

CONV 372/02

WG IX 10

**MUISTIO**

---

Lähettäjä:	Sihteeristö
Vastaanottaja:	Yksinkertaistamistyöryhmä 9:n kokous
Asia:	Yhteenveto 24.10.2002 pidetystä kokouksesta

---

Työryhmä kävi oikeudellisten välineiden yksinkertaistamista koskevan laajan mielipiteenvaihdon kolmen asiantuntijan viime kokouksessa tekemän ehdotuksen mukaisesti.

Johdannossaan puheenjohtaja painotti, että on tärkeää luoda yhteys menettelyjen ja välineiden välille. Hän muistutti kaikille, että yhteispäätösmenettely on pääasiallinen menettely, ilman että se vaikuttaa muihin vaihtoehtoihin, kuten erityisesti eri elinten tai toimielinten kuulemisiin. Tosiasia on, että osa suoraan perussopimuksen perusteella hyväksytyistä säädöksistä hyväksytään jonkin muun menettelyn avulla. Valmisteluasiakirjan nro 10 tarkoituksena on nimenomaan antaa joitakin esimerkkejä säädöksistä, jotka neuvosto, komissio ja Euroopan keskuspankki ovat hyväksyneet suoraan perussopimusten perusteella. Tällaisen lähestymistavan avulla on mahdollista havaita heti, että monet kyseisistä säädöksistä eivät ole luonteeltaan "varsinaisia lakeja" (legislative acts). Selkeitä esimerkkejä ovat nimityssäädökset, samoin kuin talous- ja rahaliiton puitteissa hyväksytyt hätätoimenpiteet. Tarkasteltaessa eri menettelyvaihtoehtoja voidaan myös havaita, että tietyillä säädöksillä pannaan täytäntöön jokin perussopimuksen artikla, joka on "varsinaisen lain luonteinen" (esimerkiksi kilpailun alalla säädökset, jotka on hyväksytty Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 83 artiklan perusteella, on tarkoitettu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamiseksi). Peruskysymys on "varsinaisen lain" määritelmä. G. Amaton mukaan "varsinaisen lain" on katettava olennaiset elementit jollakin erityisellä alalla.

Kokouksen aikana käsiteltiin useita aiheita, kuten:

- tarve radikaaliin yksinkertaistamiseen yksinkertaistamatta kuitenkaan liikaa
- tarve tehdä selvä ero sitovien ja ei-sitovien säädösten välillä
- käytettyjen välineiden ja unionin toiminnan demokraattisen legitiimiyden välinen yhteys
- rajoittuminen EY-sopimuksen 249 artiklassa määritettyyn viiteen välineeseen<sup>1</sup>
- tarvitaanko yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla erityisiä välineitä
- joustavuus välineiden valinnassa
- mahdollisuus "varsinaisen lain" ja "toimeenpanosäädöksen" erottamiseen ja tämän erottelun mielekkyys
- mahdollisuus rajoittaa varsinaiset lait "poliittisiin perusvalintoihin", ja miten nämä valinnat määritellään joko perussopimuksessa tai tapauskohtaisesti
- yhteispäätösmenettelyn soveltamisala
- yhteispäätösmenettelyllä hyväksyttyjen säädösten ja "varsinaisten lakien" välinen yhteys
- täytäntöönpanosääntöjen tarkistusmenettelyt ("komitologia", EY-sopimuksen 202 artikla)
- ajatus neuvoston muuttamisesta toiseksi kamariksi sen toimiessa lainsäätäjänä.

Kokouksen lopussa puheenjohtaja toi keskustelun tuloksena esiin joitakin suuntaviivoja:

- Perustuslaillisen sopimuksen ensimmäiseen osaan olisi sisällyttävä yleisesti ottaen eri menettelyt ja erityyppiset oikeudelliset välineet, ja politiikkoja (oikeusperustoja) koskevan toisen osan määräyksiä mukautettaisiin ensimmäisen osan menettelyjen ja oikeudellisten välineiden perustelujen mukaisesti.
- Oikeushenkilöystyöryhmä totesi, että perussopimusten ja pilareiden sulauttaminen ei ratkaise ennakolta menettelyjä ja oikeudellisia välineitä koskevaa erottelua. Erityisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan käyttöön tarkoitetut välineet ovat periaatteessa luonteeltaan erityyppisiä.
- Vallitsee laaja yhteisymmärrys perussopimuksissa olevien lukuisten oikeudellisten välineiden (noin 15) yksinkertaistamisesta. Tässä yhteydessä ne voitaisiin rajoittaa "varsinaisten lakien" osalta yhteen tai kahteen ("laki", "puitelaki"), toimeenpanosäädösten osalta yhteen, jolla olisi yleinen soveltamisala, ja erityisten toimeenpanosäädösten osalta yhteen (jolla olisi yksilöllinen soveltamisala). Ei-sitovat säädökset (esimerkiksi "suositus") olisivat oma tyyppinsä.

---

<sup>1</sup> Katso WD 6: J.-C. Pirisin esitys.

- Eroteltaessa "varsinaiset lait" ja "toimeenpanosäädökset" edellinen voisi olla määritelty rajoittumaan olennaisiin periaatteisiin ja jälkimmäinen sellaisiin, jotka ovat alisteisia varsinaisten lakien säännöksille. Tämä ei tarkoita, että varsinaiset säädökset eivät voisi sisältää yksityiskohtia. Lainsäätäjän rajoittaminen tällä tavoin olisi vastoin yleisesti hyväksyttyä lainsäätäjän harkintavaltaa. Olisi löydettävä keino, jolla lainsäätäjä ei puuttuisi yksityiskohtiin rajoittamatta tämän toimivaltaa oikeudellisesti. Toisaalta säädös, joka ei sisällä olennaisia elementtejä jollakin tietyllä alalla, ei voi olla varsinainen laki.

- Valtioissa, jotka tunnustavat alueidensa tai liittotason yhteisöjensä toimivallan, "direktiivin" korvaaminen välineenä "puitelaila" vaikuttaa erittäin sopivalta. Jäljellä on vaikeus määrittää oikeusperustat, joihin todennäköisesti viitataan erityisesti tämän välineen osalta.

- Mitä tulee lainsäätäjän (parlamentti ja neuvosto) tehtävään valvoa toimeenpanovallan käyttäjän toimia, voitaisiin tehdä ero varsinaista lakia kehittävien säädösten ja pelkkien täytäntöönpanosäädösten välillä. Ensimmäisessä tapauksessa voitaisiin harkita jonkinlaista takaisinottoa, jonka avulla lainsäätäjä voisi harkita uudelleen toimeenpanosäädöksiä, erityisesti jos ne ylittävät lainsäätäjän toimintapuitteet.

- Komissio voisi periaatteessa hyväksyä täytäntöönpanosäädökset, paitsi joillakin aloilla, joita on vielä pohdittava<sup>1</sup>.

- SEUn V osaston (YUTP) mukaiset yksimielisesti määritellyt yhteiset strategiat mahdollistavat yhteisten toimintojen tai yhteisten kantojen hyväksymisen määräenemmistöllä. Jos esimerkiksi "yhteinen strategia" välineenä korvattaisiin uudelleen määritetyllä "päätöksellä", miten voitaisiin säilyttää mahdollisuus määräenemmistöäänestykseen neuvostossa pantaessa kyseisenkaltainen päätös täytäntöön?

Näiden suuntaviivojen perusteella työryhmän puheenjohtaja ehdotti jäsenille, että nämä toimittaisivat sihteeristölle kirjalliset vastauksensa<sup>2</sup> kysymyksiin, jotka ovat 17.10. pidetyn kokouksen yhteenvedon lopussa:

---

<sup>1</sup> Katso WD 8: M. Petiten esitys.

<sup>2</sup> Jäseniä pyydetään lähettämään vastauksensa torstaihin 31.10. 12.30 mennessä.

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 ulkopoliittikan 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 valinnaisen lain (legislative acts) merkitys? Määräytyisikö se hyväksymismenettelyn mukaan (esim. yhteispäätösmenettelyn yhteydessä) vai sisällön perusteella? Entä kun kyse on poliittisesta perusvalinnasta? 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 lainsäätäjä on saanut tarkasteltavakseen lainsäädäntöehdotuksen?