

VNEUS Kaila Heidi(VNK)

16.12.2013

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

EU/Toimivallan siirtäminen Euroopan komissiolle/Delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä koskevia linjauksia

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys, joka koskee linjauksia liittyen säädösvallan (delegoidut säädökset) ja täytäntöönpanovallan (komitologia) siirtämiseen Euroopan komissiolle.

EU-asioiden alivaltiosihteeri

Jori Arvonon

Neuvotteleva virkamies

Heidi Kaila

LIITTEET Toimivallan siirtämistä komissiolle koskevat linjaukset

Asiasanat	delegoidut säädökset, Euroopan komissio, Euroopan parlamentti, komitologia, lainsäädäntö, Euroopan neuvosto
Hoitaa	MMM, OM, STM, TEM, UM, VNK, YM
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, OKM, PE, PLM, SM, TK, TPK, VM

Toimivallan siirtäminen Euroopan komissiolle; delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä koskevia linjauksia

Tausta

EU:n lainsäätäjä voi siirtää perussäädöksissä komissiolle säädösvaltaa sekä toimivaltaa toteuttaa täytäntöönpanotoimenpiteitä. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen (1.12.2009) käytettävissä on kaksi menettelyä: säädösvallan siirtoa koskeva menettely eli ns. delegoidut säädökset (SEUT 290 artikla) sekä täytäntöönpanovallan siirtämistä koskeva menettely eli ns. komitologiamenettely (SEUT 291 artikla). Tarkoituksena on tehdä ero lainsäädäntötyyppeistä toimia koskevien valtuutusten ja täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevien valtuutusten välille. Tämä ero vaikuttaa myös siihen, miten komissiolle siirretyn toimivallan käyttämistä valvotaan.

Delegoiduilla säädöksillä muutetaan tai täydennetään perussäädöksen muita kuin keskeisiä osia. Säädösvallan delegoiminen mahdollistaa yksityiskohtaisen ja teknisluontoisen sääntelyn siirtämisen lainsäädäntömenettelyä kevyempään ja nopeampaan menettelyyn. Siirretyn säädösvallan käyttöä valvovat neuvosto ja Euroopan parlamentti.

Komitologiamenettely mahdollistaa täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamisen EU:n tasolla. Pääsäännön mukaan jäsenvaltiot panevat EU:n säädökset täytäntöön, mutta silloin kun yhdenmukainen täytäntöönpano on tarpeen, siirretään täytäntöönpanovaltaa ensisijaisesti komissiolle tai perustelluissa tapauksissa poikkeuksellisesti neuvostolle. Jäsenvaltiot valvovat komissiolle siirretyn täytäntöönpanovallan käyttöä komitologiakomiteoissa. Menettelyä koskevat yleiset säännöt ja periaatteet vahvistetaan asetuksella (ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 182/2011, jäljempänä ”komitologia-asetus”).

EU:n eri politiikka-aloilla on noussut esiin useita toimivallan delegoimiseen liittyviä kysymyksiä. EU:n toimielinten välillä ja myös jäsenvaltioiden kesken on ollut näkemuseroja muun muassa siitä, missä tilanteissa toimivaltaa tulee delegoida ja miten rajanveto säädösvallan ja täytäntöönpanovallan delegoimisen välillä tulee tehdä. Erimielisyyksiä on myös ollut eri menettelyihin liittyvistä yleisistä säännöistä ja periaatteista. Kansallisella tasolla keskustelua on käyty muun muassa eduskunnan informoimisesta sekä asiakirjajulkisuudesta.

Tämän asiakirjan tavoitteena on antaa ohjausta sellaisissa toimivallan delegoimista koskevissa kysymyksissä, joissa yhtenäisempi linjaus on tarpeen. Erityisesti suuri valiokunta on pitänyt tärkeänä, että toimivallan delegoimiseen liittyvä kansallinen päätöksenteko on läpinäkyvää. Se on katsonut, että komitologiakomiteoissa Suomea edustavien tahojen toiminnan on oltava riittävässä koordinaatiossa ja poliittisessa ohjauksessa (ks. SuVL 4/2010 vp). Linjaukset eivät voi kuitenkaan olla luonteeltaan ehdottomia. Suomen kantaa lopullisesti päätettäessä merkitystä on myös poliittisilla ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla. Yksityiskohtaisempaa ohjeistusta annetaan oikeusministeriön 7.11.2011 päivätyssä muistiossa ”säädösvallan siirto (delegoidut säädökset) ja komitologiamenettely”.

Valtioneuvoston kanslia päivittää lisäksi luetteloa ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon vastuulle kuuluvista komitologiakomiteoista ja Suomen edustajista niissä. Suuri valiokunta on katsonut, että komitologiatyön läpinäkyvyyteen kuuluu se, että luettelo komitologiakomiteoista ja Suomen edustajista niissä pidetään julkisesti saatavana, sekä se, että komitologiaedustajien ohjeistusta ja vastuusuhteita koskevia määräyksiä kootaan ja julkistetaan (ks. SuVL 4/2010 vp).

Toimivallan delegoimista koskevat periaatteet

EU:n lainsäätäjällä on laaja harkintavalta arvioida, miltä osin se siirtää toimivaltaa alemmalle tasolle. Lainsäätäjällä ei ole velvollisuutta siirtää komissiolle toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä tai delegoituja säädöksiä, vaan se voi antaa itse lainsäädännön tasolla tarvittavat säännökset. Vastaavasti lainsäätäjä voi harkita, milloin täytäntöönpanotoimenpiteet ovat tarpeen EU:n tasolla. Delegoinnin tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tulee arvioida tapauskohtaisesti.

Lainsäädäntömenettelyä kevyempien menettelyiden käyttäminen ja sääntelyn antaminen alemmalla tasolla on kannatettavaa muun muassa seuraavista syistä. Alemman tasoista sääntelyä käytettäessä EU voi reagoida tavanomaista lainsäädäntömenettelyä nopeammin toimintaympäristön muutoksiin. Sitä voidaan käyttää myös merkitykseltään vähäisemmissä asioissa, joiden osalta lainsäätäjällä ei ole poliittista intressiä.

Siirrettäessä toimivaltaa alemmalle tasolle tulee varmistaa, että sääntelykokonaisuus on ymmärrettävä ja selkeä. Alemmanasteisten säännösten runsas määrä voi tehdä säädöskokonaisuudesta epäselvän ja vaikeasti hallittavan.

Perussäädöksen kansallinen täytäntöönpano voi edellyttää, että komissio on toteuttanut ne toimenpiteet, joiden osalta toimivalta on siirretty komissiolle. Kansallinen täytäntöönpano voi viivästyä, jos komissio ei toteuta ajoissa valtuutuksen kattamia toimenpiteitä. Jos kansallinen täytäntöönpano on mahdollista toteuttaa vasta komissio toteutettua valtuutuksen kattamat toimenpiteet, tulee se ottaa huomioon täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevista määräajoista säädettäessä.

Toimivaltaa ei tule siirtää varmuuden vuoksi tai mahdollisten tulevaisuuden tarpeiden varalle. Jos perussäädöksen antamisen hetkellä ei ole tiedossa, mihin delegointia tarvitaan ja miten sitä käytettäisiin, tulee delegointiin suhtautua varauksellisesti.

Toimivaltaa siirrettäessä tulee noudattaa EU:n perussopimuksen mukaisia menettelyjä. Lainsäätäjä ei voi kehittää uusia menettelyjä asioissa, joiden osalta perussopimuksessa on määräys noudatettavasta menettelystä.

Toimivaltaa siirrettäessä tulee noudattaa EU:n perussopimuksen mukaisia ehtoja. Toimivallan siirtoa ei voida tehdä, elleivät sitä koskevat kriteerit täyty.

Toimivallan siirrot eivät voi koskea säännöksen keskeisiä osia. Kutakin alaa koskevien olennaisten sääntöjen antaminen kuuluu EU:n lainsäätäjän toimivaltaan. Vain lainsäätäjä voi päättää säännöksistä, joiden tarkoituksena on ilmentää EU-politiikan perussuuntaviivoja ja muita poliittisia valintoja.

Se, mitkä alaa koskevat säännöksen osat on luokiteltava keskeisiksi, ei kuulu pelkästään EU:n lainsäätäjän harkintavaltaan. Sen on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen valvonnan kohteena. Tällöin on tarpeen ottaa huomioon kyseessä olevan alan ominaisuudet ja erityispiirteet.

Perussäädöksen aineellisen, maantieteellisen tai ajallisen soveltamisalan muuttaminen on pääsääntöisesti sen keskeinen osa. Soveltamisalaan vaikuttavaa toimivaltaa voidaan kuitenkin siirtää komissiolle, jos komission toimivalta on rajattu selkeästi ja kyse on perussäädöksessä määritellyn soveltamisalan täsmentämisestä tai mukauttamisesta.

Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää perussäädöksessä. Koska seuraamukset vaikuttavat yksilön oikeusasemaan, lähtökohtana on, että niihin liittyvät keskeiset säännökset tulee antaa perussäädöksessä.

Rajanveto delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten välillä

EU:n lainsäätäjän tulee tehdessään valintaa delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten välillä noudattaa SEUT 290 ja 291 artiklassa vahvistettuja periaatteita.

Valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin. Jos kyse on perussäädöksen oikeudellisia puitteita laajentavasta tai eteenpäin kehittävästä uudesta sääntelystä, tulee sitä koskeva valtuutus antaa komissiolle säädösvallan siirtona. Jos toimivallan siirrossa on sen sijaan kyse perussäädöksen yhtenäisen soveltamisen varmistavasta sääntelystä, on siirrettävä täytäntöönpanovaltaa.

Komissiolle voidaan antaa säädösvallan siirtona valtuutus vain yleisesti sovellettavan ja oikeudellisesti sitovan säädöksen antamiseen. Mikäli yksittäisille tahoille osoitettujen päätösten tekemistä tai ohjeellisten asiakirjojen hyväksymistä pidetään tarpeellisena, on komissiolle sen sijaan siirrettävä täytäntöönpanovaltaa.

Ratkaisevaa merkitystä rajanvedossa ei tule antaa sille, onko vastaavanlaisissa tilanteissa ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa mahdollisesti käytetty ns. komitologiapäätöksen (neuvoston päätös 1999/468/EY muutettuna päätöksellä 2006/512/EY) 5a artiklan mukaista valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä (ns. PRAC-menettely).

EU:n lainsäätäjällä on mahdollisuus harkita, kuinka laajat toimivaltuudet komissiolle siirretään. Komission perussäädöksessä ehdottamia toimivaltuuksia voidaan rajata siten, että sillä on vaikutusta myös käytettävään menettelyyn. Komission ehdottamia valtuuksia voidaan esimerkiksi kaventaa siten, että valtuutuksesta poistetaan sellaisia elementtejä, jotka edellyttäisivät säädösvallan siirtoa, ja siirretään komissiolle vain täytäntöönpanovaltaa. Valtuutussäännöksen rajaaminen ja esittämistapa voivat selkeyttää menettelyn valintaa.

Yksittäinen soveltamispäätös on täytäntöönpanoa ja sitä koskeva toimivalta tulee siirtää täytäntöönpanomenettelyjä noudattaen. Jos lainsäätäjä on poikkeuksellisesti käyttänyt liitettä yksittäisen soveltamispäätöksen antamiseen ja haluaa valtuuttaa komission muokkaamaan sitä, tulee liitteen muuttamiseen käyttää säädösvallan siirtoa, koska kyse on perussäädöksen muuttamisesta. Lähtökohtaisesti liitettä ei tulisi käyttää tällaisten päätösten antamiseen. Kukin asia tulee kuitenkin ratkaista tapauskohtaisesti.

Tietty valtuutus saattaa sisältää elementtejä, joista osa voisi kuulua säädösvallan siirron ja osa täytäntöönpanovalan siirron piiriin. Lainsäätäjän harkintavalta ei ole näissä tilanteissa vapaata. Oikean menettelyn valitsemiseksi on arvioitava komissiolle siirretyn toimivallan luonnetta, tavoitteita ja sisältöä kokonaisuutena.

Rajanvedon delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten välillä tulee olla looginen, johdonmukainen ja ennustettava. Samanlaisissa tilanteissa tulisi päätyä samanlaisiin ratkaisuihin. Samalla on tärkeää, ettei täytäntöönpanovalan alaa kavenneta tarpeettomasti.

Säädösvallan delegoiminen

Suomi on hyväksynyt Lissabonin sopimuksen myötä SEUT 290 artiklan mukaiset säädösvallan delegoimista koskevat periaatteet, joten ei ole periaatteellista syytä vastustaa valtuutusten käyttämistä. Delegoimisen tarkoituksenmukaisuutta tulee kuitenkin arvioida tapauskohtaisesti ottaen huomioon lainsäädäntömenettelyn joustavuuden ja tehokkuuden asettamat vaatimukset.

Delegoidun säädöksen tulee olla oikeudellisesti sitova ja yleisesti sovellettava. Sitä ei pidä käyttää ei-sitoviin instrumentteihin tai yksittäisiin päätöksiin.

Perussäädöksessä on määriteltävä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto.

Delegoinnin kestosta päätetään tapauskohtaisesti. Ei ole periaatteellisia syitä vastustaa määräämättömäksi ajaksi tehtäviä delegointeja.

Delegoidun säädöksen voimaantulolle voidaan asettaa vain SEUT 290 artiklassa mainittuja ehtoja.

On tärkeää, että komissio kuulee delegoidun säädöksen valmisteluvaiheessa jäsenvaltioiden asiantuntijoita asianmukaisesti, hyvissä ajoin ennen delegoidun säädöksen antamista. Tämä kuulemisvelvoite on syytä kirjata perussäädösten johdanto-osaan.

Kiireellistä menettelyä tulee käyttää vain poikkeuksellisesti (erityisesti turvallisuuteen liittyvät asiat, terveyden ja turvallisuuden suojeleminen, ulkosuhteet ja humanitaariset kriisit). Siitä, missä tilanteissa menettely on mahdollinen, on säädettävä riittävän täsmällisesti.

Täytäntöönpanovalan delegoiminen

Täytäntöönpanosäädöksillä voidaan hyväksyä sekä oikeudellisesti sitovia ja yleisesti sovellettavia toimenpiteitä että ei-sitovia toimenpiteitä ja yksittäisiä päätöksiä.

Toimivallan siirto on määriteltävä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti perussäädöksessä.

Täytäntöönpanovaltaa siirrettäessä tulee jäsenvaltioiden valvonnasta säätää komitologia-asetuksessa säädettyjen menettelyiden mukaisesti. Erityisiin kuulemisvelvoitteisiin, joilla annettaisiin Euroopan parlamentille asema täytäntöönpanomenettelyssä, suhtaudutaan kielteisesti.

Komissio hyväksyi työjärjestyksen uuden mallin komiteamenettelyyn osallistuvia komiteoita varten 8.7.2011 (EUVL C 206, 12.7.2011, s. 11). Mallia tulee pyrkiä käyttämään aina kun mahdollista.

Yhteistyö eduskunnan kanssa

Suuri valiokunta on pitänyt tärkeänä, että eduskunnalle annetaan perustuslain edellyttämällä tavalla riittävät mahdollisuudet valvoa toimivallan siirtämistä koskevaa päätöksentekoa EU:ssa (ks. SuVL 4/2010 vp). Tämän vuoksi U-kirjelmässä on kiinnitettävä erityistä huomiota perussäädökseen sisältyviin valtuutuksiin, kun sitä koskeva ehdotus saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskuntaa on myös informoitava, jos perussäädöstä koskevissa neuvotteluissa tehdään merkittäviä muutoksia valtuutusta koskeviin artiklaehdotuksiin.

Eduskuntaa tulee informoida samojen sääntöjen mukaisesti kuin muissakin EU-asioissa, jos delegoitu säädös tai täytäntöönpanotoiminta koskeva ehdotus poikkeuksellisesti kuuluu eduskunnan toimivallan alaan tai on muuten tarpeen saattaa eduskunnan tietoon. Jos tällaisen asian käsittely EU:ssa tapahtuu niin nopeasti, ettei U-kirjelmää voida toimittaa eduskunnan vaikutusvallan kannalta oikeaan aikaan, eduskunta on hyväksynyt E-kirjeen käyttämisen. Tällaisissa tilanteissa on oltava yhteydessä eduskunnan valiokuntaneuvoksiin.

Tarkempia ohjeita yhteistyöstä eduskunnan kanssa annetaan oikeusministeriön julkaisussa OMSO 57/2011 ”Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa”.

Asiakirjajulkisuus

Delegoitua säädöstä ja täytäntöönpanosäädöstä valmisteltaessa syntyvät asiakirjat ovat komission asiakirjoja. Niihin sovelletaan samoja yleisöjulkisuutta koskevia periaatteita kuin muihinkin komission asiakirjoihin.

Silloin, kun ministeriö arvioi hallussaan olevan komitologiakomitean asiakirjan tai delegoitua säädöstä koskevan luonnoksen luovutettavuutta, noudatetaan Suomen kansallista julkisuuslakia (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999). Arvio asiakirjan julkisuudesta tehdään asiakirja- ja asiakohtaisesti ja asiakirjan sisällön perusteella. Yleisön tietojensaantioikeutta voidaan rajoittaa laissa määriteltyjen, välttämättömäksi katsottujen etujen turvaamiseksi. Kansainväliseen toimintaan liittyvät asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä. Vahinkoedellytystä arvioitaessa merkitystä on muun muassa sillä, onko asiakirja EU:ssa julkinen vai ei. EU:ssa toimielinten asiakirjojen julkisuutta koskee ns. avoimuusasetus (1049/2001), jonka mukaan erityisesti sellaisten asiakirjojen tulisi olla yleisön saatavilla, jotka on

laadittu tai vastaanotettu sellaisten säädösten antamiseen liittyvien menettelyjen yhteydessä, jotka joko sitovat jäsenvaltioita tai ovat niissä sitovia (12 artiklan 2 kohta).

Julkisuuslain salassapitovelvollisuutta koskevat säännökset velvoittavat virkamiesten lisäksi myös niitä, joille viranomainen on ilmoittanut salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka ovat yleisöltä salassa pidettäviä (julkisuuslain 23 § 2 mom.). Siten tietoja esim. EU-lainsäädäntöhankkeisiin liittyvistä salassa pidettävistä seikoista voidaan antaa niille etutahojen edustajille, jotka ovat mukana asian valmistelussa.

Tarkempia ohjeita EU-asiakirjojen julkisuudesta ja käsittelystä annetaan oikeusministeriön 20.9.2010 päivätyssä muistiossa, joka on Senaattorissa.