

MUISTIO

Asia: **Muistio täysistunnosta**
– Bryssel, 12.–13. syyskuuta 2002¹

I Istunnon avaus

Valmistelukunnan puheenjohtaja Valéry Giscard d'Estaing avasi istunnon. Avauspuheenvuorossaan hän selvitti tulevien kuukausien työskentelyohjelmaa.

Aluksi puheenjohtaja korosti olevan tärkeää, että järjestelmää yksinkertaistetaan muuttamalla sitä selkeämmäksi, ymmärrettävämmäksi ja sitä kautta helpommin hyväksyttäväksi. "EU:n perustuslaki" pitäisi pystyä esittelemään ymmärrettävässä muodossa Euroopan lukiolaisille yhteiskuntaopin opetuksen yhteydessä. Puheenjohtaja huomautti, että yksinkertaistaminen on sinänsä hyvin monimutkainen ja poliittisia valintoja edellyttävä prosessi mutta merkitsee myös lukuisten oikeudellisten kysymysten ratkaisemista. Yksinkertaistamiseen pyritään rinnakkain kahdella osa-alueella:

- välineiden ja menettelyjen eli operatiivisen ja institutionaalisen rakenteen yksinkertaistaminen
- tekstien ja perussopimusten (sopimusperustan) yksinkertaistaminen.

¹ Ks. täysistunnon täydellinen istuntoselostus:
<http://european-convention.eu.int>

Lähipäivinä käynnistyy neljän uuden työryhmän toiminta. Työryhmät raportoivat työskentelystään valmistelukunnalle marras- ja joulukuun vaiheilla. Täysistunnossa on jo käsitelty kolmea aihetta (ulkoinen toiminta, puolustus sekä turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue). Neljättä aihetta eli menettelyjen ja välineiden yksinkertaistamista käsitellään tässä täysistunnossa. Työryhmät voivat näin ollen perehtyä näihin aiheisiin tarkemmin valmistelukunnan jäsenten esittämien näkemysten pohjalta.

Sitä ennen "ensimmäisen aallon" työryhmät raportoivat valmistelukunnalle. Ensimmäisten raporttien aiheina ovat toissijaisuusperiaate ja oikeushenkilöllisyys, jotka ovat lokakuun ensimmäisen istunnon esityslistan pääkohdat. Tarkoituksena on, että valmistelukunta on joulukuun lopussa vastaanottanut ja käsitellyt kaikkien kymmenen työryhmän raportit ja on siinä vaiheessa perehtynyt kaikkiin kymmeneen työskentelyn viimeisen vaiheen kannalta keskeiseen osa-alueeseen. Puheenjohtaja korosti olevan ehdottoman tärkeää, että työryhmien työskentelyä ohjaa yksinkertaistamisen tavoite.

Valmistelukunta pohtii työryhmien työskentelyn ohessa lopputuotteensa lopullista muotoa eli ehdotusta Euroopan perustuslain luonteiseksi sopimukseksi. Puheenjohtajisto aikoo esittää valmistelukunnalle lokakuun toisessa täysistunnossa uuden perussopimuksen "rakennetta" koskevan ehdotuksen. Näin ollen puheenjohtajisto on ryhtynyt pohtimaan, millaista perussopimuksen rakennetta se aikoo suositella valmistelukunnalle. Puheenjohtaja viittasi perussopimusten yksinkertaistamista koskevaan, sihteeristön laatimaan ja valmistelukunnalle jaettuun muistioon, jossa selvitetään yhtä erittäin monimutkaista ongelmaa eli sitä, onko nykyiset perussopimukset konsolidoitava, kodifioitava vaiko sulautettava yhteen. Tämä kysymys ja kysymys oikeushenkilöllisyydestä liittyvät toisiinsa. Jos varapuheenjohtaja Giuliano Amaton johtama työryhmä suosittelee yksinomaista oikeushenkilöllisyyttä ja jos valmistelukunta hyväksyy suosituksen, voitaisiin harkita kahden nykyisen perussopimuksen eli EY:n perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sulauttamista yhteen (tätä kysymystä käsitellään lokakuun ensimmäisessä täysistunnossa). Puheenjohtajisto ilmoittaa uuden perussopimuksen rakennetta koskevassa asiakirjassaan kantansa siihen, pitäisikö yhteensulauttamisen myötä päätyä yhteen sulautettuun perussopimukseen vai pitäisikö mahdollisesti toteuttaa uusi vertikaalinen jako perustuslailliseen osaan ja politiikkojen sisältöä koskevaan osaan (tätä kysymystä käsitellään lokakuun toisessa täysistunnossa).

Puheenjohtajisto ryhtyy laatimaan ensi vuoden alussa yksityiskohtaisempaa ehdotusta syyskauden keskusteluissa hahmotetun rakenteen ympärille ja työryhmien raporttien käsittelyn yhteydessä loka- ja joulukuun välillä esiin tuotujen, uuden sopimuksen kannalta huomioon otettavien eri osatekijöiden pohjalta. Ehdotus annetaan valmistelukunnan käsiteltäväksi.

Tässä yhteydessä puheenjohtaja korosti valmistelukunnan jäsenten esitysten tärkeyttä mainiten erityisesti Andrew Nicholas Duffin ehdotuksen.

II Välineiden ja menettelyjen yksinkertaistaminen

Keskustelun avasi lainsäädäntömenettelyjen ja oikeudellisten välineiden yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän puheenjohtajana toimiva varapuheenjohtaja Giuliano Amato. Hän korosti puheenvuorossaan välineiden liiallista määrää ja päätöksentekojärjestelmän monimutkaisuutta.

Valmistelukunnassa oltiin erittäin laajalti yhtä mieltä siitä, että välineitä ja menettelyjä on ehdottomasti yksinkertaistettava – muutamat jäsenet totesivat sen olevan tarpeen erityisesti laajentumisen vuoksi –, mutta monet puhujat korostivat kuitenkin, että yksinkertaistaminen ei voi olla tavoite sinänsä vaan se on demokraattisuuden ja tehokkuuden väline.

Keskustelussa käsiteltiin seuraavia neljää kysymystä:

- i) Miten voitaisiin vähentää välineitä, joiden avulla Euroopan unioni käyttää toimivaltaansa, ja miten voitaisiin selkeyttää niiden oikeudellisia vaikutuksia?*

Välineiden määrän vähentämistarpeesta ollaan yhtä mieltä. Hyvin suuri osa puhujista kannatti myös yhteisön oikeudellisten välineiden nimitysten muuttamista vastaamaan paremmin jäsenvaltioiden perinteisesti käyttämiä nimityksiä. "Tuttuja asioita on nimitettävä tutuilla nimillä". Näin ollen yhteisön velvoittavia ja yleisluonteisia oikeudellisia välineitä voitaisiin kutsua "EU:n laeiksi" "asetusten" sijaan ja "EU:n puitelaeiksi" "direktiivien" sijaan. Termiä "asetus" voitaisiin käyttää täytäntöönpanosäännöistä (kolmas taso).

Jotkut valmistelukunnan jäsenet ehdottivat kaikkien kolmen pilarin, erityisesti ensimmäisen (yhteisöasiat) ja kolmannen (yhteistyö rikosoikeudellisissa asioissa) pilarin välineiden yhdenmukaistamista.

Jotkut puhujat korostivat tarvetta vähentää ei-velvoittavien välineiden määrää, koska se on aiheuttanut kansalaisten kannalta huomattavaa sekaannusta. Toiset kannattivat välineiden joustavuutta, ja eräät puhujat katsoivat olevan mahdotonta vahvistaa tiettyjen oikeusvälinetyyppien ja tiettyjen toimivaltauokkien välinen vastaavuus.

Muutamat valmistelukunnan jäsenet pyysivät, että avoin koordinoitimenetelmä sisällytetään perussopimukseen.

ii) Olisiko laadittava oikeudellisten välineiden asemaan perustuva selkeä luokittelu (säädöshierarkia)?

Kysymys yhteisön säädösten nimitysten muuttamisesta ymmärrettävämmiksi ja oikeusvaikutuksiinsa paremmin sopiviksi liitettiin samaan yhteyteen kuin tarve laatia selkeämpi säädöshierarkia, jota monet valmistelukunnan jäsenet ovat ehdottaneet. Monien valmistelukunnan jäsenten mielestä tällaisen hierarkian avulla pitäisi ensinnäkin olla mahdollista tehdä ero neuvoston ja Euroopan parlamentin lainsäädäntötehtävänsä mukaisesti antamien säädösten (toinen taso) ja täytäntöönpanonormien (kolmas taso) välillä. Joidenkin mielestä täytäntöönpanovalta pitäisi antaa yksinomaan komissiolle, joka käyttäisi sitä neuvoston ja Euroopan parlamentin valvonnassa. Käytössä olisi siis kolme normitasoa: perustuslain luonteiset määräykset, lait sekä asetukset. Yksi valmistelukunnan jäsen kannatti vieläkin pidemmälle vietyä yksinkertaistamista: pitäisi antaa vain lakeja ja suosituksia. Joidenkin mielestä pitäisi vahvistaa komission riippumattomuutta ja vastuullisuutta täytäntöönpanosääntöjen antamisessa. Toisten mielestä ei olisi mahdollista soveltaa unioniin perinteistä toimivallanjaon periaatetta.

Toisen tason normit voitaisiin antaa lakeina tai puitelakeina. Useissa puheenvuoroissa ehdotettiin kolmatta normiluokkaa eli valtiosäätöä täydentäviä lakeja ("*lois organiques*"), jotka olisivat perustuslain luonteisia asioita varten. Joidenkin valmistelukunnan jäsenten mielestä kullekin oikeudellisten välineiden tai säädösten luokalle olisi määriteltävä niitä vastaavat hyväksymismenettelyt. Jotkut ehdottivat jopa sitä, että neuvoston yksimielisyysvaatimus rajoitettaisiin koskemaan vain valtiosäätöä täydentäviä lakeja.

Joidenkin jäsenten mukaan selkeämmän säädöshierarkian avulla niin EU:n sisäiset ja toimielinten väliset kuin EU:n ja jäsenvaltioiden väliset vastuualueet voitaisiin määritellä kansalaisten näkökulmasta aiempaa paremmin. Muutamat valmistelukunnan jäsenet sen sijaan korostivat toimeenpanotehtävän kaksijakoisuutta tai painottivat liian yksinkertaiseen hierarkiaan liittyviä vaaroja. Toiset jäsenet korostivat, että tärkeintä on lakien laatu eikä luokittelu sinänsä. Lakien on vastattava kansalaisten tarpeisiin: kansalaisten kannalta merkittävää ei ole niinkään lakien nimitykset ja niiden määrä vaan niiden laatu.

Muutamit valmistelukunnan jäsenet ottivat esille komitologiamenettelyt. He halusivat kaikki parantaa komiteamenettelyjen avoimuutta ja vähentää niiden monimutkaisuutta. Jotkut jäsenet halusivat rajata komiteoiden tehtävät pelkästään neuvoa-antaviksi. Toiset jäsenet pitivät komiteoiden roolia komission rinnalla hyvin hyödyllisenä asiantuntemuksen lähteenä yhteisön normien soveltamisen kannalta. Yksi valmistelukunnan jäsen ehdotti komiteoiden poistamista, ja useat jäsenet pyysivät niiden määrän vähentämistä.

iii) Miten olemassa olevia lainsäädäntömenettelyjä voitaisiin parhaiten järkeistää? Miten niiden määrää voitaisiin vähentää?

Monet valmistelukunnan jäsenet pyysivät, että käytettäisiin enemmän yhteispäätösmenettelyä ja määräänemmistöäänestyksiä neuvostossa. Tätä pidettäisiin yleissääntönä lainsäädäntöä koskevassa päätöksenteossa. Yhteistoimintamenettelyn poistamista kannatettiin laajalti. Puoltavan lausunnon menettelyä pitäisi useiden puheenvuorojen mukaan käyttää enää vain kansainvälisten sopimusten ratifioinnissa.

Säädöksiä koskevaa aloiteoikeutta käsiteltiin perusteellisesti. Enemmistö kannatti aloiteoikeuden säilyttämistä lähes yksinomaisesti komissiolla, mutta muutamat jäsenet vaativat kuitenkin, että neuvostolla ja/tai Euroopan parlamentilla pitäisi olla oikeus tehdä lainsäädäntöä koskevia aloitteita. Tässä yhteydessä muistutettiin, että kaikista tapauksista vain kymmenen prosentin osalta komissio toimii omasta aloitteestaan ja muissa tapauksissa se ottaa huomioon neuvoston tai Euroopan parlamentin tai myöskin yhteiskunnallisten ja talouden toimijoiden pyynnöt.

iv) Voitaisiinko joitakin menettelyjä, esim. yhteispäätösmenettelyä tai talousarviomenettelyä, yksinkertaistaa?

Joidenkin valmistelukunnan jäsenten mielestä menettelyjen yksinkertaistaminen ei ole tavoite sinänsä, vaan tärkeää on taata demokraattinen valvonta. Muutamit jäsenet ehdottivat kuitenkin, että käytännössä välttämättömäksi osoittautuneet toimielinten välisen vuoropuhelun (epävirallisten kolmikantaneuvottelujen) järjestelyt vahvistettaisiin virallisesti yhteispäätösmenettelyn yhteydessä menettelyn vauhdittamiseksi.

Talousarvion hyväksymismenettelyn osalta valmistelukunta vaikuttaa olevan laajalti yhtä mieltä siitä, että menojen jako pakollisiin ja muihin kuin pakollisiin menoihin olisi poistettava. Useat jäsenet pyysivät, että talousarviomenettely korvattaisiin yhteispäätösmenettelyllä. Muutamat jäsenet pyysivät, että perussopimukseen sisällytettäisiin rahoitusnäkyviä koskevien toimielinten välisten sopimusten järjestelmä. Joissakin puheenvuoroissa käsiteltiin EU:n rahoitukseen liittyviä kysymyksiä.

III Toissijaisuusperiaatetta käsittelevän työryhmä I:n työskentelyn edistyminen – puheenjohtaja Iñigo Mendez de Vigon selvitys

Iñigo Mendez de Vigon mukaan toissijaisuusperiaate on aktiivisesti sovellettava ja toimielinten valvoma periaate. Tältä pohjalta työryhmä on pyrkinyt parantamaan järjestelmää. Lähtökohdaksi on otettu seuraavat kaksi ajatusta:

- Uusia toimielimiä tai elimiä ei pidä perustaa.
- Lainsäädäntömenettelyä ei saa lukkiuttaa, niiden toimintaa ei saa häiritä eikä niitä saa muuttaa entistä monimutkaisemmiksi.

Työryhmä on omaksunut seuraavat suuntaviivat:

- Ennen lainsäädäntötyön aloittamista komission olisi perusteltava entistä tarkemmin ehdotuksensa rahoitukselliset ja oikeudelliset vaikutukset.
- Lainsäädäntöprosessin osalta työryhmä tarkastelee parhaillaan prosessin kuluessa sovellettavaa ennakkovaroitusjärjestelmää, jota käyttäisivät kansalliset parlamentit. Jos huomattava määrä parlamentteja käynnistää kyseisen menettelyn, lainsäätäjän on esitettävä lisäperustelut kyseisen säädöksen osalta toissijaisuusperiaatteen kannalta. Jos merkittävä määrä (kynnys määritellään myöhemmin) parlamentteja toimittaa lausunnon, komission on tarkasteltava ehdotustaan uudelleen. On ehdotettu myös sitä, että kansalliset parlamentit valvoisivat vastaavalla tavalla niitä ehdotuksia, jotka annetaan sovittelukomitean käsiteltäväksi. Kyseessä ei ole veto-oikeuteen perustuva järjestelmä vaan ennemminkin poliittisen valvonnan harjoittaminen.
- Lainsäädäntöprosessin päättyttyä kansalliset parlamentit voisivat nostaa kanteen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa, jos ne ovat ennen sitä käyttäneet ennakkovaroitusjärjestelmää.

Sen jälkeen kun Iñigo Mendez de Vigo oli esittänyt mielenkiinnolla odotetun raporttinsa, muutamat valmistelukunnan jäsenet totesivat suhtautuvansa epäilevästi siihen, että kansallisille parlamenteille annettaisiin oikeus nostaa kanne Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa: joidenkin mielestä

kyseisen oikeuden sitominen ennakkovaroitusjärjestelmään aiheuttaisi sen, että kansalliset parlamentit pyrkisivät varmistamaan kanteennosto-oikeutensa käyttämällä järjestelmällisesti ennakkovaroitusjärjestelmää, ja toisten mielestä syntyisi vaara siitä, että tämä rikkoisi jäsenvaltioiden institutionaalisen yhtenäisyyden suhteessa unioniin. Puheenvuoroissa tuotiin esiin myös lainsäädäntövaltaa omaavien maantieteellisten alueiden osallistuminen toissijaisuusperiaatteen valvontaan. Useat valmistelukunnan jäsenet olivat tyytyväisiä työskentelyn hyvään koordinointiin kansallisia parlamentteja käsittelevän työryhmän kanssa.

IV Oikeushenkilöllisyyttä käsittelevän työryhmä III:n työskentelyn edistyminen – puheenjohtaja Giuliano Amaton selvitys

Varapuheenjohtaja Giuliano Amato esitti seuraavaksi yhteenvedon johtamansa oikeushenkilöllisyyttä käsittelevän työryhmä III:n työskentelyn edistymistä.

Työryhmä katsoo yksimielisesti, että unioni olisi nimenomaisesti tunnustettava oikeushenkilöksi ja ratkaistava näin lopullisesti kyseiseen seikkaan liittyvät epävarmuustekijät. Kyseessä on ratkaiseva tekijä EU:n kansainvälisen identiteetin vahvistamiseksi. On päästy erittäin laajaan yhteisymmärrykseen myös yksinomaisesta oikeushenkilöllisyydestä. Tätä ovat vahvistaneet myös toimielinten oikeudellisten yksikköjen kuulemiset. Kyseessä on nykyisen järjestelmän huomattava yksinkertaistaminen EU:n ulkopuolisen maailman suhteen.

Jos valitaan yksinomainen oikeushenkilöllisyys, on pohdittava myös sitä, onko syytä säilyttää keskeisimpien perussopimusten (EU- ja EY-sopimusten) erillisyyttä. Sulauttamalla perussopimukset yhteen vahvistettaisiin ajatusta todellisista yhtenäisistä institutionaalisista puitteista rajoittamatta kuitenkaan unionin eri pilarien omia erityispiirteitä erityisesti päätöksentekomenettelyjen ja toimintavälineiden osalta.

V Työryhmien kokoonpano ("toinen aalto")

Toisen aallon työryhmien jäsenluettelot jaettiin valmistelukunnalle.

VI Kyselytunti

Kysymyksiä ei esitetty.

VII Vuoden 2003 kokousaikataulu

Vuoden 2003 kokousaikataulu jaettiin valmistelukunnalle.

VIII Valmistelukunnan seuraava kokous

Istunnon puheenjohtajana toiminut Giuliano Amato ilmoitti, että 3.–4.10. pidettävässä valmistelukunnan seuraavassa istunnossa tarkastellaan oikeushenkilöllisyyttä ja toissijaisuusperiaatetta käsittelevien työryhmien raportit. António Vitorino selvittää valmistelukunnalle perusoikeuskirjaa käsittelevän työryhmän työskentelyn etenemistä ja Gisela Stuart puolestaan kansallisten parlamenttien asemaa käsittelevän työryhmän työskentelyä.

**Luettelo puheenvuoron käyttäjistä puhumisjärjestyksessä:
Täysistunto 12.–13.9.2002**

Torstai 12.9.

Yleinen keskustelu (välineiden yksinkertaistaminen) – kysymykset i ja ii

Puheenjohtaja Valéry GISCARD d'ESTAING

Giuliano AMATO, varapuheenjohtaja

Peter GLOTZ

Jozef OLEKSY

Timothy KIRKHOPE

Mesut YILMAZ

Michael FRENDON

Pierre LEQUILLER

Lamberto DINI

Peter HAIN

Michel BARNIER

(Siniset kortit: Rack, Voggenhuber)

Klaus HÄNSCH

Ayfer YILMAZ

Peter SERRACINO-INGLOTT

Peter SKAARUP

Andrew DUFF

Maria BERGER

Josep BORRELL FONTELLES

Ernani LOPES

Anne VAN LANCKER

Ali TEKIN

Antonio TAJANI

(Siniset kortit: McCormick)

Matjaz NAHTIGAL

Reinhard Eugen BÖSCH

Alfonso DASTIS

Elio DI RUPO

David HEATHCOAT-AMORY

Hannes FARNLEITNER

Matti VANHANEN

Gianfranco FINI

William ABITBOL

Jürgen MEYER

Pierre MOSCOVICI

(Siniset kortit: Duff, Barnier, Heathcoat Amory, Abitbol)

Cristiana MUSCARDINI

Pervenche BERES

Alberto COSTA

2. Toissijaisuusperiaatetta käsittelevän työryhmä I:n työskentelyn edistymisen esittely

Puheenjohtaja Valéry GISCARD d'ESTAING

Iñigo MENDEZ de VIGO, työryhmän puheenjohtaja

(Siniset kortit: Stuart, Lamassoure, Barnier, Katiforis, McAvan, Van der Linden, Lennmarker,

Haenel, Farnleitner, McCormick, Duff, Christophersen, Dastis)

3. Oikeushenkilöllisyyttä käsittelevän työryhmä III:n työskentelyn edistymisen esittely

Puheenjohtaja Valéry GISCARD d'ESTAING

Giuliano AMATO, työryhmän puheenjohtaja

(Siniset kortit: Carnero Gonzalez, Barnier)

Perjantai 13.9.

5. Yleinen keskustelu (menettelyjen yksinkertaistaminen) – kysymykset iii ja iv

Puheenjohtaja Giuliano AMATO

Edmund WITTBRODT

Gundars KRASTS

Marietta GIANNAKOU

Henning CHRISTOPHERSEN

Carlos CARNERO

Meglana KUNEVA

Elmar BROK

Maria Eduarda AZEVEDO

(Siniset kortit: Hanni, Paciotti, Tomlinson, Lennmarker)

William ABITBOL

Paolo PONZANO

Hans van MIERLO

Diego LOPEZ GARRIDO

Bobby McDONAGH

Gisela STUART

Adrian SEVERIN

Jan KOHOUT

Sylvia-Yvonne KAUFMANN

(Siniset kortit: Duff, Würmeling, De Rossa, Barnier, Speroni, Haenel, Maij-Weggen, Bruton, Barnier)

Péter ECKSTEIN-KOVACS

Juraj MIGAS

Hanja MAIJ-WEGGEN

Neil MacCORMICK

Vytenis ANDRIUKAITIS

Henrik HOLOLEI

Alfonso DASTIS

Joachim WUERMEILING

(Sininen kortti: Mac Lennan of Rogart)

Teija TIILIKAINEN

(Siniset kortit: Barnier, De Rossa, Lopez Garrido)