

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 9.12.2009
KOM(2009)673 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan täytäntöönpano

KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan täytäntöönpano

1. JOHDANTO

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna Lissabonissa 13. joulukuuta 2007 allekirjoitetulla sopimuksella¹, jäljempänä 'uusi perussopimus', 290 artiklan mukaan lainsäätäjät voi siirtää komissiolle vallan antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt säädöksen tietyt, muita kuin sen keskeisiä osia. Komission näin antamia säädöksiä kutsutaan uuden perussopimuksen mukaisesti 'delegoiduiksi säädöksiksi' (290 artiklan 3 kohta).

Tämän määräyksen täytäntöönpanon varmistamiseksi ei ole tarpeen antaa johdetun oikeuden alaan kuuluvaa oikeudellisesti velvoittavaa säädöstä, sillä määräys käsittää itsessään kaikki ne seikat, joita lainsäätäjät tarvitsee voidakseen määrittää tapauskohtaisesti säädösvallan siirron soveltamisalan ja sisällön ja sitä koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Komissio katsoo kuitenkin, että on hyödyllistä ja tarpeen määrittää yleiset puitteet säädösvallan siirrolle. Euroopan parlamentti yhtyy komission näkemykseen ja ehdottaa, että toimielimet sopivat säädösvallan siirtoa koskevasta yleisestä mallista, jonka komissio voisi aina sisällyttää lainsäädäntöehdotuksiin. Lisäksi parlamentti painottaa, että tällä säilytettäisiin lainsäätäjän vapaus.²

Vaikka Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat toki vapaasti päättää säädösvallan siirron rajoituksista ja edellytyksistä säädöksen antamisen yhteydessä, koordinoitu ja yhdenmukainen lähestymistapa olisi suositeltava paremman sääntelyn periaatteiden ja toimielinten välisen prosessin sujuvuuden kannalta. Komission tehtävänä on valmistella delegoidut säädökset ja antaa ne. Euroopan parlamentti ja neuvosto puolestaan valvovat delegoituja säädöksiä. Toimielinten olisi yhdessä pyrittävä varmistamaan, että otetaan käyttöön mahdollisimman yhtenäinen ja ennakoitavissa oleva järjestelmä.

Tässä tiedonannossa esitellään komission näkemyksiä delegoitujen säädösten soveltamisalasta, säädösvallan siirtoon sovellettavista menettelyistä, niistä työskentelytavoista, joita komissio aikoo noudattaa valmistellessaan delegoitujen säädösten antamista, ja siitä, millaisin edellytyksin lainsäätäjät voi valvoa komissiolle siirretyn säädösvallan käyttöä.

2. DELEGOITUJEN SÄÄDÖSTEN SOVELTAMISALA

Tarkasteltaessa 290 artiklan soveltamisalaa ei riitä, että analysoidaan perusteellisesti sitä, miten uuden perussopimuksen laatijat ovat määritelleet delegoidut säädökset. On myös tarkasteltava varsinkin kyseisen artiklan perinteistä suhdetta valvonnan käsittävään

¹ EUVL C 306, 17.12.2007.

² Euroopan parlamentin päätöslauselma 7. toukokuuta 2009 parlamentin uudesta roolista ja vastuusta Lissabonin sopimuksen täytäntöönpanossa.

sääntelymenettelyyn ja sen yhteyksiä 291 artiklaan, joka koskee täytäntöönpanosäädöksiä. Juuri artikkelit 290 ja 291 muodostavat pohjan oikeudelliselle kehykselle, joka korvaa jatkossa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen nojalla käyttöön otetun komiteamenettelyn.

Valtaa voidaan siirtää 290 artiklassa tarkoitettulla tavalla ainoastaan säädösten yhteydessä. Sen sijaan sillä ei ole väliä, ovatko Euroopan parlamentti ja neuvosto antaneet säädöksen yhdessä vai eivät, sillä 290 artiklassa ei tehdä minkäänlaista eroa tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen (aiemmin 'yhteispäätösmenettely') ja erityisen lainsäätämisyjärjestyksen välillä.

2.1. Suhde valvonnan käsittävään sääntelymenettelyyn

290 artiklan 1 kohtaan perustuva delegoitujen säädösten määritelmä on hyvin lähellä niiden säädösten määritelmää, jotka päätöksen 1999/468/EY³ (ns. komitologiapäätös) mukaan kuuluvat 17. heinäkuuta 2006 tehdyllä päätöksellä 2006/512/EY⁴ käyttöön otetun, valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn piiriin. Kummassakin tapauksessa säädökset ovat soveltamisalaltaan yleisiä ja niillä on tarkoitus täydentää tai muuttaa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt säädösten tietyt, muita kuin sen keskeisiä osia.

Samankaltaisuuksista huolimatta säädöksiä ei välttämättä kuitenkaan panna täytäntöön samalla tavalla. Delegoitujen säädösten soveltamisala ei uudessa toimielinjärjestelmässä välttämättä täysin vastaa valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn soveltamisalaa. Sen vuoksi olisi vältettävä ennakkotapausten kaavamaisista toistamista.

2.2. Suhde täytäntöönpanosäädöksiin

Ennen kuin delegoitua säädöstä tarkastellaan lähemmin, on pohdittava sen suhdetta täytäntöönpanosäädöksiin sellaisina kuin ne määritellään 291 artiklassa.

Ensinnäkin on selvää, että yhdellä säädöksellä ei voi olla kahta erilaista merkitystä. Sen vuoksi 290 artiklaan perustuva säädös ei voi kuulua artiklan 291 soveltamisalaan ja päinvastoin. Uuden perussopimuksen laatijat ovat tarkoittaneet, että nämä kaksi artiklaa sulkevat pois toisensa. Sen vuoksi niihin pohjautuvilla säädöksillä on erilaiset oikeudelliset nimitykset.

Toiseksi on huomattava, että uuden perussopimuksen laatijat eivät ole määritelleet näiden kahden artiklan soveltamisaloja samalla tavalla. Delegoidun säädöksen määritelmä perustuu säädöksen soveltamisalaan ja vaikutuksiin: kyseessä on soveltamisalaltaan yleinen toimenpide, jolla täydennetään tai muutetaan tiettyjä, muita kuin säädöksen keskeisiä osia. Sen sijaan täytäntöönpanosäädösten soveltamisalaa ei ole koskaan ilmaistu selkeästi, vaan se perustuu säädöksen tarkoitukseen eli tarpeeseen varmistaa yhdenmukainen täytäntöönpano. Soveltamisalojen ero johtuu siitä, että näiden artiklojen nojalla komissiolle siirretyt valtuudet ovat luonteeltaan ja laajuudeltaan hyvin erilaiset.

Saadessaan valtuudet antaa 290 artiklan nojalla delegoituja säädöksiä komissiolle on mahdollisuus täydentää tai muuttaa lainsäätäjän työtä. Säädosvallan siirto on aina harkinnanvarainen toimenpide: lainsäätäjät siirtävät komissiolle omaa säädosvaltaansa tehostaakseen toimintaa. Komissiolle ei ole 291 artiklan nojalla käyttöön otettua

³ EYVL L 184, 17.7.1999, s. 23. Konsolidoitu versio sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2006/512/EY, julkaistu EUVL:ssä C 255, 21.10.2006, s. 4.

⁴ EUVL L 200, 22.7.2006, s. 11.

järjestelmässä lainkaan lainsäädäntövaltaan rinnastettavaa toimivaltaa, vaan sen valta liittyy yksinomaan täytäntöönpanoon. Jäsenvaltiot luonnollisesti vastaavat oikeudellisesti velvoittavien EU:n säädösten täytäntöönpanosta, mutta silloin kun on tärkeä varmistaa yhdenmukainen täytäntöönpano, komission on käytettävä täytäntöönpanovaltaansa. Komission toiminta ei ole vapaaehtoista, vaan komissiolla on velvollisuus toimia silloin kun 291 artiklassa määrätyt edellytykset täyttyvät.

Lopuksi on tarpeen korostaa sitä, että komission antamien säädösten yleinen soveltamisala ei yksinään ole riittävä syy asettaa delegoituja säädöksiä etusijalle ennen täytäntöönpanosäädöksiä. Itse asiassa komissio voi 291 artiklan nojalla hyväksyä myös soveltamisalaltaan yleisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Varmistaakseen oikeudellisesti velvoittavan EU:n säädöksen yhdenmukaisen täytäntöönpanon komissio voi turvautua joko yksittäisiin toimenpiteisiin tai soveltamisalaltaan yleisiin toimenpiteisiin. Sen sijaan 290 artiklan sanamuodosta käy selvästi ilmi, että komissiolla ei ole oikeutta antaa sellaista delegoitua säädöstä, joka koskee yksittäistä toimenpidettä.

2.3. 290 artiklan täytäntöönpanon perusteet

Ainoastaan lainsäätäjät voi soveltaa 290 artiklassa määrättyjä perusteita, jotka ovat kumulatiivisia: säädöksen on oltava soveltamisalaltaan yleinen ja lisäksi säädöksellä on muutettava tai täydennettävä säädöksen tiettyjä, muita kuin keskeisiä osia. Jos jompikumpi näistä perusteista ei täyty, 290 artiklaa ei voida soveltaa.

Komissio ei aio esittää teoreettista tulkintaa kyseisistä perusteista, sillä jossakin tietyssä tilanteessa on mahdollista toteuttaa niin monenlaisia toimenpiteitä, että niitä on mahdoton luokitella etukäteen. Komissio esittää kuitenkin kaksi huomautusta.

Ensinnäkin komissio katsoo, että 'muuttaa'-verbiä käyttäessään uuden perussopimuksen laatijat ovat halunneet kattaa sellaiset hypoteettiset tilanteet, joissa komissiolla on valta muuttaa muodollisesti perussäädöstä. Tällaiset muodolliset muutokset voivat koskea säädöksen yhden tai useamman artiklan tekstiä tai liitettä, joka on juridisesti osa säädöstä. Vaikka liite käsittäisi pelkästään teknisiä toimenpiteitä, on delegoituihin säädöksiin sovellettava järjestelmä otettava käyttöön heti kun komissiolle on siirretty valta muuttaa soveltamisalaltaan yleisiä toimenpiteitä sisältävää liitettä.

Toiseksi komissio haluaa korostaa 'täydentää'-verbin merkitystä, sillä sen merkitys ja soveltamisala ovat vähemmän selkeät kuin 'muuttaa'-verbin.

Komissio katsoo, että voidakseen määrittää, "täydentääkö" toimenpide perussäädöstä, lainsäätäjän olisi arvioitava, lisätäänkö toimenpiteellä säädökseen uusia, muita kuin keskeisiä normeja, jotka muuttavat säädöksen oikeudellista kehystä. Komissiolle olisi tällöin jätettävä harkintavaltaa. Jos on kyse tällaisista uusista normeista, toimenpiteen voitaisiin katsoa "täydentävän" perussäädöstä. Jos taas on kyse toimenpiteistä, joilla pyritään pelkästään tehostamaan perussäädökseen jo sisältyviä normeja, niitä ei pitäisi katsoa täydentäviksi toimenpiteiksi.

Lainsäätäjät voi vapaasti antaa kattavia säädöksiä tietyllä alalla luottaen siihen, että komissio huolehtii niiden yhdenmukaisesta täytäntöönpanosta antamalla täytäntöönpanosäädöksiä. Vaihtoehtoisesti lainsäätäjät voi antaa kyseisellä alalla vain muutamia säädöksiä ja antaa komissiolle tehtäväksi täydentää alan sääntelyä delegoiduilla säädöksillä.

3. SÄÄDÖSVALLAN SIIRRON PUITTEET

Jos lainsäätäjä siirtää komissiolle säädösvaltaa, sen on määriteltävä puitteet säädösvallan käytölle kussakin säädöksessä. Uuden perussopimuksen 290 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla lainsäätäjän on määriteltävä nimenomaisesti säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto. Siinä asetetaan säädösvallan siirrolle kahdentyyppisiä rajoituksia: aineellisia ja ajallisia.

3.1. Aineelliset rajoitukset

Säädösvallan siirto on määriteltävä selkeästi, tarkasti ja yksityiskohtaisesti. Lainsäätäjä määrittelee ne tavoitteet, jotka delegoiduilla säädöksillä pyritään saavuttamaan, ja tarvittaessa rajat, joita säädöksillä ei saa ylittää.

Jos lainsäätäjä siis haluaisi siirtää komissiolle valtaa muuttaa asetuksen liitettä, lainsäätäjän olisi esimerkiksi määriteltävä, että komissio voi muuttaa kyseistä liitettä delegoidulla säädöksellä joko kokonaan tai osittain, jos tietyt ehdot, kuten tieteen tai tekniikan kehittyminen, jokin tapahtuma tai tietyn ajanjakson kuluminen, täyttyvät. Lisäksi komissiolle voitaisiin asettaa liitteen muuttamisen yhteydessä tietyt rajat. Jos liite esimerkiksi koskee kvantitatiivisten arvojen määrittämistä, lainsäätäjä voisi vaatia, että komissio ei ylitä tiettyjä raja-arvoja.

3.2. Ajalliset rajoitukset

Sopimuksen 290 artiklan mukaan lainsäätäjä määrittelee säädösvallan siirron keston. Komissio katsoo, että kyseinen määräys ei merkitse ns. raukeamislausekkeiden ("sunset clause") vakiinnuttamista. Jos raukeamislauseke lisätään säädökseen, komissiolle siirretty säädösvalta päättyy automaattisesti ja käytännössä komission on tehtävä uusi säädösehdotus lainsäätäjän asettaman määräajan umpeutuessa. 290 artiklassa määrätään ennen kaikkea, että siirretylle säädösvallalle on luotava selkeät ja ennakoitavissa olevat puitteet. Sen sijaan siinä ei määrätä, että komission toiminnalle olisi asetettava ehdottomat määräajat. Lainsäätäjän on kyettävä luomaan tasapaino seuraavien seikkojen välille: tarve määritellä komissiolle siirretyn säädösvallan puitteet ja tarve varmistaa jatkuvuus EU:n politiikan täytäntöönpanon kannalta olennaisten säädösten antamisessa. Se, että komissio veloitetaan esittämään säännöllisin välein uusia säädösehdotuksia, joiden tarkoituksena on uudistaa säädösvallan siirto, olisi vastoin delegoitujen säädösten perustana olevia tehokkuuden ja nopeuden tavoitteita.

Komissio katsoo, että toimielinten työtaakkaa ei pitäisi lisätä ottamalla käyttöön järjestelmä, jossa säädösvaltaa siirretään aina vain lyhyeksi aikaa. Säädösvallan siirron olisikin periaatteessa oltava kestoiltaan rajoittamaton. Lisäksi tällainen käytäntö vastaisi täysin tämänhetkistä tilannetta. Kokemus osoittaa itse asiassa, että lainsäätäjä ei yleensä halua rajoittaa komissiolle siirrettyä säädösvaltaa ajallisesti, vaikka olisi kyse vallasta hyväksyä lainsäädäntöön rinnastettavissa olevia toimia.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että säädösvallan siirron olisi oltava muuttumatonta. Tältä osin olisi huomattava, että 290 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla lainsäätäjä voi sisällyttää perussäädökseen mahdollisuuden peruuttaa säädösvallan siirto. Juridisesti säädösvallan siirron peruuttamisella on täsmälleen samat vaikutukset kuin raukeamislausekkeella: kumpikin merkitsee komissiolle siirretyn säädösvallan päättymistä, minkä jälkeen komission on tehtävä asiaa koskeva säädösehdotus, jos se katsoo tämän hyödylliseksi ja tarpeelliseksi. Toisin sanoen jos lainsäätäjä katsoo tietyillä aloilla tarpeelliseksi huolehtia siitä, että säädösvallan

siirrosta ei muodostu pysyvää toimeksiantoa, se voi pidättää itsellään oikeuden peruuttaa siirto. Peruuttamisoikeus saattaa lisäksi olla käytännössä joustavampi vaihtoehto kuin automaattinen raukeamislauseke.

Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että siirron peruuttaminen on pelkästään raukeamislausekkeen korvike. Kuten jäljempänä (ks. 5.2 kohta) kuvataan, siirron peruuttaminen voi vastata myös muihin vaatimuksiin. On kuitenkin todettava, että käytännön vaikutuksiltaan lainsäätäjän peruuttamisoikeutta voidaan verrata raukeamislausekkeeseen.

Tietyissä tapauksissa saattaa kuitenkin olla tarpeen, että lainsäätäjä asettaa säädösvallan siirrolle tarkan määräajan. Siinä tapauksessa ja jotta toimielinten ei tarvitse turvautua lainsäädäntään uusiakseen säädösvallan siirron, olisi otettava käyttöön mekanismi, jonka mukaan säädösvallan siirto uusitaan automaattisesti. Edellytyksenä on, että komissio laatii asiasta kertomuksen ja että lainsäätäjällä on mahdollisuus estää automaattinen uusiminen.

4. DELEGOITUJEN SÄÄDÖSTEN ANTAMISMENETTELY

4.1. Komission riippumattomuus

290 artiklassa ei ole minkäänlaisia määräyksiä, jotka koskisivat delegoitujen säädösten antamismenettelyä joko suoraan tai epäsuorasti. Komissio antaa ne säädökset, jotka ovat tarpeen perussäädöksessä säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi, käyttäen lainsäätäjän sille siirtämää säädösvaltaa.

290 artiklan 1 kohdassa, joka koskee säädösvallan siirron puitteita, velvoitetaan komissio noudattamaan säädösvallan siirron aineellisia ja ajallisia rajoituksia, jotka muodostavat tavallaan lainsäätäjän antaman toimeksiannon ytimen. Artiklan 1 kohta asettaa siis rajoitukset säädösvallan siirrolle jo ennen kuin komissio ryhtyy valmistelemaan delegoitua säädöstä.

290 artiklan 2 kohta koskee lainsäätäjän valvontatehtävää. Kyseistä kohtaa sovelletaan sen jälkeen kun toimeksianto on pantu täytäntöön, ja se koskee joko säädösvallan siirtoa, joka voidaan peruuttaa, jos lainsäätäjä katsoo, että komissio ei käytä siirrettyä säädösvaltaa asianmukaisesti, tai delegoituja säädöksiä: lainsäätäjä voi vastustaa jo annettuja säädöksiä ja estää siten niiden voimaantulon.

Kumpikaan näistä määräyksistä ei sen sijaan vaikuta siihen menettelyyn, jolla komissio antaa delegoidun säädöksen. Komissio voi siis tältä osin toimia hyvin itsenäisesti.

4.2. Delegoitujen säädösten valmistelu

Komissio aikoo toteuttaa tarpeellisiksi katsomansa valmistelutoimet varmistaakseen, että delegoidut säädökset vastaavat teknisesti ja juridisesti perussäädöksessä asetettuja tavoitteita ja että poliittisella ja institutionaalisella rintamalla pyritään kaikkiin keinoin siihen, että Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät esitä säädösvallan siirtoon tai delegoituihin säädöksiin liittyviä vastalauseita.

Komissio aikoo kuulla systemaattisesti kaikkien jäsenvaltioiden kansallisia viranomaisia edustavia asiantuntijoita, sillä jäsenvaltiot huolehtivat delegoitujen säädösten täytäntöönpanosta. Kuulemisesta voidaan luopua vain siinä tapauksessa, että säädöksen valmistelussa ei tarvita uutta asiantuntijatietoa. Kuulemiselle on tarkoitus jättää riittävästi aikaa, jotta asiantuntijat voivat esittää komissiolle kaikki hyödylliset ja tarpeelliset

näkemykset. Sitä varten komissio voi perustaa uusia asiantuntijaryhmiä⁵ tai kuulla aiemmin perustettuja asiantuntijaryhmiä.

Komissio pitää tätä toimintaa erittäin tärkeänä, sillä sen avulla voidaan luoda tehokas käytännön kumppanuus kansallisia viranomaisia edustavien asiantuntijoiden kanssa. On kuitenkin muistettava, että asiantuntijoiden tehtävänä on esittää oma näkemyksensä, mutta heillä ei ole institutionaalista roolia päätöksentekomenettelyssä. Kuulemisen päätteeksi komissio ilmoittaa keskustelujen pohjalta tekemänsä päätelmät, alustavat näkemyksensä ja suunnitelmansa asiantuntijoille.

Rahoituspalvelujen alalla komissio aikoo lisäksi vakiintuneen käytäntönsä mukaisesti jatkaa jäsenvaltioiden nimeämien asiantuntijoiden kuulemista valmistellessaan delegoituja säädöksiä koskevia ehdotuksia (ks. Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetty julistus N:o 39⁶).

Lisäksi komissio toteuttaa tarvittaessa tutkimuksia, analyysseja, lausuntokierroksia ja kuulemismenettelyjä kyseisiin aloihin parhaiten soveltuvien keinoin ja säädetyissä määräajoissa.

Yleisellä tasolla komissio aikoo luoda ennakkovaroitusjärjestelmän, jotta Euroopan parlamentti ja neuvosto voisivat suunnitella tehokkaammin oikeuksiensa käytön kahden kuukauden kuluessa delegoitujen säädösten antamisesta. Määräaikaa voidaan pidentää kuukaudella joko Euroopan parlamentin tai neuvoston pyynnöstä (ks. 5.3.1 kohta). Arkaluonteisissa tapauksissa komissio pyrkii lisäksi antamaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle lisätietoja tulossa olevista delegoiduista säädöksistä.

5. DELEGOITUJEN SÄÄDÖSTEN VALVONTA

5.1. Yleiset huomiot

Uuden perussopimuksen 290 artiklan 2 kohdassa määritellään kaksi ehtoa, jotka lainsäätäjä voi liittää säädösvallan siirtoon: oikeus peruuttaa siirto ja oikeus esittää vastalauseita eli vastustaa siirtoa. Siirron vastustaminen on tiettyyn delegoituun säädökseen kohdistuva toimenpide, kun taas peruuttaminen poistaa yleisesti ja kokonaan komissiolle siirretyn säädösvallan. Sen vuoksi siirron vastustaminen on lainsäätäjän tavanomainen keino valvoa kaikkia delegoituja säädöksiä, kun taas siirron peruuttaminen on poikkeuksellinen toimenpide, joka toteutetaan säädösvallan siirron perusteisiin kohdistuvien epäilyjen vuoksi.

Lainsäätäjän ei ole pakko soveltaa samanaikaisesti kumpaakin ehtoa, vaan ne ovat toisistaan riippumattomia. Lainsäätäjä voi katsoa, ettei aina ole tarpeen säätää mahdollisuudesta peruuttaa säädösvallan siirto, sillä peruuttamisoikeus antaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn säädöksen osalta jommallekummalle lainsäätäjälle yksipuolisen vallan tehdä yhdessä hyväksytystä säännöksestä tehoton. Myös oikeutta vastustaa säädösvallan siirtoa voi olla vaikea käyttää erityisesti silloin, kun lainsäätäjä haluaa siirtää komissiolle vallan antaa delegoituja säädöksiä erittäin lyhyessä määräajassa ja hyvin tiiviissä tahdissa (ks. 5.2 ja 5.3.1 kohta).

⁵ Uusia asiantuntijaryhmiä koskevat tiedot ovat kaikkien asiantuntijaryhmien tavoin yleisön saatavilla asiantuntijaryhmien rekisterin kautta.

⁶ EUVL C 115, 9.5.2008, s. 350.

Käyttäessään jompaakumpaa perussopimuksessa sille määrättyä valvontaoikeutta Euroopan parlamentti tekee ratkaisunsa jäsentensä enemmistöllä ja neuvosto määräenemmistöllä 290 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti.

5.2. Peruuttamisoikeus

Peruuttamisoikeutta voitaisiin käyttää erityisesti silloin, kun lainsäätäjät haluaa saada mahdollisuuden ottaa milloin tahansa takaisin komissiolle siirtämänsä säädösvallan sellaisten ilmi tulleiden seikkojen vuoksi, jotka oikeuttavat lainsäädäntötoimien aloittamisen.

Lainsäätäjät saattaa haluta käyttää peruuttamisoikeutta myös silloin kun se katsoo, että oikeus vastustaa säädösvallan siirtoa ei ole riittävän tehokas tai käytännöllinen keino. Tämä voi koskea esimerkiksi tapauksia, joissa komission on annettava delegoituja säädöksiä niin lyhyissä määräajoissa, että lainsäätäjät ei kykene käyttämään oikeuttaan vastustaa yksittäisiä säädöksiä. Jos lainsäätäjät ei kykene valvomaan erikseen kaikkia annettuja säädöksiä, koska niitä on niin paljon, se voi peruuttamisoikeuden avulla valvoa yleisesti siirretyn säädösvallan käyttöä.

Jos peruuttamisoikeus mainitaan säädöksessä, sen käytölle olisi asetettava ehdoksi, että lainsäätäjät perustelee peruuttamisoikeuden käytön ja että toimielimet vaihtavat ennen sitä keskenään tietoja. Myös peruuttamisoikeuden oikeudelliset vaikutukset olisi määritettävä etukäteen.

Olisi suotavaa, että se toimielin, joka on menettänyt luottamuksensa komission toimintaan, ilmoittaa syyt. Tästä olisi kahdenlaista hyötyä. Ensinnäkin se toimielin, joka ei käytä peruuttamisoikeuttaan, ymmärtäisi, miksi toinen toimielin on päättänyt yksipuolisesti muuttaa perussäädöstä. Lisäksi tämä vähentäisi peruuttamisoikeuden käyttöä jatkossa: päätöksensä perusteluissa Euroopan parlamentti tai neuvosto osoittaisi komissiolle selkeästi, mitä tämän olisi tehtävä tai jätettävä tekemättä, jotta säädösvallan siirtoa ei peruutettaisi myöhemmin uudelleen.

Säädösvallan siirron peruuttamista suunnittelevan toimielimen olisi ilmoitettava aikeestaan paitsi komissiolle myös sille toimielimelle, joka ei käytä peruuttamisoikeuttaan. Näin toimielinten välille saataisiin aikaan keskustelua ennen peruutuspäätöksen tekemistä. Lisäksi peruuttamista esittävän toimielimen olisi ilmoitettava selkeästi, mitä siirrettyä säädösvaltaa peruutus koskee. On siis otettava huomioon esimerkiksi sellaiset tapaukset, joissa Euroopan parlamentti tai neuvosto esittää, että vain osa komissiolle siirretystä säädösvallasta peruutetaan. Toisin sanoen myös osittaisen peruuttamisen on oltava mahdollista.

Lopuksi peruuttamisen vaikutukset olisi määriteltävä selkeästi perussäädöksessä. Siinä voitaisiin todeta esimerkiksi, että peruuttamispäätös lopettaa tietyn siirretyn säädösvallan käytön, mutta se ei vaikuta jo voimassa oleviin delegoituihin säädöksiin.

5.3. Vastustamisoikeus

Jos vastustamisoikeudesta säädetään säädöksessä, on sen täytettävä tiettyjä menettelyyn liittyviä vaatimuksia. Kun komissio on antanut delegoidun säädöksen, on sen ilmoitettava asiasta lainsäätäjälle. Jos perussäädös on annettu tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, on ilmoitus tehtävä samanaikaisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Vastustamisoikeus tulee tällöin voimaan, ja toteutuessaan sillä on lykkäävä vaikutus: komission antaman

delegoidun säädöksen täytäntöönpano lykkääntyy säädöksessä säädettyyn määräaikaan, johon mennessä lainsäätäjä voi esittää vastalauseensa.

Lisäksi komissio toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että delegoidut säädökset julkaistaan heti kun ne on annettu.

5.3.1. Määräajat

Määräaika, jonka kuluessa lainsäätäjä voi tarkastella delegoitua säädöstä, määritetään perussäädöksessä. Lainsäätäjä voi vapaasti päättää, paljonko aikaa se tarvitsee kussakin tapauksessa. Komissio kuitenkin katsoo, ettei ole asianmukaista säätää eri aloilla hyvin erilaisista määräajoista, ellei tämä ole perusteltua joko toimenpiteiden kiireellisyyden vuoksi, jolloin määräaikojen on oltava lyhyitä, tai siksi, että komission tehtäväksi annetut säädökset ovat erittäin monimutkaisia, jolloin määräaikaa on pidennettävä.

Vastustamiselle asetettu määräaika alkaa kulua siitä, kun komissio on toimittanut delegoidun säädöksen, joka on annettu kaikilla EU:n virallisilla kielillä.

Valvonnan käsittävästä sääntelymenettelystä saatujen kokemusten mukaan vastustamisoikeuteen tällä hetkellä sovellettava kolmen kuukauden määräaika on turhan pitkä, sillä Euroopan parlamentti ja neuvosto havaitsevat yleensä nopeammin, jos säädös saattaa aiheuttaa ongelmia. Sen vuoksi kolmen kuukauden määräaika on useimmiten pelkästään menettelyllinen määräaika, joka viivästyttää säädöksen voimaantuloa eikä tuo todellista lisäarvoa.

Sen vuoksi komissio kannattaa järjestelmää, jossa vastustamiselle asetettu määräaika olisi kaksi kuukautta, mutta määräaikaa voitaisiin pidentää automaattisesti kuukaudella Euroopan parlamentin tai neuvoston aloitteesta. Näin voitaisiin tehostaa menettelyjä kyseenalaistamatta kuitenkaan periaatetta, jonka mukaan kokonaismääräaika on kolme kuukautta. Poikkeustapauksissa, joissa komissiolle siirretyn säädösvallan soveltamisalaan kuuluvat asiat ovat niin monimutkaisia tai arkaluonteisia, ettei Euroopan parlamentti tai neuvosto ehdi käyttää oikeuttaan kahden kuukauden määräajassa, saattaa olla tarpeen säätää kolmen kuukauden määräajasta.

Lisäksi säädöksissä on otettava huomioon se mahdollisuus, että Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät ilmoittaa komissiolle jo ennen säädetyin määräajan umpeutumista, etteivät ne aio vastustaa delegoitua säädöstä, jolloin säädös voi tulla voimaan välittömästi.

Tällainen vakiosäännös ei tietenkään sovellu kaikille aloille. Eräät politiikanalat edellyttävät komissiolta hyvin nopeaa toimintaa myös silloin, kun ei ole kyse hätätapauksesta. Tällaisissa tapauksissa lainsäätäjää voidaan pyytää lyhentämään huomattavasti valvontaan tarkoitettua määräaikaa tai jopa luopumaan siitä kokonaan, jos lainsäätäjällä on joka tapauksessa oikeus peruuttaa säädösvallan siirto (ks. 5.2 kohta edellä).

5.3.2. Perusteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklassa ei luetella perusteita, joiden nojalla lainsäätäjä voi vastustaa delegoitua säädöstä. Vastustamisoikeus on lainsäätäjän tavanomainen keino valvoa siirretyn säädösvallan käyttöä, ja se kuuluu periaatteessa Euroopan parlamentin ja neuvoston harkintavaltaan.

Säädöstä vastustavan toimieliimen olisi kuitenkin esitettävä ne syyt, joihin sen päätös perustuu. Ne olisi esitettävä joko neuvoston päätöksessä tai Euroopan parlamentin päätöslauselmassa, joissa toimieliimet ilmaisevat virallisesti vastalauseensa. Näin varmistetaan, ettei komissio turhaan jatka sellaista toimintalinjaa, jonka takia Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat esittäneet vastalauseet. Jos säädöstä vastustanut toimielin esimerkiksi ilmoittaa selkeästi, että komissio on ylittänyt säädösvallan siirrolle asetetut puitteet, komissio voi tarvittaessa antaa lainsäädäntöä.

5.3.3. Vastustamisen vaikutukset

Jos Euroopan parlamentti tai neuvosto vastustaa delegoitua säädöstä, säädös ei voi tulla voimaan. Komissio voi sen jälkeen joko antaa uuden delegoidun säädöksen, jossa on tarvittaessa otettu huomioon lainsäätäjän esittämät vastalauseet, tai tehdä perussopimusten mukaisesti säädösehdotuksen, jos vastalauseiden perusteluna oli, että komissio on ylittänyt sille siirretyn säädösvallan rajat. On myös mahdollista, että komissio luopuu tämän jälkeen kaikista toimenpiteistä.

5.3.4. Kiireellinen menettely

Komissio katsoo, että eräissä tapauksissa on varmistettava, että delegoitu säädös, jonka osalta lainsäätäjällä on vastustamisoikeus, annetaan ja se tulee voimaan hyvin pikaisesti. Esimerkiksi rahoituskriisin kärjistyessä syksyllä 2008 oli välttämätöntä muuttaa eräitä tilinpäätösstandardeja mahdollisimman nopeassa tahdissa. Sen vuoksi valvonnan käsittävään sääntelymenettelyyn liittyviä määräaikoja, joita kyseisessä tapauksessa sovellettiin, oli lyhennettävä huomattavasti, jotta toimenpiteet saatiin hyväksytyä ja toteutettua mahdollisimman nopeasti.

Vastustamisoikeuden käyttäminen saattaa siis olla ristiriidassa tapauksen kiireellisyyden kanssa. Sen vuoksi komissio pitää välttämättömänä, että otetaan käyttöön kiireellinen menettely, jonka käytöstä päättää lainsäätäjä.

Menettely voidaan toteuttaa monella tavalla. Esimerkiksi vastalauseiden esittämiseen varattu aika voidaan supistaa mahdollisimman lyhyeen. Näin ollen komission antama delegoitu säädös voisi erittäin kiireellisessä tapauksessa tulla voimaan esimerkiksi kahdeksan päivää sen jälkeen, kun se on toimitettu Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Tämän lähestymistavan etuna olisi sen yksinkertaisuus sekä se, että tällöin ei muutettaisi perinteistä päätöksentekomenettelyä. Riskinä on kuitenkin, että lainsäätäjän vastustamisoikeus jää yksinomaan teoreettiseksi, sillä lainsäätäjän olisi hyvin vaikea esittää vastalauseita näin lyhyessä ajassa.

Sen vuoksi komissio suosittaa toista lähestymistapaa, joka mahdollistaisi delegoidun säädöksen antamisen, voimaantulon ja soveltamisen välittömästi, mutta jonka yhteydessä lainsäätäjällä olisi kuitenkin mahdollisuus esittää vastalauseita. Säädös annettaisiin tiedoksi lainsäätäjälle viipymättä, ja sitä alettaisiin soveltaa, ellei Euroopan parlamentti tai neuvosto esittäisi vastalauseita tietyssä, esimerkiksi kuuden viikon määräajassa. Jos toimieliimet esittäisivät vastalauseita, delegoidun säädöksen soveltaminen keskeytettäisiin.

6. PÄATELMÄT

Tässä tiedonannossa otetaan huomioon alustavat neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa sekä neuvoston kanssa ennen tiedonannon antamista käydyt keskustelut. Komissio uskoo, että

tiedonannon ansiosta kyseiset kolme toimielintä voivat sopia uuden perussopimuksen 290 artiklan puitteissa komissiolle siirrettävästä säädösvallasta mahdollisimman joustavasti.

Edellä esitetyn mukaisesti komissio on liittänyt tähän tiedonantoon joitakin esimerkkiartikloja sellaisia tulevia säädöksiä varten, joissa komissiolle siirretään valta antaa delegoituja säädöksiä.

LIITE

Mallit

Nämä mallit muodostavat pohjan sellaisten perussäädösten artikloille, joissa lainsäätävä asettaa rajat säädösvallan siirrolle ja määrittää siirron edellytykset. Sen sijaan mallit eivät koske itse delegoituja säädöksiä. Komissio toteaa kuitenkin jo tässä vaiheessa, että delegoituihin säädöksiin on tarkoitus sisällyttää johdanto-osan kappaleita, joissa perustellaan säädösten antaminen. Lisäksi delegoituihin säädöksiin on tarkoitus liittää perusteet, joissa selostetaan tarkemmin säädöksen taustaa ja annetaan tarvittaessa lisätietoja komission toteuttamista valmistelutoimista.

Johdanto-osan kappale

Komissiolle olisi siirrettävä valta antaa delegoituja säädöksiä perussopimuksen 290 artiklan mukaisesti seuraavilla aloilla: [...].

Artiklat, joissa säädösvalta siirretään

(Perussäädöksessä on yksi tai useampia säännöksiä, joissa säädösvalta siirretään komissiolle. Säännöksissä määritellään siirretyn säädösvallan tavoitteet, sisältö ja soveltamisala ja viitataan A artiklaan.)

A artikla

Siirretyn säädösvallan käyttäminen

1. Siirretään komissiolle valta antaa [*mainitaan se artikla tai ne artikkelit, joissa säädetään säädösvallan siirrosta*] artiklassa tarkoitettuja delegoituja säädöksiä

Vaihtoehto 1

määräämättömäksi ajaksi.

Vaihtoehto 2

[X] vuodeksi [...] voimaantulosta lukien. Komissio esittää siirrettyä säädösvaltaa koskevan kertomuksen viimeistään [X] kuukautta ennen [X] vuoden mittaisen määräajan umpeutumista. Säädösvallan siirto uudistetaan automaattisesti yhtä pitkäksi ajanjaksoksi, ellei Euroopan parlamentti tai neuvosto peruuta siirtoa B artiklan nojalla.

2. Heti kun komissio on antanut delegoidun säädöksen, se antaa säädöksen tiedoksi samanaikaisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

3. Komissiolle siirrettyyn valtaan antaa delegoituja säädöksiä sovelletaan [B] [ja] [C] artiklassa asetettuja ehtoja. [Jos on kyse erittäin kiireellisestä tapauksesta, sovelletaan D artiklaa.]⁷

B artikla

Säädösvallan siirron peruuttaminen

1. Euroopan parlamentti tai neuvosto voi peruuttaa [*mainitaan se artikla tai ne artiklat, joissa säädetään säädösvallan siirrosta*] artiklassa tarkoitetun säädösvallan siirron.
2. Se toimitin, joka on käynnistänyt sisäisen menettelyn päättääkseen säädösvallan siirron peruuttamisesta, ilmoittaa asiasta toiselle lainsäätäjälle ja komissiolle viimeistään kuukautta ennen lopullisen päätöksen tekemistä ja selvittää samalla, mitä säädösvaltaa mahdollinen peruuttaminen koskee ja mihin peruuttaminen perustuu.
3. Peruuttamispäätös lopettaa päätöksessä mainitun säädösvallan siirron. Päätös tulee voimaan joko välittömästi tai jonakin myöhempanä, päätöksessä mainittuna päivänä. Päätös ei vaikuta aiemmin annettujen delegoitujen säädösten voimassaoloon. Päätös julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

C artikla

Delegoitujen säädösten vastustaminen

1. Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat vastustaa delegoitua säädöstä

Vaihtoehto 1

kahden kuukauden kuluessa siitä, kun säädös on annettu tiedoksi. Euroopan parlamentin tai neuvoston aloitteesta määräaika pidennetään kuukaudella.

Vaihtoehto 2

kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun säädös on annettu tiedoksi.

2. Jos Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät ole määräajan umpeutuessa vastustaneet delegoitua säädöstä tai jos sekä Euroopan parlamentti että neuvosto ovat ennen kyseistä päivää ilmoittaneet komissiolle, etteivät ne aio vastustaa säädöstä, delegoitu säädös tulee voimaan sinä päivänä, joka mainitaan sen säännöksissä.
3. Jos Euroopan parlamentti tai neuvosto vastustaa delegoitua säädöstä, säädös ei tule voimaan. Se toimitin, joka vastustaa delegoitua säädöstä, esittää perusteet päätökselleen.

⁷ Tämä lause lisätään vain sellaisiin perussäädöksiin, joissa säädetään kiireellisestä menettelystä.

D artikla

Kiireellinen menettely⁸

1. Kiireellistä menettelyä soveltaen annettu delegoitu säädös tulee voimaan viipymättä, ja sitä sovelletaan niin kauan kuin sen osalta ei ole esitetty vastalauseita 2 kohdan mukaisesti. Samalla kun säädös annetaan tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle, esitetään ne perusteet, joiden takia asiassa sovelletaan kiireellistä menettelyä.
2. Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat vastustaa delegoitua säädöstä [kuuden viikon] kuluessa päivästä, jona säädös on annettu tiedoksi. Siinä tapauksessa säädöksen soveltaminen keskeytetään. Se toimitin, joka vastustaa delegoitua säädöstä, esittää perusteet päätökselleen.

⁸ Tähän artiklaan viittaavissa säännöksissä on mainittava selvästi, että on kyse ”erittäin kiireellisestä tapauksesta”.