

CONV 424/02**WG IX 13****RAPORTTI**

Lähettäjä: Yksinkertaistamista käsittelevän työryhmä 9:n puheenjohtaja**Vastaanottaja:** Valmistelukunnan jäsenet

Asia: Yksinkertaistamista käsittelevän työryhmä 9:n loppuraportti

JOHDANTO

Työryhmä aloitti työnsä toteamalla, ettei ole mitään monimutkaisempaa kuin yksinkertaistaminen. Unionin oikeudellisten välineiden ja menettelyjen yksinkertaistaminen, johon valmistelukunta pyrkii, on tehtävä, jonka vaikutukset ovat huomattavat ja joka liittyy suoraan demokratian tasoon toimielimissämme.

Unionin järjestelmä nykyisellään on kansalaisille vaikeaselkoinen tai vaikeasti ymmärrettävä. Mahdollisuus arvostella järjestelmää on kuitenkin yksi demokratian avaintekijöistä. Kansalaisten on voitava ymmärtää järjestelmä, jotta he voivat havaita sen ongelmat, arvostella ja lopulta valvoa sitä.

Yksinkertaistaminen merkitsee ensinnäkin selkeyttämistä, mutta myös takuun antamista sille, että juridis-poliittiselta vaikutukseltaan toisiaan vastaavien säädösten perusta olisi demokraattisen legitiimiyden osalta sama. Koska unionin demokraattisen legitiimiyden perustana ovat valtiot ja kansat, säädöksen on aina oltava valtioita ja kansoja edustavan elimen eli neuvoston tai parlamentin antama. Menettelyjä on näin ollen tarkistettava, jotta taataan, että niissä noudatetaan seuraavaa yksinkertaista periaatetta: luonteeltaan ja oikeusvaikutuksiltaan samankaltaiset säädökset on annettava samanlaista demokraattista menettelyä noudattaen.

Tämän tuloksena on selkeämpi säädöshierarkia, joka on selvemmän vallanjaon seuraus. Tarkoitus ei ole tehdä kunnia Montesquieulle, vaan huolehtia demokratian toteutumisesta.

Näiden periaatteiden muuntaminen konkreettisiksi ehdotuksiksi oli työryhmän vaativana tehtävänä. Ennen kuin työryhmä aloitti keskustelun valmistelukunnalle annettavista suosituksista, se kuuli asiantuntijoita, jotka ovat hyvin perillä oikeudellisiin välineisiin ja menettelyihin liittyvistä yhteisön käytännöistä.¹

Työryhmän raportissa käsitellään erikseen oikeudellisten välineiden yksinkertaistamista säädöshierarkia mukaan lukien, sekä lainsäädäntö- ja talousarviomenettelyjen yksinkertaistamista.

Raportissa esitetään sellaisia suosituksia, jotka saivat laajan kannatuksen työryhmässä. Lyhyt yhteenveto muista ehdotuksista on liitteessä II.

Työryhmä käsitteli joitakin sen toimeksiantoon kuulumattomia kysymyksiä. Liitteessä III on esitetty ne, jotka työryhmä katsoi tarpeellisiksi toimittaa valmistelukunnan täysistunnolle.

¹ Työryhmän kuulemien asiantuntijoiden luettelo on liitteessä I.

I osa

UNIONIN SÄÄDÖSTEN YKSINKERTAISTAMINEN JA HIERARKIA

I UNIONIN SÄÄDÖSTEN YKSINKERTAISTAMINEN

A) Unionin oikeudellisten välineiden määrän karsiminen

Unionissa on tällä hetkellä 15 erilaista oikeudellista välinettä. Vaikka eräät niistä ovat erinimisiä, ne ovat oikeusvaikutuksiltaan samanlaisia. Työryhmä katsoo, että unionin käytettävissä olevien oikeudellisten välineiden määrää täytyy huomattavasti pienentää unionin oikeusjärjestyksen demokraattisen perustan vahvistamiseksi selkeämmän järjestelmän avulla. Määrän pienentäminen ei kuitenkaan saisi saattaa välineiden joustavuutta ja tehokkuutta kyseenalaiseksi. Vähentäminen ei saa myöskään estää erityisten täsmennysten tekemistä tietyn välineen käytöstä määrätyllä alalla. Työryhmä ehdottaa, että unionin oikeudellisten välineiden määrä rajoitetaan seuraaviin:

1. Velvoittavat välineet

a) Asetus (tulevaksi nimitykseksi ehdotetaan 'Euroopan unionin lakia' – 'EU:n lakia')¹

Olisi kyse yleisesti pätevästä säädöksestä, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Sen määritelmä vastaisi EY:n perustamissopimuksen 249 artiklassa nykyisin olevaa määritelmää.

b) Direktiivi (tulevaksi nimitykseksi ehdotetaan 'Euroopan unionin puitelakia' – 'EU:n puitelakia')

¹ 'Laki' kattaisi myös tietyt sellaiset alat, joita tällä hetkellä koskevat *sui generis* -päätökset (saksaksi *Beschluss*), joita ei ole osoitettu tietylle taholle ja joita käytetään tällä hetkellä muun muassa rahoitus- tai toimintaohjelmien hyväksymisessä täydentävän toimivallan puitteissa.

Direktiivi määriteltäisiin säädökseksi, joka sitoo jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättää kansallisille elimille toimivallan valita muodon ja keinot. Määritelmä vastaisi EY:n perustamissopimuksen 249 artiklassa tarkoitettua direktiivin määritelmää.

c) **Päätös**

Päätös olisi kaikilta osiltaan velvoittava säädös. Se voitaisiin osoittaa tietylle taholle. Jos se olisi osoitettu tietylle taholle, se olisi sitä velvoittava. Päätöksen määritelmä olisi siten laajempi kuin EY:n perustamissopimuksen 249 artiklassa nykyisin oleva määritelmä, jonka mukaan päätös on aina osoitettu tietylle taholle.¹ Se ei ole lainsäädäntötoimi.

2. **Ei-velvoittavat välineet**

d) **Suositus** määriteltäisiin välineeksi, joka ei ole sitova (sama määritelmä kuin EY:n perustamissopimuksen 249 artiklassa).

e) **Lausunto** määriteltäisiin myös välineeksi, joka ei ole sitova (ei siis muutosta nykyiseen 249 artiklaan).

Työryhmä ehdottaa, että perustuslaillisen sopimuksen ensimmäiseen osaan otettaisiin artikla, jossa luetellaan ja määritellään nämä unionin välineiden viisi tyyppiä, joihin olisi lisättävä asetukset sellaisina kuin ne on määritelty jäljempänä (katso C kohta).

B) Unionin oikeudellisten välineiden soveltamisala

Työryhmä ehdottaa, että uutta A kohdassa esitettyä välineiden luokittelua sovellettaisiin sekä aloihin, jotka kuuluvat nykyisin EY:n perustamissopimuksen alaan, että aloihin, jotka kuuluvat nykyisin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston alaan (määräykset poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa).

¹ Tämä uudelleen määritelty päätös voisi olla erityisen hyödyllinen YUTP:n alalla, kuten on esitetty jäljempänä olevassa B kohdassa. Päätös olisi siis joustava väline, jota voitaisiin käyttää useissa erilaisissa tapauksissa, esimerkiksi nimitysten taikka tiettyjen kilpailuun tai valtiontukiin liittyvien toimenpiteiden yhteydessä jne.

Tällöin VI osastossa tarkoitetuista 'puitepäätoöksistä' tulisi 'direktiivejä' ('puitelaki') ja 'päätoöksistä' 'asetuksia' ('laki').

Ainoa ero näiden kahden säädöstyypin välillä on nykyisin se, että puitepäätoöksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Työryhmä 10:n tehtävänä on tutkia, onko tämäntyyppisillä osaston VI alalla annetuilla säädöksillä oltava välittömiä oikeusvaikutuksia. Jos näin on, työryhmä pitää kuitenkin mahdollisena, että uudessa sopimuksessa määrättäisiin edelleen siitä erityispiirteestä, ettei poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevalla alalla hyväksytyillä välineillä ole välitöntä oikeusvaikutusta.

SEU:n VI osastossa (34 artiklan 2 kohdan d alakohta) tarkoitetut yleissopimukset poistettaisiin ja korvattaisiin jollakin A kohdassa tarkoitetuista välineistä, suurimmaksi osaksi asetuksilla ('lait'). Useat syyt puoltavat poistamista: yleissopimusta on harvoin käytetty välineenä Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen, suurin osa yleissopimuksista ei ole koskaan tullut voimaan ja ne on suureksi osaksi korvattu asetuksin.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston osalta työryhmä on yhtä mieltä siitä, että välineiden erityispiirteet on tarpeen säilyttää tällä alalla. Enemmistö työryhmän jäsenistä katsoo kuitenkin, ettei välineiden erityisnimitysten säilyttäminen ole tarpeen (toisin sanoen 'yhteiset strategiat', 'yhteiset toiminnot' ja 'yhteiset kannat').

Työryhmä suosittaa näiden kolmen välineen korvaamista edellä A kohdassa määritellyllä 'YUTP:n alan päätöksellä' edellyttäen, että sen sisältöä täsmennetään. Työryhmä suosittaa, että säilytetään nykyinen järjestelmä, jonka mukaan neuvosto hyväksyy määräenemmistöllä 'yhteiset toiminnot' ja 'yhteiset kannat', joiden avulla pannaan täytäntöön 'yhteinen strategia' sekä kaikki 'päätoökset', joiden

avulla pannaan täytäntöön 'yhteinen toiminta' tai 'yhteinen kanta' (SEU:n 23 artiklan 2 kohta). Tämän seurauksena uudessa perussopimuksessa olisi määrättävä, että Eurooppa-neuvoston tai neuvoston yksimielisesti tekemää 'YUTP:n alan päätöstä' koskevat päätökset, jotka voitaisiin määritellä 'YUTP:n täytäntöönpanopäätöksiksi' (*décisions de mise en oeuvre PESC (fr.) / FSCP implementing decisions (en.)*), neuvosto tekee määräenemmistöllä.¹

C) Nimityksen muutos

Työryhmä ehdottaa, että kahden tärkeimmän säädöstyypin nimitykset muutettaisiin eli 'asetukset' korvattaisiin 'Euroopan unionin laeilla' ('EU:n laki') ja 'direktiivit' 'Euroopan unionin puitelaeilla' ('EU:n puitelaki'). Jos työryhmän ehdotus säädöshierarkian käyttöön ottamisesta hyväksyttäisiin (ks. II kohta jäljempänä), nimitys 'asetus' voitaisiin varata 'delegoiduille' säädöksille² ja täytäntöönpanosäädöksille eli yleensä säädöstyypisille toimille, jotka eivät ole lainsäädäntötoimia. Myös päätös varattaisiin koskemaan muita kuin lainsäädäntötoimia.

D) Ei-normatiiviset säädökset

Kun on kyse toimielinten käyttämisestä säädöksistä, joista ei ole määrätty perussopimuksissa ja jotka eivät periaatteessa ole oikeudellisesti velvoittavia (päättölauselmat, päätelmät, lausumat jne.), työryhmä oli sitä mieltä, että niiden yksinkertaistaminen pitäisi suorittaa harkiten, jotta turvattaisiin kyseisten säädösten käytössä tarvittava joustavuus.

Työryhmä ehdottaa, että uuteen perussopimukseen lisättäisiin sääntö, jonka mukaan lainsäätäjä (parlamentti/neuvosto) pidättäytyy antamasta ei-normatiivisia säädöksiä asiasta, jos sen

¹ Joka tapauksessa työryhmä korostaa sitä, että ulkoista toimintaa käsittelevän työryhmän ja vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta käsittelevän työryhmän on tarkasteltava näiden periaatteiden soveltamista SEU:n V ja VI osastoon kuuluvilla aloilla.

² Asetuksen oikeusvaikutukset voisivat olla erilaiset sen mukaan, onko se annettu 'lain' vai 'puitelain' nojalla.

käsiteltävänä on samaa asiaa koskevia ehdotuksia tai lainsäädäntöaloitteita. Ei-normatiivisiin säädöksiin turvautuminen lainsäädäntöä koskevilla aloilla voi nimittäin antaa sen virheellisen käsityksen, että unioni säätää lakeja ei-normatiivisia säädöksiä antamalla.

E) Yhdenmukaistaminen ja yhtenäistäminen laadittaessa toimivaltuuksien myöntämistä toimielimille koskevia artikloja uuteen sopimukseen

Työryhmä ehdottaa, että kielellisesti yhtenäistetään ja selvennetään perussopimuksen määräyksiä oikeusperustoista esimerkiksi siten, että vältetään käyttämästä samaa termiä eri merkityksissä, käytetään sanaa 'toimenpide' ainoastaan silloin, kun halutaan jättää toimielimille mahdollisuus valita sopiva väline, lopetetaan sanojen 'päättös' ja 'direktiivi' käyttäminen yleisessä merkityksessä. Työryhmä suosittelee valmistelukunnalle, että se tekisi päätöksen tarvittavien teknisten mukautusten tekemisestä perussopimuksen oikeusperustoihin, jotta käytettyä terminologiaa yhtenäistettäisiin ja selkiytettäisiin kielellisesti. Työryhmä on kuitenkin sitä mieltä, että yhtenäistäminen ja selkiyttäminen on tehtävä harkiten ja tapauskohtaisesti, puuttumatta toimielinten väliseen tasapainoon, joka olisi seurausta valmistelukunnan poliittisista valinnoista.

F) Avoin koordinointimenetelmä

Olisi annettava perustuslaillinen asema avoimelle koordinointimenetelmälle, joka koskee sellaista jäsenvaltioiden yhteistä toimintaa, joka ei kuulu unionille perussopimuksilla myönnettyihin toimivaltuuksiin. On tähdennettävä, ettei sitä ei pidä sekoittaa koordinointivaltuuksiin, jotka unionille on myönnetty useiden eri oikeusperustojen nojalla erityisesti talouden ja työllisyyden alalla.

II UNIONIN SÄÄDÖSHIERARKIA

Ottaen huomioon unionin institutionaalisen järjestelmän erityispiirteet on vaikea kansallisten järjestelmien tapaan rajata selkeästi lainsäätämiseen ja toimeenpanoon kuuluvia asioita. Työryhmä katsoi, että nykyistä selkeämpi rajaaminen on kuitenkin mahdollista tämän asiakirjan johdannossa esitettyjen periaatteiden mukaisesti.

Työryhmä ehdottaa perustamissopimuksen nojalla hyväksyttyjen yhteisön säädösten hierarkian selkiyttämistä siten, että mahdollisuuksien mukaan rajataan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita ja lisätään uusi säädösluokka eli delegoidut säädökset.

Valmistelukunnassa on usein arvosteltu yhteisön lainsäädännön liiallista yksityiskohtaisuutta. Säädösten yksityiskohtaisuutta on pidetty epätarkoituksenmukaisena erityisesti tietyillä talouden aloilla, joilla kyky mukautua muuttuvaan ympäristöön on erittäin tärkeä. Yhteisön lainsäätäjä joutuu siten vastaamaan kahdenlaisiin tarpeisiin: sen antamien lakien demokraattisen legitiimiyden on ensinnäkin oltava kiistaton, minkä vain lainsäädäntömenettelyt takaavat; toiseksi sen on vastattava nopeasti ja tehokkaasti todellisuuden haasteisiin ja vaatimuksiin ja säilytettävä siten tietty joustavuus.

Tällä hetkellä ei ole olemassa menettelyä, jonka avulla lainsäätäjä voisi delegoida lainsäädännön tiettyjä teknisiä näkökohtia tai täsmennyksiä ja varata itselleen delegoinnin valvomisen. Itse asiassa tämänhetkisessä tilanteessa lainsäätäjä on velvollinen joko tutkimaan hyväksymiensä säännösten pienimmätkin yksityiskohdat tai antamaan lainsäädännön teknisemmät tai yksityiskohtaisemmat osat komission tutkittavaksi ikään kuin olisi kyse EY:n perustamissopimuksen 202 artiklan nojalla jäsenvaltioiden valvontaan annetuista täytäntöönpanotoimista.

Tämän tilanteen korjaamiseksi työryhmä ehdottaa uudentyyppistä 'delegoitua' säädöstä, jota koskisivat tiukat valvontamenettelyt. Tällöin lainsäätäjä voisi helpommin rajoittaa säädöksen olennaisiin osiin ja delegoida teknisemmät kysymykset täytäntöönpanoelimelle, jos sillä olisi takuu lainsäädäntövaltansa saamisesta takaisin jollakin tavoin.

Näin ollen työryhmä ehdottaa, että Euroopan unionissa voitaisiin hyväksyä kolmenlaisia säädöksiä:

- 1) Säädökset: kyse on perussopimuksen nojalla annetuista säädöksistä, jotka sisältävät tietyn alan keskeiset tekijät.
- 2) 'Delegoidut' säädökset: kyse on säädöksistä, joilla kehitetään yksityiskohtaisesti tai mukautetaan jonkin säädöksen tiettyjä osia lainsäätäjän määrittelemän valtuutuksen puitteissa. Kyseessä olisivat tapaukset, joissa lainsäätäjä katsoo, että tietyn alan keskeiset tekijät sellaisina kuin lainsäätäjä on ne määritellyt edellyttävät lainsäädännön kehittämistä, joka voidaan delegoida kuitenkin niin, että sille asetetaan rajat ja valvontamenettely, joista lainsäätäjä itse päättää säädöksessä.
- 3) Täytäntöönpanosäädökset: kyse on säädöksistä, joilla pannaan täytäntöön säädökset tai 'delegoidut' säädökset tai joista on määrätty itse perussopimuksessa. Samoin kuin delegoitujen säädösten kohdalla lainsäätäjä päättää, onko ja missä määrin tarpeellista antaa unionin tasolla säädöksiä, joilla pannaan täytäntöön säädökset ja/tai delegoidut säädökset, sekä tarvittaessa siitä komiteamenettelystä (EY:n perustamissopimuksen 202 artikla), joka liittyy kyseisten säädösten antamiseen.

Säädöksellä – ja näin ollen lainsäätäjän päätöksellä – päätetään tapauskohtaisesti, onko tarpeen turvautua 'delegoituihin' säädöksiin ja/tai täytäntöönpanosäädöksiin ja mikä niiden soveltamisala olisi.

A) Säädökset

- a) Määritelmä: säädökset hyväksytään suoraan perussopimuksen nojalla ja ne sisältävät keskeiset asiat ja poliittiset perusvalinnat tietyllä alalla. Lainsäätäjän on määriteltävä käsitteen soveltamisala tapauskohtaisesti.

Lainsäätäjän on näin ollen määriteltävä, miten yksityiskohtainen säädöksen on tietyllä alalla oltava, sekä onko tietyt seikat kyseisessä säädöksessä delegoitava antamalla 'delegoitu' säädös ja mitkä ne olisivat.

- b) Antamismenettely: yhteispäätösmenettelyn on oltava pääsääntönä säädösten antamisessa. Kun tämä periaate on kirjattu perustuslaillisen sopimuksen ensimmäiseen osaan, olisi tarkasteltava uudelleen toisen osan oikeusperustoja. Poikkeuksista voitaisiin tietysti määrätä.¹
- c) Säädöstyypit: 'lait' ja 'puitelait'.

B) 'Delegoidut' säädökset

- a) Määritelmä: säädöksissä voidaan säätää delegoitujen säädösten antamisvallan delegoimisesta komissiolle. Delegoimisen kohteena voi olla säädöstä täsmentävien teknisten tai yksityiskohtaisten seikkojen säänteleminen tai myös säädökseen liittyvien tiettyjen seikkojen muuttaminen myöhemmin.

Säädöksellä – ja näin ollen lainsäätäjän päätöksellä – päätetään, onko tarpeen turvautua delegoituun säädökseen. Siinä vahvistetaan myös virallisesti valtuutuksen tavoitteet, sisältö ja soveltamisala sekä määritellään lainsäätäjän käytössä olevat valvontamenetelmät.

¹ Katso II.B kohdan d alakohta jäljempänä.

b) Valvontamenetelmät: delegoitujen säädösten avulla lainsäätäjä delegoi sille kuuluvaa valtaa. Näin ollen lainsäätäjän täytyy olla varma siitä, että se voi valvoa sen käyttöä. Uudessa sopimuksessa on määrättävä siitä, että lainsäätäjällä on käytössään tehokkaat valvontamenetelmät.

Nämä menetelmät voisivat olla esimerkiksi seuraavia:

- takaisinotto-oikeus (*call back*): mahdollisuus saada takaisin lainsäädäntövalta tietyllä alalla tapauksissa, joissa valtuudet on ylitetty (*ultra vires*) tai kun asia on poliittisesti hyvin arkaluonteinen tai sillä on huomattavia rahoitusvaikutuksia;
- määräaika, jonka aikana reagoitava: säännökset tulisivat voimaan, jos lainsäätäjä ei tietyn määräajan kuluessa ole esittänyt vastalauseita;
- soveltamisen keskeyttämistä koskeva lauseke (*sunset clause*): delegoitu säädös olisi voimassa määräajan; kun määräaika olisi päättynyt, lainsäätäjän olisi uusittava valtuutus.

Joka tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimella olisi edelleen toimivalta EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan nojalla todeta valtuutuksessa vahvistettujen edellytysten mahdollinen rikkominen.

c) Antamismenettely: pääsääntöisesti komissio antaa säädökset, poikkeustapauksissa ja asianmukaisesti perusteltuna neuvosto antaa ne määräenemmistöllä.

d) Säädöstyypit: delegoidut asetukset¹.

C) Täytäntöönpanosäädökset

a) Määritelmä: kyse on säädöksistä, joilla pannaan täytäntöön säädökset tai 'delegoidut' säädökset tai joista on määrätty itse perussopimuksessa.

¹ Asetus voitaisiin antaa 'lain' tai 'puitelain' nojalla.

b) Menettely: perussopimuksen tämänhetkinen peruseriaate on, että täytäntöönpanosäädösten hyväksyminen kuuluu jäsenvaltioille (EY:n perustamissopimuksen 10 artikla). Jos täytäntöönpano unionin toimesta on toissijaisuusperiaatteen mukaisesti tarpeen, noudatetaan seuraavaa menettelyä: hyväksyminen komissiossa (sääntö) joko jäsenvaltioiden valvontamenettelyyn turvautuen tai turvautumatta (komiteamenettely) tai hyväksyminen neuvostossa (poikkeus) tapauksissa, joissa sillä on täytäntöönpanotehtäviä. Työryhmässä esitettiin ajatus siitä, että perussopimukseen sisällytettäisiin mahdollisuus antaa sääntelyviranomaisille valtuudet antaa tiettyjä täytäntöönpanosäädöksiä.

Työryhmä katsoo kuitenkin, että jos päätettäisiin uuden delegoitujen säädösten luokan käyttöön ottamisesta, olisi mahdollista keventää tiettyjä komiteamenettelyjä¹. Tämän jälkeen on todettava, että kyseisten menettelyjen mahdollinen muuttaminen ei liity suoraan perussopimukseen vaan johdettuun oikeuteen, eli tässä tapauksessa on kyse EY:n perustamissopimuksen 202 artiklan nojalla hyväksytystä päätöksestä, joka koskee menettelyä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä. Näin ollen tämä kysymys ei kuulu työryhmän toimeksiantoon².

c) Säädöstyyppi: täytäntöönpanoasetus tai täytäntöönpanopäätös.

*
* *

Työryhmä kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että tietyissä tapauksissa toimielimet hyväksyvät suoraan perustamissopimuksen nojalla toimia, jotka eivät ole säädöksiä. Erityisesti kyseessä ovat:

¹ Erityisesti olisi tarkasteltava sitä, olisiko takaisinotto-oikeuden sisältävää sääntelykomiteamenettelyä muutettava tai olisiko se poistettava.

² 202 artiklassa, yhdessä 10 ja 211 artiklan kanssa, käsitellään täytäntöönpanoa unionissa. Tämä kysymys jää työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle ja sitä olisi käsiteltävä valmistelukunnassa toimielimiä koskevan keskustelun yhteydessä. (Katso liite III)

- sisäiset organisointitoimenpiteet, esimerkiksi toimielinten työjärjestykset tai komission ja yhteisöjen tuomioistuimen jäsenille maksettavien palkkojen, korvausten ja eläkkeiden vahvistaminen taikka tilintarkastustuomioistuimen jäsenten palvelussuhteen ehtojen sekä heille maksettavien palkkojen, korvauksien ja eläkkeiden jne. vahvistaminen
- nimitykset, esimerkiksi talous- ja sosiaalikomitean tai alueiden komitean jäsenten nimittäminen
- tapaukset, joissa toimielimet toimivat teknisinä viranomaisina, esimerkiksi komission toteuttamat toimenpiteet kilpailun ja valtiontukien valvonnan alalla tai tietyt Euroopan keskuspankille annetut tehtävät
- tapaukset, joissa toimielimet suorittavat täytäntöönpanotehtäviä ja kehittävät yksityiskohtaisesti perussopimuksessa tietyllä alalla jo vahvistettuja poliittisia valintoja.

Työryhmä ehdottaa, että tällaisille toimielinten hyväksymille toimille annettaisiin päätöksen tai asetuksen muoto.

II osa

MENETTELYJEN YKSINKERTAISTAMINEN

A) Johdanto

Työryhmä totesi, että eri toimielinten tai elinten (talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea, EKP jne.) kuuleminen eri tilanteissa kuten myös neuvoston kaksi pääasiallista äänestysmenettelyä

(yksimielisyys tai määräenemmistö) selittävät perustamissopimuksessa olevien eri menettelyjen suurta määrää (noin 30). Jos jätetään nämä tekijät huomioon ottamatta ja otetaan huomioon vain Euroopan parlamentin ja neuvoston roolit, päätöksentekomenettelyt rajoittuvat pääasiassa viiteen, eli niitä ovat yhteispäätösmenettely, yhteistoimintamenettely, parlamentin lausunto ja puoltava lausunto sekä neuvoston yksinään tekemä päätös. Nämä viisi menettelyä olivat työryhmän pohdintojen perustana.

Työryhmä suosittelee, että perustuslaillisen sopimuksen ensimmäisessä osassa luetellaan päätöksentekomenettelyt ja kuvataan niiden olennaiset osat, vaikka niiden toiminnan yksityiskohtainen kuvaus onkin toisessa osassa.

B) Yhteispäätösmenettely (EY:n perustamissopimuksen 251 artikla)

Työryhmä katsoo, että yhteispäätösmenettely toimii yleisesti ottaen hyvin. Se kuitenkin arvioi, että tietyt parannukset ovat mahdollisia ja suosittelee näin ollen seuraavaa:

a) Määräenemmistöäänestysten käytön lisääminen neuvostossa siten, että se koskee kaikkia yhteispäätösmenettelyyn sopivia tapauksia

Kolmea tapausta lukuun ottamatta neuvosto tekee ratkaisunsa yhteispäätösmenettelyssä määräenemmistöllä. Työryhmän mielestä yhteispäätösmenettelyn logiikka edellyttää määräenemmistöäänestyksen käyttämistä neuvostossa kaikissa tapauksissa.

b) Sovittelukomitean kokoonpano joustavammaksi

Sovittelukomitean kokoonpanosta määrätään tällä hetkellä perustamissopimuksessa (251 artiklan 4 kohta): "sovittelukomiteassa kokoontuvat neuvoston jäsenet tai heidän edustajansa sekä yhtä monta Euroopan parlamentin edustajaa". Laajentuneessa unionissa sovittelukomitean jäsenmäärä kasvaisi 30:stä 50:een.

Työryhmän suuri enemmistö ehdottaa, että tehtäisiin mahdolliseksi muunnella sovittelukomitean kokoonpanoa. Uudessa sopimuksessa neuvostolla ja Euroopan parlamentilla on oltava mahdollisuus päättää edustajiensa määrä komiteassa kyseisten toimielinten välistä pariteettiperiaatetta noudattaen.

c) Kielelliset muutokset

Koska yhteispäätösmenettelyksi kutsuttu menettely on pääasiallinen lainsäädäntömenettely, perustuslaillisessa sopimuksessa ehdotetaan säilytettäväksi seuraava nimitys: lainsäädäntömenettely. Kyseinen nimitys voisi korvata myös sopimuksessa olevat viittaukset 251 artiklaan. Eräät työryhmän jäsenet ovat kuitenkin ilmoittaneet pitävänsä parempana nimitystä 'yhteispäätösmenettely'.

Eräistä perustamissopimuksen sanamuodoista saa sen käsityksen, että Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät ole tasavertaisia. Näin on kaikissa määräyksissä, joissa todetaan, että nimenomaan neuvosto antaa kyseessä olevan säädöksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Menettelyä kuvaavassa 251 artiklassa annetaan ymmärtää, että neuvosto antaa säädökset.

Työryhmä suosittaa, että mukautettaisiin 251 artiklaa ja eri oikeusperustoja, joissa viitataan yhteispäätösmenettelyyn, jotta otetaan huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston pariteettiasema lainsäätäjinä tämän menettelyn puitteissa.

d) Yhteispäätösmenettelyn yleistyminen

Edellä II.A kohdan b alakohdassa esitetyn yleisperiaatteen mukaisesti yhteispäätösmenettelyä käytettäisiin pääsääntöisesti säädösten antamisessa. Tätä sääntöä koskevat poikkeukset säilyisivät sellaisilla aloilla, joissa unionin erityisluonne edellyttää itsenäisiä päätöksentekomenettelyjä tai jotka ovat jäsenvaltioille poliittisesti hyvin arkaluonteisia.

C) Yhteistoimintamenettely (EY:n perustamissopimuksen 252 artikla)

Sekä täysistunnon keskusteluissa että työryhmässä oli laaja yksimielisyys yhteistoimintamenettelyn poistamisesta ja sen korvaamisesta joko yhteispäätösmenettelyllä tai kuulemismenettelyllä (Euroopan parlamentin lausunnon antaminen). Yhteistoimintamenettelyä sovelletaan nykyisin neljässä tapauksessa, jotka kaikki koskevat talous- ja rahaliittoa.

Työryhmä ehdottaa, että yhteispäätösmenettelyn piiriin siirretään:

- yksityiskohtaisten sääntöjen antaminen EY:n perustamissopimuksen 99 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitetusta monenvälisestä valvontajärjestelmästä talouspolitiikan yhteensovittamisen puitteissa (99 artiklan 5 kohta);
- toimenpiteiden toteuttaminen metallirahojen yksikköarvojen ja teknisten eritelmien yhdenmukaistamiseksi (106 artiklan 2 kohta).

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että seuraavat säännökset siirretään kuulemismenettelyn piiriin (lausunnon antaminen), koska ne ovat mitä suurimmassa määrin teknisiä:

- yhteisön ja kansallisille julkisoikeudellisille viranomaisille annettavia erityisoikeuksia tietojen saannista rahoituslaitoksilta koskevan kiellon soveltamiseksi tarvittavien määritelmien täsmentäminen (102 artiklan 2 kohta);
- avoimien luottojen tai muun tyyppisten luottojen myöntämistä keskuspankeilta yhteisön tai kansallisille julkisille viranomaisille koskevien kieltojen soveltamiseksi tarvittavat määritelmät sekä kyseiset määritelmät, jotka koskevat yhteisön ja jäsenvaltioiden kieltoa vastata tai ottaa vastatakseen jäsenvaltioiden julkisilla viranomaisilla olevista sitoumuksista (103 artiklan 2 kohta).

D) Hyväksyntämenettely

Perustamissopimuksessa edellytetään tietyissä tapauksissa Euroopan parlamentin puoltavaa lausuntoa¹.

Työryhmän jäsenten suuri enemmistö ehdottaa, että hyväksyntämenettely varattaisiin kansainvälisten sopimusten ratifiointiin², jossa sen noudattamisesta olisi tultava pääsääntö silloin kun sopimuksella on vaikutuksia unionin lainsäädäntöön. Ottaen huomioon niiden suuren poliittisen merkityksen suurin osa työryhmän jäsenistä suosittaa, että muissa tapauksissa, joita tällä hetkellä koskee hyväksyntämenettely, siirrytään yhteispäätösmenettelyyn, johon liittyy määräenemmistöäänestys neuvostossa. Tällaisia tapauksia ovat:

- rakennerahastojen ja koheesiorahaston säänteleminen (161 artikla);
- eräiden artiklojen muuttaminen EKPJ:n ja EKP:n perussääntöjä koskevasta pöytäkirjasta (107 artiklan 5 kohta);
- luottolaitosten ja muiden rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskevien erityistehtävien antaminen EKP:lle (105 artiklan 6 kohta).

Työryhmä panee merkille, että Euroopan parlamentin yhdenmukainen vaalimenettely on erityismenettely, johon liittyy myös ratifiointi kansallisissa parlamenteissa (190 artiklan 4 kohta)³.

E) Lausunnon antaminen

Oikeusperustoja, joiden edellyttämä hyväksymismenettely on parlamentin lausunnon antaminen, on myös tarkasteltava uudelleen II.A kohdan b alakohdassa esitetyn yleisperiaatteen pohjalta.

¹ Parlamentti tekee puoltavaa lausuntoa koskevan ratkaisunsa yleensä annettujen äänten ehdottomalla enemmistöllä (EY:n perustamissopimuksen 198 artikla). Tästä säännöstä on yksi ainoa poikkeus: päätös yhdenmukaisesta vaalimenettelystä, joka edellyttää enemmistöä parlamentin jäsenistä.

² Näin on jo tällä hetkellä eräiden kansainvälisten sopimusten eli assosiaatiosopimusten, sopimusten, joissa määrätään erityisistä toimielinjärjestelmistä, sopimusten, joilla on huomattavia vaikutuksia talousarvioon sekä sopimusten, joista aiheutuu muutos yhteispäätösmenettelyä noudattaen annettuun säädökseen, osalta (EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 3 kohdan 2 alakohta).

³ EY:n perustamissopimuksen nykyisessä 190 artiklan 4 kohdassa määrätään hyväksyntämenettelyn lisäksi siitä, että neuvoston on suositettava, että jäsenvaltiot hyväksyvät vaalien toimittamista koskevat määräykset valtioidensa "valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti". Toisen erityistapauksen muodostaisivat rahoitusnäkömyien hyväksyminen (katso jäljempänä G kohdan B alakohdan 5 alakohta).

F) Kaikille menettelyille yhteiset ehdotukset

Avoimuuden edistämiseksi työryhmä suosittaa sääntöä, jonka mukaan säädösehdotukset, joiden antamismenettelyä ei ole saatettu päätökseen tietyssä erikseen määriteltävässä ajassa katsotaan rauenneiksi paitsi, jos komissio tämän määräajan lopussa vahvistaa ehdotukset uudelleen.

On vahvistettava artikloja, joissa Euroopan parlamentille (192 artikla) ja neuvostolle (208 artikla) annetaan mahdollisuus pyytää komissiota tekemään niille säädösehdotuksia. Komission olisi erityisesti perusteltava mahdollinen kieltäytymisensä jomman kumman toimielimen erikseen määriteltävän enemmistön vahvistamasta pyynnöstä.

Lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asemaa voidaan vahvistaa myös lainsäädäntöaloitteiden osalta ottamalla ne mukaan lainsäädäntöohjelman laatimiseen.

G) Talousarviomenettely

Talousarviomenettelyn yksinkertaistamiseen liittyvien kysymysten tarkastelun osalta työryhmä totesi, että käytäntö on tehnyt perustamissopimuksen talousarviomenettelyä koskevista artikloista mitättömiä. Työryhmä pani merkille myös sen, että eron tekeminen pakollisten menojen ja muiden kuin pakollisten menojen välillä, joka on yksi talousarviomenettelyn monimutkaisuuden tärkeimmistä syistä, ei enää vastaa todellista luonteen eroavuutta. Työryhmä totesi, että toimielinten väliset sopimukset talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarviomenettelyn parantamisesta rahoitusnäkömät mukaan lukien ovat vuodesta 1989 lähtien taanneet budjettisovun ja talousarvion vakauden unionissa.

Edellä esitetyn pohjalta työryhmä suosittaa seuraavaa:

A. Uuden sopimuksen perustuslaillisen osan¹ yhdessä erillisessä artiklassa esitetään selvästi talousarviota sääntelevät periaatteet, erityisesti tulojen ja menojen tasapainon periaate (EY:n perustamissopimuksen 268 artiklan kolmas kohta), talousarvion kattavuuden periaate (EY:n perustamissopimuksen 268 artiklan ensimmäinen kohta), talousarvion kurinalaisuuden periaate (EY:n perustamissopimuksen 270 artikla), varojen riittävyyden periaate (SEU:n 6 artiklan 4 kohta), talousarvion vuosittaisuuden periaate (EY:n perustamissopimuksen 271 artikla) ja periaate, jonka mukaan talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan yhteisön omin varoin, (EY:n perustamissopimuksen 269 artiklan ensimmäinen kohta) sekä perussäädöksen ennakkoon hyväksymisen periaate (sellaisena kuin se on esitetty jäljempänä 5 alakohdassa).

B. Talousarviomenettelyä yksinkertaistetaan ja se saatetaan ajan tasalle seuraavia periaatteita noudattaen:

1. Budjettivallan käyttäjiä on edelleen oltava kaksi: Euroopan parlamentti ja neuvosto. Edellyttäen, että neuvostolla on viime kädessä valta päättää varoista ja rahoitusnäkyvien ylärajoista, Euroopan parlamentilla voisi olla viime kädessä valta päättää menoista käytännössä jo vakiintuneen yhteistyön puitteissa. Vuosittaista menettelyä ohjaisivat siis rahoitusnäkyvät, jotka ovat perussopimuksen nojalla sitovia².
2. On säilytettävä neuvoston ratkaiseva asema määriteltäessä unionin varoja koskeva järjestelmä, jonka jäsenvaltiot tämän jälkeen hyväksyvät.³
3. On sovellettava yhtä ainoaa menettelyä sekä pakollisiin menoihin että muihin kuin pakollisiin menoihin. Kaikki menot luokiteltaisiin rahoitusnäkyvien eri otsakkeiden alle, joita vuosittaisessa talousarviomenettelyssä olisi aina noudatettava.
4. Vuosittaiseen talousarviomenettelyyn voitaisiin soveltaa yksinkertaistettua yhteispäätösmenettelyä seuraavan suunnitelman mukaisesti:

¹ Ks. Alustava ehdotus perustuslailliseksi sopimukseksi: 38, 39 ja 40 artikla.

² Jäljempänä olevissa kohdissa kuvataan ainoastaan talousarviomenettelyjen yleislinjoja. Niitä on varmastikin täsmennettävä myöhemmin. Lisäksi voi olla tarpeen tehdä tiettyjä muutoksia, jotta otetaan huomioon ne asiakysymykset, joista valmistelukunta tekee päätökset muussa yhteydessä, esimerkiksi YUTP:n rahoitus, EKR:n sisällyttäminen talousarvioon jne.

³ Ks. EY:n perustamissopimuksen 269 artikla.

- Aloite komissiolta, joka esittää alustavan talousarvioesityksen, ensimmäinen käsittely Euroopan parlamentissa, joka hyväksyy talousarvioesityksen, neuvoston kanta, jossa ehdotetaan muutoksia talousarvioesitykseen ja toinen käsittely Euroopan parlamentissa, joka tekee lopullisen päätöksen talousarviosta (toimielinten kannoissa on ehdottomasti noudatettava rahoitusnäkyviä koskevassa päätöksessä vahvistettuja menojen enimmäismääriä – ks. jäljempänä).
- Olisi määrättävä sovittelukokouksien pitämisestä Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn ja neuvoston kannan hyväksymisen välillä sekä neuvoston kannan hyväksymisen ja parlamentin toisen käsittelyn välillä. Sovellettaisiin sovittelukomiteaa koskevia sääntöjä.
- Enemmistösääntöjen pitäisi olla samat kuin mitä muiden kuin pakollisten menojen osalta tällä hetkellä edellytetään: ensimmäisessä käsittelyssä enemmistö Euroopan parlamentin jäsenistä, neuvoston kannan antamiseksi määräenemmistö. Jos neuvosto ei ehdota muutoksia tietyssä määräajassa, talousarvio katsotaan hyväksytyksi; jos parlamentti hyväksyy kaikki neuvoston ehdottamat muutokset, talousarvio voitaisiin antaa annettujen äänten enemmistöllä. Neuvoston tekemien muutosten muuttamiseksi tai hylkäämiseksi tarvittaisiin sitä vastoin enemmistö parlamentin jäsenistä ja kolme viidesosaa parlamentissa annetuista äänistä.¹
- Toimielinten käytännössä konsolidoitu aikataulu olisi kirjattava sopimukseen.

5. Uuteen sopimukseen olisi lisättävä uusi oikeusperusta keskipitkän aikavälin rahoitussuunnitelman kirjaamiseksi siihen. Kyseisessä menettelyssä esitettäisiin yleispiirteet sopimuksille talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarviomenettelyn parantamisesta rahoitusnäkyvät mukaan lukien seuraavasti:

- Molemmat budjettivallan käyttäjät hyväksyisivät rahoitussuunnitelman komission aloitteesta siten, että neuvosto hyväksyy sen saatuaan Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon.

¹ Yhteispäätösmenettelyn päätös riippuu siitä, pääsevätkö Euroopan parlamentti ja neuvosto yhteisymmärrykseen. Toisin kuin lainsäädäntömenettelyissä, talousarviomenettelyssä tarvitaan varma ratkaisu. Tällä ehdotuksella taataan se, että menettelyn lopuksi tehdään päätös, kun parlamentille annetaan mahdollisuus sanoa asiasta viimeinen sana (näin tapahtuu jo nykyisin muiden kuin pakollisten menojen osalta). Enemmistösääntöjen pitäisi pystyä takaamaan toimielinten välinen tasapaino.
Jos hylättäisiin vaihtoehto, jonka mukaan parlamentti sanoo asiasta viimeisen sanan, ja menettely päättyisi molempien budjettivallan käyttäjien päästyä yhteisymmärrykseen, pitäisi säätää väliaikaisista keinoista siltä varalta, että menettelyssä ei mahdollisesti päästäisi ratkaisuun, esimerkiksi väliaikaisen kahdestoistaosa -järjestelmän käyttöön ottamisesta uudelleen tai komission ehdotuksen soveltamisesta.

- Rahoitussuunnitelman kesto vastaisi Euroopan parlamentin ja komission toimikautta.
 - Suunnitelmassa olisi varojen kokonaisyläraja ja menojen vuosittaiset ylärajat otsakkeittain. Voitaisiin määrätä menettelystä joustovaran säilyttämiseksi.
 - Suunnitelma asettaisi pakottavat puitteet vuotuiselle talousarviolle.
6. Sopimuksessa olisi myös säänneltävä täydellisemmin lainsäädännön ja talousarviomenettelyn välistä suhdetta. Perustamissopimuksen 270 artiklan lisäksi olisi lisättävä vuoden 1998 toimielinten välisessä sopimuksessa vakiinnutettu määräys, jonka mukaan yhteisön toimintaa varten talousarvioon otettujen määrärahojen toteuttaminen edellyttää, että ensin annetaan perussäädös. Se on johdettuun oikeuteen kuuluva säädös, joka toimii oikeusperustana yhteisön toiminnalle ja sitä vastaavan, talousarvioon otetun menon toteuttamiselle. Se voisi olla muodoltaan 'laki', 'puitelaki', 'päätos' tai 'asetus'.

*

* *

Avoimuus

Kuten johdannossa jo mainittiin työryhmä katsoo, että yksinkertaistaminen on käsitettävä demokratian osatekijäksi. Tähän liittyen työryhmä on toimissaan pyrkinyt koko ajan selkeyteen. Kansalaisten on voitava helposti ymmärtää säädöksen soveltamisala ja myös sen legitiimiys. Lopuksi heidän on tiedettävä kuka tekee mitä unionissa.

Demokratian takaamiseksi on välttämätöntä, että heillä on mahdollisuus erottaa eri toimielinten vastualueet ja eri toimijat Euroopassa.

Menettelyjen tai välineiden yksinkertaistaminen ei riitä luettavuuden parantamiseksi, vaan on tarpeen, että toimielimet kokoontuvat yleisessä istunnossa lainsäätäjinä toimiessaan, toisin sanoen määritellessään unionin toimien poliittisia perusvalintoja.

Työryhmä suosittaa valmistelukunnalle, että se toimielinkysymyksiä tarkastellessaan tutkisi erittäin tarkasti, millä tavoin lainsäädäntömenettelyn avoimuus taataan.

Lainsäädännön laatu

Työryhmän keskusteluissa esitettiin tästä aiheesta useita kysymyksiä, jotka menevät perussopimusten muuttamista pidemmälle ja jotka on osoitettu lainsäädäntöön osallistuville toimielimille. Työryhmä kiinnittää valmistelukunnan huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- tarve lisätä sidosryhmien kuulemista lainsäädäntöprosessin kaikissa vaiheissa, alueelliset ja paikalliset viranomaiset mukaan lukien, sekä valtioista riippumattomien järjestöjen ja yhdistysten merkitys kansalaisten ja poliittisten toimijoiden yhdistäjänä. Talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean asemaa on korostettava.
- lainsäädäntöehdotuksiin olisi liitettävä vaikutustenarviointilomake, jossa olisi oltava maininta muun muassa sidosryhmien kuulemisesta.

- tarve käyttää useammin asianomaisten alojen itsesääntelyä tai asianomaisten alojen ja viranomaisten välisessä yhteistyössä tehtävää yhteissääntelyä, joiden edellytyksenä on, että lakia noudatetaan, päätöksentekoprosessin keventämiseksi tietyillä aloilla.
- tarve tehostaa pyrkimyksiä yhteisön oikeuden uudistamiseksi ja kodifioimiseksi
- tarve parantaa lakien laadintaa kieltä selkeyttämällä ja säilyttämällä johdonmukaisuus olemassa olevan lainsäädännön kanssa.

Asiantuntijoiden kuuleminen

Yhteispäätösmenettely – toimielinten kokemukset (kokous 2.10.2002)

- Giorgos Dimitrakopoulos, sovittelusta vastaava Euroopan parlamentin varapuhemies
- Jean Paul Jacqué, neuvoston yhteispäätösmenettely-yksikön johtaja

Talousarviomenettely: miten sitä voitaisiin yksinkertaistaa? (kokous 2.10.2002)

- Terence Wynn, Euroopan parlamentin budjettivaliokunnan puheenjohtaja
- Luis Romero Requena, komission budjettipääosaston pääjohtaja

Oikeudelliset välineet: Miten niitä voitaisiin yksinkertaistaa? (kokous 17.10.2002)

- Michel PETITE, komission oikeudellisen yksikön pääjohtaja
- Koenraad LENAERTS, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomari
- Jean-Claude PIRIS, neuvoston lakimies ja oikeudellisen yksikön pääjohtaja.

Työryhmän kokouksissa esitettiin useita ehdotuksia. Koska ehdotukset eivät saaneet riittävää kannatusta työryhmässä, niitä ei sisällytetty tämän raportin suosituksiin. Ehdotukset ovat seuraavat:

- yksi jäsen ehdotti, että Euroopan parlamentissa yhteispäätösmenettelyssä esitetyn enemmistövaatimuksen tyyppiä muutettaisiin. Euroopan parlamentin täytyisi voida tehdä ratkaisunsa annettujen äänten enemmistöllä parlamentin jäsenten ehdottoman enemmistön sijasta.
- tietyt jäsenet kannattivat pakottavien määräaikojen ottamista käyttöön yhteispäätösmenettelyn ensimmäisessä käsittelyssä tai toimielinten epävirallisiin tapaamisiin (komikantakeskustelut) viittaamista perussopimuksissa. Nämä ehdotukset eivät saaneet riittävää kannatusta, koska ensimmäinen käsittely on työryhmän mielestä kantojen lähentymisen keskeinen vaihe ja koska määräaikojen asettaminen voisi siten ennenaikaisesti kaataa monia menettelyjä. Toimielinten välisten kolmikantakeskustelujen tehokkuus on niiden joustavuudessa ja epävirallisuudessa. Niitä ei sen vuoksi pidä virallistaa uudessa sopimuksessa.
- useat työryhmän jäsenet toivat esiin huolestuneisuutensa jäsenvaltioiden edustuksen tasosta sovittelukomiteassa. He toivovat, että sovittelukomitea koostuisi valituista poliitikoista eikä virkamiehistä.
- eräät työryhmän jäsenet toivovat, että neuvostossa edellytetty enemmistöäänestys ulotettaisiin koko yhteispäätösmenettelyyn ilman poikkeuksia, ja myös tapaukseen, jossa neuvosto ottaa kantaa komissiolta kielteisen lausunnon saaneisiin parlamentin tarkistuksiin.

- eräät jäsenet ehdottivat toissijaisuutta koskevien määräysten täydentämistä, jotta yhteisön toimen toteuttamisesta vastaaville kansallisille tai alueellisille viranomaisille annettaisiin riittävästi joustovaraa sen varmistamiseksi, että tavoitteet saavutetaan paikalliset olosuhteet huomioon ottaen.
- useat työryhmän jäsenet, Euroopan komissio mukaan lukien, ehdottivat yhteispäätösmenettelyn soveltamista rahoitusnäkökymien hyväksymiseen.
- kaksi työryhmän jäsentä on sitä mieltä, että jotkin enemmistön kannattamaan raporttiin otetuista lainsäädäntö- ja talousarviomenettelyjä koskevista ehdotuksista johtaisivat merkittävään vallansiirtoon neuvostolta Euroopan parlamentille.

Menettelyjen ja oikeudellisten välineiden yksinkertaistamisesta keskusteltaessa otettiin esiin monta toimielimiä koskevaa kysymystä, jotka ylittivät työryhmälle annetun toimeksiannon. Tällaisia seikkoja olivat seuraavat:

- useat jäsenet ehdottivat neuvoston määräenemmistöäänestystä koskevan sanamuodon yksinkertaistamista siten, että otetaan käyttöön kaksinkertaisen enemmistön järjestelmä (enemmistö valtioista ja enemmistö väestöstä).
- useat jäsenet korostivat unionin rahoitukseen liittyvien kysymysten tärkeyttä, mukaan lukien yhteisön omista varoista tehdyn päätöksen hyväksymistä koskeva menettely.
- laaja enemmistö työryhmän jäsenistä katsoo, että valmistelukunnan on käsiteltävä yhteisön säädösten täytäntöönpanoa koskevia kysymyksiä (perustamissopimuksen 10, 202 ja 211 artikla) toimielimiä koskevan keskustelun yhteydessä. Erityisesti ehdotettiin 202 artiklan mukauttamista parlamentin tosiasiallisen lainsäädäntövallan mukaiseksi (tällöin neuvosto tai neuvosto ja parlamentti siirtäisivät ...) Eräät työryhmän jäsenet haluaisivat muuttaa (yhteispäätös)menettelyä, jotta kyseisen artiklan nojalla voitaisiin päättää yksityiskohtaisista täytäntöönpanosäädösten valvontamenettelyistä.
- yksi työryhmän jäsen kannatti sitä, että perustuslakia täydentävän lain (*loi organique*) käsitettä voitaisiin perustuslaillisen sopimuksen tarkistusmenettelyssä soveltaa kyseisen sopimuksen toisen osan määräyksiin, jolloin sen tarkistusmenettelyä voitaisiin keventää. Muutamit jäsenet ehdottivat lisäksi, että raportin I osassa ehdotettuun suunnitelmaan lisättäisiin perustuslakia täydentävä laki oikeudelliseksi välineeksi. Se hyväksyttäisiin neuvostossa vahvistetulla määräenemmistöllä ja sen pitäisi kattaa tietyt määräykset, joissa nykyisissä perussopimuksissa määrätään itsenäisistä menettelyistä. Kyse olisi poliittisesti tai toimielinten kannalta erittäin vaikeista määräyksistä: yhteisön omista varoista tehdystä päätöksestä, päätöksistä lisätä yhteisöjen tuomioistuimen julkisasiamiesten tai tuomareiden lukumäärää, päätöksestä muuttaa komission jäsenten määrää jne.