

ILMOITUS

Asia: **Muistio täysistunnosta**
– Bryssel, 5. ja 6.12.2002¹

I ISTUNNON AVAUS

1. Puheenjohtaja Romano Prodi esitteli komission tiedonannon

Puheenjohtaja Valéry Giscard d'Estaing avasi valmistelukunnan täysistunnon ja toivotti komission puheenjohtajan Romano Prodin tervetulleeksi. Tämä esitteli 4.12.2002 annetun komission tiedonannon toimielinrakenteesta (KOM(2002) 728 lopull.).

2. Välineiden ja menettelyjen yksinkertaistaminen

- keskustelu Giuliano Amaton johtaman työryhmä 9:n raportista (asiak. CONV 424/02)**

i. Giuliano Amato esitteli raportin

Giuliano Amato korosti heti aluksi, että menettelyjen ja välineiden yksinkertaistaminen ei ole pelkästään tekninen toimi, vaan sillä on myös poliittisia vaikutuksia. Näin ollen päätöksentekomenettelyt vaihtelevat sen mukaan, sisältyykö niihin keskeisiä poliittisia valintoja vai ei.

¹ Täysistunnon sanatarkka pöytäkirja on [www-sivuilla](http://european-convention.eu.int) osoitteessa <http://european-convention.eu.int>

Välineiden osalta Giuliano Amato totesi, että raportissa ehdotetaan niiden määrää vähennettäväksi 15:stä kuuteen siten, että ne eroavat toisistaan vaikutustensa perusteella.

Välineitä ovat:

- velvoittavat säädökset eli laki ja puitelaki, joilla on tarkoitus korvata nykyiset asetukset ja direktiivit; tietyistä päätöksistä, jotka nykyisin tehdään ns. täydentävän toimivallan puitteissa tulisi myös lakeja.
- muut velvoittavat välineet kuin säädökset eli päätös ja asetus.
- välineet, jotka eivät ole velvoittavia, eli suositus ja lausunto.

Näitä välineitä käytettäisiin myös SEU:n nykyisten V ja VI osastojen tarpeisiin. Pääasiallinen V osastoon liittyvä väline olisi siten 'YUTP:n alan päätös' (ja 'YUTP:n täytäntöönpanopäätös') kun taas lakeja ja puitelakeja käytettäisiin oikeus- ja sisäasioiden alalla.

Ei-normatiivisiksi kutsutut säädökset (päätelmät, päätöslauselmat, tiedonannot jne.) säilytetään, jotta pystyttäisiin vastaamaan joustavuuden tarpeeseen, mutta niiden käyttö olisi rajoitettava tapauksiin, joissa ei ole säädetty virallisen välineen käytöstä. Giuliano Amato totesi avoimesta koordinoitimenetelmästä, että työryhmä suositaa sen tunnustamista perustuslaillisessa sopimuksessa täsmentäen kuitenkin, ettei kyseinen jäsenvaltioiden yhteinen toimintatapa voi korvata unionin toimia aloilla, joilla unionille on annettu toimivalta.

Giuliano Amato selitti, että työryhmä määritteli lainsäädäntötoimen käsitteen siten, että se sisältää tietyn alan keskeiset tekijät tai uudet poliittiset valinnat. Lainsäätäjä säilyttäisi harkintavallan tämän käsitteen tulkinnasta. Jotta lainsäätäjä ei ryhtyisi antamaan säännöksiä säädöksen teknisistä seikoista ja yksityiskohdista, esitettiin ajatus uudentyyppisestä "delegoidusta" säädöksestä, jolla kehitettäisiin yksityiskohtaisesti tai mukautettaisiin jonkin säädöksen tiettyjä osia lainsäätäjän määrittelemän valtuutuksen rajoissa. Periaatteessa komissio antaisi delegoidut säädökset. Giuliano Amato totesi kuitenkin, että tietyissä tapauksissa, erityisesti sellaisissa, jotka kuuluisivat mahdollisille neuvoston täytäntöönpanoelimille (Ecofin, ulkosuhteiden ala, poliisiyhteistyö), myös neuvosto voisi antaa delegoituja säädöksiä. Lainsäätäjä valitsisi itse, käyttäkö se delegoituja säädöksiä. Delegointia koskisivat valvontamenettelyt, joista lainsäätäjä itse päättää säädöksessä.

Täytäntöönpanosäädöksistä puheenjohtaja Amato totesi, että kun niiden hyväksyminen unionin tasolla (jäsenvaltioiden sijasta, mikä on pääsääntö) on tarpeen lain täytäntöönpanemiseksi, ne hyväksytään periaatteessa komissiossa tai joissakin tapauksissa neuvostossa (EY:n perustamissopimuksen 202 artikla). Olisi säädettävä siitä, että myös sääntelyviranomaiset (virastot) voivat hyväksyä niitä. Tietty suoraan perussopimusten perusteella hyväksytyt säädökset eivät myöskään ole luonteeltaan lainsäädännöllisiä (unionin toimielinten ja elinten sisäinen organisaatio, nimitykset, komission tai Euroopan keskuspankin tekniset toimet, perussopimuksen sisältämien keskeisten poliittisten valintojen täytäntöönpano).

Menettelyistä puheenjohtaja Amato totesi, että niiden suuri määrä on vain näennäinen ja että se johtuu erityisesti eräiden toimielinten ja elinten kuulemiseen liittyvistä useista eri vaihtoehdoista. Raportissa suositetaan, että yhteispäätösmenettelyn käyttö yleistyisi kaikissa säädöksissä ja että sen lisäksi neuvostossa käytettäisiin määräenemmistöäänestyksiä sillä edellytyksellä, että poikkeukset ovat mahdollisia. Yhteistoimintamenettely (joka nykyisin kattaa neljä oikeusperustaa) poistettaisiin ja korvattaisiin tapauksen mukaan yhteispäätösmenettelyllä tai lausunnolla. Puoltavan lausunnon käyttäminen varattaisiin tiettyjen kansainvälisten sopimusten tekemiseen. Oikeusperustoja, joita koskee nykyisin Euroopan parlamentin lausunnon antaminen, olisi tarkasteltava uudelleen raportissa esitettyjen periaatteiden perusteella.

Giuliano Amato totesi myös, että työryhmän raportin mukaan yhteispäätösmenettely toimii kokonaisuudessaan hyvin. Sovittelukomitean kokoonpanosta voitaisiin tehdä joustavampi säilyttämällä kuitenkin parlamentin ja neuvoston tasa-arvoinen asema. Komission yksinomaista aloite-oikeutta ei pitäisi kyseenalaistaa, mutta olisi vahvistettava menetelmiä, joista jo määrätään EY:n perustamissopimuksen 192 ja 108 artiklassa ja joiden mukaan parlamentti tai neuvosto voivat pyytää komissiota tekemään niille lainsäädäntöehdotuksen. Eräitä muotoiluja voitaisiin vielä tarkastella uudelleen kielelliseltä kannalta.

Talousarviomenettelyn osalta perustuslailliseen sopimukseen voitaisiin kirjata joitakin talousarvioon liittyviä periaatteita (tasapainoperiaate, talousarvion kattavuuden, vuosittaisuuden ja kurinalaisuuden periaatteet jne.). Raportissa ehdotetaan lisäksi vuosittaisen talousarviomenettelyn yksinkertaistamista edellyttäen, että menojen kurinalaisuus varmistetaan erityisesti siten, että perustuslaillisessa sopimuksessa virallistetaan rahoitusnäkömät, joissa vahvistetaan menojen kokonaisyläraajat ja otsikoittaiset ylärajat.

Esityksensä lopuksi Giuliano Amato käsitteli avoimuutta ja lainsäädännön laatua koskevia raportin jaksoja ja suositteli erityisesti, että toimielimet kokoontuvat julkisessa istunnossa lainsäätäjinä toimiessaan.

ii. Täysistuntokeskustelu

Raportin yleisestä lähestymistavasta vallitsi laaja yksimielisyys.

Mitä unionin säädösten yksinkertaistamiseen tulee, suuri enemmistö puhujista esitti olevansa yhtä mieltä työryhmän raportista. Kaikki puhujat kannattivat itse asiassa unionin oikeudellisten välineiden määrän huomattavaa vähentämistä (15:stä kuuteen). Valmistelukunnan jäsenet kannattivat myös kahden tärkeimmän oikeudellisen välineen nimityksen eli 'asetuksen' ja 'direktiivin' muuttamista 'laiksi' ja 'puitelaksi', sillä kyseiset nimitykset ovat kansalaisille ymmärrettävämpiä ja tuovat paremmin esiin niiden lainsäädännöllisen luonteen. Termi 'asetus' varataan täytäntöönpanotoimien tai "delegoitujen" säädösten (jos valmistelukunta hyväksyy delegoidun säädöksen käsitteen) antamiseen. Näin ollen kaikki puhujat olivat yhtä mieltä siitä, että unionin oikeudelliset välineet rajattaisiin EU:n lakiin, EU:n puitelakiin, päätökseen (jonka soveltamisala olisi laajempi kuin nykyisin), asetukseen, suositukseen ja lausuntoon. He olivat myös yhtä mieltä siitä, että näitä välineitä sovelletaan myös SEU:n V ja VI osastojen kattamilla aloilla.

Eräät valmistelukunnan jäsenet huomauttivat, että puitelakien pitäisi olla vähemmän yksityiskohtaisia, jotta jäsenvaltioille jätettäisiin enemmän liikkumavaraa niiden täytäntöönpanossa.

Eräät valmistelukunnan jäsenet toivoivat uudentyyppisen säädöksen, "orgaanisen lain" ottamista käyttöön. Se olisi säädöshierarkiassa perustuslakia alempana, mutta lakia ylempänä.

Avoimen koordinoitimenettelyn sisällyttämistä perustuslailliseen sopimukseen vastustettiin.

Unionin säädöshierarkian osalta monet valmistelukunnan jäsenet hyväksyivät ajatuksen siitä, että perustuslailliseen sopimukseen lisättäisiin unionin oikeudellisia välineitä koskeva hierarkia, jossa lailla tai puitelaila määritettäisiin tietyn alan keskeiset tekijät tai poliittiset valinnat. Siten lainsäätäjä pystyisi keskittymään kaikkein keskeisimpiin asioihin tietyllä alalla ja rajaamaan teknisten normien antamisen niin halutessaan tehtäviensä ulkopuolelle. Laaja enemmistö puhujista oli sitä mieltä, että yhteispäätösmenettelyn pitäisi olla pääsääntö tällaisia säädöksiä annettaessa, vaikkakin poikkeuksista olisi säädettävä.

Näkemykset jakautuivat siitä, pitäisikö perustuslaillisessa sopimuksessa ottaa käyttöön toinen taso delegoituja säädöksiä, joilla kehitetään yksityiskohtaisesti tai muutetaan tiettyjä lainsäädäntötoimiin liittyviä seikkoja, jotka eivät ole keskeisiä. Osa puhujista kannatti työryhmän ehdotusta, kun osa taas halusi saada täsmällisempiä tietoja käsitteestä sekä delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten rajaamisesta ennen kantansa esittämistä.

Jotkut valmistelukunnan jäsenet korostivat, että perustuslaillisessa sopimuksessa on tärkeää säätää lainsäätäjän takaisinottomenettelystä (*call-back*) sen käyttäessä delegoidun lainsäädännön menetelmää.

Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että jäsenvaltioille on tarpeen antaa enemmän toimintavapauksia unionin säädösten soveltamisessa kansallisella tasolla.

Eräät valmistelukunnan jäsenet muistuttivat, että EY:n perustamissopimuksen 202 artiklaa on tarpeen muuttaa, jotta yhteispäätösmenettelyllä annettujen säädösten kyseessä ollessa voidaan säätää, että parlamentti ja neuvosto myöntävät täytäntöönpanovaltuudet. Jotkut huomauttivat, että on tarpeen yksinkertaistaa olemassa olevia komiteoita, jos delegoitujen säädösten menetelmä lisättäisiin perustuslailliseen sopimukseen.

Menettelyjen osalta vallitsi laaja yksimielisyys siitä, että yhteispäätösmenettelyä käytettäisiin myös säädösten antamisessa. Jotkut valmistelukunnan jäsenet korostivat, että eräille jäsenvaltioille on tarpeen säätää poikkeuksia tietyillä erityisen arkaluontoisilla aloilla, joista mainittiin sosiaaliala, verotus ja maatalous. Toiset totesivat taas, että jos poikkeuksia tarvitaan, niitä olisi oltava vähemmän ja niiden olisi oltava hyvin määriteltyjä.

Osa valmistelukunnan jäsenistä toivoi, että yhteispäätösmenettelyä laajennettaisiin kattamaan neljä nykyisin yhteistoimintamenettelyyn kuuluvaa oikeusperustaa, kun osa taas kannatti pikemminkin lausuntomenettelyä. Eräät jäsenet esittivät, että parlamentin puoltavaa lausuntoa edellytettäisiin kaikkien kansainvälisten sopimusten tekemisessä unionin kansainvälisten toimien demokraattisen valvonnan vahvistamiseksi (erityisesti kauppapolitiikan alalla).

Yhteispäätösmenettelyn kulun osalta useat jäsenet esittivät kysymyksen neuvoston edustuksesta sovittelukomiteassa katsoen, että tämän vaiheen tärkeys edellyttää ministerien läsnäoloa.

Useat puhujat esittivät myös kysymyksen yksimielisyyttä edellyttävästä äänestyksestä. Eräät suosittelevat tämän päätöksentekotavan poistamista kokonaan, myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalta. Useat jäsenet olivat sitä mieltä, että yksimielisyyttä edellyttävä äänestys olisi säilytettävä, mutta vain aivan poikkeuksellisia tilanteita varten. Ehdotettiin myös, että yksimielisyys voitaisiin tietyissä tapauksissa korvata vahvistettua määräenemmistöä edellyttävällä äänestyksellä. Eräiden valmistelukunnan jäsenten mielestä yksimielisyyttä edellyttävä äänestys on ehdottomasti säilytettävä tietyissä tapauksissa, vaikka sovellettaisiin yhteispäätösmenettelyä.

Talousarviomenettelyn osalta vallitsi laaja yksimielisyys siitä, että perustuslaillisen sopimuksen jossakin artiklassa on tarpeen luetella unionin talousarviota sääntelevät yleisperiaatteet. Mielenpiteet jakautuivat sitä vastoin siitä, olisiko talousarviomenettelyä yksinkertaistettava, kun toimielinten välinen nykyinen tasapaino sen seurauksena muuttuu. Useat puheenvuoron käyttäjät eivät pitäneet tätä hyväksyttävänä. Erityisesti todettiin, että eron poistaminen pakollisten menojen ja muiden kuin pakollisten menojen väliltä johtaisi siihen, ettei enää tunnustettaisi neuvoston valtaa sanoa viimeinen sana arkaluontoisina pidetyistä maatalousmenoista.

Osa valmistelukunnan jäsenistä kannatti raportissa esitettyä ehdotusta vuosittaisesta menettelystä (yksinkertaistettu yhteispäätösmenettely, jossa Euroopan parlamentilla on viimeksi sananvalta), jos säädettäisiin menojen valvonnan takaamisesta. He viittasivat tältä osin erityisesti rahoitusnäkymissä vakiinnutettujen talousarvion kurinalaisuutta koskevien menettelyjen sitovuuteen sekä neuvoston määräävän roolin säilyttämiseen unionin omien varojen osalta sekä näiden näkymien hyväksymiseen. Jotkut puhujat toivoivat, että yhteispäätösmenettelyä sovellettaisiin rahoitusnäkymien hyväksymiseen, vuosittaiseen talousarvioon ja omien varojen järjestelmään.

Avoimuuden ja lainsäädännön laadun osalta useat valmistelukunnan jäsenet totesivat, että on tarpeen varmistaa neuvoston käsittelyn julkisuus sen toimiessa lainsäätäjänä. Osa jäsenistä korosti, että on tarpeen taata lainsäädännön laatu unionissa ja sen sidosryhmien kuuleminen, lainsäädännön täytäntöönpanosta usein vastaavat alueelliset ja paikalliset viranomaiset mukaan lukien. Eräät valmistelukunnan jäsenet katsoivat, että soveltamisen keskeyttämistä koskevat lausekkeet (*sunset clauses*) voisivat edistää lainsäädännön laadun parantamista.

iii) Yhteenveto

Puheenjohtaja totesi keskustelun lopuksi, että unionin oikeudellisten välineiden määrän huomattavasta vähentämisestä nykyisestä 15:stä kuuteen ollaan yksimielisiä. Välineiden nimitykset olisivat myös lähempänä jäsenvaltioiden perinteisiä nimityksiä, minkä vuoksi kansalaisten olisi helpompi ymmärtää niiden oikeusvaikutuksia ja legitiimiyden perustaa. Välineet olisivat seuraavat:

- lainsäätäjällä olisi käytössään kaksi velvoittavaa välinettä 'laki' ja 'puitelaki', jotka korvaisivat 'asetuksen' ja 'direktiivin' ja joita käytettäisiin myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osaston kattamilla aloilla säilyttäen kuitenkin näiden alojen erityisluonteen, jos se osoittautuisi tarpeelliseksi.
- toinen ryhmä olisivat 'asetukset' ja 'päätökset', jotka olisivat täytäntöönpanoviranomaisen delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten nojalla antamia velvoittavia säädöksiä.
- kolmas ryhmä olisivat ei-velvoittavat välineet 'suositukset' ja 'lausunnot', joiden nykyinen luonne säilyisi ennallaan.

Puheenjohtaja totesi, että valmistelukunnan jäsenet kannattivat yleisesti ajatusta kolmitasoisesta normijärjestelmästä, joka sisältyisi perustuslailliseen sopimukseen otettavaan säädöshierarkiaan. Jäsenet korostivat kuitenkin, että eräitä järjestelmän seikkoja olisi myöhemmin täsmennettävä paremmin. Perustuslaillisessa sopimuksessa vakiinnutettaisiin säädöksen käsite, joka olisi suoraan perussopimuksen perusteella annettu säädös ja sisältäisi tietyn alan keskeiset periaatteet ja poliittiset perusvalinnat. Lainsäätäjä päättäisi käsitteen soveltamisalan tapauskohtaisesti.

Puheenjohtaja totesi sitten, että tällä hetkellä ei ole päästy yksimielisyyteen uuden säädösryhmän eli delegoitujen säädösten käyttöön ottamisesta. Niillä olisi tarkoitus siirtää lainsäätäjän tehtävien ulkopuolelle säädöksiin liittyvät liian tekniset tai liian yksityiskohtaiset asiat, jotta se voisi siten keskittyä keskeisiin kysymyksiin. Kyseessä olisivat pääsääntöisesti säädökset, jotka komissio on lainsäätäjän valtuutuksesta antanut ja joissa kehitetään yksityiskohtaisesti tai muutetaan muita kuin säädöksen keskeisiä kohtia. Delegoinnin yhteydessä lainsäätäjällä olisi oltava mahdollisuus ottaa menettely uudelleen käsiteltäväkseen. Puheenjohtaja totesi, että yksityiskohtaisemmat ehdotukset delegoidun säädöksen käsitteestä ja sen rajaamisesta suhteessa täytäntöönpanosäädökseen annetaan myöhemmin valmistelukunnan ratkaistavaksi.

Puheenjohtaja viittasi sitten työryhmän ehdottamaan säädöshierarkian kolmanteen tasoon, joka muodostuisi täytäntöönpanosäädöksistä. Koska ne kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, unionin toimielimet voivat antaa niitä vain poikkeustapauksissa, jolloin pääsääntöisesti komissio antaa niitä EY:n perustamissopimuksen 202 artiklassa vahvistettua menettelytapaa (komitologia) noudattaen. Koska osa valmistelukunnan jäsenistä oli sitä mieltä, että ehdotetulla uudella säädöshierarkialla pitäisi olla vaikutuksia komission valvontamenettelyihin, puheenjohtaja katsoi, että kysymystä komiteoiden yksinkertaistamisesta olisi tutkittava perusteellisemmin. Hän katsoi myös, että perustamissopimuksen 202 artiklan sanamuotoa olisi tarkasteltava uudelleen Euroopan parlamentilla yhteispäätösmenettelyn puitteissa olevan lainsäädäntövallan ottamiseksi huomioon.

Puheenjohtaja totesi, että useat valmistelukunnan jäsenet kannattivat työryhmän ehdotusta siitä, että yhteispäätösmenettelystä tehdään pääsääntö säädösten antamiseksi, kuitenkin siten, että eri syistä voidaan tehdä poikkeuksia. Puheenjohtaja lisäsi, että poikkeusten määrän kasvamista liian suureksi on vältettävä ja että ne on määriteltävä hyvin.

Lisäksi hän totesi, että yhteistoimintamenettely olisi poistettava ja korvattava tapauksen mukaan Euroopan parlamentin lausunnolla tai yhteispäätösmenettelyllä. Lisäksi puoltavan lausunnon antamismenettely olisi varattava eräiden kansainvälisten sopimusten antamiseen.

Puheenjohtaja totesi lisäksi, että yksimielisyys vallitsee työryhmän ehdotuksesta ottaa perustuslaillisen sopimuksen yhteen artiklaan tärkeimmät talousarviota sääntelevät periaatteet eli vuosittaisuuden periaate, talousarvion kattavuuden periaate, tulojen ja menojen välisen tasapainon periaate, kurinalaisuuden periaate, varojen riittävyyden periaate ja kulujen perusteena olevan toimen ennakkoon hyväksymisen periaate sekä periaate, jonka mukaan talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan yhteisön omin varoin. Viimeksi mainittu periaate tuo esiin kysymyksen menettelystä, miten omia varoja luodaan.

Sitä vastoin puheenjohtaja katsoi, että talousarviomenettelyyn liittyvistä ehdotuksista on tehty varaumia, joita on tarkasteltava perusteellisemmin myöhemmin, erityisesti menosuunnittelua.

Lopuksi puheenjohtaja totesi, että puheenjohtajisto tekee näistä asioista ehdotukset ottaen huomioon keskustelussa esitetyt kannat ja aloittaa tekstien laatimisen.

3. Jean-Luc Dehaene esitteli asioiden käsittelyn tilanteen ulkoista toimintaa käsittelevässä työryhmä 7:ssä

Jean-Luc Dehaene esitteli pääpiirteittäin asioiden käsittelyn tilanteen johtamassaan työryhmässä ja asioista käytiin lyhyt keskustelu. Työryhmän loppuraporttia tarkastellaan valmistelukunnan seuraavassa täysistunnossa.

4. Michel Barnier esitteli asioiden käsittelyn tilanteen puolustusta käsittelevässä työryhmä 8:ssä

Michel Barnier esitteli myös työryhmässään käsitellyt pääkohdat. Työryhmä antaa loppuraporttinsa 10.12.2002. Raportti on myös seuraavan täysistunnon esityslistalla. Aiheesta käytiin lyhyt keskustelu.

5. Sosiaalista Eurooppaa käsittelevän työryhmä 11:n perustaminen

Puheenjohtaja ilmoitti työryhmän perustamisesta. Sitä johtaa Kreikan hallituksen edustaja Giorgios Katiforis. Työryhmää pyydettiin esittämään loppuraporttinsa vuoden 2003 tammikuun lopulla, jotta siitä voidaan keskustella 6.–7.2.2003 pidettävässä täysistunnossa.

6. Turvallisuus ja oikeus

- **Keskustelu John Brutonin johtaman työryhmä 10:n raportista (asiak. CONV 426/02)**

i. John Bruton esitteli raportin

Vapautta, turvallisuutta ja oikeutta käsittelevän työryhmä 10:n puheenjohtaja John Bruton esitteli raporttinsa (CONV 426/02). Hän painotti erityisesti kansalaisten odotuksia tällä alalla ja sitä, että niihin on tarpeen vastata Euroopan tasolla painokkain poliittisin toimin. Hän esitteli raportin tärkeimmät ehdotukset ja mainitsi erityisesti seuraavat seikat:

- suositus poistaa pilarirakenne ja lisätä perustuslaillisen sopimuksen yhteen artiklaan määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvasta alueesta;
- SEU:n 34 artiklassa mainittujen yleissopimusten, puitepäästösten ja päätösten korvaaminen laeilla ja puitelaeilla;
- työryhmän halu laajentaa yhteispäätösmenettely ja määräenemmistövaatimus koskemaan mahdollisimman monia aloja ottaen huomioon, että yksimielisyys johtaisi varmasti – erityisesti laajentumisen jälkeen – ratkaisemattomiin tilanteisiin ja säädösten sisällön köyhtymiseen;
- eräiden aineellisen rikosoikeuden ja rikosprosessioikeuden alojen tunnusmerkistöjen ja seuraamusten lähentäminen;
- tarve määrätä perustuslaissa tuomioistuinten päätösten (rikos- ja riita-asioissa annettujen) vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta;

- osa työryhmästä halusi, että yhteispäätösmenettelyä ja määräenemmistövaatimusta sovelletaan myös oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeuden alalla koskeviin toimenpiteisiin siltä osin kuin on kyse lasten huoltoa koskevasta perheoikeudesta;
- eräät toimenpiteet, joilla on tarkoitus ottaa kansalliset parlamentit mukaan toimintaan tällä alalla.

ii. Täysistuntokeskustelu

Lähes neljäkymmentä valmistelukunnan jäsentä (ks. liitteenä oleva luettelo) osallistui edellä olevan esityksen jälkeiseen keskusteluun. Yleensä ottaen työryhmän raportin sisältämät analyysit ja ehdotukset saivat useimpien puhujien kannatuksen. Erittäin monet valmistelukunnan jäsenet ilmaisivat puheenvuoronsa aluksi olevansa tyytyväisiä saavutettuihin tuloksiin ja työryhmän tekemiin ehdotuksiin.

Työryhmän raportissaan esittämät kaksi "kultaista sääntöä" tai perusperiaatetta otettiin hyvin vastaan. Hyvin suuri enemmistö työryhmän jäsenistä ilmaisi kannattavansa kolmannen pilarin määräysten sisällyttämistä yhteiseen yleiseen viitekehykseen. Jotkut valmistelukunnan jäsenet ehdottivat, että kaikki vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevat määräykset koottaisiin yhteen perussopimuksen lukuun. Lisäksi ollaan laajalti yksimielisiä siitä, että olisi hyödyllistä erottaa toisistaan paremmin lainsäädännöllinen ja operatiivinen yhteistyö tällä alalla.

Puhujien suuri enemmistö hyväksyi raportin sisältämät turvapaikka-, maahanmuutto-, rajavalvonta- ja viisumipolitiikkaa koskevat suositukset. Niissä tuodaan erityisesti esiin yleisempien oikeusperustojen muotoilu, määräenemmistöäänestyksen ja yhteispäätösmenettelyn käyttö sekä jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuullisuuden periaate. Jotkut valmistelukunnan jäsenet kannattivat myös nimenomaista oikeusperustaa oikeudellisen aseman luomiseksi unionissa pitkään oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille. Yksi jäsenistä painotti, että työmarkkinoille pääsyn ei pitäisi kuulua unionin maahanmuuttoasioita koskevaan toimivaltaan.

Mitä tulee oikeudelliseen yhteistyöhön yksityisoikeuden alalla eräät puhujat painottivat, että perheoikeutta koskevan yhteistyön, tai ainakin joidenkin tähän oikeuteen liittyvien osa-alueiden, kuten lasten huollon alalla, on edistytävä määräänemmistöäänestysten ja yhteispäätösmenettelyn käytön suhteen. Jotkut suhtautuivat tähän varautuneesti. Yksi jäsen ehdotti, että neuvosto voisi yksimielisesti päättää niistä aloista, joita tämä menettely koskee. Jotkut jäsenistä ehdottivat myös, että oikeusperustan soveltamisalaa siviilioikeuden osalta laajennettaisiin poistamalla sisämarkkinoiden toimivuuden ja/tai rajatylittävyyden edellytyksen välinen yhteys.

Lähes kaikki valmistelukunnan jäsenet kannattivat oikeudellisten välineiden uudistamista ja SEU:n 34 artiklan mukaisten nykyisten oikeudellisten välineiden korvaamista laeilla ja puitelaeilla. Jotkut harvat jäsenet ilmaisivat kuitenkin epäilevänsä sitä, voitaisiinko näitä välineitä soveltaa muutoksitta kaikilla tämän pilarin nyt kattamilla aloilla, tai ehdottivat, että direktiiveillä (tai puitelaeilla) ei olisi suoraa vaikutusta.

Ne työryhmän suositukset, jotka tähtäävät oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla koskevien perustamissopimuksen mukaisten oikeusperustojen tarkkuuden lisäämiseen, hyväksyttiin laajalti. Perustamissopimuksen mukainen tuomioistuinten päätösten vastavuoroista tunnustamista (sekä rikos- että siviilioikeuden alalla) koskeva periaate hyväksyttiin yleisesti; samanaikaisesti monet puhujista korostivat, että eräillä aloilla tarvittaisiin yhteisiä vähimmäissääntöjä (tai joidenkin mukaan pikemminkin "yhteistä perustaa") aineellisen rikosoikeuden ja rikosoikeudellisen menettelyn lähentämiseksi. Monet jäsenet korostivat sitä paitsi sellaisten yhteisten normien merkitystä, jotka koskevat yksilön oikeuksia rikosoikeudellisen menettelyn aikana niiden oikeuksien lisäksi, jotka on taattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja jotka ovat vaikuttaneet perusoikeuskirjaan.

Jotkut valmistelukunnan jäsenistä arvioivat, että olisi sallittava aineellisen rikosoikeuden lähentäminen laajemmalla alalla kuin mitä työryhmän raportissa ehdotetaan; nämä jäsenet suhtautuivat varautuneesti tiukkaan "rajat ylittävään ulottuvuuteen" liittyvään ehtoon tai siihen, että "rikosluetteloa" voitaisiin muuttaa ainoastaan yksimielisesti. Toiset jäsenet katsoivat puolestaan, että heidän mielestään vain tarkka toimivallan määrittäminen, jota raportissa on suunniteltu tehtäväksi etenkin perussopimukseen kuuluvan "rikosluettelon" avulla, mahdollistaisi määräänemmistöäänestyksen käyttämisen näillä aloilla.

Puhujien suuri enemmistö tunnusti tarpeen ottaa käyttöön määräenemmistöäänestys ja yhteispäätösmenettely yleissääntönä nykyisen kolmannen pilarin aloilla ja soveltaa yksimielisyyttä vain poikkeustapauksissa. Työryhmän tekemä yksityiskohtainen niiden alojen määrittely, joilla voitaisiin siirtyä käyttämään määräenemmistöpäätöksiä tai joilla jatkettaisiin yksimielistä päätöksentekoa, oli monien puhujien mielestä onnistunut kompromissi tai ainakin hyvä perusta jatkotyöskentelylle, vaikka jotkut esittivät eri aloja koskevia varaumia tai tarkemman tarkastelun tarvetta. Yksi jäsen sanoi olevansa valmis hyväksymään määräenemmistöäänestysten käytön, mutta oli varauksellinen yhteispäätösmenettelyn osalta. Toinen jäsen esitti siirtymäkautta määräenemmistöpäätöksiin siirtymiselle ja arvioi, että Europolin toimivallan laajentamisesta olisi päätettävä yksimielisesti. Jotkut jäsenet painottivat vaaraa siitä, että päätöksenteko estyy kokonaan ja kaikki lainsäädäntötoiminta keskeytyy laajentumisen jälkeen niillä aloilla, jotka mahdollisesti jäävät yksimielisen päätöksenteon piiriin, ja ehdottivat tämän säännön lieventämistä turvautumalla vahvistetun määräenemmistön käyttöön.

Kolmannen pilarin aloihin liittyvän aloiteoikeuden osalta eräät puhujat olivat tyytyväisiä työryhmän ehdotukseen, jonka mukaan riittävän monesta jäsenvaltiosta koostuvan ryhmän tekemät aloitteet olisi hyväksyttävä. Joillakin jäsenillä oli kuitenkin epäilyksiä sen suhteen, että jäsenvaltioilla olisi aloiteoikeus niillä lainsäädännön alueilla, joissa käytetään yhteispäätösmenettelyä. He ilmaisivat pitävänsä parempana säännöstä, joka velvoittaisi komission perustelemaan jokaisen tapauksen, jossa se kieltäytyy noudattamasta neuvoston tai parlamentin pyyntöä lakiehdotuksen käsittelemiseksi.

Työryhmän ehdotus, jonka mukaan komissiolle annettaisiin perussopimuksen valvojana valtuudet käynnistää jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä koskeva menettely kaikilla aloilla, hyväksyttiin yleisesti, samoin kuin ehdotus vertaisarvioinnin yleisemmästä käytöstä (sillä on eräiden mukaan erityistä merkitystä etenkin rikosasioissa annettujen oikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisen varmistamiselle).

Jotkut valmistelukunnan jäsenet painottivat ulkosuhteiden merkitystä oikeus- ja sisäpolitiikan aloilla. Yksi jäsen pyysi ulkoisen toiminnan työryhmää pohtimaan mahdollisuutta varmistaa, että jäsenvaltiot voivat säilyttää riittävän ulkoisen toiminnan vapauden näillä aloilla.

Valmistelukunnan jäsenten suuri enemmistö katsoi, että yhteisöjen tuomioistuimeen liittyviä yleissääntöjä olisi voitava soveltaa vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevilla aloilla. Eräät jäsenet hyväksyvät periaatteessa tämän näkemyksen, mutta pyysivät kuitenkin, että vaikka pilarit poistetaan, yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan rajat säilytettäisiin nykyisellään kansallisten viranomaisten toteuttamien poliisitoimien ja yleisen järjestyksen tai sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseksi toteuttamien toimien osalta (vrt. SEU:n 35 artiklan 5 kohta). Toiset jäsenet hyväksyivät työryhmän tekemät ehdotukset, mutta kiinnittivät huomiota näistä yhteisöjen tuomioistuimelle koituvaan työmäärään eräillä aloilla, muun muassa turvapaikka-alalla; nämä jäsenet pyysivät, että yhteisöjen tuomioistuimen uudistus otettaisiin mukaan valmistelukunnan keskusteluun toimielimistä.

Operatiivisten tekijöiden osalta suurin osa puhujista arvioi nykytilanteen olevan epätydyttävä ja suhtautui myönteisesti työryhmän raportin sisältämiin ehdotuksiin.

Monet valmistelukunnan jäsenet kannattivat sitä, että neuvosto tai Eurooppa-neuvosto hyväksyisi monivuotisen toimintaohjelman, vaikka jotkut suhtautuivat tähän epäilevästi.

Ehdotus, jonka mukaan neuvostoon luotaisiin SEU:n 36 artiklaan perustuva vahvistettu koordinoitirakenne, joka kattaisi kaikkien poliisi- ja turvallisuusasioiden operatiivisen toiminnan koordinoinnin (poliisiyhteistyö, Europolin ja Eurojustin välisen yhteistyön helpottaminen, vertaisarvioinnit, pelastuspalvelu), sai myönteisen vastaanoton. Yksi valmistelukunnan jäsen arvioi, että tämä olisi vasta yksi askel oikeaan suuntaan ja että olisi perustettava vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen vastuuhenkilön tai korkean edustajan toimi.

Europolin osalta useat valmistelukunnan jäsenet ilmaisivat hyväksyvänsä sen, että perussopimukseen tulisi uuden oikeusperustan myötä sopivampi määritelmä Europolin toimivallasta. Jotkut toivoivat, että Europol saisi tietyillä ehdoilla todellisia tutkinta- ja toimintavaltuuksia kaikkien jäsenvaltioiden alueilla ja että sen asemaan ja toimintatapaan tehdyt muutokset voitaisiin hyväksyä määräenemmistöpäätöksin: toiset olivat epäileviä tämän suhteen. Kysymys Europolin ja demokraattisesta valvonnasta otettiin useassa yhteydessä esiin, ja monet puhujista suhtautuivat myönteisesti siihen, että Euroopan parlamentti voisi paremmin valvoa Europolia. Eräät toiset olivat samaa mieltä ja ehdottivat demokraattisen valvonnan ulottamista kansallisiin parlamentteihin. Heidän mielestään työryhmän ehdotus kansallisten parlamenttien osallistumisesta Europolin vuosiraporttien tarkasteluun on liian rajallinen.

Ulkorajojen valvonnan osalta monet puhujista pitivät toivottavana sitä, että edistytään kohti todellista yhdenmukaista rajavalvontajärjestelmää. Yksi jäsen katsoi lisäksi, että tämä prosessi on jo käynnissä joissakin ehdokasvaltioissa aloitettujen pilottikokeilujen muodossa. Monet puhujista muistuttivat jäsenvaltioiden välisestä yhteisvastuullisuudesta myös rahoituksen osalta.

Monet valmistelukunnan jäsenet tukivat työryhmän Eurojustia koskevia ehdotuksia, etenkin ehdotusta uuden oikeusperustan hyväksymisestä sille. He toivoivat, että Eurojustilla olisi käytettävissään tulevaan kehitykseensä nähden riittävät keinot.

Eurojustiin liittyen monet valmistelukunnan jäsenet käsittelivät yksityiskohtaisesti kysymystä Euroopan syyttäjäviranomaisesta tai syyttäjävirastosta. Jotkut vastustivat selvästi kaikkia tällaisia suunnitelmia. He ilmoittivat, että tiettyjen jäsenvaltioiden oikeudellisten järjestelmien väliset erot tekevät vaikeaksi ajatuksen perustaa Euroopan syyttäjäviranomainen tai syyttäjävirasto. Toiset korostivat, että Eurojust voisi olla Euroopan syyttäjäviranomaisen edeltäjä. Eräiden mielestä olisi luotava tällaisen kehityksen sisältävä tai mahdollistava oikeusperusta. Toisten mielestä asiaan liittyvät päätökset olisi tehtävä määräenemmistöllä. He pitivät työryhmän raportin asiaan liittyviä päätelmiä liian varovaisina. Monet puhujista katsoivat myös, että mikäli tällainen syyttäjäviranomainen perustettaisiin, hän voisi vastata vain unionin taloudellisten etujen suojaamisesta. Toiset puolestaan arvioivat, että syyttäjäviranomaisen toimivallan olisi oltava laajempi ja sen olisi katettava myös muita vakavia rikoksia.

Raporttiin sisältyvistä horisontaalisista kysymyksistä otettiin useimmin esiin kysymys kansallisten parlamenttien asemasta. Kaikki asiasta mielialaansa ilmaisseet puhujat korostivat kansallisten parlamenttien erityistä vastuuta vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen osalta. Jotkut jäsenet arvioivat, että raportin sisältämät ehdotukset ovat riittäviä, kun taas toiset olivat eri mieltä.

Kysymystä opting-in- tai opting-out -järjestelyistä käsiteltiin vain vähän; todettiin, että näitä järjestelyitä olisi käsiteltävä laajemmassa yhteydessä, kuten raportissakin ehdotetaan.

Puheenvuorojen jälkeen John Bruton vastasi joihinkin kysymyksiin ja täsmensi tiettyjä seikkoja, minkä jälkeen oli valmistelukunnan puheenjohtajan vuoro tehdä yhteenveto keskustelusta.

iii. Johtopäätökset

Puheenjohtaja oli tyytyväinen työryhmän työskentelyn tulosten yleisesti osakseen saamaan myönteiseen vastaanottoon. Hän korosti käsitellyn aiheen ja sitä koskevien ehdotusten merkitystä. Hänen mukaansa seuraavista asioista vallitsi laaja yhteisymmärrys:

- SEU:n VI osaston nykyisten määräysten sulauttaminen EY-sopimuksen määräyksiin. Tämä mahdollistaa kolmannen pilarin poistamisen.
- Yleissopimusten, puitepäästösten ja päätösten korvaaminen laeilla ja puitelaeilla.
- Lainsäädännön alalla yhteinen oikeudellinen menettely on yhteispäätösmenettely niin, että neuvosto tekee päätökset määräenemmistöllä. Raportin sisältämä säädösluettelo on työryhmän kompromissin tulos ja muodostaa hyvän lähtökohdan tulevalle työskentelylle.
- Tuomioistuinten päätösten vastavuoroista tunnustamista (sekä rikos- että siviilioikeuden alalla) koskevan periaatteen sisällyttäminen perustuslakiin.
- Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa unioni toimii käyttämällä yhteispäätösmenettelyä ja määräenemmistöpäätöksiä ja perussopimuksessa tunnustetaan yhteisvastuullisuuden periaate.
- Perustuslain olisi sisällettävä sopivat, nykyisiä tarkemmat oikeusperustat aineellisen rikosoikeuden ja rikosoikeudellisen menettelyn tietynlaisen lähentymisen sallimiseksi. On laadittava rikosluettelo, jonka osalta kansalliset lainsäädännöt voisivat lähentyä toisiaan ja jossa otettaisiin huomioon sekä rikosten erityinen vakavuus että niiden rajatylittävät vaikutukset.
- Komission rooli vahvistuu, etenkin kun se saa valtuudet käynnistää jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteisöjen tuomioistuimessa.
- Siviilioikeuden alalla on tapahduttava edistystä niiden asioiden kohdalla, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia.
- Neuvoston työskentelyä tulee koordinoida paremmin operatiivisen toiminnan osalta. Europolin ja Eurojustin toimintaa tulee vahvistaa työryhmän hahmottelemalla tavalla.

Lopuksi puheenjohtaja pani merkille Euroopan syyttäviviranomaisen tai syyttäviviraston perustamisen suhteen ilmaistut eriävät mielipiteet ja toivoi tätä asiaa tarkasteltavan perusteellisemmin.

Puheenjohtaja totesi, että valmistelukunta palaa käsittelemään vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta puheenjohtajiston sille toimittamien artiklaehdotusten pohjalta.

II VALMISTELUKUNNAN SEURAAVA ISTUNTO

Puheenjohtaja ilmoitti, että valmistelukunnan seuraava istunto pidetään perjantaina 20.12. klo 9.30. Siinä käsitellään ulkoista toimintaa käsittelevän työryhmän 7 ja puolustusta käsittelevän työryhmän 8 raportteja.

Täysistunto 5. ja 6. joulukuuta 2002

LUETTELO PUHUJISTA

puheenvuoron käyttämisjärjestyksessä

2. Oikeudellisten välineiden ja päätöksentekomenettelyjen yksinkertaistaminen
- Keskustelu Giuliano Amaton johtaman työryhmän 9 raportista (asiak. CONV 424/02)

Valéry GISCARD d'ESTAING, puheenjohtaja
 Giuliano AMATO, varapuheenjohtaja
 Gijs de VRIES - Alankomaat (hallitus)
 Klaus HÄNSCH - Euroopan parlamentti
 Louis MICHEL - Belgia (hallitus)
 Alain LAMASSOURE - Euroopan parlamentti
 Panayotis IOAKIMIDIS - Kreikka (hallitus)
 Lamberto DINI - Italia (parlamentti)
 Dominique de VILLEPIN - Ranska (hallitus)
 Elmar BROK - Euroopan parlamentti
 Alfonso DASTIS - Espanja (hallitus)
 Ivan KORCOK - Slovakia (hallitus)
(Siniset kortit: Stuart, Rack, Kauppi, Tomlinson)
 Paolo PONZANO - komissio
 Joschka FISCHER - Saksa (hallitus)
 Carlos CARNERO - Euroopan parlamentti
 Pierre LEQUILLER - Ranska (parlamentti)
 Joachim WUERMEILING - Euroopan parlamentti
 Michael ATTALIDES - Kypros (hallitus)
 Diego LOPEZ GARRIDO - Espanja (parlamentti)
 Wolfgang SENFF - Saksa (parlamentti)
 Henning CHRISTOPHERSEN - Tanska (hallitus)
(Siniset kortit: Heathcoat Amory, Einem, Speroni)
 Andrew DUFF - Euroopan parlamentti
 Henrik HOLOLEI - Viro (hallitus)
 Valdo SPINI - Italia (parlamentti)
 Hannes FARNLEITNER - Itävalta (hallitus)
 Dick ROCHE - Irlanti (hallitus)
 Maria BERGER - Euroopan parlamentti
 Peter HAIN - Yhdistynyt kuningaskunta (hallitus)
 Jens-Peter BONDE - Euroopan parlamentti
 Göran LENNMARKER - Ruotsi (parlamentti)
 Jürgen MEYER - Saksa (parlamentti)
 Guilherme d'OLIVEIRA MARTINS - Portugali (parlamentti)
 Johannes VOGGENHUBER - Euroopan parlamentti
 Matti VANHANEN - Suomi (eduskunta)
 Ernâni LOPES - Portugali (hallitus)
 Jozef OLEKSY - Puola (parlamentti)
 Jan KOUHOUT - Tšekin tasavalta (hallitus)
 Hanja MAIJ-WEGGEN - Euroopan parlamentti
 Lena HJELM-WALLÉN - Ruotsi (hallitus)

Jan FIGEL - Slovakia - parlamentti
Liia HÄNNI - Viro (parlamentti)
Teija TIILIKAINEN - Suomi (hallitus)
Michael FRENDÓ - Malta (parlamentti)
Aloiz PETERLE - Slovenia (parlamentti)
Mme. Danuta HÜBNER - Puola (hallitus)
Claude DU GRANDRUT - tarkkailija

6. **Turvallisuus ja oikeus**

- Keskustelu John Brutonin johtaman työryhmän 10 raportista (asiak. CONV 426/02)

Valéry GISCARD d'ESTAING, puheenjohtaja
John BRUTON, työryhmän 10 puheenjohtaja
Paraskevas AVGERINOS - Kreikka (parlamentti)
Alfonso DASTIS - Espanja (hallitus)
Antonio TAJANI - Euroopan parlamentti
Alberto COSTA - Portugali (parlamentti)
Pascale ANDREANI - Ranska (hallitus)
Antonio VITORINO - komissio
Marietta GIANNAKOU - Kreikka (parlamentti)
Diego LOPEZ GARRIDO - Espanja (parlamentti)
Gijs de VRIES - Alankomaat (hallitus)
Hubert HAENEL - Ranska (parlamentti)
Joschka FISCHER - Saksa (hallitus)
(*Siniset kortit : Speroni, McCormick, Spini*)
William ABITBOL - Euroopan parlamentti
Erwin TEUFEL - Saksa (parlamentti)
Jan KOUHOUT - Tšekin tasavalta (hallitus)
Valdo SPINI - Italia (parlamentti)
David HEATHCOAT-AMORY - Yhdistynyt kuningaskunta (parlamentti)
Ben FAYOT - Luxemburg (parlamentti)
Andrew DUFF - Euroopan parlamentti
Sören LEKBERG - Ruotsi (parlamentti)
Anne VAN LANCKER - Euroopan parlamentti
Baroness SCOTLAND of ASTHAL - Yhdistynyt kuningaskunta (hallitus)
Filadelfio BASILE - Italia (parlamentti)
Yasar YAKIS - Turkki (hallitus)
Jürgen MEYER - Saksa (parlamentti)
Dick ROCHE - Irlanti (hallitus)
Pervenche BERÈS - Euroopan parlamentti
Hannes FARNLEITNER - Itävalta (hallitus)
Jacques FLOCH - Ranska (parlamentti)
Androula VASSILIOU - Kypros (parlamentti)
(*Siniset kortit : Duff, Stuart*)
Elena PACIOTTI - Euroopan parlamentti
Genowefa GRABOWSKA - Puola (parlamentti)
Ernâni LOPES - Portugali (hallitus)
Antti PELTOMÄKI - Suomi (hallitus)
Mihael BREJC - Slovenia (parlamentti)