi tarkastella pyrkiessään yksinkertaistamaan ja rationalisoimaan järjestelmää:

i) Voitaasiinko joitakin menettelyjä poistaa? Yhteistoimintamenettely?

Menettelyjen yksinkertaistamisen yhteydessä on usein otettu esille mahdollisuus poistaa yhteistoimintamenettely (EY:n perustamissopimuksen 252 artikla), jota tällä hetkellä sovelletaan vain talous- ja rahapolitiikan alalla (EY:n perustamissopimuksen 99 artiklan 5 kohta, 102 artiklan 2 kohta, 103 artiklan 2 kohta ja 106 artiklan 2 kohta), ja korvata se joko kuulemis- tai yhteispäätösmenettelyllä. On myös esitetty nykyisen monimutkaisen talousarviomenettelyn korvaamista yhteispäätösmenettelyllä. Työryhmä voisi tarkastella näitä kahta mahdollisuutta samoin kuin joidenkin muiden menettelyjen poistamismahdollisuutta.

ii) *Tekemällä yhteispäätösmenettelyn käyttö yleisemmäksi lainsäädäntötyössä?*

Tämä mahdollisuus edellyttää, että perussopimuksessa määritellään, mikä unionissa kuuluu lainsäädäntöön ja mikä kyseisen lainsäädännön täytäntöönpanoon. Itse asiassa nykyinen EY:n perustamissopimus ei sisällä yleismääritelmää siitä, mikä unionissa kuuluu lainsäädäntöön ja mikä kyseisen lainsäädännön täytäntöönpanoon.

Tällä hetkellä yhteispäätösmenettelyä ei sovelleta kaikilla EY:n perustamissopimukseen kuuluvilla aloilla. Sitä vastoin niillä aloilla, joilla yhteispäätösmenettelyä sovelletaan, sitä käytetään kaikenlaisien säästöjen antamiseen ilman, että tehdään ero lainsäädäntöön ja pikemminkin täytäntöönpanoon kuuluvien asioiden välillä, jälkimmäisistä esimerkkinä standardit, jolla vahvistetaan tiettyä alaa koskevia yksityiskohtaisia teknisiä määräyksiä.

Työryhmä voisi tarkastella, missä määrin lainsäädännön hyväksymisen yhteydessä voitaisiin täysimääräisesti ja yksinomaan käyttää yhteispäätösmenettelyä. Tällaisessa tapauksessa yhteispäätösmenettelyssä hyväksyttävien säästöjen täytäntöönpanoon voitaisiin soveltaa selvästi erilaisia ja kevyempää menettelyä (jonka lainsäätäjät määrittelevät yhteispäätösmenettelyssä). Tämä edellyttäisi kuitenkin sen määrittämistä, mikä on lainsäädäntöön kuuluva asia. Tällainen määritelmä voitaisiin tehdä joko itse perussopimuksessa tai lainsäätäjän (eli Euroopan parlamentin ja neuvoston) toimesta tapauskohtaisesti.

iii) *Soveltamalla määränemmistöäänestystä kaikkiin yhteispäätösmenettelyä edellyttäviin oikeusperustoihin?*

Tällä hetkellä neljässä EY:n perustamissopimuksen määräyksessä edellytetään yksimielisyyttä yhdessä yhteispäätösmenettelyn kanssa (EY:n perustamissopimuksen 18 artiklan 2 kohta, 42 artikla, 47 artiklan 2 kohta ja 151 artiklan 5 kohta). Tätä yksimielisyyden vaatimusta yhteispäätösmenettelyn yhteydessä voidaan pitää institutionaalisena erikoisuutena, joka voi viedä sisällön yhteispäätösmenettelyltä. Näin ollen työryhmä voisi tarkastella mahdollisuutta korvata näissä neljässä tapauksessa yksimielisyyden vaatimus määränemmistövaatimuksella.

iv) *Yksinkertaistamalla sovittelukomitean kokousmenettelyjä yhteispäätösmenettelyn osalta? Mitä muita kevennyksiä voidaan ajatella?*

Yhteispäätösmenettelyä moititaan usein raskaaksi ja hitaaksi. Kuitenkin sen jälkeen, kun menettelyä yksinkertaistettiin Amsterdamin sopimuksella, se näyttää toimivan paremmin. Ensimmäisessä ja toisessa käsittelyssä hyväksytyjen asioiden osuus kaikista asioista on noin 72 prosenttia (32 prosenttia ensimmäisessä käsittelyssä ja 40 prosenttia toisessa käsittelyssä), mikä tarkoittaa, että alle 28 prosenttia päättyy sovitteluun.

Laajentumista ajatellen on aiheellista pohtia, voiko sovittelumenettely toimia kahden toimielimen, neuvoston ja parlamentin, valtuuskuntien kummankin käsittäessä 28 jäsentä. Tässä tulee esille kysymys sovitteluvaiheen mahdollisesta yksinkertaistamisesta.

Jotkut valmistelukunnan jäsenistä ovat esittäneet vaihtoehdoksi määräaikojen vahvistamisen ensimmäiselle käsittelylle. Toiselle käsittelylle ja sovitteluvaiheelle on määrätty tiukat määräajat, jotka voivat johtaa siihen, ettei säädöstä hyväksytä, jos kyseisiä määräaikoja ei ole noudatettu.

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 (ks. toukokuussa 1999 annettu yhteinen julistus uuteen yhteispäätösmenettelyyn sovellettavista käytännön menettelytavoista). Työryhmä voisi tarkastella tällaisten järjestelyjen virallistamista.

Lisäksi voitaisiin myös tarkastella 251 artiklan sanamuodon yksinkertaistamista.

v) *Kuinka talousarviomenettelyä voitaisiin yksinkertaistaa? Onko tarpeen jatkaa eri menoluokkien erilaista käsittelyä?*

Yksi suurimmista talousarviomenettelyn monimutkaisuuden aiheuttavista tekijöistä on menojen luokittelu pakollisiin ja muihin kuin pakollisiin menoihin. Koska tällainen luokittelu ei enää juurikaan sovellu vastaamaan todellista tilannetta, monet valmistelukunnan jäsenet ovat kannattaneet kyseisen jaon poistamista.

Näin ollen on pohdittava, millaista menettelyä talousarvioon kokonaisuudessaan sovellettaisiin. Useat valmistelukunnan kokouksissa puheenvuoroja pitäneet henkilöt ovat ilmoittaneet pitävänsä parempana yhteispäätösmenettelyä, mistä syystä työryhmän olisi tarkasteltava sitä, soveltuuko kyseinen menettely talousarviota koskevaan keskusteluun, ja millaisia mukautuksia siihen olisi tehtävä.

Talousarviomenettelyssä on käytännössä kehitetty monia toimielinten välisiä neuvottelumenetelmiä (jotka on koottu vuoden 1999 toimielinten väliseen sopimukseen). Työryhmän olisi tutkittava mahdollisuutta sisällyttää nämä menetelmät virallisesti perussopimukseen.

***Miten perussopimuksen mukaisten oikeudellisten välineiden määrää voitaisiin vähentää?
Voidaanko niille antaa nimitykset, joista niiden oikeusvaikutus kävisi selvemmin ilmi?***

Laaja yhteisymmärrys vallitsee siitä, että **on vähennettävä niiden välineiden liiallista määrää**, jotka EU:lla ja EY:llä on käytössään toimivaltansa käyttöä varten. Kun otetaan huomioon EY:n perustamissopimuksen 249 artiklassa alun perin lueteltujen säädösten (päätös, asetus, direktiivi, suositus ja lausunto) lisäksi perussopimusten eri kohdissa mainitut erilaiset välineet (suuntaviivat, puiteohjelma, täytäntöönpanopäätös jne.), tuloksena on yli 30 erityyppistä säädöstä. Käytännössä välineitä on luotu vielä lisää (päätös yleissäädöksenä, julkilausumat, päätöslauselmat, päätelmät jne.).

Pilarijako on osaltaan lisännyt välineiden määrää, sillä sen perusteella käytetään tietyn tyyppisiä säädöksiä niin ulkopolitiikassa (yhteinen strategia, yhteinen kanta, yhteinen toiminta jne.) kuin rikosasioissa tehtävässä yhteistyössä (päätös, puitepäätös jne.).¹

¹ Toisen ja kolmannen pilarin välineiden tarkastelu kuuluu myös työryhmän VII (ulkosuhteet) ja työryhmän X (turvallisuus ja oikeus) tehtäviin. On todettava, että useat valmistelukunnan jäsenet ovat pitäneet järjeistämisen kannalta ratkaisevana tekijänä kaikkien kolmen pilarin tai ainakin ensimmäisen ja kolmannen pilarin välineiden yhdenmukaistamista. Tätä kysymystä on kuitenkin soveliaista käsitellä vasta työskentelymme myöhemmässä vaiheessa, jotta voidaan ottaa huomioon muidenkin työryhmien pohdinnat.

Välineiden määrän vähentämisestä ei kuitenkaan ole hyötyä, jos **välineitä** ei samalla tosiasiallisesti **järkeistettä** määrittelemällä ne uudelleen ja luokittelemalla ne uudelleen oikeusvaikutustensa perusteella. Tämän osalta valmistelukunnan keskusteluissa on tuotu esiin tarve säilyttää yhteisön oikeuden ja siihen kuuluvien välineiden omat erityispiirteet, erityisesti ensisijaisuus ja välitön oikeusvaikutus.¹

Välineiden nimitysten muuttaminen voi osoittautua hyödylliseksi yksinkertaistamiskeinoksi. Monet valmistelukunnan jäsenet ovat itse asiassa kannattaneet välineiden yksinkertaista ja selkeää luokittelua ja nimittämistä kansalaisia varten. Ensinnäkin säädökset olisi luokiteltava niiden velvoittavuuden perusteella. Velvoittavat ja sisällöltään yleiset säädökset voisivat olla EU:n lakeja (nykyiset asetukset) ja EU:n puitelakeja (direktiivit), kun taas nimitys 'asetus' voitaisiin varata täytäntöönpanosäädöksille (kolmannen tason säännökset) useiden jäsenvaltioiden perinteisen käytännön mukaisesti.²

Tähän yhteyteen liittyy suoraan kysymys selkeämmän **säädöshierarkian** laatimisesta, mikä on ollut esillä myös valmistelukunnan keskusteluissa³. Muutamat jäsenet ovat kannattaneet esimerkiksi että lisättäisiin uusi säädösluokka, valtiosääntöä täydentävät lait (*lois organiques*) "lähes perustuslaillisia asioita" varten.

Joidenkin jäsenten mielestä säädösten luokittelun pitäisi myös vastata yleisiä menettelysääntöjä (esimerkiksi yksimielisyys neuvoston päätöksenteossa tai menettelyt, jotka edellyttävät kansallisten parlamenttien ratifiointia, kuuluisivat valtiosääntöä täydentävien lakien yhteyteen).

¹ Muutamat valmistelukunnan jäsenet ovat ehdottaneet, että EU:n erityyppinen toiminta luokiteltaisiin uudelleen toimien oikeusvaikutuksen voimakkuuden perusteella (yhdenmukaisesti sovellettavat säännökset, täysimääräinen tai minimaalinen yhdenmukaistaminen, vastavuoroinen tunnustaminen, pakollinen tai "avoin" yhteensovittaminen).

Toiset ovat kuitenkin todenneet, että on mahdotonta vahvistaa tiettyjen oikeusvälinetyyppien (asetus, direktiivi, päätös ym.) ja tiettyjen toimivaltatyypin (yksinomainen, jaettu, täydentävä) tai unionin toimien kulloisenkin oikeusvaikutuksen voimakkuuden väliset vastaavuussuhteet.

² Samaa järjeistämisperiaatetta voitaisiin soveltaa ei-velvoittaviin säädöksiin, joiden määrän olisi oltava rajallinen. Lausuntojen ja suositusten lisäksi voitaisiin tarvittaessa kodifioida muitakin välineitä (julkilausumat, päätöslauselmat jne.) ja selkeyttää sen myötä niiden oikeusvaikutukset.

³ Hallitustenvälisissä konferensseissa tästä asiasta tehtyjen ehdotusten osalta ks. asiakirjat CONV 162 ja CONV 216.

Muutamit valmistelukunnan jäsenet ovat yhdistäneet toisiinsa kysymyksen säädöshierarkiasta ja sen, että EU:n sisäistä toimivaltajakoa olisi parannettava. Säädöshierarkia voisi joka tapauksessa helpottaa lainsäädäntönormien ja täytäntöönpanosääntöjen välistä erottelua. Edellä ehdotettu nimitysten vaihtaminen (laki ja puitelaki sekä toisaalta asetus) helpottaisi jo sinänsä järjestelmän ymmärrettävyyttä.

Säädöshierarkian avulla voitaisiin myös **määritellä lainsäädäntöön kuuluva ala** EU:n osalta. Lukuisat valmistelukunnan jäsenet ovat itse asiassa kyseenalaistaneet yhteisön säännösten suuren yksityiskohtaisuuden. Muutamit ovat ehdottaneet tämän osalta, että lainsäätäjät (tässä tapauksessa Euroopan parlamentti ja neuvosto) vastaisi vain kunkin alan keskeisistä ja yleisistä kysymyksistä ja jättäisi täytäntöönpanosäännösten osalta muille laajemman liikkumavaran. Tämä edellyttää sitä, että määritellään "lainsäädännön ala".

Toinen selvitettävä kysymys on se, kuka vahvistaa täytäntöönpanosäännöt. Samoin työryhmän on syytä tarkastella perusteellisesti EY:n perustamissopimuksen 202 artiklaa ja erityisesti komissiolle annettujen **täytäntöönpanovaltuuksien valvonnan** menetelmiä. Useiden valmistelukunnan jäsenten mukaan nykyisen komiteamenettelyn monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta olisi korjattava. Toiset jäsenet ovat ehdottaneet uusien menetelmien luomista, joiden avulla lainsäätäjät (Euroopan parlamentti mukaan lukien) valvoisi komission täytäntöönpanotoimia, ja ehdottaneet esimerkiksi takaisinotto-oikeutta.

Työryhmän olisi myös tarkasteltava olemassa olevaan oikeudelliseen tilanteeseen puuttumatta toteutettavaa **lainsäädännön laadun** parantamista.

Työryhmä voisi myös tarkastella uusia joustavia kuulemis- ja yhteistyömenetelmiä, erityisesti avointa koordinoitimenetelmää¹, ja tutkia erityisesti mahdollisuutta sisällyttää niitä perussopimuksiin.

¹ Talouden hallintoa käsittelevä työryhmä (työryhmä VI) tarkastelee parhaillaan avoimeen koordinoitimenetelmään liittyviä kysymyksiä, mikä on syytä ottaa huomioon myös tämän työryhmän työskentelyssä.