

# OIKEUSTIEDE

## JURISPRUDENTIA

XXXVII

2004

---

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

*Toimitusneuvosto*

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Antti Jokela

Matti Ilmari Niemi

Pekka Timonen

*Toimittaja*

Leena Halila

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN 0355-8215

ISBN 951-855-238-X

ISBN 978-951-855-734-3 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

**Juhani Kortteinen**

**SÄÄDÖKSENANTOVALLAN  
SIIRTÄMINEN  
EUROOPAN UNIONISSA  
PERUSTUSLAKISOPIMUS-  
EHDOTUKSEN VALOSSA**



---

# Sisällys

1	JOHDANTO .....	223
2	TOIMIVALLAN SIIRTÄMINEN .....	226
2.1	Toimivallan siirtämisen perusongelma .....	226
2.2	Toimivallan siirto tehokkaan toimeenpanon edellytyksenä Euroopan unionissa .....	228
2.3	Neuvoston täytäntöönpanovallan siirtäminen komissiolle .....	236
3	KOMITOLOGIAN ROOLI TOIMIVALLAN SIIRTÄMISESSÄ ..	247
3.1	Komitologiamenettelyn nykytila .....	247
3.2	Komitologian käyttö rahoitus- palvelumarkkinoiden sääntelyssä .....	256
3.3	Komission pyrkimys itsenäiseen toimeenpanoon .....	258
3.4	Komission ensimmäinen ehdotus uudeksi komitologiapäätökseksi .....	259
3.5	Euroopan parlamentin kanta komitologian uudistamiseen .....	263
3.6	Komission toinen ehdotus uudeksi komitologiapäätökseksi ...	264
4	TOIMIVALLAN SIIRTÄMINEN EU:N KESKUSVIRASTOILLE .....	267
5	UUSI PERUSTUSLAKI .....	271
5.1	Laekenin julistuksen lähtökohdat .....	271
5.2	Komission suunnitelmat hallinnon uudistamiseksi .....	275
5.3	Uudet sääntelyinstrumentit: yhteissääntely ja itsesääntely .....	277
5.4	Valmistelukunnassa käyty keskustelu yksinkertaistamisesta ...	279
5.5	Valmistelukunnan ehdotus .....	290
5.6	Uuden perustuslakiehdotuksen vaikutukset toimivallan siirtämiseen .....	293
5.6.1	Lainsäädännön ja täytäntöönpanon rajanvetoa .....	294
5.6.2	Säädöshierarkian vaikutus komitologiaan .....	299
5.6.3	Asetusten ja täytäntöönpanosäädösten suhde .....	301
5.6.4	Takaisinotto-oikeuden käyttö .....	302
5.7	Ehdotus uudeksi perustuslaiksi ja Lamfalussy-menettely .....	305

6 LOPUKSI .....	307
LÄHTEET .....	309
LYHENTEET .....	319
THE NEW DRAFT CONSTITUTION FOR EU AND DELEGATION OF NORMATIVE POWERS .....	320

---

# Säädöksenantovallan siirtäminen Euroopan unionissa perustuslakisopimusehdotuksen valossa\*

”Infranationalism is like the emergence of viruses for which antibiotics, geared towards the control of microbes and germs, were simply ill-suited. Infranationalism renders the nation and state hollow and its institutions meaningless as a vehicle for both understanding and controlling government.”

(J. H. H. Weiler)

## 1 JOHDANTO

Kirjoituksessa pyritään selvittämään säädösvallan siirron peruskysymyksiä sekä normatiivisen analyysin tasolla että demokratian ja perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Tarkastelun kohteena on erityisesti EU:lle ehdotetun perustuslakiehdotuksen ja siihen sisältyvän säädöshierarkian vaikutukset säädösvallan siirtämiseen, vastuunalaisuuteen, lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan erotteluun, toimielinten väliseen tasapainoon sekä oikeusturvaan. Kuten niin usein muissakin asioissa, keskeiset toimivallan siirtämisen periaatteet ovat kehittyneet yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta, joka esityksessä käydään pääpiirteissään läpi.

Liittyessään Euroopan unioniin jäsenvaltiot luovuttavat merkittävän osan lainsäädäntövaltaansa käytettäväksi ylikansallisella tasolla jäsenvaltioiden yhteisin päätöksin. EU:lle siirrettyä säädösvaltaa käyttävät neuvosto ja Euroopan parlamentti yhteisesti, tai joissakin asioissa neuvosto EP:ia kuultuaan. Näin säädettyjen perussäädösten toimeenpanemiseksi neuvosto siirtää perustamissopimuksen 202 artiklan mukaisesti komissiolle vallan antaa täytäntöönpanosäädöksiä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä muotoutuneen perussäännön mukaan komissiolle voidaan siirtää säädösvaltaa muista kuin lainsäädännön olennaisista kysymyksistä päättämiseen.

---

\* Kirjoitus pohjautuu tekijän valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristölle laatimaan selvitykseen ’Uudistuva komitologia ja toimivallan siirto EU:ssa’.

Oikeusturvatakeiden järjestämiseen liittyvät kysymykset voivat olla pulmallisia lainsäädännön ja täytäntöönpanon välisessä rajanvedossa. Voidaanko täytäntöönpanossa antaa sellaisia yksityiskohtaisia menettelyllisiä määräyksiä, jotka olisivat ristiriidassa perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeusturvan takeiden kanssa? Yksilön perusoikeuksien suojan kannalta tällaista menettelyä ei voida hyväksyä, sillä se mahdollistaisi lainsäädännöllä vahvistettujen oikeuksien mitätöimisen yksityiskohtaisten täytäntöönpanosäädösten avulla. Perustuslakiehdotuksessa perustamissopimukseen liitetyn perusoikeuskirjan II-112 artiklan mukaan lailla tapahtuvan rajoittamisen tulee tapahtua kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen.

Komissiolle siirtyy merkittävää tosiasiallista lainsäädäntövaltaa, ja suurin osa (n. 2/3) vuosittain annettavista johdetun oikeuden normeista on komission antamia. Komission antamat normit ovat samalla tavoin jäsenvaltioissa sovellettavaa ja velvoittavaa yhteisön oikeutta kuin muukin johdettu yhteisön oikeus. Periaatteessa säädöksenantovallan siirto komissiolle voidaan rinnastaa jäsenvaltioiden tasolla norminantovallan siirtämiseen eduskunnalta ministeriöille jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Suomessa tämä oli varsin tavanomaista etenkin maatalouden sääntelyssä ennen EU-jäsenyyttä. Maatalouspolitiikka on Euroopan unionissakin ollut alusta lähtien volyymiltaan eräs keskeisimpiä säädöksenantovallan siirtämisen sektoreita. EU-jäsenyyden myötä lainsäädäntövallan siirtäminen lakia alemmalla tasolla tapahtuvaksi sääntelyksi on lisääntynyt merkittävästi.<sup>1</sup>

Yleisen toimivallan siirtämisen perusajatuksena on siirtää vähemmän merkittävistä asioista säätäminen muun toimielimen kuin lainsäätäjän tehtäväksi. Silloin lainsäätäjä määrittelee siirretyn säädösvallan reunaehdot, ja säilyttää myös vallan peruuttaa säädösvallan siirto. Kun demokraattinen oikeusvaltio perustuu siihen taustaoletukseen, että kansanedustuksellinen toimielin päättää keskeisistä lainsäädäntökysymyksistä, joudutaan toimivaltaa siirrettäessä tekemään jako lainsäädännön keskeisten kysymysten ja muiden kysymysten välille. Käytännössä mitään pitävää jakoa tässä suhteessa ei voida tehdä. Toimivallan siirtämiseen liittyy myös pyrkimys asiantuntijoihin tukeutuvaan päätöksentekojärjestelmään, mikä on välttämätöntä monien teknisten seikkojen ymmärtämiseksi vaadittavan erityisasiantuntemuksen johdosta.

Myös EU:ssa toimivallan siirtämisen lähtökohtana on, että vain muuta kuin lainsäädännön olennaisiin osiin kuuluvaa säädösvaltaa voidaan siirtää. Yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämä raja olen-

---

<sup>1</sup> Ks. Jääskinen 2001, s. 609 ja 617.



naisten ja muiden kysymysten suhteen vaihtelee sektorikohtaisesti. Tähän saakka komissiolle siirrettävän säädösvallan käyttöä on valvottu ja avustettu komitologiamenettelyssä, jonka kautta asia voi palautua neuvoston käsiteltäväksi, jos siirretyn säädösvallan käytössä ilmenee sellaisia poliittisia ongelmia, jotka on syytä päättää neuvoston toimesta. Uudessa perustuslakiehdotuksessa luodaan uusi normihierarkia, jonka toisella tasolla komissiolle siirretyn säädösvallan käyttöä ei valvota niin tiiviisti kuin komitologiamenettelyssä, mutta jossa neuvostolla ja parlamentilla kummallakin tulisi olemaan mahdollisuus itsenäisesti päättää peruuttaa säädökse-  
nantamisvallan siirto komissiolle.

Samanaikaisesti uuden perustuslakiehdotuksen laatimisen kanssa komissio on osana oman toimeenpanovaltansa vahvistamispyrkimyksiä ehdottanut uutta komitologiapäätöstä. Siinä pyritään pääsemään kokonaan irti siitä mahdollisuudesta, että jäsenvaltiot voisivat komitologiamenettelyssä estää komission täytäntöönpanosäädösehdotuksen voimaantulon. Tämä uusi lainsäädäntövalta yhdistettynä komission ehdottamaan oikeuteen saattaa toimeenpanonormeja voimaan kaikissa komitologiamenettelyissä jäsenvaltioita edustavan komitologiakomitean kielteisestä kannasta huolimatta, merkitsisi komission aseman merkittävää vahvistumista. Komissiosta tulisi suhteellisen itsenäinen siirretyn lainsäädäntövallan käyttäjä, sillä neuvoston säätämistä normeista on uudessa perustuslaissa tarkoitus tehdä entistä enemmän väljää puitteet luovaa normistoa, jolloin komissiolle muutoinkin siirtyy uutta lainsäädäntövaltaa.

Jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti eivät hyväksyneet komission ehdotukseen sisällyntyä mahdollisuutta ohittaa lainsäätäjän tahto täytäntöönpanonormeja annettaessa. Komission 22.4.2004 päivätyssä uudessa ehdotuksessa sanamuotoa muutettiin niin, mutta komissio ei kuitenkaan luopunut mahdollisuudesta itsenäiseen toimeenpanoon komitologiakomitean lausunnosta riippumatta.

Uuden perustuslain I-33, 36 ja 37 artikloista muodostuu kokonaisuus, jossa neuvoston ja parlamentin antaman lain puitteiden määrittely korostuu komissiolle siirretyn säädösvallan rajojen asettajana. Samalla komitologiamenettelyn soveltamisala kaventuu. Tämä saattaisi vaikuttaa päinvastaisesti kuin uuden perustuslain kaavailemalla väljempien perusnormien antamisella on tarkoitettu, sillä jäsenvaltiot voivat olla haluttomia täytäntöönpanonormien antamisvallan siirtämiseen laajasti komissiolle, jos niillä ei myöhemmin ole oikeudellisesti sitovaa mahdollisuutta estää komission toimeenpanonormiehdotuksen voimaantuloa. Perustuslakiehdotuksen I-36 artiklassa säädetyn takaisinotto-oikeuden käyttö nimittäin edellyttää melko tarkkarajaista toimivallan siirron määrittelyä.

Komitologian perustuslailliseen järjestämiseen liittyy myös kysymys siitä, voidaanko poliittisluonteiset arvoarvostelmat eliminoida teknisluonteisten asioiden arvioimisesta. Poliittisluonteisten kysymysten redusoiminen teknisistä normeista päättämiseksi johtaa päätöksenteon avoimuuden ja demokraattiseen päätöksentekoprosessiin kuuluvan poliittisen vastuunoton vähenemiseen.<sup>2</sup> Yhteisön ja kansallisen toimeenpanovallan rajojen hämärtyessä saattaa syntyä tilanteita, joissa niin komissio kuin yksittäiset komiteoiden jäseninä toimivat kansallisen tason virkamiehet ovat haluttomia ottamaan täyttä vastuuta tehdyistä päätöksistä.<sup>3</sup>

## 2 TOIMIVALLAN SIIRTÄMINEN

### 2.1 Toimivallan siirtämisen perusongelma

Toimivallan siirtämisen perusteiden ymmärtämiseksi on tärkeää ymmärtää norminantovallan siirtämiseen sisältyvä poliittisen päätöksenteon ulottuvuus, jonka jo John Locke aikoinaan kiteytti seuraavasti:

”...the legislative cannot transfer the power of making laws to any other hands. For it being but a delegated power from the people, they who have it cannot pass it over to others.

...And when the people have said: We will submit to rules, and be governed by laws made by such men, and in such forms, nobody else can say other men shall make laws for them, nor can the people be bound by any laws but such as are enacted by those whom they have chosen and authorised to make laws for them. The power of the legislative being derived from the people by a positive voluntary grant and institution, can be no other than what that positive grant conveyed, which being only to make laws, and not to make legislators, the legislative can have no power to transfer their authority of making laws, and place it in other hands.”<sup>4</sup>

Locken kategorisen kielteinen suhtautuminen norminantovallan siirtämiseen johtuu siitä, että demokraattisessa päätöksentekomenettelyssä kaikkia velvoittavien normien säätämiseen liittyy aina poliittinen vastuunalaisuus. Jos yhteys normien säätämisen ja poliittisen vastuunalaisuuden välillä käy kovin kaukaiseksi, etäännytty normien säätäminen kansalaisista,

---

<sup>2</sup> Ks. esim. Bradley 1997, s. 230–254 ja Landfried 1997, s. 271.

<sup>3</sup> Vos 1997, s. 214.

<sup>4</sup> Locke, s. 334.

joilla on demokratiassa oikeus vaikuttaa siihen, millaisia poliittisia valintoja tehdään. Teknokratiassa luisutaan helposti epäsuoraan vallankäyttöön, jossa poliittisia valintoja tehdään muihin argumentteihin verhottuna.<sup>5</sup> Suvereenin vallan tunnusmerkki on valta antaa kaikkia sitovaa lainsäädäntöä, joka rajoittaa myös toimeenpanovaltaa.<sup>6</sup> Suomen perustuslaillisessa järjestelmässä on painotettu kansansuvereenisuutta, jolloin kaikki valta kuuluu kansalle, mutta sitä käyttää kansaa edustavana toimielimenä eduskunta. Edustuksellinen parlamentarismi siis merkitsee kansalle kuuluvan vallan käyttämistä eduskunnan kautta.

Klassisen kansallisvaltion keskitetyn hallinnon vastuusuhteet ovat selkeämpiä, ja poliittinen vastuunalaisuus helpompi järjestää kuin liittovaltioissa tai EU:n kaltaisessa ylikansallisessa järjestelmässä.<sup>7</sup> Toimivallan jako perustuu tarpeelle saada aikaan vallan tasapaino, jossa vallankäytön osapuolet valvovat ja tasapainottavat toisiaan. Etenkin toimeenpanovallan alistaisuus poliittiselle vallalle on keskeistä niin siviili- kuin sotilasasioisakin. Montesquieu'n mukaan hallitusvalta on rajattua, eikä kuulu vain yhdelle toimielimelle, vaan muodostaa monimutkaisen yhteiskunnallisen verkoston, joka on institutionalisoitunut useisiin toimielimiin. Hallitusvallan rajaaminen ja tasapainottaminen useiden eri instituutioiden kesken on tarpeen, jotta vallan väärinkäyttöä voidaan rajoittaa.<sup>8</sup> Ranskan vallankumouksen yhteydessä laaditussa ihmisen oikeuksien julistuksessa pidettiin selvänä, että yhteiskunnalta puuttuu perustuslaki, jos toimivallan jakoa ja oikeuksia ei ole taattu.<sup>9</sup> Laki on ennen toimeenpanoa.<sup>10</sup> Kuningasvallan aikana toimivallan jakoa ei ollut, kun kuningas edusti suvereenina kaikkea valtion valtaa, joten toimivallan jakoa pidettiin tasavaltaan siirtymisen perusedellytyksenä.<sup>11</sup> Kant korosti tasavaltaisen hallitusjärjestelmään sisältyvän vallan kolmijaon tärkeyttä, jotta välttyttäisiin despoottiselta hal-

<sup>5</sup> Schmitt, s. 74.

<sup>6</sup> Bodin, 'On sovereignty', s. 56–58.

<sup>7</sup> Presidentti Theodore Roosevelt kuvasi asiaa seuraavasti: "Concentrated power is palpable, visible, responsible, easily reached, quickly held to account. Power scattered through many administrators, many legislators, many men who work behind and through legislators and administrators, is unseen, is irresponsible, cannot be reached, cannot be held to account." Ks. Möllers 2003, alaviite 98.

<sup>8</sup> Ks. Lenaerts – Verhoeven 2002, s. 40–41 alaviitteineen.

<sup>9</sup> Vuoden 1785 ihmisen oikeuksien julistuksen 16 artikla.

<sup>10</sup> Paine, s. 89–90.

<sup>11</sup> Monarkian kannattajana Hobbes piti kestävämmänä ajatusta toimivallan jaosta, ja katsoi sen johtavan sisällissotaan ennemmin tai myöhemmin. Ks. Hobbes, s. 79, 93, 125, 135.

litusjärjestelmältä, jossa lakien säätäjä on myös niiden toimeenpanija. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä, vaan hallitusjärjestelmän on oltava myös kansanvaltainen, sillä muussa tapauksessa hallitustapa on valtiojärjestyksestä riippumatta itsevaltainen ja mielivaltainen.<sup>12</sup> Vallan kolmijako turvaa siis julkista vapautta.<sup>13</sup> Tarkasteltaessa vallanjako-oppia kansansuvereniteetin näkökulmasta, se voidaan nähdä myös kansansuvereniteettia rajoittavana periaatteena, suojana lainsäätäjän tyranniaa vastaan.<sup>14</sup>

Vallanjako-oppi on siis vähintäänkin kiistanalainen doktriini. Myös sen sovellettavuus EU:n toimivallan jakoa koskeviin kysymyksiin voidaan perustellusti kyseenalaistaa, sillä tarkkaan ottaen EU:ssa eivät toteudu klassisen vallanjako-opin perusolettamukset. EU ei perustu kansansuvereniteettiin vaan yhtäaikaaisesti sekä jäsenvaltioiden hyväksyntään että kansalaisten myötävaikutukseen. EU:lla ei ole poliittisesti vastuunalaista hallitusta eikä oppositiota, joka kilpailisi hallitusvallasta. Taloudellinen rationaliteetti hallitsee EU:ta siinä määrin, että demokratia EU:ssa on peruluonteeltaan muodollista.<sup>15</sup>

## 2.2 Toimivallan siirto tehokkaan toimeenpanon edellytyksenä Euroopan unionissa

Euroopan unioni perustuu demokraattisen oikeusvaltion periaatteisiin<sup>16</sup>, ja siihen kuuluu oleellisesti myös yhteisesti päätettyjen normien tehokas toimeenpano.<sup>17</sup> Lainsäädäntö pitää panna tehokkaasti täytäntöön, sillä

---

<sup>12</sup> Kant, s. 22–25. Kant käyttää termiä eduskuntainen, joka tässä on korvattu kansanvaltaisuudella.

<sup>13</sup> Hegel, s. 224–227. Hegel piti virheellisenä vallanjaon osapuolten pitämistä absoluuttisesti itsenäisinä, toisilleen vastakkaisina ja toisiaan rajoittavina, sillä hän katsoi sen johtavan valtion hajaannukseen. Hegel ei hyväksynyt vallan kolmijakoa vastavuoeroisten pidäkkeitten järjestelmänä, joten hänen valtioyksyyttä korostava näkemyksensä vallan kolmijaoista poikkeaa liberalistisesta vallanjako-opista.

<sup>14</sup> Ks. Allott 2003, s. 317–326, sekä erit. alav. 34 ja 37. Analysoidessaan vallanjako-opin kehitystä Allott tuo esille demokratian sisäisen ristiriitaisuuden, jota hänen mukaansa kuvastaa vallanjako-opin kehittyminen alun perin suojaamaan aristokratiaa ja omistavaa luokkaa enemmistön päätöksiltä.

<sup>15</sup> Ks. Warleigh 2003, s. 4, 8, 43, 45, 87.

<sup>16</sup> ”... Euroopan yhteisö on oikeusyhteisö, jossa sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus perustamissopimuksen ja niiden yleisten oikeusperiaatteiden kanssa, joihin kuuluvat perusoikeudet.”, EYT asia C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto*, 25.7.2000, kpl 38.

<sup>17</sup> Niinpä esim. EIT on pitänyt tuomioistuinratkaisujen tehokasta toimeenpanoa oleellisena oikeusvaltion veloitteena, *Immobiliare Saffi v. Italy*, (asia 22774/93, 28.7.1999), kpl. 63.

muutoin lainsäätäjän tahto ei toteudu. Jos lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon edellyttämien täytäntöönpanonormien antaminen pitkittyy kohtuuttomasti, vesittyvät lainsäätäjän aikomukset, sillä etenkin markkinasääntelyn alalla liian myöhään täytäntöön pannulla normistolla voi olla muut kuin lainsäätäjän aikomat vaikutukset. Demokraattinen päätöksenteko on siinä mielessä ajallisesti rajattua, että päätöksen täytäntöönpanoa ei voida loputtomasti venyttää keskustelulla sopivimmasta täytäntöönpanotavasta. Toisaalta aidoissa valintatilanteissa tulisi toteutua poliittinen vastuunalaisuus.<sup>18</sup> Tehokkuusajattelun toisessa ääripäässä tulee vastaan autoritaarinen teknokratia, ja toisessa demokraattisesti tehtyjen päätösten vesittyminen tehottoman täytäntöönpanon johdosta. Olemme siis tässä suhteessa aina Skyllan ja Kharybdiksen välissä.

Valinnan tekeminen sen suhteen, kumpaan edellä mainituista vaihtoehdoista päätöksentekojärjestelmä painottuu, ei voi perustua mihinkään ns. objektiivisiin kriteereihin, vaan määräytyy meidän arvostuksistamme käsin tietyissä valintatilanteissa. Haluammeko esim. tiukat päästönormit autojen pakokaasupäästöille ympäristönäkökohtia painottaen vai painotammeko autoteollisuuden tuotannollisia seikkoja vaikkapa työllisyyteen vedoten. Todennäköisesti tiukat päästöraajat on helpompi saada voimaan ympäristöasioihin erikoistuneiden virastojen kautta kuin yleisen kansanedustuslaitoksen kautta. Niinpä painottaessamme ympäristöarvoja valitsemme järjestelyn, jossa kansanedustuslaitos on siirtänyt itsenäistä valtaa päästörajoista päättämiseen erityiselle ympäristöviranomaiselle.<sup>19</sup> Samalla siirrämme päätöksentekoa teknokraattisempaan suuntaan. Samoin monissa muissa asioissa teknokraattinen järjestely koetaan paremmaksi päätöksentekomenetelmäksi, koska se on tehokkaampaa erityisasiantuntemukseen perustuvaa päätöksentekoa. Päätöksenteon demokraattisuus ei auta, jos päätökset ovat virheellisiä asiantuntemuksen puuttuessa.<sup>20</sup>

Monista vaikeista päätöksistä on helpompi päästä yhteisymmärrykseen, jos päätöksenteko tapahtuu samantyyppisen koulutuksellisen ja sosiaali-

---

<sup>18</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuri jaosto korosti norminantamisen poliittisen vastuunalaisuuden tärkeyttä muuttaessaan jaoston ratkaisua *Hutton*-asiassa. EIT ei hyväksynyt EIS:n 8 artiklan tulkinnan laajentamista ympäristönsuojeluun tavalla, joka sen mielestä sivuutti suoran demokraattisen legitimaation omaavat kansalliset viranomaiset, joiden tuomioistuimen sijaan tulisi demokratiassa päättää poliittisista valinnoista. *Hutton and Others v. United Kingdom*, asia 36022/97, 8.7.2003, kpl 97.

<sup>19</sup> Toimivallan siirrolla voidaan siis tietoisesti tavoitella poliitikoiden uskottavuutta lainsäädännöllisen ja hallinnollisen toteuttamisen käydessä muutoin kiistanalaisiksi, Majone 1996.

<sup>20</sup> Eriksen – Fossum, s. 126–127.

sen taustan, maailmankuvan ja moraalisten arvostusten jakavien kesken. Päätöksentekoprosessiin osalliset jakavat käsityksen siitä, minkälaiset perustelut ovat vahvoja ja mitkä heikkoja. Norminantovallan siirtämiseen liittyy vahvasti käsitys siitä, että asiantuntijoiden teknisen osaamisen varaan siirretty norminanto ikään kuin neutraloi siihen liittyvän poliittisen elementin, jolloin voidaan keskustella 'objektiivisten tosiasioiden' tasolla. Tämä voi johtua pikemminkin asiantuntijuuteen liittyvistä yhteisistä taustoista, jolloin edes päätöksentekoon osalliset asiantuntijat eivät ole tietoisia jo esioletuksen asteella tehdyistä poliittisista ja moraalisisista valinnoista.<sup>21</sup>

Modernissa yhteiskunnassa on tietenkin mahdotonta järjestää markkinasääntelyä ja lukuisia muita vastaavia järjestelyitä ilman jonkinasteista norminantovallan siirtämistä. Kansallisvaltiossa kansanedustuslaitoksella on kuitenkin aina valta peruuttaa tai muokata siirtämäänsä norminantovaltaa. Ylikansallisessa yhteydessä tällaista valtaa ei jäsenvaltioilla erikseen ole, ellei sitten valtion mahdollisuutta irrottautua kokonaan tällaisesta järjestelystä pidetä sellaisena. Tämän vuoksi on tärkeää, etteivät jäsenvaltiot EU:ssa menetä mahdollisuuttansa valvoa siirretyn norminantovallan käyttöä. EU:ssa hallintosääntely on hyvin keskeisellä sijalla poliitikoiden toteuttamisessa, joten luonnollisesti poliittisen vastuunalaisuuden ongelma korostuu. Hallintosääntelyn asema on kasvanut kuitenkin kaikissa valtioissa, joten ongelma ei aiheudu EU:sta, vaan liittyy tyypillisesti markkinataloudessa välttämättömään sääntelyyn.<sup>22</sup> Kaikki modernit poliittiset järjestelmät perustuvat yhä enenevässä määrin hyväksyttävyytensä asiantuntijuuteen edustuksellisuuden sijaan.<sup>23</sup> Yhdysvaltoihin verrattuna hallintosääntelyn vastuunalaisuus on EU:ssa heikkoa. Puutteita on erityisesti tehokkaan oikeudellisen kontrollin järjestämisessä, menettelyllisten takeiden turvaamisessa sekä riittävän julkisen osallistumisen järjestämisessä.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Weiler 1999, s. 339–348, pitääkin mahdottomana irrottaa päätöksentekoa päätöksentekijöiden taustoista ja ironisoi Joergesin käsitystä komitologiasta habermasilaisen diskursiivisen päätöksenteon ideaalimallina. Weilerin mukaan diskursiivisia malleja suosii asiantuntijaluokka, etenkin professorit, jotka luonnollisesti menestyvät menettelyssä, joka suosii heidän hallussaan olevia asiantuntijuuden välineitä, ja jossa hallinnoimisen ideaalimallina pidetään hyvin johdettua seminaaria. Lainsäädäntömenettelyiden ohella myös lainkäyttö turvaa demokratiaa oikeusperiaatteena. Ks. tästä Tuori 2002, s. 235–238.

<sup>22</sup> Sääntelemättömillä markkinoilla on sisäsyntyinen taipumus epäonnistua, johtaessaan pääoman kasautumiseen, joka tukahduttaa kilpailun. Kansainvälisellä tasolla tämä on johtanut maailman kauppajärjestön (WTO) nousuun keskeiseksi maailmankaupan sääntelyn välineeksi. Ks. Tshuma 2000, s. 118–122.

<sup>23</sup> Warleigh 2003 s. 87.

<sup>24</sup> Ks. esim. Majone 1994a, s. 93–98 ja Pollack 2003, s. 152.

EU:n puitteissa toimivallan siirtäminen perustui alun perin ajatukselle markkinasääntelyn teknisistä yksityiskohdista päättämisen siirtämiseen komissiolle. Maatalouden tuotantokiintiöiden ja -osuuksien, tuonti- ja vientirajoitusten määrästä ja jakaantumisesta päättäminen perustuu oleellisesti kulloinkin vallitsevaan ja koko ajan sääoloista tai muista syistä vaihtelevaan markkinatilanteeseen. On siis mahdotonta toteuttaa maatalouden markkinasääntelyä etukäteen muutoin kuin väljällä puitesääntelyllä, jonka tarkemmista yksityiskohdista päättäminen on siirretty komission tehtäväksi. Neuvostolla ei olisi ollut voimavaroja tällaiseen yksityiskohtaiseen sääntelyyn. Toimivallan siirtämiseltä ei siis voida välttyä. Komissiolle siirretyn norminantovallan valvomiseksi jäsenvaltiot asettivat komiteoita, joiden tehtävänä oli komission antamien ehdotusten hyväksyttävyyden arviointi. Niistä kehittyi nopeasti yhteistyöelimiä, joiden puitteissa komissio ja jäsenvaltioiden virkamiehet pystyivät käymään komission ehdottamien toimenpiteiden arvioimiseksi tarvittavat keskustelut.

Myöhemmin toimivaltaa on siirretty yhä laajenevasti, sillä pitkälle erikoistuneen teknisen tiedon hallitsemiseen tarvitaan erityisasiantuntijoita. Näin on syntynyt käsitys siitä, että toimivallan siirron kohteena olevat asiat olisivat sisällöltään teknisluonteisia. Myös niin yhteisön tuomioistuin kuin komissiokin ovat juurruttaneet yhteisöön esioletuksen siitä, että tieteellistekninen tieto voitaisiin epistemologisesti erottaa poliittisista arvoista, ja siirtää teknisiä seikkoja koskeva päätöksenteko kokonaan asiantuntijoiden hoidettavaksi.<sup>25</sup> Koska jäsenvaltioiden edustajilla ei välttämättä ole tarvittavaa tieteellistä asiantuntemusta riskien arvioimiseen, on monien komitologiakomiteoiden kuultava tieteellistä asiantuntijakomiteaa ennen kuin päätetään mielipiteen antamisesta komission täytäntöönpanoehdotuksesta. Tosiseikkoja koskevan tieteellisen arvioinnin vaatiman erityisasiantuntemuksen on katsottu laajentavan yhteisön toimielinten valtaa itsenäiseen arviointiin ja rajoittavan niiden päätösten laillisuusvalvontaa näiltä osin.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Ks. esim *Cassis de Dijon* -asia, 120/78.

<sup>26</sup> Asia T-70/99, *Alpharma Inc. v. neuvosto*, kohta 179: ”Oikeuskäytännössä on myös vakiintuneesti katsottu, että silloin kun yhteisön viranomainen suorittaa tehtävänsä yhteydessä monimutkaisia kysymyksiä koskevia arviointeja, sillä oleva harkintavalta koskee jossain määrin myös sen toiminnan perustana olevien tosiseikkojen määrittämistä (ks. vastaavasti asia 138/79, *Roquette Frères v. neuvosto*, tuomio 29.10.1980, Kok. 1980, s. 3333, Kok. Ep. V, s. 411, 25 kohta; yhdistetyt asiat 197/80-200/80, 243/80, 245/80 ja 247/80, *Ludwigshafener Walzmühle v. neuvosto ja komissio*, tuomio 17.12.1981, Kok. 1981, s. 3211, 37 kohta; asia C-27/95, *Bakers of Nailsea*, tuomio 15.4.1997, Kok. 1997, s. I-1847, 32 kohta; asia C-4/96, *NIFPO ja Northern Ireland Fishermen's Federation*, tuomio 19.2.1998, Kok. 1998, s. I-681, 41 ja 42 kohta; asia C-120/97, *Upjohn ym.*, tuomio 21.1.1999, Kok. 1999, s. I-223, 34 kohta ja edellä 136 kohdassa mainittu asia *Espanja v. neuvosto*, tuomion

Annettaessa säädöksiä tai täytäntöönpanotoimia, joissa joudutaan arvioimaan tuotteiden vaarallisuutta, sen on EYT:n mukaan perustuttava tieteelliseen ja tekniseen arviointiin, jonka tulee perustua uusimpaan kansainväliseen tutkimukseen.<sup>27</sup> Tieteellisen asiantuntijakomitean asettaa komissio, joten monissa kysymyksissä neuvoston asettama jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitologiakomitea on riippuvainen komission asettaman tieteellisistä asiantuntijoista koostuvan tieteellisen komitean asiantuntemuksesta. Tieteellisen asiantuntijakomitean lausunnolla ei kuitenkaan ole oikeudellisesti komitologiakomiteaa sitovaa vaikutusta.<sup>28</sup> Tieteellisen komitean tehtävänä on antaa tieteelliset mittapuut täyttävä arvio esillä olevassa asiassa. Sen jälkeen komitologiakomitea antaa lausuntonsa jäsenvaltioita edustavana poliittis-hallinnollisena toimieliimenä. Mahdollisesta erityisasiantuntemuksestaan huolimatta komitologiakomitea on siis poliittinen toimielin, jonka arviolla ei voida pääsäännön mukaan korvata tieteellisen komitean kuulemista silloin, kun tieteellisen komitean kuuleminen on säädetty pakolliseksi.<sup>29</sup> Mahdollisimman kattavan tieteellisen riskinarvioinnin suorittaminen erityisosaamisen, avoimuuden ja riippumat-

---

29 kohta).” ja kohta 180: ”... asiassa, jossa yhteisön toimielinten tehtävänä oli suorittaa tieteellinen riskinarviointi ja arvioida erittäin monimutkaisia tieteellisiä ja teknisiä seikkoja, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien voi vain rajoitetusti valvoa sitä, miten toimieliimet ovat täyttäneet tämän tehtävän. Tässä yhteydessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien ei voi omalla tosiseikkoja koskevalla arvioinnillaan korvata yhteisön toimielinten arviointia, sillä perustamissopimuksessa tämä tehtävä annetaan ainoastaan näille toimieliimille. Sen on sitä vastoin tutkittava ainoastaan, ovatko yhteisön toimieliimet harkintavaltansa käyttäessään tehneet ilmeisen virheen tai onko harkintavaltaa käytetty väärin tai ovatko yhteisön toimieliimet selvästi ylittäneet harkintavaltansa rajat.”

<sup>27</sup> Näin esim. *Angelopharm-asiassa*, C-212/91, [1993] ECR I-171, s. 210.

<sup>28</sup> Asia T-70/99, kohta 234: ”... tiedekomiteoiden asemalle on olemassa väistämättömiä rajoituksia. Ne ovat pelkästään neuvoa-antavia elimiä. Toimivaltaisen poliittisen viranomaisen on määriteltävä toteutettavat toimenpiteet, yleensä tieteellisten lausuntojen perusteella, mutta olematta ainakaan nyt esillä olevassa asiassa sovellettavien säännösten osalta sidottu niissä esitettyihin mahdollisiin päätelmiin. Viranomaiset voivat asianmukaisesti taata toteutettavien tavoitteiden määrittelyyn ja riskinhallinnan – tehtävät, jotka neuvosto ja komissio jakavat sovellettavien säännösten osalta – ainoastaan, jos ne saavat niitä edustavilta eri elimiltä ja yksiköiltä, jotka valmistelevat niiden päätöksiä, riittävät tekniset tiedot voidakseen ymmärtää riippumattomien tieteellisten asiantuntijoiden toteuttaman tieteellisen analyysin sisällön kokonaisuudessaan ja päättää, onko ennalta ehkäisevä toimenpide tarpeen toteuttaa, ja jos on, niin mikä.”

<sup>29</sup> Asia T-70/99, kohta 234: ”...komitean näitä eri tieteellisiä tietoja koskevan analyysin tuloksia ei kuitenkaan voida missään tapauksessa pitää tieteellisenä lausuntona, joka olisi erityisosaamisen, avoimuuden ja riippumattomuuden periaatteiden mukainen, vaikka tämän komitean jäseniä avustavatkin jäsenvaltioiden valtuuttamat tieteelliset asiantuntijat, jotka kykenevät ymmärtämään ja selittämään näiden tieteellisten tietojen sisällön kokonaisuudessaan.”



tomuuden periaatteisiin perustuvien tieteellisten lausuntojen nojalla on tärkeä menettelyllinen tae, jolla pyritään varmistamaan toimenpiteiden tieteellinen objektiivisuus ja estämään mielivaltaisten toimenpiteiden toteuttaminen.<sup>30</sup> Eräissä tilanteissa on syntynyt ongelmia tieteellisen asiantuntijakomitean epäsuhtaisen kokoonpanon johdosta. Näin kävi BSE-taudin aiheuttaman kriisin johdosta tarvittavia toimenpiteitä arvioitaessa, kun yli puolet asianomaisen tieteellisen komitean jäsenistä oli brittejä.<sup>31</sup> Euroopan parlamentin arvion mukaan tämän seurauksena eläinlääketieteellinen komitea oli taipuvainen seuraamaan Ison-Britannian maatalousministeriössä vallinneita näkemyksiä. Tieteellisen asiantuntijakomitean kuulemisella ei siis sellaisenaan voida varmistaa päätöksenteon tehokkuutta ja puolueettomuutta, vaan tieteellisen asiantuntemuksen käytön järjestämisessä vaaditaan erityisesti huomion kiinnittämistä niihin menetelmiin, joihin jäsenen valinta ja heidän kuulemisensa perustuu.<sup>32</sup>

Monesti oletetaan, että EYT:n *Köster*-asiassa<sup>33</sup> muotoilema jaottelu olennaisiin ja toissijaisiin kysymyksiin vastaisi jaottelua poliittisiin ja teknisiin kysymyksiin.<sup>34</sup> Tällaista eroa ei voida kuitenkaan pitävästi tehdä. Vaikka erilaisten raja-arvojen tai teknisten standardien asettaminen vaatiikin tiettyä erityistietoa, eivät niistä päättäminen muutu sen johdosta 'teknisistä' kysymyksistä päättämiseksi. Niihin sisältyy edelleen valintoja, jotka edellyttävät jollakin tavalla järjestettyä poliittista vastuunalaisuutta. Teknologisen tiedon avulla voidaan määrittää minkälaisia riskejä esim. erilaisiin päästöarvoihin liittyy, mutta lopullinen päätös siitä, minkälaisia riskejä pidetään hyväksyttävänä sisältää sellaisen valinnan tekemisen, joka edellyttää myös poliittisen vastuunalaisuuden ja ennen kaikkea poliittiseen prosessiin kuuluvan dialogin ulottamista tähän päätöksentekoon. Jos 'asiantuntijoihin' tai heidän neuvojensa varassa tapahtuvaan päätöksentekoon ei ulotu poliittinen vastuunalaisuus, on siirrytty teknokraattiseen järjestelyyn, joka muodostaa vakavan uhan demokratian toteutumiselle. Teknokratiaan perustuvaa asiantuntijavaltaa ruokkii yltiörationalistinen politiikkakäsitys, jossa politiikasta on karsittu siihen oleellisesti kuuluvia elämän ulottuvuuksia

<sup>30</sup> Asia T-70/99, kohta 183.

<sup>31</sup> Myöhemmin komitean kokoonpano uudistettiin tasapainoisemmaksi. Ks. Blumann – Adam 1997, s. 239.

<sup>32</sup> Dehousse 2002, s. 225–227.

<sup>33</sup> Asia 25/70, *Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide vastaan Köster*, 17.12.1970, Kok. 1970, s. 1161.

<sup>34</sup> Ks. esim. Lenaerts – Verhoeven 2000, s. 662, jotka toisaalta myöntävät, ettei ole mahdollista asettaa mielekkäitä sisällöllisiä rajoja sille mikä on täytäntöönpanoa ja mikä lain-säädäntöä, emt. s. 660.

pois, ja poliittinen on redusoitu rationaaliksi diskurssiksi.<sup>35</sup> Komitologiaan perustuvaa poliittisen vastuunalaisuuden elementtiä ei voida korvata yhteisön tuomioistuimen laillisuusvalvonnalla, vaan komitologia pitää esimerkiksi riskinarviointiin liittyvät kysymykset poliittisen vastuunalaisuuden piirissä.<sup>36</sup>

Perinteisiin kansallisvaltiosta periytyviin perustuslaillisiin kategorioihin pitäytymistä on arvosteltu EU:n todellisuutta vastaamattoman mallin liimaamisesta EU:n päätöksentekojärjestelmän päälle. EU:n lainsäädäntöprosessia voidaan pitää erittäin teknokraattisena menettelynä, jossa tosiasiallinen päätöksenteko lainsäädännöllisistä valinnoista tapahtuu monenkirjavissa teknokraattisissa päätöksentekoelimissä. Tämä on luonnollinen ja välttämätön seuraus toimivallan siirtämisestä. Yhteisöoikeus usein vielä hämärtää tätä todellisuutta, jota ei pidetä hyväksyttävänä perinteisen valtiosääntöoikeudellisen ajattelun puitteissa.<sup>37</sup> Hallinnon demokraattisuuden ja oikeusvaltiollisuuden kannalta olisi hyödyllisempää tunnustaa EU:ssa tapahtunut päätösvallan luisuminen asiantuntijoille, ja keskittyä turvaamaan poliittisten instituutioiden mahdollisuus määrittää tehokkaasti perustavoitteet ja niiden saavuttamiseksi tarpeelliset toimenpiteet. Silloin niillä tulee olla mahdollisuus kumota sellaiset päätökset, joiden ne katsovat olevan ristiriidassa näiden perustavoitteiden kanssa. Realistinen todellisen päätöksenteon paikantaminen mahdollistaa oikeusturvatakeiden ja demokraattisen avoimuuden ja osallistumismahdollisuuksien vaatimusten kohdentamisen sille tasolle, jossa päätöksenteko tapahtuu.<sup>38</sup>

Pienet jäsenvaltiot erityispiirteineen jäävät teknokraattisessa järjestelyssä helposti suurten ja vauraiden toimijoiden jalkoihin, sillä tieteellistekniseen argumentaatioon vaadittavaa tutkimustietoa pystyvät parhaiten tuottamaan suuret ja vauraat toimijat. Malliesimerkkinä tällaisesta tilanteesta

---

<sup>35</sup> Ks. tästä esim. Mouffe 2002, s. 3–5.

<sup>36</sup> Weiler suhtautuu kriittisesti *Cassis de Dijon* -asiassa (120/78) annettuun ratkaisuun, sillä siinä tuomioistuin korvasi omalla riskianalyysillaan poliittisen vastuunalaisuuden piiriin kuuluvan riskinarvioinnin hyväksyen sen, että tietty osa kuluttajista tulisi harhaanjohtetuiksi elintarvikemerkinän heikosta informaatioarvosta johtuen, koska tuomioistuin arvioi tavaroiden vapaan liikkumisen tärkeämmäksi arvoksi. Ks. Weiler 1999, s. 345–346.

<sup>37</sup> EYT on esim. vahvistanut demokratiaperiaatteen tavalla, jossa kuvataan EP jäsenvaltioiden parlamenttien kaltaisena toimielimenä, asia C-21/94, *parlamentti v. neuvosto*, kpl. 17. ”Parlamentin... toimivalta on ilmaus perustavaa laatua olevasta demokratian periaatteesta, jonka mukaan kansalaiset osallistuvat vallan käyttöön kansanedustuslaitoksen välityksellä.”

<sup>38</sup> Dehousse 2002, s. 227–229. Tämä Renaud Dehousen käsitys on luonteeltaan funktionalistinen, ja osittain ristiriidassa perinteisen perustuslailliseen ajatteluun perustuvan näkökulman kanssa.

voidaan pitää suomalaisten tervantuottajien ja -käyttäjien ongelmia osoittaa tieteellis-teknisin argumentein tervan vaarattomuus tietyssä käytössä, koska tervamarkkinat ovat niin pienet, ettei näillä toimijoilla ole yksinkertaisesti varaa kustantaa argumentointiin vaadittavaa tutkimustietoa.<sup>39</sup>

Olosuhteiden erilaisuus voi johtaa erityiseen tarpeeseen täytäntöönpanotoimien sovittamiseen jäsenvaltiokohtaisesti. Niinpä Suomelle ei ollut hyväksyttävissä EU:n silakoiden dioksiinipitoisuudelle asettamat yleiset enimmäismäärät, sillä se olisi vaikuttanut kielteisesti suomalaiseen kalatalouteen, jonka keskeisimpiä tuotteita suomalaiseksi perinneruoaksi luonnehdittu silakka on. Toisaalta Suomessa muutoin ympäristöstä saadut dioksiinimäärät jäävät pienemmiksi kuin monissa Keski-Euroopan valtioissa, joten silakoiden EU:n sallimia enimmäismääriä korkeammat raja-arvot olivat näin arvioiden hyväksyttävissä.<sup>40</sup> Silakan dioksiinipitoisuuden enimmäismäärästä päättäminen on myös esimerkki siitä, kuinka komitologiamenettely palvelee jäsenvaltioiden tarpeita komission ehdottamien täytäntöönpanotoimien sovittamiseksi jäsenvaltion erityistarpeisiin. Asia nousi komitologiamenettelyn kautta Suomessa lainsäädäntöasiaksi, jota valtioneuvosto käsittelee asian kansallisen tärkeyden johdosta.

Molemmat esimerkit osoittavat selkeästi, kuinka täytäntöönpanon teknisiltä vaikuttavat kysymykset voivat sisältää jäsenvaltion kannalta oleellisia sisällöllisiä kysymyksiä. Juuri tämän johdosta jäsenvaltiot ovat halunneet säilyttää sananvaltaa myös komission antamien täytäntöönpanonormien suhteen. Palvellessaan tätä tarkoitusta komitologiamenettely lisää

<sup>39</sup> Kysymys on perinteisesti valmistetun mäntytervan käytöstä puunsuoja-aineena ja sen vaarallisuudesta terveydelle. Puunsuoja-aineita säännellään biosidituotteiden markkinoille saattamisesta annetulla EP:n ja neuvoston direktiivillä 98/8/EY. Tervan markkinoille luovuttamisesta vastaavan toiminnanharjoittajan tai muun tahon oli joko tunnistettava (identifioitava) tai ilmoitettava (notifioitava) vanha tehoaine viimeistään 28.3.2002. Ilmoitus olisi edellyttänyt kalliiden tutkimusten suorittamista, johon tervan tuottajilla ei ole voimavaroja. Suomessa identifiointin suoritti museovirasto. Tämä turvaa lyhyen siirtymäajan, mutta tervan, ja kaikkien muidenkin vain identifioitujen tehoaineiden, markkinoille luovuttaminen biosideina on kielletty 1.9.2006 alkaen. Tervan osalta kielto koskisi vain sen käyttöä puunsuojaukseen. Mäntytervan perinteisen puunsuojakäytön turvaamiseksi Suomen ympäristöviranomaiset ovat 4.9.2003 ehdottaneet Euroopan komissiolle, että biosididirektiiviin lisättäisiin poikkeuslupa perinteisten ja historiallisten kohteiden suojaamiseen. Ks. EU VL C 58 E/168, 6.3.2004 ja [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi)

<sup>40</sup> Suomi ja Ruotsi saivat 31.12.2006 saakka poikkeusluvan pyytää omalla alueellaan käyttäväksi Itämeren alueen kalaa, jonka dioksiinipitoisuudet ylittävät elintarvikkeille komission elintarvikeasetusehdotuksessa asetetut enimmäisarvot. Poikkeuslupa liittyy tiedottamisvelvollisuus, joka velvoittaa viranomaiset tiedottamaan väestölle kalan dioksiinipitoisuuteen perustuvista suositeltavista silakan enimmäissyöntimääristä. Ks. kauppa- ja teollisuusministeriön tiedote 22.11.2001, <http://www.te-keskus.fi>

jäsenvaltioiden halukkuutta yhteisöoikeuden tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Komission kaavaileman hallintouudistuksen suurimpia heikkouksia olisi siirtyminen yhä keskusjohtoisempaan täytäntöönpanosäädösten antamiseen rinnan jäsenvaltioiden hallintojen kaventuvien osallistumismahdollisuuksien kanssa. Komitologian kaltainen toimeenpanofederalismi edesauttaa kontekstin huomioon ottamista täytäntöönpanosäädösten antamisessa.<sup>41</sup> Perustuslakiehdotukseen sisältyvä komitologian osittainen korvaaminen siirtämällä delegoitujen säädösten valvonta suoraan neuvostolle ja Euroopan parlamentille takaisinotto-oikeuden mahdollisuuden kautta, heikentää jäsenvaltioiden hallintojen roolia täytäntöönpanosäädösten muotoilemisessa, ja samalla normatiivisen päätöksenteon kontekstuaalisuutta.

### 2.3 Neuvoston täytäntöönpanovallan siirtäminen komissiolle

Komitologiamenettelyn oikeudellinen perusta pohjautuu perustamissopimuksen 202 artiklaan, joka velvoittaa neuvoston siirtämään komissiolle toimivallan antamiensa sääntöjen täytäntöönpanoon:

”Turvataksaan tässä sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden toteutumisen neuvosto tässä sopimuksessa määrätyin edellytyksin:

...

– 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.”

Komission lainsäädäntövalta johdetaan siis neuvostolta, ja sen oletetaan olevan luonteeltaan neuvoston hyväksymien johdannaisen oikeuden normien täytäntöönpanoa. Perustamissopimuksen 211 artiklan mukaan komissio käyttää sille siirrettyä toimivaltaa neuvoston antamien sääntöjen täytäntöönpanoon. Tämä voi tapahtua neuvoston antamaa säädöstä täydentävin tai sitä sopeuttavin täytäntöönpanonormein. Yhteisön tuomioistuimen vakiintuneen tulkinnan mukaan neuvoston tulee pidättää itsellään

---

<sup>41</sup> Komitologiassa toteutuvaa prosessia voitaisiin kuvata jäsenvaltioiden edustajien intuitiiviseen terveen järjenkäyttöön nojaavana kontekstuaalisena menettelyinä. Vrt. esim. Koskeniemi 2003, s. 481–482, jossa kuvataan yleisesti kv. juristien ja tuomioistuinten toiminnan tapahtuvan, ”not through juridical technique, but rather through the intuitive application of good sense”.

säädösvalta olennaisten kysymysten suhteen.<sup>42</sup> Täytäntöönpanovaltaa neuvosto voi siis siirtää vain olennaisiin kysymyksiin nähden toissijaisissa asioissa. Lainsäätäjä ei voi antaa avointa valtakirjaa toimeenpanoviranomaiselle säädösten antamiseen, vaan se päättää itse mikä on täytäntöönpanoa. Täytäntöönpano ymmärretään laajasti siten, että se käsittää niin täytäntöönpanoa varten tarvittavien sääntöjen laatimisen kuin niiden soveltamiseksi tarpeelliset toimenpiteet yksittäistapauksissa.<sup>43</sup>

Toimivallan siirto synnyttää johdannaisen oikeuden säädöshierarkian, jossa neuvoston antamien säädösten tulee pohjautua perustamissopimukseen ja pitäytyä niiden asettamissa rajoissa, ja toimivallan siirron perusteella annettujen komission täytäntöönpanotoimien tulee puolestaan pitäytyä toimivaltaa siirtävän neuvoston säädöksen puitteissa. Tämä säädöshierarkia kuvastaa myös EU:n toimielinten ja toimenpiteiden yleistä lakisidonnaisuutta.<sup>44</sup> Laillisuusperiaatteeseen kuuluu siis säädöshierarkian riittävän selkeä toteuttaminen.<sup>45</sup> Muodoltaan niin neuvoston kuin komissionkin antamat johdannaisen oikeuden normit ovat joko päätöksiä, asetuksia tai direktiivejä, joista viimeksi mainitut edellyttävät erillistä toimeenpanoa jäsenvaltiossa, kun taas asetusten erillinen toimeenpano on kielletty, koska ne ovat suoraan velvoittavia. Näin jäsenvaltioille jää jonkin verran harkintavaltaa sen suhteen, kuinka ne panevat direktiivin velvoitteet täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. Direktiivien edellyttämät lainsäädäntötoimet antavat myös jäsenvaltion kansanedustuslaitokselle mahdollisuuden harkita direktiivin toimeenpanemiseksi soveliaimpia toimenpiteitä. Komission antamat täytäntöönpanosäädökset ovat siis muodoltaan ja velvoittavuudeltaan yhtenevät neuvoston antamien säädösten kanssa. Tätä voidaan pitää johdonmukaisena, sillä komissio käyttää neuvoston sille siirtämää norminantovaltaa. Keskeisiltä osiltaan näin syntyvä normatiivinen systematiikka on verraten selkeä.

Maastrichtin sopimuksella perustettu Euroopan unioni pilarijakoineen on kuitenkin johtanut yhä lisääntyvään määrään erilaisia uusia päätösmuo-

<sup>42</sup> Ks. Asia C-240/90, *Saksa v. komissio*, kpl. 36, jossa viitataan *Köster*-asiaan seuraavasti: ”Kuten asiassa 25/70, *Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide vastaan Köster*, 17.12.1970 annetun tuomion 6 kohdasta (Kok. 1970, s. 1161) ilmenee, edellä mainituissa määräyksissä tehdään ero sellaisten sääntöjen, jotka ovat käsiteltävän asian kannalta olennaisia ja joita koskeva toimivalta neuvoston on näin ollen pidettävä itselleen, ja toisaalta sellaisten sääntöjen välillä, jotka koskevat ainoastaan täytäntöönpanoa ja joiden osalta toimivalta voidaan siirtää komissiolle.”

<sup>43</sup> Ks. Mäenpää 2001, s. 145.

<sup>44</sup> Ks. Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999, s. 96–97.

<sup>45</sup> Mäenpää 2001, s. 210.

toja kuten yhteiset kannat ja puitepäätökset. Epäselvyys siitä, mitkä ovat varsinaisia lainsäädäntötoimia ja mitkä täytäntöönpanotoimia taikka mikä on tieteellistä neuvonantoa ja mikä poliittisten valintojen tekemistä, on merkittävästi lisääntynyt.<sup>46</sup> Komitologian välittämä sektorikohtainen jäsenvaltioiden hallintojen verkostoituminen tuo oman lisänsä tähän hämärtymiseen.<sup>47</sup> Euroopan integraation toteuttaminen ei olisi voinut onnistua jäsenvaltioiden oikeaoppisten perustuslaillisten hierarkioiden tapaan järjestetyn oikeusjärjestelmän kautta.

Komission asema lainsäätäjänä on vahvistunut viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana merkittävästi, kuten oheisesta taulukosta ilmenee:

Neuvoston antamien johdannaisen oikeuden säädösten %-osuus kaikista annetuista johdannaisen oikeuden säädöksistä.<sup>48</sup>

	Asetukset	Direktiivit
1970	41	92
2000	23	53

Taulukko 1.

Samana ajanjaksona asetusten osuus suhteessa direktiiveihin on merkittävästi kasvanut. Neuvoston antamista direktiiveistä puolet on annettu 251 artiklan mukaisessa yhteispäätösmenettelyssä, mutta asetuksista ei yhtäkään. Asetusten laajeneva käyttö lainsäädäntövälineenä merkitsee kansallisten lainsäädäntöelimien vallan vähenemistä, sillä ne ovat suoraan velvoittavia, ja niiden erillinen inkorporoiminen kielletty. Direktiivit tuovat kansallisen lainsäätäjän integraatioprosessin aktiiviksi osallistujaksi, kun asetusten käyttö jättää ne tarkkailijan asemaan. Asetusten käyttö lainsäädäntövälineenä on merkinnyt myös Euroopan parlamentin kiertämistä, joten lainsäädännön demokraattisuuden voidaan sanoa jossain mielessä ohentuneen. Tämän voidaan arvioida johtuneen siitä ylikansallistumiskehityksestä, jota sisämarkkinoiden luominen kiihdytti. On yhä suurempi tarve ylikansallisten markkinoiden tehokkaalle normatiiviselle ohjaukselle, jonka tarkemmat yksityiskohdat säädetään asetuksilla. Kansallisten intressien

<sup>46</sup> Dehousse 2002, s. 227–229.

<sup>47</sup> Joerges 2002a, s. 29–30.

<sup>48</sup> Ks. Bergström 2003, s. 11–19.

tunnistaminen käy yhä vaikeammaksi, ja normatiivisen sääntelyn vaihtoehtoja punnittaessa joudutaan enenevässä määrin arvioimaan Euroopan laajuisesti kuluttajien ja muiden kansalaisryhmien tai vaikkapa luonnon-suojeluintressejä. Valtio- ja kansallisuusrajat ylittävät markkinat ja niihin liittyvät ylikansallisten yhtiöiden toiminnan sääntelytarpeet sopivat luontevasti komission toimenkuvaan. Komission asemaa lainsäätäjänä vahvistaa myös se, että monesti on helpompi saada neuvostossa aikaan poliittinen kompromissi väljästä puitesääntelystä kuin kovin yksityiskohtiin menevistä lainsäädäntötoimista. Silloin komissio joutuu täyttämään omalla päätöksellään sen, minkä neuvosto ja EP jättivät avoimeksi. Samalla tavoin yhteisön tuomioistuin joutuu usein täydentämään lainsäädäntöä ratkaistessaan yksittäisiä tapauksia.

Antaessaan direktiivejä, asetuksia tai päätöksiä neuvosto yleensä siirtää valtuudet tarkempien toimeenpanomääräysten antamiseen komissiolle asettamalla hallintokomitean valvomaan direktiivin täytäntöönpanoa. Toimeenpanovallan siirtäminen ei ole kuitenkaan ehdoton sääntö ja sellaisissa kysymyksissä, joiden jo ennakolta tiedetään olevan jäsenvaltioille poliittisesti tai muutoin ongelmallisia, neuvosto saattaa pidättää valtuudet tarkempien täytäntöönpanomääräysten antamiseen itsellään. Neuvostolla on näissä tapauksissa velvollisuus antaa perusteet sille, miksi se ei siirrä täytäntöönpanovaltaa komissiolle.<sup>49</sup>

Yhteisön tuomioistuin on vahvistanut oikeuskäytännössään ne peruseriaatteet, joiden mukaisesti neuvoston on toimittava, jos se pidättää toimeenpanovaltaa itselleen. Toimeenpanonormien antamisvallan pidättäminen neuvostolle voi tulla kyseeseen vain poikkeustapauksissa, jolloin sen tulee ilmoittaa yksityiskohtaiset perustelut pidättämiselle.<sup>50</sup> Kaikissa muissa tapauksissa toimeenpanovaltaa käyttää komissio. Komitologian II ja III menettelyssä neuvosto näyttää siirtäneen päätösvallan siitä, käyttääkö neuvosto toimeenpanovaltaa, komitologiakomitealle, eli jäsenvaltioiden virkamiehille. Jos tuomioistuimen päätöstä tulkitaan niin, että neuvoston päätös, joka tulee yksityiskohtaisesti perustella, on päätös pidättää mahdollisuus toimeenpanovallan käyttämiseen neuvostolla, pitäisi neuvoston aina II tai

<sup>49</sup> Periaate oli kiteytynyt jo EYT:n oikeuskäytännössä, josta se kodifioitiin v. 1999 komitologiapäätöksen I artiklaan: ”Lukuun ottamatta niitä perusteluita erityistapauksia, joissa perussäädöksessä pidätetään neuvostolle oikeus käyttää tiettyä välitöntä täytäntöönpanovaltaa, täytäntöönpanovalta siirretään komissiolle perussäädöksen asiaa koskevien säännösten mukaisesti. Näissä säännöksissä on täsmennettävä siirretyn toimivallan keskeinen sisältö.” Ks. esim. asiat 16/88 ja C-240/90.

<sup>50</sup> Asia 16/88 *komissio v. neuvosto*, 1989 ECR 3485.

III menettelystä päättäessään antaa tämä yksityiskohtainen perustelu.<sup>51</sup>

Jos perusteluvollisuuden katsotaan kohdistuvan vain siihen tilanteeseen, jossa neuvosto tosiasiallisesti käyttää toimeenpanovaltaa asian palaututtua sille komitologiakomitean kielteisestä lausunnosta johtuen, jää perustelujen poliittinen valvonta EP:n edustaman edustuksellisen valvonnan ulkopuolelle.<sup>52</sup>

Perustamissopimuksen 202 artiklaa tulee tulkita niin, että toimeenpano käsittää sekä täytäntöönpanonormien antamisen että niiden soveltamisen yksittäistapauksiin, koska perustamissopimuksessa toimeenpanolle ei anneta mitään lisämääreitä.<sup>53</sup>

Kun neuvosto on antanut jollakin alueella yksityiskohtaisen normiston, ei komissio voi toisella alueella käytettäväksi tarkoitettua siirretyn täytäntöönpanonormien antamisvallan nojalla tunkeutua ensin mainitulle alueelle, etenkin jos tällä alueella neuvosto ei ole siirtänyt komissiolle toimeenpanovaltaa. Komission toimeenpanovallan laaja soveltaminen on hyväksyttävää vain maatalousmarkkinoita varten annettavien sääntöjen erityisissä puitteissa.<sup>54</sup> Silloinkin yksittäisten johdannaisen oikeuden normien tulkinta voi olosuhteista johtuen edellyttää suppeaa tulkintaa, jota komissiolle ei ole valtuuksia laajentaa.<sup>55</sup>

Ehdotonta toimivallan siirtämissopimusta ei siis ole, ja päätösvalta toimivallan siirtämisestä on neuvostolla.<sup>56</sup> Käytännössä neuvostolla ei ole mahdollisuuksia tosiasialliseen toimeenpanovallan pidättämiseen itsellään kuin poikkeustapauksissa. Perustamissopimuksesta ei löydy yhtenäisesti järjestettyä toimeenpanomenettelyä, jota voitaisiin soveltaa kaikissa normin toimeenpanoa vaativissa tilanteissa yhdenmukaisesti. Toimivallan siirto tapahtuu neuvoston tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Komissio on oikeutettu ryhtymään kaikkiin täytäntöönpanotoimiin, joihin sille siirretty toimivalta antaa valtuudet.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> Bradley 1992, s. 714–715. Yhteisön tuomioistuin määritteli asiassa 176/82, ECR 2487, että perusteluvollisuuden tarkoituksena on mahdollistaa perusteltavan päätöksen oikeudellinen valvonta.

<sup>52</sup> Bradley 1992, s. 716.

<sup>53</sup> Asia 16/88, *komissio v. neuvosto*, 1989 ECR 3485–3486.

<sup>54</sup> Asia 22/88 *Vreugdenhil ym. v. Minister van Landbouw en Visserij*, 1988 ECR 2080.

<sup>55</sup> Asia 61/86, *Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio*, 1988, ECR 463–464, jossa tuomioistuin kumosi komission antaman yhteisön maatalouspolitiikan toimeenpanoon liittyvän täytäntöönpanonormin komission ylitettyä sille siirretyn toimivallan rajat.

<sup>56</sup> Asia 291/86, 1988 ECR 3706.

<sup>57</sup> Ks. esim. asia 100/74, 1975 ECR 1404, ja asia 121/83, 1984 ECR 2058.



Komissio ei voi muuntaa täytäntöönpanon kohteena olevan normin perustaa ja tarkoitusta antamalla siihen pohjautuvia täytäntöönpanonormeja johonkin muuhun kuin täytäntöön pantavassa normissa määriteltyyn tarkoitukseen.<sup>58</sup> Sama koskee neuvostoa, jos se päättää pidättää toimeenpanonormien antamisen itsellään. Komissio on sidottu täytäntöön pantavan normin sisältöön myös siten, ettei se voi itse määrätä esim. uusia ylä- tai alarajoja, jos ne on jo perusnormissa tyhjentävästi annettu.<sup>59</sup> Komitologia-komitean myönteisellä lausunnolla ei ole sellaista positiivista sitovuutta, että sen avulla voitaisiin ylittää perusnormissa määritellyn toimivallan siirron rajat. Jäsenvaltiot eivät siis voi komitologian kautta jälkikäteen laajentaa perusnormissa määriteltyä toimivallan siirtoa, vaan se vaatii perusnormin muuttamista asianomaisessa lainsäädäntömenettelyssä.<sup>60</sup> Muutoin jäsenvaltiot voisivat yhteispäätösmenettelyn piiriin kuuluvien asioiden osalta kokonaan sivuuttaa Euroopan parlamentin vuoden 1999 komitologiapäätöksen 8 artiklan vastaisesti.

Markkinasääntelyn toteuttamiseksi tarvittavan täytäntöönpanovaltuuksien siirtämisen tarve kävi ilmeiseksi jo aivan eurooppalaisen integraation alkuvaiheissa Euroopan hiili- ja teräsyhteisön toiminnassa. EHTY:n korkealla viranomaisella (High Authority), joka Rooman sopimuksessa muotoutui komissioksi, ei ollut resursseja yksityiskohtaisen toimeenpanon suorittamiseksi vaadittavista toimenpiteistä huolehtimiseen. Toimeenpanoon liittyvien tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi korkea viranomainen siirsi eräitä toimeenpanoon liittyviä tehtäviä erillisten yksityisoikeudellisten toimistojen (Brussels agencies) hoidettaviksi. Yhteisön tuomioistuin antoi ensimmäisen toimeenpanovallan siirtoa koskevan ratkaisunsa pian Rooman sopimuksen voimaantulon jälkeen.<sup>61</sup> Siinä toimivallan siirto näille Brysselin toimistoille todettiin EHTY:n perustamissopimuksen 3 artiklan vastaiseksi. Brysselin toimistoille oli siirretty valtaa eräiden terästuotannon tukien maksamiseen. Korkean viranomaisen edustajalla näiden toimistojen johtokunnissa oli valta siirtää päätös korkean viranomaisen tehtäväksi, mutta niin ei ollut käytännössä menetelty. Tuomioistuin muotoili ratkaisussaan keskeiset toimivallan siirtoa koskevat periaatteet korostaen EHTY:n 3 artiklaan sisältyvää yhteisön toimielinten rakenteen-

<sup>58</sup> Asiat 6 ja 7/88, *Espanja ja Ranska v. komissio*, 1989 ECR 3674–3675. Tapauksessa oli kyse kalakantojen suojelemiseksi asetettujen normien täytäntöön panemiseksi komissiolle siirrettyjen valtuuksien käyttämisestä taloudellisessa tarkoituksessa annettujen vastaavien määräysten toimeenpanoon.

<sup>59</sup> Asia 264/86, *Ranska v. komissio*, 1988 ECR 998.

<sup>60</sup> Ks. asia C-159/96, *Portugali v. komissio*, [1998] ECR I-7379.

<sup>61</sup> *Meroni*, asiat 9 ja 10/56.

seen liittyvää toimivaltuuksien tasapainoa.<sup>62</sup> Yhteisön tuomioistuimen peruslinjaus on ollut sellaisen toimeenpanovallan siirtämisen kieltäminen yhteisön toimielimien ulkopuolelle, jolla voitaisiin antaa yhteisössä sitovia normeja.<sup>63</sup>

EYT rajasi toimivallan siirtämisen rajat *Meroni*-asiassa alun perin seuraavasti:

”Toimivallan siirtämisestä aiheutuvat seuraukset ovat hyvin erilaisia riippuen siitä, onko kysymyksessä selkeästi rajoitettu täytäntöönpanotoimivalta, jonka käyttöä tämän johdosta valvotaan tarkasti toimivallan siirtäneen viranomaisen vahvistamin objektiivisin kriteerein, vai onko kysymyksessä harkintavalta, johon sisältyy laaja harkinnanvapaus, joka saattaa käyttötarkoituksensa mukaisesti ilmetä tosiasiallisena talouspolitiikkana.

Ensimmäisen tyyppinen toimivallan siirtäminen ei ole luonteeltaan sellaista, että se muuttaisi huomattavasti siirtämisen kohteena olevan toimivallan käytön seurauksia, kun taas toisen tyyppinen siirtäminen, jossa toimivallan saaneen viranomaisen valinnat korvaavat siirtävän viranomaisen valinnat, käsittää vastuun tosiasiallisen siirtämisen.”<sup>64</sup>

Arvioidessaan neuvoston toimivallan siirtämistä toimielinten välisen tasapainon kannalta tuomioistuin totesi neuvoston komissiolle siirtämän vallan antaa oikeudellisia täytäntöönpanonormeja olevan sidottu vuoden 1987 komitologiapäätöksessä määriteltyihin menettelyihin.<sup>65</sup> Komitologiapäätös siis täsmentää komission ja neuvoston sekä EP:n välisiä toimivaltasuhteita.

Neuvoston on täytäntöön pantavaa normia antaessaan määriteltävä selvästi komissiolle siirretyn toimivallan rajat.<sup>66</sup> Yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanemiseksi tarvittavien toimenpiteiden osalta neuvostolla on valtuudet laajaan toimivallan siirtämiseen komissiolle, jolloin komission itsenäinen päätösvalta norminantoon on laajempi kuin muilla aloilla.<sup>67</sup> Tämä

---

<sup>62</sup> *Meroni*, asia 9/56. Vaikka tapaus perustui Pariisin sopimuksella perustetun EHTY:n 3 artiklan soveltamiseen, voidaan tuomioistuimen ratkaisusta ilmeneviä toimivallan siirtämiseen liittyviä periaatteita soveltaa edelleenkin, sillä näiltä osin Rooman sopimus ja sen jälkeen toteutetut perustamissopimuksen muutokset eivät tuoneet oleellista muutosta toimivallan siirtämiseen.

<sup>63</sup> Türk 1996, s. 190.

<sup>64</sup> *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community*, asia 9/56, 1957-58, ECR 133.

<sup>65</sup> Asia 16/88, *komissio v. neuvosto*.

<sup>66</sup> Asia 291/86, 1988 ECR 3706.

<sup>67</sup> Ks. esim. asia T-70/99, *Alpharma Inc. v. neuvosto*, kohta 177: ”Vakiintuneen oikeuskäy-

johtuu siitä, että vain komissiolla on mahdollisuudet seurata yksityiskoh-  
 taisesti maatalousmarkkinoiden kehitystä ja toimia tarvittaessa nopeasti.  
 Silloin komission toimivallan rajoja tarkastellaan maatalousmarkkinoiden  
 yleisen järjestämisen kannalta.<sup>68</sup> Neuvostoa ei voida vaatia kirjaamaan ase-  
 tuksessaan kaikkia maatalouspolitiikan yksityiskohtia, vaan sääntelyn koh-  
 teen keskeisten tekijöiden määrittelemine on riittävää.<sup>69</sup> Samantyyppisen  
 laajan toimivallan siirron konstruktioita on sovellettu myös tekstiiliteolli-  
 suuteen.<sup>70</sup> Yhteisön tuomioistuin onkin painottanut perustamissopimuk-  
 sen rakenteen ja käytännön vaatimusten keskeistä merkitystä arvioitaessa,  
 kuinka laajasti täytäntöönpanon käsitettä on tulkittava.<sup>71</sup> Täytäntöönpan-  
 on käsite ja toimivallan siirron rajojen arviointi vaihtelee siis sektorikoh-  
 taisesti.

Yhteisön tuomioistuin eritteli komission BSE-taudin torjumiseksi to-  
 teuttamien toimenpiteiden laillisuutta koskeneessa ennakkoratkaisussaan  
 eräitä yleisiä komission ja yhteisön harkintavallan käyttöön liittyviä peri-  
 aatteita. Tuomioistuin totesi komissiolle kuuluvan laajan harkintavallan  
 sen toteuttamien toimenpiteiden luonteen ja ulottuvuuden suhteen. Lailli-  
 suusvalvonnassa on rajoitettava tutkimaan ainoastaan sitä, ettei toimival-  
 taa ole käytetty väärin eikä komissio ole selvästi ylittänyt harkintavaltansa  
 rajoja. Aikaisempaan oikeuskäytäntönsä viitaten se katsoi, että yhteisö-  
 jen toimielin on toimenpiteestä päättäessään käyttänyt harkintavaltansa

---

tännön mukaan yhteisöjen toimielimillä on yhteisen maatalouspolitiikan alalla laaja har-  
 kintavaltaa, kun ne asettavat tavoitteet ja valitsevat asianmukaiset keinot niiden toteuttami-  
 seksi. Tässä yhteydessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on tutkittava ainoas-  
 taan, onko tätä harkintavaltaa käytettäessä tehty ilmeistä virhettä tai onko harkintavaltaa  
 käytetty väärin tai ovatko yhteisön toimielimet selvästi ylittäneet harkintavaltansa rajat  
 (asia 98/78, *Racke*, tuomio 25.1.1979, Kok. 1979, s. 69, Kok. Ep. IV, s. 297, 5 kohta; asia  
 265/87, *Schröder*, tuomio 11.7.1989, Kok. 1989, s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 22 kohta;  
 yhdistetyt asiat C-267/88-C-285/88, *Wuidart ym.*, tuomio 21.2.1990, Kok. 1990, s. I-435,  
 14 kohta; edellä 136 kohdassa mainittu asia *Fedesa ym.*, tuomion 14 kohta; edellä 135  
 kohdassa mainittu asia *ESB*, tuomion 60 kohta ja edellä 135 kohdassa mainittu asia *NFU*,  
 tuomion 39 kohta)."

<sup>68</sup> Yhdistetyt asiat 279, 280, 285 ja 286/84, *Rau v. komissio*, 1987 ECR 1120–1121.

<sup>69</sup> Asia 46/86, 1987 ECR 2671.

<sup>70</sup> Ks. asia C-159/96, *Portugali v. komissio*, [1998] ECR I-7379, kohta 41: "Koska ainoas-  
 taan komissio pystyy seuraamaan jatkuvasti ja tarkkaavaisesti kansainvälisten markkinoi-  
 den kehitystä sekä toimimaan tilanteen vaatimalla ripeydellä, neuvosto voi joutua anta-  
 amaan sille tällä alalla laajat valtuudet. Tästä seuraa, että näiden valtuuksien rajoja on arvioitava  
 erityisesti kyseisen lainsäädännön yleisten päätavoitteiden perusteella. Siten komissiolla  
 on valta antaa kaikki perussäädöksen täytäntöönpanon kannalta välttämättömät tai hyö-  
 dylliset soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt sillä edellytyksellä, että ne eivät  
 ole ristiriidassa perussäädöksen tai soveltamista koskevien neuvoston säädösten kanssa."

<sup>71</sup> Ks. asia C-23/75, *Rey Soda ym.*, tuomio 30.10.1975, Kok. 1975, s. 1279, kohta 10.

väärin, jos toimenpiteestä on päätetty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi.<sup>72</sup>

Yhteisön toimielimen lainsäädäntötoimenpide on pohjana täytäntöönpanotoimenpiteelle, jolla lainsäädäntötoimenpiteellä asetettu yhteisöoikeuden normi pannaan täytäntöön. Lainsäädäntötoimi puolestaan perustuu suoraan yhteisön perustamissopimukseen.<sup>73</sup> Lainsäädäntötoimen oikeudellista perustaa valitessaan yhteisön toimielimet eivät voi nojautua pelkästään omaan käsitykseensä lainsäädäntötoimella tavoitellusta päämäärästä, vaan oikeudellisen perustan valinnan tulee nojautua objektiivisiin seikkoihin, joita voidaan arvioida oikeudellisessa menettelyssä.<sup>74</sup>

Täytäntöönpanonormin tulee toteuttaa lainsäädäntötoimella annettua säädöstä,<sup>75</sup> eikä sillä voida muuttaa lainsäädäntötoimella säädettyä järjestelmää.<sup>76</sup> Kuitenkin myös täytäntöönpanonormit ovat johdetun oikeuden normeja, joilla on yhteisöoikeudessa sama velvoittavuus kuin sen pohjana olevalla lainsäädäntötoimenpiteellä. Lainsäädäntötoimen suora sovellettavuus ei ole esteenä siirtää yhteisön toimielimelle valtuudet antaa lainsäädäntötoimenpidettä koskevia täytäntöönpanomääräyksiä.<sup>77</sup> Mitään selvää jakoa lainsäädäntönormiin ja täytäntöönpanotoimeen yhteisöoikeus ei tunne. Tätä ei voida päättää abstraktilla tasolla, vaan tapauskohtaisesti. Tähän rajanvetoon sisältyy niin poliittista arviointia kuin oikeudellisten kriteerien määrittelyä.<sup>78</sup> Voidaan puhua myös perusnormista tai kantasäädöksestä ja sitä toimeenpanevasta normista. Tämäkin jaottelu on osittain harhaanjohtava, sillä myös perusnormi on samalla johdannaisen oikeuden normi kuten täytäntöönpanonormikin.<sup>79</sup>

Täytäntöönpanotoimeksi voidaan kutsua täytäntöönpanonormien laatimista, ja normien soveltamista yksittäistapauksiin yksittäisillä soveltamis-

---

<sup>72</sup> Asia C-157/96, kpl. 39, 43 ja 45. Tuomioistuin viittasi lisäksi siihen, että komissio oli ennen toimenpiteen toteuttamista kuullut tieteellistä eläinlääkintäkomiteaa ja pysyvää eläinlääkintäkomiteaa.

<sup>73</sup> Yhteisön tuomioistuin vahvisti tämän jaottelun asiassa 30/70, ECR 1208-209, antamassaan tuomiossa, jolla samalla vahvistettiin hallintokomiteamenettelyn laillisuus.

<sup>74</sup> Asia 45/86, *komissio v. neuvosto*, 1987 ECR 1520.

<sup>75</sup> Asetuksen tulkintaan eivät vaikuta jäsenvaltioiden yhteisön toimielinten kanssa ennen asetuksen antamista käymät neuvottelut. Ks. asia 278/84, *Saksa v. komissio*, 1987 ECR 2.

<sup>76</sup> Asia 38/70, 1971 ECR 154–155. Tuomioistuin asetti tämän säätämisjaottelun perusteeksi sen, että lainsäädäntötoimi perustui suoraan perustamissopimukseen, eikä edes neuvosto voinut täytäntöönpanonormia antaessaan poiketa siitä, vaikka sillä olisi halutessaan valta muuttaa lainsäädäntötoimella annettua säädöstä.

<sup>77</sup> Asia 230/78, 1979 ECR 2771.

<sup>78</sup> Bieber – Salomé 1996, s. 926–927.

<sup>79</sup> Lenaerts 1993, s. 26–25.

toimilla.<sup>80</sup> Silloin kun komissio antaa laajaan toimivallan siirtoon perustuen täytäntöönpanonormeja, kyse on pikemminkin lainsäädäntötoimesta kuin varsinaisesta toimeenpanosta.<sup>81</sup>

Neuvosto ei siis siirrä komissiolle ainoastaan toimeenpanovaltaa, vaan tosiasiallista lainsäädäntövaltaa, jonka käyttö tosin tapahtuu neuvoston välillisessä valvonnassa komitologiakomiteoiden kautta. Yhteisön tuomioistuin piti *Chemiefarma*-tapauksessa laillisenä siirtää komissiolle toimivalta antaa tarkemmat prosessuaaliset säännöt kuulemismenettelystä, jonka käyttämisestä oli säädetty neuvoston asetuksessa.<sup>82</sup> Kuten Lenaerts huomauttaa, täytäntöönpanosäädösten antamisvallan siirtämiseen liittyy vaara lainsäätämisen ja täytäntöönpanon sekoittumisesta, samalla kun kansanedustuksellisilla lainsäädäntöelimillä ei ole mitään mahdollisuuksia tämän prosessin poliittisen valvontaan.<sup>83</sup>

Neuvoston päätöksenteko toimivaltaa siirrettäessä perustuu keskeisiltä osin poliittiseen harkintaan. Tämän harkinnan eräs vaikeus on siinä, että yleensä ei ole mahdollista tietää tarkkaan ennalta, minkälaisen kysymysten eteen komissio ja komitologiakomiteat törmäyvät tarkempia toimeenpanomääräyksiä annettaessa. Delegointipäätöstä tehdessään neuvosto ei siis tarkkaan tiedä, miten merkittäväksi delegoidun vallan käyttö muodostuu.

Kun neuvosto päättää siirtää toimivaltaa, se voi tapahtua vain neuvoston komitologiapäätöksen mukaisten komitologiamenettelyiden puitteissa. Tässä vaiheessa poliittinen päätös saa tietyn institutionaalisen muodon, joka rajaa neuvoston ja komission välisen suhteen määrättyihin oikeudellisiin puitteisiin.

Annettaessa normeja siirretyn toimivallan perusteella menettely on yksinkertaisempi. Niitä ei tarvitse lähettää lausunnolle Euroopan parlamenttiin, ja neuvosto voi tarvittaessa syrjäyttää komission pidättämällä täytäntöönpanonormien antamisvallan itsellään, kunhan se ensin antaa perusnormin, joka määrittää täytäntöönpanonormin antamisen rajat.<sup>84</sup> Siirtämällä mahdollisimman paljon norminantoa toimeenpanovaiheeseen, neuvosto välttää EP:n valvonnan, jonka lainsäätämismenettelyt luonnollisesti hidastavat norminantoa.

<sup>80</sup> Asia 16/88, *komissio v. neuvosto*, 1989 ECR 3485.

<sup>81</sup> Lenaerts 1993, s. 28–29.

<sup>82</sup> Asia 41/69, 1970 ECR 688.

<sup>83</sup> Lenaerts 1993, s. 36.

<sup>84</sup> Hartley 1994, s. 121–122.

Neuvoston delegointipäätökseen sisältyy komitologiamenettelyn tyyppin määräämisellä päätös siitä, kuinka peruuttamattomasti neuvosto siirtää valtaansa komissiolle. Yhteispäätösmenettelyssä myös EP on mukana päättämässä komitologiakomitean tyyppiä. Neuvoa-antavassa menettelyssä asia ei enää palaudu neuvostolle, vaan komitologiakomitean lausunto on neuvoa-antava, kun taas hallintomenettelyssä asia palautuu neuvostolle, jos määränemistö komitologiakomiteassa vastustaa komission ehdotusta, ja sääntelymenettelyssä asia palautuu neuvostolle, jos määränemistö ei kannata komission ehdotusta tai komitea ei anna lausuntoa lainkaan. Hallinto- ja sääntelymenettelyssä neuvosto siis pidättää tiettyjen ehtojen toteutuessa viimekätisen toimeenpanovallan itsellään. Tämän on väitetty olevan yhtenäisasiakirjalla uudistetun perustamissopimuksen 202 artiklan 3 kohdan vastaista.<sup>85</sup> Tuomioistuin ei kuitenkaan ole yhtenäisasiakirjan voimaantulon jälkeen antamissaan ratkaisuisa todennut tällaisen ristiriidan olemassaoloa.

Tuomioistuin on todennut päinvastoin nimenomaisin viittauksin yhtenäisasiakirjaan, että neuvoston oikeus alistaa komissiolle siirtämänsä täytäntöönpanovallan käyttö tiettyjen menettelyjen alaiseksi säilytettiin yhtenäisasiakirjalla perustamissopimuksen 202 artiklaan tehdyissä muutoksissa. Menettelyjen täytyy olla neuvoston näistä menettelyistä etukäteen antaman päätöksen mukaisia. Tuomioistuin vahvisti, että tämä (komitologia-) päätös tulee hyväksyä neuvostossa yksimielisesti Euroopan parlamentin annettua lausuntonsa asiassa. Samalla se totesi neuvoston tehneen tällaisen päätöksen 13.7.1987 (komitologiapäätös), eikä nähnyt siinä mitään huomauttamista. Komitologian laillisuus on siis ainakin toimivallan siirtoa koskevilta osin vahvistettu yhteisön tuomioistuimen toimesta.<sup>86</sup>

Perustamissopimusta uudistettaessa on jatkuvasti painotettu komission itsenäisen aseman turvaamista yhteisön edun toimeenpanijana rajoittamalla neuvoston mahdollisuuksia puuttua komission täytäntöönpanotoimiin.<sup>87</sup> Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan yhtenäisasiakirjan uudistamisen jälkeen ole olleet halukkaita lisäämään komission jäsenvaltioiden valvonnan ulottumattomissa olevaa toimeenpanovaltaa, eikä yhteisön tuomioistuinkaan ole muunlaisia linjauksia tehnyt. Tässä suhteessa perustuslakisopimusehdotus painottaa uudella tavalla komission itsenäistä asemaa täytäntöönpanovallan käyttäjänä.

---

<sup>85</sup> Bradley 1992, s. 716 ja 720.

<sup>86</sup> Asiassa 16/88, *komissio v. neuvosto*, 1989 ECR 3485–3486, kpl. 13.

<sup>87</sup> Ks. perustamissopimuksen uudistamista pohtineen institutionaalisen *ad hoc*-työryhmän selvitystä Eurooppa-neuvostolle vuonna 1985, kohta B, jossa korostetaan komission autonomian turvaamista toimeenpanossa. Julkaistu teoksessa Bieber et al. 1995, s. 330–342.

## 3 KOMITOLOGIAN ROOLI TOIMIVALLAN SIIRTÄMISESSÄ

### 3.1 Komitologiamenettelyn nykytila

Komitologia voidaan lyhyesti määritellä menettelyksi, jolla jäsenvaltioiden hallitukset valvovat ja avustavat neuvoston komissiolle siirtämän täytäntöönpanosäädösten antamisvallan käyttöä.<sup>88</sup> Menettely toteutetaan neuvoston asettamissa erityisissä komiteoissa, jotka antavat lausunnon komission ehdotuksesta täytäntöönpanosäädökseksi. Komitologiakomiteoiden oikeudellisesti määritelty valta kulminoituu mahdollisuuteen saada komissiolle siirretty toimivalta päättää täytäntöönpanosäädöksestä palautumaan neuvostolle komitean määränemistöpäätöksellä. Tämä perustuslaillinen komitologian muodollinen määrittely ei kuitenkaan riitä kuvaamaan sen tosiasiallista luonnetta. Etenkin vuoden 1999 komitologiapäätöksen jälkeen painopiste on yhä vahvemmin jäsenvaltioiden viranomaisten etukäteisessä neuvotteluprosessissa komission kanssa, joka toteutuu komitologian kautta. Komitologiapäätöksen mukaanhan sen nojalla perustetut komiteat avustavat komissiota. Ne toimivat komission puheenjohdolla, ja komissio vastaa näiden komiteoiden työn käytännöllisestä järjestämisestä. Yhteisön ensimmäisen asteen tuomioistuin joutuikin toteamaan asiakirjajulkisuutta koskevaa yhteisön sääntelyä soveltaessaan, että komitologiakomiteoita on pidettävä osana komissiota, joten niiden asiakirjoihin sovelletaan samoja julkisuussäännöksiä kuin komission asiakirjoihin. Tästä ei kuitenkaan voida vetää laajempia johtopäätöksiä komitologiakomiteoiden oikeudellisesta asemasta.<sup>89</sup> Ne eivät ole komission asettamia, kuten komissiota avustavat erilaiset asiantuntijakomiteat, mutta niissä käydään samankaltaista jäsenvaltioita edustavien asiantuntijoiden välistä keskustelua.

Komitologiamenettelyn käyttökelpoisuutta osoittanee sekin, että sääntelyyn käytettävän toimivallan siirtäminen on ylittänyt selvästi Euroopan yhtenäismarkkinoiden toiminnalle välttämättömän tarpeen etenkin ympäristöasioihin, kuluttajansuojaan, työturvallisuuteen ja sukupuolten väliseen

<sup>88</sup> Ks. esim. asia T-70/99, *Alpharma Inc. v. neuvosto*, kohdat 230 ja 231.

<sup>89</sup> Asia T-188/97, *Rothmans International BV v. komissio*, 1999 [ECR] II-2463, kpl. 61. Tuomioistuin joutui tasapainoilemaan kansalaisten tiedonsaantioikeuden ja komitologian erityisluonteen välillä, joten jossakin muussa yhteydessä komitologiakomiteoita ei välttämättä pidettäisi osana komissiota. Ratkaisussa rajataan sen soveltamisala vain asiakirjajulkisuuteen. Kysymys oli ennen kaikkea siitä, ettei komitologiakomiteoilla ole omaa hallintoa tai arkistoja, joten komissio on asiakirjajulkisuuden osalta vastuullinen taho, sillä se vastaa komitologiakomiteoiden työn käytännön järjestelystä.

tasa-arvoon liittyvien asiakokonaisuuksien suhteen. Esimerkiksi ympäristöasioissa painotus on siirtynyt tavaroiden vapaan liikkumisen edellytysten turvaamisesta ympäristönsuojelullisiin näkökohtiin.<sup>90</sup>

Ensimmäistä kertaa komitologiamenettelystä säädettiin neuvoston 1987 antamassa päätöksessä menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä, eli lyhyemmin neuvoston ensimmäisessä komitologiapäätöksessä (87/873/ETY). Se heijasti jäsenvaltioiden tahtoa pitää täytäntöönpanomenettely niiden valvonnassa. Keskitetty komission johtama ylikansallinen täytäntöönpanokoneisto soveltuu huonosti yhteen komitologian kanssa, joka pakottaa jäsenvaltiot ja komission yhteistoimintaan komission täytäntöönpanotoimenpiteiden arvioinnissa. Komitologia edustaa horisontaalin integraation mallia ylhäältä keskitetysti johdetun sijaan. Tätä on pidetty tähänastisen integraation menestystekijänä.<sup>91</sup> Komitologiakomitea työskentelee samojen äänestysääntöjen mukaan kuin neuvosto, mutta sen jäsenet ovat jäsenvaltioiden nimeämiä virkamiehiä, jotka tulevat siitä ministeriöstä, jonka toimialaan komitologiakomitean käsittelemät asiat jäsenvaltiossa kuuluvat. Pääsäännön mukaan toimivallan siirto peruuntuu, ja asia palautuu neuvoston päätettäväksi, jos komitologiakomitea antaa komission ehdotuksesta kielteisen lausunnon. Komitologiakomitean antaessa myönteisen lausunnon tulee komission ehdotus voimaan, ja syntyy yhteisön johdannaisen oikeuden normeja, jotka ovat suoraan sitovia ja jäsenvaltioissa välittömästi toimeenpantavissa. Hallinto- ja sääntelymenettely oli jaettu II a- ja b- sekä III a- ja b-variantteihin. Ensimmäisen komitologiapäätöksen mukaiset menettelyt olivat siis suhteellisen mutkikkaita.<sup>92</sup> Vaikka sääntelymenettelyn katsottiin sisältävän suurimmat valtuudet valvoa komission täytäntöönpanoehdotuksia, komission ehdotus tuli lähes aina voimaan, sillä niissäkin tilanteissa joissa asia oli palautunut neuvostolle, se ei yleensä kyennyt päättämään riittävällä enemmistöllä vaihtoehtoisista täytäntöönpanotoimista<sup>93</sup>. Tosiasiassa sääntelymenettely ei siis muodostanut niin tehokasta keinoa komission täytäntöönpanoehdotuksen torjumiseksi kuin on usein luultu.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> Majone 1996.

<sup>91</sup> Joerges – Neyer 1997.

<sup>92</sup> Komitologiasta laajemmin ks. Kortteinen 1999 sekä Joerges – Voss 1999 sekä osana eurooppalaista hallinto-oikeutta Mäenpää 2001. EU:n komiteajärjestelmästä kokonaisuutena ks. van Schendelen 1998.

<sup>93</sup> Ks. Komission yhteenvedo komitologiaselvityksestään 'Fonctionnement des comites en 1995, Note de synthèse, version révisée, Bruxelles, le 28 juin 1996'.

<sup>94</sup> Ympäristö- sekä liikenne/energia-alalla suuri osa komiteoista on sääntelykomiteoita, kun taas maatalousalalla suuri osa komiteoista on hallintokomiteoita. Ks. komission kertomus komiteoiden työskentelystä vuonna 2002, Bryssel 8.9.2003, KOM/2003/0530 lopullinen.



Amsterdamin sopimukseen liitettyssä julistuksessa edellytettiin komission antavan ehdotuksensa uudeksi komitologiapäätökseksi. Tämä oli seurausta Euroopan parlamentin jo 1980-luvulla komitologiaan kohdistamasta kritiikistä. Komitologia oli luonteeltaan suljettua asiantuntija/virkamiestenettä, eikä EP useista toimielinten välisistä sopimuksista huolimatta saanut riittävästi tietoa komitologiassa käsiteltävistä asioista. Tästä huolimatta komissio jätti tarkoituksella ehdotuksestaan vuoden 1999 komitologiapäätökseksi pois komitologian avoimuuden lisäämiseen tähtäävät toimenpiteet pelätessään sen johtavan jäsenvaltioiden virkamiesten välisen vuoropuhelun laadun heikkenemiseen. Teknokraattisesti järjestetyssä päätöksenteossa luottamuksellisuutta pidetään aidon keskustelun ennakkoehtona.

Komitologian voidaan katsoa toteuttavan myös avoimuutta suhteessa jäsenvaltioihin, jotka komitologian avulla pysyvät selvillä komission täytäntöönpanotoimien yksityiskohdista, ja voivat komitologian kautta antaa komissiolle järjestyneesti palautetta sen suunnittelemien täytäntöönpanotoimien sopivuudesta. Jäsenvaltioiden ollessa päävastuussa yhteisöoikeuden toimeenpanosta, komitologia edistää merkittävästi yhteisöoikeuden tehokasta täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Komitologian kautta syntyvä toimeenpanon avoimuus vahvistaa myös komission täytäntöönpanotoimien oikeudellista valvontaa.<sup>95</sup>

Avoimuuden lisäämistä koskevat määräykset lisättiin vasta neuvostossa päätöksen 7 artiklaan.<sup>96</sup> EYT:n *Rothmans*-asiassa antama tulkinta komitologiakomiteoiden rinnastamisesta komission toimielimiksi asiakirjajulkisuuden suhteen kirjattiin 7 artiklaan.<sup>97</sup> Komission tulee tiedottaa Euroopan parlamentille säännöllisesti komiteoiden työstä toimittamalla EP:lle kokousten esityslistat, yhteenvedot kokouspöytäkirjoista ja äänestystulokset sekä yhteispäätösmenettelyn mukaisesti annetut ehdotukset täytäntöönpanotoimiksi. Komitologiakomiteoiden jäsenten taustoista tulee esittää luet-

<sup>95</sup> Esimerkkinä komitologiasta oikeudellisen valvonnan tehostajana ks. asia C-159/96, *Portugali v. komissio* [1998] ECR I -7379, jossa komission täytäntöönpanotoimia vastustanut Portugali sai täytäntöönpanotoimen kumottua yhteisön tuomioistuimessa, vaikka komitologiakomitea oli antanut myönteisen lausunnon komission ehdotuksesta täytäntöönpanotoimiksi.

<sup>96</sup> Dehousse 2002, s. 214.

<sup>97</sup> Ensimmäisen asteen tuomioistuin on todennut *Rothman*-asiassa antamansa ratkaisun jälkeen, ettei komitean lausunto ole sellainen asiakirja, joka voitaisiin esittää. Näin tuomioistuin hyväksyi komission kannan, jota se perusteli sillä, että lausunnossa todetaan ainoastaan kyllä tai ei. Asia T-254/99, *Maja Srl v. komissio*, 12.3.2003, kohdat 67 ja 71. Kuitenkin tieto siitä, onko komitea antanut myönteisen vai kielteisen lausunnon, on luonnollisesti julkista.

telot viranomaisista ja organisaatioista, joihin he kuuluvat. Komitologian avoimuutta siis lisättiin merkittävästi. Tätä edellyttää myös Amsterdamin sopimus, jossa avattiin neuvoston työskentely lainsäädäntöelimenä julkisuudelle. Komitologian pitäminen edelleen suljettuna menettelynä olisi ollut ristiriidassa tämän kanssa, sillä ne toimivat neuvoston asettamana komission lainsäädäntötyön apuna ja valvojana. Komitologian avoimuuden lisäämisen myötä eräs sen keskeisin arvostelua herättänyt epäkohta poistui.

Uuden komitologiapäätöksen<sup>98</sup> johdanto-osan mukaan uudistuksen ensimmäisenä tavoitteena oli säätää perusteet komiteamenettelyn valinnalle, jotta komiteatyypin valitseminen olisi yhdenmukaisempaa ja ennakoivampaa. Näitä perusteita ei kuitenkaan määritelty sitoviksi. Komitologiapäätöksen 2 artiklassa määriteltiin ensi kertaa muodollisesti, minkälaisiin asioihin hallintomenettelyä ja sääntelymenettelyä tulisi käyttää.

Hallintomenettelyä noudattaen tulisi päättää hallintotoimenpiteistä yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan soveltamisessa sekä budjettivaikutuksiltaan huomattavien ohjelmien toteuttamiseen. Hallintomenettelyssä komissiolla on mahdollisuus saattaa ehdotuksensa välittömästi voimaan komitologiakomitean vastustuksesta huolimatta, kunnes neuvosto on päättänyt täytäntöönpanotoimenpiteestä. Tämä vastaa hallintomenettelyn käytötarkoitusta, sillä se on tarkoitettu kiireellisiä toimenpiteitä vaativiin tilanteisiin, kuten maatalouden markkinasääntelyyn. Jos komitea kuitenkin antaa määränemmistöllä kielteisen lausunnon, palautuu asia neuvoston käsiteltäväksi, ja neuvosto voi määränemmistöllä päättää toisin kolmen kuukauden määräajassa. Kun entisestä II b -menettelystä luovuttiin, pidennettiin määräaika, joka entisessä II a -menettelyssä oli ollut, yhdellä kuukaudella. Hallintomenettelyssä määrävähemmistö komiteassa voi estää asian palautumisen neuvostolle, sillä jos komitea ei anna lausuntoa, tulee komission esitys pysyvästi voimaan. Komissio voi lykätä toimenpiteen soveltamista, jos kyse ei ole kiireellisistä toimenpiteistä. Hallintomenettelyä koskevassa lausumassaan komissio muistuttaa, että sen vakiintuneena käytäntönä on pyrkiä tyydyttävään päätökseen, joka saa myös mahdollisimman laajan kannatuksen komiteassa. Komissio vakuuttaa ottavansa huomioon komitean jäsenten kannan ja pyrkivänsä välttämään toimia, jotka olisivat vastoin mahdollisesti esiin tulevaa, täytäntöönpanotoimenpiteen aiheellisuutta vastustavaa enemmistön kantaa.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Ks. v. 1999 komitologiapäätöksestä esim. Lenaerts – Verhoeven 2000, Haibach 1999 sekä Kaila 2001.

<sup>99</sup> EYVL 17.7.1999 C 203/1.

Sääntelymenettelyä noudattaen tulisi päättää laajakantoisista toimenpiteistä, joilla sovelletaan perussäädösten keskeisiä säännöksiä, kuten ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden tai turvallisuuden suojeluun liittyvistä toimenpiteistä. Lisäksi perussäädösten edellyttämät mukauttamis- tai ajantasaistamistoimenpiteet, jotka voidaan toteuttaa täytäntöönpanomenettelyllä, tulisi päättää sääntelymenettelyä noudattaen. Sääntelymenettelyssä jäsenvaltiot voivat saada komission täytäntöönpanoesityksen palautumaan neuvoston käsiteltäväksi, jos komiteasta löytyy tarvittava määrävähemmistö, joka kykenee estämään komiteaa antamasta lausuntoa. Asian palauduttua neuvoston käsiteltäväksi se voi päättää täytäntöönpanotoimista määräenemmistöllä. Komissio ei voi sääntelymenettelyssä saada täytäntöönpanoehdotustaan voimaan edes tilapäisesti, jos komitologiakomitea antaa kielteisen lausunnon tai ei anna lausuntoa lainkaan. Voidaankin sanoa, että komission ja Euroopan parlamentin vastustamasta *contre filet* -menettelystä (vuoden 1987 komitologiapäätöksen III b menettely) on tullut keskeisiltä osin sääntelymenettelyn pääsääntö, kun sitä aiemmin sovellettiin vain osaan sääntelymenettelystä.

Komitologiapäätökseen liittyvän sääntelymenettelyä koskevan komission lausuman mukaan sen tarkastellessa uudelleen ehdotuksia täytäntöönpanotoimenpiteiksi, jotka koskevat erityisen herkkiä aloja, se pyrkii löytämään tasapainoisen ratkaisun välttämällä toimia, jotka olisivat vastoin mahdollisesti esiin tulevaa, täytäntöönpanotoimenpiteiden aiheellisuutta vastustavaa neuvoston enemmistön kantaa.<sup>100</sup> Lausuma pehmentää siirtymistä määräenemmistövaatimukseen neuvoston päätöksenteossa asian palauduttua neuvostolle aiemman yksinkertaisen enemmistön sijaan, mutta oikeudellista sitovuutta sillä ei ole.

Neuvoa-antavaa menettelyä käytetään, kun se katsotaan soveltuvimmaksi menettelyksi. Komissio oli ehdottanut sen sijaan muotoilua, jonka mukaan neuvoa-antavaa menettelyä sovellettaisiin, kun hallinto- tai sääntelymenettelyä ei ole tai ei ole enää pidettävä soveltuvimpana. Komissio siis ehdotti itse asiassa lisäkriteriä hallinto- ja sääntelymenettelyn käytölle. Niitä olisi käytetty vain, jos ne olisivat olleet soveltuvimmat menettelyt. Neuvosto ei kuitenkaan hyväksynyt komission esitystä näiltä osin.

Yhteisön tuomioistuin on tulkinut komitologiapäätöksen 2 artiklalla olevan tietyt sitovia oikeusvaikutuksia, kuten että yhteisön lainsäätäjän on perusteltava valintansa asianmukaisesti, jos se komitologiamenettelyä

<sup>100</sup>EYVL 17.7.1999 C 203/1.

valitessaan poikkeaa 2 artiklassa esitetyistä perusteluista.<sup>101</sup> Tuomioistuin katsoi, että EY 202 artiklan mukaan neuvostolla on yksin valta antaa sitovia perusteita, joiden mukaisia komissiolle siirretyn täytäntöönpanovallan käyttöä koskevien ehtojen tulee olla. Ne sitovat neuvostoa sen antaessa yksin säädöksiä, mutta myös Euroopan parlamenttia sen toimiessa lainsäätäjänä yhdessä neuvoston kanssa. Neuvostolla on kuitenkin valta päättää missä määrin sen antamat perusteet ovat sitovia.<sup>102</sup> EYT:n ratkaisun sanamuoto jättää mielenkiintoisella tavalla auki sen mahdollisuuden, että jossakin tilanteessa komitologiapäätöksen 2 artiklalla voisi mahdollisesti olla muitakin kuin perusteluvelvollisuuteen liittyviä oikeusvaikutuksia.

Komitologiapäätöksen toisena tavoitteena oli yksinkertaistaa komissiolle siirretyn täytäntöönpanovallan käytön edellytyksiä. Komissio ja neuvosto sopivat komitologiakomiteoiden mukauttamisesta siten, että hallinto- ja sääntelymenettelyitä yksinkertaistettiin yhdistämällä niiden a- ja b-variantit yhdeksi menettelyksi. Jo olemassa olevien komiteoiden muuttaminen vuoden 1999 komitologiapäätöksen mukaisiksi tulee suorittaa tapauskohtaisesti yhteisön toimielimille kuuluvia velvoitteita noudattaen. Tämä tapahtuu lainsäädännön tavanomaisen tarkistuksen puitteissa 2 artiklassa säädettyjen perusteiden mukaisesti. Mukauttamisella ei saa vaarantaa perussäädösten tavoitteiden saavuttamista tai yhteisön toiminnan tehokkuutta, eikä sillä saa muuttaa komiteoiden luonnetta.<sup>103</sup>

Komitologiamenettelyitä ovat siis tällä hetkellä neuvoa-antava, hallinto- ja sääntelymenettely sekä harvoin käytettävä suojamenettely. Sääntelymenettelyä uudistettiin myös siten, että neuvoston mahdollisuutta kiel-

---

<sup>101</sup> Ks. asia C-378/00, 21.1.2003, *komissio v. parlamentti ja neuvosto*, kpl. 50–51, 55, 60–62, 66–68. Kyse oli LIFE-ohjelman täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamisesta, joilla EYT:n mukaan oli huomattavia budjettivaikutuksia. Tällöin olisi 2 artiklan mukaan sovellettava hallintomenettelyä, mutta EP ja neuvosto olivat asetuksessa päättäneet soveltaa sääntelymenettelyä. Asetukseen ei EYT:n mielestä sisältynyt riittävää perustelua, kun siitä ei käynyt ilmi ne erityiset syyt, joiden vuoksi valittiin sääntelymenettely. EYT kumosi asetukseen sisältyneen päätöksen täytäntöönpanomenettelystä perusteluvelvollisuuden laiminlyönnin johdosta.

<sup>102</sup> Em. asia, kpl 40–42. EYT totesi, ettei komitologiapäätöksen 2 artiklaan sisälly sitovia perusteita.

<sup>103</sup> EYVL C 203/1, 17.7.1999, kohta 2. komission ja neuvoston lausuma, ks. myös neuvoston asetus (EY) N:o 807/2003, kuulemismenettelyä (yksimielisyys) noudattaen annetuissa neuvoston säädöksissä säädetyn täytäntöönpanovallan käytössä komissiota avustavia komiteoita koskevien säännösten mukauttamisesta päätökseen 1999/468/EY, EYVL L 122/36, 16.5.2003, ja neuvoston asetus (EY) N:o 806/2003, kuulemismenettelyä (määräenemistö) noudattaen annetuissa neuvoston säädöksissä säädetyn täytäntöönpanovallan käytössä komissiota avustavia komiteoita koskevien säännösten mukauttamisesta päätökseen 1999/468/EY, EYVL L 122/1, 16.5.2003.

täytyä vahvistamasta komission ehdotusta kavennettiin siten, että neuvoston komission ehdotuksen hylkäävälle päätökselle tarvitaan yksinkertaisen enemmistön sijaan määräenemmistö, jos neuvosto ei kykene päättämään komission ehdotukselle vaihtoehtoisista täytäntöönpanotoimista.<sup>104</sup> Tämä on omiaan vahvistamaan komission asemaa täytäntöönpanossa, saatamatta sitä kokonaan jäsenvaltioiden valvontavallan ulkopuolelle. Laajentuneessa unionissa määräenemmistön saavuttaminen neuvostossa käy todennäköisesti yhä vaikeammaksi, joten laajentuminen vaikuttaa myös komission aseman vahvistumiseen täytäntöönpanotoimien antajana. Komission täytäntöönpanoehdotusta vastustavalla jäsenvaltiolla on kuitenkin laillisuusvalvonnan avulla, eli viemällä asia yhteisön tuomioistuimeen, mahdollisuus saada sellaiset komission täytäntöönpanotoimet kumotuiksi, jotka ylittävät komissiolle siirretyn toimivallan rajat, vaikka jäsenvaltio olisi joutunut vähemmistöön, ja komitologiakomitea olisi antanut myönteisen lausunnon komission ehdotuksesta täytäntöönpanotoimiksi.<sup>105</sup>

Komitologiapäätöksen tavoitteisiin kuului myös parantaa Euroopan parlamentin osallistumista komitologiaan yhteispäätösmenettelyn piiriin kuuluvien asioiden osalta. EP:n asema lainsäätäjänä yhdessä neuvoston kanssa edellytti sen huomioon ottamista myös komitologiassa. Euroopan parlamentin halukkuus tulla osalliseksi komitologiamenettelyyn huomioitiin kuitenkin vain rajoitetusti. Päätöksen 8 artiklassa annetaan EP:lle mahdollisuus yhteispäätösmenettelyyn kuuluvissa asioissa ilmaista perustellulla päätöslauselmalla, että hyväksyttäväksi aiottu komitean käsiteltäväksi jätetty komission ehdotus täytäntöönpanotoimenpiteiksi ylittää perussäädöksessä säädetyt täytäntöönpanovallan. Tällöin komission on tarkasteltava ehdotusta uudelleen. Komissio voi määräaikojen puitteissa joko tehdä komitealle uuden ehdotuksen toimenpiteiksi, jatkaa menettelyä tai antaa EP:lle ja neuvostolle kokonaan uuden lainsäädäntöehdotuksen. EP:n näkemyksellä ei siis ole oikeudellista sitovuutta, vaikka 8 artiklan tekstissä puhutaan EP:n päätöslauselman huomioon ottamisesta. Komissiolle on kuitenkin ilmoitus- ja perusteluvollisuus EP:lle ja asianomaiselle komitealle sen suhteen, mitä toimia ja millä perusteella se aikoo toteuttaa EP:n päätöslauselman johdosta. Jos komissio ei noudattaisi näitä menettelyllisiä

<sup>104</sup> Neuvoston käsiteltäviksi palautui vuonna 2002 seitsemän asiaa. Tapauksista kaksi koski maataloutta, kaksi liikennepolitiikkaa, yksi ympäristöä, yksi terveys- ja kuluttaja-asioita ja yksi kauppapolitiikkaa. Tämä muodosti komission (hallinto- tai sääntelymenettelyssä) antamien säädösten kokonaismäärästä 0,25 prosenttia. Ks. komission kertomus komiteiden työskentelystä vuonna 2002, Bryssel 8.9.2003, KOM/2003/0530 lopullinen.

<sup>105</sup> Asia C-159/96, *Portugali v. komissio* [1998] ECR I-7379.

velvollisuuksiaan, muodostaisi se perusteen kumoamiskanteen nostamiselle yhteisön tuomioistuimessa.

Neuvoston vuoden 1999 komitologiapäätökseen ei ole sisällytetty neuvoo-antavaa menettelyä säätelevään 3 artiklaan erikseen mainintaa EP:n oikeudesta ilmaista näkemyksensä komitealle siitä, ylitetäänkö komission täytäntöönpanoehdotuksessa sille siirretyn toimivallan rajat. Komitologiapäätöksen 8 artiklaa on kuitenkin pidettävä komitologiaa koskevana yleissäädöksenä, jolloin se tulee sovellettavaksi myös neuvoo-antavaan menettelyyn. Siten EP:llä on tämä oikeus myös neuvoo-antavassa menettelyssä.

Euroopan parlamentin aseman huomioon ottamiseen kuului myös EP:n komitologiaa koskevan tiedonsaannin tehostaminen, jonka puutteellisuuden EP oli kiinnittänyt huomiota jo vuosia. EP:n tiedonsaantioikeuksia parannettiin säätämällä 7 artiklassa komissiolle velvollisuus tiedottaa säännöllisesti EP:lle komiteoiden työstä. Komission tulee lähettää EP:lle komiteoiden kokousten esityslistat, komiteoille toimitetut ehdotukset yhteispäätösmenettelyssä annettujen säädösten täytäntöönpanotoimiksi, äänestystulokset, yhteenveto kokouspöytäkirjoista sekä luettelot viranomaisista ja organisaatioista, joihin jäsenvaltioiden edustajikseen asettamat henkilöt kuuluvat. Euroopan parlamentille tiedotetaan myös kaikista komission neuvostolle toimittamista toteutettavista toimenpiteistä ja toimenpide-ehdotuksista.<sup>106</sup> Komissio velvoitettiin myös julkaisemaan yhteisöjen virallisessa lehdessä luettelo kaikista komitologiakomiteoista, jossa mainitaan kunkin komitean osalta perussäädökset, joiden nojalla komitea on perustettu.<sup>107</sup> Komission on julkaistava vuodesta 2000 alkaen vuosikertomus komiteoiden työskentelystä.<sup>108</sup> Näin toteutuu siis myös

---

<sup>106</sup> EP ja komissio sopivat (EYVL L 256, 10.10.2000, s. 19) asiakirjojen siirtämisestä sähköisesti, mikä toteutettiin asteittain vuoden 2001 aikana. Komission eri yksiköiden asiakirjat toimitetaan ensin komission pääsihteeristöön, joka lähettää ne viipymättä Euroopan parlamentin keskeiseen yksikköön. Nykyään lähes kaikki asiakirjat lähetetään sähköisesti. Sopimuksessa määrätään, että parlamentilla on – hätätilanteita lukuun ottamatta – neuvoston päätöksen 1999/468/EY 8 artiklan nojalla aikaa yksi kuukausi siitä, kun se on vastaanottanut lopullisen ehdotuksen täytäntöönpanosäädökseksi, antaa täysistunnossa perusteltu päätöslauselma säädöksestä, joka on hyväksytty yhteispäätösmenettelyssä, jos se katsoo, että lopullinen ehdotus ylittää perussäädöksessä säädetyn täytäntöönpanovallan. Ehdotukset lähetetään ennen komitean kokousta ja uudelleen kokouksen jälkeen, jos toimenpide-ehdotukseen on tehty huomattavia muutoksia. Ks. komission kertomus komiteoiden työskentelystä vuonna 2002, Bryssel 8.9.2003, KOM/2003/0530 lopullinen.

<sup>107</sup> Luettelo on julkaistu EYVL C 225, 8.8.2000, s. 2. Luettelo ajantasaistetaan ja julkaistaan uudelleen vuoden 2003 aikana, ks. vuoden 2002 kertomus komiteoiden työstä.

<sup>108</sup> Ks. esim. viimeisin näistä vuosikertomuksista, komission kertomus komiteoiden työskentelystä vuonna 2002, Bryssel 8.9.2003, KOM/2003/0530 lopullinen, seuraava kertomus ilmestyy syksyllä 2004.

komitologiapäätöksen neljäs tavoite yleisön tiedonsaannin parantamisesta.<sup>109</sup>

Euroopan parlamentin tiedonsaannin parantamiseksi oli vuosien mitaan solmittu useita toimielinten välisiä sopimuksia, kuten vuoden 1988 Plumb/Delors-sopimus, vuoden 1996 Samland/Williamson-sopimus ja vuoden 1994 ”modus vivendi”. Euroopan parlamentti ja komissio tekivät helmikuussa 2000 sopimuksen neuvoston päätöksen 1999/468/EY toteuttamisen edellyttämistä menettelyistä, jolla korvattiin nämä aiemmat nyt mitätöidyt sopimukset. Sopimuksen tavoitteena oli erityisesti säädellä komission velvoitteiden täytäntöönpanoa.<sup>110</sup> Komissio sopi toimittavansa Euroopan parlamentille tiedoksi asiasta vastaavan valiokunnan pyynnöstä ne erityiset ehdotukset täytäntöönpanotoimenpiteiksi, joiden perussäädöksiä ei ole hyväksytty yhteispäätösmenettelyä noudattaen mutta joilla on erityinen merkitys Euroopan parlamentille. Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen *Rothmans*-tuomion (asia T-188/97) mukaisesti komissio ja EP sopivat, että EP voi pyytää saada tutustua komiteoiden pöytäkirjoihin. EP:n tiedonsaantioikeus ulottuu siis käytännössä kaikkiin komitologiakomiteoihin.

Euroopan parlamentin ja komission solmiman sopimuksen mukaan EP hyväksyy täysistunnossa komitologiapäätöksen mukaisen perustellun päätöslauselman yhteispäätösmenettelyssä annettuun perussäädökseen sisältyvän toimivallan siirron ylittämisestä komission täytäntöönpanoehdotuksessa. EP:n on tehtävä tämä kuukauden kuluessa siitä, kun lopullinen ehdotus täytäntöönpanotoimenpiteiksi on vastaanotettu niillä kielillä, joilla asiakirjat on toimitettu komissiolle. Kun EP on toimittanut perustellun päätöslauselman, asianomainen komission jäsen ilmoittaa täysistunnossa parlamentille tai tarvittaessa asiasta vastaavalle valiokunnalle toimista, joihin komissio aikoo ryhtyä päätöslauselman johdosta.<sup>111</sup> Komission ja EP:n sopimukseen ei sisälly EP:n valtaoikeuksien laajentamispyrkimyksiä esimerkiksi EP:n perustellun päätöslauselman ulottuvuuden suhteen.

Komitologiakomiteoiden työskentelyn muotoja yhdenmukaistettiin sää-

<sup>109</sup> Ilmeisesti jäsenvaltioissa on suuria eroja sen suhteen kuinka helposti kyseiset EU-asiakirjat ovat yleisön saatavilla. Parhaiten saatavuus toteutuu niissä jäsenvaltioissa, joissa internetin käyttö on yleistynyt tiedonhakuvälineenä, ja kansalaisilla on hyvät mahdollisuudet esim. julkisten kirjastopalveluiden avulla päästä käyttämään internet-tietoverkkoa varallisuudesta riippumatta.

<sup>110</sup> EYVL L 256, 10.10.2000, s. 19.

<sup>111</sup> Ks. sopimuksen 6. ja 8. kohdat, EYVL L 256/19, 10.10.2000.

tämällä niille 7 artiklassa velvollisuus vahvistaa työjärjestyksensä Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä julkaistavan mallin pohjalta. Ennen vuoden 1999 komitologiapäätöstä muodostettujen komitologiakomiteoiden on mukautettava tarvittaessa työjärjestyksensä mallisääntöjä vastaaviksi.<sup>112</sup>

### 3.2 Komitologian käyttö rahoituspalvelumarkkinoiden sääntelyssä

Ajatus komitologiamenettelyn käyttöönotosta rahoituspalvelumarkkinoiden sääntelyssä esitettiin paroni Lamfalussy'n johtaman työryhmän mietinnössä vuonna 2001. Sen ehdotukset johtivat niin merkittävään rahoituspalvelumarkkinoiden sääntelyn järjestämiseen EU:ssa, että uutta järjestelmää ryhdyttiin kutsumaan Lamfalussy-menettelyksi.<sup>113</sup> Komitologian käyttöönotto nähtiin ainoana mahdollisena mielekkäänä tapana järjestää täytäntöönpanonormien antaminen yhteispäätösmenettelyssä annettujen perusnormien toimeenpanemiseksi, sillä komissiolle oli tarpeen siirtää laajat valtuudet täytäntöönpanonormien antamiseksi. Komission ehdotuksia täytäntöönpanonormeiksi arvioidaan hallinto- ja sääntelykomiteoiden avulla. Neuvostossa ilmeni, että osa jäsenvaltioista oli haluttomia sisällöltään näin merkittävien täytäntöönpanovaltuuksien siirtämiseen komissiolle, sillä vuoden 1999 komitologiauudistuksen myötä neuvoston mahdollisuus saada komission ehdotus palautumaan neuvoston päätettäväksi oli kaventunut. Sääntelykomiteamenettelyssä vaaditaan entisen yksinkertaisen enemmistön sijaan määränemmistö komission ehdotuksen voimaantulon estämiseen silloin, kun neuvosto ei kykene päättämään vaihtoehtoisesta ehdotuksesta. Jäsenvaltiot hyväksyivät Lamfalussy-menettelyn vasta kun komissio sitoutui Tukholman Eurooppa-neuvoston kokouksessa olemaan toimimatta vastoin neuvostossa vallitsevaa käsitystä.<sup>114</sup>

Myös Euroopan parlamentti oli tyytymätön työryhmän esitykseen, sillä vuoden 1999 komitologiapäätös antoi sille mahdollisuuden puuttua vain ilmoitusluontoisesti komission täytäntöönpanoehdotukseen, ja vain toimi-

---

<sup>112</sup>Komissio hyväksyi 31. tammikuuta 2001 työjärjestyksen mallin, EYVL C 38, 6.2.2001, s. 3. Komissio aikoo hyväksyä ajantasaistetun version työjärjestyksen mallista vuoden 2003 loppuun mennessä, ks. komission kertomus komiteoiden työskentelystä vuonna 2002, KOM/2003/0530 lopullinen.

<sup>113</sup>Ks. Lamfalussy-menettelystä laajemmin Manninen 2003

<sup>114</sup>Ilkka Harjun haastattelu 3.10.2003.



vallan ylittämiseen perustuen mutta ei komission ehdotuksen sisällön perusteella. Yhteispäätösmenettelyn perusajatuksen mukaisesti EP vaati toisena lainsäätäjänä yhdenvertaista asemaa neuvoston kanssa myös täytäntöönpanomenettelyssä.<sup>115</sup> Toimielinten välisten neuvotteluiden jälkeen komissio sitoutui komission puheenjohtajan Romano Prodin EP:n täysistunnossa helmikuussa 2002 pitämässä puheessa ottamaan tarkasti huomioon EP:n käsityksen komission täytäntöönpanoehdotuksesta niin sisällön kuin toimivaltakysymysten suhteen. Komissio hyväksyi myös EP:lle asetetun komission ehdotuksen arvioinnin määräajan pidentämisen yhdestä kuukaudesta kolmeen. EP:n käsityksen mukaan Lamfalussy-menettelyssä sille on näin ensimmäistä kertaa tunnustettu muodollinen oikeus komission täytäntöönpanoehdotuksen sisällön arviointiin vuoden 1999 komitologiapäätöksestä poiketen.<sup>116</sup> Komission sitoumusta ei kuitenkaan voida pitää oikeudellisesti sitovana, vaan komission yksipuolisena ilmoituksena, jonka se voi halutessaan peruuttaa. Oikeudellisesti arvioituna yhteisön tuomioistuin tuskin antaisi oikeudellista sitovuutta komission ilmoitukselle, sillä perustamissopimuksen 202 artiklan mukaan neuvostolla on yksin valta päättää komitologiapäätöksestä, joten komissiolla ja Euroopan parlamentilla ei ole toimivaltaa muuttaa komitologiapäätöstä keskinäisin välipuhein.

Sen sijaan EP:n Lamfalussy-menettelyn perussäädöksiin läpi ajama neljän vuoden määräaika (*sunset clause*) toimivallan siirrolle sitoo oikeudellisesti. Tämän määräajan avulla EP voi neljän vuoden määräajoin arvioida onko komissio noudattanut ilmoittamaansa sitoumusta EP:ia tyydyttävällä tavalla. Jos se ei ole tyytyväinen komission toimintaan tai komission antamiin täytäntöönpanotoimiin, voi EP kieltäytyä vahvistamasta toimivallan siirron jatkamista, ja näin pakottaa komission myös täytäntöönpanotoimien sisältöä koskeviin uudelleenarviointeihin. EP:llä on siis tosiasiallinen vaikkakaan ei muodollinen valta Lamfalussy-menettelyssä annettavien täytäntöönpanotoimien sisällölliseen valvontaan. Lamfalussy-menettely ennakoii uuteen perustuslakiehdotukseen sisältyvää Euroopan parlamentin itsenäistä takaisinotto-oikeutta, joka ulottuu myös komission ehdotuksen sisällölliseen arviointiin.

Neljän vuoden määräajoin EP:n toimesta tapahtuvalla toimivallan siirron uudelleen arvioinnilla saattaa olla hallinnon ja täytäntöönpanon vakautta ja ennakoitavuutta heikentäviä vaikutuksia. Määräajan kuluessa on

<sup>115</sup> Ks. Wogau-mietintö, 23.1.2002, EP Doc A5-11/02.

<sup>116</sup> Ks. EP:n komitologiaa koskeneen mietinnön valmistelusta vastanneen Richard Corbett'n 4.5.2003 päivätty muistio.

syntynyt tietty tasapaino ja jatkuvuusodotukset, joiden puitteisiin markkinasääntelyn osapuolet ovat sovittaneet toimintansa. Jos nämä olosuhteet ovat epävarmalla pohjalla, saattaa osapuolten luottamus ja sitoutuminen rahoituspalvelumarkkinoiden sääntelyyn heikentyä niin, ettei yhteisöoikeutta saada tehokkaasti täytäntöönpanutua.

### 3.3 Komission pyrkimys itsenäiseen toimeenpanoon

Ehdotuksessaan uudeksi komitologiapäätökseksi komissio pyrkii pitkäaikaisten pyrkimystensä mukaisesti pääsemään kokonaan irti siitä mahdollisuudesta, että jäsenvaltiot voisivat komitologian kautta estää komission ehdotusta täytäntöönpanosäädökseksi tulemasta voimaan.<sup>117</sup> Jos ehdotus hyväksyttäisiin tässä muodossa, komissiosta tulisi de facto itsenäinen lainsäätävä, sillä neuvoston säätämistä normeista on uudessa perustuslaissa tarkoitus tehdä entistä enemmän väljää puitteet luovaa normistoa, jolloin komissiolle muutoinkin siirtyy uutta lainsäädäntövaltaa. Tämä uusi lainsäädäntövalta yhdistettynä komission ehdottamaan oikeuteen saattaa toimeenpanonormeja voimaan kaikissa komitologiamenettelyissä neuvostoa/jäsenvaltioita edustavan komitologiakomitean kielteisestä kannasta huolimatta, loisi täysin uudenlaisen institutionaalisen järjestelyn. Nykytilaan verrattuna se merkitsisi ainakin periaatteelliselta kannalta melkoista muutosta. Kysymys on myös siitä, vastaavatko komission poliittinen vastuunalaisuus ja edustuksellisuus näitä uusia lainsäädäntövaltuuksia. Melko erikoiselta tuntuisi tilanne, jossa komissio antaisi parhaaksi katsomiaan täytäntöönpanonormeja, vaikka kaikki jäsenvaltiot niitä vastustaisivat. Neuvoston tulisi kyetä komitologiamenettelyn valinnalla päättämään siitä, missä asioissa se haluaa siirtää komissiolle näin laajat norminantovaltuudet. Komission ehdotuksessa tämä mahdollisuus poistuisi de facto.

Jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti eivät hyväksyneet komission ehdotukseen sisällynyttä mahdollisuutta ohittaa lainsäätäjän tahto täytäntöönpanonormeja annettaessa. Komission uudessa 22.4.2004 päivytyssä ehdotuksessa sanamuotoa muutettiin niin, että siitä poistettiin ilmaus ”mahdollisesti muutettuna”, joten komission velvollisuus lainsäätäjän tahdon huomioon ottamiseen säilyisi, mutta lopullinen päätösvalta tästä jäisi kuitenkin komissiolle.<sup>118</sup> Sisällöllisesti komissio siis pitäytyy edelleen vaatimuk-

---

<sup>117</sup>KOM (2002) 719 lopullinen, 11.12.2002.

<sup>118</sup>Muutettu ehdotus neuvoston päätökseksi menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä tehdyn päätöksen 1999/468/EY muuttamisesta, Bryssel 22.4.2004, KOM (2004) 324 lopullinen, 2002/0298 (CNS).

sessaan mahdollisuudesta periaatteessa itsenäiseen täytäntöönpanosäädösten antamiseen.

Jos hyväksytään komission ehdottama itsenäinen toimeenpanonormien antamisoikeus komissiolle, siirtyy komitologiamenettelyn valinnalla tähän asti tapahtunut komission itsenäisen toimeenpanonormien antamisvallan rajojen määrittely neuvoston antaman perusnormin puitteiden määrittelyyn. Tämä voi vaikutuksiltaan olla päinvastainen kuin uudessa perustuslaissa kaavailtu väljempien perussäädösten antaminen, koska jäsenvaltiot voivat olla haluttomia täytäntöönpanosäädösten antamisvallan siirtämiseen laajasti komissiolle, jos niillä ei myöhemmin ole oikeudellisesti sitovaa mahdollisuutta estää komission toimeenpanonormiehdotuksen voimaantuloa. Komission omien selvitysten mukaan nykyinen menettely on toiminut hyvin.<sup>119</sup> Niissäkin harvinaisissa tapauksissa, joissa asia on palautunut neuvostolle, se on harvoin tosiasiallisesti pystynyt estämään komission ehdotuksen voimaantulon, koska neuvostossa on vaikea saada komission ehdotuksen voimaantulon estämiseksi tarvittavaa enemmistöä. Komission ehdotus heijastaa selvästi komission pyrkimystä nykyistä laajemmän poliittisen vallan käyttäjäksi.

### **3.4 Komission ensimmäinen ehdotus uudeksi komitologiapäätökseksi**

Komission ehdotuksesta käy selkeästi ilmi komission pitkäaikainen pyrkimys päästä antamaan itsenäisesti täytäntöönpanonormeja ilman tapauskohtaista toimivallan siirtoa neuvoston toimesta. Komissio ehdotti tällaista järjestelyä jo Yhtenäisasiakirjan valmistelun yhteydessä sekä Maastrichtin sopimuksen valmisteluvaiheessa.<sup>120</sup> Komission pyrkimykset on tähän saakka torjuttu, sillä valta omaehtoiseen täytäntöönpanosäädösten antamiseen yhdistettynä laajaan harkintavaltaan sen suhteen, mikä olisi täytäntöönpanoa, tekisi komissiosta tosiasiallisesti yhteisön kolmannen lainsäätäjän. Komissio ehdotti uutta komitologiapäätöstä väliaikaistoimenpiteenä, kunnes perustamissopimusta muuttamalla olisi aikaansaatavissa perusteellisempi uudistus. Vaikuttaakin siltä, että komissio uskoi tällaisen perusteellisemmän uudistuksen syntyvän valmistelukunnan työn tuloksena. Näin ei kui-

<sup>119</sup>Fonctionnement des comites en 1995, Note de synthèse, version révisée, Bruxelles, le 28 juin 1996.

<sup>120</sup>Bull. EC Supp. 2/91, 122.

tenkaan käynyt, vaan perustuslakiehdotus sisältää edelleen mahdollisuuden komitologian käyttämiseen.

Komissio ei ole tyytyväinen nykyiseen perustamissopimuksen 202 artiklaan, jonka nojalla yhteisön säädösten täytäntöönpano kuuluu yleensä komissiolle, jos täytäntöönpano yhteisön tasolla on tarpeen, mutta jolla annetaan myös neuvostolle mahdollisuus poikkeuksellisissa erityistapauksissa pidättää itselleen oikeus käyttää välitöntä täytäntöönpanovaltaa. Komissio katsoo, ettei tämä poikkeus sovi yhteen sen kanssa, että lainsäädäntövaltaa käyttää kaksi toimielintä, Euroopan parlamentti ja neuvosto, perustamissopimuksen 251 artiklassa tarkoitetun yhteispäätösmenettelyn soveltamisaloilla, koska neuvosto joutuu tällöin sekä toimivaltaa siirtävän että siirrettyä toimivaltaa käyttävän elimen asemaan. Perustamissopimuksessa ei myöskään eroteta toisistaan lainsäädäntövallan siirtämistä ja täytäntöönpanovallan harjoittamista. Komissio ehdottikin Eurooppa-valmistelukunnalle osoittamassaan tiedonannossa, että perustamissopimuksen 202 artiklaa muutettaisiin luomalla uusi järjestelmä, jolla toisaalta poistettaisiin neuvostolta täytäntöönpanovalta ja toisaalta sisällytettäisiin perustamissopimukseen käsite lainsäädäntövallan siirtämisestä.<sup>121</sup> Tässä tarkoituksessa komissio on ehdottanut, että neuvostolle ja Euroopan parlamentille myönnetään lainsäädäntövallan siirtämisen yhteydessä oikeus vastustaa komission ehdottamaa tekstiä (*call back*). Komission tulisi tällöin joko luopua ehdotuksestaan, muuttaa sitä tai tehdä säädösehdotus.

Komissio tunnustaa lainsäätäjän tarpeen harjoittaa valvontaa, kun komission hyväksyttäväksi annetut täytäntöönpanotoimet ovat sisällöltään normatiivisia ja merkitsevät keskeisten säännösten täytäntöönpanoa tai perussäädöksiin sisältyvien säännösten mukauttamista, esimerkiksi direktiivien mukauttamista tieteen ja tekniikan kehitykseen tai niiden liitteiden muuttamista. Lainsäädännön parantamista koskevissa ehdotuksissaan komissio<sup>122</sup> suosittaa palaamista perustamissopimuksessa tarkoitettuun alkuperäiseen direktiivikäsitukseen, jonka mukaan direktiiveissä tulisi rajoittaa poliittista valintaa edellyttäviin keskeisiin kysymyksiin ja viitata täytäntöönpanotoimiin vain teknisten näkökohtien tai yksityiskohtien osalta. Jos täytäntöönpanovallassa sen sijaan on kyse menettelytapojen hyväksymisestä tai yksittäispäätösten tekemisestä, komissio haluaa täyden vastuu toimista, jotka kuuluvat sen hyväksyttäväksi. Toisin sanoen komissio haluaa päästä eroon hallinto- ja sääntelykomiteamenettelyyn sisältyvästä palautumismahdollisuudesta. Komission mielestä jäsenvaltioiden viranomai-

---

<sup>121</sup> KOM(2002) 728 lopullinen.

<sup>122</sup> KOM(2002) 275 lopullinen.

silla tulee silti säilyttää mahdollisuus vaikuttaa täytäntöönpanopäätösten tekemiseen yhteisötasolla, koska jäsenvaltioiden osallistuminen toisaalta mahdollistaa korkeatasoisen asiantuntemuksen saannin ja toisaalta helpottaa täytäntöönpanotoimenpiteiden myöhempää toteuttamista jäsenvaltiotasolla. Tämä merkitsee sitä, että komissio itse asiassa ehdottaa koko komitologiajärjestelmän muuttamista neuvoa-antavaksi.

Komissio ehdottaa kaksivaiheista menettelyä, jonka ensimmäisessä vaiheessa (täytäntöönpanovaiheessa) komissio vastaa täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevan ehdotuksen laatimisesta ja esittämisestä komitologia-komitealle, joka antaa lausuntonsa ehdotukseen puheenjohtajansa asettamassa määräajassa, ja se voi vaikuttaa toimenpiteen sisältöön antamalla määränemmistöllä kielteisen lausunnon (tai lausunnon antamisen sijasta kansallisten valtuuskuntien ilmaisemin kannanotoin). Siltä varalta, että lausunto on kielteinen tai sitä ei anneta, päätetään kuukauden lisäajasta sellaisen ratkaisun löytämiseksi, jonka tueksi voidaan saada määränemmistö. Komissio pidättää kuitenkin itselleen lopullisen päätös vastuun ehdotuksen sisällöstä. Komissio laatii tämän vaiheen päätteeksi lopullisen, komitean lausunnon pohjalta mahdollisesti muutetun ehdotuksen. Ilmaisui ”mahdollisesti muutettuna” avaisi komissiolle mahdollisuuden olla muuttamatta ehdotustaan oman harkintansa mukaisesti. Tämä avaisi komissiolle tien toimia itsenäisesti lainsäätäjän tapaan täytäntöönpanosäädöksiä antaessaan. Se merkitsisi perustavanlaatuista muutosta komission asemaan, ja irrottaisi täytäntöönpanosäädösten antamisen lainsäätäjän valvontavallasta. Toimielinten välinen tasapaino muuttuisi oleellisesti.

Toisessa vaiheessa (valvontavaiheessa) ehdotus toimitetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle, jotta ne voivat täyttää poliittisen valvontatehtävänsä. Mikäli jompikumpi toimielin esittää kuukauden kuluessa (määräaika voidaan uusia kerran) vastustavia näkökohtia – parlamentin jäsenten ehdottomalla enemmistöllä tai neuvostossa määränemmistöllä – komission on valittava kahdesta vaihtoehdosta: joko päätettävä ehdotetusta toimenpiteestä mahdollisesti muutettuna kielteisten näkökantojen huomioon ottamiseksi tai esitettävä yhteispäätösmenettelyllä ratkaistava säädösehdotus. Ellei kielteisiä kantoja esitetä määräajassa, komissio tietenkin päättää asiasta lopullisesti ehdotuksensa mukaisesti. Komissio ehdottaa Euroopan parlamentille itsenäistä oikeutta saada täytäntöönpanoasia palautumaan päätettäväksi parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmenettelyssä lainsäädäntöasiana. Euroopan parlamentista tulisi siis myös täytäntöönpanosäädösten antamisessa niiden sisällön valvoja, kun tällä hetkellä se voi vain ilmaista kantansa siitä, ylittääkö komission ehdotus täytäntöönpano-

toimenpiteiksi perussäädöksessä siirretyn toimivallan. Euroopan parlamentin toimivaltaa koskevalla ilmoituksella ei nykyisessä järjestelyssä ole sitovia vaikutuksia. EP:n tehdessä takaisinottoa koskevan päätöksensä yksinkertaisella enemmistöllä, on neuvoston takaisinotto-oikeuden käyttöön tarvittava määränemmistö vahvempi vähemmistösuoja, joten pienten jäsenvaltioiden painoarvo tehtäessä takaisinotto-päätöstä on suurempi neuvostossa kuin EP:ssa.

Euroopan parlamentin uutta asemaa täytäntöönpanosäädösten antamisessa koskevilta osin komission ehdotus vastaa EP:n Bourlanges-mietinnössä esitettyä kantaa tunnustaessaan EP:lle itsenäisen oikeuden puuttua myös täytäntöönpanosäädösten sisältöön. Ehdotukseen sisältyy myös jako yleisesti sovellettaviin toimenpiteisiin, joilla pannaan täytäntöön tai muutetaan perussäädösten oleellisia osia sekä soveltamisalaltaan rajattuihin yksilöityihin säädöksiin tai hallinnon järjestämiseksi tarvittaviin järjestelyihin. Viimeksi mainittuja säädöstyyppjeä ei koskisi neuvoston tai EP:n takaisinotto-oikeus, ja jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea voisi olla ainoastaan neuvoa-antava. Hallintokomiteamenettelystä luovutaisiin näin ollen 251 artiklan mukaisessa yhteispäätösmenettelyssä säädettävien asioiden osalta kokonaan. Säätelymenettely muuttuisi siten, että jäsenvaltioilla ei olisi enää mahdollisuutta estää kokonaan komission täytäntöönpanotoimenpiteiden soveltamista, vaan pakottavista kiireellisyyksistä komissio voisi soveltaa niitä saatuaan sääntelykomitean lausunnon. Ilmeisesti siis soveltaminen estyisi kokonaan vain siinä tapauksessa, ettei sääntelykomitea anna lainkaan lausuntoa, johon tarvitaan komiteassa määrävähemmistö. Kun komissio on varannut ehdotuksessaan itselleen viimekätisen vallan päättää hyväksyä myös alkuperäinen toimenpide-ehdotus, vaikuttaa että ehdotukseen on jäänyt erehdyksessä sellainen muotoilu, joka mahdollistaa komission täytäntöönpanotoimenpiteiden soveltamisen estämisen silloin, kun komitea ei anna lainkaan lausuntoa. On varsin epäloogista, jos niitä voidaan soveltaa komitean kielteisestä lausunosta huolimatta, mutta ei lausunnon puuttuessa. Myös säädösvallan siirron nojalla annettava lainsäädäntö kuuluisi uudistetun komitologiamenettelyn piiriin.

Ehdotus merkitsee yhteispäätösmenttelyllä hyväksyttävien säädösten osalta nykyisten komiteamenettelyjen soveltamisalan muuttamista. Tässä yhteydessä neuvoa-antavaa menettelyä ehdotetaan sovellettavaksi tiettyihin hallinnollisiin toimenpiteisiin, joissa tällä hetkellä sovelletaan hallintomenettelyä (etenkin taloudellisen tuen ohjelmiin). Siten sääntelykomiteamenettelyä sovellettaisiin ulottuvuudeltaan yleisiin, perussäädöksen perustaa koskeviin täytäntöönpanotoimenpiteisiin (toimenpiteet, jotka on

tarkoitettu täydentämään laajalti perussäädösten perustaa koskevia näkökohtia tai mukauttamaan sen tiettyjä näkökohtia).<sup>123</sup>

### 3.5 Euroopan parlamentin kanta komitologian uudistamiseen

Vahvistaakseen omaa asemaansa komitologiassa Euroopan parlamentti uudisti vuonna 2002 omia menettelysääntöjään ja muotoili niiden 88 artiklan siten, että EP voi päättää vastustaa komission ehdottamaa täytäntöönpanotoimenpidettä sekä sen toimivallan käytön rajojen ylittämiseen että sisältöön perustuen. EP:n sisäisessä järjestelyssä jopa sen vastaavalla komitealla on tämä oikeus, jos asiaa ei ehdittäisi viedä yleisistunnon käsittelyyn. Lainsäädäntömenettelyiden luokittelua koskevassa mietinnössään EP katsoi, että neuvostolla määräenemmistöllä tai EP:lla yksinkertaisella enemmistöllä tulisi olla mahdollisuus saada komission täytäntöönpanoehdotus palautumaan yhteispäätösmenettelyyn, jossa se joko vahvistettaisiin, muutettaisiin, tai kumottaisiin, ellei komissio vedä ehdotustaan takaisin.<sup>124</sup> EP:n vaatimuksena oli täydellinen tasa-arvoisuus neuvoston kanssa komission täytäntöönpanoehdotusten valvonnassa. Neuvoston ei tulisi käyttää lainkaan toimeenpanovaltaa, vaan se tulisi varata yksinomaan komissiolle tai jäsenvaltioille niiden alueellisen toimivallan puitteissa. Neuvostolla ja EP:lla tulisi olla oikeus siirtää erikoisvirastolle tai itsesätelyelimelle valtaa lakien täytäntöön panemiseksi tarvittavista teknisistä toimenpiteistä päättämiseksi.

Euroopan parlamentti antoi komission ehdotusta koskevan mietintönsä 29.4.2003.<sup>125</sup> Se ei hyväksynyt komission ehdotukseen sisällyttämää mahdollisuutta, jolla komissiolle olisi annettu itsenäinen harkintavalta sen suhteen, missä määrin se ottaa huomioon lainsäätäjän kielteisen kannan komission täytäntöönpanoehdotukseen. EP vaati myös Lamfalussy-menetelystä saamansa kolmen kuukauden reagointiajan sisällyttämistä uuteen komitologiapäätökseen. Komission ehdotuksessa ei mainittu komission mahdollisuutta vetää täytäntöönpanoehdotuksensa takaisin, jota EP piti yksinkertaisimpana tapana reagoida lainsäätäjän kielteiseen kantaan. EP:n kritiikin seurauksena komissio ja EP päätyivät kompromissiin, jossa komissio hyväksyi EP:n kannan, että yhden kuukauden määräaika on voitava

<sup>123</sup> Ks. komission kertomus komiteoiden työskentelystä vuonna 2002, Bryssel 8.9.2003, KOM/2003/0530 lopullinen.

<sup>124</sup> Bourlanges-mietintö 3.12.2002, A5-0425/2002 lopullinen, PE 313.407.

<sup>125</sup> Corbett-mietintö 29.4.2003, A5-0128/2003 lopullinen, PE 323.568.

jatkaa parlamentin pyynnöstä kahteen kuukauteen myös kiireellisessä menettelyssä. EP suostui luopumaan tarkistuksista, joissa toistetaan nykyiseen toimielinten väliseen sopimukseen jo kuuluvia seikkoja. Tekstissä ei enää viitata ”täysiin” tietoihin, mikä olisi oikeudellisesti epätasua, vaan ”toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti ’kaikkiin’ tietoihin”. Viittaus, jossa komissio ”päättää ehdotetusta toimenpiteestä ... muutettuna” ottaakseen huomioon parlamentin (tai neuvoston) esittämät kielteiset näkökannat muutetaan siten, että komissio päättää asiasta ”ottaen huomioon” parlamentissa esitetyt kielteiset näkökannat.

EP katsoi ehdottamiensa muutosten johdosta kykenevänsä seuraamaan paremmin komission täytäntöönpanovallan käyttöä (tai mahdollisesti uuden perustuslain mukaisesti siirrettyä lainkäyttövaltaa). Kun komissio hyväksyy toimenpiteen, sekä parlamentilla että neuvostolla olisi kaksi kuukautta aikaa esittää kielteinen kantansa. Tällöin komission on joko peruttava toimenpide, hyväksyttävä toimenpide ottaen huomioon esitetyt kielteiset näkökannat tai toimitettava ehdotus parlamentille ja neuvostolle lainsäädäntömenettely mukaisesti (lykkäävällä vaikutuksella tai ilman sitä).

### **3.6 Komission toinen ehdotus uudeksi komitologiapäätökseksi**

Komission ehdotuksen yleisperusteluista näkyy, kuinka Euroopan parlamentin keskeiset näkökannat on otettu huomioon. Komission mukaan ehdotuksella pyritään saattamaan lainsäädäntötoimen molemmat haarat ehdottoman tasa-arvoiseen asemaan yhteispäätösmenettelyllä annettaviin säädöksiin liittyvän komission täytäntöönpanovallan harjoittamisen valvonnassa. Tämä parlamentin ja neuvoston tasapuolisesti harjoittama valvonta koskee sisällöltään normatiivisia täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotka merkitsevät keskeisten säännösten täytäntöönpanoa tai perussäädöksiin sisältyvien säännösten mukauttamista, esimerkiksi direktiivien muuttamista tieteen ja tekniikan kehitykseen tai niiden tiettyjen liitteiden muuttamista. Lisäksi säädetään uudesta sääntelymenettelystä yhteispäätösmenettelyllä annettavien säädösten täytäntöönpanotoimenpiteitä varten. Yhteispäätösmenettelyllä hyväksyttävien säädösten muiden täytäntöönpanotoimenpiteiden antaminen tapahtuu neuvoa-antavan komitean kuulemismenettelyllä, joka säilyy muuttumattomana.

Euroopan parlamentin ensimmäisessä muutosehdotuksessa muistutetaan komission sitoumuksista, mitä tulee asiakirjojen toimittamiseen Euroopan parlamentille. Tietojen toimittamisessa komissiolta parlamentille mainittava viiteasiakirja on kahdenvälinen sopimus menettelystä komissiolle siir-



rettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä<sup>126</sup>.

EP:n kahdessa keskeisimmässä muutosehdotuksessa (tarkistukset 2 ja 6) esitetään muutoksia komission ehdotukseen uuden sääntelymenettelyn komission täytäntöönpanoehdotusten valvonnan järjestämisen suhteen. Komissio taipui muuttamaan esitystään jonkin verran sen harkintamahdollisuuden osalta, jota komissiolla on lainsäätäjän mahdollisten kielteisten näkökantojen seurauksena. Ehdotukseen sisältyy kuitenkin edelleen komission itsenäistä harkintavaltaa hyväksyä täytäntöönpanoehdotuksensa lainsäätäjän kielteisistä kannoista huolimatta.

Komission ehdotuksen perusteluiden mukaan, jos parlamentti ja/tai neuvosto esittävät toimenpide-ehdotusta koskevia kielteisiä näkökantoja, komissio voi – lainsäätäjän kannat huomioon ottaen – joko muuttaa toimenpide-ehdotustaan, esittää uuden perussäädöksen hyväksymistä, tai poikkeuksellisesti, kun toimenpide-ehdotuksen kohteena oleva toimi ei ole enää aiheellinen, peruuttaa toimenpide-ehdotuksensa. Näiden EP:n esittämien kolmen vaihtoehdon lisäksi komissio ehdottaa edelleen neljänneksi vaihtoehdoksi mahdollisuutta toimenpide-ehdotuksen hyväksymiseen muutoksitta. Komission näkemyksen mukaan sen on voitava toteuttaa täytäntöönpanovallan käyttäjälle kuuluva vastuunsa itsenäisesti, eikä sitä voida näin ollen sitoa lainsäätäjän kantaan. EP:n tällaisiin tilanteisiin esittämää ”tarvittavaa lausuntoa” ei komission mielestä pidä samaistaa tulkitsevaan lausuntoon, joka velvoittaisi komission tulkitsemaan annettua toimenpidettä jommankumman lainsäädäntötoimen haaran tai niiden molempien toivomassa mielessä. Komissio sitoutuu sitä vastoin ilmoittamaan lainsäätäjälle syistä, jotka saivat sen hyväksymään toimenpide-ehdotuksensa muutoksitta kielteisistä näkökannoista huolimatta. Jos yksi tai kumpikin lainsäädäntötoimen haara esittää kielteisiä näkökantoja, komissio sitoutuu lisäksi ilmoittamaan tälle toimista, jotka se aikoo toteuttaa näiden näkökantojen johdosta, sekä toimiin johtaneista syistä.

Komissio ehdottaa johdanto-osaan näiltä osin seuraavanlaista muotoilua:

Näin ollen jos komission ja yhden tai kummankin lainsäädäntötoimen haaran välillä ilmenee erimielisyyttä, komission on voitava tapauksen mukaan ja ottaen huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston kannat joko tehdä ehdotus perustamissopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen tai hyväksyä alkuperäinen toimenpide-ehdotuksensa

<sup>126</sup>EYVL L 256, 10.10.2000, s. 19.

tai hyväksyä muutettu ehdotus taikka peruuttaa toimenpide-ehdotuksensa. Komissio ilmoittaa lainsäätäjälle toimista, jotka se aikoo toteuttaa tämän kielteisten näkökantojen johdosta, sekä toimiin johtaneista syistä.

Ehdotuksen 5 artiklaa koskeva muotoilu on näiltä osin seuraavanlainen:

Komissio voi ottaen huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston kannat joko tehdä ehdotuksen perustamissopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen tai hyväksyä alkuperäisen toimenpide-ehdotuksen tai hyväksyä muutetun ehdotuksen taikka peruuttaa toimenpide-ehdotuksensa. Komissio ilmoittaa lainsäätäjälle toimista, jotka se aikoo toteuttaa tämän kielteisten näkökantojen johdosta, sekä toimiin johtaneista syistä.

Komissio on siis poistanut EP:n arvosteleman muotoilun ”mahdollisesti muutettuna”, ja korvannut sen muotoilulla, joka merkitsee sisällöllisesti täysin samaa, eli komission mahdollisuutta itsenäisesti arvioida, muuttako se ehdotustaan lainsäätäjän kielteisten kantojen mukaisesti. Tämä merkitsisi koko komitologiamenettelyn luonteen muuttumista oikeudellisesti neuvoa-antavaksi. Jos komissiolla ei ole oikeudellista velvoitetta ottaa huomioon lainsäätäjän kielteisiä kantoja, se saattaa suhtautua huomattavasti kevyemmin jäsenvaltioiden näkemyksiin.

Komissio tosin viittaa ehdotuksessaan purkamiskanteen nostamiseen yhteisön tuomioistuimessa lainsäätäjän viimekätisenä mahdollisuutena saada komission täytäntöönpanoehdotus kumotuksi. Tämä on kuitenkin komitologiamenettelyn ulkopuolelle jäävä mahdollisuus. Jos komitologiamenettelyä muutettaisiin komission ehdottamalla tavalla, kanneperusteena voisi ilmeisesti olla vain komissiolle siirretyn toimivallan ylittäminen, sillä komission ehdottamassa komitologiapäätöksessä sille annettaisiin itsenäinen harkintavalta sisällön osalta. Komission ehdottama mahdollisuus irtautuu neuvoston valvontavallasta täytäntöönpanosäädösten antamisessa vähentäisi jäsenvaltioiden halukkuutta siirtää komissiolle toimivaltaa täytäntöönpanosäädösten antamiseen, joka on jo voimassa olevan komitologiapäätöksen aikana selvästi vähentynyt.<sup>127</sup>

Ehdotukseen sisältyvä komission mahdollisuus kokonaan peruuttaa toimenpide-ehdotuksensa saattaisi merkitä huomattavaa lainsäädäntömenettelyn hidastumista. Toimenpide-ehdotuksen peruuttamisella uhkaaminen olisi vahva painostuskeino, jolla komissio voisi taivuttaa EP:n ja neuvoston pidättäytymään sellaisista muutosehdotuksista komission toimenpide-

---

<sup>127</sup>Bergström 2003, s. 18.

ehdotukseen, joita komissio ei ole halukas hyväksymään. Tässäkin komissio ehdottaa merkittävää vallansiirtoa itselleen. Sen vaikutukset saattavat halvaannuttaa vaikeissa poliittisesti ongelmallisissa tilanteissa lainsäädäntöprosessin, josta ulospääsy olisi komission toimenpide-ehdotuksen hyväksyminen. Toimeenpanovallan käyttäjä voisi silloin ikään kuin ohittaa poliittisen päätöksentekoprosessin ja ujuttaa oman näkemyksensä poliittisessa päätöksenteossa syntyneen näkemyksen sijaan.

Kun sekä Euroopan parlamentti että jäsenvaltiot<sup>128</sup> eivät hyväksy komission pyrkimystä irrottautua lainsäätäjän tahdosta, on jokseenkin selvää, ettei uuteen komitologiapäätökseen tule sisältymään komission vaatimaa mahdollisuutta täytäntöönpanotoimien antamisesta lainsäätäjän kielteisistä kannoista huolimatta.

#### 4 TOIMIVALLAN SIIRTÄMINEN EU:N KESKUSVIRASTOILLE

Eurooppalaisen integraation varsin varhaisessa vaiheessa jouduttiin arvioimaan, voidaanko säädösvaltaa siirtää muille instituutioille kuin komissiolle, joka Rooman sopimuksen mukaan oli ainoa toimielin, jolle neuvosto saattoi siirtää valtaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä. Hiili- ja teräsyhteisön korkean viranomaisen siirrettyä toimivaltaa yksityisille toimistoille (Brussels Agencies), tuomioistuin katsoi järjestelyn laittomaksi, ja määritteli ensimmäistä kertaa keskeiset yhteisön toimivallanjakoon sovellettavat periaatteet *Meroni*-asiassa<sup>129</sup>, johon perustuen yhteisön tuomioistuin antoi useita ratkaisuja<sup>130</sup>, joissa vahvistettiin komitologiakomiteoiden laillisuus. *Meroni*-asiassa muotoillut periaatteet ovat siis sovellettavissa laajemminkin yhteisön oikeusjärjestyksessä, vaikka ratkaisu annettiin Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä koskien.<sup>131</sup> Nämä toimivallan siirtoa ohjaavat pääperiaatteet ovat lyhyesti seuraavat:

<sup>128</sup> Komission ensimmäistä ehdotusta uudeksi komitologiapäätökseksi pohdittiin jäsenvaltioiden toimesta vain yhdessä kokouksessa v. 2003, jonka jälkeen asian käsittely keskeytettiin toistaiseksi, mutta jo silloin jäsenvaltioiden kriittinen suhtautuminen komission ehdotukseen oli ilmeistä.

<sup>129</sup> Asia 9/56 [1956–57] ECR 133.

<sup>130</sup> *Köster*-asia 25/70 [1970] ECR 1161 ja *Rey Soda* -asia 23/75 [1975] ECR 1279.

<sup>131</sup> Näin esim. Lenaerts 1993, s. 41 ja Dehousse 2002, s. 221.

a) *Yhteisön rakenteeseen sisältyvän toimivaltuuksien tasapainon säilyttäminen*

Laaja toimivallan siirto muuttaa sopimuksella turvattua yhteisön perusrakenteeseen sisältyvää toimielinten välistä tasapainoa. Perustamissopimusten mukaan komission asema on suhteellisen itsenäinen, eikä se toimi neuvoston alaisuudessa. Jos neuvostolle kuuluvaa toimivaltua delegoitaisiin siten, että komissiolla olisi mahdollisuus täysin itsenäisesti päättää sille siirretyistä asioista, muuttuisi neuvoston ja komission välinen tasapaino oleellisesti. Toimielinten välisellä tasapainolla ei siis tarkoiteta sitä, että niillä olisi yhtäläiset valtuudet ja painoarvo, vaan toimielinten oletetaan perustamissopimuksen 7(1) artiklan mukaisesti toimivan niille perustamissopimuksessa määritellyn toimivallan ja tehtävien puitteissa.<sup>132</sup> Tämä periaate sai oikeudellisen vahvistuksen ensimmäisen kerran *Meroni*-asiassa. Nizzan sopimukseen liitettyssä julistuksessa nro 3 vahvistettiin, että toimielinten väliset sopimukset tulee solmia kaikkien kolmen toimielimen (neuvosto, komissio, EP) toimesta, eikä niillä voida muuttaa perustamissopimuksia. Toimielimet eivät voi keskinäisin välipuhein muuttaa toimivaltansa rajoja, vaan tällaisista muutoksista on aina päätettävä perustamissopimusta muuttamalla. Niiltä puuttuu kompetenssikompetenssi, eli valta muuttaa oman toimivaltansa rajoja.

Valtaosa neuvoston päätöksistä perustuu komission aloitteeseen. Komission aloitteesta esim. direktiivin antamisen yhteydessä suoritettu toimivallan delegointi neuvostolta komissiolle olisi ilmeisesti mahdollista purkaa vain komission aloitteesta. Jäsenvaltiot eivät luonnollisesti halunneet luovuttaa komissiolle valtaa itse päättää delegoinnin purkamisesta, vaan ne pitivät kiinni siitä, että yhteisten toimintalinjojen toimeenpano tapahtuu läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Hallintokomiteoissa omaksuttu päätöksentekomenettely vastasi toisaalta tarvetta siirtää komissiolle toimeenpanovaltaa yksityiskohtaisten täytäntöönpanomääräysten antamiseen, ja toisaalta tarvetta turvata jäsenvaltioiden aktiivinen panos yksityiskohtaisten täytäntöönpanomääräysten muotoilemisessa.<sup>133</sup>

Komissio joutuu komitologiamenettelyssä toimimaan läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden hallintojen kanssa muotoiltaessa täytäntöönpanosäädöksiä. Neuvostolla ei olisi käytännön mahdollisuuksia valvoa täytäntöönpanosäädösten yksityiskohtia ja jäsenvaltioiden kannalta ongelmallisia kysymyksiä, elleivät komitologiakomiteat suorittaisi tätä valvontateh-

---

<sup>132</sup>Ks. Jacqué 2004, s. 383–384.

<sup>133</sup>Lasok 1994, s. 238–239.

tävää. Komitologian kautta jäsenvaltioiden hallinnot osallistuvat suoraan integraation täytäntöönpanosäädösten muotoilemiseen. Tätä on kutsuttu unionin perusluonteeseen kuuluvaksi toimeenpanofederalismiksi.<sup>134</sup>

*b) Yhteisön toimielin voi siirtää vain itselleen sopimuksen nojalla kuuluvia toimivaltuuksia*

Vain sellainen toimivallan siirtäminen on mahdollista, jossa toimivaltaa siirtävän instituution perustamissopimuksen mukaiset asianomaisten toimien suorittamiseen liittyvät velvoitteet siirtyvät velvoittamaan myös sitä toimielintä, jolle toimivaltaa näiden toimien suorittamiseen delegoidaan. Julkisuutta koskevat määräykset, perusteluvelvollisuus, ja EYT:n toimivalta säilyvät kuten ennen toimivallan siirtämistä. Niitä ei voida kiertää toimivaltaa siirtämällä.

*c) Toimivallan siirtämisen tulee tapahtua nimenomaisella päätöksellä*

Toimivallan siirtäminen voi tapahtua vain, jos asianomaisella instituutiolla on oikeus sopimusmääräysten nojalla siirtää pois toimivaltaansa. Delegointipäätöksessä on määriteltävä toimivallan siirron rajat.

*d) Laaja toimivallan siirtäminen muille kuin yhteisön toimielimille ei ole sallittua*

Sellainen toimivallan siirtäminen ei ole sallittua, jossa siirretään laajan harkintavallan käyttöä edellyttäviä toimintalinjan määrittelytehtäviä. Toimivallan siirto täytäntöönpanoon liittyen on kuitenkin mahdollista, jos delegoiva instituutio on selkeästi edeltäkin määritellyt ne kriteerit, joiden mukaisesti toimivaltaa saaneen toimielimen tulee täytäntöönpanotehtävänsä suorittaa.

Neuvosto ei voi siirtää toimivaltaansa antaa sitovia normeja sellaiselle yhteisönkään toimielimelle, jonka toiminnan laillisuuden arviointi ei kuulu yhteisön tuomioistuimen toimivaltaan. Tällainen toimivallan siirto olisi ristiriidassa perustamissopimuksen 211, 230, ja 234 artiklojen kanssa.<sup>135</sup> Tuomioistuin rajasi toimivallan siirron siten, että komissio voi suorittaa täytäntöönpanon valvontaa vain itse, jolloin komitologian merkitys neu-

<sup>134</sup> Ks. esim. Dubey 2003, joka pitää toimeenpanofederalismia keskeisenä subsidiariteetti-periaatteen ja yhteisöoikeuden yhdenmukaisen soveltamisen välineenä.

<sup>135</sup> Asia 98/80, *Romano v. INAMI*, 1981 ECR 1241.

voston valvonnan kanavana komission täytäntöönpanotoimiin nähden nousee keskeiseen asemaan.

*Meroni*-asiassa annetun ratkaisun jälkeen perustamissopimuksiin ei ole tehty muutoksia toimivallan siirtämistä koskien (nykyisen 202 artiklan 4 kohta), joten siinä määritellyt toimivallan siirtoa koskevat oikeusperiaatteet ovat edelleenkin yhteisön voimassa olevaa oikeutta. Sitten 1950-luvun EU:lle on kehittynyt laaja virastojärjestelmä, joka myös antaa jäsenvaltioissa voimassa olevia suosituksia ja määräyksiä.<sup>136</sup> Tosiasiallinen kehitys on siis jossain määrin ohittanut *Meroni*-asiaan perustuvan doktriinin toimivallan siirtämisestä. Eurooppalaisen keskusvirastojärjestelmän kehittyminen ei ole merkinnyt yhteisön toimielimille kuuluvan vallan siirtämistä näille virastoille. Niille on siirtynyt ensisijaisesti toimivaltaa, jota ovat aiemmin käyttäneet jäsenvaltiot yhteisöoikeuden toimeenpanossa. Tästä johtuen EU:n toimielimille kuuluvan toimivallan siirtämisen käsitteet soveltuvat huonosti kuvaamaan EU:n keskusvirastojärjestelmän kehitystä. Pikemminkin voidaan puhua hallinnon eurooppalaistumisesta.<sup>137</sup>

HVK:ssa hyväksytyn perustuslakiehdotuksen toimivallan siirtoa koskevaan I-36 artiklaan ei ole sisällytetty mahdollisuutta siirtää säädösten antovaltaa kuin komissiolle tai poikkeuksellisesti pidättää se neuvostolla. Näiltä osin perustamissopimukseen ei olla tekemässä muutoksia. Tämä saattaa muodostua yhä laajenevan EU:n virastojärjestelmän tehokkaan toiminnan esteeksi, sillä niille joka tapauksessa siirtyvän määräyksenantovaltan siirtämiseen tarvitaan monimutkaisia järjestelyjä, joista yhtenä esimerkkinä on perustettavan kemikaaliviraston hallinnon järjestäminen.<sup>138</sup> On siis ennakoitavissa, että tulevaisuudessa jännite perustamissopimuksen toimivallan siirtoa koskevien määräysten ja kehittyvän ja lisää tehtäviä saavan EU:n virastojärjestelmän välillä tulee kasvamaan.

Arvioitaessa *Meroni*-asiassa muotoiltujen periaatteiden sovellettavuutta EU:n keskusvirastojärjestelmän järjestämiseen, voidaan huomata ettei nykyisin ole käytetty hyväksi kaikkia mahdollisuuksia toimivallan siirtämiseen, vaan keskusvirastojen toimivaltaa on saatettu rajoittaa tiukemmin kuin yhteisöoikeus edellyttäisi. Tästä esimerkkinä voidaan mainita Euroopan lääkintävirasto, jolla ei ole valtaa tehdä päätöksiä lääkevalmisteiden markkinoille hyväksymisestä, vaan päätöksen tekee komissio kahden ko-

---

<sup>136</sup> Esim. yhteisön tavamerkki (neuvoston asetus 40/94, EYVL 1994 L11/1) ja yhteisön kasvilajikkeet (neuvoston asetus 2100/94, EYVL 1994 L 227/1).

<sup>137</sup> Ks. Dehousse 2002, s. 221.

<sup>138</sup> Juha Pyötsiän haastattelu 29.9.2003.

mitologiakomitean avustamana.<sup>139</sup> *Meroni*-asiassa EYT ei suoraan kieltänyt harkintavallan käyttöä edellyttävän päätöksentekovaltan siirtämistä, jos delegoinnin tehneellä toimielimellä (korkea viranomainen) säilyy viimekätinen valta päättää asiasta. Keskusvirastoille voitaisiin siis siirtää komissiolle kuuluvaa päätöksentekovaltaa, jos komissiolla säilytetään valta kumota keskusviraston tekemät päätökset. Oikeudellisesti arvioiden on siis mahdollista lisätä EU:n keskusvirastojen rajattua päätöksentekovaltaa, jos siitä vallitsee riittävä poliittinen yksimielisyys.<sup>140</sup>

## 5 UUSI PERUSTUSLAKI

### 5.1 Laekenin julistuksen lähtökohdat

Laekenin Eurooppa-neuvosto antoi joulukuussa 2001 antamassaan julistuksessa Eurooppa-valmistelukunnalle (konventti) tehtäväksi laatia vastauksia muun muassa siihen, miten Eurooppa-hanketta ja unionin toimielimiä voidaan tuoda lähemmäs kansalaisia, ja kuinka voitaisiin luoda selkeämpi ja yksinkertaisempi lainsäädännön systematiikka. EU:n toimielinten lähentämisessä kansalaisiin lähtökohtana pidettiin toimielinten tehokkuutta ja avoimuutta.

Uuden perustuslain valmisteluissa kertautuivat samat teemat, jotka ovat olleet keskustelun polttopisteessä jo vuosikymmenet. Demokraattisen hyväksyttävyyden ohella säädöshierarkiaan liittyy kysymys siitä, voidaanko unionin normeja ylipäätään pitää verrannollisina kansallisiin normeihin, ja käsitellä niitä ikään kuin näin olisi. Säädöshierarkian järjestäminen vaikuttaa myös toimielinten väliseen tasapainoon ja oikeusjärjestyksen tehokkuuteen. Samaan kokonaisuuteen liittyy olennaisesti myös täytäntöpanovallan siirtäminen komissiolle, ja siihen kiinteästi kuuluva komitologiamenettely.

Euroopan yhteisöjä perustettaessa oli selvää, että sen oikeusjärjestelmä poikkeaa olennaisesti jäsenvaltioiden kansallisista oikeusjärjestelmistä. EY:n normatiivisen järjestyksen omintakeiset säädösnimikkeet valittiin tietoisesti erottamaan se kansallisista oikeusjärjestyksistä. Järjestelmän perustavat säädökset nimettiin perustamissopimuksiksi eikä perustuslaeiksi, sillä

<sup>139</sup> Neuvoston asetus 2309/93, 22.7.1993 Euroopan lääkintäviraston perustamisesta (EYVL 1993 L 214/1), 6(5) artikla.

<sup>140</sup> Dehousse 2002, s. 218, 222–223.

ne oli solmittu osapuolten välille kansainvälisten sopimusten tapaan, vaikka niillä perustettiin osapuolten välille omintakeinen ylikansallinen oikeusjärjestys. Tämä peruslähtökohta on edelleenkin pysynyt muuttumattomana.<sup>141</sup> Yhteisön tuomioistuin teki heti alussa selvän eron jäsenvaltioiden kansallisten ja yhteisön ylikansallisen normatiivisen järjestelmän välille, pitäen yhteisön säädöksiä lainsäädännön omaisina toimenpiteinä, joilla oli lainsäädännöllinen sitovuus osapuolten välillä.<sup>142</sup> Jäsenvaltioiden katsottiin siirtäneen Euroopan yhteisöille teknisluonteista normatiivista valtaa markkinasääntelyn toteuttamiseksi. Erikoiset säädösten nimikkeet ja teknisluonteinen asiantuntijajohtoinen sääntely oli omiaan loitontamaan ylikansallista oikeusjärjestelmää kansalaisista. Maastrichtin sopimuksella 1995 perustetun poliittisen unionin muodostamisen jälkeen on yhä kiihtyvällä vauhdilla laajennettu unionin toimivallan piiriin kuuluvien asioiden joukkoa, joten ylikansallisen oikeusjärjestelmän tasolla säädetään yhä enenevässä määrin muistakin kuin teknisistä kysymyksistä. Kun kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet ovat ylikansallisen sääntelyn kohteena, on pidemmän päälle kestävämpiä, jos unionin normatiivisen ja poliittisen päätöksenteon demokraattista hyväksyttävyyttä ei saada lisättyä.

Selkeän normihierarkian puuttuminen on johtanut ongelmalliseen tilanteeseen, jossa unionin demokraattinen legitimitetti heikentyy, kun politiikkojen valintoja tehdään täytäntöönpanotoimin, eikä säädösmuodon valinta heijastele sitä, kuinka oleellisia normeja siihen sisältyy. Tämä heikentää myös oikeusvarmuutta ja päätöksenteon avoimuutta. Toimivallanjako jäsenvaltioiden ja unionin sekä toimielinten välillä hämärtyy, ja kansalaiset kokevat unionin saaneen oikeuden monilta osin rajattomaan vallankäyttöön, kun unioni voi käyttää toimivaltaansa mitä moninaisimmin säädösmuodoin. Euroopan parlamentti oli jo 1984 laatimassaan luonnoksessa unionisopimukseksi ehdottanut nykyisen perustuslakiehdotuksen tyyppisen kolmiportaisen säädöshierarkian luomista, jossa Euroopan parlamentti ja neuvosto toimivat yhdessä lainsäätäjinä.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Eduskunnan suuri valiokunta toteaa perustellusti, ettei uusikaan ehdotus perustuslaiksi ole varsinainen perustuslaki vaan kansainvälinen sopimus, jonka muuttamisesta ja ratifioinnista päättävät jäsenvaltiot kansallisten valtiosääntöjensä nojalla. Vaikka I-1 artiklassa todetaan, että sopimuksella perustetaan Euroopan unioni, on kyse valiokunnan arvion mukaan tosiasiallisesti unionin nykyisten perussopimusten ja niiden soveltamiseen liittyvän oikeuskäytännön kirjaamisesta säädökseksi. SuVL 2/2003 vp – VNS 2/2003.

<sup>142</sup> Asia 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique v. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korke viranomainen*, [1954-56] ECR 245, 248.

<sup>143</sup> VL 1984 C 77/33.



Lainsäädännön yksinkertaistamisen lähtökohdat esitettiin Laekenin julistuksessa kysymysten muodossa, joihin valmistelukunnan odotettiin antavan vastauksia:

”Keskeinen kysymys onkin siinä, onko unionin eri välineet määriteltävä uudelleen ja olisiko niiden määrää vähennettävä. Onko siis erotettava toisistaan lainsäädäntö- ja täytäntöönpanotoimet? Onko lainsäädännöllisiä välineitä vähennettävä, niin että olisi sitovia sääntöjä, puitelainsäädäntöä ja ei-sitovia välineitä (lausuntoja, suosituksia, avointa koordinaointia)? Onko suotavaa käyttää useammin puitelainsäädäntöä, joka antaa jäsenvaltioille enemmän liikkumavaraa tavoitteiden saavuttamiseksi?”<sup>144</sup>

Laekenin-julistukseen ei kuitenkaan sisällynyt välitöntä toimeksiantoa uuden perustuslain laatimiseen, vaan yksinkertaistamisen ja uudelleen järjestelyn arvioitiin voivan johtaa vähitellen uuden perustuslain hyväksymiseen unionille. Voidaan siis sanoa valmistelukunnan ylittäneen tässä suhteessa toimivaltansa.<sup>145</sup> Valmistelukunnan jäseniltä puuttui myös kansalaisten valtuutus uuden perustuslain laatimiseen. Uuden perustuslain vaatima kansalaisten hyväksyntä on siis hankittava joko kansanäänestyksen tai kansanedustuslaitoksen hyväksymisen kautta.

Vaikka yhteisön oikeusjärjestelmässä ei ole varsinaista perustamissopimuksissa nimenomaisesti määriteltyä säädöshierarkiaa, yhteisöoikeuden normit perustuvat tiettyyn rakenteeseen, joka jäsentää niiden asemaa yhteisön oikeudessa. Vuoden 1996 HVK:ssa tehtiin säädöshierarkiaan tähtäviä aloitteita yhteisön oikeusjärjestelmän selkeyden ja ennustettavuuden lisäämiseksi, mutta sellaista ei kuitenkaan Amsterdamin sopimukseen otettu Ison-Britannian vastustettua ajatusta jyrkästi. Eurooppaoikeus nyky muodossaan perustuu evolutiiviselle oikeuden kehittämiselle, jossa yhteisön tuomioistuimella on keskeinen rooli. Moninaisten säädösten asemaa arvioidessaan yhteisön tuomioistuin on pitänyt lähtökohtana muodon sijaan niiden sisältöä.<sup>146</sup>

<sup>144</sup> Laekenin julistus SN 300/1/01 REV 1 23.

<sup>145</sup> Ks. Editorial comments, *Common Market Law Review* 41: 1–4, 2004. Valmistelukunnan työskentelymenetelmissä oli myös puutteita, ja pohjatekstin valmistelleessa 13-jäsenisessä puheenjohtajistossa valtaa käytti hyvin pieni ryhmä. Muilla puheenjohtajiston jäsenillä ei ollut mahdollisuutta tutustua tekstiluonnokseen kuin muutama päivä ennen sen esittämistä valmistelukunnalle. HVK:n aikana eräät jäsenvaltiot ja EU:n korkeat virkamiehet väittivät, ettei valmistelukunnan tekstiä voitaisi muuttaa, koska se edustaa EU:n kansalaisten poliittista tahtoa.

<sup>146</sup> *Asia 8/55, Fédération Charbonnière de Belgique v. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korkea viranomainen*, [1954–56] ECR 245, 248.

Unionin toimielinten antamien normien kesken ei ole yleistä toimieli- mistä johdettavaa hierarkiaa, sillä oikeudellisesti yksikään niistä ei ole toisiin nähden korkeammassa hierarkkisessa asemassa. Komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti osallistuvat kaikki omien tehtäviensä ja toimival- tansa puitteissa säädösten valmisteluun ja vahvistamiseen. Edes klassinen jako perusnormiin ja sen toimeenpanemiseksi säädettyyn täytäntöönpanonormiin ei muodosta ehdotonta hierarkkista suhdetta. Täytäntöönpanonormin *lex specialis* -luonteesta johtuen se voi olla ensisijaisesti sovellettava normikonfliktitilanteessa.<sup>147</sup> Yhteisöoikeudessa vallitsee eräänlainen *lex specialis* -hierarkia, jossa erityisnormi on ensisijaisesti sovellettava, ja vain jos se ei ole syntynyt laillisessa järjestyksessä, sen voimassaolo voi kumoutua tuomioistuimen toimesta. Ainoa selkeä normihierarkian muoto on perustamissopimuksen ja johdetun oikeuden sekä perusnormin ja sitä täytän- töön panevan normin välillä. Johdetun oikeuden perusnormin tulee aina olla johdettavissa perustamissopimuksesta. Täytäntöönpanonormin pätevyys joh- detaan perusnormista, joka asettaa rajat täytäntöönpanonormille. Myös *lex posterior* -sääntö tarkentaa normien hierarkkista suhdetta ajallisesti.

Etenkin markkinasääntelyssä, jossa käytetään hallintokomiteamenette- lyä, komissiolle siirretään huomattavan laajat valtuudet itse arvioida, min- kälaisin aineellisoikeudellisin säädöksin perusnormi pannaan täytäntöön. Kun neuvosto on tällä tavoin myöntänyt komissiolle laajan toimivallan, kyseisen toimivallan rajoja on arvioitava pikemminkin markkinajärjeste- lyn olennaisten yleisten tavoitteiden perusteella kuin valtuutuksen tarkan sanamuodon mukaan. Vaikka säädösten välinen hierarkia luo muodollisen mekanismin normikonfliktien ratkaisemiseksi, se samalla jäykistää nor- mijärjestelmän rakenteen vähentäen oikeusjärjestyksen evolutiivisia piir- teitä.<sup>148</sup> EY:n ja unionin toimivallan laajentuessa yhä uusille alueille, myös säädösten ja muiden velvoittavien päätösten uusia muotoja on syntynyt siinä määrin nopeasti, että edes jako perusnormiin ja täytäntöönpanonor- miin ei ole enää selvä. Rooman sopimukseen sisältyneiden viiden säädös- muodon joukko on nyt kasvanut viiteentoista.

Amsterdamin sopimuksella neuvosto veloitettiin muutetun 207 artik- lan (entinen 151 art.) tarkoituksen saavuttamiseksi määrittelemään mil- loin se päätöstä tehdessään toimii lakia säätävässä ominaisuudessa. Tämä ainakin selvensi sitä, mitkä neuvoston päätöksistä on tarkoitettu yleisesti oikeudellisesti velvoittaviksi normeiksi. Samalla syntyy hierarkia nor-

---

<sup>147</sup> Asia 25/70, *Einfuhr-Vorratstelle v. Köster*, asia 23/75, *Rey Soda v. Cassa Zucchero*, asia 230/78, *Eridania v. Ministero dell'agricoltura*, asia 240/90, *Saksa v. komissio*.

<sup>148</sup> Ks. esim. Bieber – Salomé 996.

mipäätösten ja muiden päätösten välille.<sup>149</sup> Säädöshierarkian luominen nousi esille Nizzan sopimusta valmistelleessa HVK:ssa puheenjohtajamaa Portugalin esitettyä 249 artiklan muuttamista erottamalla lainsäädäntö ja toimeenpano selkeästi uudella lainsäädäntötoimen määrittelyllä. Myös 308 artiklaa ehdotettiin muutettavaksi siten, että täytäntöönpanovallan siirtäminen hallintoviranomaisille olisi nimenomaisesti sallittu. Jäsenvaltiot päättivät kuitenkin haudata nämä suunnitelmat.<sup>150</sup>

## 5.2 Komission suunnitelmat hallinnon uudistamiseksi

EU:n komissio oli jo ennen Laekenin-julistusta antanut valkoisen kirjan ”eurooppalainen hallintotapa”, jonka keskeisiä konkreettisia ehdotuksia oli yhteisömenetelmän vahvistaminen.<sup>151</sup> Lainsäätäjän (neuvosto, EP) tulisi rajoittaa vain oleellisten kysymysten väljään puitesääntelyyn, ja antaa enemmän tilaa täydentää tekniset yksityiskohdat täytäntöönpanonormein. Jäsenvaltioiden mahdollisuus valvoa komission täytäntöönpanonormien antamista heikkenisi, ja jäsenvaltioiden hallintojen resurssien hyödyntäminen tässä menettelyssä korvautuisi sääntelyvirastojen järjestelmällä, joille voitaisiin siirtää rajattua valtaa itsenäisten päätösten tekemiseen.<sup>152</sup> Komissiosta muodostuisi näin Euroopan keskitetyn toimeenpanovallan käyttäjä. Esityksellään komissio pyrkiikin oman institutionaalisen roolinsa vahvistamiseen. Euroopan parlamentti suhtautui kriittisesti komission suunnitelmiin pitäen niitä yksipuolisesti valmisteltuina. EP katsoi komission suunnitelmien toteuttamisen ehdotetussa muodossaan johtavan toimeenpanovallan ylivaltaan. Erityisesti komission valkoisessa kirjassa esitetyt kaavailut vaihtoehtoisista sääntelymenetelmistä kuten myötäsääntelystä uhkasi syrjäyttää lainsäätäjän, ellei saataisi aikaan toimielinten välistä sopimusta, jolla taataan lainsäätäjän takaisinotto-oikeus. EP ei myöskään hyväksynyt kansalaisyhteiskunnan mainitsemista lainsäädännön legitimiysperusteena, sillä se heikentäisi EP:n demokraattista legitimiyyttä.<sup>153</sup>

<sup>149</sup> Direktiivien ja asetusten asema lainsäädäntönä on tietysti jo nyt selvää, mutta nimenomaan neuvoston päätösten osalta niiden oikeudellinen velvoittavuus ja ulottuvuus ei ole selkiintynyt.

<sup>150</sup> Ks. Yataganas 2001.

<sup>151</sup> Eurooppalainen hallintotapa, valkoinen kirja, KOM(2001) 428 lopullinen, 25.7.2001, VL 2001, C 287/5.

<sup>152</sup> Emt. s. 27.

<sup>153</sup> Ks. Kaufman-mietintö, C5-0454/2001, 15.11.2001, Ortega-mietintö, A5-0235/2002 lopull., 17.6.2002, PE 332.545, Frassoni-mietintö, A5-0313/2003 lopull., 25.9.2003, PE 323.596.

Eduskunnan suuren valiokunnan lausunnossa suhtauduttiin myönteisesti yhteisömenetelmän vahvistamiseen, ja vaadittiin yhteisön toimielinrakenteen ulkopuolella tapahtuvasta valmistelusta ja tosiasiallisesti sitovasta päätöksenteosta luopumista. Valiokunta tuki komission kaavailemaa säädös-hierarkian luomista, mutta ei hyväksynyt toimeenpanonormien irrottamista lainsäätäjän (neuvosto/EP) kontrollista, mikä on komitologijärjestelmän keskeinen tehtävä. Valiokunta korosti jäsenvaltioiden hallintojen merkitystä unionin lainsäädännön ja päätösten toimeenpanossa.<sup>154</sup>

Komission valkoinen kirja sai oikeusoppineiden taholta melko kriittisen vastaanoton.<sup>155</sup> Kritiikin kärki kohdistuu epäonnistuneeseen valtiopillisen retoriikan käyttämiseen, johon ei liity ymmärrystä siitä, kuinka se olisi normatiivisella tasolla yhdistettävissä oikeusvaltion periaatteiden ja eurooppalaisen perustuslaillisen hallinnointijärjestelmän (governance) toteuttamiseen, eli minkälaisin normatiivisin järjestelyin valtio-opillinen retoriikka muuntuu oikeudellisesti järjestetyksi todellisuudeksi.<sup>156</sup> EU:n tosiasiallinen toiminta on tässä suhteessa jatkuvasti etäännyntynyt niistä muodollisista oikeudellisista rakenteista, joiden oletetaan rajaavan ja määrittävän sen toimintaa. Kun nykyaikainen hallinnointijärjestelmä perustuu ja rakentuu oleellisesti asiantuntijuuden ja yritysten sekä organisaatioiden ohjantakapasiteetin varaan, voidaan pitää kyseenalaisena, missä määrin tämä kokonaisuus on hierarkkisesti organisoitavissa vakiintuneen kansallisvaltiossa kehittyneen perustuslaillisen tradition mukaiseksi. Myös Euroopan kuluttajajärjestöt pitivät täysin mahdottomana komission kaavailemaa itsenäistä täytäntöönpanomääräysten antamisvaltaa.<sup>157</sup>

Komissio irrottaisi sääntelypolitiikan jäsenvaltioiden ulottumattomiin, esittäen itsensä sisämarkkinoiden hallinnon huippuna, joka vain toteuttaa ”Eurooppalaisen suvereenin” tahtoa. Tällaisen rakennelman edellyttämää yleiseurooppalaista poliittista yhteisöä ei kuitenkaan ole olemassa eikä niin ollen valtiorajat ylittävää yhteistä suvereeniakaan. Eurooppa ei myöskään ole sillä tavoin hierarkkisesti järjestetty kuin komissio tuntuu edellyttävän. Todellisuus ei vastaa fiktiivisiä ontologisia rajoja ja ortodoksisia perustuslaillisia kategorioita. Niiden varaan luoduilla illuusioilla saatetaan

---

<sup>154</sup>SuVL 1/2002 vp – E 86/2001 vp.

<sup>155</sup>Ks. esim. Joerges 2002, s. 441–445, ja 2002b.

<sup>156</sup>Yleisesti eurooppaoikeudellisissa yhteyksissä viljellylle governance-sanalle ei ole suomen kielessä vastinetta, sillä se sisältää niin perustuslaillisen, hallinnollisen kuin hallinnoimisenkin elementit.

<sup>157</sup>Response by Consumers’ Association to the European Commission White Paper on European Governance, 28.3.2002.

heikentää demokratian kannalta keskeisintä elementtiä eli poliittista vastuunalaisuutta.<sup>158</sup> Valkoisen kirjan uudistusstrategia edistäisi sellaisen toimeenpanokoneiston institutionalisoimista, jota lainsäätäjät tai tuomioistuinlaitos ei pystyisi tehokkaasti valvomaan. Politologisesta demokratiaretoriikastaan huolimatta komission valkoinen kirja hahmottelee teknokraattisen hallinnointimallin demokraattisen sijaan.<sup>159</sup> Osittain samoja teemoja sivuavat ne kysymykset, jotka liittyvät säädöshierarkian luomiseen ja konventissa käytyyn keskusteluun. Säädöshierarkian järjestämistapa muokkaa ratkaisevasti myös toimivallan siirron ja komitologian reunaehtoja tulevaisuuden EU:ssa. Komission tukemassa perustuslain kehittämissstrategiassa toimivallan siirron nojalla tapahtuva säädösten antaminen on pyritty näkemään komission toimeenpanovallan käyttönä. Komission toiveena on ollut komitologian eliminoiminen luomalla uusi säädöskategoria, säädösvallan siirron nojalla annettavat eurooppa-asetukset, joka sijoittuu hierarkkisesti lainsäätäjän (neuvosto+EP) antamien säädösten ja komission antamien täytäntöönpanosäädösten väliin.<sup>160</sup>

### 5.3 Uudet sääntelyinstrumentit: yhteissääntely ja itsesääntely

Komission aloite johti toimielinten väliseen sopimukseen lainsäädännön parantamisesta.<sup>161</sup> Siinä on luotu uusia vaihtoehtoisia sääntelymuotoja, jotka on tarkoitettu käytettäväksi aiheellisiksi katsotuissa tapauksissa, kun EY:n perustamissopimuksessa ei nimenomaisesti määrätä oikeudellisen välineen käyttämisestä. Nämä uudet sääntelymuodot ovat yhteissääntely ja itsesääntely. Perusluonteeltaan kyse on täytäntöönpanovastuun siirtämisestä viranomaisilta sääntelyn kohteille itselleen.

Yhteissääntelyssä yhteisön säädöksellä annetaan lainsäädäntövallan käyttäjän määrittelemien tavoitteiden toteutus kyseisen alan tunnustettujen osapuolten (erityisesti taloudelliset toimijat, työmarkkinaosapuolet,

<sup>158</sup> Ks. esim. Joe Weilerin lyhyt, mutta pureva kritiikki komitologian perustuslaillistamista vastaan. Weiler 1999, s. 339–350.

<sup>159</sup> Ks. Joerges 24.2.2002.

<sup>160</sup> Craig 2004, s. 32.

<sup>161</sup> Toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä 23.9.2003, neuvoston asiakirja 12175/03. Nizzan sopimuksella annettiin perustamissopimuksen 10 artiklaa koskeva julistus, jossa toimielinten väliset sopimukset tunnustettiin hyödylliseksi välineeksi 10 artiklaan sisältyvän yhteistyövelvoitteen ulottamiseksi toimielinten ja jäsenvaltioiden väliin suhteisiin. Toimielinten välisillä sopimuksilla ei voida muuttaa tai täydentää perustamissopimuksen sopimusmääräyksiä.

valtioista riippumattomat järjestöt tai yhdistykset) tehtäväksi. Sitä voidaan käyttää säädöksessä määritellyin perustein sen varmistamiseksi, että lainsäädäntö mukautetaan asianomaisiin ongelmiin ja aloihin ja että lainsäädäntötyötä kevennetään keskittymällä keskeisiin näkökohtiin sekä että asianomaisten osapuolten kokemusta hyödynnetään. Yhteissäätelymekanismin perustana olevassa säädöksessä ilmoitetaan yhteissäätelyn mahdollinen laajuus kyseisellä alalla. Toimivaltainen lainsäädäntövallan käyttäjä määrittelee kyseisessä säädöksessä sen soveltamisen seurantaan koskevat keskeiset toimenpiteet siltä varalta, että yksi tai useampi osapuoli ei noudata sitä taikka jos sopimus raukeaa.

Perussäädöksessä voidaan säätää kahden kuukauden määräajasta, jonka kuluessa kukin toimielin voi joko ehdottaa muutoksia, jos katsotaan, ettei sopimusluonnos ole lainsäädäntövallan käyttäjän määrittelemien tavoitteiden mukainen, tai ilmoittaa vastustavansa sopimuksen voimaantuloa ja mahdollisesti pyytää komissiota esittämään säädösehdotuksen. Näin taataan lainsäätäjän mahdollisuus ohjata täytäntöönpanoa lainsäätäjän haluamaan suuntaan. Sanamuoto ei kuitenkaan viittaa lainsäätäjän selkeästi määritelyyn takaisinotto-oikeuteen kuten Euroopan parlamentti oli vaatinut.<sup>162</sup>

Itsesääntelyllä tarkoitetaan taloudellisten toimijoiden, työmarkkinaosapuolten, valtioista riippumattomien järjestöjen tai yhdistysten mahdollisuutta hyväksyä keskenään itseään varten yhteisiä Euroopan tason toimintalinjoja (erityisesti käytännesääntöjä tai alakohtaisia sopimuksia). Nämä vapaaehtoiset aloitteet eivät pääsääntöisesti edellytä toimielinten kannanottoa etenkään silloin, kun ne koskevat aloja, joita perussopimukset eivät kata tai joilla Euroopan unioni ei ole vielä antanut säädöksiä. Komissio tarkastelee tehtäviensä puitteissa itsesääntelykäytäntöjä varmistukseksi, että ne ovat yhteensopivia EY:n perustamissopimuksen määräysten kanssa.

Euroopan parlamentti taipui toimielinten välisen sopimuksen hyväksyessään kompromissiin, joka ei ollut EP:n kannalta täysin tyydyttävä. EP ei ollut tyytyväinen siihen, ettei itsesääntelyyn ole liitetty mainintaa EP:n oikeudesta olla hyväksymättä itsesääntelyssä syntyneitä vapaaehtoista sopimusta. EP pitääkin välttämättömänä, että tulevaisuudessa toimielinten välistä sopimusta täydennetään niin, että EP:lle määritellään selkeästi oikeus kieltäytyä peruuttamattomasti noudattamasta mitään vapaaehtoista sopimusta, jota se ei ole hyväksynyt. EP vaatii myös, että komission pitää

---

<sup>162</sup>Frassoni-mietintö toimielinten välisestä sopimuksesta lainsäädännön parantamiseksi 25.9.2003, A5-0313/2003, PE 323.596/fin.

aina tiedustella lainsäädäntövallan käyttäjän kantaa, kun se arvioi voivansa käyttää itsesääntelyä, ja katsoo EP:llä olevan oikeus estää itsesääntelyn käyttö.<sup>163</sup>

#### 5.4 Valmistelukunnassa käyty keskustelu yksinkertaistamisesta

Säädöshierarkiaan ja norminantovallan siirtämiseen liittyvä työskentely tapahtui valmistelukunnan IX työryhmässä. Työryhmän toimeksiantoon kuului järkipäristää lainsäädäntöinstrumentteja selkeämmiksi ja ymmärrettävämmiksi. Kun tämän arvioitiin johtavan selkeän normihierarkian luomiseen, syntyi erityinen tarve selvittää toimeenpanosäädösten antamista. Työryhmän tuli tarkastella erityisesti perustamissopimuksen 202 artiklaan sisältyvää toimivallan siirtämistä ja olemassa olevia kontrollimekanismeja.<sup>164</sup> Suurena puutteena voidaan pitää sitä, ettei toimielimiä käsittelevää työryhmää perustettu lainkaan. Tämä oli omiaan vaikeuttamaan tavallisten valmistelukunnan jäsenten puheenjohtajistolta tulleiden ehdotusten arviointia toimielimiin liittyviltä osin. Etenkin IX työryhmän käsittelemät kysymykset liittyivät vahvasti myös toimielinten välisiin suhteisiin. Työryhmä oli yksimielinen EU:n lainsäädäntöinstrumenttien yksinkertaistamisen tarpeellisuudesta ja muodollisen normihierarkian luomisesta perustuslailla. Työryhmän suomalaisjäsenen arvion mukaan sen kokoonpano ei ollut tasapainoinen, koska ylivoimainen enemmistö jäsenistä oli Euroopan parlamentin jäseniä, mikä vaikutti käytyyn keskusteluun ja työryhmän loppuraporttiin. Ei siten ollut yllätys, että työryhmän ehdotukseen sisältyy Euroopan parlamentin vallan merkittävä kasvattaminen.<sup>165</sup>

Valmistelukunnalle antamassaan tiedonannossa komissio pitäytyi jo hallintotapaa koskeneessa valkoisessa kirjassa tekemiinsä linjauksiin.<sup>166</sup> Komitologiakomiteoista tulisi tehdä ainoastaan neuvoa-antavia ja 202 artiklasta tulisi poistaa siihen sisältyvä neuvoston mahdollisuus pidättää poikkeuksellisesti täytäntöönpanovalta itsellään, jotta komissiolle annettaisiin täydet valtuudet yksinomaisesti komissiolle kuuluvan täytäntöönpanovallan käyttöön. Perustuslailliseen sopimukseen tulisi sisällyttää määräykset Euroopan sääntelyvirastojen perustamis-, toiminta- ja valvonta-

<sup>163</sup> EP:n 9.3.2004 hyväksymä päätöslauselma, Ortega-mietintö A5-0118/2004 ja siihen liitetty päätöslauselma, pe 338.461.

<sup>164</sup> CONV 271/02.

<sup>165</sup> Ks. Vanhanen 2004, s. 240–241.

<sup>166</sup> COM (2002) 728 final, 4.12.2002, CONV 448/02 (ANNEX).

kriteereistä, jotta niiden toiminnalla olisi selkeä oikeudellinen pohja.

Lainsäädäntöinstrumenttien yksinkertaistamista käsitellessään työryhmä kuuli asiantuntijoina Michel Petiteä (komission oikeudellisen osaston pääjohtaja), Jean-Claude Piris'tä (Neuvoston oikeudellisen osaston pääjohtaja), ja Koenraad Lenaertsia (Yhteisön ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomari). Kaikki asiantuntijat pitivät yksinkertaistamista merkittävänä poliittisena päätöksentekona, joka vaikuttaa väistämättä toimielinten väliseen tasapainoon.

Jean-Claude Piris piti erittäin vaikeana muuttaa unioni vastaamaan tavanomaista selkeää jakoa lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaan eli niin, että joillakin toimielimillä olisi toimivalta vain lakien säätämiseen ja joillakin vain niiden toimeenpanemiseen tai asetusten antamiseen.<sup>167</sup> Tosiasiassa EU:ssa nämä toimivallat ovat niin limittyneet, ettei sellaista jakoa ole mahdollista tehdä muuttamatta vallitsevaa toimielinten tasapainoa perusteellisesti. Kuten yhteisön tuomioistuin on vahvistanut, komissiolla on jo lainsäädäntövaltaa, joten se ei ole pelkästään toimeenpaneva toimielin.<sup>168</sup> Vastaavasti neuvostolla on myös toimeenpanovaltaa. Tätä monimutkaista todellisuutta ei saa unohtaa, kun uudelleennimetään joitakin lainsäädäntöinstrumentteja niiden lainsäädännöllisen luonteen korostamiseksi.

Jos tavoitteena pidetään kansalaisten ja kaikkien yhteisöoikeuden käyttäjien tarvetta erottaa lainsäädäntö- ja täytäntöönpanotoimet toisistaan oikeussäädöksen nimen perusteella, sitä voitaisiin Piris'n mukaan yrittää uudelleen nimeämällä säädösmuodot tämän jaottelun mukaan, kunhan se tehdään tarpeen vaatimalla varovaisuudella. Perustamissopimushan myöntää komissiolle myös suoraan lainsäädäntövaltaa ja neuvostolle täytäntöönpanovaltaa.

Lainsäädäntövallan ja täytäntöönpanovallan erottamisen ongelmat unionissa konkretisoituvat etenkin komitologiamenettelyssä, aiheuttaen jatkuvia kiistoja Euroopan parlamentin ja neuvoston kesken. Tässä suhteessa keskeisessä asemassa on hallinto- ja sääntelymenettely, joka sisältää mahdollisuuden palauttaa asia neuvostolle. Komitologiakomiteat eivät hänen mukaansa ole neuvoston toimielimiä, vaan jäsenvaltioiden komiteoita, jotka toimivat komission puheenjohtajalla, ja joiden työskentelyn komissio organisoit. Piris hahmottaa kaksi pääongelmaa tässä suhteessa. Aitojen täytäntöönpanotoimien osalta ei ole hyväksyttävissä, että asia palautuu neuvostolle lainsäädäntöinstituutiona. Hän ehdottaa, että näissä tilanteissa sanamuotoa palautumisen osalta muutettaisiin niin, että neuvosto korvattaisiin

<sup>167</sup>WG IX – WD 06.

<sup>168</sup>*Ranska v. komissio*, asia C-202/88, ECR I-1223 [1991].



palautumisella ”jäsenvaltioiden hallitusten edustajille”. Tämä olisi komiteamenettelyssä eräänlainen ministeritason superkomitea.

Aidoista täytäntöönpanotoimista ei ole kyse silloin, kun komission toimenpiteet ylittävät sille perussäädöksellä siirretyn toimivallan rajat, ja komission toimenpiteet merkitsevät perussäädöksen tai sen liitteiden muuttamista, jotka muodostavat yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perussäädöksen oleelliset osat. Piris pitää näissä tilanteissa asianmukaisena, että asia palautuu neuvostolle lainsäätäjänä. Hän katsoo tällöin myös olevan loogista, että Euroopan parlamentille varattaisiin mahdollisuus aloitteentekoon asian palautumiseksi lainsäätäjälle. Tällaisessa takaisinottomenettelyssä asia palautuisi joko parlamentille ja neuvostolle tai vain neuvostolle.

Unionin toimivallan lisääntyminen ja siihen liittyvä pilarijako on osaltaan lisännyt säädösmuotojen määrää muodollisesti, koska jäsenvaltiot ovat halunneet erottaa ulko-, turvallisuus- ja sisäasioiden päätökset muodollisesti yhteisöpäätöksenteosta. Sisällöllisesti nämä voitaisiin kuitenkin sovittaa perustamissopimuksen 249 artiklan viiteen säädösmuotoon, sillä ne mahtuvat puiteiltaan näihin samoihin kategorioihin. Piris ehdotti ”päätöksen” neljän eri muodon korvaamista yhtenäisen määritelmän mukaisella ”päätöksellä”: ”Päätös on sitova. Kun siinä mainitaan kenelle se on osoitettu, se sitoo päätöksessä mainittuja.” Näin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteinen toiminta voitaisiin korvata päätöksellä samoin kuin yhteiset kannat niin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kuin oikeus- ja sisäasioissakin. Periaatteet ja yleiset toimintaohjeet sekä yhteiset strategiat voitaisiin poistaa kokonaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalta. Oikeus- ja sisäasioiden puitepäätökset voitaisiin korvata direktiivillä.

Liiallinen yksinkertaistaminen voi synnyttää pikemminkin sekaannusta kuin selkeyttä. Kun sekä lainsäätäjällä on toimeenpanovaltaa että komissiolla lainsäädäntövaltaa, tulisi kumpienkin käytettävissä olla sekä lainsäädäntö- että täytäntöönpanoinstrumentteja. Piris’ n mukaan tämän johdosta ei voida luopua klassisista asetuksen, direktiivin ja päätöksen käsitteistä. Olisi myös suhteellisuusperiaatteen mukaista, että lainsäätäjällä olisi joustavasti mahdollisuus päättää toimintansa intensiteetistä. Piris katsoo, että tämä mahdollisuus menetetään, jos tietty säädösmuoto sidotaan aina tiettyyn hyväksymismenettelyyn. Asian monimutkaisuudesta johtuen Piris ei pitänyt konventtia oikeana forumina asian käsittelemiseen, vaan se olisi pikemminkin jäsenvaltioiden asia.

Komission hyvää hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan linjausten mukaisesti Michel Petite kannatti selkeän muodollisen vallanjaon, ja sitä

vastaavan lainsäädäntöinstrumenttien hierarkkisen jaon lainsäädäntö- ja täytäntöönpanosäädöksiin luomista. Hän ei ollut lainkaan huolissaan mahdollisesta toimielinten välisen tasapainon järkkymisestä.<sup>169</sup> Lainsäätäjän säätämiä oikeussäädöksiä tulisi kutsua laeiksi. Nämä jakaantuisivat perustuslaillisiin, toimielimiä koskeviin tai tavallisiin lakeihin sekä finanssilakeihin. Ensimmäiseen kategoriaan kuuluisivat perustuslailliset ja toimielimiä koskevat lait, jotka sisältäisivät määräyksiä, jotka eivät sisälly perustuslakiin, eivätkä olisi tavallisia lakeja, koska ne sisältävät keskeistä unionin sisäistä järjestämistä koskevia määräyksiä. Tällaisia olisivat unionin omia voimavaroja koskevat päätökset, komission täytäntöönpanovaltuuksia koskevat määräykset, finanssiasetukset, yhteisön tuomioistuimen peruskirja jne. Toiseen kategoriaan kuuluisivat tavalliset lait, joita voitaisiin kutsua eurooppalaeiksi. Niissä säädettäisiin yleiset periaatteet, oleelliset säännöt ja tavoiteltavat päämäärät sekä yksityiskohtaisemmat määräykset.

Lainsäädännön hierarkkisen tason määrittämisen tulisi olla lainsäätäjän päätettävissä unionin toimivallan puitteissa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Lainsäätäjän tulee itse päättää, haluaako se vahvistaa kaiken kattavia sääntöjä vai siirtää vallan täytäntöönpanosäädösten antamiseen joko kokonaan tai osittain. Täytäntöönpanotoimien tarpeellisuus riippuu lainsäädännön yksityiskohtaisuudesta, ja niiden tarpeellisuuden arviointi olisi lainsäätäjän asia. Tässä mallissa lainsäätäjällä siis ei olisi samanlaista velvollisuutta täytäntöönpanovallan siirtämiseen kuin nyt. Täytäntöönpanosta huolehtisi komissio. Täytäntöönpanotoimet annettaisiin joko asetuksina tai päätöksinä. Komission täytäntöönpanotoimien antamista valvoisi lainsäätäjä eli Euroopan parlamentti ja neuvosto. Valvonnan muodoista tulisi päättää toimielimiä koskevalla lainsäädännöllä.

Koen Lenaerts kiinnitti huomiota kasvaneeseen sekavuuteen unionin toimivallan käyttämisen muotojen suhteen. Kansalaisilla ei ole käsitystä siitä, minkälaisin menettelyin unioni käyttää toimivaltaansa, ja unionia on arvosteltu demokraattisen legitimaation puutteesta, kun perustavanlaatuisia politiikoista päättämistä on tapahtunut toimenpitein, jotka on nimetty täytäntöönpanotoimiksi. Hänen ratkaisussaan normitytologia ei perustu norminantajaan, vaan siihen menettelyyn, jolla normi on annettu. Näin välttyään ongelmalliselta tarkkarajaiselta toimielinten toimivallan määrittelyltä. Lenaerts piti tarpeellisena ja mahdollisena lainsäädäntöinstrumenttien yksinkertaistamista ryhmittämällä ne selkeästi lainsäädäntö- ja toimeen-

---

<sup>169</sup>WG IX – WD 08.

panotoimiksi. Lainsäädäntötoimilla päätettäisiin sääntelyn oleellisista perusasioista ja täytäntöönpanotoimilla joko siirretyn norminantovallan käyttämisestä tai varsinaisista täytäntöönpanotoimista. Lainsäädäntötoimista tulisi päättää yhteispäätösmenettelyssä EP:n ja neuvoston toimesta, ja siirretyn norminantovallan käyttöä pitäisi valvoa vahvan komitologiamenettelyn kautta. Myös Euroopan parlamentille tulisi antaa valtuudet valvoa siirretyn norminantovallan käyttöä mukaan lukien takaisinotto-oikeus tiettyissä tilanteissa.<sup>170</sup> Euroopan parlamentin takaisinotto-oikeus koskisi myös tilanteita, joissa neuvosto päättää itse täytäntöönpanotoimenpiteistä.<sup>171</sup>

Lenaertsin luokittelussa ensimmäisen normikategorian muodostavat lainsäädäntötoimet, joita ovat kaikki perustamissopimukseen perustuvat toimet, joihin sisältyy perustavaa politiikoista päättämistä, ja jotka on hyväksytty komission aloitteesta Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmenettelyssä. Lainsäädäntötoimet jakaantuisivat lakeihin, jotka ovat jäsenvaltioissa suoraan velvoittavia sekä puitelakeihin, jotka on saatettava jäsenvaltiossa erikseen voimaan. Lait vastaisivat siis nykyisiä asetuksia ja puitelait direktiivejä, mutta niitä ei voitaisi käyttää täytäntöönpanonormeina, kuten tällä hetkellä.

Toisen normikategorian muodostaisivat täytäntöönpanotoimet. Näiden joukkoon kuuluvat myös ”autonomiset asetukset”, joilla tarkoitetaan neuvoston tai komission toimia, joihin ne on valtuutettu suoraan perustamissopimuksella. Niihin sisältyy myös peruspolitiikoista päättämistä, joten normaalisti ne pitäisi sijoittaa ensimmäiseen normikategoriaan. Näiltä osin ne tarvitsevat edustuksellisen demokratian tuomaa legitimitettä, joten niistä tulisi päättää kokonaisuudessaan lainsäätäjän toimesta. Yksinkertaistamista pohtineen IX työryhmän puheenjohtaja G. Amato luetteloi lukuisia nykyiseen perustamissopimukseen sisältyviä ”autonomisia asetuksia”.<sup>172</sup> Teknisluonteisten ”autonomisten asetusten” säätämiseen ei ole tarpeen sekoittaa lainsäätäjää suoraan, vaan ne kuuluisivat toiseen normikategoriaan joko säädösvallan siirron nojalla annettuna lainsäädäntönä tai varsinaisina täytäntöönpanotoimina. Säädösvallan siirron nojalla annettua lainsäädäntöä olisi neuvoston tai yleensä komission antama lainsäädäntö, joka perustuu joko suoraan perustamissopimuksessa annettuun norminantovaltuutukseen tai lainsäädäntötoimella annettuun valtuutukseen.

Lainsäädäntötoimella annettuun valtuutukseen perustuva norminanto on pääosin teknisluonteista, joten lainsäätäjää ei tulisi rasittaa sen valvomi-

<sup>170</sup> WG IX – WD 07.

<sup>171</sup> Lenaerts – Desomer 2003, s. 117.

<sup>172</sup> WG IX – WD 10.

sella, sillä se saattaisi viedä Euroopan parlamentin voimavaroja siinä määrin, että sen ensisijainen perustuslaillinen tehtävä lainsäätäjänä saattaisi vaarantua. Niissä tapauksissa, joissa on annettu valtaa lainsäädäntötoimen muuttamiseen, on välttämätöntä valvoa norminantoa ehdotuksen palautumismahdollisuuden sisältävän komitologiamenettelyn sekä Euroopan parlamentille annettavan takaisinotto-oikeuden avulla. Komission antamia aitoja täytäntöönpanotoimia varten riittäisi neuvoa-antava menettely Euroopan parlamentin valvonnassa.

Lenaerts esitti myös mielenkiintoisen ajatuksen siitä, että tulisi pohtia mahdollisuutta antaa yksilöille ja yrityksille oikeus kumoamiskanteen ajamiseen yhteisön tuomioistuimessa niissä tapauksissa, jossa säädös kuuluu toiseen normikategoriaan. Perusteena on se, että toisen normikategorian säädösten demokraattinen legitimitetti on vähäisempi kuin ensimmäisen kategorian lainsäädäntötoimilla, vaikka ne ovat yhtäläisiä velvoittavia. Lenaerts näkeekin välttämättömän yhteyden lainsäädäntötoimen käsitteen ja yhteispäätösmenettelyn välillä.

Työryhmän suomalaisjäsen Matti Vanhanen ehdotti suomalaisen mallin mukaista lainsäädännön yksinkertaistamista ja Euroopan parlamentin roolin pitämistä nykyisellään täytäntöönpanonormien antamismenettelyssä.<sup>173</sup> Hänen näkemyksensä mukaan yksinkertaistamisen lisäksi lakiasäättävässä menettelyssä käsiteltävien asioiden määrää tulisi vähentää, sillä tällä hetkellä Euroopan parlamentin ja ministerineuvoston lainsäädäntötyössä teknisluontoisten asioiden osuus on liian suuri.

Vanhasen mukaan peruslähdekohtana sen määrittelemisessä, mikä kuuluu lainsäädännön alaan, tulisi olla sääntelyn kohde, eikä menettely, jossa asiasta säädetään. Lainsäätäjän tulisi keskittyä päättämään lainsäädännön oleellisista kysymyksistä, ja yksityiskohdat sekä teknisluonteiset kysymykset tulisi hoitaa täytäntöönpanotoimenpitein. Lainsäädäntötoimeen liittyy siis aina poliittisen valinnan tekeminen. Perustamissopimukseen tulisi sisältyä periaatteet ja suuntaviivat, joiden mukaan tehdään selvä erottelu lainsäädäntöön ja täytäntöönpanotoimiin. Koska unioni ei ole suvereeni valtio, puhdas lakiasäättävän ja toimeenpanovallan erottelu ei ole unionissa mahdollista, joten neuvostolla tulee olla myös jonkin verran toimeenpanovaltaa. Yksinkertaistaminen ja normihierarkian luominen saattaa vaikuttaa kuitenkin merkittävästi jäsenvaltioiden ja unionin väliseen toimivallan jakoon sekä toimielinten väliseen tasapainoon, joten ratkaisujen vaikutuksia tulisi analysoida huolellisesti myös tältä kannalta.

---

<sup>173</sup>WG IX – WD 24.

Lainsäädäntömenettelyssä tulisi Vanhasen näkemyksen mukaan päättää vain oikeusnormeista jotka vaikuttavat perusoikeuksien ja vapauksien käyttämiseen, tai joihin sisältyy yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavia periaatteita, taikka yhteisten politiikoiden peruseriaatteiden määrittelyä mukaan lukien normit ja päätökset, joilla perustetaan jäsenvaltioita sitovia velvoitteita, joihin kuuluvat myös sitovat päämäärät tai taloudellisten velvoitteiden perustaminen. Myös julkisten viranomaisten toimintaa koskevat periaatteet ja päätökset, sekä oikeusnormit ja päätökset, joilla perustetaan julkista valtaa käyttäviä toimielimiä tai virastoja, tulisi säätää lainsäädäntömenettelyssä. Silloin kun perustamissopimuksessa luodaan jonkin asian osalta keskeiset elementit, ja täytäntöönpanovelvoite perustuu suoraan perustamissopimukseen, tulee tutkia tapauskohtaisesti, tuleeko tällaiset täytäntöönpanotoimet säätää lainsäädäntömenettelyssä vai täytäntöönpanomenettelyssä.

Jos on tarpeen säätää yhteisiä täytäntöönpanotoimia, niistä päättäminen tulisi siirtää joko neuvostolle tai komissiolle, ja tarvittaessa tulisi asettaa komitologiakomitea avustamaan komissiota. Sekä Euroopan parlamentilla että neuvostolla tulisi olla mahdollisuus täytäntöönpanolainsäädännön tehokkaaseen valvontaan. Normihierarkian alemmalle tasolle ehdotetut Euroopan parlamentin ja neuvoston takaisinotto-oikeudet tulisi määrittellä selkeiksi. Mallina voisi toimia neuvoston vuoden 1999 komitologiapäätöksen 8 artikla. Niissä tapauksissa, joissa ei ole tarpeen säätää yhteisiä täytäntöönpanotoimia, tekniset kysymykset tulisi jättää kansalliseen päätäntävaltaan, jolloin kansalliset normit ja käytännöt tulisi tunnustaa jäsenvaltioissa vastavuoroisesti.<sup>174</sup>

Työryhmän jäsenten kysymyksiin antamissaan vastauksissa komissio katsoi lainsäätäjän takaisinotto-oikeuden olevan ristiriidassa sääntelykomiteamenettelyn kanssa, joka sallii vain neuvostolle mahdollisuuden saada asia palautumaan komitologiakomitean annettua kielteisen lausunnon komission ehdotuksesta. Se olisi vastoin komission pyrkimyksiä kohdella Euroopan parlamenttia ja neuvostoa yhteispäätösmenttelyn piiriin kuuluvissa asioissa yhtäläisinä lainsäätäjinä suhteessa komission siirretyn säädösvallan nojalla antamiin täytäntöönpanosäädöksiin. Komission mielestä vain neuvoa-antavat komiteat olisivat tämän johdosta mahdollisia takaisinotto-oikeuden mahdollistavan menettelyn yhteydessä. On kuitenkin lain-

<sup>174</sup> Vanhasen ehdotusta ei otettu työryhmän raporttiin, vaikka se oli eräs perustelluimmista työryhmän jäsenten normihierarkiaa koskevista analyyseista. Muun muassa Koen Lenaerts viittaa Vanhasen näkemyksiin, ks. Lenaerts – Desomer 2003, s. 110, alav. 2.

säättäjän asia päättää, kuinka laajasti se siirtää täytäntöönpanonormien antamisvaltaa komissiolle ja missä määrin se päättää pitää yksityiskohtien säätämisen itsellään.<sup>175</sup>

Työryhmän työskentely pohjautui asiantuntijoiden näkemyksiin, mutta valmistelukunnan työn loppuvaiheissa niistä etäännyttiin unohtamalla komitologian keskeinen asema siirretyn norminantovallan käytön valvonnassa. Lenaertsin hahmotteleman ristiriitaisen muodollisen toimivallan jaon välttävän järjestelyn sijaan työryhmän näkemys poikkesi oleellisesti Lenaertsin näkemyksestä. Valmistelukunnan ehdotuksessa painopiste on siirtynyt jälkikäteisvalvontaan, ja siinä on kavennettu komission yhteistyövelvollisuutta komitologiakomiteoiden kanssa. Valmistelukunnan ehdotus vastaa siis näiltä osin komission pitkäaikaisia pyrkimyksiä.<sup>176</sup> Työryhmän ehdotukseen pohjautuneet puheenjohtajiston artiklaluonnokset edustivat muutoista joustavasta toimivallan jaosta ehdottomaan muodolliseen toimivallan jakoon.

Loppuraportissaan IX työryhmä määritteli yksinkertaistamisen merkitsevän ensinnäkin selkeyttämistä, mutta myös takuun antamista sille, että juridis-poliittiselta vaikutukseltaan toisiaan vastaavien säädösten perusta olisi demokraattisen legitimiuden osalta sama. Koska unionin demokraattisen legitimiuden perustana ovat valtiot ja kansat, säädöksen on aina oltava valtioita ja kansoja edustavan elimen eli neuvoston tai parlamentin antama. Menettelyjen tarkistamisella taataan, että luonteeltaan ja oikeusvaikutuksiltaan samankaltaiset säädökset annetaan samanlaista demokraattista menettelyä noudattaen. Selvemmästä vallaanjaosta seuraa selkeämpi normihierarkia.<sup>177</sup>

Työryhmä katsoi, että unionin käytettävissä olevien oikeudellisten välineiden määrää täytyy huomattavasti pienentää unionin oikeusjärjestyksen demokraattisen perustan vahvistamiseksi selkeämmän järjestelmän avulla. Määrän pienentäminen ei kuitenkaan saisi saattaa välineiden joustavuutta ja tehokkuutta kyseenalaiseksi. Vähentäminen ei saa myöskään estää erityisten täsmennysten tekemistä tietyn välineen käytöstä määrättyllä alalla.

Sitoviksi lainsäädäntövälineiksi työryhmä ehdotti Piris'n suositusten mukaisesti asetukset, direktiivit ja päätökset. Asetuksen uudeksi nimeksi ehdotettiin Euroopan unionin lakia ja direktiivin Euroopan unionin puite-

---

<sup>175</sup>WG IX – WD 27.

<sup>176</sup>Ks. esim. Bergström – Rotkirch 2003, s. 279–288.

<sup>177</sup>WG IX 13.

lakia. Päätös olisi määritelty laajemmin kuin nykyisin. Tätä uutta lainsäädäntövälineiden luokittelua sovellettaisiin sekä aloihin, jotka kuuluvat nykyisin EY:n perustamissopimuksen alaan, että aloihin, jotka kuuluvat nykyisin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston alaan (määräykset poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa). Tällöin VI osastossa tarkoitetuista 'puitapäätöksistä' tulisi 'direktiivejä' ('puitelaki') ja 'päätöksistä' 'asetuksia' ('laki').

Säädöshierarkian osalta työryhmä oli sitä mieltä, ettei ole mahdollista kansallisten järjestelmien tapaan rajata selkeästi lainsäätämiseen ja toimeenpanoon kuuluvia asioita unionin erityispiirteistä johtuen. Nykyistä selkeämpi rajaaminen on kuitenkin mahdollista. Työryhmä ehdotti perustamissopimuksen nojalla hyväksytyjen yhteisön säädösten hierarkian selkiyttämistä siten, että mahdollisuuksien mukaan rajataan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita ja lisätään uusi säädösluokka eli delegoidut säädökset. 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 legitimiyyden on ensinnäkin oltava kiistaton, minkä vain lainsäädäntömenettelyt takaavat ja 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. 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.

Työryhmä ehdotti säädösten jakamista kolmeen tyyppiin. Ensinnäkin perussopimuksen nojalla annettuihin säädöksiin, jotka sisältävät tietyn alan keskeiset tekijät. Säädöksiä olisivat lait ja puitelait, ja niiden antamisessa yhteispäätösmenettely olisi pääsääntönä. Toiseksi 'delegoituihin' säädöksiin, joilla kehitetään yksityiskohtaisesti tai mukautetaan jonkin säädöksen tiettyjä osia lainsäätäjän määrittelemän valtuutuksen puitteissa. Ky-

seessä olisivat tapaukset, joissa lainsäätäjä katsoo, että tietyn alan keskeiset tekijät sellaisina kuin lainsäätäjä on ne määritellyt, edellyttävät lainsäädännön kehittämistä, joka voidaan delegoida niin, että sille asetetaan rajat ja valvontamenettely, joista lainsäätäjä itse päättää säädöksessä. Kolmanneksi täytäntöönpanosäädökset, joilla pannaan täytäntöön säädökset tai 'delegoidut' säädökset tai joista on määrätty itse perussopimuksessa. Samoin kuin delegoitujen säädösten kohdalla lainsäätäjä päättäisi, onko ja missä määrin tarpeellista antaa unionin tasolla säädöksiä, joilla pannaan täytäntöön säädökset ja/tai delegoidut säädökset, sekä tarvittaessa siitä komiteamenettelystä (EY:n perustamissopimuksen 202 artikla), joka liittyy kyseisten säädösten antamiseen. Säädöksellä – ja näin ollen lainsäätäjän päätöksellä – päätetään tapauskohtaisesti, onko tarpeen turvautua 'delegoituihin' säädöksiin ja/tai täytäntöönpanosäädöksiin ja mikä niiden soveltamisala olisi.

Delegoitujen säädösten avulla lainsäätäjä siirtää sille kuuluvaa valtaa, joten lainsäätäjän täytyy olla varma siitä, että se voi valvoa niiden käyttöä. Uudessa sopimuksessa olisi työryhmän mukaan määrättävä siitä, että lainsäätäjällä on käytössään tehokkaat valvontamenetelmät, joina työryhmä piti takaisinotto-oikeutta (*call back*), johon sisältyy mahdollisuus saada takaisin lainsäädäntövalta tietyllä alalla tapauksissa, joissa valtuudet on ylitetty (*ultra vires*) tai kun asia on poliittisesti hyvin arkaluonteinen tai sillä on huomattavia rahoitusvaikutuksia, määräajan asettamista, jonka aikana reagoitava (säännökset tulisivat voimaan, jos lainsäätäjä ei tietyn määräajan kuluessa ole esittänyt vastalauseita), soveltamisen keskeyttämisestä koskevaa lauseketta (*sunset clause*), jolloin delegoitu säädös olisi voimassa määräajan; kun määräaika olisi päättynyt, lainsäätäjän olisi uusittava valtuutus. Yhteisön tuomioistuimella olisi edelleen toimivalta EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan nojalla todeta valtuutuksessa vahvistettujen edellytysten mahdollinen rikkominen.

Täytäntöönpanosäädöksillä, joita olisivat täytäntöönpanoasetus tai täytäntöönpanopäätös, pantaisiin täytäntöön säädökset tai 'delegoidut' säädökset. Delegoitujen säädösten luokan käyttöön ottaminen mahdollistaisi tiettyjen komiteamenettelyjen keventämisen. Kyseisten menettelyjen mahdollinen muuttaminen ei liity suoraan perussopimukseen vaan johdettuun oikeuteen, eli tässä tapauksessa on kyse EY:n perustamissopimuksen 202 artiklan nojalla hyväksytystä päätöksestä, joka koskee menettelyä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä. Työryhmä ei jostakin syystä katsonut kysymyksen kuuluvan työryhmän toimeksiantoon, vaikka siihen sisältyi selväsanaisesti ilmaistuna erityisesti perustamissopimuksen 202 artiklaan sisältyvän toimivallan siirtämisen ja olemassa olevien kont-



rollimekanismien tarkastelu.<sup>178</sup> Työryhmän olisi sille annetun tehtävän mukaan nimenomaisesti pitänyt tarkastella myös komitologian järjestämistä.<sup>179</sup> Komitologian järjestämisen tarkastelun jättäminen työryhmän työskentelyn ulkopuolelle ei siis ainakaan voinut johtua siitä, ettei se olisi kuulunut työryhmälle annettuun tehtävään. Työryhmä suositti kuitenkin erityisesti sen pohtimista, olisiko takaisinotto-oikeuden sisältävää sääntelykomiteamenettelyä muutettava tai olisiko se poistettava. Tämä kannanotto heijastelee selkeästi komission ja EP:n komitologiaa koskevia linjauksia. Kun komission pitkäaikaisena tavoitteena on ollut komitologian kautta tapahtuvasta valvonnasta irtipääsy, ja EP on näiltä osin pitkälti myötäillyt komissiota, voidaan olettaa tämän olleen eräänä selityksenä sille, miksi IX työryhmä laiminlöi sille asetetun keskeisen tehtävän. Saattaa olla, ettei komitologian uudelleenjärjestelyn tarkastelua pidetty tärkeänä, jos peruslähtökohtana oli sen eliminoiminen tai sen toiminta-alueen merkittävä rajaaminen. Viimeksi mainittuhan toteutuu, kun komitologia rajataan komission antamien delegoitujen säädösten valvonnasta pois antamalla EP:lle ja neuvostolle takaisinotto-oikeus komission antamiin delegoituihin säädöksiin nähden.

Työryhmän ehdotuksessa delegoidut säädökset esitettiin virheellisesti uutena säädöskategoriana, vaikka yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa kaikki siihen sisältyvät elementit ovat jo olemassa. Se ei luonut mitään säädöshierarkkisesti uutta, sillä täytäntöönpanon käsitteeseen kuului jo ennestään perusnormin yksityiskohtaisempi täytäntöönpano tai lainsäädännön muiden kuin olennaisten osien muuttaminen. Koska osa lainsäätäjän antamien säädösten normeista ei säätele sääntelyn kohteena olevan asian olennaisia osia, komissiolla on valta muuttaa tällaisia normeja, sillä ne kuuluvat täytäntöönpanonormeihin, johtuen juuri siitä, ettei niissä säädettä olennaisista osista.<sup>180</sup> Muutoksia tehdessään komissio on kuitenkin jäsenvaltioiden valvonnan alaisena komitologian kautta.

<sup>178</sup> CONV 271/02, s. 8: ”... työryhmän on syytä tarkastella perusteellisesti EY:n perustamissopimuksen 202 artiklaa ja erityisesti komissiolle annettujen **täytäntöönpanovaltuuksien valvonnan** menetelmiä. Useiden valmistelukunnan jäsenten mukaan nykyisen komiteamenettelyn monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta olisi korjattava. Toiset jäsenet ovat ehdottaneet uusien menetelmien luomista, joiden avulla lainsäätäjä (Euroopan parlamentti mukaan lukien) valvoisi komission täytäntöönpanotoimia, ja ehdottaneet esimerkiksi takaisinotto-oikeutta.”

<sup>179</sup> Myös EP:n näkemyksen mukaan komitologian kokonaisuudistus olisi tullut tehdä perustamissopimuksen uudistamisen yhteydessä. Ks. Frassoni-mietintö 23.9.2003, A5-0313/2003, PE 323.596.

<sup>180</sup> Ks. esim. asiat C-156/93, kohta 18: ”... ei voida vaatia, että neuvosto vahvistaa kaikki yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien asetusten yksityiskohdat perustamissopimuksen

Todellinen uutuus ehdotuksessa onkin normihierarkian ohella komissioon kohdistuvan poliittisen valvonnan uudistaminen. Delegoitujen säädösten eli eurooppa-asetusten luokassa jäsenvaltioiden mahdollisuus komission poliittiseen valvontaan kaventuu, kun niihin ei enää ulotu komitologian kautta tähän saakka järjestetty menettely, vaan neuvostolla tai Euroopan parlamentilla tulee olemaan itsenäinen takaisinotto-oikeus. Komitologiaa sovellettaisiin tulevaisuudessa vain kolmanteen säädöshierarkian kategoriaan eli täytäntöönpanosäädöksiin.<sup>181</sup>

## 5.5 Valmistelukunnan ehdotus

EU:n perustuslakiuudistuksen tärkein asiakohta toimivallan siirtämisen ja komitologian kannalta on yksinkertaistamisen nimellä kulkeva uusi normiluettelo ja siihen sisältyvä normihierarkia. Sillä on tavallisten kansalaisten arkipäivän kannalta suurempia ulottuvuuksia kuin komission jäsenmäärään tai EU:n puolustusulottuvuuteen liittyvien kysymysten järjestämisellä. Sillä on vaikutuksia vallanjakoon, toimielinten väliseen tasapainoon, hallintosääntelyn demokraattisuuteen ja jäsenvaltioiden ja EU:n väliseen vallanjakoon. Ehdotettuun normiluokitukseen sisältyy useita ongelmia, joista etenkin säädösvallan siirron nojalla annettavien eurooppa-asetusten ja täytäntöönpanosäädösten välinen suhde sekä ehdotetun järjestelmän yhteensopivuus EU:n erityisluonteen kanssa ovat keskeisiä.

HVK:ssa hyväksytyssä ehdotuksessa uudeksi perustuslakisopimukseksi esitetään muodostettavaksi ainakin nimellinen säädöshierarkia, jossa ylimmän tason säädökset (lait/puitelait) säädettäisiin nykyisen yhteispäätös-menettelyn tapaan EP:n ja neuvoston toimiessa lainsäätäjinä yhdessä (I-33 art.).

---

43 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Artiklan säännösten kannalta on riittävää, että säädettävänä olevan asian oleellisista seikoista päätetään artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja että perusasetuksen täytäntöönpanomääräykset voidaan antaa toisenlaista menettelyä noudattaen... Täytäntöönpanoasetuksessa... on kuitenkin otettava huomioon... annetussa perusasetuksessa vahvistetut asian oleelliset seikat.” ja C-417/93, kohdat 30, 32 ja 3: ”... menettelyä, jossa neuvosto antaa yhteisön eri politiikkojen alalta säädöksiä komission ehdotuksesta... sovelletaan ainoastaan perusasetuksiin, joissa säädetään olennaisista seikoista säänneltävistä asioista... kanteen kohteena olevan asetuksen säännöstä ei voida katsoa olennaiseksi... kysymyksessä oleva rajan tarkistaminen kuuluu täytäntöönpanovaltaan.”

<sup>181</sup> Ks. Bergström 2003, s. 351–356. Säädöshierarkian tasoista ja niihin kohdistuvista erilaisista valvontamekanismeista ks. kaavio 1., s. 304.

Toinen säädöshierarkian taso muodostuisi komission säätämistä asetuksista, jotka komissio antaisi EP:n ja neuvoston sille delegoiman lainsäädäntövallan puitteissa (I-36 art.). Tämän tason säädöksiin EP:llä ja neuvostolla olisi itsenäinen toisistaan riippumaton takaisinotto-oikeus. Se sisältäisi mahdollisuuden reagoida komission ehdotukseen uudeksi asetukseksi sekä delegoinnin rajojen että itse asetuksen sisällön perusteella. Takaisinotto-oikeudelle laissa tai puitelaissa asetettavia määräaikoja ja päätöksenteon vähimmäisäänimääriä lukuun ottamatta mitään erityisiä kriteerejä tämän oikeuden käyttämiselle ei ehdotukseen ole sisällytetty.

Kolmannen säädöshierarkian tason muodostaisi täytäntöönpanosäädökset (asetus/päätös), jotka komissio antaisi sille siirretyn lainsäädäntövallan nojalla annettujen asetusten täytäntöön panemiseksi (I-37 art.). Komitologiamenettelyä sovellettaisiin vain täytäntöönpanosäädösten käsittelyssä (I-37.3 art.). Uusi komitologiamenettely säädettäisiin EP:n ja neuvoston antamalla lailla, kun nykyisen sopimuksen mukaan siitä päättää neuvosto.

Kielenkäytöltään ehdotus loittonee EU:n erityisluonteen tunnustavasta terminologiasta kohti jäsenvaltioissa käytettävää valtiosääntöistä terminologiaa. Vaikka tällä pyritään selkeyttämään ja tekemään kansalaisille ymmärrettävämmäksi EU:n lainsäädäntöinstrumentit, se saattaa johtaa kansalaiset luulemaan EU:ssa vahvistetun lainsäädännön olevan luonteeltaan samanlaista kansallisen lainsäädännön kanssa. EU:n lainsäädäntö poikkeaa kuitenkin niin asettamistavoiltaan kuin muodollisesti merkittävästi jäsenvaltioiden kotimaisista lainsäädäntöinstrumenteista. Se on alun alkaen nähty oikeudelliselta luonteeltaan lainsäädäntöä muistuttavana, hyvin teknisenä lähinnä markkinasääntelyyn käytettävänä normistona, jonka muotoilussa asiantuntijoilla on keskeinen rooli.<sup>182</sup> EU-lainsäädäntö on laajentunut kattamaan yhä laajempia alueita sitä mukaa kuin yhteisön toimivalta on laajentunut. Vaikka säädösmäärien perusteella markkinasääntely on edelleen keskeisessä asemassa EU:n lainsäädäntötyössä, niin kuluttajansuojaan, ympäristönsuojeluun ja kansalaisten perusoikeuksiin liittyvä säädöstö on voimakkaasti lisääntymässä sekä lainsäädäntöteitse että yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta. Samoin unionin II- ja III-pilarien piiriin kuuluvien kysymysten sääntelyyn on kehitetty säädösinstrumentteja, jotka ovat monimutkaistaneet ja lisänneet säädösinstrumenttien määrää siinä määrin, ettei niistä enää muodostu koherenttia kokonaisuutta. Unionin saadessa oikeushenkilöllisyyden on muodollisen ja selkeämmän normihierarkian tarve ilmeinen ja mahdollinen.

<sup>182</sup> Ks. esim. asia 8/55.

Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle konventin työn tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin pidetään säädöshierarkian luomista unionin oikeusjärjestelmää selkeyttävänä tekijänä, koska näin lainsäätäjä voi pidättäytyä liian yksityiskohtaisten säädösten antamisesta ja osoittaa teknisten yksityiskohtien valmistelun komission tehtäväksi. Säädösvallan siirron nojalla annettavien asetusten ja täytäntöönpanosäädösten välisen eron tekemistä pidetään ongelmallisempuna samoin kuin sitä, ettei lainsäädännön alaa ei ole selkeästi määritelty. Kysymyksenalaisista on myös, miten lait ja puitelait soveltuvat säädöksinä sellaisille aloille, joilla unioni ei voi lainkaan harmonisoida jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Lopulliset vastaukset näihin kysymyksiin saadaan vasta käytännön lainsäädäntötoiminnan ja kehittyvän oikeuskäytännön kautta. Valtioneuvosto katsoi, että näihin kysymyksiin on syytä kiinnittää erityistä huomiota perustuslaillisen sopimuksen tultua voimaan. Ongelmallisena pidettiin myös sitä, että sekä ministerineuvostolle että Euroopan parlamentille on erikseen osoitettu mahdollisuus päättää säädösvallan siirron peruuttamisesta. Tämän katsottiin voivan johtaa siihen, että joko ministerineuvosto tai parlamentti painostaa komissiota tietynsisältöiseen sääntelyyn takaisinotto-oikeuden käyttämisellä uhaten.<sup>183</sup>

Arvioidessaan valtioneuvoston selontekoa eduskunnan suuri valiokunta suhtautui myönteisesti säädöshierarkian luomiseen unionille, vaikka uudistuksen merkityksen katsottiin varmistuvan vasta käytännön kokemusten perusteella. Unionin oikeussäädöksiä koskeva uudistus liittyy valiokunnan mielestä yleiseen vaatimukseen, jonka mukaan kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin yleisesti vaikuttavat lait on hyväksyttävä toimielimissä, joiden oikeutus on johdettavissa kansalaisten vaaleissa ilmaisemasta tahdosta; unionissa tällaisia toimielimiä ovat ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti. Hallintoelinten antamien asetusten on perustuttava laissa annettuun valtuutukseen, ja lakiasäätävien elinten on voitava puuttua tarvittaessa hallintoasetusten säätämiseen. Suuri valiokunta suhtautuu siis myönteisesti sekä Euroopan parlamentin että neuvoston takaisinotto-oikeuteen, ja komitologian säilyttämiseen. Valiokunta edellytti valtioneuvoston huolehtivan eduskunnan tiedonsaantioikeudesta myös alemman asteisten säädösten valmistelun yhteydessä.<sup>184</sup> Näissä arvioissa ei ole kiinnitetty huomiota siihen, kuinka uuden 2. tason delegoitujen säädösten kategorian luominen tulee huomattavasti supistamaan komitologian soveltamisalaa.

---

<sup>183</sup>VNS 2/2003 vp.

<sup>184</sup>SuVL 2/2003 vp – VNS 2/2003.

## 5.6 Uuden perustuslakiehdotuksen vaikutukset toimivallan siirtämiseen

HVK:ssa hyväksytty ehdotus normihierarkiasta, -luokittelusta ja toimivallan siirtämisestä on lopullisessa muodossaan seuraavanlainen<sup>185</sup>:

### I-33 ARTIKLA

#### Unionin säädökset

1. Käyttäessään unionin toimivaltaa toimielimet käyttävät III osan mukaisesti seuraavia oikeudellisia välineitä: eurooppalaki, eurooppapuitelaki, eurooppa-asetus, eurooppapäätös sekä suositukset ja lausunnot.

Eurooppalaki on soveltamisalaltaan yleinen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä säädös. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Eurooppapuitelaki on lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä 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 muu kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä säädös, jolla pannaan täytäntöön lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset ja tietyt tämän perustuslain määräykset. Se voi joko olla kaikilta osiltaan velvoittava ja sellaisenaan sovellettava kaikissa jäsenvaltioissa tai velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, jättäen kansallisten elinten valittavaksi muodon ja keinot.

Eurooppapäätös on muu kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä säädös, ja se on kaikilta osiltaan velvoittava. Jos siinä nimetään ne, joille se on osoitettu, se velvoittaa ainoastaan niitä. Suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia.

2. Kun Euroopan parlamentin ja neuvoston käsiteltäväksi annetaan ehdotus lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, ne pidätyvät antamasta sellaista säädöstä, joka ei ole kyseiseen alaan sovellettavan lainsäädäntömenettelyn mukainen.

### I-36 ARTIKLA

#### Säädösvallan siirron nojalla annettavat eurooppa-asetukset

1. Eurooppalaeissa ja -puitelaeissa voidaan siirtää komissiolle valta antaa eurooppa-asetuksia, joilla täydennetään tai muutetaan lain tai puitelain tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia.

Eurooppalaeissa ja -puitelaeissa määritellään nimenomaisesti säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto. Tietyn alan keskeisistä osista voidaan säätää vain lailla tai puitelaillla, eikä säädösvallan siirto voi näin ollen koskea näitä osia.

<sup>185</sup>Bryssel, 6. elokuuta 2004, CIG 87/04.

2. Eurooppalaeissa tai -puitelaeissa vahvistetaan nimenomaisesti säädösvallan siirtoa koskevat ehdot, jotka voivat olla seuraavat:
  - a) Euroopan parlamentti tai neuvosto voi päättää peruuttaa säädösvallan siirron;
  - b) säädösvallan siirron nojalla annettu eurooppa-asetus voi tulla voimaan ainoastaan, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei vastusta sitä eurooppalaeissa tai -puitelaeissa asetetun määräajan kuluessa.

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

## I-37 ARTIKLA

### Täytäntöönpanosäädökset

1. Jäsenvaltiot toteuttavat kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet unionin oikeudellisesti velvoittavien säädösten panemiseksi täytäntöön.
2. Jos unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa, kyseisillä säädöksillä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai tietyissä, asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa ja I-40 artiklassa määrätyissä tapauksissa neuvostolle.
3. Eurooppalailla vahvistetaan 2 kohdan soveltamiseksi etukäteen yleiset säännöt ja periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä.
4. Unionin täytäntöönpanosäädökset annetaan eurooppalaisina täytäntöönpanoasetuksina tai eurooppalaisina täytäntöönpanopäätöksinä.

### 5.6.1 Lainsäädännön ja täytäntöönpanon rajanvetoa

Arvioitaessa luotavan säädöshierarkian selkeyttä on ensimmäisenä kiinnitettävä huomiota siihen, mitkä kriteerit on asetettu lainsäädännön ja täytäntöönpanosäädösten luokittelun perusteeksi. Muodollisesti kaikki mistä päätetään eurooppalailla tai -puitelaila kuuluu lainsäädännön alaan. Täytäntöönpanon erottaminen lainsäädännöstä on jo huomattavasti vaikeampaa. Ehdotetun I-36 artiklan mukaan vain eurooppalailla tai -puitelaila voidaan säätää tietyn alan olennaisista osista, ja niillä voidaan siirtää komissiolle valta antaa eurooppa-asetuksia, joilla täydennetään tai muutetaan lain tai puitelain tiettyjä, muita kuin olennaisia osia. Lailla tai puitelaila on määriteltävä säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto. Eurooppa-asetuksella ei siis voida korvata tai laajentaa lakia tai puitelakia, eikä neuvosto voi siirtää komissiolle toimivaltaa antaa säädöksiä tietyn alan olennaisista osista. Lainsäädännön ja täytäntöönpanon rajanveto riippuu siis siitä, mitä pidetään tietyn alan olennaisina osina ja mitä ei. Perustuslakiehdotuksessa ei kuitenkaan ole lainkaan määritelty tai annettu kriteereitä sille, mitä tällaisina olennaisina osina voidaan pitää.

Näin ollen yhteisön oikeuskäytännössä käytetyt kriteerit jäävät edelleen voimaan. Tarkasteltaessa yhteisön oikeuskäytäntöä näiltä osin käy ilmi, ettei mitään kovin yksiselitteisiä ja yleispäteviä kriteereitä voida vahvistaa sille, mitkä ovat tietyn alan olennaisia osia ja mitkä eivät. Etenkin komitologias-  
sa tämä vaihtelee sektorikohtaisesti, ja yhteisön tuomioistuin on hyväksy-  
nyt käytännöllisistä syistä maatalouden alalla hyvinkin laajat säädösvallan  
siirrot komissiolle. Näiltäkään osin perustuslakiehdotus ei tuo mitään uutta  
jo vallitsevaan erotteluun lainsäädännön ja täytäntöönpanon välille.

Ehdotettuun normihierarkiaan on siis sisällytetty jo vakiintunut tulkinta  
siitä, ettei komissiolle voida siirtää säädösvaltaa tietyn alan olennaisista  
osista. Monissa tapauksissa on kuitenkin käynyt ilmi, että raja olennaisten  
osien<sup>186</sup> ja muunkaltaisten asioiden välillä on häilyvä. Periaatteessa sää-  
dösvallan siirto on hyväksyttävää, kun kyse on yksityiskohtaisista täytän-  
töönpanotoimenpiteistä eikä periaatteiden määrittelystä.<sup>187</sup> Yhteisön tuo-  
mioistuin on laajentanut olennaisten osien käsitteen tulkintaa niin, että  
neuvoston toimivallan siirtämispäätöksen kohteena voi olla sisällöllisesti  
hyvinkin tärkeät asiat, kunhan päätös toimivallan siirtämisestä on tehty  
muodollisesti asianmukaisesti.<sup>188</sup> Yhteisön tuomioistuin on määritellyt ylei-  
sellä tasolla varsin väljästi, mitä olennaisilla osilla tarkoitetaan. *Chemie-*  
*farma*-asiassa EYT totesi, että tosiasiallisesti tällaisiksi olennaisiksi osiksi  
on määriteltävä yksinomaan sellaiset säännökset tai määräykset, joiden  
tarkoituksena on ilmentää yhteisön politiikan perussuuntaviivoja.<sup>189</sup> On  
siis poliitikkojen asia päättää tapauskohtaisesti, missä tämä raja kulkee.  
Yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ei vaadita erityisiä  
perusteluita kustakin riidanalaisessa säädöksessä toteutetusta teknisestä

<sup>186</sup>Tässä tekstissä olennaisilla ja keskeisillä osilla tarkoitetaan samaa asiaa. Yhteisön tuo-  
mioistuimen ratkaisujen suomenkielisissä käännöksissä on vakiintuneesti käytetty olen-  
nainen termiä samoin kuin valmistelukunnan perustuslakiehdotuksen käännöksissä ja HVK:n  
perustuslakiehdotuksen käännöksissä 6.8.2004 saakka, jolloin julkaistiin viimeisin perus-  
tuslakiehdotuksen virallinen käännös, jossa olennainen oli muutettu keskeiseksi.

<sup>187</sup>Douglas-Scott 2002, s. 125–127.

<sup>188</sup>Näin tapahtui *Chiemefarma*-asiassa 41/69, kpl. 36, jossa neuvosto oli säätänyt yritysten  
oikeudesta tulla kuulluksi kilpailuoikeuden rikkomuksia epäiltäessä, mutta siirsi komis-  
siolle vallan antaa tarkempia täytäntöönpanonormeja siitä, kuinka tuo kuuleminen tapah-  
tuu. EYT ei hyväksynyt kantajan väitettä siitä, että kyse oli lainsäädäntötoimista, joista  
neuvoston olisi pitänyt päättää vaan katsoi, että koska neuvosto oli vahvistanut periaatteen  
asianosaisten kuulemisesta komissiossa, säännöt, jotka määrittelevät tässä asiassa nouda-  
tettavan menettelyn, ovat tärkeydestään huolimatta 202 artiklan mukaisia täytäntöönpano-  
toimenpiteitä. EYT:n mukaan neuvostolla on oikeus uskoa menettelyä koskevien yksityis-  
kohtien vahvistaminen toimielimelle, joka on toimivaltainen panemaan täytäntöön tämän  
menettelyn.

<sup>189</sup>*Chiemefarma*-asia, kpl. 37.

valinnasta, kun säädöksestä ilmenevät olennaiset osat siitä tavoitteesta, johon toimieliin pyrkii.<sup>190</sup> Tästä voidaan päätellä, että huomattavaa osaa yhteisön säädöksiä ei EYT:n mukaan koske velvoite kovin yksilöityyn perusteluun. Tämä antaa etenkin komissiolle varsin laajat valtuudet harkita, minkälaiset täytäntöönpanotoimet se katsoo soveliaimmiksi niin, ettei valintoja tarvitse perustella laajasti. EU:ssa vallalla oleva epistemologinen jaottelu tekniseen ja substanssinormistoon on omiaan johtamaan tällaisiin kansalaisyhteiskunnan oikeuksien turvaamisen kannalta kielteisiin tulkintoihin.

Pyrittäessä määrittelemään, mitkä seikat muodostavat tietyn alan olennaiset osat, voidaan olettaa, että ainakin keskeisen poliittisen valinnan sisältävät säädökset kuuluvat lainsäädännön alaan.<sup>191</sup> Komission valmistelukuntatyöskentelyä varten tilaamassa alustavassa luonnoksessa Euroopan perustuslaiksi keskeisiä politiikkojen valintaan liittyviä kriteereitä kuvataan seuraavasti:

”Laki annetaan unionin politiikkojen ja toimien täytäntöön panemiseksi. Siinä määritellään tarvittavien toimenpiteiden peruseriaatteen, yleislinjat ja olennaiset tekijät. Siinä vahvistetaan yksityishenkilöiden ja yritysten oikeudet ja velvollisuudet sekä niiden takeiden laatu, joita edunsaajat nauttivat kaikissa jäsenvaltioissa.”<sup>192</sup>

Perustavanlaatuisen asiasisältöön liittyvien valintojen lisäksi lainsäädännön alaan kuuluisivat sopimukseen liitettyssä perusoikeuskirjassa turvatut oikeudet. Niihin saa tehdä rajoituksia vain lailla (II-1 12 art.). Niitä ei voida rajoittaa eurooppa-asetuksilla tai täytäntöönpanosäädöksillä. Perusoikeudet siis rajaavat periaatteessa merkittävästi toimivallan siirtoa. Ei ole kuitenkaan selvää, kuinka tämä rajanveto käytännössä määräytyy. Määritelmänsä mukaan laeilla annettavat säädökset ovat yleisluontoisia, ja tarkemmat täytäntöönpanomääräykset annetaan joko eurooppa-asetuksilla tai täytäntöönpanosäädöksillä. Pitääkö esim. maatalouspolitiikan alalla määrittävistä tukipetossanktioista päättää yksityiskohtaisesti lailla, vai voidaanko niiden muodoista ja enimmäismääristä päättäminen siirtää komissiolle? Yhteisön tähänastisen oikeuskäytännön mukaan toimivallan siirtämisen rajat ovat määräytyneet sektorikohtaisesti ja olleet erityisesti maatalouden alal-

<sup>190</sup> Asia C-84/94. kpl. 79. ja asia C-122/94 kpl. 29.

<sup>191</sup> Lenaerts pitää tätä kaikkein keskeisimpänä lainsäädännön ja täytäntöönpanon erona, jonka tulisi toimia lainsäädännön alaa määriteltäessä ohjaavana periaatteena läpi koko EU:n. Lenaerts – Desomer 2003, s. 110.

<sup>192</sup> Työasiakirjan 77 artikla. Tämä ”Penelope”-työryhmän työasiakirja löytyy seuraavasta internet-osoitteesta: <[http://europa.eu.int/futurum/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/index_en.htm)>.



la hyvinkin väljät.<sup>193</sup> Tässä suhteessa uusi perustuslaki näyttäisi edellyttävän kaikkien perusoikeusrajoitusten säätämisestä lailla yksityiskohtia myöten.<sup>194</sup> Käytännössä perusoikeuksia tarkemmin määrittelevää ja rajavaa teknistä normistoa tullaan mitä ilmeisimmin säätämään uudessakin perustuslaillisessa järjestelmässä säädösvallan siirron nojalla annetuilla lakia alemman tasoilla säädöksillä.<sup>195</sup> Lisäksi yksilöiden kannevaltaa on yhteisön tuomioistuimessa rajattu täytöntöönpanosäädösten osalta. EU:n perustuslakiehdotukseen sisältyvää laintasoisuuden perusvaatimusta perusoikeuksia rajoitettaessa voidaan kuitenkin pitää merkittävänä edistysaskeleena, sillä tähän saakka perusoikeudet ovat olleet yhteisöoikeudessa selkeästi toissijaisia suhteessa neljän perusvapauden toteuttamiseen.

Yhteisön tuomioistuin on kehittänyt viime aikoina oikeuskäytäntöään tässä suhteessa perusoikeusmyönteisemmäksi, hyväksyen tavaroiden vapaan liikkumisen rajoittamisen perusoikeuksien turvaamiseen perustuen. Edelleen on kuitenkin avoinna, muodostavatko perusoikeudet yhteisöoikeuden perusparadigman, vai onko neljän perusvapauden painoarvo suurempi.<sup>196</sup> Perusoikeudet voidaan nähdä myös sellaisena omaleimaisena osana oikeusjärjestystä, jotka eivät välttämättä ole täysimääräisesti suojeltavissa, eli demokraattinen menettely voi kaventaa perusoikeuksia. Tässä katsannossa demokraattisen oikeusvaltion perusparadigma näyttäisi olevan

<sup>193</sup> Ks. esim. asia C-240/90, *Saksa v. komissio*, [1992] ECR I-5383.

<sup>194</sup> Yhdistetyissä asioissa C-46/87 ja 227/88 *Hoechst* yhteisön tuomioistuin edellytti perusoikeuksien rajoittamisen perustuvan laintasoiseen sääntelyyn niin jäsenvaltioissa kuin yhteisön tasollakin, ks. tuomion kohdat 19 ja 20: ”Tästä huolimatta kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä julkisen vallan puuttumisen sekä luonnollisten henkilöiden että oikeushenkilöiden yksityisen toiminnan alaan on perustuttava lakiin ja oltava perusteltavissa laissa säädetyillä syillä. Näissä oikeusjärjestyksissä säädetään näin ollen, vaikkakin yksityiskohdiltaan toisistaan poikkeavalla tavalla, suojasta sellaisia toimia vastaan, jotka ovat mielivaltaisia tai suhteettomia. Tällaisen suojan vaatimus on näin ollen tunnustettava yhteisön oikeuden yleiseksi periaatteeksi. Tältä osin on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut olevansa toimivaltainen määrittelemään sen, milloin ne tarkastukset, jotka komissio suorittaa EHTY:n perustamissopimuksen osalta, ovat liiallisia (asioissa 5–11 ja 13–15/62, *San Michele ym.*, tuomio 14.12.1962, Kok. 1962, s. 895). Sen tutkintavallan luonnetta ja laajuutta, joka on annettu komissiolle asetuksen N:o 17/14 artiklan nojalla, on näin ollen tarkasteltava edellä esitettyjen periaatteiden valossa.”

<sup>195</sup> Suomalaisessa viimeaikaisessa valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa esim. Viljanen 2004 korostaa, ettei harkinta siitä mikä kuuluu perusteista päättämiseen ole luonteeltaan poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan valtiosääntöoikeudellinen tulkintakysymys. Hidén 2001, puolestaan katsoo perusteiden ja vähämerkityksellisyyden välisen rajankäynnin perustuvan väistämättä harkintaan, ja yksityiskohtaisten teknisten normien jättämistä asetuksella säädettäväksi voidaan perustella tarkoituksenmukaisuudella ja joustavuudella.

<sup>196</sup> Ks. Ojanen 2004, jossa arvioidaan yhteisön tuomioistuimen ratkaisua *Schmidberger v. Itävalta* -asiassa, C-112/00. Ojanen näkee perusoikeuksien keskeisen aseman välttämättömyyden seuraavan ensisijaisesti talousyhteisön kehittämisestä poliittiseksi unioniksi.

demokratia.<sup>197</sup> Jos perus- ja ihmisoikeudet nähdään transsendentaalisti annettuina, ne muuttuvat mytologiaksi.<sup>198</sup>

Myös toimivallan jakoa ja siirtämistä voidaan tarkastella perusoikeusnäkökulmasta. Tässäkin suhteessa perusoikeudet ovat olleet niin yhteisön tuomioistuinikäytännössä kuin EU:n perustuslakiehdotuksen valmistelussa alisteisia toimivallan jakoon liittyville kysymyksille.<sup>199</sup> Säädösvallan siirtoon liittyviltä osin perustuslakiehdotus antaa ainakin mahdollisuuden vahvempaan perusoikeuksien suojaan kuin yhteisön tuomioistuimen tähänastisessa oikeuskäytännössä on päädytty.

Etenkin oikeusturvatakeiden järjestämiseen liittyvät kysymykset voivat olla pulmallisia lainsäädännön ja täytäntöönpanon välisessä rajanvedossa. Voidaanko täytäntöönpanossa antaa sellaisia yksityiskohtaisia menettelyllisiä määräyksiä, jotka olisivat ristiriidassa perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeusturvan takeiden kanssa? Yksilön perusoikeuksien suojan kannalta tällaista menettelyä ei voida hyväksyä, sillä se mahdollistaisi lainsäädännöllä vahvistettujen oikeuksien mitätöimisen yksityiskohtaisten täytäntöönpanosäädösten avulla. Perusoikeuskirjan II-112 artiklan mukaan lailla tapahtuvan rajoittamisen tulee tapahtua kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Jos täytäntöönpanosäädösten tulkittaisiin täyttävän lailla säätämisen vaatimuksen, ei silloinkaan voida muuttaa perusoikeuksien olennaista sisältöä, vaikka toimivallan siirto olisi määriteltä niin väljästi, että se antaisi tähän mahdollisuuden. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä ja niiden tulee vastata tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeudet rajoittavat siis sisällöllisesti uudella tavalla toimivallan siirtoon perustuvien täytäntöönpanosäädösten käyttöä. Tätä on pidettävänä merkittävänä ja myönteisenä yksilön perusoikeus-

---

<sup>197</sup>Ks. Jääskinen 2004, joka katsoo ettei perusoikeuksien oikeudellisella sitovuudella ole syvempää perustaa kuin demokraattisen lainsäätäjän valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä tekemä valinta, s. 117–118. Ilmeisesti ei siis ole olemassa mitään oikeudellisia perusteita väittää, että juuri perusoikeuksien eikä neljän perusvapauden tulisi olla yhteisöoikeuden perusparadigma. Onneksi oikeus on vain yksi dimensio maailmassa olemiseemme. Mielenkiintoisen kontrastin tähän tuo Pekka Hallbergin väitöstilaisuudessaan (valtiotieteellisessä tiedekunnassa) 11.6.2004 esiintuoma ajatus siitä, ettei oikeusvaltiollisuus välttämättä edellytä demokratiaa. Tällaisessa näkemyksessä unohtuu hiuksenhieno, mutta olennainen ero käsitteiden 'rule of law' ja 'rule by law' välillä.

<sup>198</sup>Perus- ja ihmisoikeuksista tulee porvarillisen valtion poliittista teologiaa, jos unohdetaan niiden olevan yhteiskunnallisen prosessin tuottamia. Ks. Koskenniemi 2004, s. 233–235 ja 239–240.

<sup>199</sup>Ks. Ojanen 2003, erityisesti s. 677–679, jossa yhteisön toimivallan lisääminen perusoikeuksien kompetenssi vaikutuksen sallimalla nähdään keinona muuntaa perusoikeudet yhteisöoikeudessa sanahelinästä todellisuudeksi.

keuksien aseman vahvistumisena siirrettyyn toimivaltaan perustuvassa norminannossa.

### 5.6.2 Säädöshierarkian vaikutus komitologiaan

Perustuslakiehdotuksen säädöshierarkian huomattavin komitologiaan liittyvä vaikutus on uuden säädösvallan siirron nojalla annettavien eurooppa-asetusten säädösluokan luominen. Komitologian sijaan poliittinen valvonta toteutetaan tässä säädösluokassa Euroopan parlamentin ja neuvoston takaisinotto-oikeuden avulla. On johdonmukaista, että lainsäätäjällä on tarvittaessa oikeus ottaa takaisin siirtämänsä täytäntöönpanovalta, sillä lainsäätäjä on poliittisesti vastuunalainen jäsenvaltioiden äänestäjäkunnalle. EP ja neuvosto voivat käyttää sitä itsenäisesti toisistaan riippumatta, vaikka ne lakia säätäessään ovat toisiinsa sidoksissa. Erillisellä takaisinotto-oikeuden käytöllä toteutuu EP:n poliittinen valvonta niissä tilanteissa, joissa neuvosto päättää pidättää eurooppa-asetusten säädösluokkaan kuuluvassa asiassa täytäntöönpanovallan itsellään. Näin EP:stä tulee itsenäinen toimija, jolla on mahdollisuus vesittää EP:n ja neuvoston yhteisesti säätämän lain täytäntöönpano. Tämä voi heikentää EP:n sitoutumista säädettyjen lakien tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Lisäksi se loisi uuden lisämahdollisuuden lakien täytäntöönpanon jarruttamiseen tai pysäyttämiseen.

Perustuslakiehdotuksen I-37(3) artiklan mukaan täytäntöönpanosäädösten osalta komission täytäntöönpanovallan käyttöä valvovat jäsenvaltiot. Tällä sanamuodolla EP on edelleenkin suljettu pois komitologian piiristä. Ilmeisesti tarkoituksena on siis säilyttää EP:n asema komitologiamenettelyssä nykyisen kaltaisena, eli EP:llä on oikeus tietojen saantiin, mutta ei muuta muodollista asemaa komitologiamenettelyssä kuin yhteispäätösmenettelyn mukaisena lainsäätäjänä toimiminen yhdessä neuvoston kanssa uuden komitologiapäätöksen tekemisessä. EP:llä ei siis ole perustuslakiehdotuksen mukaan oikeutta vaatia takaisinotto-oikeutta komitologiamenettelyssä. Komitologiassa asia voi palautua vain neuvostolle.

Systemaattiselta kannalta direktiivin ja asetuksen käsitteisiin liittynyt ero näiden säädöslajien implementoinnissa oli selkeä. Direktiivin implementointi tapahtui jäsenvaltioiden omien lainsäädäntöelimien toimesta ja asetukset olivat voimassa jäsenvaltioissa suoraan ilman erillistä voimaan saattamista. Uuden perustuslakiehdotuksen I-33 artiklan mukaan eurooppalaki vastaa tässä suhteessa nykyistä asetusta, ja eurooppapuitelaki direktiiviä. Sen sijaan komission antamat eurooppa-asetukset voivat olla joko suoraan velvoittavia tai erillisen jäsenvaltiossa tapahtuvan implementoinnin vaativia säädöksiä. Tämä voi aiheuttaa kansalaisten keskuudessa se-

kaannusta ja olla yhtäläillä vaikeasti ymmärrettävää kuin direktiivin käsite.<sup>200</sup> Kokonaisuutena tarkastellen uusi säädöshierarkia merkitsee merkittävää säädösluokkien selkeyttämistä, mutta unionin pilarijaosta luopuminen ei merkitse II- ja III-pilarin säädöstyyppeiden katoamista, vaan ne säilyvät edelleen päätöksentekomenettelyltään omintakeisina, vaikka niiden nimitykset yhtenäistetään uuden säädöshierarkian mukaisiksi (perustuslakiehdotuksen I-40 ja 41 artiklat). Euroopan parlamentin mahdollisuus puuttua toimivallan siirron reunaehtojen määrittelyyn I-37 artiklan nojalla myös näissä muissa kuin yhteispäätösmenettelyn piiriin kuuluvissa asioissa saattaa myös muuttaa toimielinten välistä tasapainoa merkittävästi. Myös I-40 artiklaan sisältyvää mahdollisuutta hoitaa valtion diplomaattiseen toimintaan kuuluvia asioita täytäntöönpanotoimin voidaan pitää erikoisena.<sup>201</sup>

Perustuslakiehdotuksessa ei ole asetettu rajoituksia komission vallalle itse päättää, kumman vaihtoehdon se implementoinnin suhteen valitsee. Laeissa ja puitelaeissa määritellään säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto. Implementointivaihtoehdon valitseminen ei ainkaan perustuslakiehdotuksen sanamuodon mukaan tulkittuna kuulu mihinkään näistä kategorioista, joten siitä päättäminen kuuluu automaattisesti komission toimivaltaan. Neuvosto tai EP voi kuitenkin takaisinotto-oikeutensa avulla estää eurooppa-asetuksen voimaantulon, joten tätä kautta komission päätösvalta myös asetuksen implementointivaihtoehdon valinnassa on alisteista EP:n ja neuvoston päätösvalle. Kun nykyisten suoraan velvoittavien asetusten käyttö lainsäädäntövälineenä on jo lisääntynyt merkittävästi, on oletettavissa komission suosivan suoraan velvoittavaa asetusta säädösmuotona. Tätä voidaan perustella myös tehokkuusnäkökohdilla, koska kotimaista aikaa vievää lainsäädäntöprosessia ei tarvita. Jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten kannalta tämä merkitsee kaventuvia mahdollisuuksia sovittaa yhteisöläinsäädäntö vastaamaan jäsenvaltion erityispiirteitä ja olosuhteita. Jos jäsenvaltioiden hallintojen mahdollisuus komitologian kautta vaikuttaa eurooppa-asetusten muotoiluun puuttuu, ja jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten suora vaikutusmahdollisuus norminantoon kaventuu, saattaa unionin säädösten demokraattinen hyväksyttävyyden heikentyä kansalaisten keskuudessa. Tämän kompensoimiseksi perustuslakiehdotukseen sisältyy määräyksiä kansallisten parlamenttien aseman vahvistamisesta.

Valmistelukunnan yksinkertaistamistyöryhmän suomalaisjäsen Matti Vanhanen katsoo valmistelukunnan ehdotuksen merkitsevän käytännössä

---

<sup>200</sup>Lenaerts – Gerard 2004, s. 313, epäilevätkin voidaanko tällaisen verratan epävakaa normihierarkian luomisella todella saavuttaa sille asetetut selkeyden, läpinäkyvyyden ja hyväksyttävyyden tavoitteet.

<sup>201</sup>Lenaerts – Gerard 2004, s. 312–313.

varsin huomattavia muutoksia toimielinten väliseen tasapainoon. Hänen arvionsa mukaan se avaa mahdollisuuden lisätä pienten ja teknisluonteisten asioiden käsittelyä Euroopan parlamentissa olennaisten lainsäädäntöasioiden kustannuksella. Jos yhä pienemmät ja teknisluonteisemmat asiat menevät parlamentin käsittelyyn, saattaa asioiden käsittelyaika pitkittyä olennaisesti.<sup>202</sup>

Painopisteen siirtyminen kohti EP:ia merkitsee pienten jäsenvaltioiden kannalta niiden vaikutusvallan jonkinasteista heikkenemistä, sillä edustajien lukumäärän perusteella suuret jäsenvaltiot dominoivat EP:ia toisin kuin neuvostossa, jossa pienillä jäsenvaltioilla on niiden äänimäärän perusteella suurempi painoarvo suhteessa väestöpohjaan. Integraation edetessä on kuitenkin yhä vähemmän sellaisia kysymyksiä, joita voitaisiin arvioida vain jäsenvaltionäkökulmasta. Yhteiset intressit ja poliittiset rintamalinjat ylittävät yhä voimakkaammin jäsenvaltioiden rajat.

### *5.6.3 Asetusten ja täytäntöönpanosäädösten suhde*

Toisen ja kolmannen säädöshierarkiatason (ks. kaavio 1, s. 304) välinen raja on häilyvä, eikä sitä ole mahdollista säätää perustuslain tasolla ehdottoman pitäväksi. Ainoa tosiasiallinen ero on siinä, kuinka komissiolle siirretyn normiantovallan käytön valvonta on järjestetty.<sup>203</sup> Perustuslakiehdotuksessa omaksutussa ratkaisussa heijastuu sekä EP:n lainsäätäjän aseman huomioonottaminen (I-36 art.) että jäsenvaltioiden asema komission toimeenpanosäädösten antamisvallan valvojana (I-37 art.). Tästä johtuen 2. tason asetusten ja 3. tason täytäntöönpanosäädösten hierarkkinen keskinäissuhde on epäselvä. Molemmillakin tasoilla on kyse komissiolle siirretyn säädösvallan käytöstä. Tällöin komissiolle syntyy mahdollisuus siirtää kolmannen tason asioita toiselle tasolle I-36 artiklan piiriin, jossa ei ole komitologiamenettelyä.

Komissio siis pystyy edelleen siirtämään itselleen neuvoston sille siirtämää 2. tason säädösvaltaa 3. tasolle. Tämä tekee välttämättömäksi säilyttää neuvoston mahdollisuus reagoida komission 2. tason säädöksiin itsenäisesti niin substanssin kuin delegoinnin rajojen osalta, sillä puuttuminen tällaiseen edelleen siirtämiseen on mahdollista vain takaisinotto-oikeuden kautta. Lamfalussy-prosessissa<sup>204</sup> komissio on jo esittänyt kantanaan, että uuden perustuslain voimaantultua nykyiset sääntelykomiteat

<sup>202</sup> Vanhanen 2004, s. 241–242.

<sup>203</sup> Hofmann 2003, III.4.

<sup>204</sup> Kyse on rahoituspalvelualan sääntelystä, jota kutsutaan ”Lamfalussy-menetelmäksi”.

tulisi 2. tasolla korvata asiantuntijakomiteoilla, joilla ei olisi valtaa saada komission ehdotuksia palautumaan neuvoston käsiteltäviksi. Tämä merkitsisi käytännössä merkittävää asiakokonaisuuksien siirtoa pois komitologiamenettelyn piiristä, ja samalla Lamfalussy-menettelyn päättymistä. Samanlainen mahdollisuus on myös muilla poliittikalohkoilla. Tämä johdaisi täytäntöönpanon poliittisen valvonnan merkittävään ohenemiseen. Neuvosto ja jäsenvaltiot siis menettäisivät poliittista valtaansa komissiolle ja EP:lle.

Sen sijaan, että perustuslakiehdotuksessa selvennettäisiin säädöshierarkian avulla lainsäädäntömenettelyä, siinä pikemminkin hämärretään lainsäädännön ja toimeenpanon välistä rajaa entisestään. Kolmen säädöstason hierarkkiset suhteet jäävät ehdotuksessa epäselviksi, mikä on omiaan lisäämään käräjöntiä yhteisön tuomioistuimessa. Ehdotettuun säädöshierarkiaan ei sisälly mitään selkeää oikeuslähdeoppia. Selkeän säädöshierarkian ja oikeuslähdeopin luominen edellyttäisi yhteispäätösmenettelyn uudistamista. Lisäksi täytyisi säätää selkeästi mitä ei voida delegoida, muutoin ei ole olemassa säädöshierarkiaa sanan varsinaisessa merkityksessä.

#### 5.6.4 Takaisinotto-oikeuden käyttö

Lainsäätäjä on takaisinotto-oikeuden käytössä sidottu niihin perusteisiin ja rajoihin, jotka on määritelty toimivaltaa siirtävässä eurooppalaisa tai -puitelaisa. Jos takaisinotto-oikeutta yritettäisiin käyttää nämä reunaehdot syrjäyttäen, olisi komissiolle mahdollisuus saada asia EYT:n ratkaistavaksi. Mitä väljemmäksi toimivallan siirron reunaehdot määritellään, sitä heikommat ovat takaisinotto-oikeuden käyttömahdollisuudet. Kun perustuslakiehdotuksen nimenomaisena tarkoituksena on lakitasolla väljä puitesääntely, joka mahdollistaa komission itsenäisen toimeenpanijan aseman, säilyy toimielinten välinen jännite luoden edellytyksiä mitä moninainimpiin valituksiin yhteisön tuomioistuimelle takaisinotto-oikeuden käytön edellytyksiä koskien.

EP aikoo vaatia itsenäistä takaisinotto-oikeutta myös komitologiassa.<sup>205</sup> Kuitenkin ehdotetun I-37 artiklan mukaan vain jäsenvaltiot mainitaan täytäntöönpanosäädösten valvojina. Perustuslakiehdotuksen mukaan uusi komitologiapäätös tuldtaiisiin antamaan lailla eli yhteispäätösmenettelyssä,

---

<sup>205</sup> Euroopan parlamentin komitologiamietinnöstä vastanneen jäsenen Richard Corbett'n haastattelu Brysselissä 8.10.2003.

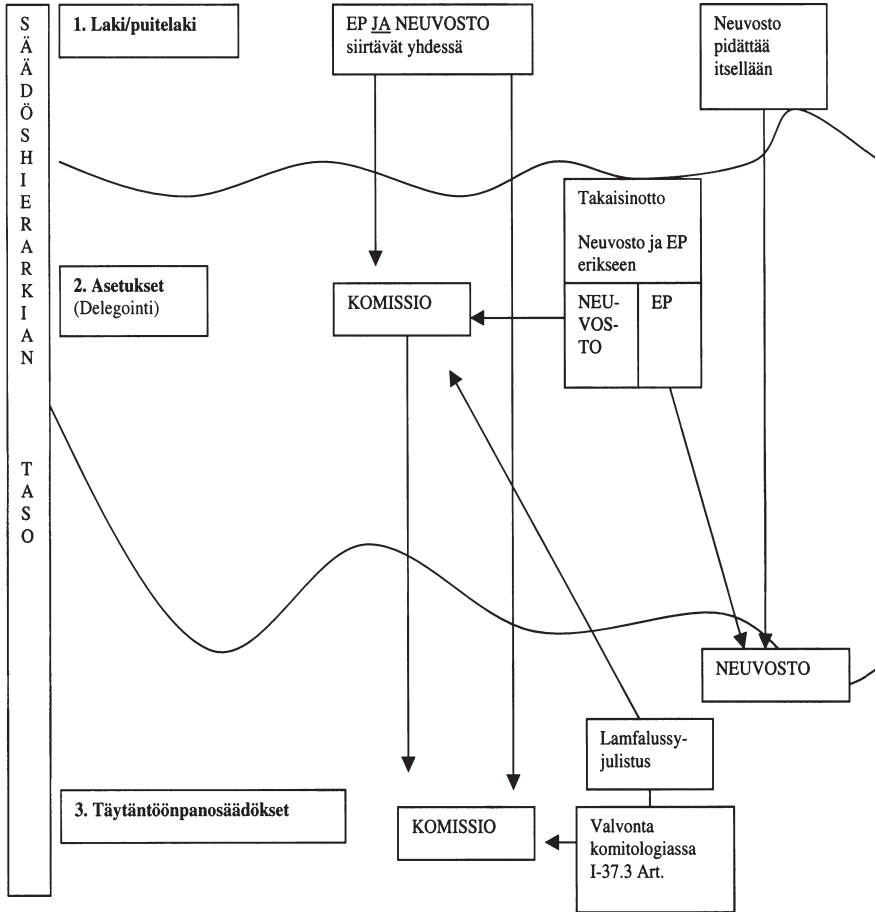
kun aiemmin päätöksen on tehnyt neuvosto. Silloin uutta komitologiapäätöstä ei saada tehdyksi, ellei EP saa vaatimustaan läpi. Euroopan parlamentti on varsin tyytyväinen saatuaan läpi itsenäisen takaisinotto-oikeuden eurooppa-asetusten osalta. Voidaan sanoa, että tässä suhteessa EP on saanut vaatimuksensa läpi täydellisesti. Toteutuessaan uusi perustuslaki antaa EP:lle myös yhtäläiset oikeudet neuvoston kanssa määritellä lainsäädännöllä yleiset ehdot täytäntöönpanosäädösten toteuttamiselle ja valvonnalle (komitologia), minkä saamiseksi parlamentti on taistellut vuosia.<sup>206</sup>

EP:ssä on selvää halukkuutta testata uutta säädöshierarkiaa yhteisön tuomioistuimessa, eli täytäntöönpanosäädöksiin ja komitologiaan liittyviä kanteita yhteisön tuomioistuimessa tullaan EP:n taholta nostamaan uuden perustamissopimuksen tultua voimaan. Niin EP kuin komissiokin tulevat hyödyntämään maksimaalisesti uuden perustuslain niille antamat mahdollisuudet valtansa laajentamiseen. Silloin neuvoston ja jäsenmaiden osuus EU:n vallankäytössä tulee vähenemään. Tämä voi johtaa toimielinten välisen tasapainon olennaiseen muuttumiseen.

Jäsenvaltioiden poliittisen valvontavallan heikentäminen täytäntöönpanosäädöksiä annettaessa voi heikentää neuvoston halukkuutta delegointiin komissiolle, jolloin täytäntöönpanon tehokkuus voi kärsiä. Lamfalussy-menettelyn asemaa koskeneissa keskusteluissa ilmennyt komission kanta komitologian kohtaloon, jos nykymuotoinen perustuslakiehdotus hyväksytään, ilmentää myös muilla politiikkasektoreilla mahdollisesti tapahtuvaa muutosta. Laajimmillaan se voi johtaa täysin uudenlaisen keskusvirastojen verkoston syntymiseen, koska blokeerauslogiikan mukaisesti rakennettu I-36 art. voi synnyttää samat paineet muillakin politiikkasektoreilla.

---

<sup>206</sup>EP:n mietintö A5-0299/2003 10. syyskuuta 2003 ehdotuksesta sopimukseksi Euroopan perustuslaista ja Euroopan parlamentin kannasta hallitusten välisen konferenssin koollekutsumiseen.



EU:n uuden perustuslakiosuimuksen säädöshierarkia sekä säädösvallan siirtäminen ja valvonta

Neuvosto ja EP siirtävät lailla tai puitelaille komissiolle täytäntöönpanovaltaa. Säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto määritellään säädöksenantotoimivallan siirtävässä laissa/puitelaisissa. Siirto ei voi koskea tietyn alan olennaisia osia. Säädöshierarkian 2. tasolla (eurooppa-asetukset) komission säädöksenantoa valvovat Neuvosto ja EP kumpikin itsenäisesti. Jos jompikumpi ei hyväksy komission antamaa säädöstä, se voi käyttää määräajassa takaisinotto-oikeutta ja estää komission ehdotuksen voimaantulon. Neuvoston siirtäessä täytäntöönpanovaltaa itselleen valvoo EP neuvostoa. Komissio voi sille siirretyn toimivallan puitteissa joko antaa 2. tason eurooppa-asetuksia tai täytäntöönpanosäädöksiä (asetukset/päätökset), jos unionin velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa (I-36 Art.). Komission täytäntöönpanosäädösten antoa valvotaan komitologiassa, josta säädetään eurooppalailla. Täytäntöönpanosäädösten ja Eurooppa-asetusten välillä ei ole mitään selvää hierarkiaa, ja periaatteessa komissio voi harkita säädösvallan siirron rajoissa, valitseeko se täytäntöönpanoinstrumentiksi eurooppa-asetuksen vai täytäntöönpanosäädöksen.

**Kaavio 1.**



## 5.7 Ehdotus uudeksi perustuslaiksi ja Lamfalussy-menettely

HVK:ssa ehdotettuun uuteen perussopimukseen liitettiin I-36 artiklaan Lamfalussy-menettelyä koskeva julistus, jonka mukaan konferenssi panee merkille, että komissio aikoo vakiintuneen käytäntönsä mukaisesti jatkaa jäsenvaltioiden nimittämien asiantuntijoiden kuulemista valmistellessaan sellaisia rahoituspalvelualaa koskevia eurooppa-asetuksia, jotka annetaan säädösvallan siirron nojalla.<sup>207</sup> Julistuksella viitataan rahoituspalvelumarkkinoiden sääntelyssä käyttöön otettuun komitologiamenettelyyn. Se merkitsee poikkeusta I-36 artiklaan, jossa komitologiamenettelyä ei mainita, vaan se on rajattu ainoastaan I-37 artiklan täytäntöönpanosäädösten antamisen menettelyyn. Julistuksella komitologia aiotaan säilyttää rahoituspalvelualaa koskevien komission antamien II säädöshierarkiataason eurooppa-asetusten valvontamekanismin instrumenttina. On kuitenkin vaikea arvioida, mikä oikeudellinen merkitys sillä on, että konferenssi panee merkille komission aikomuksen, jos komissio aikomuksistaan huolimatta toimisikin toisin, esim. pitämällä komitologiassa tapahtuvaa kuulemista vain neuvoa-antavana, mihin suuntaan komissio on komitologiaa johdonmukaisesti pyrkinyt kehittämään. HVK:n perustuslakiehdotuksen IV-3 artiklaan sisällytettiin määräys, jonka mukaan jäsenvaltioiden hallitusten välisissä konferensseissa hyväksymät julistukset muodostavat osan *acquis*'ta, ja säilyvät voimassa kunnes ne on kumottu.<sup>208</sup> Tämä sopimusmääräys selvittää Lamfalussy-menettelyn oikeudellista asemaa osana yhteisöoikeutta, mutta ei sen oikeudellista merkitystä, koska julistuksilla ei ole samaa muodollista pätevyyttä kuin perustamisopimuksen varsinaisilla määräyksillä tai niihin perustuvalla yhteisölainsäädännöllä.

Tällaisen julistuksen oikeudellinen sitovuus komissiota velvoittavana normatiivisena instrumenttina on heikko. Ensinnäkään sen sanamuoto ei suosita mitään tai velvoita mihinkään, siinä vain pannaan ainoastaan merkille komission aikomus.<sup>209</sup> Toiseksi, siitä voidaan päätellä jäsenvaltioi-

<sup>207</sup> CIG 81/04, liite 20.

<sup>208</sup> CIG 50/03 COR 2. ”Myös muut yhteisön ja unionin säännösten osat, jotka ovat olemassa tämän sopimuksen tullessa voimaan, erityisesti toimielinten väliset sopimukset, neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden edustajien tekemät päätökset ja sopimukset, jäsenvaltioiden tekemät unionin tai yhteisön toimintaa koskevat taikka unionin tai yhteisön toimiin liittyvät sopimukset, Eurooppa-neuvoston tai neuvoston julistukset, päätöslauselmat ja muut kannanotot, mukaan lukien hallitustenvälisissä konferensseissa annetut julistukset, sekä jäsenvaltioiden yhteisestä sopimuksesta hyväksymät unionia tai yhteisöä koskevat julistukset, päätöslauselmat tai muut kannanotot, pysyvät sellaisenaan voimassa niin kauan kuin niitä ei kumota tai muuteta.”

<sup>209</sup> Tässä julistus poikkeaa selvästi niistä soft-law-tyyppisistä instrumenteista, joille yhtei-

den aikomus sallia komitologiamenettelyn soveltaminen I-36 artiklasta poiketen, mutta sitä ei ole muotoiltu velvoitteeksi soveltaa komitologiamenettelyä rahoituspalvelumarkkinoiden sääntelyssä. Lamfalussy-menettelyä koskevan julistuksen outo muotoilu ilmentää niitä poliittisia vaikeuksia, joita HVK:ssa oli valmistelukunnan ehdotuksen sovittamisessa jäsenvaltioiden toiveisiin, kun pieni mutta merkittävä osa jäsenvaltioista piti valmistelukunnan työn tulosta HVK:ia sitovana, ja enemmistö jäsenvaltioista piti sitä vain HVK:n työn lähtökohtana.<sup>210</sup> Yleisesti ottaen tämänkaltaiset julistukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, vaikka niillä voi olla oikeudellista tulkintaa ohjaava vaikutus.<sup>211</sup> Kun yhteisöoikeuden vakiintuneen käytännön mukaan perustamissopimuksen säädöksillä voi olla suora oikeudellinen sovellettavuus vain, jos säädös on riittävän yksiselitteinen ja sisältää selkeästi muotoillun velvoitteen, ei epämääräisesti muotoillulla ja velvoitetta sisältämättömällä julistuksella lähtökohtaisesti ole edes oikeudellista tulkintavaikutusta. Lamfalussy-menettelyä koskevan julistuksen oikeudellinen tulkintavaikutus on enimmillään siis sellainen, että jäsenvaltiot sallivat komitologiamenettelyn soveltamisen rahoituspalvelumarkkinoiden sääntelyssä poikkeuksellisesti I-36 artiklan sanamuodosta poiketen.

Oikeudellisesti arvioituna julistusta voidaan pitää sisällöllisesti tyhjänä myös siinä mielessä, että sen rivien välistä voidaan lukea jäsenvaltioiden oletettavan komission toimivan vakiintuneen käytännön mukaisesti, joten I-36 artiklaan ei tämän johdosta ollut tarpeellista tehdä muutosta, jossa olisi nimenomaisesti mainittu rahoituspalvelumarkkinoiden osalta tehtävästä poikkeuksesta. Niinpä julistusta voidaan tulkita siten, että komission poikkeaminen vakiintuneesta käytännöstä johtaisi I-36 artiklan muutostarpeeseen, jolloin jäsenvaltioiden tulee tehdä muutos perustamissopimukseen näiltä osin, mikäli ne haluavat julistuksessa hyväksytylle poikkeukselle oikeudellisen sitovuuden.

Euroopan parlamentti on asettanut Lamfalussy-menettelyn hyväksymiselle useita ehtoja. Se on pitänyt myönteisenä I-36 artiklaa, jossa otetaan

---

sön tuomioistuin on poikkeuksellisesti tunnustanut oikeudellista velvoittavuutta. Ks. erityisesti *Grimaldi*-asia, C-322/88 [1989] ECR I-4407.

<sup>210</sup>Ensin mainittuun ryhmään kuuluivat puheenjohtajavaltio Italia sekä Saksa ja Ranska. HVK:n perustamissopimusehdotukseen sisällyttämä Lamfalussy-menettelyä koskeva julistus oli siis keino ratkaista HVK:n työskentelyä uhannut poliittinen erimielisyys perustamissopimuksen sisällöstä.

<sup>211</sup>Ks. esim. Klabbers 2002, s. 202 ja 216, joka suhtautuu kielteisesti soft-law-tyyppisiin instrumentteihin kansainvälisissä järjestöissä, koska ne ovat epämuodollista kontrolloimattomaa standardien asettamista, jossa suora poliittinen vallankäyttö vapauttaa päätöksentekijät kontrolloimattomaan toimeenpanovallan käyttöön.

huomioon parlamentin esittämät vaatimukset. EP:n mukaan I-36 artiklan ja I-37 artiklan välinen raja on määriteltävä paremmin, jotta käy selvästi ilmi, että Lamfalussy-menettelyn mukaisesti II-tason lainsäädäntö on katsottava säädösvalan siirron nojalla annetuiksi asetuksiksi. Ennen sopimuksen voimaantuloa on syytä tehdä toimielinten välinen sopimus, jotta voidaan määritellä selkeät puitteet näiden kahden artiklan soveltamiselle ja siirtyä hallitusti uuteen järjestelmään nykyisestä komitologiajärjestelmästä erityisesti sen varmistamiseksi, että II-tason säännöstö siirretään asianmukaisesti uuteen järjestelmään.<sup>212</sup>

## 6 LOPUKSI

Euroopan unionin toimivallan jakoa ja sen siirtämistä koskevat oikeussäännökset ovat muodostuneet vuosikymmenien mittaan ensisijaisesti yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta. Tarve toimivallan siirtoon komissiolle on ollut ennen kaikkea käytännöllinen. Neuvosto ei olisi kyennyt suoriutumaan tarvittavasta markkinasääntelystä ilman komission apua. Kun jäsenvaltiot ovat kuitenkin halunneet säilyttää mahdollisuuden komission täytäntöönpanotoimien poliittiseen valvontaan asetti neuvosto komiteita, joiden kautta tämä toteutettiin. Ne toimivat ilman säädännäistä pohjaa vuoteen 1987 saakka, jolloin annettiin neuvoston komitologiapäätös. Siihen mennessä näiden komitologiakomiteiden menettelytapojen ja toimivallan siirron reunaehtojen laillisuus oli ollut yhteisön tuomioistuimen pohdittavana lukuisia kertoja. Näin syntyneen oikeuskäytännön kautta toimivallan siirrolle ja komitologialle kehittyi laillinen perusta.

Rinnakkain uuden perustuslakiehdotuksen valmistelun kanssa komissio on tehnyt kaksi ehdotusta komitologian uudistamiseksi. Keskeinen piirre näissä komission kaavailuissa on komission irrottaminen jäsenvaltioiden valvontavallasta. Jäsenvaltiot eivät ole edelleenkään halukkaita antamaan komissiolle mahdollisuutta saada täytäntöönpanosäädösehdotuksensa voimaan komitologiakomitean kielteisestä lausunnosta huolimatta.

Euroopan parlamentin saadessa yhä keskeisemmän aseman yhteisön lainsäädäntötyössä solmittiin useita toimielinten välisiä sopimuksia, joissa pyrittiin turvaamaan ensisijaisesti EP:n tiedonsaantioikeutta. Nämä jär-

---

<sup>212</sup>EP:n mietintö A5-0299/2003, 10. syyskuuta 2003 ehdotuksesta sopimukseksi Euroopan perustuslaista ja Euroopan parlamentin kannasta hallitusten välisen konferenssin koollekutsumiseen.

jestelyt eivät kuitenkaan toimineet EP:ia tyydyttävästi, ja komitologiaa uudistettiin vuonna 1999 niin, että EP:n muodollinen asema komitologiamenettelyä koskevan tiedon saannissa vahvistettiin, ja EP:lle annettiin mahdollisuus reagoida, jos se katsoo komission ylittävän sille siirretyn säädöksenantovallan rajat. Mitään suoraa oikeudellista vaikutusta tällä oikeudella ei ole, vaan EP:n on tarvittaessa vietävä siirretyn toimivallan ylittämistä koskeva asia yhteisön tuomioistuimen ratkaistavaksi. Euroopan parlamentti ei siis tähän saakka ole ollut suoraan osallinen neuvoston komissiolle siirtämän säädösvallan valvonnassa. Tätä on pidetty siinä suhteessa nurinkurisena asiainatilana, että EP on kuitenkin yhteispäätösmenettelyyn kuuluvissa asioissa lainsäätäjä yhdessä neuvoston kanssa.

Merkittävin EU:n perustuslakiehdotuksen uudella säädöshierarkialla toteutuva uudistus ei ole muodollisen säädöshierarkian luominen, vaan komissiolle siirretyn säädösvallan poliittisen valvonnan uudistaminen. Uuden kolmiportaisen säädöshierarkian (eurooppalaki, eurooppa-asetus ja täytäntöönpanosäädökset) myötä EP:lle annetaan itsenäinen takaisinotto-oikeus komission säädösvallan siirron nojalla antamiin eurooppa-asetuksiin nähden niin *ultra vires* kuin sisällöllisilläänkin perusteilla. Komissio ei siis voisi antaa sellaisia eurooppa-asetuksia, joita EP:n enemmistö ei hyväksy. Uusi säädöshierarkia merkitsee myös sitä, että komitologiamenettelyn piiristä täytäntöönpanosäädösten tasolta siirtyy asioita eurooppa-asetusten tasolle. Komitologiassa tapahtunut komission ehdotusten työstäminen yhdessä jäsenvaltioiden virkamiesten kanssa vähenee, ja samalla heikkenee jäsenvaltioiden kansallisten hallintojen osallisuus yhteisönormien valmisteluun. Tämä heikentää yhteisöoikeuden kontekstuaalisuutta. Kun samalla komissio voi antaa eurooppa-asetuksia, jotka ovat suoraan velvoittavia, vähenee jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten osuus säädösten täytäntöönpanossa jäsenvaltioiden tasolla. EP:n kautta tapahtuva poliittinen prosessi heikentää myös pienten jäsenvaltioiden asemaa, sillä neuvostossa niillä on selvästi suhteellisesti suurempi painoarvo kuin EP:ssä. Seurauksena voi olla komitologiassa tähän asti tapahtuneen työskentelyn siirtymistä rasittamaan COREPERin työskentelyä, sillä lainsäädännöllä asetettujen reunaehtojen ja tavoitteiden merkitys kasvaa jäsenvaltioiden ohjauksena komission asetuksenantovallan käytössä. Vaikka säädöshierarkian luomisella vähennettiin merkittävästi säädösinstrumenttien määrää, ei säädöshierarkiaa ole kyetty uudessakaan perustuslaissa saamaan kovin selkeäksi.

Uudistus merkitsee yhteisön oikeusjärjestyksen yhä voimakkaampaa ylikansallistumista. Ensi näkemältä tämän pitäisi tehostaa yhteisöoikeuden täytäntöönpanoa, mutta jos viranomaisten halukkuus tehokkaaseen täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa heikkenee sen seurauksena, että kansal-

listen hallintojen osuus säädösten valmistelussa ja sovittamisessa paikallisiin olosuhteisiin vähenee, saattaa lopputuloksena olla täytäntöönpanon tosiasiallinen heikkeneminen. Jäsenvaltioiden viranomaiset ovat edelleenkin keskeisessä asemassa yhteisöoikeuden toimeenpanossa jäsenvaltioissa. Mitkään ylikansalliset oikeusturvajärjestelyt eivät kykene korvaamaan jäsenvaltioiden viranomaisten panosta yhteisöoikeuden tehokaan täytäntöönpanon varmistamisessa. Uusi perustuslakiehdotus ei vaikuta loppuun mietityltä säädöksenantovallan siirtoa ja säädöshierarkiaa koskevilta osin. Onkin todennäköistä, että näihin kysymyksiin joudutaan palaamaan tulevissa hallitustenvälisissä konferensseissa.

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

Bergström 2003

Bergström, C. F., *Comitology: Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Stockholm 2003.

Bieber et al. 1995

Bieber, R. – Jacqué, J-P. – Weiler, J.H.H. (toim.), *An ever closer Union*, Brussels 1995.

Bodin

Bodin, J., 'On sovereignty', (alkup. julk. 1576), Cambridge University Press 1992.

Douglas-Scott 2002

Douglas-Scott, S., *Constitutional Law of the European Union*, Longman 2002.

Hartley 1994

Hartley, T. C., *The Foundations of European Community Law*, Oxford 1994.

Hegel

Hegel, G.W.F., 'Oikeusfilosofia' (alkup. julk. 1820), Kustannus Pohjoinen, Oulu 1994

Hobbes

Hobbes, T., *On the Citizen* (toim. Tuck R. – Silverthorne M.), Cambridge University Press 2000.

Joerges – Dehousse 2002

Joerges, C. – Dehousse, R., *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford University Press 2002.

Joerges – Vos 1999

Joerges, C. – Vos, E. (eds.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Hart Publishing 1999.

Kant

Kant, I., 'Ikuiseen rauhaan', (alkup. julk. 1795), Karisto, Hämeenlinna 1989.

Klabbers 2002

Klabbers, J., *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press 2002.

Kiljunen 2004

Kiljunen, K. EU:n perustuslaki – suomalaisena konventissa. Ulkoasiainministeriön Eurooppa-tiedotus, Eurooppa-tietoa 181/2004.

Kortteinen 1999

Kortteinen, J., Komitologia EU:n talouselämää koskevien päätösten valmistelussa ja toteuttamisessa, Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 37, Helsinki 1999.

Lasok 1994

Lasok, D., *Law & Institutions of the European Union*, St. Ives 1994.

Locke

Locke, J., 'The Second Treatise of Government', (alkup. julk. n. 1681) teoksessa 'Political Writings of John Locke', Mentor publishing 1993.

Majone 1993

Majone, G., *Comparing Strategies of Regulatory Rapprochement*, OCDE/GD(93)143, Paris 1993.

Majone 1994

Majone, G., *Independence vs. Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe*, EUI Working Paper SPS No. 94/3, San Domenico 1994.

Mäenpää 2001

Mäenpää, O., *Eurooppalainen hallinto-oikeus*, Jyväskylä 2001.

Möllers 2003

Möllers, C., *Steps to a Tripartite Theory of Multi-level-Government*, Jean Monnet Working paper 5/03, New York University School of Law.

Paine

Paine, T., *Rights of Man*, Penguin Books 1984 (alkup. julk. 1791).

Pedler – Schaefer 1996

Pedler, R. H. – Schaefer, G. F., *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, Maastricht 1996.

Pollack 2003

Pollack, M. A., *The Engines of European Integration, Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford University Press 2003.

van Schendelen 1998

van Schendelen, M.P.C.M.(ed.), *EU Committees as Influential Policymakers*, Ashgate 1998.

Schmitt

Schmitt, C., *The Leviathan in the State Theory of Thomas Hobbes*, Greenwood Press 1996 (alkup. julk. *Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes*, 1938).

Schwartz – Laakso – Kuuttiniemi 1999

Schwartz, J. – Laakso, S. – Kuuttiniemi, K., *Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet*, Helsinki 1999.

Tuori 2002

Tuori, K., *Critical Legal Positivism*, Ashgate 2002.

Warleigh 2003

Warleigh, A., *Democracy in the European Union*, SAGE Publications 2003.

Weiler 1999

Weiler, J.H.H., *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press 1999.

## Yataganas 2001

Yataganas, X. A., *The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective*, Harvard Law School, The Jean Monnet Chair Working papers 2001, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010101.html>.

## Artikkelit

## Allott 2003

Allott, P., *The Emerging International Aristocracy*, *International Law and Politics* vol. 35:309, 2003.

## Bergström – Rotkirch 2003

Bergström, C. F. – Rotkirch, M., 'Förslaget om införande av en formell normhierarki: En förtydligad ansvarsuppdelning?', *Europarättslig tidskrift* 2003:2, s. 279–288.

## Bieber – Salomé 1996

Bieber, R. – Salomé, I., *Hierarchy of Norms in European Law*, *Common Market Law Review* 33: 907–930, 1996.

## Blumann 1992

Blumann, C., *La Comitologie: L'exercice de la fonction exécutive dans la Communauté Européenne*, teoksessa Engel C. – Wessels W. (toim.), *From Luxembourg to Maastricht. Institutional Change in the European Community after the Single European Act*, Bonn 1992, s. 89–108.

## Blumann – Adam 1997

Blumann, C. – Adam, V., *La Politique Agricole Commune dans la Tourmente: La Crise de la 'Vache Folle'*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 1997: 2, s. 239–293.

## Bradley 1992

Bradley, K., *Comitology and the Law: Through a Glass, Darkly*, *Common Market Law Review* 29: 693–721, 1992.

## Bradley 1997

Bradley, K. StC., *The European Parliament and Comitology*, *European Law Journal* 1997: 3, s. 230–254.

## Craig 2004

Craig, P., *The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order*, *EUI Working Paper Law No. 2004/7*, Badia Fiesolana, San Domenico, Italy 2004.

## Dehousse 1998

Dehousse, R., *European Institutional Architecture After Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, *Common Market Law Review* 35: 595–627, 1998.

## Dehousse 2002

Dehousse, R., *Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance*, teoksessa Joerges C. – Dehousse R., *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford University Press 2002, s. 207–229.

## Demmke 1998

Demmke, C., *The Secret Life of Comitology or the Role of Public Officials in EC Environmental Policy*, *EIPASCOPE* 1998:3, 14–24.

## Dubey 2003

Dubey, B., *Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe*, *Cahiers de droit Européen* 2003:1–2.

Eriksen – Fossum 2004

Eriksen, E. O. – Fossum, J. E., Europe at a Crossroads: Government or Transnational Governance, teoksessa Joerges, C. – Sand, I-J. – Teubner, G. (toim.), 'Transnational Governance and Constitutionalism', Hart Publishing 2004.

Hailbach 1999

Haibach, G., Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21<sup>st</sup> Century, EIPASCOPE 1999:3, s. 10–18.

Hidden 2001

Hidén, M., Havaintoja hallinnollisten säädösten antovallan puitteista uuden perustuslain järjestelmässä, teoksessa Nuotio, K. – Herler, C. – Boucht, J. (toim.), 'Nykyajan muuttuva oikeus', Helsinki 2001.

Hofmann 2003

Hofmann, H.C.H., A critical analysis of the new typology of acts in the draft treaty establishing a constitution for Europe, European integration online papers (EIOP) vol. 7 (2003) No 9; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-009a.htm>.

Jacqué 2004

Jacqué, J-P., The Principle of Institutional Balance, Common Market Law Review 41: 383–391, 2004.

Joerges 2002

Joerges, C., (Guest editorial), The Commission's White Paper on Governance in the EU – A Symptom of Crisis?, Common market Law Review 39: 441–45, 2002.

Joerges 2002a

Joerges, C., The Law's Problems with the Governance of the European Market, teoksessa Joerges C. – Dehousse R., Good Governance in Europe's Integrated Market, Oxford University Press 2002, s. 3–31.

Joerges 2002b

Joerges, C., 'Taking Governance seriously'; Response to the Commission White Paper on European Governance by the LSE Study Group on European Administrative Law, March 2002.

Joerges 24.2.2002

Joerges, C., 'The Law in the Process of Constitutionalising Europe' (24.2.2002 päivätty versio), ARENA Conference on Democracy and European Governance, Oslo 4.–5.3.2002.

Joerges – Neyer 1997

Joerges, C. – Neyer, J., From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology, European Law Journal 3: 273–299, 1997:3.

Jääskinen 2001

Jääskinen, N., Kolme aaltoa – miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui?, Defensor Legis 2001, s. 604–619.

Jääskinen 2004

Jääskinen, N., Demokratia vai perusoikeudet?, teoksessa 'Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004, Jyväskylä 2004, s. 101–119.

Kaila 2001

Kaila, H., Täytäntöönpanotoimivallan delegoiminen komissiolle – vuoden 1999 komitologiapäätöksen tausta ja keskeinen sisältö, Defensor Legis 2001:2, s. 343–356.



- Koskenniemi 2003  
Koskenniemi, M., *Legal Cosmopolitanism: Tom Frank's Messianic World*, *International Law and Politics*, Vol. 35:471, 2003.
- Koskenniemi 2004  
Koskenniemi, M., *What Should International Lawyers Learn from Karl Marx?*, *Leiden Journal of International Law* 17 (2004), s. 229–246.
- Landfried 1997  
Landfried, C., *Beyond Technocratic Governance: The Case of Biotechnology*, *European Law Journal* 3: 255–272, 1997:3.
- Lenaerts 1993  
Lenaerts, K., *Regulating the Regulatory Process: "delegation of powers" in the European Community*, *European Law Review* 18: 23–49, 1993:1.
- Lenaerts – Desomer 2003  
Lenaerts, K. – Desomer, M., *Simplification of the union instruments*, teoksessa de Witte B. (toim.), *'Ten reflections on the Constitutional treaty for Europe'*, EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies and Academy of European Law, San Domenico di Fiesole, Italy 2003.
- Lenaerts – Gerard 2004  
Lenaerts, K. – Gerard D., *The structure of the Union according to the Constitution for Europe: the emperor is getting dressed*, 29 *European Law Review*, June 2004.
- Lenaerts – Verhoeven 2000  
Lenaerts, K. – Verhoeven, A., *Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision*, *Common Market Law Review* 37: 645–686, 2000.
- Lenaerts – Verhoeven 2002  
Lenaerts, K. – Verhoeven, A., *Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance*, teoksessa Joerges C. – Dehousse R., *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford University Press 2002, s. 35–88.
- Majone 1994a  
Majone, G., *The Rise of the Regulatory State in Europe*, *West European Politics* 17: 77–101, 1994:3.
- Majone 1996  
Majone, G., *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions*, European University Institute, Working Paper RSC No 96/57.
- Manninen 2003  
Manninen, J., *Euroopan arvopaperialan sääntelyprosessi – ns. viisaiden komitean nelitasoinen lähestymistapa*, *Defensor Legis* 2003, s. 254–272.
- Mouffe 2002  
Mouffe, C., *Politics and Passions, The Stakes of Democracy*, Centre for the Study of Democracy, London 2002.
- Ojanen 2003  
Ojanen, T., *Onko EU:n perusoikeuskirjan oikeudellistaminen askel taaksepäin*, *Lakimies* 2003, s. 672–679.
- Ojanen 2004  
Ojanen, T., *Oikeustapauskommentari, Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, asia C-112/00 Eugen Schmidberger Internationale Transporte Planzüge v. Itävalta*, *Lakimies* 2004:1, s. 126–135.

Schaefer 1996

Schaefer, G. F., *Committees in the EC Policy Process: A First Step Towards Developing a Conceptual Framework*, teoksessa Pedler, R. H. – Schaefer, G. F. (toim.), *Shaping European Law and Policy: the role of the committees and the comitology in the political process*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1996, s. 3–24.

Tshuma 2000

Tshuma, L., *Hierarchies and Government Versus Networks and Governance: Competing Regulatory Paradigms in Global Economic Regulation*, *Social & Legal Studies* 2000:1, s. 115–142.

Türk 1996

Türk, A., *Case Law in the Area of the Implementation of EC Law: The Role of the Court in the Development of Comitology*, teoksessa Pedler, R. H. – Schaefer, G. F., *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1996.

Vanhanen 2004

Vanhanen, M., *Kommentteja konventin työstä*, teoksessa Kiljunen K., *EU:n perustuslaki – suomalaisena konventissa, ulkoasiainministeriön Eurooppa-tiedotus, Eurooppatietoa* 181/2004, s. 235–250.

Viljanen 2004

Viljanen, V-P., *Lainsäädäntövallan delegoimisen rajoista*, teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004, Jyväskylä 2004, s. 511–523.

Vos 1997

Vos, E., *The Rise of Committees*, *European Law Journal* 3: 210–229, 1997:3.

Weiler 1997a

Weiler, J.H.H., *The European Union Belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals*, *European Law Review* 22: 150–156, 1997.

Weiler 1997b

Weiler, J.H.H., *The Reformation of European Constitutionalism*, *Journal of Common Market Studies* 35: 97–131, 1997:1.

Weiler 1999

Weiler, J.H.H., *Epilogue: "Comitology" as Revolution – Infranationalism, Constitutionalism and Democracy*, teoksessa Joerges, C. – Vos, E. (eds.) *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Hart Publishing 1999, s. 339–349.

## Julkaisemattomat lähteet

Euroopan parlamentin jäsenen Richard Corbett'n 4.5.2003 päivätty muistio.  
Kortteinen, J., *Uudistuva komitologia ja toimivallan siirto EU:ssa, selvitys valtioneuvoston EU-sihteeristölle* 2004.

## Virallislähteet

Valiokuntamietinnöt ja -lausunnot

Eduskunnan suuren valiokunnan lausunto SuVL 1/2002 vp – E 86/2001 vp.

Eduskunnan suuren valiokunnan lausunto SuVL 2/2003 vp – VNS 2/2003.

## Muut virallisjulkaisut

### Suomi

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle konventin työn tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin, VNS 2/2003 vp.

### Euroopan unioni

#### *Neuvosto*

Laekenin julistus SN 300/1/01 REV 1 23.

Toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä 23.9.2003, neuvoston asiakirja 12175/03.

#### *Parlamentti*

”Accord Delors-Plumb”, Committee on Institutional Affairs 10/88, 28 April 1988, PE 123.217. Mietintö. Komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä sovellettavan menettelyn tarkistaminen – ”komitologia” (13.heinäkuuta tehty neuvoston päätös), 3.8.1998, A4-0292/98. Esittelijä: Maria Adelaide Aglietta.

Resolution on the modification of the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission – ‘commitology’ (Council Decision of 13 July 1987), Minutes of 16/09/98 – Provisional Edition, B4-0801/98.

Kaufman-mietintö, 15.11.2001, C5-0454/2001,.

Wogau-mietintö, 23.1.2002, EP Doc A5-11/02.

Bourlanges-mietintö, 3.12.2002, A5-0425/2002 lopull., PE 313.407.

Ortega-mietintö, 17.6.2002, A5-0235/2002 lopull., PE 332.545.

Corbett-mietintö, 29.4.2003, A5-0128/2003 lopull., PE 323.568.

Corbett-mietintö, 11.7.2003, A5-0266/2003 lopull., komission ehdotus v. 1999 komitologiapäätöksen muuttamisesta.

EP:n mietintö A5-0299/2003 10. syyskuuta 2003 ehdotuksesta sopimukseksi Euroopan perustuslaista ja Euroopan parlamentin kannasta hallitusten välisen konferenssin koollekutsumiseen.

Frassoni-mietintö, 25.9.2003, A5-0313/2003 lopull., PE 323.596.

#### *Komissio*

Fonctionnement des comites en 1995, Note de synthèse, version révisée, Bruxelles, le 28 juin 1996.

Ehdotus neuvoston päätökseksi menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä, Bryssel, 24.6.1998, KOM (1998)380 lopull., 98/0219 (CNS).

Eurooppalainen hallintotapa, valkoinen kirja, KOM (2001)428 lopullinen, 25.7.2001, VL 2001, C 287/5.

Ehdotus neuvoston päätökseksi menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä tehdyn päätöksen 1999/468/EY muuttamisesta Bryssel 11.12.2002 KOM (2002)719 lopullinen 2002/0298 (CNS).

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan mukainen komission lausunto jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssin järjestämisestä niiden sopimusten tarkistamiseksi, joihin unioni perustuu, Bryssel 17.9.2003

KOM (2003)548 lopullinen.

Kertomus komiteoiden työskentelystä vuonna 2002, Bryssel 8.9.2003, KOM (2003)0530 lopullinen.

Komission tilaama ”Penelope”-työryhmän työasiakirja, <[http://europa.eu.int/futurum/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/index_en.htm)>.

Muutettu ehdotus neuvoston päätökseksi menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä tehdyn päätöksen 1999/468/EY muuttamisesta, Bryssel 22.4.2004, KOM (2004)324 lopullinen, 2002/0298 (CNS).

*Eurooppa-valmistelukunta*

WG IX – WD 05, Simplification des procédures – propositions de M. Gabriel Cisneros.

WG IX – WD 06, "Simplifying Legislative Procedures and Instruments" – Paper by Mr. Jean-Claude Piris.

WG IX – WD 07, "How to simplify the instruments of the Union ?" – Paper by prof. Koen Lenaerts.

WG IX – WD 08, "Simplifying Legislative Procedures and Instruments" – Paper by Mr. Michel Petite.

WG IX – WD 10, Working document submitted by the Chairman of the Working Party, Mr Amato: "Examples relating to acts adopted directly on the basis of the treaties by the Council, the Commission or the European Central Bank".

WG IX – WD 24, "Simplifying Legislative Procedures and Instruments" – Paper by Mr. Matti Vanhanen.

WX IG – WD 27 Answers of the Commission's representative to the questions asked by the members of the group.

CONV 271/02 IX työryhmän toimeksianto.

CONV 424/02 (WG IX 13) Yksinkertaistamista käsittelevän työryhmä 9:n loppuraportti.

CONV 448/02 (ANNEX) Komission tiedonanto valmistelukunnalle.

CONV 509/03 CONTRIBUT 209 Contribution from MM. Kimmo Kiljunen, Matti Vanhanen, members of the Convention, MS. Riitta Korhonen and Mr. Esko Helle, alternate members of the Convention – "Report of the Council of State on Finland's positions concerning the future of Europe and issues arisen during the Convention".

*Jäsenvaltioiden hallitusten välinen konferenssi*

CIG 81/04, liite 20. HVK 2003. Valtion- tai hallitusten päämiesten kokous, Bryssel 17 ja 18.6 2004.

CIG 87/04 Sopimus Euroopan perustuslaista, Bryssel, 6. elokuuta 2004 (OR. fr).

CIG 50/03 COR 2. HVK 2003. Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista (HVK:n oikeudellisten asiantuntijoiden työryhmän tekemien tekstinlaadintaan liittyvien ja oikeudellisten muutosten jälkeen), Bryssel, 10. joulukuuta 2003 (11.12)(OR. fr).

## OIKEUSTAPAUKSET

*Yhteisön tuomioistuin:*

Asia 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique v. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korkea viranomainen*, [1954–56] Kok. 245, 248.

Asia 9/56, *Meroni S.p.A. v. High Authority*, 1957–58 ECR 133.

Asia 10/56, *Meroni S.A.S. v. High Authority*, 1957–58 ECR 157.

Asia 41/69, *ACF Chemiefarma v. Commission*, 1970 ECR 661, 687–688.

Asia 25/70 *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Köster, Berodt & Co*, 1970 ECR 1161, 1170–1171.

Asia 30/70, *Scheer v. Einfuhr und Vorrattstelle für Getreide und futtermittel*, 1970 ECR 1197, 1205–1207.

- Asia 38/70, *Deutsche Tradax GmbH v. Einfuhr- und Vorrattstelle für Getreide und futtermittel*, 1971 ECR 145, 155.
- Asia 100/74, *C.A.M. v. Commission*, 1975 ECR 1393.
- Asia 23/75, *Rey Soda v. Cassa Conguaglio Zuccherio*, 1975 ECR 1279, 1300–1301.
- Asia 120/78, *Cassis de Dijon Rewe v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, 1979 ECR 649.
- Asia 230/78, *Eridania v. Ministero dell'agricoltura*, 1979 ECR 2749.
- Asia 98/80, *Romano v. INAMI*, 1981 ECR 1241.
- Asia 176/82, *Nebe v. Commission*, 1983 ECR 2475, 2487.
- Asia 121/83, *Zuckerfabrik Franken*, 1984 ECR 2039, 2058.
- Yhdistetyt asiat 279, 280, 285 ja 286/84, *Rau and others v. Commission*, 1987 ECR 1069.
- Asia 278/84, *Germany v. Commission*, 1987 ECR 1.
- Asia 45/86, *Commission v. Council*, 1987 ECR 1493, 1505.
- Asia 46/86, *Romkes I*, 1987 ECR 2671, 2686.
- Asia 61/86, *United Kingdom v. Commission*, 1988 ECR 431.
- Asia 264/86, *France v. Commission*, 1988 ECR 973.
- Asia 291/86, *Central-Import Münster*, 1988 ECR 3679.
- Asiat 6 ja 7/88, *Ranska ja Espanja v. komissio*, 1989 Kok. 3639.
- Asia 16/88, *Commission v. Council*, 1989 ECR 3457, 3485–3486.
- Asia 22/88, *Vreugenhil ym. v. Minister van Landbouw en Visserij*, 1988 ECR 2049.
- Asia C-202/88, *Ranska v. komissio*, 1991 Kok. I-1223.
- Asia C-322/88, *Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles*, 1989 ECR I-4407.
- Asiat C-47/87 ja 227/88, *Hoechst v. komissio*, Kok. 1989–2859.
- Asia C-240/90, *Saksa v. komissio*, 1992 Kok. I-5383.
- Asia C-212/91, *Angelopharm GmbH v. Freie und Hansestadt Hamburg*, 1994 ECR I-200.
- Asia C-156/93, *Parliament v. Council*, 1995 ECR I-2019.
- Asia C-417/93, *Parliament v. Council*, 1995 ECR I-1185.
- Asia C-21/94, *Parliament v. Council*, 1995 ECR I-1827.
- Asia C-84/94, *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto*, 1996 kok. I-05755.
- Asia C-122/94, *komissio v. neuvosto*, 1996 Kok. I-00881.
- Asia C-157/96, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food and Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union and others* (ennakkoratkaisu, suojatoimenpiteet 'hullun lehmän tautia' vastaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa), 5.5.1998, 1998 ECR I-2211.
- Asia C-159/96, *Portugali v. komissio*, 1998 Kok. I-7379.
- Asia C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto*, 25.7.2000, 2002 Kok. I-6677.
- Asia C-378/00, *komissio v. parlamentti ja neuvosto*, 21.1.2003, 2003 Kok. I-937.
- Asia C-112/00 *Eugen Schmidberger Internationale Transporte Planzüge v. Itävalta*, 12.6.2003, 2003 Kok. I-5659.

#### *Ensimmäisen asteen tuomioistuim:*

- Asia T-188/97, *Rothmans International BV v. komissio*, 1999 Kok. II-2463.
- Asia T-70/99, *Alpharma Inc. v. neuvosto*, 2002 Kok. II-3495.
- Asia T-254/99, *Maja Srl v. komissio*, 12.3.2003, 2003 Kok. II-757.

*Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:*

Asia 22774/93, *Immobiliare Saffi v. Italy*, 28.7.1999.

Asia 36022/9, *Hatton and Others v. United Kingdom*, 8.7.2003.

**Muut lähteet**

Response by Consumers' Association to the European Commission White Paper on European Governance.

**LYHENTEET**

COM	Commission
CONV	Convent
COREPER	Comité des Représentants Permanents (jäsenvaltioiden pysyvien edustajien komitea)
Doc	document
EC	European Community
ECR	European Court Reports
EHTY	Euroopan hiili- ja teräsyhteisö
EK	eduskunta
EKP	Euroopan keskuspankki
EP	Euroopan parlamentti
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
EV	eduskunnan vastaus
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HE	hallituksen esitys
HM	Suomen hallitusmuoto
HVK	hallitusten välinen konferenssi
IGC	Inter Governmental Conference
KLK	komitologiakomitea
KM	komiteamietintö
KOM	komissio
Kok.	EY:n tuomioistuimen oikeustapauskokoelma
L	laki, lausunto
M	mietintö
perustamissopimus	Euroopan yhteisön perustamiseksi muutettu Euroopan talousyhteisön perustamissopimus
OJ	Official Journal
PeV	perustuslakivaliokunta
PJ	puheenjohtaja
SEU	sopimus Euroopan unionista
SuV	suuri valiokunta
U	unioniasia
UaV	ulkoasiainvaliokunta

*Juhani Kortteinen*

## THE NEW DRAFT CONSTITUTION FOR EU AND DELEGATION OF NORMATIVE POWERS

The fundamental issues of delegation of normative powers are explained in the article through normative analysis with the fulfillment of democratic accountability and safeguarding fundamental rights in mind. The implications of the new draft constitution and its' hierarchy of norms on the delegation of powers, accountability, separation of legislative and implementing powers, institutional balance and on legal safeguards are specifically under scrutiny. Since the foundations of the delegation of powers were established through the case law of the Court of Justice, the main features of this court practice are explained. Comitology, as a specific form of organizing democratic governance as an interplay between the national and supranational level, is at the core of the discussion on the delegation of implementing powers.

The birth of the these kind of committees stemmed out of practical necessity at the beginning of the 1960's, when there was an urgent need to have specific regulation of the Common Agricultural Policy, which could not be achieved through the basic legislation adopted by the Council. When the idea of supervising committees was born, the legal basis to set them up did not exist. It was not until 1987 when the main legal rules concerning comitology were formally confirmed in a decision of the Council, which was mostly codifying the preceding case law and practice. In fact the negative opinion or lack of opinion by the committee is comparable to a decision to withdraw, *in casu*, Commission's implementing powers and return them back to the Council.

There is a wide unanimity on the necessity and usefulness of the comitology procedures. Without them the implementation of the sectoral policies would be endangered, and the Common Agricultural Policy would simply collapse. The negotiation process within the comitology committees serves for the Member States as a guarantee for the acceptability of the enacted implementation norms. This in turn increases the willingness of the Member States to implement the secondary norms of Community law, thereby providing for the effectiveness of the implementation of Community law on the national level. It is, after all, the Member States, which bear the main responsibility over this implementation.

The European parliament has been dissatisfied with the comitology and considers it as a means of avoiding parliamentary scrutiny when second-

ary norms of community law are enacted. The European parliament acts as a co-legislator together with the Council in matters decided according to the co-decision procedure. However, when the Council delegates to the Commission the power to adopt implementing norms, the European parliament is immediately out of the playground, losing the possibility to supervise the adoption of these implementing norms, which have direct applicability in the Member States and create obligations and rights to individuals. As a consequence, a declaration calling for a reform of comitology was attached to the Amsterdam treaty, leading to a new Council decision on comitology in 1999, streamlining it and granting to the EP for the first time a formal right to react in case it would consider the Commission implementing act, based on co-decision procedure, to be *ultra vires*. However, the EP has no formal powers to hinder Commission proposal for implementing measure to become into force.

Parallel to the drafting of the new Constitution for Europe, the Commission has made two proposals to reform comitology. The key feature in these Commission proposals is the urge to detach the Commission from the supervision of the Member States. However, they remain reluctant, as ever, to accept for the Commission the powers to pass implementing measures regardless of the negative opinion of a comitology committee.

The most significant impact of the new hierarchy of norms, introduced in the proposal for a new Constitution, is the reform of the political supervision of the use of implementing powers by the Commission. Alongside with the new three level hierarchy of norms (European laws, delegated regulations, implementing acts) the European parliament will achieve one of its long time goals, when it will be given an independent right of call-back with regard to delegated regulations issued by the Commission as well on *ultra vires* as on substantial grounds. As a consequence, the Commission will not be able to pass delegated regulations should the EP reject the Commission proposal.

The proposed hierarchy of norms implies also that part of the matters, which are at present dealt with within the comitology procedures, will be removed to the level of delegated regulations outside the reach of comitology procedures. The procedure, whereby the actual adjustment of implementing measures to fit the Member States' differences and political considerations has taken place with the co-operation of the national administrations and the Commission, will lose ground. This may weaken the contextuality of community law. Also the clear tendency to give increasingly implementing measures in the form of directly applicable regulations will be reinforced, resulting in diminishing participation of the national legisla-



tures in adjusting implementing measures to the local conditions in Member States. Increased channeling of the process of supervising and assisting the Commission in the preparation of implementing measures through the EP will weaken the position of the smaller Member States, since they have relatively stronger position in the Council compared to their impact in the EP. This may lead to the overburdening of the COREPER, because the importance of the defining of the conditions of delegation in European laws as a means to guide the Commission in its activity of passing delegated regulations will increase. Even though the number of regulatory instruments shall be less according to the new draft Treaty, it will not do very much for the clarification of the hierarchy of norms.

One of the crucial impacts of the new draft Treaty will be a rapid strengthening of the supranationality of Community law. This may enhance the efficiency of the implementation of Community law in Member States. However, there is also a possibility of diverse development, if the willingness of national administrations to apply effectively Community law will diminish due to their decreased possibilities to participate in the formulation of community implementing measures. It is, after all, the member States authorities who will bear the main responsibility for the effective implementation and application of Community law in the Member States. There are no supranational arrangements that could substitute this crucial role of the national administrations.

The draft constitutional Treaty seems insufficiently, and not very thoroughly prepared, what comes to its arrangements with regard to delegation of powers and hierarchy of norms. Therefore it is likely that the future IGC's will have to tackle these issues again in the near future.