

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 7/2006 vp**

Valtioneuvoston selvitys ehdotuksesta neuvoston päätökseksi menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä tehdyn päätöksen 1999/468/EY muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 14 päivänä toukokuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston päätökseksi menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä tehdyn päätöksen 1999/468/EY muuttamisesta (E 49/2004 vp) perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Päivi Kaukoranta, valtioneuvoston kanslia
- tutkija, OTK Juhani Kortteinen
- assistentti Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 11.12.2002 tehnyt ehdotuksen neuvoston päätökseksi menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä tehdyn päätöksen 1999/468/EY muuttamisesta. Tarkoitus on saattaa Euroopan parlamentti neuvoston kanssa tasa-arvoiseen asemaan valvottaessa komission toimia yhteispäätösmenettelyllä annettujen säädösten täytäntöönpanemiseksi. Komissio ehdottaa ns. komitologiapäätökseen lisättäväksi säännökset uudesta sääntelymenettelystä, joita sovelletaan aina, kun täytäntöönpanotoimenpiteen tarkoituksena on perussäädökseen sisältyvien keskeisten säännösten yleinen täytäntöönpano tai perussäädöksen muiden säännösten mukauttaminen. Neuvoa-antavaa menettelyä sovelletaan, kun täytäntöönpanotoi-

met koskevat yksittäispäätöstä tai perussäädösten täytäntöönpanon menettelytapoja.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on periaatteessa valmis tasapainottamaan neuvoston ja Euroopan parlamentin asemaa yhteispäätösmenettelyssä annettujen säädösten täytäntöönpanon valvonnassa. Komitologiapäätöksen muutokset tulisi kuitenkin rajoittaa vain täytäntöönpanojärjestelmän toimivuuden varmistamiseksi välttämättömiin päätöksen kohtiin. Näiden ja 2.12.2005 päivätystä valtioneuvoston jatkokirjelmästä tarkemmin ilmenevien lähtökohtien mukaisesti valtioneuvosto kannattaa muun ohella uudistuksen rajoittamista vain sellaisten yhteispäätösmenettelyssä annettujen säädösten täytäntöönpanotoimiin,

joilla mukautetaan tai täydennetään perussäädöstä. Uudistuksen rajausta ei kuitenkaan saa merkitä täytäntöönpanovallan käsitteen venyttämistä. Komitologiamenettelyn uusia valintakriteereitä ja niiden oikeudellista sitovuutta on arvioi-

tava uudistuksen soveltamisalan rajaamisen näkökulmasta. Valtioneuvosto kannattaa hallintomenettelyn säilyttämistä myös yhteispäätösmenettelyssä annettujen säädösten täytäntöönpanossa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotuksen pääasiallisena tarkoituksena on saattaa Euroopan parlamentti tasa-arvoiseen asemaan neuvoston kanssa komissiolle yhteispäätösmenettelyssä annetuilla säädöksillä siirretyn täytäntöönpanovallan käytön valvontajärjestelmässä. Valvonta toteutetaan joko neuvoo-antavassa menettelyssä tai uudessa, komission ehdottamalla tavalla tarkistetussa sääntelymenettelyssä. Hallintomenettelyä ei ehdotuksen perusteella ole mahdollista käyttää. Valvontamenettelyn valintakriteerit olisivat nykyisestä poiketen oikeudellisesti sitovia. Ehdotus ei puutu muiden kuin yhteispäätösmenettelyssä annettujen säädösten täytäntöönpanon valvontaan.

Ehdotuksessa on valiokunnan mielestä lähtökohtaisesti kysymys sellaisesta Euroopan unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävästä kehittämisestä institutionaalisella tasolla, joka ei yleensä muodostu merkitykselliseksi perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta (PeVL 38/2001 vp, s. 5/I). Unionin toimielinten institutionaalinen tasapaino on toisaalta valtiosäännön kannalta sinänsä merkittävä seikka, koska Suomen voidaan katsoa perustamissopimukset hyväksyessään sitoutuneen toimimaan niissä määritellyn ja niiden perusteella vakiintuneen institutionaalisen järjestelmän puitteissa. Tämä tulee valiokunnan aiemman kannan mukaisesti ottaa huomioon komitologiamenettelyjä kehitettäessä (PeVL 49/1998 vp, s. 2/II).

Instituutioiden tasapainon näkökulmasta on merkityksellistä, että Euroopan parlamentti saa ehdotuksen perusteella mahdollisuuden ottaa kantaa komission toimenpide-ehdotuksen asia- sisältöön. Nykyisin parlamentti voi lausua kantansa vain siitä oikeudellisesta kysymyksestä, ylittääkö toimenpide-ehdotus komissiolle perus-

säädöksessä säädetyt täytäntöönpanovallan. Parlamentin aseman vahvistamisen vastapainoksi komissio ehdottaa, että se voi hyväksyä valvonnan kohteena olevan toimenpide-ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston vastustavista kannanotoista huolimatta.

Komission mahdollisuus sivuuttaa lainsäädäntötoimielinten kannat on valiokunnan mielestä instituutioiden tasapainovaatimuksen näkökulmasta pitkälle menevä toimivaltuus. Komission aseman vahvistaminen suhteessa parlamenttiin ja neuvostoon muodostuu sitä merkityksellisemmäksi, mitä enemmän tai laajemmin komissiolle kulloisellakin perussäädöksellä siirrettävä täytäntöönpanovalta sisältää lainsäädäntövallan käytölle ominaista norminasettamisvaltaa. Komission asemaa vahvistaa sekin, ettei valvontamenettely ole kulloisenkin toimivalta-siirron yhteydessä erikseen harkittavissa, vaan ehdotuksessa tarkoitettujen täytäntöönpanotoimien valvonnassa on aina sovellettava uutta — komission vahvan aseman turvaavaa — sääntelymenettelyä. Ehdotus ei ole instituutioiden välisen tasapainon näkökulmasta ongelmaton. Ehdotusta on näistä syistä valiokunnan mielestä tärkeää tarkistaa esimerkiksi niin, että velvollisuus soveltaa ehdotetun kaltaista menettelyä rajataan komitologiapäätöksessä koskemaan vain selvästi täytäntöönpanovallan alaan kuuluvia komission toimenpiteitä (vrt. EY:n tuomioistui-men tuomio yhdistetyissä asioissa C-154/04 ja C-155/04, tuomion kohta 92).

Sääntelymenettelyn soveltamisalaa on tarpeen rajata myös eduskunnan valvonta- ja ohjausvallan näkökulmasta, vaikka keskeinen tältä kannalta onkin se vaihe, jolloin neuvosto omalta osaltaan hyväksyy komissiolle täytäntöönpanovaltaa siirtävän perussäädöksen. Eduskunnalle

on siksi vastaisuudessaakin annettava riittävät mahdollisuudet valvoa delegointipäätösten tekoa (PeVL 49/1998 vp, s. 2/II). Tällöin on uuteen sääntelymenettelyyn mahdollisesti sisältyvän komission poikkeuksellisen toimivallan takia aiheellista kiinnittää erityistä huomiota perussäädöksen olennaista sisältöä ja täytäntöönpanotoimivallan delegointia koskevien säännösten riittävään täsmällisyyteen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa lausunosta ilmenevin vähäisin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Sinikka Hurskainen /sd
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.