

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2010 vp

Valtioneuvoston selvitys komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan suuri valiokunta on 26 päivänä maaliskuuta 2010 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä (E 14/2010 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valiokunnan työjaostossa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Arno Liukko, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Hanna-Mari Kotivuori, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Kari Valonen, maa- ja metsätalousministeriö.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjalliset asiantuntijalausunnot ulkoasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä sekä ympäristöministeriöltä.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio antoi 9 päivänä maaliskuuta 2010 ehdotuksen komitologia-asetukseksi [KOM (2010) 83 lopullinen], joka koskee jäsenvaltioilta komissiolle siirretyn täytäntöönpanovallan käytön seuranta. Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen SEUT 291 artiklaan. Komissio perustelee ehdotustaan kauttaaltaan tarpeella yksinkertaistaa ja tehostaa komitologiamenettelyä. Komissio esittää, että komissiota avustaisivat ja sen toimia valvoisivat jat-

kossakin jäsenvaltioiden edustajista koostuvat komiteat (komitologiakomiteat). Neuvostolla ei enää olisi lainkaan roolia komitologiamenettelyssä. Tämä tarkoittaisi sitä, että komiteassa käsiteltävä ehdotus ei enää siirtyisi neuvoston käsiteltäväksi niissä tapauksissa, joissa komiteassa ei saavuteta riittävää enemmistöä komission esityksen taakse. Toimenpide jäisi tällöin viime kädessä komission päätettäväksi.

Valtioneuvoston selvitys sisältää tarkemman kuvauksen ehdotuksesta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että komitologiamenettelyn uudistamisen tulee tähdätä menettelyn yksinkertaistamiseen sekä sen tehokkuuden ja avoimuuden vahvistamiseen. Valtioneuvosto voi hyväksyä sen, että nykyinen hallintomenettely ja sääntelymenettely korvataan uudella tarkastelumenettelyllä. Valtioneuvosto painottaa kuitenkin, että ehdotusta on tarkasteltava unionin toimielinten institutionaalisen tasapainon kannalta. Tätä tasapainoa ei valtioneuvoston näkemyk-

sen mukaan ole ollut tarkoitus täytäntöönpanotoimenpiteiden valvonnan osalta muuttaa Lissabonin sopimuksella. Valtioneuvosto katsookin ensisijaisesti, että uudessa tarkastelumenettelyssä tulisi säilyä mahdollisuus neuvostokäsittelyyn. Valtioneuvosto on kuitenkin valmis arvioimaan asiaa uudelleen neuvottelujen kuluessa, mikäli jäsenvaltioiden merkittävä rooli komission täytäntöönpanovallan valvojana voidaan muutoin taata.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotus koskee EU:n toiminnan kannalta keskeistä, joskin huonosti tunnettua päätöksentekomuotoa, komitologiamenettelyä. Menettelyä käytetään nykyisin lähes kaikilla EU-oikeuden aloilla, ja sen asema EU-oikeuden täytäntöönpanossa on merkittävä. Valiokunnan arvion mukaan komitologiamenettelyn merkitys tulee edelleen kasvamaan Lissabonin sopimuksen tultua voimaan. Kehityssuuntana on, että neuvoston ja Euroopan parlamentin säätämässä lainsäädännössä määritellään vain kunkin politiikan alan keskeiset säännöt ja periaatteet. EU-tason toimeenpanon yksityiskohdat ja käytännön hallinnointi siirretään säädöksessä komitologiamenettelyssä päätettäväksi tilanteessa, jossa EU-lainsäädäntö edellyttää yhdenmukaista täytäntöönpanoa.

Valtioneuvoston tapaan valiokunta pitää ehdotuksen keskeisimpänä kysymyksenä sitä, tuleeeko uudessa sääntelyssä säilyttää neuvostokäsittelyn mahdollisuus. Valiokunta toteaa, että komitologiamenettelyssä on edelleen kysymys jäsenvaltioiden ehdollisesti siirtämän toimivallan käytöstä. Valiokunta ei näe pitäviä oikeudellisia perusteita sille, että jäsenvaltioita edustava neuvosto syrjäytettäisiin komitologiamenettelyjen valvonnasta. Valiokunta katsoo, että täytäntöönpanotoimenpiteiden osalta Lissabonin sopimuksella ei muutettu institutionaalista viitekehystä ja toimivaltasuhteita Euroopan parlamen-

tin, neuvoston ja komission välillä komission esittämällä tavalla.

Valiokunta pitää ongelmallisena sitä, että siirretyn täytäntöönpanovallan valvonta jäisi vain jäsenvaltion edustajista muodostuvan komitean varaan. Vaikka neuvostokäsittelyyn on turvauttu suhteellisen harvoin, käsittelyn mahdollisuutta on pidetty hyvänä kannustimena komissiolle varmistaa komitologiamenettelyssä jäsenvaltioiden tasapuolinen kohtelu, kansallisten erityispiirteiden huomioonottaminen, riittävä informointi, käsittelyn ratkaisuhakuisuus ja se, että asian käsittelylle varataan riittävästi aikaa myös kansallisen käsittelyn näkökulmasta.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että jäsenvaltioille on myös uudessa SEUT 291 artiklaan perustuvassa komitologiamenettelyssä taattava merkittävä rooli komission täytäntöönpanovallan valvojana. Erityistä huomiota on kiinnitettävä kansallisesti herkkiin kysymyksiin, joita Suomen osalta ovat olleet muun muassa polkumyynti- ja tasoitustulliasiat, GMO-tuotteiden hyväksymisprosessit ja kansalliset suojalausekkeet sekä rahoitusmarkkinakysymykset. Ehdotuksen käsittelyn yhteydessä olisi myös arvioitava mahdollisuutta jatkossakin soveltaa erityismenettelyjä kauppapolitiikan alalla. Valiokunta voi puoltaa neuvostokäsittelylle vaihtoehtoisia ratkaisumalleja edellyttäen, että valittu malli tosiasiallisesti takaa jäsenvaltioille tehokkaat mahdollisuudet vaikuttaa komitologiamen-

nettelyssä käsiteltyjen ehdotusten sisältöön ja tarkastella niitä tarvittaessa uudelleen.

Ehdotuksen yksityiskohtien osalta valiokunta kiinnittää erityistä huomiota asetusehdotuksen 6 artiklaan, jossa komissiolle voidaan perussäädöksessä antaa toimivalta hyväksyä erittäin kiireellisissä tapauksissa välittömästi sovellettavia toimenpiteitä. Valiokunta suhtautuu periaatteessa myönteisesti siihen, että komissio voisi muun muassa ympäristönsuojeluun taikka ihmisten, eläinten ja kasvien terveyteen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä toteuttaa poikkeuksellisissa tilanteissa toimenpiteitä jo ennen kuin komitologiakomitealla on ollut mahdollisuutta käsitellä niitä. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että samaisen artiklan 5 kohdan mukaan komissio voisi tietyin edellytyksin pitää nämä toimenpiteet voimassa, vaikka komitologiakomitean jälkikäteen antama kanta olisi komission kannan vastainen. Valiokunta toteaa, että tämä 6 artiklan 5 kohta on soveltamisolaltaan varsin laaja ja antaa komissiolle toimivaltaa huomattavasti enemmän kuin vielä voimassa oleva komitologiapäätös 1999/468/EY mahdollistaa. Myös artiklan soveltamisedellytysten käsilläolo jäisi ehdotuksen mukaan komission yksinomaiseen harkintaan. Ehdotuksen 6 artiklaa tulisikin valiokunnan mielestä jatkovalmistelussa tarkistaa siten, että komitean lausunnon merkitys vahvistuisi myös erittäin kiireellisissä toimenpiteissä.

Valiokunta pitää kannatettavana, että tärkeimmät komiteoiden työskentelyyn liittyvät säännökset kootaan komitologia-asetukseen. Tämä lisää menettelyn läpinäkyvyyttä ja avoimuutta EU-tasolla. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös komitologiaan liittyvä kansallinen päätöksenteko on läpinäkyvä; komiteoissa Suomea edustavien tahojen toiminnan on oltava riittävissä koordinaatiossa ja poliittisessa ohjauksessa. Asetuksella vahvistettavat menettelytapasäännöt, mukaan lukien menettelyä koskevat määräajat ja säännökset kirjallisen menettelyn käytöstä, on asetettava siten, että ne takaavat jä-

senvaltioille riittävän ajan kansalliseen valmisteluun ja kansallisten kantojen yhteensovittamiseen. Valiokunta toteaa, että komitologiatyön läpinäkyvyyteen kuuluu lisäksi se, että luettelo komitologiakomiteoista ja Suomen edustajista niissä pidetään julkisesti saatavana, sekä se, että komitologiaedustajien ohjeistusta ja vastuusuhteita koskevia määräyksiä kootaan ja julkistetaan.

Valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena, että kaikkia komitologia-asioita kategorisesti saatettaisiin eduskunnan tietoon. Komitologiamenettelyssä tapahtuvassa päätöksenteossa on pääosin kyse teknisestä norminannosta, joka ei edellytä eduskunnan myötävaikutusta. Valiokunta muistuttaa kuitenkin, että EU:ssa täytäntöönpanon käsite on ymmärretty varsin laajasti ja komitologiamenettelyssä käsitellään myös asioita, jotka Suomessa kuuluvat lainsäädännön alaan tai jotka muutoin — niiden budjettivaikutusten tai poliittisen merkityksen vuoksi — on tarpeen saattaa eduskunnan tietoon perustuslain edellyttämällä tavalla.

Valiokunta katsoo, että eduskunnan valvonta- ja ohjausvallan kannalta keskeisin on vaihe, jolloin toimivaltaa siirretään perussäädöksessä komissiolle. Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnalle annetaan perustuslain edellyttämällä tavalla riittävät mahdollisuudet valvoa tätä toimivallansiirtoa koskevaa päätöksentekoa. Komitologiamenettelyyn ehdotetut muutokset vahvistavat omalta osaltaan tarvetta johdonmukaisesti varmistaa, että Euroopan parlamentin ja neuvoston yhdessä vahvistamassa lainsäädännössä määritellään selkeästi ja tarkkarajaisesti komission täytäntöönpanovaltuuksien sisältö ja laajuus.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan.

SuVL 4/2010 vp — E 14/2010 vp

Helsingissä 21 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Erkki Tuomioja /sd	Kari Rajamäki /sd
vpj.	Antti Kaikkonen /kesk	Juha Rehula /kesk
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Jouko Skinnari /sd
	Timo Juurikkala /vihr	Kimmo Tiilikainen /kesk
	Heli Järvinen /vihr	Antti Vuolanne /sd
	Pietari Jääskeläinen /ps	vjäs. Krista Kiuru /sd
	Timo Kaunisto /kesk	Esko Kiviranta /kesk
	Matti Kauppila /vas	Johannes Koskinen /sd
	Kimmo Kiljunen /sd	Sanna Perkiö /kok
	Miapetra Kumpula-Natri /sd	Kari Uotila /vas.
	Sari Palm /kd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.