

SAATE

Lähettäjä:	Sihteeristö
Vastaanottaja:	Valmistelukunta
Asia:	Íñigo Méndez de Vigo y Montojon toimittamat Euroopan parlamentin päätöslauselmat "Alue- ja paikallisviranomaisten rooli Euroopan yhdentymisessä" "Säädöstyypit ja säädöshierarkia Euroopan unionissa"

Valmistelukunnan jäsen Íñigo Méndez de Vigo y Montojo on toimittanut valmistelukunnan pääsihteerille seuraavat liitteenä olevat asiakirjat, joihin hän pyytää valmistelukunnan jäseniä kiinnittämään huomiota:

- Euroopan parlamentin 14.1.2003 antama päätöslauselma alue- ja paikallisviranomaisten roolista Euroopan yhdentymisessä
- Euroopan parlamentin 17.12.2002 antama päätöslauselma säädöstyypeistä ja säädöshierarkiasta Euroopan unionissa

Alue- ja paikallisviranomaisten rooli Euroopan yhdyntymisessä

Euroopan parlamentin päätöslauselma alue- ja paikallisviranomaisten roolista Euroopan yhdyntymisessä (2002/2141(INI))

Euroopan parlamentti, joka

- ottaa huomioon Nizzassa 26. helmikuuta 2001 allekirjoitetun sopimuksen ja erityisesti unionin tulevaisuudesta annetussa julistuksessa nro 23 olevan 6 kohdan,
 - ottaa huomioon Laekenissa 15. joulukuuta 2001 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston julistuksen Euroopan unionin tulevaisuudesta,
 - ottaa huomioon komission valkoisen kirjan "Eurooppalainen hallintotapa"¹ ja 29. marraskuuta 2001 siitä antamansa päätöslauselman²,
 - ottaa huomioon 16. toukokuuta 2002 antamansa päätöslauselman toimivallan jaosta Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä³,
 - ottaa huomioon kunkin jäsenvaltion perustuslakiin perustuvan alue- ja paikallishallinnon,
 - ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan,
 - ottaa huomioon alueellistamista koskevan yhteisön peruskirjan⁴,
 - ottaa huomioon EY:n perustamissopimuksen 265 artiklan,
 - ottaa huomioon työjärjestyksen 53 ja 163 artiklan,
 - ottaa huomioon alueiden komitean 21. marraskuuta 2002 antaman lausunnon alueiden ja kuntien roolista Euroopan rakentamisessa⁵,
 - ottaa huomioon perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan mietinnön sekä työllisyys- ja sosiaalivaliokunnan ja naisten oikeuksien ja tasa-arvoasioiden valiokunnan lausunnot (A5-0427/2002),
- A. ottaa huomioon, että Euroopan unioni perustuu valtioiden ja kansalaisten kaksinkertaiseen legitimitettiin; toteaa, että kuluneina vuosikymmeninä ja Euroopan yhdyntymiskehityksen rinnalla useimmissa jäsenvaltioissa on jatkuvasti voimistunut alueellistumisen tai hajauttamisen tendenssi, mikä on laajentanut useiden alueellisten hallintoyksiköiden vastuualueita Euroopan unionin lainsäädännön ja politiikkojen laadinnan sekä niiden

¹ EYVL C 287, 12.10.2001, s. 1.

² EYVL C 153 E, 27.6.2002, s. 314.

³ P5_TA(2002)0247.

⁴ Euroopan parlamentin 18. marraskuuta 1988 hyväksymän alueellistamista koskevan yhteisön peruskirjan 23 artiklan 1 kohta (EYVL C 326, 19.12.1988, s. 289).

⁵ CdR 237/2002.

täytäntöönpanon ja seurannan alalla ja antanut niille uuden tietoisuuden roolistaan Euroopassa; toteaa myös, että institutionaalisissa käytännöissä ylitetään usein lain määräykset,

- B. toteaa, että ilmiö on kansallisesti, kulttuurisesti ja institutionaalisesti erittäin moninainen, mistä ovat osoituksena jäsenvaltioiden valtiosääntö- ja hallinto-oikeus,
- C. katsoo, että globaalistumisen synnyttämien haasteiden, mahdollisuuksien ja epävarmuustekijöiden vuoksi EU:n on kehitettävä maailmanlaajuisen toimintakykynsä lisäksi alueiden ja kuntien takaamaa koheesiota ja kansalaisten osallistumista;
- D. ottaa huomioon, että viime vuosina tietoisuus jäsenvaltioiden alue- ja paikallishallintojen tehtävistä ja riippumattomuudesta on lisääntynyt, että alue- ja paikallishallinnoilla voi olla keskeinen rooli pyrittäessä lähentämään EU:ta kansalaisiin, mikä on Nizzan prosessin keskeinen osa, ja että komission julkaisemassa valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta hallintotavasta vaaditaan tiiviimpää yhteistyötä yhteisön toimielinten, kansallisten hallitusten, alue- ja paikallishallintojen sekä kansalaisyhteiskunnan välillä,
- E. ottaa huomioon, että alueet ja paikalliset viranomaiset monin tavoin edistävät Euroopan yhdentymistä soveltamalla eurooppalaista lainsäädäntöä alueellisella ja paikallisella tasolla, osallistumalla kansainväliseen kumppanuustoimintaan ja toteuttamalla rajat ylittävää yhteistyötä raja-alueilla,
- F. palauttaa mieliin Euroopan unionin perusoikeuskirjan johdannon, jossa todetaan, että "unioni edistää osaltaan [...] yhteisten arvojen vaalimista ja kehittämistä kunnioittaen Euroopan kansojen kulttuurien ja perinteiden monimuotoisuutta sekä jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä ja niiden tapaa järjestää hallintonsa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla",
- G. on tietoinen, että demokratian, läheisyyden ja vallan hajauttamisen periaatteille perustuvaan Euroopan rakentamiseen myötävaikuttamiseksi on tärkeää suojata ja vahvistaa alue- ja paikallisyhteisöjen autonomiaa Euroopan eri maissa,
- H. toteaa, että jokaisella demokraattisella legitiimiydellä, joka instituutioilla on kaikilla hallinnon tasoilla, on oma arvonsa ja ansionsa, ja että on luovuttava hierarkkisesta ja pyramidimaisesta tavasta hahmottaa unionin toimielinrakenne,
- I. katsoo, että Euroopan unionin on syytä varmistaa alueellisten ja paikallisten yksiköiden laajempi osallistuminen päätöksentekoprosessiin sen alkuvaiheessa, jo eri alojen politiikkaa ja säädöksiä valmisteltaessa, ja että Euroopan unionin on huolehdittava paremmasta yhteistyöstä unionin päätösten tosiasiallisesta täytäntöönpanosta vastaavien alueyhteisöjen kanssa,
- J. panee merkille, että EY:n perustamissopimuksen 203 artiklassa annetaan jo alueellisten hallitusten ministereille mahdollisuus osallistua valtuuskuntiin, joita kyseinen jäsenvaltio lähettää neuvoston kokouksiin, kun tämä on kyseisen valtion perustuslaillisen vallanjoon mukaista,
- K. on tietoinen paikallis- ja alueyhteisöjen toiveista lujittaa rooliaan päätöksenteossa; katsoo, että toiveet on tulkittava ja niihin on vastattava järkyttämättä toimielinten tasapainoa, johon yhteisön ja unionin tähänastinen menestys on perustunut ja jota on vahvistettava ottaen

huomioon 25:n tai jopa useamman jäsenvaltion unioniksi laajentumisen asettaman haasteen,

- L. vahvistaa alueiden komitean legitiimiyden ja keskeisen roolin paikallis- ja alueyhteisöjen institutionaalisena keskustelukumppanina unionissa,
- M. on tietoinen alueellisten ja paikallisten edustajakokousten, joiden on myös käytettävä hyväkseen tilaisuus ilmaista kantansa eurooppalaisiin hankkeisiin, sitoutumisesta yhteisön asioihin,
- N. ottaa huomioon Euroopan paikallisviranomaisten ja alueellisten viranomaisten kongressin (CPLRE), Euroopan alueiden neuvoston (AER), Euroopan raja-alueiden liiton (ERAL), Euroopan syrjäisten merialueiden konferenssin (CPRM), Euroopan alueiden ja kuntien liiton (CEMR) ja Eurocities-järjestön työn suuren merkityksen niiden edistäessä Euroopan tasolla paikallisten ja alueellisten demokraattisten rakenteiden ja rajat ylittävän ja alueiden välisen yhteistyön kehittämistä,

Unionin tuominen lähemmäs kansalaisia

- 1. katsoo, että jotta kansalaiset kokisivat Euroopan unionin läheisemmäksi, unionin on laadittava uusia osallistumistapoja, joissa tunnustetaan alueellisten ja paikallisten elinten avainasema, etenkin yhteisön päätösten valmistelussa ja unionin politiikan täytäntöönpanossa, sillä se voisi vain lisätä kansalaisten tukea Euroopan yhdentymishankkeelle;
- 2. pyytää, että Euroopan perustuslaissa tunnustettaisiin virallisesti jäsenvaltioiden alueiden, maakuntien, kuntien ja muuntyyppisten hallintoalueiden rooli unionin päämäärien tavoittelussa; pyytää siksi, että perustuslaissa määriteltäisiin täsmällisesti toissijaisuusperiaatteen harjoittaminen, soveltaminen ja valvonta; pyytää myös, että alueiden vastatessa direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä niille taataan yhtäläinen vapaus valita käyttämänsä menetelmä kuin kansallisille viranomaisille vastaavassa tehtävässä; esittää lisäksi painokkaan pyyntönsä jäsenvaltioille, jotta ne lujittaisivat sisäisiä järjestelyitä, jotka mahdollistavat alueiden ja alueellisten yhteisöjen – eritoten sellaisten, joilla on lainsäädäntävaltaa¹ – osallistumisen koko siihen prosessiin, jossa muotoutuu jäsenvaltioiden tahto, niille erityisen tärkeiden Eurooppa-asioiden hoidossa;

Osallistuva edustus

- 3. tukee alueiden komitean kehotusta sisällyttää Euroopan unionin uuteen perustuslailliseen säännöstöön myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja osana yhteisön säännöstöä, jotta voidaan rakentaa demokratian ja avoimuuden periaatteille² sekä vuoropuhelun ja yhteistyön menetelmille perustuvaa unionia;
- 4. pyytää komissiota ottamaan täysivaltaisina ja säännöllisesti mukaan säädösten valmisteluun ja yhteisön politiikan laatimiseen ne toimijat, joiden tehtävä on panna kyseiset säädökset ja politiikka täytäntöön, samalla kun kansallisissa säännöissä määrätään alue- ja paikallisyhteisöjen valmistelutyöhön osallistumisen yksityiskohdista; toivoo, että halu yksinkertaistaa unionin toimintaa sovitetaan yhteen uusien osallistumistapojen luomisen kanssa, jotta kaikki – sekä nykyiset että halukkaat – toimijat voisivat osallistua toimintaan Eurooppa-asioissa;

¹ Ks. muistio valmistelukunnan täysistunnosta 3.–4. lokakuuta 2002 (CONV 331/02, s. 9).

² Alueiden komitean lausunto (esittelijä Graham Tope), 21.11.2002 (CdR 237/2002, 1.21 kohta).

5. toistaa kannattavansa eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa omaksuttua lähestymistapaa, että alueet ja kunnat mielletään kansalaisten ja yhteisön toimielimien välittäjiksi; toivoo, että alueellisten ja kunnallisten intressien mukaisen suoran kuulemisen ohella kuuleminen toteutetaan ensisijaisesti alueiden komitean välityksellä tai alueittaisia, kaupunkien ja paikallisia etuja ajavien, kaikkein edustavimpien Euroopan tason yhdistysten välityksellä; kehottaa näin ollen komissiota ryhtymään toimiin hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa kyseisestä asiasta esitettyjen periaatteellisten ehdotusten johdosta;
6. pitää myönteisenä komission esittämiä ehdotuksia mahdollisuudesta tehdä "kolmen osapuolen sopimuksia" unionin, jäsenvaltioiden ja jäsenvaltioiden nimeämien alueellisten yhteisöjen välillä ja aikoo tarkastella niitä huolellisesti erityisesti Euroopan parlamentin etuoikeuksien näkökulmasta;
7. ehdottaa tehostettua yhteistyötä alueellisten edustajakokousten ja Euroopan parlamentin välillä erityisesti parlamentin aluepolitiikka-, liikenne- ja matkailuvaliokunnan puitteissa;

Kanneoikeus yhteisöjen tuomioistuimessa

8. kehottaa valmistelukuntaa takaamaan, että alueet ja muut alueelliset yhteisöt voivat, jos niiden etuoikeuksia on loukattu suoraan jollakin yhteisön säädöksellä, toissijaisuusperiaate huomioon ottaen puolustaa oikeuksiaan yhteisöjen tuomioistuimessa asianomaisen jäsenvaltion alaisuudessa sen perustuslain tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti;
9. muistuttaa, että joka tapauksessa jäsenvaltioiden ja alueiden toimivallan määrittäminen yksittäisissä tapauksissa kuuluu yksinomaan perustuslakituomioistuimille tai jäsenvaltioiden perustuslaeissa kyseiseen tarkoitukseen säädetyille elimille;
10. ehdottaa, että alueiden komitealle annettaisiin oikeus nostaa kanne yhteisöjen tuomioistuimessa, jos on syytä epäillä toissijaisuusperiaatteen loukkaamista tai jos se haluaa puolustaa oikeuksiaan;

Rajat ylittävä yhteistyö

11. muistuttaa, että rajat ylittävä yhteistyö on eurooppalainen tehtävä ja EU:n poliittinen tavoite; kehottaa komissiota kannustamaan läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa rajat ylittävää yhteistyötä kaikilla tasoilla ja ennen kaikkea naapurialueiden välillä; pyytää komissiota laatimaan luonnoksen ohjesäännöksi, joka helpottaa rajat ylittävän yhteistyön käytännön täytäntöönpanoa;

Eurooppa-valmistelukunta

12. pitää myönteisenä valmistelukunnan puheenjohtajiston ehdottamaa 6. ja 7. helmikuuta 2003 järjestettävää keskustelua alueiden ja paikallisten yhteisöjen roolista;
13. ehdottaa perussopimukseen seuraavia tarkistuksia:
 - a) lisätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklan ensimmäiseen kohtaan "alueellisen yhteenkuuluvuuden" tavoite;
 - b) muutetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 3 kohta seuraavasti: "Unioni pitää arvossa jäsenvaltioidensa kansallista ominaislaatua sekä niiden kansallista rakennetta ja alueiden ja kuntien itsehallintoa";
 - c) lisätään EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan toiseen kohtaan sanan "jäsenvaltiot" jälkeen sanat "tai alue- ja paikallisviranomaiset kyseisen jäsenvaltion laissa niille

myönnettyjen valtuuksien nojalla"; (loppu muuttumaton)

- d) muutetaan EY:n perustamissopimuksen 10 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäinen virke seuraavasti: "Jäsenvaltiot sekä niiden paikallis- ja alueyhteisöt toteuttavat, jos perustuslaki niin edellyttää, toimivaltansa rajoissa kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi.";
 - e) lisätään EY:n perustamissopimukseen seuraava uusi 10 a artikla: "Jäsenvaltioiden alue- ja paikallisviranomaiset osallistuvat kansallisessa lainsäädännössä tarkoitetuilla aloilla unionin tavoitteiden toteuttamiseen ja unionin toimien lujittamiseen;
 - f) lisätään EY:n perustamissopimukseen seuraava uusi 151 a artikla: "Yhteisö kunnioittaa ja edistää toimivaltansa puitteissa Euroopan kielellistä monimuotoisuutta, mukaan luettuna alueelliset kielet ja vähemmistökielet tämän monimuotoisuuden ilmentäjinä, kannustamalla jäsenvaltioita yhteistyöhön ja käyttämällä muita sopivia välineitä tämän tavoitteen edistämiseksi.";
 - g) lisätään EY:n perustamissopimuksen 158 artiklaan kohta seuraavasti: "Jäsenvaltiot sitoutuvat edistämään rajat ylittävää yhteistyötä sisä- ja ulkorajoillaan, luomaan tähän tarvittavat oikeudelliset puitteet ja panemaan rajat ylittävää yhteistyötä koskevan ohjesäännön täytäntöön.";
 - h) lisätään EY:n perustamissopimuksen 211 artiklan loppuun luettelma-kohta seuraavasti: "– kehittää toimintaansa vastavuoroisen kumppanuuden hengessä jäsenvaltioiden sekä paikallis- ja alueyhteisöjen kanssa.";
 - i) lisätään EY:n perustamissopimuksen 230 artiklaan kolmannen kohdan jälkeen uusi kohta seuraavasti: "Yhteisön tuomioistuin voi myös ratkaista alueiden komitean nostaman kumoamiskanteen, jonka perusteena on säädöksen mahdollinen ristiriita toissijaisuusperiaatteen kanssa, tai alueiden komitean oikeuksiensa turvaamiseksi nostaman kanteen.";
 - j) lisätään EY:n perustamissopimuksen 265 artiklan loppuun uusi kohta seuraavasti: "Neuvosto ja komissio antavat säännöllisesti perustellun kertomuksen alueiden komitean lausuntojen perusteella toteutetuista toimista.";
14. toivoo, että syrjäisimpiä alueita koskeva EY:n perustamissopimuksen 299 artiklan 2 kohta konsolidoidaan;
- ◦ ◦
15. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle, komissiolle ja alueiden komitealle, jäsenvaltioiden ja jäsenehdokasvaltioiden parlamenteille sekä Eurooppa-valmistelukunnalle.

Säädöstyypit ja säädöshierarkia EU:ssa

Euroopan parlamentin päätöslauselma säädöstyypeistä ja säädöshierarkiasta Euroopan unionissa (2002/2140(INI))

Euroopan parlamentti, joka

- ottaa huomioon Laekenin Eurooppa-neuvoston 15. joulukuuta 2001 antaman julistuksen Euroopan unionin tulevaisuudesta¹,
- ottaa huomioon 18. huhtikuuta 1991 antamansa päätöslauselman yhteisön säädöksistä²,
- ottaa huomioon 13. huhtikuuta 2000 antamansa päätöslauselman, johon sisältyvät parlamentin ehdotukset hallitustenväliselle konferenssille³,
- ottaa huomioon 29. marraskuuta 2001 antamansa päätöslauselman perustuslakiprosessista ja Euroopan unionin tulevaisuudesta⁴,
- ottaa huomioon 29. marraskuuta 2001 antamansa päätöslauselman komission valkoisesta kirjasta eurooppalaisesta hallintotavasta⁵,
- ottaa huomioon 5. helmikuuta 2002 antamansa päätöslauselman lainsäädännön täytäntöönpanosta rahoituspalvelujen alalla⁶,
- ottaa huomioon 16. toukokuuta 2002 antamansa päätöslauselman toimivallan jaosta Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä⁷,
- ottaa huomioon työjärjestyksen 163 artiklan,
- ottaa huomioon perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioden valiokunnan mietinnön (A5-0425/2002),

A. katsoo, että Euroopan unionin säädöshierarkia jäsentyy kahdella eri tavalla:

- unionin säädösten ja jäsenvaltioiden säädösten välinen horisontaalinen hierarkia, joka perustuu kolmeen periaatteeseen: yleisoikeudellinen toimivalta kuuluu jäsenvaltioille, unionille siirretty toimivalta perustuu toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin ja yhteisön oikeuden säädökset menevät jäsenvaltioiden säädösten edelle;
- unionin eri säädöskategorioiden välinen vertikaalinen hierarkia: perussopimukset, direktiivit, asetukset ja yksittäiset päätökset,

B. katsoo, että - tiettyjä vähäisiä muutostarpeita lukuun ottamatta - unionin ja jäsenvaltioiden

¹ Puheenjohtajan päätelmät – Liite I.

² EYVL C 129, 20.5.1991, s. 136.

³ EYVL C 40, 7.2.2001, s. 409.

⁴ EYVL C 153 E, 27.6.2002, s. 310.

⁵ EYVL C 153 E, 27.6.2002, s. 314.

⁶ P5_TA(2002)0035.

⁷ P5_TA(2002)0247.

säädösten niveltyminen toisiinsa on tyydyttävää ja että EY:n perustamissopimuksessa määrättyjen lainsäädäntövälineiden valikoimalla voidaan vastata tehokkaasti tarpeisiin, koska valikoima jakautuu kahdella tavalla:

- direktiiveihin, joissa asetetaan unionin toimien tavoitteet, mutta jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi määritellä ja panna täytäntöön keinot niiden saavuttamiseksi, ja asetuksiin, jotka ovat kaikilta osiltaan velvoittavia ja joita sovelletaan sellaisenaan,
- sitoviin (direktiivit ja asetukset) ja kehottaviin säädöksiin (kuten lausunnot ja suositukset),

C. katsoo, että olisi kuitenkin

- uudistettava menettelyä, jolla unionin toimivaltajako määritellään, institutionalisoimalla ja vahvistamalla jonkun sellaisen tahon, esimerkiksi Eurooppa-valmistelukunnan, osallistumista perustuslaillisen vallan käyttöön, joka edustaa suoremmin unionin kansalaisia kuin pelkät jäsenvaltioiden hallitukset ja joka kykenee huomioimaan hallituksia paremmin toissijaisuuden ja suhteellisuuden edellytykset toimivallan jaossa;
- erikoistettava lisää nykyisiä lainsäädäntövälineitä, eli direktiivejä ja asetuksia, jotta voimakkuuden peruste (intensiteetti) voitaisiin ottaa paremmin huomioon unionin toimissa;
- säädettävä jäsenvaltioiden politiikkojen koordinoituvuutta, jotta varmistettaisiin, että Eurooppa-neuvoston "toimintastrategiat" olisivat tehokkaampia,

D. katsoo sen sijaan, että Euroopan unionin toimielinten laatimien säädösten niveltyminen ei ole kovin tyydyttävää pääasiassa kahdesta syystä:

- EY:n perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, etenkin sen VI osaston, mukaisten toimintavälineiden kaksijakoisuus;
- yhteisön eri säädöskategorioiden perustava epäjohdonmukaisuus, joka johtuu normisäätelyn homogeenisuuden, yhdenmukaisen antomenettelyn ja erityisnimikkeiden puuttumisesta kunkin säädöskategorian osalta,

E. katsoo, että näin ollen unionin säädösten nimikkeistö olisi uudistettava kokonaan, jotta voitaisiin

- yhdistää EY:n perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaiset lainsäädäntövälineet;
- muodostaa homogeenisempia säädöskategorioita, jotka määritellään niiden tarkoituksen, antomenettelyn ja nimikkeen mukaan: perustuslailliset säädökset, lainsäädäntö (joihin kuuluvat talousarviosäädökset), sekä täytäntöönpanosäädökset,

F. katsoo, että kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden määrän ennennäkemätön kasvu ja tarve vahvistaa lainsäädäntövallan käyttäjän muodostuminen kahdesta toimijasta, Euroopan parlamentista ja neuvostosta, jotka käyttävät yhteispäätösmenettelyä, on perusteltua toteuttaa erityisesti EY:n perustamissopimuksen 202 artiklan mukaisen toimivallan täydellinen uudelleenjärjestely kahden seuraavan periaatteen pohjalta:

- täytäntöönpanovaltaa ei käytä neuvosto, josta on laajentumiskierrosten myötä tulossa

lakia säätävä yleiskokous, vaan komissio ja jäsenvaltiot niiden alueellisen toimivallan rajoissa tai poikkeuksellisesti jopa erityisvirasto tai itsesääntelyelin;

- säädösvaltaa on käytettävä lainsäädäntävallan käyttäjän määräämien menettelyjen mukaisesti ja sen asettamissa rajoissa sekä molempien lainsäädäntävallan käyttäjien valvonnassa,

1. suosittaa, että laaditaan täysin uudistettu unionin säädösten luokittelujärjestelmä, joka perustuu seuraaviin kolmeen periaatteeseen:

- yksinkertaistamisperiaate, joka merkitsee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja EY:n perustamissopimuksen mukaisten lainsäädäntövälineiden kaksijakoisuuden poistamista laatimalla yksi ja ainoa oikeusjärjestelmä, joka perustuu nykyisten Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osaston erityisvälineiden korvaamiseen yhteisövälineillä, koska ainoastaan yhteisömenettelyillä, kuten komission aloiteoikeus, määräänemmistöpäätökset, yhteispäätösmenettely ja yhteisöjen tuomioistuimen valvonta, voidaan antaa kaikki tarvittavat takeet tehokkuudesta, demokratiasta ja oikeusvarmuudesta;
- erikoistamisperiaate, joka perustuu "yhden säädöksen, yhden menettelyn ja yhden nimen sääntöön", mikä merkitsee unionin säädösten luokittelua niiden tarkoituksen mukaan (perustuslailliset säädökset, lainsäädäntö tai täytäntöönpanosäädökset) ja voimakkaan korrelaation luomista näihin kolmeen eri kategoriaan kuuluvien säädösten sisällön, antomenettelyn ja nimikkeiden välille;
- demokratisointiperiaate, joka merkitsee, että oikeudellisen nimikkeistön uudistamista ei tehdä voimassa olevaan oikeuteen vaan se ilmenee huomattavien demokraattisten edistysaskelten kautta siten, että yleisillä vaaleilla valittujen edustajien valtaa lujitetaan järjestelmällisesti ja asianmukaisia menettelyjä noudattaen sekä perustuslaillisten säädösten ja lainsäädännön, talousarviosäädökset mukaan lukien, kohdalla että lainsäädäntävallan käyttäjän siirtämän toimivallan perusteella annettujen täytäntöönpanosäädösten valvonnassa; kyseisen periaatteen avulla voidaan estää erityisesti se, että lainsäädäntöä tai talousarvio- tai täytäntöönpanosäädöksiä annettaisiin sellaisella menettelyllä, jossa ei kunnioiteta molempien lainsäädäntävallan käyttäjien, eli neuvoston ja parlamentin, välistä tasa-arvoa;

2. ehdottaa näin ollen Eurooppa-valmistelukunnalle, että se sisällyttää Euroopan unionin tulevaan perustuslakiin kolme säädöskategoriaa, joilla on kaikilla suhteellisen homogeeninen antomenettely ja erityiset ja selvät nimikkeet;

Perustuslaillinen osio

Rakenne

3. ehdottaa, että perustuslaillinen osio muodostuu yhdestä ainoasta säädöksestä, joka jakautuu kahteen osaan: A-osassa (perustuslaki), olisi määriteltävä unionin perusoikeudet, tavoitteet ja periaatteet, toimivalta sekä toimielimet ja niiden toimintaa säätelevät menettelyt; perusoikeuskirja olisi sisällytettävä A-osaan; B-osaan olisi sisällytettävä kaikki perussopimusten nykyiset määräykset, joita ei sisällytettäisi perustuslailliseen osaan ja jotka eivät kumoutuisi; kyseessä ovat etenkin unionin alakohtaisia politiikkoja sääteleviin periaatteisiin liittyvät määräykset; A- ja B-osaan olisi sovellettava erillisiä tarkistamismenettelyjä;

Muoto

4. toteaa, että perustuslaki on kansainvälisen oikeuden säädös, jonka jäsenvaltiot allekirjoittavat ja ratifioivat omien perustuslaillisten menettelyjensä mukaisesti, ja se voi siksi olla muodoltaan ainoastaan perustuslaillinen sopimus;

Menettely

5. katsoo, että perussopimusten tarkistamismenettelyä olisi muutettava, jotta voidaan lujittaa demokraattista edistystä, jota suurimmaksi osaksi yleisillä vaaleilla valituista edustajista koostuvan valmistelukunnan keskeinen tehtävä perustuslain laatimisessa merkitsee; katsoo, että olisi säädettävä, että Eurooppa-neuvosto hyväksyy perustuslailliseen sopimukseen tehdyt tarkistusehdotukset, jotka Eurooppa-valmistelukunnan mallin mukaan muodostettu valmistelukunta laatii; katsoo, että jos Eurooppa-neuvosto haluaa muuttaa sille ehdotettua sopimusluonnosta, suunnitellut muutokset olisi annettava valmistelukunnan hyväksyttäväksi;

Lainsäädännöllinen osio

Rakenne

6. ehdottaa, että lainsäädännöllinen osio muodostuu kaikista säädöksistä, jotka lainsäädäntävallan käyttäjät, eli Euroopan parlamentti ja neuvosto, ovat antaneet yhteispäätösmenettelyssä, määräenemmistöllä ja komission ehdotuksesta; nämä säädökset kuuluvat seuraaviin kategorioihin:
- laki on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan; siinä määritellään peruseriaa-teen, yleiset suuntaviivat ja täytäntöönpanotoimien keskeiset elementit; siinä säädetään oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet sekä niiden takuiden keskeiset piirteet, joista niiden on voitava nauttia kaikissa jäsenvaltioissa; laissa säädetään sen valtuuttamien toimien tavoite ja laajuus¹; lait, joissa määritellään unionin toimintaohjelmien oikeudellinen kehys, aikataulu ja rahoitus ja säädetään tarvittavien määrärahojen määrästä, jakautumisesta ja käyttöaikataulusta, ovat ohjelmalakeja²;
 - puitelaki, joka velvoittaa jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättää kansallisille tahoille toimivallan valita keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi³; ellei lainsäädäntävallan käyttäjä ole nimenomaisesti säätänyt poikkeusta, Euroopan unionin toimielimet eivät hyväksy lainsäädännöllisiä toimenpiteitä puitelakien täytäntöönpanemiseksi, koska puitelait kuuluvat jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan;
 - perustuslakia täydentävä laki, jolla annetaan säännökset, jotka ovat välttämättömiä toimielinten moitteettoman toiminnan kannalta mutta jotka edellyttävät joustavaa antomenettelyä, joka ei sovi yhteen perustuslakimenettelyn kanssa: omia varoja koskeva päätös, varainhoitoasetus, Euroopan parlamentin vaalijärjestelmää ja vaalitapaa koskevat säännökset, yhteisöjen tuomioistuimen ja tilintarkastustuomioistuimen perussäännöt, tiettyihin toimielinten välisiin sopimuksiin sisältyvät määräykset, nykyisen 308 artiklan perusteella toteutetut toimet;
 - rahoituslait, joihin kuuluu kahden tyyppisiä säädöksiä:

¹ Lailla on tarkoitus korvata nykyinen asetus, lukuun ottamatta asetuksia, joilla ohjataan yhteisön tukiohjelmiä.

² Ohjelmalailla on tarkoitus korvata asetukset, joilla ohjataan yhteisön toimintaohjelmia esimerkiksi rakenteellisen kehityksen, tutkimuksen tai korkeakouluopetuksen ja henkilöiden liikkuvuuden alalla.

³ Puitelailla on tarkoitus korvata nykyinen direktiivi.

- rahoitusnäkyviä koskeva laki, jolla vahvistetaan unionin rahoitusohjelma viideksi vuodeksi ja asetetaan kaikkien vuosittaisten sallittujen menojen enimmäismäärä, alakohtaiset enimmäismäärät koko ohjelmakaudeksi, alakohtaisten otsakkeiden nimikkeistö ja talousarviota koskevan kurinalaisuuden noudattamisen ehdot;
- vuotuinen rahoituslaki, jota kutsutaan unionin talousarvioksi, sekä korjaavat rahoituslait, joita kutsutaan edelleen korjaaviksi ja täydentäviksi talousarvioiksi (KTT); kyse on säädöksistä, joilla budjettivallan käyttäjä antaa luvan varojen keruuseen ja menojen suorittamiseen 12 kuukautta kestävästä varainhoitovuoden aikana sekä muutoksiin, joita alkuperäiseen rahoituslakiin tehdään varainhoitovuoden aikana;

Menettely

7. ehdottaa, että lainsäädäntö annetaan yhteispäätösmenettelyllä seuraavasti:

- lait ja puitelait hyväksytään yhteispäätösmenettelyllä eli EY:n perustamissopimuksen 251 artiklassa tarkoitetulla menettelyllä, jota olisi kuitenkin yksinkertaistettava ja selkeytettävä;
- perustuslakia täydentävät lait on annettava sellaisella menettelyllä, jossa yhdistyvät demokratiavaatimus, joka edellyttää Euroopan parlamentin osallistumista yhteispäätösmenettelyn kautta, tehokkuusvaatimus, joka edellyttää, että luovutaan yksimielisyysvaatimuksesta, sekä arvokkuusvaatimus, joka edellyttää valtioiden tai hallitusten päämiesten tasolla kokoontuvan neuvoston arvovaltaista osallistumista päätöksentekoon; näin ollen kyseisten lakien antamista varten valittavan menettelyn on oltava yhteispäätösmenettelyllä annettavan lainsäädännön perusmenettely seuraavin muutoksin:
 - komissio voi käyttää aloiteoikeuttaan ainoastaan Eurooppa-neuvoston nimenomaisesta pyynnöstä;
 - nämä lait hyväksytään vahvistetulla määräenemmistöllä sekä parlamentissa että neuvostossa;
 - lopullisen päätöksen tekee valtioiden tai hallitusten päämiesten tasolla kokoontuva neuvosto, jolla on lisäksi valta pyytää toimielimiä aloittamaan menettely uudelleen siitä vaiheesta, jonka se katsoo tarkoituksenmukaisimmaksi;

8. ehdottaa rahoituslakien suhteen, että:

- molempien budjettivallan käyttäjien on annettava rahoitusnäkyviä koskevat lait yhteispäätösmenettelyllä eli saman menettelyn mukaisesti kuin lainsäädäntö;
- alkuperäinen tai korjaava vuotuinen talousarvio on hyväksyttävä avoimemmalla ja yksinkertaisemmalla yhteispäätösmenettelyllä, joka olisi sama tulojen ja kaikkien menojen osalta, koska ei ole enää mitään syytä erottaa toisistaan pakollisia ja ei-pakollisia menoja ja sulkea budjettivallan käyttäjää kaikkien tuloja koskevien päätösten ulkopuolelle; myös EKR:n menot ja tulot on sisällytettävä talousarvioon, ja EKR:lle ei enää laadita erillistä talousarviota;

9. katsoo kuitenkin, että talousarviota koskeva yhteispäätösmenettely ei voi olla samanlainen kuin lainsäädännöllinen yhteispäätösmenettely, koska talousarvio on hyväksyttävä tietyssä

määräajassa ja koska hypoteesia, että rahoituslain lopullinen hylkääminen johtuisi neuvoston ja parlamentin välisestä erimielisyydestä, ei voida hyväksyä; korostaa, että on tarpeen yksinkertaistaa vuotuista talousarviomenettelyä ja lisätä sen avoimuutta, minkä seurauksena voitaisiin keskittyä lyhyempään ajanjaksoon; toteaa, että molempien budjettivallan käyttäjien mahdollisen erimielisyyden ratkaisemiseksi voitaisiin harkita useita mahdollisia vaihtoehtoja; olisi esimerkiksi säädettävä joko järjestelmä, jonka mukaan lainsäädännöstä ja sopimuksista johtuvien unionin sitoumusten täyttämiseksi tarvittavat määrärahat kirjattaisiin automaattisesti, tai antaa viimeinen sana parlamentille menojen kasvun enimmäismäärän rajoissa, joka määriteltäisiin otsakekohtaisesti suhteessa edelliseen varainhoitovuoteen; katsoo, että nämä kaksi lähestymistapaa voitaisiin yhdistää;

10. kehottaa näin ollen budjettivaliokuntaa laatimaan pikaisesti mietinnön talousarviomenettelyn uudistamisesta;

Hierarkia

11. katsoo, että perustuslakia täydentävien lakien on oltava yhdenmukaisia perustuslain kanssa ja että lakien, puitelakien ja rahoituslakien on oltava yhdenmukaisia perustuslain ja perustuslakia täydentävien lakien kanssa;
12. muistuttaa kuitenkin, että talousarviosäädöksiin liittyy neljä erityistä, säädöshierarkiaan liittyvää ongelmaa:
 - rahoitusnäkymiä ja talousarviota koskevien rahoituslakien on oltava yhdenmukaisia varainhoitoasetuksesta annetun perustuslakia täydentävän lain säännösten kanssa;
 - tuloja koskevissa budjettipäätöksissä on noudatettava sen perustuslakia täydentävän lain säännöksiä, joissa määritellään omien varojen järjestelmä, eli se varojen enimmäismäärä, joka voidaan kantaa, varojen keruun luonne, kantoperusteet ja keruumenettelyt sekä mahdollisesti verotulojen ja unionin talousarvioon maksettavien rahoitusosuuksien enimmäismäärät; mainitun perustuslakia täydentävän lain olisi kuitenkin oltava riittävän joustava, jotta budjettivallan käyttäjällä olisi riittävästi liikkumavaraa vahvistaa tarvittavat tulot kunkin varainhoitovuoden menojen kattamiseksi;
 - tarpeelliseksi arvioitujen varojen, jotka vahvistetaan lainsäädännöllä, on sidottava osittain budjettivallan käyttäjää; budjettivallan käyttäjän on sitouduttava, lukuun ottamatta lainsäädännön hengen noudattamisesta johtuvaa perusteltua poikkeustapausta, olemaan ylittämättä lainsäädäntöön kirjattuja määriä, mutta sillä on oltava lupa olla kirjaamatta koko määrää rahoituslakiin, jos se katsoo sen välttämättömäksi;
 - budjettivallan käyttäjän on vuotuisissa talousarvioissa noudatettava rahoitusnäkymiä koskevassa laissa asetettuja enimmäismääriä silloin ja ainoastaan silloin, kun kyseinen laki on annettu yhteispäätösmenettelyllä; niitä voidaan muuttaa saman menettelyn mukaisesti;

Täytäntöönpanoa koskeva osio

13. katsoo, että täytäntöönpanovallan tehtävänä on varmistaa lainsäädännön täytäntöönpano; katsoo näin ollen, että täytäntöönpanovallan on kuuluttava komissiolle ja alueellisen toimivallan puitteissa jäsenvaltioille; katsoo kuitenkin, että lainsäädäntävallan käyttäjä, joka koostuu neuvostosta ja parlamentista, voi antaa erityisviraston tai itsesääntelyelimen tehtäväksi lakien täytäntöönpanoa koskevien tiettyjen teknisten toimien määrittelyn;

14. muistuttaa, että kaikkien täytäntöönpanosäädösten on oltava lainsäädännön mukaisia ja yhteisöjen tuomioistuin valvoo yleisesti niiden laillisuutta;
15. muistuttaa, että 202 artiklaa on muutettava, jotta lainsäädäntävallan käyttäjälle voidaan antaa vastuu, joka perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston täysin yhtäläisiin oikeuksiin, määritellä säädösvallan siirtäminen täytäntöönpanovallan käyttäjälle sekä valvoa tälle siirretyn toimivallan käyttöä, ja tätä varten olisi säädettävä myös peruutusoikeuden ("call back") muodossa olevasta valvontamekanismista;

Rakenne

16. ehdottaa, että täytäntöönpanosäädökset jaetaan kahteen kategoriaan:
 - toimeenpanosäännökset, joilla säädetään lainsäädännön ja talousarviosäädösten soveltamisen menettelyjä koskevista ehdoista; toimeenpanosäännöksellä ei säädetä lainsäädäntöä täydentävistä normeista; se on yleisoikeudellinen lainsäädäntöväline, jolla yhteisön täytäntöönpanovallan käyttäjä varmistaa lakien täytäntöönpanon; toimeenpanosäännökset kuuluvat komission yksinomaiseen toimivaltaan, ja komissio päättää tarvittaessa, tarvitseeko se apua jäsenvaltioiden edustajista koostuvalta neuvonantavalta komitealta;
 - delegoidut määräykset, joilla määrätään, lain mukaisesti ja siinä asetetuissa rajoissa, lainsäätäjän säätämiä normeja täydentävät normit; tällaisia määräyksiä voidaan hyväksyä ainoastaan molempien lainsäädäntävallan käyttäjien valtuutuksesta ja niiden valvonnassa; valtuutuksessa on määriteltävä delegoidun säädösvallan käytön ala, periaatteet, tavoitteet ja rajat; siinä voidaan asettaa aikaraja säädösvallan delegoinnille; lainsäädäntävallan käyttäjä valvoo delegoituja määräyksiä;

Menettely

17. katsoo, että täytäntöönpanotoimien hyväksymis- ja valvontamenettely ei voi olla aivan samanlainen riippuen siitä, antaako lainsäädäntävallan käyttäjä vastuun komissiolle vai erilliselle viranomaiselle, erityisvirastolle tai itsesääntelyelimelle; ehdottaa tätä varten seuraavia suuntaviivoja:
 - komission täytäntöönpanotoimi olisi toimitettava neuvostolle ja Euroopan parlamentille; jos neuvoston määräenemmistö tai parlamentin enemmistö vastustaa kolmen kuukauden kuluessa täytäntöönpanotoimintaa, kyseiseen toimeen sovelletaan lainsäädäntömenettelyä (yhteispäätös menettelyä) sen vahvistamiseksi, muuttamiseksi tai peruuttamiseksi, ellei komissio peru ehdotustaan;
 - teknisen tai ammatillisen elimen täytäntöönpanotoimi, jota voidaan kutsua tekniseksi täytäntöönpanotoimeksi, toimitetaan molemmille lainsäädäntävallan käyttäjille samoin ehdoin kuin komission täytäntöönpanotoimi; komissiolla on kuitenkin valta vastustaa tätä esitystä samoin edellytyksin kuin molemmilla lainsäädäntävallan käyttäjillä;

Erityistapaukset

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastosta johtuvat sitovat säädökset

18. pyytää, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan mukaiset oikeudellisesti sitovat toimet poistetaan ja korvataan lainsäädännöllä; toteaa, että tietyillä erityisen arkaluonteisilla aloilla, kuten rikosoikeudellisissa kysymyksissä, joissa sovelletaan nykyisin yleissopimusten muodossa hyväksytyjä säännöksiä, voidaan katsoa olevan oikeutettua, yhteispäätösmenettelyn periaatetta noudattaen, ottaa käyttöön joitakin erityisiä menettelyjä esimerkiksi aloiteoikeuden tai kyseisten säädösten hyväksymiseksi vaadittavan enemmistön osalta;

Kansainväliset sopimukset

19. katsoo, että unionin tekemät kansainväliset sopimukset, jotka koskevat
- assosioitumista yhden tai useamman kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa;
 - erityisen institutionaalisen kehyksen luomista yhteistyömenetelmien avulla;
 - yhteistä kauppapolitiikkaa;
 - lainsäädännölliseen tai talousarviota koskevaan yhteispäätösmenettelyyn kuuluvia aloja,
- on hyväksyttävä neuvostossa määräenemmistöllä Euroopan parlamentin annettua puoltavan lausunnon; komissio johtaa neuvotteluja parlamentin kuulemisen jälkeen annetun neuvoston valtuutuksen pohjalta;
20. pitää tarpeellisena, kun otetaan huomioon, että kansainvälisillä sopimuksilla on ylempi oikeudellinen arvo kuin unionin sisäisillä oikeudellisilla toimilla, että niiden yhteensopivuutta perustuslain ja sitä täydentävien lakien kanssa valvotaan tarkasti; ehdottaa, että oikeus pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta lausuntoa kansainvälisen sopimuksen yhteensopivuudesta unionin perustuslain ja sitä täydentävien lakien kanssa ulotettaisiin koskemaan Euroopan parlamenttia ja jopa parlamentin jäsenten huomattavaa vähemmistöä;

EY:n perustamissopimuksen 139 artiklan mukaiset työmarkkinaosapuolten väliset sopimukset

21. katsoo, että komission on vahvistettava EY:n perustamissopimuksen 139 artiklan mukaiset sopimukset työmarkkinaosapuolten pyynnöstä; katsoo kuitenkin, että niitä ei voida vahvistaa, jos molemmat lainsäädäntävallan käyttäjät, Euroopan parlamentti ja neuvosto, vastustavat sitä määräenemmistöpäätöksellä;
22. muistuttaa, että työmarkkinaosapuolten välisissä sopimuksissa on noudatettava perustuslakia ja sitä täydentäviä säädöksiä;

Toimielinten väliset sopimukset

23. toistaa, että toimielinten väliset sopimukset ovat tärkeitä työn koordinoinnin ja järjestelyn välineitä toimielinten välillä; katsoo, että näiden sopimusten on oltava perustuslain ja sitä täydentävien lakien mukaisia; katsoo, että jotta yhteisöjen tuomioistuin voisi harjoittaa tehokkaammin valvontaa, näiden säädösten tuomioistuinkäsittelyä koskevia ehtoja olisi väljennettävä siten, että merkittävä määrä Euroopan parlamentin jäsenistä voisi saattaa näitä säädöksiä koskevia kysymyksiä tuomioistuimen käsiteltäväksi;

Jäsenvaltioiden politiikkojen koordinointi

24. pitää välttämättömänä, että perussopimusten mukaiset jäsenvaltioiden politiikkojen koordinoitimet järjiperäistetään ja strukturoidaan; ehdottaa etenkin niissä tapauksissa, joissa koordinoitua koskeva toimivalta kuuluu unionille, että
- sitovat toimet ovat puitelain muodossa;
 - molemmat lainsäädäntävallan käyttäjät hyväksyisivät ei-sitovat toimet aloilla, kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, "lainsäädäntävallan käyttäjän suosituksen" muodossa; tämä koskisi talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja, jotka komission olisi ehdotettava ja jotka neuvoston ja Euroopan parlamentin olisi hyväksyttävä asianmukaisella menettelyllä;
25. toivoo, että jäsenvaltiot virallistavat perussopimukseen kuulumattomalla poliittisella sopimuksella yhteistyömenetelmät niiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla; ilmaisee olevansa yhtä mieltä siitä, että Eurooppa-neuvosto voisi pyytää komissiolta toimia tällä alalla, ja toistaa, että Euroopan parlamentilla on oltava oikeus saada kaikki tarvittavat tiedot, koska nämä yhteistyömuodot vaikuttavat väistämättä yhteisen strategian yhteisön osuuden täytäntöönpanoon;
- ◦ ◦
26. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle, komissiolle ja jäsenvaltioiden ja ehdokasvaltioiden parlamenteille sekä Eurooppa-valmistelukunnalle.