

I

(Tiedonantoja)

EUROOPAN PARLAMENTTI
NEUVOSTO
KOMISSIO

TOIMIELINTEN VÄLINEN SOPIMUS,

tehty 22 päivänä joulukuuta 1998,

yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevista yhteisistä suuntaviivoista

(1999/C 73/01)

EUROOPAN PARLAMENTTI, EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO JA EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, jotka

ottavat huomioon julistuksen (39) yhteisön lainsäädännön valmistelun laadusta, jonka hallitustenvälinen konferenssi antoi 2 päivänä lokakuuta 1997 ja joka liitettiin Amsterdamin sopimuksen päätösasiakirjaan,

sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Yhteisön säädösten selkeys, yksinkertaisuus ja täsmällisyys ovat keskeisiä edellytyksiä yhteisön oikeuden avoimuuden toteutumiseksi sekä sille, että yhteisön lainsäädäntö olisi yleisön ja taloudellisten toimijoiden ymmärrettävissä. Tämä on myös edellytys yhteisön lainsäädännön moitteettomalle täytäntöönpanolle ja sen yhtenäiselle soveltamiselle jäsenvaltioissa.
- (2) Yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluva oikeusvarmuuden periaate edellyttää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, että yhteisön lainsäädäntö on selkeää ja täsmällistä ja että lainsäädännön soveltaminen on niiden ennakoitavissa, joita se koskee. Tätä vaatimusta on noudatettava erityisen tarkasti silloin, kun on kyse säädöksestä, jolla saattaa olla taloudellisia vaikutuksia ja jolla asetetaan asianomaiselle velvoitteita, jotta tämä voi tarkoin tietää hänelle säädöksessä asetettujen velvoitteiden laajuuden.
- (3) Tämän vuoksi olisi yhteisellä sopimuksella vahvistettava suuntaviivat yhteisön lainsäädännön valmistelun laadusta. Suuntaviivojen tarkoituksena olisi ohjata yhteisön toimielimiä säädösten antamisessa sekä yhteisön toimielimissä säädösten valmisteluun ja laatimiseen osallistuvia henkilöitä, olipa kyseessä alustavien laadinta tai lainsäädäntömenettelyn aikana siihen tehtävien muutosten valmistelu.

(4) Näiden suuntaviivojen ohella olisi toteutettava toimenpiteitä, joilla varmistetaan niiden moitteeton soveltaminen ja jotka jokainen toimielin toteuttaa omalta osaltaan.

(5) Yhteisön säädösten valmistelun laadun parantamisessa olisi vahvistettava toimielinten oikeudellisten yksiköiden osuutta, mukaan lukien niiden oikeus- ja kieliasiantuntijat.

(6) Nämä suuntaviivat täydentävät toimielinten pyrkimyksiä saattaa yhteisön lainsäädäntö helpommin saatavilla olevaksi ja tehdä siitä ymmärrettävämpää erityisesti säädöstekstien virallisella koodifioinnilla sekä nykyisten säädöstekstien uudistamisella ja yksinkertaistamisella.

(7) Nämä suuntaviivat on tarkoitettu toimielinten sisäiseen käyttöön. Ne eivät ole oikeudellisesti sitovia.

HYVÄKSYVÄT YHTEISELLÄ SOPIMUKSELLE NÄMÄ SUUNTAVIIVAT:

Yleiset periaatteet

1. Yhteisön säädökset on laadittava selkeiksi, yksinkertaisiksi ja täsmällisiksi.
2. Yhteisön säädöksiä laadittaessa on otettava huomioon säädöstyypin ja se, onko säädös sitova (asetus, direktiivi, päätös, suositus tai muu).
3. Säädöksiä laadittaessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, keihin säädöstä on tarkoitus soveltaa, niin että heillä olisi mahdollisuus saada yksiselitteinen tieto heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, sekä siihen, keiden tehtävänä on säädöksen täytäntöönpano.

4. Säästösten säännösten on oltava lyhyitä ja ytimekkäitä ja niiden sisällön olisi oltava mahdollisimman yhtenäinen. Olisi vältettävä liian pitkiä artikloita ja virkkeitä, tarpeettoman monimutkaisia sanontoja ja aiheetonta lyhenteiden käyttöä.

5. Ehdotukset yhteisön säädöksi on kaikissa säädösvalmistelun ja -menettelyn vaiheissa laadittava sellaisia ilmaisuja ja lauserakenteita käyttäen, joissa otetaan huomioon yhteisön lainsäädännön monikielisyys; kansallisille oikeusjärjestyksille ominaisia käsitteitä tai termejä tulee käyttää harkiten.

6. Käytettyjen termien on oltava yhdenmukaisia säädöksen eri säännöksissä ja vastattava muissa, erityisesti samalla alalla annetuissa yhteisön säädöksissä käytettyjä termejä.

Samat käsitteet on ilmaistava samoin sanoin ja mahdollisuuksien mukaan poikkeamatta niillä yleisessä, oikeudellisessa tai teknisessä kielenkäytössä olevasta merkityksestä.

Säädöksen osat

7. Kaikki yleisesti sovellettavat yhteisön säädökset on laadittava vakiorakennetta noudattaen (nimi — johdanto — osa — artiklaosa — mahdolliset liitteet).

8. Säästösten nimessä on ilmoitettava kohde mahdollisimman ytimekkäästi ja täydellisesti sekä siten, ettei säädöksen sisällöstä voi erehtyä. Tarvittaessa säädöksen nimessä voi olla säädöksen kohteen ilmoittavan osan jälkeen säädöksen lyhytnimi.

9. Johdanto-osan viitteissä ilmaistaan säädöksen oikeusperusta ja selostetaan sen antamiseen johtaneen menettelyn päävaiheet.

10. Johdanto-osan kappaleissa esitetään lyhyesti artiklaosan keskeisten säännösten perustelut niitä sellaisenaan toistamatta tai toisin sanoin ilmaisematta. Johdanto-osan kappaleiden sisältö ei saa olla normatiivinen eikä niissä saa olla poliittisia toivomuksia.

11. Jokainen johdanto-osan kappale on numeroitava.

12. Sitovan säädöksen artiklaosassa ei saa olla säännöksiä, jotka eivät ole normatiivisia, kuten toivomuksia tai poliittisia lausumia, eikä säännöksiä, joissa toistetaan tai ilmaistaan toisin sanoin perussopimusten osia tai artikloja taikka joissa toistetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Säädökset eivät saa sisältää säännöksiä, joissa esitetään muiden artiklojen sisältö tai toistetaan säädöksen nimi.

13. Tarvittaessa säädöksen kohde ja soveltamisala on määriteltävä säädöksen alussa olevassa artiklassa.

14. Jos säädöksessä käytettyjen termien merkitys ei ole yksiselitteinen, kyseiset termit on kootusti määriteltävä säädöksen alussa olevassa artiklassa. Määritelmässä ei saa olla normatiivisia aineksia.

15. Artiklaosa on mahdollisuuksien mukaan laadittava vakiorakennetta noudattaen (kohde ja soveltamisala — määritelmät — oikeudet ja velvoitteet — täytäntöönpanovaltuutuksen sisältävät säännökset — menettelysäännökset — soveltamistoimenpiteet — siirtymäsäännökset ja loppusäännökset).

Se on jaettava artikloihin ja, tarvittaessa, sen pituudesta ja monitahoisuudesta riippuen, osastoihin, lukuihin ja osiin. Kun artikla sisältää luettelon, on luettelon jokainen kohta ensisijaisesti ilmaistava joka numerolla tai kirjaimella, eikä luettelomaviivalla.

Sisäiset ja ulkoiset viittaukset

16. Mahdollisuuksien mukaan on vältettävä viittauksia muihin säädöksiin. Viittauksissa on aina ilmoitettava täsmällisesti säädös tai säännös, johon viitataan. Samoin on vältettävä ristikkäisiä viittauksia (viittaaminen säädökseen tai artiklaan, jossa viitataan lähtösäännökseen) ja viittausketjuja (viittaaminen säännökseen, jossa viitataan johonkin toiseen säännökseen).

17. Jos sitovassa säädöksessä viitataan säädökseen, joka ei ole sitova, jälkimmäinen ei tämän vuoksi muutu sitovaksi. Jos tekstin laatijat haluavat, että muun kuin sitovan säädöksen koko sisältö tai sen osa muuttuu sitovaksi, kyseinen teksti olisi mahdollisuuksien mukaan otettava osaksi sitovaa säädöstä.

Muutos säädökset

18. Säädöksen muutokset on ilmaistava selkeästi. Muutokset on esitettävä tekstinä, joka lisätään muutettavaan säädökseen. On suositeltavampaa korvata kokonaisia säännöksiä (artikla tai sen osa) kuin lisätä tai poistaa virkkeitä, lauseita tai sanoja.

Muutossäädökseen ei saa sisältyä muutettavaan säädökseen kuulumattomia asiasisältöä koskevia itsenäisiä säännöksiä.

19. Sellaisen säädöksen lopussa, jonka varsinaisena tarkoituksena ei ole toisen säädöksen muuttaminen, voi olla säännöksiä muiden säädösten muuttamisesta, sikäli kuin nämä johtuvat mainitun säädöksen aikaansaamasta uudesta tilanteesta. Jos muutokset ovat merkittäviä, asiasta olisi annettava erillinen muutossäädös.

Loppusäännökset, kumoamislausekkeet ja liitteet

20. Säännökset, joissa säädetään päivämääristä, määrärajoista, poikkeuksista, poikkeusluvista ja voimassaolon jatkamisesta sekä siirtymäkausista (erityisesti siltä osin, kun on kyse säädöksen vaikutuksista senhetkiseen tilanteeseen) ja loppusäännökset (säädöksen voimaantulo, päivämäärä, johon mennessä säädökset on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja soveltamisaika) on laadittava selkeästi ja täsmällisesti.

Säännöksissä, jotka koskevat päivämäärää, johon mennessä säädökset olisi saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä ja josta alkaen niitä on sovellettava, päivämäärä on ilmaistava päivänä, kuukautena ja vuotena. Direktiiveissä nämä päivämäärät ilmaistaan siten, että varataan riittävästi aikaa sen saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä.

21. Vanhentuneet säädökset ja säännökset on kumottava nimenomaisesti. Uuden säädöksen antamisen yhteydessä olisi nimenomaisesti kumottava säädökset tai säännökset, joita uuden säädöksen vuoksi ei voida enää soveltaa tai jotka ovat käyneet tarpeettomiksi.
22. Säädöksen tekniset osat sisällytetään liitteisiin, joihin viitataan säädöksen artiklaosassa. Liitteissä ei saa olla uusia, artiklaosaan sisältymättömiä oikeuksia tai velvoitteita.

Liitteet on laadittava vakiorakennetta noudattaen.

TOIMIELIMET SOPIVAT SEURAAVISTA TÄYTÄNTÖÖNPANOTOIMENPITEISTÄ:

Toimielimet toteuttavat näiden suuntaviivojen moitteetoman soveltamisen varmistamiseksi tarpeelliseksi katsomansa sisäiset järjestelytoimenpiteet.

Erityisesti toimielimet

- a) antavat oikeudellisten yksiköittensä tehtäväksi laatia vuoden kuluessa näiden suuntaviivojen julkaisemisesta yhteisen käytännön oppaan säädöstekstien laatimiseen osallistuvien henkilöiden käyttöön;
- b) järjestävät sisäiset menettelynsä siten, että niiden oikeudelliset yksiköt, mukaan lukien niiden oikeus- ja kieliasiantuntijat, voivat hyvissä ajoin ja kukin oman toimielimensä puolesta tehdä näiden suuntaviivojen toteuttamiseksi tarvittavia säädösten valmistelua koskevia ehdotuksia;
- c) edistävät säädösvalmisteluryhmien perustamista lainsäädäntömenettelyyn osallistuvissa elimissään tai yksiköissään;
- d) huolehtivat virkamiestensä ja muun henkilöstönsä kouluttamisesta oikeudellisten tekstien laadinnassa ja pyrkivät erityisesti saamaan nämä tiedostamaan, mitä vaikutuksia monikielisytydellä on säädösvalmisteluun;
- e) edistävät yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa lisätäkseen tekstien laadinnassa huomioon otettavien erityisnäkökohtien ymmärtämistä;
- f) edistävät tietotekniikan tarjoamien apuvälineiden kehittämistä ja parantamista säädösvalmistelussa;
- g) edistävät valmistelun laadun valvonnasta vastaavien yksiköittensä välistä hyvää yhteistyötä;
- h) velvoittavat oikeudelliset yksikkönsä määrääjain laatimaan oman toimielimensä osalta selvityksen a–g kohdan mukaisesti toteutetuista toimenpiteistä.

Tehty Brysselissä 22 päivänä joulukuuta 1998.

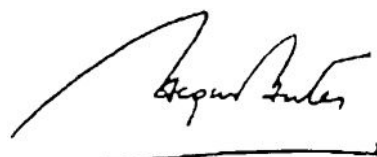
*Euroopan parlamentin
puolesta
Puhemies*



*Euroopan unionin
neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*



*Euroopan yhteisöjen
komission puolesta
Puheenjohtaja*



Euroopan parlamentin julistus

Euroopan parlamentti katsoo, että yhteisön säädöksen on oltava ymmärrettävissä sellaisenaan ("self-explaining") eikä toimielinten ja/tai jäsenvaltioiden pidä hyväksyä tulkitsevia julistuksia.

Tulkitsevien julistusten hyväksymisestä ei määrätä perustamissopimuksissa eikä se ole yhteisön oikeuden luonteen mukaista.

Neuvoston lausumat

Euroopan parlamentin tapaan neuvosto katsoo, että kaikkien yhteisön säädösten pitäisi olla itsessään ymmärrettäviä. Näin ollen olisi mahdollisimman pitkälle vältettävä säädöksiä tulkitsevien lausumien antamista, ja mahdollisten lausumien sisältö olisi tarvittaessa sisällytettävä säädöksen tekstiin.

On kuitenkin huomattava, että tällaiset yhteisön lainsäätäjän antamat tulkitsevat lausumat ovat yhteisön lainsäädännön mukaisia, jos ne eivät ole ristiriidassa kyseisen säädöksen kanssa ja jos yleisölle annetaan oikeus tutustua niihin (kuten määrätään EY:n perustamissopimuksen 151 artiklan 3 kohdassa sellaisena kuin se on Amsterdamin sopimuksella muutettuna).

Neuvosto pitää toivottavana, että yhteisö lainsäädännön valmistelun laatua koskeviin yhteisiin suuntaviivoihin perustuvat hyvän valmistelutyön yleiset periaatteet huomioidaan tarvittaessa valmisteltaessa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osaston nojalla hyväksyttäviä asiakirjoja.

Neuvosto katsoo, että yhteisön päätöksentekomenettelyn avoimuuden parantamiseksi olisi toivottavaa, että komissio varmistaisi, että tulevaisuudessa sen säädösehdotusten perustelut saatettaisiin asianmukaisella tavalla laajalti yleisön saataville (esimerkiksi julkaisemalla ne *Euroopan yhteisöjen virallisen lehden C-sarjassa*, levittämällä niitä sähköisessä muodossa tai muulla tavalla).

Neuvosto katsoo, että yhteisön lainsäädännön saatavuuden parantamiseksi tapauksissa, joissa lainsäädäntöä on muutettu useita kertoja tai olennaisilta osin, olisi lainsäätäjän suorittaman säädösten virallisen kodifioinnin lisäksi toivottavaa, että Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto tehostaisi säädösten epävirallista kodifiointia ja varmistaisi näin tekstien paremman julkisuuden. Muiden toimielinten kanssa olisi myös tarkasteltava sellaisten mahdollisten toimien tarvetta, joiden tarkoituksena on helpottaa uudelleen muotoilutekniikan systemaattisempaa käyttöä, jolloin yhteen ainoaan säädökseen voitaisiin sisällyttää sekä kodifiointi että asiakirjan muutokset.
