

MUISTIO

Lähettiläjä: Puheenjohtajisto

Vastaanottaja: Valmistelukunta

Asia: Ehdotus perustuslaillisen sopimuksen 24 – 33 artiklaksi

JOHDANTO

Valmistelukunta on käsitellyt perustuslain ensimmäisten artiklojen yhteydessä kysymyksiä, jotka liittyvät sen luonteeseen, arvoihin, tavoitteisiin ja toimivaltaan. Puheenjohtajisto esittää nyt oheisen ehdotuksen toimivallan käyttöä koskevaksi V osastoksi ja pyytää valmistelukunnan jäseniä tarkastelemaan toimintakeinoja, jotka unionilla on käytettävissään tehtäviensä toteuttamiseksi.

Unionin välineiden yksinkertaistaminen on Laekenin julistuksen keskeinen osa. Valmistelukunta on käsitellyt kahdessa täysistunnossa, 23. ja 24.5.2002 ja 12. ja 13.9.2002, Laekenin julistuksessa asetettuja kysymyksiä. Sen jälkeen perustettiin työryhmä, jonka päätelmiä valmistelukunta käsittelee 5.12.2002 pitämässään täysistunnossa.

Ehdotus perustuslain V osastoksi (24 artikla ja sitä seuraavat artiklat), jonka puheenjohtajisto esittää valmistelukunnan jäsenille, perustuu yksinkertaistamista käsittelevän työryhmä 9:n päätelmiin, ja siinä on otettu huomioon valmistelukunnassa käyty keskustelu.

Valmistelukunta oli laajalti yhtä mieltä työryhmän ehdotuksesta, jonka mukaan vähennettäisiin niiden oikeudellisten välineiden määrää, joilla unioni käyttää toimivaltaansa, ja annettaisiin näille välineille nimet, jotka olisivat kansalaisille ymmärrettävämmät. Ehdotetut välineet vastaavat myös useiden valiokunnan jäsenten ilmaisemaan toivomukseen, että perustuslaissa esitettäisiin säädösten hierarkia.

Tämän mukaisesti ehdotuksessa erotetaan toisistaan lainsäädäntömenettelyä edellyttävät säädökset eli eurooppalaki ja eurooppapuitelaki sekä säädökset, jotka eivät sitä edellytä, eli eurooppa-asetus ja eurooppapäätös. Kuten nykyäänkin, suositus ja lausunto ovat ei-velvoittavia välineitä. Niin ikään työryhmä 9:n päätelmien mukaisesti ja jotta tilanne olisi kansalaisten kannalta selkeämpi, 24 artiklan toisessa kohdassa rajoitetaan muiden kuin kyseisessä artikkelissa mainittujen säädösten käyttöä lainsäädäntömenettelyn aikana.

24 artikkelissa määriteltyjä välineitä sovelletaan kaikilla perustuslain aloilla, myös niillä, jotka nykyään kuuluvat toiseen ja kolmanteen pilariin. Työryhmä 9:n raportin mukaisesti niihin voidaan kuitenkin soveltaa erityissääntöjä, jotka täsmennetään 29, 30 ja 31 artikkelissa muiden työryhmien päätelmien ja valmistelukunnassa käytyjen keskustelujen perusteella.

Lainsäädäntömenettely

Lain ja puitelain määrittely vastaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen nykyisessä 249 artikkelissa olevaa asetuksen ja direktiivin määritelmää, ja lainsäädäntötehtävää yhdessä toteuttavat toimielimet, eli Euroopan parlamentti ja neuvosto, antavat ne yhteispäätösmenettelyn mukaisesti. Puheenjohtajisto ehdottaa, että yhteispäätösmenettely nimetään "lainsäädäntömenettelyksi", joka paremmin tuo esiin sen uuden arvovallan lainsäädännön antamiseen sovellettavana yleissääntönä ja joka on kansalaisille ymmärrettävämpi. 25 artiklan 2 kohdassa mainitaan poikkeukset tähän sääntöön; näin otetaan huomioon työryhmän ja varsinkin useiden valmistelukunnan jäsenten toiveet. Poikkeuksista määrätään erikseen perustuslain II osassa. Puheenjohtajisto aikoo antaa luettelon poikkeuksista valmistelukunnalle, jotta se voisi ottaa ne huomioon keskustellessaan näistä artiklaehdotuksista.

Työryhmä 9:n päätelmien huomioon ottamiseksi ainoastaan lainsäädäntömenettelyn olennaiset osat kirjataan perustuslain I osaan: parlamentin ja neuvoston tasaveroisuus, komission lainsäädäntöaloite sekä menettelyn avoimuus. Yksityiskohtainen kuvaus esitetään II osaan tulevassa erillisessä määräyksessä, joka tietyin mukautuksin vastaa nykyistä 251 artiklaa. Velvoite tehdä päätökset julkisesti koskee myös neuvostoa silloin, kun se poikkeuksellisesti antaa säädöksiä muuta menettelyä kuin lainsäädäntömenettelyä noudattaen.

Työryhmä 10:n päätelmien mukaisesti lainsäädäntömenettelyyn sovelletaan rikosasioissa tehtävän poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön alalla erityissääntöjä, jotka koskevat erityisesti aloiteoikeutta. Vaikka niihin viitataan jo 25 artiklassa, niitä käsitellään yksityiskohtaisemmin 31 artiklassa.

Säädökset, jotka eivät edellytä lainsäädäntömenettelyä

Täytäntöönpanotehtäviä suorittavat toimielimet, siis joko neuvosto tai komissio, antavat säädökset, jotka eivät edellytä lainsäädäntömenettelyä. Ne ovat eurooppa-asetus, jonka määritelmä on sama kuin nykyisessä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 249 artiklassa, sekä eurooppapäätös, joka määritellään laajemmin kuin nykyisessä 249 artiklassa. Työryhmä 9:n päätelmien mukaisesti päätöksestä olisi tultava ainoa oikeudellinen väline yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, 29 artiklan mukaisesti.

Asetuksella ja päätöksellä pannaan täytäntöön lainsäädäntömenettelyä edellyttävät säädökset, mutta myös eräät perustuslain erityismääräykset. Tietyissä tapauksissa komissio mutta ennen kaikkea neuvosto antaa suoraan sopimuksen perusteella säädöksiä, jotka eivät edellytä lainsäädäntömenettelyä. Työryhmä 9:n raportissa mainitaan tämän kaltaisten säädösten määrittämiseksi¹ joitakin perusteita, joista on erityisesti määrättävä perustuslain II osassa. Euroopan keskuspankki antaa myös asetuksia ja päätöksiä tehtäviensä toteuttamiseksi, kuten se jo nykyäänkin tekee.

Toimivallan siirron nojalla annettavat säädökset

Työryhmä 9 ehdotti, että perustetaan uusi säädösluokka, toimivallan siirron nojalla annettavat säädökset (delegoidut säädökset), joilla täydennetään tai muutetaan tiettyjä lainsäädäntömenettelyä edellyttävien säädösten muita kuin olennaisia osia. Tarkoituksena on kannustaa lainsäätäjää keskittymään perusasioihin niin, että vältetään lakien ja puitelakien liiallinen yksityiskohtaisuus. Lainsäätäjä voi päättää siirtää teknisempiä seikkoja koskevan toimivallan, mutta soveltaa toimivallan siirtoon kuitenkin tiukkoja ehtoja, joiden avulla se voi tarvittaessa ottaa takaisin lainsäädäntövaltansa. Valmistelukunnan jäsenet pitivät ehdotusta kiinnostavana; eräät heistä pyysivät tarkennuksia.

¹ Ks. jäljempänä huomautukset s. 12.

Ehdotuksessa 27 artiklaksi täsmennetään ja määritellään toimivallan siirtoa koskevat ehdot ja säännöt. Työryhmä 9:n ja valmistelukunnan enemmistön mielestä komission on oltava ainoa siirrettyä toimivaltaa käyttävä toimielin. Lainsäätäjä päättää tapauskohtaisesti toimivallan siirron tavoitteista, sisällöstä ja soveltamisalasta; toimivallan siirto ei missään tapauksessa voi koskea tietyn alan olennaisia osia. Avoimuuden vuoksi perustuslaissa lueteltaisiin toimivallan siirron soveltamista koskevat ehdot, joista lainsäätäjä päättää niin ikään tapauskohtaisesti, samoin kuin niiden toimeenpanoa koskevat äänestysäännöt Euroopan parlamentissa ja neuvostossa. Koska kyse on normatiivisista säädöksistä, ne tulevat muodoltaan olemaan asetuksia, ja tämän mukaisesti niiden täsmällinen nimitys on toimivallan siirron nojalla annettavat asetukset.

Täytäntöönpanosäädökset

Asetuksia ja päätöksiä käytetään myös lainsäädäntömenettelyä edellyttävien säädösten panemiseksi täytäntöön. Ehdotus 28 artiklaksi on selkeämpi kuin Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 202 artikla, jolla nykyään säännellään yhteisön tasolla käytettävää täytäntöönpanovaltaa.

28 artiklassa palautetaan aluksi mieleen yleissääntö: jäsenvaltiot panevat täytäntöön unionin säädökset. Sääntö perustuu tässä asiassa sovellettavaan periaatteeseen, joka laajemmassa yhteydessä vahvistetaan jo perustuslain 9 artiklassa. Kun on tarpeen varmistaa yhdenmukaiset täytäntöönpanoedellytykset, täytäntöönpanovalta siirretään poikkeuksellisesti komissiolle tai tarvittaessa neuvostolle, erityisesti YUTP:n alalla.

28 artiklassa vahvistetaan myös oikeusperusta komission käyttämän täytäntöönpanovallan valvontaa koskevien sääntöjen antamiseksi (nykyinen "komitologiaa" koskeva päätös). Työryhmä 9 ei käsitellyt kyseisen oikeusperustan muuttamista, mutta useiden valmistelukunnan jäsenten esittämien kantojen johdosta puheenjohtajisto ehdottaa, että siihen sovellettaisiin lainsäädäntömenettelyä. Puheenjohtajisto katsoo, että jos osoittautuu tarpeelliseksi tarkastella uudestaan valvontaa koskevia konkreettisia sääntöjä (komitologia), uudelleentarkastelun olisi tapahduttava II osan yhteydessä.

Tiettyjen politiikanalojen toteuttamista koskevat erityissäännöt

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, yhteisen puolustuspolitiikan sekä poliisi- ja rikosasioissa toteutettavan politiikan toteuttamiseen liittyviä erityissääntöjä koskevat 29, 30 ja 31 artikla esitetään perustuslain II osan asiaankuuluvissa luvuissa, jotta kokonaisuus olisi ymmärrettävämpi.

Yhteiset määräykset

32 artiklassa muistutetaan, että suhteellisuusperiaate säätelee sitä, mikä oikeudellinen väline kulloinkin valitaan toimivallan käyttämiseksi. Artiklaan on myös otettu nykyään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 253 artiklassa oleva periaate, jonka mukaan säädökset perustellaan.

33 artiklassa on säädösten vahvistamista, julkaisemista ja voimaantuloa koskevat määräykset, jotka ovat välttämättömiä oikeusvarmuuden takaamiseksi. Nykyisen 254 artiklan teksti on tässä mukautettu uusiin oikeudellisiin välineisiin.

V OSASTO: UNIONIN TOIMIVALLAN KÄYTTÖ

24 artikla: Unionin oikeudelliset välineet

1. Perustuslaissa annetun toimivaltansa harjoittamiseksi unioni käyttää seuraavia oikeudellisia välineitä II osan määräysten mukaisesti: eurooppalaki, eurooppapuitelaki, eurooppa-asetus, eurooppapäätös sekä suositukset ja lausunnot.

Eurooppalaki on yleisesti pätevä lainsäädäntömenettelyä edellyttävä säädös. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Eurooppapuitelaki on lainsäädäntömenettelyä edellyttävä säädös, joka velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten elinten valittavaksi muodon ja keinot.

Eurooppa-asetus on yleisesti pätevä säädös, joka ei edellytä lainsäädäntömenettelyä ja jolla pannaan täytäntöön lainsäädäntömenettelyä edellyttävät säädökset ja tietyt perustuslain erityismääräykset. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Eurooppapäätös on säädös, joka ei edellytä lainsäädäntömenettelyä ja joka on kaikilta osiltaan velvoittava. Jos siinä nimetään ne, joille se on osoitettu, se velvoittaa ainoastaan niitä.

Toimielinten antamat suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia.

2. Kun Euroopan parlamentti ja neuvosto käsittelevät ehdotusta lainsäädäntömenettelyä edellyttäväksi säädökseksi, ne pidätyvät antamasta muita kuin perustuslaissa määrättyjä säädöksiä.

25 artikla: Lainsäädäntömenettelyä edellyttävät säädökset¹

1. Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat eurooppalain ja eurooppapuitelain yhdessä komission ehdotuksesta ja X artiklassa (*perustuslain toinen osa*) tarkoitettuja lainsäädäntömenettelyn sääntöjä noudattaen. Jos parlamentti ja neuvosto eivät pääse asiasta yksimielisyyteen, kyseistä säädöstä ei anneta.

Z artiklassa (entinen kolmas pilari) määrätyissä tapauksissa sovelletaan erityismääräyksiä.

¹ 29 artiklassa täsmennetään, että lainsäädäntömenettelyä edellyttäviä säädöksiä ei voida käyttää YUTP:n alalla.

2. Perustuslaissa määrätyissä erityistapauksissa eurooppalait ja eurooppapuitelait antaa neuvosto.
3. Euroopan parlamentin ja neuvoston istunnot ovat julkisia, kun ne tekevät ratkaisunsa menettelyssä, joka johtaa eurooppalain tai eurooppapuitelain antamiseen.

26 artikla: Säädökset, jotka eivät edellytä lainsäädäntömenettelyä

Neuvosto ja komissio sekä Euroopan keskuspankki antavat eurooppa-asetuksia tai tekevät eurooppapäätöksiä 27 ja 28 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa sekä perustuslaissa erityisesti määrätyissä tapauksissa.

27 artikla: Toimivallan siirron nojalla annettavat asetukset

1. Eurooppalaissa ja eurooppapuitelaissa voidaan komissiolle siirtää valta antaa toimivallan siirron nojalla annettavia asetuksia, joilla täydennetään tai muutetaan lain tai puitelain tiettyjä muita kuin olennaisia osia.

Laissa ja puitelaissa määritetään nimenomaisesti toimivallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto. Toimivallan siirto ei voi koskea tietyn alan olennaisia osia. Niistä voidaan säätää ainoastaan lailla ja puitelailla.

2. Laissa tai puitelaissa määritellään nimenomaisesti toimivallan siirron soveltamista koskevat ehdot, jotka sisältävät yhden tai useamman seuraavista mahdollisuuksista:
 - Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat päättää toimivallan siirron peruuttamisesta.
 - Toimivallan siirron nojalla annettu asetus voi tulla voimaan ainoastaan, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei vastusta sitä laissa tai puitelaissa asetetun määräajan kuluessa.
 - Toimivallan siirron nojalla annetun asetuksen säännöksistä tulee mitättömiä laissa tai puitelaissa vahvistetun määräajan kuluttua. Niiden voimassaoloa voidaan pidentää komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä.

Edellistä alakohtaa sovellettaessa Euroopan parlamentti tekee ratkaisunsa jäsentensä enemmistöllä ja neuvosto määräenemmistöllä.

28 artikla: Täytäntöönpanosäädökset

1. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä toimenpiteet oikeudellisesti velvoittavien unionin säädösten panemiseksi täytäntöön.
2. Jos unionin velvoittavat säädökset on pantava täytäntöön yhdenmukaisin edellytyksin, kyseisillä säädöksillä voidaan siirtää täytäntöönpanovaltaa komissiolle, tai tietyissä tapauksissa ja [YUTP] artiklassa määrätyissä tapauksissa neuvostolle.
3. Unionin täytäntöönpanosäädöksiin voidaan soveltaa valvontamenettelyjä, joiden on oltava niiden periaatteiden ja sääntöjen mukaisia, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat ennalta vahvistaneet lainsäädäntömenettelyn mukaisesti.
4. Unionin täytäntöönpanosäädökset ovat muodoltaan eurooppalaisia täytäntöönpanoasetuksia tai eurooppalaisia täytäntöönpanopäätöksiä.

29 artikla: [Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka]

30 artikla: [Yhteinen puolustuspolitiikka]

31 artikla: [Poliisi- ja rikosasioissa toteutettava politiikka]

32 artikla [Neuvoston säädöksiä koskevat yhteiset periaatteet]

1. Jollei perustuslaissa asiasta erityisesti määrätä, toimielimet päättävät sovellettavien menettelyjen mukaisesti kussakin tapauksessa annettavan säädöksen lajista 8 artiklassa tarkoitettua suhteellisuusperiaatetta noudattaen.
2. Eurooppalait, eurooppapuitelait, eurooppa-asetukset ja eurooppapäätökset perustellaan, ja niissä viitataan tässä perustuslaissa tarkoitettuihin ehdotuksiin tai lausuntoihin.

33 artikla: Julkaiseminen ja voimaantulo

1. Euroopan parlamentin puhemies ja neuvoston puheenjohtaja allekirjoittavat lainsäädäntömenettelyn mukaisesti annetut eurooppalait ja eurooppapuitelait. Muissa tapauksissa ne allekirjoittaa neuvoston puheenjohtaja. Eurooppalait ja eurooppapuitelait julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ja ne tulevat voimaan niissä säädettyinä päivänä tai, jollei voimaantulosta ole säädetty, kahdentenakymmenentenä päivänä siitä, kun ne on julkaistu.

2. Komission tai neuvoston antamat eurooppa-asetukset ja sellaiset eurooppapäätökset, joita ei ole erityisesti osoitettu tai jotka on osoitettu kaikille jäsenvaltioille, julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ja ne tulevat voimaan niissä säädettynä päivänä tai, jollei voimaantulosta ole säädetty, kahdentenakymmenentenä päivänä siitä, kun ne on julkaistu.
 3. Muut päätökset annetaan tiedoksi niille, joille ne on osoitettu, ja ne tulevat voimaan kun ne on annettu tiedoksi.
-

HUOMAUTUKSET

24 artikla

Artiklassa luetellaan ne oikeudelliset välineet, joilla toimielimet voivat käyttää toimivaltaa. Tätä tyhjentävää luetteloa sovelletaan kaikkiin perustuslakiin kuuluviin aloihin II osan määräysten mukaisesti. Työryhmän 9 laatimassa raportissa ehdotettiin, että ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, yhteisessä puolustuspolitiikassa sekä poliisi- ja rikosasioissa toteutettavassa politiikassa säilytettäisiin niiden erityispiirteet mutta yhdenmukaistettaisiin niihin liittyvät oikeudelliset välineet. Artikloissa 29, 30 ja 31 käsitellään näitä erityispiirteitä.

Uudet oikeudelliset välineet määritellään työryhmän 9 ehdotusten mukaisesti jaotellen ne ensin lainsäädäntömenettelyä edellyttäviin säädöksiin ja säädöksiin, jotka eivät sitä edellytä.

Lain ja puitelain määrittelyssä on säilytetty EY:n perustamissopimuksen 249 artiklassa¹ olevat asetuksen ja direktiivin nykyiset määritelmät.

Kyseisten välineiden täydelliset nimitykset ovat eurooppalaki ja eurooppapuitelaki. Työryhmän päätelmissä nimityksiksi ehdotettiin "Euroopan unionin lakia ja Euroopan unionin puitelakia". Tässä esitetyissä nimityksissä on otettu huomioon se, että unionin lait on voitava erottaa kansallisista laeista, mikä oli työryhmän ensisijaisena tavoitteena, mutta myös se, ettei oteta kantaa siihen, minkä nimen valmistelukunta antaa nykyiselle yhteisölle/unionille.

Eurooppa-asetuksen määritelmässä on säilytetty osittain 249 artiklan² määritelmä, mutta tämä väline on muutettu muuksi kuin lainsäädäntötoimeksi, jolla pannaan täytäntöön varsinaiset lainsäädäntötoimet ja tietyt perustuslain erityismääräykset.

¹ 249 artiklan toinen ja kolmas kohta: "Asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot."

² Ks. edellinen alaviite.

Eurooppapäätöksen määritelmä, joka sekin on työryhmän 9 päätelmien mukainen, vastaa EHTY:n perustamissopimuksen 14 artiklan¹ määritelmää. Erona 249 artiklan² määritelmään on se, ettei ole tarpeellista nimetä, kenelle päätös on osoitettu. Yhtenä tämän laajennetun määritelmän tavoitteena on tehdä päätöksestä YUTP:n alan oikeudellinen väline, joka korvaisi "yhteisen toiminnan" ja "yhteisen kannan".

Artiklan 2 kohdassa rajoitetaan ei-normatiivisten säädösten käyttöä työryhmän 9 päätelmien mukaisesti. Työryhmä on katsonut, että tällaiset säädökset (pätöslauselmat, päätelmät, julkilausumat jne.), vaikka niillä ei olekaan oikeusvaikutusta, antavat toimielimille tietynlaista joustoa, joka on säilytettävä. Sen sijaan työryhmä ehdotti, että perussopimukseen otettaisiin sääntö, jonka mukaan lainsäätäjänä toimivat parlamentti ja neuvosto pidättyvät antamasta ei-normatiivisia säädöksiä, jos niille on annettu lainsäädäntöehdotuksia tai -aloitteita samasta asiasta. Tämä sääntö on jo mainittu neuvoston työjärjestyksen 7 artiklassa³. Ei haluta antaa sitä kuvaa, että unioni antaa lainsäädäntönä ei-normatiivisia välineitä.

25 artikla

Yleissääntönä päätöksentekomenettelyssä on se, että lait ja puitelait hyväksytään noudattaen nyt EY:n perustamissopimuksen 251 artiklassa tarkoitettua yhteispäätösmenettelyä. Tässä on noudatettu työryhmä 9:n raportin ehdotusta, joka hyväksyttiin täysistunnossa.

¹ EHTY:n perustamissopimuksen 14 artiklan toinen kohta: "Päätökset ovat kaikilta osiltaan velvoittavia."

² EY:n perustamissopimuksen neljäs kohta: "Päätös velvoittaa kaikilta osiltaan niitä, joille se on osoitettu."

³ Neuvoston työjärjestyksen 7 artiklan toinen kohta: "Kun neuvosto käsittelee lainsäädäntöehdotuksia tai -aloitteita, se pidättyy antamasta muita kuin perussopimuksissa määrättyjä säädöksiä, kuten päätöslauselmia taikka muita kuin 9 artiklassa tarkoitettuja lausumia" (kyseisessä artiklassa tarkoitetaan säädöksiä annettaessa neuvoston pöytäkirjaan merkittäviä lausumia).

Tälle menettelylle annettavaa nimitystä ei ole ratkaistu työryhmässä eikä valmistelukunnan täysistunnossa. Työryhmän raportissa esitettiin, että sitä kutsuttaisiin "lainsäädäntömenettelyksi" mutta löytyi myös niitä, jotka halusivat säilyttää "yhteispäätösmenettelyn". Puheenjohtajisto esittää nimeksi ensin mainittua, koska kansalaisten on helpompi ymmärtää se ja jotta korostettaisiin sitä, että tämä menettely on yleissääntö lainsäädäntötoimien hyväksymisessä.

Työryhmän 9 raportissa suositellaan, että päätöksentekomenettelyt luettelaisiin ja niiden olennaiset osat kuvattaisiin perustuslaillisen sopimuksen ensimmäisessä osassa ja niiden yksityiskohtainen toiminta toisessa osassa. Näin ollen tässä artikkelissa kuvataan vain lyhyesti menettelyn olennaiset piirteet: komission aloite, parlamentin ja neuvoston yhteinen päätös, näiden kahden toimielimen tasaveroisuus ja avoimuus. Yksityiskohdat jätetään perussopimuksen toiseen osaan.

Työryhmän 10 päätelmien mukaisesti nykyiseen kolmanteen pilariin kuuluville asioille ehdotetaan erityisiä menettelysääntöjä. Ne koskevat aloiteoikeutta, jota voivat käyttää myös jäsenvaltiot 31 artikkelissa määriteltävin säännöin.

Työryhmä 9 suositteli, että neuvostossa olisi pääsääntönä määräenemmistöpäätös kaikissa tapauksissa, joihin lainsäädäntömenettelyä (entinen yhteispäätösmenettely) sovelletaan. Tämä sääntö on tuotava esille perustuslain toista osaa mukautettaessa. Neuvostossa ja parlamentissa vaadittavat enemmistöt, jotka lisäksi vaihtelevat lainsäädäntömenettelyn eri vaiheissa, kuuluvat menettelyn yksityiskohtiin.

Toisessa alakohdassa mainitaan poikkeuksista yleiseen sääntöön, jonka mukaan lainsäädäntömenettelyä edellyttävät säädökset hyväksytään yhteispäätösmenettelyssä. Nämä poikkeukset on kuvattava tarkasti perustuslain II osassa. Puheenjohtajisto aikoo antaa luettelon poikkeuksista valmistelukunnalle, jotta se voisi ottaa ne huomioon keskustellessaan näistä artiklaehdotuksista.

Vain päätöksen tekevä toimielin eli neuvosto mainitaan. Pohdittiin, pitäisikö mainita myös parlamentin mukanaolo (kuuleminen) sekä komission aloite. Puheenjohtajisto ei halunnut tehdä

näin, jotta korostettaisiin tämän menettelyn poikkeuksellisuutta ja jotta ei annettaisi sitä kuvaa, että on kysymys vaihtoehtoisesta menettelystä lainsäädäntömenettelyä edellyttävien säädösten antamiseksi. Säädökset annetaan tietenkin noudattaen II osaa erityisesti lainsäädäntöaloitteen ja lausuntojen osalta.

Huomattakoon myös, että työryhmän raportissa ehdotetaan, että 251 artiklaa yksinkertaistettaisiin ja siistittäisiin, jotta siinä tuotaisiin esiin parlamentin ja neuvoston tasavertainen asema.

Lopuksi tässä ei ole syytä harkita mitään muuta menettelyä kuin yhteispäätösmenettelyä. Kaikissa muissa tapauksissa (neuvosto tekee päätöksen yksimielisesti tai määräenemmistöllä yksin tai saatuaan parlamentin lausunnon tai puoltavan lausunnon) menettely osuu yksin kunkin toimielimen yleisten päätöksentekomenettelyjen kanssa tai tietyissä oikeusperustoissa määrättyjen äänestyssääntöjen kanssa.

26 artikla

Tähän artiklaan kuuluvat kaikki säädökset, jotka eivät edellytä lainsäädäntömenettelyä, erityisesti kun neuvosto ja komissio antavat niitä suoraan perussopimuksen nojalla (loppuosa).

Kun on kyse komission hyväksymistä säädöksistä, tämäntyyppisten säädösten luonne (edellyttää/ei edellytä lainsäädäntömenettelyä) ei aiheuta ongelmaa, koska komissio ei voi antaa lainsäädäntömenettelyä edellyttäviä säädöksiä. Mutta jos säädöksen antajana on neuvosto, on pohdittava, onko kyse

- lainsäädäntömenettelyä edellyttävästä säädöksestä, jota koskeva menettely poikkeaa yhteispäätösmenettelystä*
- vai muusta säädöksestä, jonka neuvosto antaa suoraan perussopimuksen nojalla.*

Kysymyksellä on merkitystä silloin kun nykyisessä perussopimuksessa määrätään, että on käytettävä jotain nimenomaista välinettä, kuten nykyistä asetusta tai direktiiviä. Jos on kyse lainsäädäntömenettelyä edellyttävästä säädöksestä, viittaukset on korvattava lailla ja puitelailailla, ja jos taas on kyse muusta säädöksestä, on käytettävä nimitystä asetus tai päätös. Käytännössä perussopimusten oikeusperustoissa ei usein määrätä jonkin tietyn välineen käyttämisestä ja jos niin tehdään, ne edellyttävät ilman muuta lainsäädäntömenettelyä. On joka tapauksessa selvää, että jos perustuslain nojalla suoraan annettavat säädökset luokiteltaisiin säädöksiksi, jotka eivät edellytä lainsäädäntömenettelyä, yhteispäätösmenettely ei tulisi kysymykseen.

Jos sitä vastoin on kyse määräyksistä, joissa ei määrätä tietystä välineestä, kysymyksellä ei ole merkitystä, koska menettely määräytyy kulloisenkin oikeusperustan mukaan. Joka tapauksessa sitten kun poikkeuksista lainsäädäntömenettelyyn on päätetty, ne oikeusperustat, joiden mukaan päätöksen tekee neuvosto, johtaisivat säädöksiin, jotka eivät edellytä lainsäädäntötoimia.

Euroopan keskuspankki antaa myös omiin tehtäviinsä liittyviä säädöksiä, jotka eivät edellytä lainsäädäntömenettelyä, niin kuin se tekee jo nyt 110 artiklan mukaisesti.¹

¹ 110 artiklan ensimmäinen kohta: "EKPJ:lle uskottujen tehtävien suorittamiseksi EKP tämän sopimuksen määräysten mukaisesti ja EKPJ:n perussäännössä määrätyn edellytyksin:

- antaa asetuksia, siinä laajuudessa kuin se on tarpeen EKPJ:n perussäännön 3.1 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa taikka 19.1, 22 tai 25.2 artiklassa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi, sekä tapauksissa, joista säädetään 107 artiklan 6 kohdassa tarkoitetuissa neuvoston säädöksissä;
- tekee päätökset, jotka ovat tarpeen EKPJ:lle tällä sopimuksella sekä EKPJ:n perussäännöllä uskottujen tehtävien suorittamiseksi;
- antaa suosituksia ja lausuntoja."

27 artikla

Tähän kohtaan on sisällytetty työryhmän 9 suositukset toimivallan siirron nojalla annettavista säädöksistä (actes délégués). Määritelmään sisältyvät seuraavat tekijät:

- Lainsäätäjä itse päättää (lailla tai puitelailla) tapauskohtaisesti, onko toimivallan siirto tarpeen.*
- Lainsäätäjä itse päättää tapauskohtaisesti toimivallan siirron soveltamisalan, tavoitteet ja sisällön.*
- Kyseisen asian olennaisista osista on aina säädettävä lainsäädäntömenettelyä edellyttävällä säädöksellä. Tätä ei voida missään tapauksessa tehdä toimivallan siirron nojalla annettavalla säädöksellä.*
- Lainsäätäjä määrittää valvontamenettelyt tapauskohtaisesti 27 artiklassa vahvistetun tyhjentävän luettelon perusteella.*

28 artikla

Ensimmäisessä virkkeessä ilmaistaan selkeästi periaate, jonka mukaan toimivalta panna täytäntöön unionin säädökset kuuluu jäsenvaltioille. Toisessa virkkeessä on poikkeus tähän sääntöön: unionin toimielimet panevat säädöksen täytäntöön, jos yhdenmukaiset täytäntöönpanoedellytykset ovat tarpeen. Siihen on otettu pohjaksi EY:n perustamissopimuksen 202 artiklan kolmannen luetelmakohdan¹ olennainen sisältö ja selkiytetty sitä.

28 artiklassa säilytetään ennallaan tilanne täytäntöönpanosäädösten hyväksymisen osalta. Yleensä ne antaa komissio ja poikkeuksellisesti neuvosto. Lisäksi YUTP:n osalta viitataan tätä koskevaan artiklaan.

¹ *EY:n perustamissopimuksen 202 artiklan kolmas luetelmakohta: "hyväksymissään säädöksissä siirtää komissiolle toimivallan antamiensa sääntöjen täytäntöönpanoon. Neuvosto voi asettaa ehtoja tämän toimivallan käytölle. Se voi lisäksi erityistapauksissa pidättää itselleen oikeuden käyttää välitöntä täytäntöönpanotoimivaltaa. Edellä tarkoitettujen ehtojen on oltava niiden periaatteiden ja sääntöjen mukaisia, jotka neuvosto vahvistaa ennalta yksimielisesti komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin lausunnon."*

Täytäntöönpanosäädösten valvontamenettelyjen (komiteamenettelyn) osalta ehdotetussa tekstissä otetaan lähtökohdaksi 202 artikla. Päätöksentekomenettelyksi ehdotetaan yhteispäätösmenettelyä. Muistettakoon, että nykyisin vaaditaan neuvoston yksimielisyyttä ja parlamentin lausuntoa. Vaikka päätöksentekomenettelystä on keskusteltu työryhmässä 9, siitä ei ole tehty suosituksia.

Työryhmä totesi kuitenkin, että jos toimivallan siirron nojalla annetun säädöksen käsite omaksutaan, olisi täytäntöönpanosäädösten valvontamenettelyjä kevennettävä. Olisi erityisesti poistettava neuvoston mahdollisuus ottaa lainsäädäntövalta takaisin sääntelykomiteamenettelyn yhteydessä.

Toimivallan siirron nojalla annettujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten välinen ero

Työryhmä 9 suositteli, että uutena säädösluokkana otettaisiin käyttöön toimivallan siirron nojalla annetut säädökset, jotta vastattaisiin usein esitettyyn kritiikkiin yhteisön lainsäädännön liiallisesta yksityiskohtaisuudesta ja menettelyjen jähmeydestä ja hitaudesta. Työryhmän 9 raportin mukaan "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 ehdotti "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".

Joidenkin mielestä ongelma voitaisiin ratkaista yksinkertaisemmin antamalla lainsäätäjinä toimiville Euroopan parlamentille ja neuvostolle takaisinotto-oikeus täytäntöönpanosäädösten suhteen (EY:n perustamissopimuksen 202 artikla). Työryhmän päätelmissä ei kannateta tätä vaihtoehtoa seuraavista syistä:

- Täytäntöönpanosäädökset kuuluvat periaatteessa jäsenvaltioiden toimivaltaan ja niitä antaa vain poikkeuksellisesti komissio (tai joissakin tapauksissa neuvosto).*
- Samasta syystä komission antamia täytäntöönpanosäädöksiä valvovat jäsenvaltioiden edustajista muodostuvat komiteat.*
- Näin ollen täytäntöönpanosäädökset eivät kuulu lainsäätäjän vastuualueeseen.*

Näin ollen työryhmä suositteli, että otettaisiin käyttöön uusi säädösluokka (joka on muuten olemassa eri säännöin monissa jäsenvaltioiden perustuslaeissa) tämän ongelman ratkaisemiseksi.

32 artikla

On hyödyllistä palauttaa mieleen suhteellisuusperiaate tässä yhteydessä, koska väline pitäisi valita sitä soveltaen. On annettava selkeä vastaus siihen, miten päätetään siitä, miten intensiivistä unionin toiminnan tulee olla.

Artiklan 2 kohta vastaa nykyisen EY:n perustamissopimuksen 253 artiklaa.¹

¹ 253 artikla: "Asetukset ja direktiivit, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat yhdessä taikka jotka neuvosto tai komissio antaa, samoin kuin päätökset, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät yhdessä taikka jotka neuvosto tai komissio tekee, perustellaan, ja niissä viitataan niihin ehdotuksiin ja lausuntoihin, jotka tämän sopimuksen mukaan on hankittava."

33 artikla

Tämä artiklan teksti vastaa nykyisen 254 artiklan tekstiä edellisten artiklaehdotusten mukaisesti tarkistettuna. Vaikka alustavassa ehdotuksessa perustuslaiksi ei olekaan tällaista artiklaa, on se sisällytettävä siihen, koska lakien voimaantuloa koskevat edellytykset (niiden vahvistaminen ja julkaiseminen) ovat perustavaa laatua olevia asioita oikeusvarmuuden kannalta.
