

Valtioneuvoston EU-sihteeristö

E-KIRJELMÄ

VNEUS2002-00716

VNEUS Helander Petri

20.12.2002

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Konventin työryhmien X (oikeus- ja sisäasiat) ja IX (yksinkertaistaminen) EU-ministerivaliokunnassa 20.12.2002 hyväksytyt raportit

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti EU-ministerivaliokunnassa 20.12.2002 hyväksytyt konventin työryhmien X (oikeus- ja sisäasiat) ja IX (yksinkertaistaminen) loppuraportit.

EU-asioiden valtiosihteeri

Alec Aalto

LIITTEET

2 liitettä

KONVENTIN VAPAUTTA, TURVALLISUUTTA JA OIKEUTTA KÄSITELLEEN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

1. Yleistä

Työryhmän tehtävänä oli mandaatin (CONV 258/02) mukaan selvittää oikeus- ja sisäasioiden kehittämistarpeita niin Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen IV osastossa (viisumi-turvapaikka- ja maahanmuutto sekä muut henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät kysymykset) kuin unionisopimuksen VI osastossa (poliisi- ja rikosoikeudellinen yhteistyö). Konventin täysistunnon alustavassa lähetekeskustelussa nousivat keskeisimmiksi tavoitteiksi pilarijaon poistaminen, poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön yhteisöllistäminen, määräenemmistöpäätöksenteon lisääminen, lainsäädäntövälineiden yhdenmukaistaminen, demokratiavajeen vähentäminen, tuomioistuinvalvonnan laajentaminen sekä ulkoisen toimivallan yhdenmukaistaminen. Poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön osalta korostettiin alaan liittyvää sensitiivisyyttä, ja jäsenvaltioiden tarvetta turvata itselleen vahva asema pakkovalan käyttöön liittyvissä kysymyksissä.

Työryhmän esitykset ovat pääosin melko yksimielisiä. Suurimmiksi erimielisyyksien aiheiksi muodostuivat kysymykset siitä, miten yhteisön toimivalta materiaalisen rikosoikeuden alalla määritellään ja kuinka laajalti siinä voidaan siirtyä määräenemmistöpäätöksentekoon, sekä toisaalta operationaalisen toiminnan kehittäminen.

2. Loppuraportin keskeiset suositukset konventille

Loppuraportti on jaettu kolmeen osaan, jotka käsittelevät lainsäädäntömenettelyä, operationaalista toimintaa ja horisontaalisia kysymyksiä. Raportissa painotetaan käsittelemään laajalti nykyisen III pilarin yhteisöllistämistä, ja siihen liittyen poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön oikeusperustojen selkeämpää määrittelyä sekä lainsäädäntövälineiden ja -menetelmien uudistamista. Vastavuoroisen tunnustamisen periaate esitetään kirjattavaksi sopimukseen oikeudellisen yhteistyön kulmakiveksi. Raportista ilmenee selkeästi myös toive alan operationaalisen toiminnan kehittämiseen tai ainakin sen mahdollistamiseen tulevaisuudessa.

Työryhmä esittää yksimielisesti pilarirakenteen poistamista sekä lainsäädäntötoimintaa ja operationaalista toimintaa koskevien määräysten erottamista toisistaan. Nyt kahden pilarin alla olevat oikeus- ja sisäasiat esitetään siirrettäväksi yhtenäisen sopimusrakenteen alaisuuteen otsikon "*Eurooppalainen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue*" alle.

Lainsäädäntömenettely

Yhteisösopimuksen osalta työryhmä katsoo, että Tampereen päätelmien voimaansaattaminen edellyttää yleisempää oikeusperustaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikalle sekä ulkorajavalvonnalle. Poliittisten päätösten hitaan voimaansaattamisen vuoksi työryhmä on päätenyt suosittamaan määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymistä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan osalta ilman Nizzassa sovittuja erityisehtoja. Suomen kanta työlupien osalta sovellettavaan päätöksentekomenettelyyn muodostetaan konventin sosiaalista Eurooppaa käsittelevän työn yhteydessä, koska työluvista on säädetty yhteisön perustamissopimuksen sosiaalisten määräysten

yhteydessä 137 artiklassa. Työryhmä korostaa myös jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta ja vastuunjakamista turvapaikkapolitiikassa.

Siviilioikeuden osalta oltiin pääosin tyytyväisiä nykyiseen oikeusperustaan, sillä lisäyksellä, että työryhmä esittää määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymistä myös perheoikeudessa lasten huoltoon liittyvissä kysymyksissä.

Raportti suosittaa nykyisten III pilarin instrumenttien poistamista ja niiden korvaamista yhteisöinstrumenteilla, asetuksilla, direktiiveillä ja päätöksillä (tai niiden seuraajilla), kuitenkin niin, että materiaalsen rikosoikeuden puolella olisi mahdollista hyväksyä vain direktiivejä. Tämä mahdollistaa kansallisten oikeusjärjestelmien ominaispiirteiden huomioimisen tunnustaen kansallisen lainsäädännön pysyvän aseman materiaalsessa rikosoikeudessa. Yleissopimuksia ei tulevaisuudessa enää olisi, ja nykyiset III pilarin alaisuudessa hyväksytyt yleissopimukset muutettaisiin asetuksiksi tai direktiiveiksi. Jaettu aloiteoikeus esitetään säilytettäväksi komissiolla ja jäsenvaltioilla siten, että vähintään ¼ jäsenvaltioista asettuu tukemaan aloitetta.

Raportti esittää oikeusperustan jakamista poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön osalta kolmeen osaan. Erilliset oikeusperustat koskisivat 1) materiaalsen rikosoikeuden (tunnusmerkitöt ja seuraamukset) lähentämistä, 2) rikosprosessuaalisten sääntöjen lähentämistä sekä 3) poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyöhön liittyviä sääntöjä (kuten keskinäinen oikeusapu ja rikoksenteijän luovuttaminen). Lisäksi raportti suosittaa, että kiireellisiä toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi perustamissopimuksen nykyisen 308 artiklan nojalla.

Uusi oikeusperusta mahdollistaisi vähimmäissääntöjen hyväksymisen rikostunnusmerkitöiden ja seuraamusten osalta, kun kyse on vakavista ja rajat ylittävistä rikoksista tai rikoksista, jotka kohdistuvat ns. yhteisiin eurooppalaisiin etuihin, joiden osalta on olemassa unionin yhteinen politiikka. Toimivallan määrittelemiseksi vakavien ja rajat ylittävien rikosten osalta voitaisiin perussopimukseen sisällyttää luettelo, jota neuvosto voisi tarvittaessa muuttaa yksimielisellä päätöksellä saatuaan Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon. Joustavuus mahdollistaisi asianmukaisen reagoinnin rikollisuuden muuttuviin muotoihin. Raportin mukaan rikosoikeuden lähentämisen tulisi aina olla osa myös sitä keinovalikoimaa, jolla yhteisön politiikkoja ajetaan eteenpäin, jos muut kuin rikosoikeudelliset keinot eivät ole riittäviä. Esimerkkeinä on mainittu yhteisöpetokset ja euron väärentäminen. Kolmanneksi kategoriaksi harkittiin tilannetta, jossa lähentämistä tarvitaan keskinäisen luottamuksen lisäämiseksi tuomioiden vastavuoroisessa tunnustamisessa ja unionin instrumenttien tehokkaassa täytäntöönpanossa. Työryhmä oli kuitenkin asiasta erimielinen ja raporttiin ei sisällytetty suositusta uudesta oikeusperustasta.

Rikosprosessin osalta ehdotetaan tiettyjen yhteisten sääntöjen hyväksymistä, jos tällaiset säännöt liittyvät menettelyihin, joilla on kansainvälisiä seuraamuksia, ja joita tarvitaan vastavuoroisen tunnustamisen tueksi, tai unionin poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä varten luotujen instrumenttien tehokkuuden takaamisessa. Esimerkkinä mainitaan todisteiden hyödynnettävyyttä koskevat vähimmäissäännöt.

Poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyö nähdään raportissa erillisenä kysymyksenä suhteessa materiaalsen rikosoikeuteen ja rikosprosessioikeuteen. Tältä osin oikeusperustaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös kaikkien oikeudellisten päätösten vastavuoroista tunnustamista, jolloin toimivalta ei rajoittuisi vain siihen rikollisuuteen, jossa unionilla on toimivalta materiaalsen rikosoikeuden puolella. Uutta oikeusperustaa esitetään niin ikään tukitoimenpiteille (*supporting measures*) rikostentorjunnassa.

Työryhmä oli yksimielinen siitä, että määränemmistöpäätöksentekoon ja yhteispäätösmenettelyyn tulee siirtyä pääsääntöisesti myös nykyisen III pilarin alaisissa kysymyksissä. Eniten keskustelua herätti materiaallinen rikosoikeus, jonka osalta monet työryhmän jäsenet kannattivat yksimielisyyden säilyttämistä, ainakin osittain.

Enemmistön kantana raportti suosittelee määränemmistöpäätöksentekoon siirtymistä hyväksyttäessä

- rikosten tunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevia vähimmäissääntöjä vakavissa, rajat ylittävissä rikoksissa (listalla olevat rikokset)
- rikosten tunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevia vähimmäissääntöjä teoissa, jotka kohdistuvat jotakin unionin yhteistä politiikkaa vastaan, jos kyseinen politiikka kuuluu määränemmistöllä päätettäviin asioihin
- vähimmäisstandardeja yksilön oikeuksien suojelemiseksi rikosprosessissa liittyen vastavuoroiseen tunnustamiseen,
- yhteisiä sääntöjä rikosprosessissa mm. todistusten hyödynnettävyyden osalta,
- pääosin poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyöhön sekä
- rikosten torjuntaan liittyviä sääntöjä.

Yksimielisyys esitetään säilytettäväksi edelleen rikosoikeudellisessa yhteistyössä muilta osin . Tällaisia kysymyksiä ovat sellaisten uusien unionin elimien perustaminen, joilla olisi operatiivisia valtuuksia, materiaallisen rikosoikeuden lähentäminen muutoin kuin perussopimukseen sisällytetyn listan osalta, sekä kansallisen poliisin toimivaltuudet, yhteisten tutkintaryhmien ja lainvalvontaviranomaisten toisessa jäsenvaltiossa tapahtuva toiminta.

Operationaalinen toiminta

Työryhmän keskustelu operationaalisesta toiminnasta oli selkeämmin jakautunutta kuin lainsäädäntötoiminnan kehittäminen. Osa jäsenistöstä katsoi, että alan heikon edistymisen syynä on ollut juuri operationaalisesta toiminnan puute ja kehittämiseen tulisi panostaa. Tällä perusteella raportissa suositetaan nykyisen artikla 36 komitean kehittämistä operationaaliseksi koordinoijaksi neuvoston toiminnan osalta. Puheenjohtaja esitti myös korkean edustajan perustamista OSA-sektorille, mutta vastaus siihen oli yksiselitteisen kielteinen.

Työryhmän esittämä muutos operationaalisesta toiminnasta osalta tarkoittaisi käytännössä sitä, että tulevaisuudessa neuvoston piirissä tehtäisiin myös esim. konkreettisia poliisioperaatioita, joita koordinoitaisiin neuvostosta. Nyt operationaalinen toiminta tapahtuu lähinnä jäsenvaltioiden välisenä yhteistyönä. Europolilla on ollut näissä operaatioissa avustava rooli.

Ulkorajayhteistyötä halutaan kehittää edelleen Sevillan päätösten ja komission esitysten pohjalta kuitenkin heikentämättä kansallisten rajaviranomaisten asemaa. Europolin ja Eurojustin kehittämiseksi työryhmä esittää sopimukseen yleisempää oikeusperustaa. Europol -yleissopimus tulisi työryhmän esitysten mukaisesti muuttamaan asetukseksi. Kannat eurooppalaisen syyttäväviraston perustamisesta olivat hyvin ristiriitaisia. Työryhmä päätyi kuitenkin esittämään oikeusperustaa, joka mahdollistaa myöhemmässä vaiheessa viraston perustamisen neuvoston yksimielisellä päätöksellä ja Euroopan parlamentin hyväksyessä päätöksen.

Horisontaalit kysymykset

Yleisesti sektorin toiminnan tehostamiseksi edellytetään tehokkaampaa päätösten täytäntöönpanoa ja jatkuvaa valvontaa. Kansallisten parlamenttien ennakkoarvointijärjestelmän käyttöönottoa ja tiiviimpää yhteistyötä esitetään myös OSA-kysymyksissä.

Työryhmän kannoissa liittyen sektorin ulkosuhdetoimintaan oli erimielisyyttä. Kannatettiin yhtenäisempää edustautumista, mutta osa jäsenistä halusi säilyttää jatkossakin jäsenvaltioilla oikeuden tehdä kahden- tai monenvälisiä sopimuksia, erityisesti niissä tilanteissa, joissa on kyse pääosin jaettuun toimivaltaan kuuluvista sopimuksista. Raportissa esitetään myös rajoitusten poistamista yhteisöjen tuomioistuimen oikeudellisesta valvonnasta, paitsi kun kyse on jäsenvaltion yleisen järjestyksen ylläpitämisestä tai sisäisen turvallisuuden suojaamisesta.

3. Suomen kannalta merkittävät ja ongelmalliset kysymykset

Loppuraportti vastaa pitkälti Suomen näkemyksiä pilarijaon poistamisesta, välineiden ja menetelmien yksinkertaistamisesta, jäsenvaltioiden aloiteoikeudesta sekä määräenemmistöpäätöksenteon ja yhteispäätösmenettelyn lisäämisestä myös oikeus- ja sisäasioissa. Erityisesti maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan osalta Suomi tukee määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymisestä ilman Nizzassa päätettyjä erityisehtoja. Vastavuoroisen tunnustamisen tulee jatkossakin olla oikeudellisen yhteistyön kulmakivi. Nykyisiin yhteisöinstrumentteihin siirryttäessä tulee materiaalsen rikosoikeuden puolella pitäytyä ainoastaan direktiiveissä.

Suomi pitää työryhmän esittämiä muotoiluja oikeusperustasta ja määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymisestä materiaalsen rikosoikeuden alalla osaksi tulkinnanvaraisina ja ongelmallisina. Unionin toimivalta materiaalsen rikosoikeuden puolella tulisi olla selkeästi ja yksiselitteisesti rajattu ja sen edellytyksenä pitäisi olla aina rikosten vakavuus ja rajat ylittävyys. Tällaiset rikokset tulisi määritellä tyhjentävästi perussopimukseen sisällytettävässä luettelossa.

Työryhmän ehdotus erillisen oikeusperustan luomisesta ns. yhteisiin unionin etuihin kohdistuville rikoksille antaisi unionille toimivallan kriminalisoida ja määrätä näiden rikosten seuraamukset kaikilla aloilla, joilla yhteisöllä ylipäätään on toimivaltaa, vaikka teot eivät olisi vakavia tai niillä ei olisi lainkaan vaikutuksia tekovaltion rajojen ulkopuolella. Suomi ei kannata toimivallan muotoilua raportissa esitetyllä tavalla, vaan nämäkin rikokset tulisi kirjata perussopimukseen sisällytettävään luetteloon.

Suomi on valmis harkitsemaan, voitaisiinko määräenemmistöpäätöksenteko ja yhteispäätösmenettely hyväksyä materiaalsen rikosoikeuden alan yhteistyössä (ml. rangaistusasteikot), jos perussopimuksessa kyetään tyhjentävästi luettelemaan unionin toimivallan piiriin kuuluvat rikokset ja listan mahdollisesta muuttamisesta päätettäisiin yksimielisesti. Koska kaavailtu toimivalta niin sanottuihin unionin etuihin kohdistuvien rikosten osalta on liian tulkinnanvarainen, Suomi ei voi myöskään kannattaa määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymistä tältä osin. Lisäksi työryhmän esitystä uusien unionin elimien perustamisen, sekä kansallisten poliisin toimivaltuuksien, yhteisten tutkintaryhmien ja täytäntöönpanoviranomaisten toisessa jäsenvaltiossa tapahtuvan toiminnan kuulumisesta edelleen yksimielisyyden piiriin voidaan tukea.

Suomi suhtautuu hyvin varauksellisesti työryhmän operationaaliseen toimintaan liittyviin ehdotuksiin. Lähtökohtana pitäisi olla, että operationaalista yhteistyötä harjoitetaan jäsenvaltioiden kesken muualla kuin neuvoston piirissä. Yleisempää oikeusperustaa Europolin ja Eurojustin toiminnan kehittämiseksi tulee tarkastella

huolella yksityiskohtaisempien esitysten valmistuttua. Eurooppalaisen syyttäjävirston perustamisen tueksi ei ole esitetty riittäviä perusteita.

Suomi katsoo, että jäsenvaltioiden kannalta ei ole hyvä asia, että yhteisen sopimusrakenteen seurauksena jäsenvaltioiden toimivalta neuvotella rikosoikeuteen liittyviä kansainvälisiä sopimuksia vähenisi. Näin ollen olisi huolehdittava nimenomaisin säännöksiin siitä, että jäsenvaltioiden toimivalta neuvotella ja sopia kahden- ja monenvälisiä kansainvälisiä sopimuksia alalla ei kapenisi.

Suomi yhtyy työryhmän näkemykseen yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltuuksiin liittyvien rajoitusten pääasiallisesta poistamisesta.

KONVENTIN YKSINKERTAISTAMISTYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

1. Loppuraportin keskeinen sisältö

Työryhmä on asiakirjaan CONV 206/02 nojalla pohtinut kokouksissaan EU:n käytettävissä olevia instrumentteja ja niiden nimityksiä, instrumenttien välistä hierarkiaa, päätöksentekomenettelyjä sekä lainsäädännön laatua. Konkreettiset menettelyjen yksinkertaistamiset ovat kuitenkin olleet joko vähäisiä tai niitä ei ole tehty lainkaan. Työryhmä on arvioinut myös budjettiprosessin ja budjettivallan käyttöä koskevien järjestelyiden kehittämismahdollisuuksia. Työryhmässä on ollut hyvin vahvasti esillä toimielinten väliset valtasuhteet ja demokratian parempi toteutuminen unionissa, mikä näkyy konkreettisesti myös loppuraportin luonnoksen suosituksista. Demokratian on katsottu toteutuvan paremmin parlamentin asemaa vahvistamalla ja neuvoston toimivaltaa supistamalla. Parlamentin aseman vahvistamista koskevia pyrkimyksiä selittää ainakin osittain se, että työryhmä koostui suurelta osin parlamentin jäsenistä. Keskustelua on käyty myös avoimen koordinaation osalta. Loppuraporttiin sisältyvät suositukset ovat vahvasti työryhmän puheenjohtajan näkemyksiin perustuvia. Työryhmä on ollut useiden asioiden osalta erimielinen, vaikka raportin johdanto-osassa raportin todetaan saaneen laajaa tukea. Lisäksi työryhmän viimeisen kokouksen jälkeen loppuraporttiin on tehty muutoksia, joista ei ole lainkaan käyty keskustelua työryhmässä.

1.1. Instrumentit

Instrumenttien määrän vähentäminen

Työryhmä suosittelee, että instrumenttien määrää vähennettäisiin nykyisestä. Sitovista instrumenteista säilytettäisiin edelleen asetus, direktiivi ja päätös. Asetuksen nimi muutettaisiin EU-laiksi ja direktiivin EU-kehyslaiksi. Päätöksen nimi ei muuttuisi. Ei-sitovista instrumenteista suositukset ja lausunnot säilyisivät perustamissopimuksen tasolla määriteltyinä instrumentteina. Asetus nimitystä suositellaan käytettävän ns. "actes délégués" osalta, mikäli työryhmän suosittelema lainsäädännön hierarkia hyväksyttäisiin. Näitä instrumentteja suositellaan käytettävän sekä nykyisen EY:n perustamissopimuksen että SEU:n VI:n osaston rikosasioiden osalta. SEU:n VI osaston puitepäätöksistä ja päätöksistä tulisi EU-kehyslakeja ja EU-lakeja. Työryhmä katsoo, ettei olisi estettä ottaa uuteen sopimukseen nykyisten SEU:n VI osaston asioiden osalta määräystä, jonka mukaan niitä koskevilla instrumenteilla ei olisi välitöntä oikeusvaikutusta. SEU:n VI osaston mukaisista yleissopimuksista tulisi työryhmän mukaan luopua ja käyttää niiden sijaan yllä mainittuja instrumentteja. SEU:n V osaston osalta työryhmä katsoo, että näissä asioissa on edelleen tarve säilyttää erityisiä instrumentteja, joita nimitettäisiin YUTP-päätöksiksi tai YUTP-täytäntöönpanopäätöksiksi. Kaikki edellä mainitut instrumentit olisivat perustamissopimuksessa määriteltyjä instrumentteja, mutta niiden lisäksi toimielimet voisivat käyttää muita välineitä kuten esimerkiksi julistuksia ja resoluutioita, joita ei olisi määritelty perustamissopimuksessa.

1.2. Lainsäädäntömenettely

Unionin lainsäädännön hierarkia

Raportin mukaan yhteisön tasolla on vaikea tehdä kristallinkirkasta jakoa lainsäädännön alaan ja täytäntöönpanoon kuuluvien asioiden välillä, mutta jakoa on mahdollista selventää nykyisestä. Konkreettisenä toimenpiteenä ehdotetaan, että yhteisön lainsäädännön hierarkiaa selvennettäisiin. Lisäksi pidetään tärkeänä, että yksityiskohtaisen sääntelyn antaminen voidaan haluttaessa siirtää pois lainsäädäntömenettelystä.

Yhteisön lainsäädännön hierarkian selventämiseksi raportissa suositetaan, että luotaisiin nykyisen lainsäädännön ja täytäntöönpanon välille uusi *kategoria* ”*actes délégués/subordonnés*”, jolloin hierarkiasta tulisi kolmiportainen. Tähän uuteen kategoriaan kuuluvat säädökset edellyttäisivät aina delegointia perussäädöksessä ja lainsäätäjälle annettaisiin jonkinlainen ”call back” -oikeus eli mahdollisuus ottaa asia itselleen. Raportissa on lueteltu esimerkinomaisesti seuraavat kolme vaihtoehtoa, joiden sisältöinen call back -oikeus voisi olla: 1) mahdollisuus ottaa lainsäätäjälle takaisin valta säätää asiasta, mikäli delegoitu valta on ylitetty tai on kyse poliittisesti erityisen sensitiivisestä asiasta tai asialla on erityisiä budjettivaikutuksia 2) säännökset tulisivat voimaan, mikäli lainsäätäjä ei olisi tietyssä ajanjaksona ilmaissut vastustavansa niitä 3) delegoidun säädöksen määräykset olisivat voimassa tietyn määräajan, jonka jälkeen lainsäätäjän tulisi uusia delegointi. Uuteen kategoriaan *actes délégués* kuuluisi yksityiskohtainen/tekniinen sääntely, jonka on nykyisessä käytännössä usein katsottu olevan täytäntöönpanoa ja josta on usein päätetty täytäntöönpanomenettelyssä. Sekä ”*actes délégués*” että täytäntöönpanon osalta valtuutus tulisi tehdä itse perussäädöksessä ja toimivalta niiden osalta olisi pääsääntöisesti komissiolla ja vain poikkeuksellisissa tilanteissa neuvostolla. Lainsäädäntöön kuuluvat säädökset annettaisiin suoraan perustamissopimuksen nojalla ja niihin sisältyisivät oleelliset määräykset kyseisellä alalla. Lainsäätäjä päättäisi perussäädöstä antaessaan tapauskohtaisesti, onko delegoitavaa asiaa pidettävä *actes délégués* ryhmään kuuluvana vai täytäntöönpanona. Mikäli uusi kategoria otettaisiin käyttöön, tulisi raportin mukaan lisäksi selvittää, voitaisiinko komitologiamenettelyjä yksinkertaistaa (mm. muuttaa tai poistaa sääntelymenettely).

Menettelyjen yksinkertaistaminen

Työryhmä on suosittanut yhteispäätösmenettelyn käyttöalan huomattavaa laajennusta. Yhteispäätösmenettelystä pitäisi tulla yleinen lainsäädäntömenettely, mutta edelleen olisi tarve säilyttää eräissä asioissa poikkeuksia. Raportissa suositetaan myös, että neuvostossa tulisi päättää kolmea asiaa lukuun ottamatta asiasta *määräenemmistöllä* aina silloin, kun asiasta päätetään yhteispäätösmenettelyssä, ja vastaavasti yhteispäätösmenettelyä tulisi käyttää aina, kun asiasta päätetään määräenemmistöllä.

Yhteispäätösmenettelyä suositetaan yksinkertaistettavan myös *sovittelukomitean* kokoonpanon osalta. Sovittelukomitean jäsenten lukumäärää on raportissa suositettu muutettavaksi. Neuvoston ja parlamentin tulisi raportin mukaan voida itse päättää jäsentensä lukumäärästä, mutta molempia jäseniä tulisi edelleen olla yhtä paljon.

Raportissa suositetaan myös yhteispäätösmenettelyä koskevan artiklan *sanamuodon selkeyttämistä* siten, että siitä kävisi selkeämmin ilmi parlamentin ja neuvoston yhdenvertaisuus lainsäätäjinä. Lisäksi työryhmässä on ehdotettu yhteispäätösmenettelyn nimen muuttamista lainsäädäntömenettelyksi. Ehdotus ei kuitenkaan saanut työryhmässä varauksetonta kannatusta.

Raportissa suositetaan *luopumista yhteistoimintamenettelystä*. Yhteistoimintamenettelyyn kuuluvien asioiden osalta suositetaan siirtymistä osin yhteispäätösmenettelyyn ja osin lausuntomenettelyyn.

Hyväksymismenettelyn osalta raportissa suositetaan siitä luopumista eräitä kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä asioita lukuun ottamatta. Siltä osin kuin hyväksymismenettelystä luovuttaisiin, suositetaan siirtymistä yhteispäätösmenettelyyn, jossa päätökset tehtäisiin määräenemmistöllä. Yhteispäätösmenettelyyn siirtymistä suositetaan mm. eräiden EKP:tä koskevien asioiden osalta.

Kaikkia menettelyjä koskevana suosituksena raportissa esitetään, että ehdotukset, joita ei olisi käsitelty tietyn ajan kuluessa, raukeaisivat. Lisäksi raportin mukaan tulisi vahvistaa parlamentin ja neuvoston mahdollisuuksia pyytää komissiota antamaan niille lainsäädäntöehdotuksia.

Lainsäädännön laadun parantaminen

Lainsäädännön laadun parantamisen osalta on kiinnitetty huomiota erityisesti eri intressitahojen konsultaatioon sekä vaikutusarviointien lisäämiseen ehdotuksiin.

1.3 Budjettimenettely

Raportissa suositetaan, että *budjettivallan käyttö* jaettaisiin jatkossakin Euroopan parlamentin ja neuvoston kesken. Neuvostolla olisi viime kädessä valta päättää unionin resursseista sekä monivuotisten rahoituskehysten ylärajoista ja parlamentilla olisi lopullinen päätösvalta unionin menoista. Monivuotiset rahoitusnäkymät tulisi sisällyttää perustamissopimukseen ja budjettivallan käyttäjän olisi noudatettava niitä vuotuisessa budjettiprosessissa. Neuvoston ratkaiseva asema päätettäessä unionin rahoitusjärjestelmästä olisi säilytettävä ja rahoitusjärjestelmälle olisi edelleenkin saatava jäsenvaltioiden hyväksyntä. Raportissa suositetaan lisäksi, että erottelusta pakollisiin ja ei-pakollisiin menoihin tulisi luopua.

Talousarviomenettelyä työryhmä ehdottaa yksinkertaistettavaksi siten, että sen päävaiheet olisivat: 1) komission alustava talousarvioehdotus, 2) parlamentin ensimmäinen käsittely, jossa parlamentti vahvistaisi talousarvioesityksen, 3) neuvoston ensimmäinen käsittely, jossa neuvosto hyväksyisi määräenemmistöllä muutoksia parlamentin talousarvioesitykseen sisältävän kannan ja tätä ennen mahdollisesti sovittelukokous parlamentin kanssa, 4) mahdollinen sovittelukokous parlamentin kanssa neuvoston kannan hyväksymien jälkeen, ja 5) parlamentin toinen käsittely. Jos parlamentti hyväksyy neuvoston ehdottamat muutokset, parlamentti antaisi talousarvion äänen enemmistöllä. Neuvoston tekemien muutosten muuttamiseksi ja hylkäämiseksi vaadittaisiin enemmistö parlamentin jäsenistä ja kolme viidesosaa parlamentissa annetuista äänistä.

Rahoitusnäkymistä päättämisen vaiheet olisivat työryhmän mukaan vuorostaan: 1) komission aloite 2) parlamentin puoltava lausunto, 3) neuvoston hyväksyntä. Rahoitusnäkymien keston tulisi vastata parlamentin ja neuvoston toimikausia. Niissä määritettäisiin varojen kokonaisylärajat ja vuosittaiset ylärajat otsakkeittain.

Työryhmän raportissa suositetaan lisäksi, että perussopimukseen otettaisiin määräykset lainsäädäntö- ja talousarviomenettelyn välisestä suhteesta. Unionin toimintaa varten otettujen määrärahojen toimeenpano edellyttäisi *oikeusperustaa* eli EU-lakina, EU-puitelakina tai asetuksena annettua säädöstä talousarviosta rahoitettavasta toiminnasta. Tältä osin työryhmä suositus perustuu EY:n tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Perustuslaillisessa sopimuksessa olisi

esitettävä keskeiset budjettiperiaatteet sekä vaatimus määrärahan toimeenpanon oikeusperustasta säätämisestä. Rahoitusnäkyminen antamiselle pitäisi ottaa oikeusperusta perussopimukseen ja siinä pitäisi säätää rahoitusnäkyminen sitovuudesta.

1.4 Avoin koordinaatio

Työryhmän raportissa esitetään, että *avoimen koordinaation* menetelmälle annettaisiin perustuslaillinen asema. Avoimella koordinaatiolla tarkoitetaan jäsenvaltioiden yhteistoimintaa aloilla, joilla unionilla ei ole toimivaltaa. Työryhmä korostaa, että avointa koordinaatiota ei tulisi sekoittaa unionin koordinoitavien toimivaltaan esimerkiksi talous- ja työllisyyspolitiikan alalla.

2. Suomen kannalta merkittävät kysymykset

2.1. Lainsäädäntömenettely

Suomi on pitänyt yksinkertaistamistyöryhmän osalta tärkeänä selkeää jaottelua *lainsäädännön alaan ja täytäntöönpanoon* kuuluvien asioiden välillä. Ehdotukset eivät ole menneet toivotulla tavalla läpi. Ehdotus uudeksi *lainsäädännön hierarkiaksi* ei näyttäisi selkiyttävän nykyistä tilannetta *lainsäädännön alaan ja täytäntöönpanoon* kuuluvien asioiden välille. Raportin suosittamaan uuteen *lainsäädännön hierarkian* kategoriaan *actes délégués* tulitaisiin sisällyttämään se harmaa alue, jonka osalta on nykyisin eniten epäselvyyttä siitä, onko kyse *lainsäädännöstä* vai *täytäntöönpanosta*. Perussäädöksessä komissiolle delegoitavien asioiden osalta jouduttaisiin aina miettimään, onko delegoitava asia *lainsäädäntöä* eli ryhmään *”actes délégués”* kuuluva vai onko se *täytäntöönpanoa*.

Suomi on sinänsä suhtautunut myönteisesti teknisten kysymysten nykyistä laajempaan delegointiin *lainsäädäntötasoa* alemmalle *säädöstasolle* ja pitää tärkeänä, että asian pohdintaa jatketaan. Työryhmän raportissa suositeltua uutta kolmiportaista hierarkiaa on kuitenkin pidetty epäselvänä ja suhtauduttu varauksellisesti erityisesti suosituksen uuden kategorian *”actes délégués”* luomiseen. Työryhmän suositus jättää täysin avoimeksi menettelyn, jossa komissio antaisi *actes délégués* säädöksiä. Uuden hierarkian tarkoituksena kuitenkin näyttäisi olevan kategoriaan kuuluvien – eli myös *lainsäädännön alaan* kuuluvien – asioiden delegoiminen komissiolle siten, ettei neuvosto osallistuisi säädöksen antamiseen lainkaan, mikäli neuvosto ei päättäisi käyttää *”call back”* -oikeutta. Vaikka *lainsäätäjälle* annettaisiin jonkinlainen *”call back”* mahdollisuus, tarkoittaisi ehdotus selkeää *lainsäädäntötoimivallan* siirtoa komissiolle. Ehdotus edellyttäisi perustamissopimuksen muutosta siltä osin kuin komission toimivalta tulisi laajentumaan nykyisestä ja komissiolle annettaisiin toimivalta *lainsäädännön alaan* kuuluvien säädösten antamiseen. Pääsäännön mukaan komissio siis antaisi *actes délégués* säädökset ja neuvosto ei lainkaan puuttuisi niiden sisältöön eli neuvoston rooli olisi niiden sisällön osalta vähäisempi, kuin mitä se on nykyisin *täytäntöönpanoasioissa* komitologiamenettelyssä. *”Call back”* -oikeuden osalta on lisäksi epäselvää, voisiko neuvosto yksin päättää sen käyttämisestä vai tulisiko se tehdä parlamentin myötävaikutuksella. Näin pitkälle menevää neuvoston roolin kaventamista ei pidetä Suomessa kannatettavana eikä edes realistisena vaihtoehtona.

Työryhmä on suosittanut *yhteispäätösmenettelyn* käyttöalan huomattavaa laajennusta, mihin Suomessa on suhtauduttu periaatteessa myönteisesti. Eräät asiakokonaisuudet, mm. yhteinen maatalous- ja kalastuspolitiikka, kuitenkin soveltuvat luonteensa puolesta (mm. asioiden kiireellisyys) huonosti yhteispäätösmenettelyssä ratkaistaviksi. Lisäksi eräitä jäsenvaltioille herkkiä asioita ei haluta yhteispäätösmenettelyssä ratkaistaviksi. *Sovittelukomitean* jäsenten lukumäärää

koskeviin ehdotuksiin on myös suhtauduttu varauksellisesti, koska ehdotuksen taustalla on ajatus siitä, että kaikilla jäsenvaltioilla ei olisi enää omaa edustajaa sovittelukomiteassa, mikä vähentäisi yksittäisten jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksia. Lisäksi jäsenten lukumäärästä ei olisi enää säännöstä perustamissopimuksen tasolla, vaan siitä voitaisiin päättää neuvoston päätöksellä esimerkiksi neuvoston työjärjestyksessä. Suomessa on pidetty tärkeänä, että jokaisella jäsenvaltiolla on halutessaan mahdollisuus olla läsnä sovittelukomitean kokouksissa.

Raportin suosittama *yhteistoimintamenettely*stä luopuminen on sinänsä kannatettavaa, mutta Suomi ei ole pitänyt kannatettavana yhteispäätösmenettelyn käyttöönottoa niissä talous- ja rahaliittoa koskevissa asioissa, joiden osalta työryhmä on sitä suosittanut. Eurokolikoiden yhdenmukaistamiseen tarpeellisten toimenpiteiden antamista koskevan artiklan 106(2) osalta sitä ei pidetä järkevänä kyseessä olevien säännösten teknisyyden vuoksi. Monenvälistä valvontamenettelyä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistamista koskevan artiklan 99(5) osalta yhteispäätösmenettely ei vuorostaan ole sovelias siksi, että Euroopan parlamentin roolin vahvistaminen olisi ristiriidassa sen perusperiaatteen kanssa, jonka mukaan suuntaviivojen toimeenpano kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja koskettaa näiden kansallisia talouspolitiikoita. Monenkeskisessä valvontamenettelyssä tulisikin kasvattaa kansallisten parlamenttien roolia Euroopan parlamentin roolin sijasta. Edellä mainituin perustein näidenkin artikloiden osalta lausuntomenettely olisi täten tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto, mikäli yhteistoimintamenettelystä päätetään kokonaan luopua.

Hyväksymismenettelyn osalta siirtyminen yhteispäätösmenettelyyn eräiden EKP:tä koskevien asioiden osalta lisäisi komission vaikutusvaltaa EKP:n aseman kustannuksella, mistä syystä raportin suositukseen on Suomessa suhtauduttu varauksellisesti. Lisäksi ei ole nähty erityisen suurta hyötyä menettelyn käytön supistamisesta, koska hyväksymismenettelyä tultaisiin joka tapauksessa edelleenkin käyttämään joissain asioissa.

2.2. Budjettimenettely

Suomi pitää kannatettavana raportissa suositettua *monivuotisen kehysmenettelyn* ottamista sitovaksi osaksi talousarviomenettelyä, koska sillä voidaan turvata kestävä talous ja sen vaatima budjettikuri sekä edistää hyvää taloudenhoitoa ja tuloksellisuutta. Kehysmenettelyn vahvistamisen yhteydessä Suomi on valmis harkitsemaan myös luopumista *pakollisten ja ei-pakollisten menojen* välisestä erottelusta, edellyttäen että muutos ei vaikuttaisi toimielinten keskinäiseen tasapainoon. Menojen välisen erottelun poistamisen johdosta neuvoston asema heikkenisi, mikä edellyttäisi kompensointia siten, että neuvostolle annettaisiin lopullinen valta päättää otsakekohtaisesti rahoitusnäkymien ylärajoista. Pakollisten ja ei-pakollisten menojen välisestä erottelusta luopuminen ei saisi myöskään vaikuttaa toimielinten välisiin valtasuhteisiin lainsäädäntöä koskevien päätöksentekomenettelyjen osalta. Suomi pitää kannatettavana raportin suosittamaa *lainsäädäntömenettelyn ja talousarviomenettelyn välisen suhteen* selkeyttämistä. Nykyisen toimielinten välisen sopimuksen periaate, jonka mukaan lainsäädäntömenettelyssä voidaan hyväksyä menoja aiheuttavia sitoumuksia vain, jos niitä varten on varattu tarvittava rahoitus rahoitusnäkymissä ja ne otetaan tämän mukaisesti talousarvioon, tulisi sisällyttää uuteen perustamissopimukseen.

Suomi suhtautuu varauksellisesti raportin suosittamaan talousarvion käsittelyjärjestykseen, jonka mukaan *neuvoston ensimmäinen käsittely* olisi vasta parlamentin käsittelyn jälkeen, koska se heikentäisi neuvoston budjettivaltaa. Parlamentin ja neuvoston käsittelyjen tulisi olla samanaikaisia.

Suomi katsoo, että budjettiprosessia voitaisiin yksinkertaistaa työryhmän suosittamaa mallia pidemmälle menevillä toimilla edellyttäen, että vuotuinen budjetti laadittaisiin monivuotisia

rahoituskehyksiä noudattaen ja että budjettivallan käyttäjällä ei olisi oikeutta vahvistaa kehysten kanssa ristiriidassa olevaa budjettia. Komission laatima talousarvioesitys tulisi ensinnäkin käsitellä samanaikaisesti neuvostossa ja parlamentissa. Neuvoston käsittelyn lopuksi neuvosto vahvistaisi yhteisen kantansa. Mikäli parlamentti haluaisi tehdä muutoksia neuvoston yhteiseen kantaan, järjestettäisiin sovittelumenettely. Sovittelun tuloksena ne asiat, joista saavutetaan yksimielisyys, vahvistettaisiin lopullisesti. Avoimiksi jääneistä kysymyksistä edellytettäisiin komission perusteltua lausuntoa; komission kannattaessa neuvoston yhteistä kantaa, Euroopan parlamentti voisi hyväksyä muutosehdotuksensa ainoastaan 2/3 enemmistöllä, muutoin neuvoston kanta jäisi voimaan. Komission asettuessa parlamentin muutosehdotuksen taakse, muutoksen hyväksyntään riittäisi parlamentissa enemmistö annetuista äänistä.

Yksinkertaistamistyöryhmä ei ole lainkaan käsitellyt talousarvion toimeenpanon vastuuvapausprosessia yhtenä EU:n päätöksentekoprosessina. Sitä olisi myös jatkossa tarkasteltava avoimuuden, tulosvastuun ja tilivelvollisuuden toteuttamiseksi. Lähtökohtana tulisi olla se useissa kansallisissa valtiosäännöissä omaksuttu periaate, että unionin eri toimielinten toiminnasta ja taloudesta sekä varsinkin niiden varainkäytöstä ja taloudellisesta asemasta samoin kuin toiminnan ja talouden tuloksellisuudesta olisi annettava selkeällä ja kansalaisille ymmärrettävällä tavalla oikeat ja riittävät tiedot.

2.3. Avoin koordinaatio

Suomessa on sinänsä pidetty kannatettavana, että perustamissopimukseen otettaisiin määräykset avoimen koordinaation käytöstä. Suomi pitää positiivisena sitä, että työryhmä on pyrkinyt määrittelemään avoimen koordinaation menetelmää ja sen suhdetta unionin toimivaltaan. Työryhmän johtopäätökset ovat kuitenkin yhä hyvin yleisellä tasolla ja edellyttävät edelleen pohdintaa.

3. Hallituksen kannat

Hallitus suhtautuu sinänsä myönteisesti nykyistä laajempaan teknisten kysymysten delegointiin alemmalle säädöstasolle ja pitää tärkeänä, että asian pohdintaa jatketaan. Raportin suositama kolmiportainen hierarkia ja siihen sisältyvä uusi kategoria "actes délégués" ovat kuitenkin ehdotetussa muodossa epäselviä ja osin kyseenalaisiakin eikä niillä myöskään näytettäisi saavutettavan parannusta nykyiseen epäselvään tilanteeseen siitä, mikä kuuluu lainsäädännön alaan ja mikä täytäntöönpanoon, mistä syystä hallitus suhtautuu suositukseen varauksellisesti.

Hallitus suhtautuu epäilevästi työryhmän raportin ehdotukseen sovittelukomitean jäsenten lukumäärän muuttamiseen ja lukumäärästä päättämiseen neuvostossa ja parlamentissa. Hallitus pitää tärkeänä, että jokaisella jäsenvaltiolla on mahdollisuus olla läsnä sovittelukomiteassa.

Hallitus suhtautuu periaatteessa myönteisesti yhteispäätösmenettelyn käyttöalan laajentamiseen. Asiaa tulisi kuitenkin tarkastella tapauskohtaisesti. Hallitus pitää tärkeänä sitä, että eräät asiakokonaisuudet, jotka luonteensa puolesta soveltuvat huonosti yhteispäätösmenettelyssä ratkaistaviksi (mm. yhteinen maatalous- ja kalastuspolitiikka) tai ovat jäsenvaltioille herkkiä jätetään jatkossakin yhteispäätösmenettelyn ulkopuolelle. Hallitus suhtautuu myönteisesti myös yhteistoimintamenettelyn poistamiseen. Hallitus suhtautuu kuitenkin epäilevästi yhteispäätösmenettelyn käyttöönottoon niissä talous- ja

rahaliittoa koskeissa asioissa, joiden osalta työryhmä on sitä ehdottanut. Hallitus suhtautuu epäilevästi myös hyväksymismenettelyn käytön supistamiseen ja yhteispäätösmenettelyn käyttöön raportissa mainituissa asioissa.

Hallitus suhtautuu myönteisesti EU:n budjettiprosessin yksinkertaistamiseen ja selkeyttämiseen. Siinä on kuitenkin turvattava toimielinten välinen tasapaino siten, että jäsenvaltioiden oikeus päättää unionin rahoitusjärjestelmästä säilytetään ja neuvostolle turvataan sen nykyisiä toimivaltuuksia vastaava asema budjettivallan käyttäjänä.

Hallitus kannattaa monivuotisten kehysten eli rahoitusnäkymien ottamista osaksi unionin perussopimuksia ja niiden määrittelemistä vuotuista talousarviomenettelyä oikeudellisesti sitovaksi.

Hallitus kannattaa myös lainsäädäntö- ja budjettimenettelyn välisten suhteiden selkeää määrittämistä perussopimuksessa siten, että määrärahojen toimeenpanosta olisi säädettävä unionin lainsäädännössä ja lisäksi siten, että unionin lainsäädännössä voidaan sitoutua vain sellaisiin menoihin, joiden kattamista varten tarvittava rahoitus on osoitettu rahoitusnäkymissä ja jotka otetaan niiden mukaisesti talousarvioon.

Hallitus suhtautuu periaatteessa myönteisesti pakollisten ja muiden kuin pakollisten menojen erottelusta luopumiseen, mikäli se toteutetaan siten, että toimielinten välistä tasapainoa ei muuteta. Erottelusta luopuminen edellyttäisi, että siitä aiheutuva neuvoston budjettivallan heikentyminen kompensoitaisiin muulla tavoin, kuten antamalla neuvostolle valta päättää lopullisesti ja otsakekohtaisesti monivuotisista rahoitusnäkymistä. Erottelusta luopuminen ei saisi myöskään vaikuttaa toimielinten välisiin valtasuhteisiin lainsäädäntöä koskevien päätöksentekomenettelyjen osalta.

Hallitus suhtautuu varauksellisesti työryhmän ehdotukseen, jonka mukaan talousarviomenettelyä yksinkertaistettaisiin siten, että Euroopan parlamentti käsittelisi talousarvioesityksen ennen neuvostoa. Budjettiprosessissa neuvoston ja parlamentin ensimmäisten käsittelyiden tulisi olla samanaikaisia. Hallituksen mielestä prosessia olisi mahdollista myös yksinkertaistaa perusteellisemmin siirtymällä kummassakin toimielimessä yhteen käsittelyyn, minkä päätteeksi Euroopan parlamentti vahvistaisi lopullisen budjetin.

Hallitus korostaa, että budjettiprosessin yhteydessä on tärkeää kehittää myös tilivelvollisuutta ja tilinpäätös- ja vastuuvapausprosessia avoimuuden ja tulosvastuun sekä oikeiden ja riittävien tietojen selkeän raportoinnin pohjalta.

Hallitus suhtautuu positiivisesti siihen, että työryhmä on pyrkinyt määrittelemään avoimen koordinaation menetelmää ja sen suhdetta unionin toimivaltaan. Työryhmän johtopäätökset ovat kuitenkin yhä hyvin yleisellä tasolla ja edellyttävät edelleen pohdintaa.