

CONV 363/02**WG IX 9****MUISTIO**

Lähettiläjä: Sihteeristö**Vastaanottaja:** Valmistelukunta

Asia: Muistio 17.10.2002 pidetystä yksinkertaistamistyöryhmä 9:n kokouksesta

Puheenjohtaja pyysi työryhmää kiinnittämään huomiota kahteen uuteen valmisteluasiakirjaan. Toisen on laatinut sihteeristö, ja siinä esitetään luettelo unionissa käytettävistä välineistä (WD 04), ja toisen työryhmän jäsen Gabriel Cisneros, ja se liittyy täytäntöönpanovaltaan ja komiteamenettelyyn (WD 05). Hän korosti myös päätöksentekomenettelyjen ja toimintavälineiden typologian välisen yhteyden merkitystä. Talousarviomenettelyn yksinkertaistamista käsitellään myöhemmin.

Eräät työryhmän jäsenet korostivat täydentävää toimivaltaa käsittelevän työryhmän työskentelyn sekä ulkoiseen toimintaan ja oikeus- ja sisäasioihin liittyvän työn merkitystä tämän työryhmän kannalta.

1. Yhteispäätösmenettelyn yksinkertaistaminen ja päätöksentekomenettelyjen määrän vähentäminen

Työryhmä keskusteli kysymyksestä 2.10. pidetyssä kokouksessa kuultujen asiantuntijoiden näkemysten perusteella. Yleisesti korostettiin tarvetta vähentää tällä hetkellä käytössä olevien lainsäädäntömenettelyjen määrää. Muutamat jäsenet ehdottivat, että jäljelle jätettäisiin yhteispäätös-, yhteistoiminta- ja hyväksyntämenettely, Euroopan parlamentin kuulemismenettely sekä menettely, jossa Euroopan parlamenttia ei kuulla (neuvoston määräenemmistöllä tai yksimielisellä päätöksellä tapauksesta riippuen). Eräät jäsenet pohtivat myös yhteistoimintamenettelyn poistamista. Joka tapauksessa suuri osa työryhmän jäsenistä katsoi, että yhteispäätösmenettelyn on oltava unionin pääasiallinen päätöksentekomenettely, tämän kuitenkin rajoittamatta muiden toimielinten tai elinten kuulemista tapauksesta riippuen.

Yhteispäätösmenettelyn yksinkertaistamisen osalta suuri osa puheenvuoron käyttäneistä jäsenistä katsoi, että menettely toimii suhteellisen hyvin, eikä siihen ole näin ollen syytä tehdä suuria muutoksia. Monet kuitenkin totesivat, että on poistettava tilanne, jossa neuvosto äänestää yksimielisesti koko yhteispäätösmenettelyn ajan, ja että tätä menettelyä käytettäessä on aina edellytettävä määräenemmistöä. Eräs jäsen sitä vastoin katsoi, ettei määräenemmistöä pidä automaattisesti yhdistää yhteispäätökseen, ja erään toisen mielestä tämä kysymys ei sinänsä liity menettelyn yksinkertaistamiseen.

Korostettiin tarvetta säilyttää parlamentin, neuvoston ja komission väliset kolmikantakokoukset. Yksi työryhmän jäsen katsoi, että menettelyn kulkua helpottaisi, jos neuvosto olisi läsnä, kun parlamentissa keskustellaan säädösehdotuksista yhteispäätösmenettelyn aikana (ennen kaikkea parlamentin valiokunnissa). Sama koskee parlamentin esittelijän osallistumista sen neuvoston työryhmän kokoukseen, joka käsittelee kyseistä säädöstä. Lisäksi todettiin, että komission asema menettelyssä, ennen kaikkea sen välitystehtävä, on säilytettävä nykyisellään.

Keskustelussa mainittiin myös mahdollisuus vähentää sovittelukomitean jäsenten määrää ja perustaa pysyvä lainsäädäntöneuvosto, joka koostuisi ulkoasianministereistä ja jonka istunnot olisivat yleisölle avoimia.

Ensimmäistä käsittelyä koskevien määräaikojen tarpeellisuuteen suhtauduttiin epäilevästi.

Eräs työryhmän jäsen ehdotti yhteispäätösmenettelyn käytön laajentamista kaikkeen "lainsäädännölliseen" määrittelemättä lainsäädännöllistä kuitenkaan tarkemmin. Toisen jäsenen mielestä yhteispäätösmenettelyn ulkopuolelle on jätettävä teknisten toimenpiteiden hyväksyminen, jonka pitäisi tapahtua täytäntöönpanotoimenpiteiden hyväksymisen tapaan. Tässä yhteydessä todettiin yleisemmin, että on tarpeen selvittää, mitkä asiat kuuluvat "lainsäädäntöön" ja mitkä "täytäntöönpanoon".

2. Välineiden yksinkertaistaminen: asiantuntijoiden kuuleminen ja alustava keskustelu

Työryhmä kuuli aiheesta kolmea asiantuntijaa, jotka olivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomari ja Leuvenin katolisen yliopiston professori Koen Lenaerts, komission oikeudellisen yksikön pääjohtaja Michel Petite sekä neuvoston lakimies ja oikeudellisen yksikön pääjohtaja Jean-Claude Piris. Nämä kolme asiantuntijaa tähdensivät, että he esittivät näkemyksiään yksityishenkilöinä. Työryhmän jäsenille jaetaan heidän puheenvuoronsa kirjallisena.

Koenraad Lenaertsin kuuleminen:

Lenaerts totesi, että lainsäädäntö- ja täytäntöönpanotoiminnan selkeä erottaminen toisistaan – ei toimijan vaan menettelyn tyypin perusteella – on yksi valmistelukunnan keskeisistä haasteista. Kyse ei ole pelkästään Montesquieun esittämän vallanjakoperiaatteen kunnioittamisesta vaan kaikkien osapuolten poliittisen vastuun selventämisestä sekä sellaisten päätöksentekomenettelyjen aikaansaamisesta, jotka parhaiten vastaavat näitä tehtäviä demokraattisen legitiimiyden ja tehokkuuden kannalta.

Ensimmäisen säädösryhmän muodostavat **lainsäädäntötoimet**. Lenaertsin mukaan lainsäädäntötoimiin, jotka olisi rajattava ainoastaan "poliittisiin perusvalintoihin", on ehdottomasti liitettävä yhteispäätösmenettely. Lainsäädäntötoimia olisi "perussopimusta täsmentävien lakien" ohella periaatteessa kahdenlaisia, "lakeja" (jotka vastaisivat nykyisiä asetuksia ja päätöksiä

(*beschluss*)) ja "puitelakeja" (jotka vastaisivat nykyisiä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisia direktiivejä ja puitepäätöksiä), tai jopa kolmannen ryhmän muodostavia "koordinointilakeja", joilla koordinoitaisiin jäsenvaltioiden toimia. Muuten olisi lainsäätäjän asiana täsmentää toimenpiteensä tavoite ("... yhdenmukaistamista koskeva laki", "...ohjelmaa koskeva laki"). Lenaerts täsmensi, että lainsäätäjän asiana olisi myös arvioida, miten yksityiskohtaista lainsäädännön pitää olla. Sen sijaan perussopimuksessa olisi täsmennettävä, missä tapauksissa mahdollisia ovat ainoastaan puitelait.

Toinen säädösryhmä vastaa **täytäntöönpanosäädöksiä**. Tältä osin asiantuntija kiinnittää huomiota siihen, että nykyisessä järjestelmässä on monia "autonomisen sääntelyn" tapauksia, eli **suoraan perussopimusten nojalla** annettuja normatiivisia säädöksiä, jotka on antanut joko neuvosto yksin (esim. EY-sopimuksen 133 artiklan nojalla annettu polkumyyntiasetus), neuvosto parlamenttia kuultuaan (esim. EY-sopimuksen 37 artiklan nojalla annetut yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevat säädökset) tai joissakin tapauksissa komissio (esim. EY-sopimuksen 86 artiklan 3 kohdan nojalla annetut direktiivit kilpailusääntöjen soveltamisesta julkisiin yrityksiin). Lenaertsin mukaan olisi loogista jaotella kaikki nämä säädökset ensinnäkin niihin säädöksiin, joista olisi tehtävä yhteispäätösmenettelyllä hyväksyttäviä lainsäädäntötoimia, silloin kun niissä ilmaistaan "poliittisia perusvalintoja" (lainsäädäntötoimet), ja toisaalta "täytäntöönpanosäädösten" luokkaan kuuluviin säädöksiin, silloin kun niillä pannaan täytäntöön perussopimuksiin sisältyviä "lakeja" (jotka koskevat perusvalintoja); tällaisia säädöksiä olisivat esimerkiksi EY-sopimuksen 83 artiklaan perustuvien kilpailuperiaatteiden soveltamiseksi annetut säädökset. Kyseessä on toisin sanoen toisaalta perustamissopimuksen jommalle kummalle täytäntöönpanohaaralle, neuvostolle tai komissiolle "delegoima lainsäädäntö" yleisluontoisten säädösten antamiseksi. Toisaalta kyseessä ovat suppeassa merkityksessä ymmärrettävät täytäntöönpanosäädökset, joilla pannaan tietyissä tapauksissa täytäntöön perustamissopimukseen sisältyviä lainsäädännöllisiä vaihtoehtoja (esim. komission tekemät päätökset valtiontuista, EY-sopimuksen 88 artikla).

Kun täytäntöönpanosäädöksiä annetaan yhteisön tasolla (eikä kansallisella tasolla, mikä on periaatteena) **lainsäädäntötoimen täytäntöönpanemiseksi**, voidaan erottaa kaksi täytäntöönpanosäädöksen tyyppiä. Ensimmäisen tyypin muodostavat lainsäätäjän "delegoiman lainsäädännön" säädökset, joista on kyse esimerkiksi silloin, kun toimeenpanijan on tehtävä muutoksia lainsäädäntötoimeen tai toimeenpanija valtuutetaan hyvin yleisellä tasolla. Toisen tyypin muodostavat suppeassa merkityksessä ymmärrettävät yleisluotoiset tai yksittäiset täytäntöönpanosäädökset. Ensimmäisessä tapauksessa komiteamenettely voisi olla raskaampi kuin jälkimmäisessä tapauksessa (jossa voitaisiin käyttää vain neuvoa-antavia komiteoita). Lopuksi täytäntöönpano voitaisiin suppeassa merkityksessä antaa myös virastoille tai muille teknisille elimille.

Lenaerts päätti puheenvuoronsa ehdottamalla, että ehdot, joilla kansalaiset voisivat kääntyä yhteisön tuomarin puoleen, määriteltäisiin sen mukaan, mikä on säädösten demokraattinen perusta, eli kyseessä olevan säädöksen luonteen mukaan.

Michel Petiten kuuleminen:

Michel Petite korosti alustuksessaan, että unionin toimintavälineitä on yksinkertaistettava: niitä on kohtuuttoman paljon, ja niitä on käytetty sekavasti, mikä vähentää järjestelmän ymmärrettävyyttä ja uskottavuutta. Petiten ehdottaman yksinkertaistetun järjestelmän ytimen muodostavat lainsäätäjän yhteispäätösmenettelyllä säätämä laki sekä täytäntöönpanoasetukset tai -päätökset. Petiten mukaan tämä järjestelmä on hyvin lähellä Lenaertsin ehdottamaa järjestelmää, vaikka se lähestyy kohdettaan eri näkökulmasta.

Petite jakaa **lainsäätäjän antamat säädökset** seuraavasti:

– Perustuslainluonteiset tai "orgaaniset" lait, jotka koskevat unionijärjestelmän keskeisiä näkökohtia. Tällaisia lakeja ovat esimerkiksi omia varoja koskeva päätös, komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa koskeva päätös (komitologiapäätös), varainhoitoasetus ja tuomioistuimen perussääntö. Tällaisilla orgaanisilla laeilla olisi perustuslakia alempi mutta lainsäädäntöä korkeampi arvo.

– Tavalliset tai "unionin lait", joissa vahvistetaan yleensä yleiset periaatteet, tavoiteltavat tavoitteet ja keskeiset säännöt, mutta niihin voi sisältyä myös yksityiskohtaisempia säännöksiä, jos lainsäätäjä niin haluaa (mikä vastaa useimpia kansallisia perinteitä). Nämä lait voisivat sisältää sellaisenaan sovellettavia säännöksiä, puitesäännöksiä (jotka vastaisivat nykyisiä direktiivejä) tai kumpiakin. Ne voisivat kattaa laajan toimintakirjon, johon sisältyisivät myös edistämistoimet ja ohjelmat. Petiten mukaan on kuitenkin itsestään selvää, että lainsäätäjälle annettu toimivalta, toissijaisuusperiaate ja mahdollisesti muutkin rajoitukset, kuten yhdenmukaistamisen poissulkeminen, rajoittavat lainsäätäjän toimintaa.

– Varainhoitolaki, jonka nojalla hyväksytään talousarvio. Nykyistä menettelyä voitaisiin yksinkertaistaa poistamalla pakollisten menojen ja muiden kuin pakollisten menojen välillä tehtävä ero ja saattamalla menettely ajan tasalle yhteispäätösmenettelyn hengessä.

Lait hyväksyttäisiin komission ehdotuksesta parlamentin ja neuvoston yhteisellä päätöksellä unionin politiikkojen ja toimien toteuttamiseksi, ja neuvosto tekisi päätöksensä määräenemmistöllä. Määräenemmistö olisi painotettu, kun hyväksyttävänä olisi orgaaninen laki.

Periaate, jonka mukaan **lakien täytäntöönpano** kuuluu jäsenvaltioille, säilytettäisiin. Laissa itsessään olisi mainittava, tarvitaanko unionin tasolla toteutettavia täytäntöönpanotoimenpiteitä, mikä riippuu pääasiassa siitä, miten yksityiskohtainen laki on kyseessä. Täytäntöönpanotoimenpiteet olisivat Petiten mukaan muodoltaan "asetuksia" tai "päätöksiä" (yksittäiset säädökset). Komissio hyväksyisi ne unionin lainsäätäjän valvomana orgaanisessa laissa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

Tästä yleisestä järjestelmästä johdettaisiin erityisjärjestely pääasiassa kolmella alalla: talous- ja rahaliitto, ulkosuhteet ja poliisiyhteistyö. Lakivälinettä ei etukäteen suljettaisi pois näiltä aloilta, ja lainsäädäntövalta olisi periaatteessa varattu neuvostolle. Toimet olisivat muodoltaan "neuvoston asetuksia" tai "neuvoston päätöksiä", jotka hyväksyttäisiin määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja tapauksen mukaan Euroopan parlamenttia kuullen.

Ei-sitovia säädöksiä olisi myös rationalisoitava. Suositus olisi tässä mielessä sopiva väline avoimen koordinoitimenetelmän järjestämiseksi.

Petite selvitti, että tällainen järjestelmä olisi samanaikaisesti yksinkertainen, selkeä, legitiimi, demokraattinen, tehokas (erityisesti määräenemmistöäänestyksen yleisen käytön vuoksi) ja tasapainoinen.

Jean-Claude Pirisin kuuleminen:

Jean-Claude Piri aloitti puheenvuoronsa toteamalla, että yksi nykyisten perussopimusten mutkikkuuden syistä on toimielinten käytössä olevien oikeudellisten välinen suuri määrä (15), joka on perua Maastrichtin sopimuksesta (Rooman sopimuksessa on vain 5 välinettä). Tämän lisäksi perussopimuksissa annetaan erinimisille säädöksille ("direktiivi/puitepäätös", "yhteinen toiminta / päätös") samanlaisia määritelmiä ja erilaisia määritelmiä samannimisille säädöksille ("päätökset", "yhteiset kannat"). Lopuksi perussopimuksissa käytetään annettavien säädösten yhteydessä erilaisia verbejä ja viittaustapoja, jotka eivät heijasta merkittäviä sisällöllisiä eroja.

Pirisin mukaan olisi mahdollista ajatella nykyisten oikeusvälineiden määrän vähentämistä 15:stä 5:een siten, että EY-sopimuksen 249 artiklassa määritellyjä säädöstyyppejä voitaisiin käyttää YUTP:n ja YOS:n aloilla. Uuden sopimustekstin laatijat voisivat silti lisätä yhteen sopimusartiklaan jotain tiettyä säädöstyyppiä koskevia erityishuomautuksia. Työryhmä voisi harkita seuraavia vaihtoehtoja:

- 1) Poistetaan (YOS-alan) puitepäätos ja korvataan se (EY-sopimuksen mukaisella) direktiivillä.
- 2) Kumotaan termin päätös¹ nykyiset neljä merkitystä ja otetaan käyttöön sille Ehty-sopimuksessa annettu merkitys, jonka mukaan päätös on velvoittava säädös, joka voidaan osoittaa joillekin tahoille tai jättää osoituksetta.
- 3) Poistetaan (YUTP-alan) yhteinen toiminta ja korvataan se edellä uudelleenmääritellyllä päätöksellä.
- 4) Poistetaan (YUTP- ja YOS-alan) yhteiset kannat ja korvataan ne edellä uudelleenmääritellyllä päätöksellä.
- 5) Ei enää kirjata periaatteita ja yleisiä suuntaviivoja YUTP-alan välineisiin, sillä ne eivät ole oikeusvälineitä, ja siitä voi aiheutua sekaannusta.
- 6) Poistetaan YUTP-alan asiakirjojen joukosta yhteiset strategiat, sillä kyseinen väline ei ole vastannut perussopimuksen laatijoiden odotuksia.
- 7) Lakkautetaan mahdollisuus jäsenvaltioiden välisten yleissopimusten tekemiseen (EY- ja YOS-asioissa) ja korvataan ne muilla jäsenvaltioita velvoittavilla oikeusvälineillä, jotka yksin neuvosto hyväksyy ja jotka eivät edellytä kansallisia ratifiointimenettelyjä tullakseen voimaan.

Ajateltaessa niiden perussopimuksen artiklojen tekstin selkeyttämistä, joissa toimielimille annetaan toimivaltaa, Piris ehdotti seuraavaa: käytetään vain sanaa *toimenpiteet* haluttaessa jättää toimielimille mahdollisuus valita sopiva väline; lopetetaan sanojen *päätös* tai *direktiivi* käyttäminen yleisessä merkityksessä ja korvataan ne termeillä *toimenpide* tai *säädös* tai jollain muulla asiayhteyteen sopivalla termillä; yhdenmukaistetaan niissä määräyksissä käytettyä sanastoa, joissa myönnetään ns. täydentävää toimivaltaa, käyttämällä yleisesti yhtä tai kahta termiä (esim. *suositukset*, *toimet* tai *ohjelmat*) ja täsmennetään, minkä tyyppisenä

¹ Tässä tarkoitetaan EY-sopimuksen 249 artiklan mukaista päätöstä (joka osoitetaan tietyille tahoille), SEU:n V osaston (YUTP) mukaista päätöstä, SEU:n VI osaston (oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa) mukaista päätöstä sekä sui generis -pätöstä (*Beschluss*), jota on käytetty usein ja joka on velvoittava vaikka sitä ei osoitetaakaan kenellekään. Sitä on käytetty ns. täydentävän toimivallan yhteydessä, kun on haluttu saada mukaan erilaisia toimintamahdollisuuksia (esim. edistämistoimia ja ohjelmia).

perussopimuksessa määriteltynä säädöksenä kyseisten alojen toimet ja ohjelmat hyväksytään (todennäköisesti *päätöksinä*); vältetään käyttämästä liian kirjavasti päätöksentekoon liittyviä verbejä (esim. hyväksyä, tehdä, vahvistaa, määritellä, täsmentää, laatia, päättää) ja korvataan ne asiayhteyden salliessa verbillä *antaa*.

Piris katsoi, että kyseen ollessa toimielinten käyttämistä ei-velvoittavista välineistä, kuten päätöslauselmista, päätelmistä ja lausumista, joista ei määrätä perussopimuksissa, neuvoston pitäisi lainsäätäjänä välttää niiden käyttämistä saadessaan lainsäädäntöehdotuksia.

Lopuksi hän huomautti, että unionissa olisi erittäin vaikeata saada selkeästi vakiinnutettua perinteistä eroa lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan välillä eli erottaa toisistaan ne toimielimet, joilla olisi ainoastaan lainsäädäntövaltaa, ja ne, jotka yksinomaan panisivat täytäntöön lainsäädäntöä tai antaisivat lainluonteisia normeja. Toimielimille perussopimuksissa annettu toimivalta on siinä määrin päällekkäistä, että lainsäädäntö- ja toimeenpanovalta on itse asiassa mahdollista erottaa toisistaan vain muuttamalla perusteellisesti nykyistä tasapainoa. Perussopimukseen suoraan perustuvien säädösten antajina voivat nimittäin nykytilanteessa toimia paitsi Euroopan parlamentti ja neuvosto keskinäisellä yhteispäätösmenettelyllään myös neuvosto yksin yhteistyö- ja kuulemismenettelyä noudattaen ja lisäksi joissain tapauksissa komissio (EY-sopimuksen 86 artikla) tai EKP (EY-sopimuksen 110 artikla).

Lisäksi neuvosto, komissio ja muut toimielimet voivat hyväksyä suoraan perussopimukseen perustuvaa lainsäädäntöä tai täytäntöönpanosäännöksiä, kuten sisäisiä järjestelyjä koskevat toimenpiteet, nimitykset ja päätökset kansainvälisen sopimuksen neuvottelemisesta tai tekemisestä. Neuvosto, komissio ja EKP myös voivat hyväksyä säädöksiä, jotka todellakin ovat perussäädöksen mukaisten valtuuksien nojalla ja niiden harjoittamiseksi hyväksytyjä täytäntöönpanosäädöksiä.

* *

*

Pohdittavaksi:

- 1) Onko perussopimuksissa määrättyjä oikeusperustoja yksinkertaistettava ja yhdenmukaistettava kielellisesti? Millä tavoin?
- 2) Onko perussopimuksissa määrättyjen oikeusvälineiden määrää pienennettävä? Olisiko mahdollista käyttää samoja välineitä kaikilla aloilla, myös ulkopoliitiikan alalla ja rikosasioissa tehtävässä poliisiyhteistyössä? Millä tavoin? Millaisia muutoksia olisi tehtävä nykyisten välineiden määritelmiin ja oikeusvaikutuksiin?
- 3) Kun muutokset on tehty, onko säädösten nimityksiä muutettava? Millä tavoin? Olisiko asetus korvattava lailla ja direktiivi puitelailla? Muita esimerkkejä?
- 4) Onko lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovalta erotettava selkeästi toisistaan uudessa sopimuksessa?
- 5) Mikä olisi siinä tapauksessa säädöksen merkitys? Määräytyisikö se hyväksymismenettelyn mukaan (esim. yhteispäätösmenettelyn yhteydessä) vai sisällön perusteella? Vai perustana olevan poliittisen valinnan perusteella? Pitäisikö lainsäätäjälle jättää mahdollisuus päättää tapaus kerrallaan, milloin on kyse lainsäädännästä, vai onko siitä määrättävä itse uudessa sopimuksessa? Onko joitain aloja varten laadittava erityissääntöjä?
- 6) Olisiko luotava erityinen säädöstyyppi niitä tilanteita varten, joissa neuvosto hyväksyy säädöksiä suoraan uuden sopimuksen perusteella? Miksi sitä kutsuttaisiin?
- 7) Olisiko ei-normatiivisten säädösten käyttöä rajoitettava? Onko ne kiellettävä varsinkin silloin, kun lainsäätäjällä on lainsäädäntöehdotuksia tai -aloitteita?