

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 49/1998 vp**

Valtioneuvoston selvitys komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 18 päivänä syyskuuta 1998 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä (E 71/1998 vp) perustuslakivaliokunnalle lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lähetystöneuvos Helena Tuuri, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Pekka Aalto, oikeusministeriö
- professori Kari Joutsamo
- professori Olli Mäenpää..

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Neuvoston asettamat ehdot komission täytäntöönpanovallan käytölle on kirjattu ns. komitologiapäätökseen (87/373/ETY), joka koskee täytäntöönpanovallan käytön seurantaan jäsenvaltioiden edustajista kokoonpannuissa komiteoissa. Amsterdamin sopimuksella oli alun perin tarkoitus yksinkertaistaa komitologiamenettelyä, mutta tähän ei kuitenkaan päästy. Päätöksen uudistamista kuitenkin edellytetään hallitustenvälisen konferenssin Amsterdamin sopimukseen liittämissä julistuksissa n:o 31.

Komission uusi ehdotus pyrkii yksinkertaistamaan ja selkeyttämään nykyisiä komitologiamenttelyjä ja kiinnittämään huomiota Euroopan parlamentin asemaan. Ehdotuksen mukaan komitologiapäätöksessä nykytilanteesta poiketen

määritellään, millaiseen komiteaan mitkäkin asiat menevät. Komitologiakomiteoiden perustyyppinä säilyvät hallinto-, sääntely- ja neuvooantavat komiteat, mutta menettelyä yksinkertaistetaan poistamalla hallinto- ja sääntelykomiteoiden nykyiset alavaihtoehdot ja mukauttamalla menettelyä muutoinkin. Ehdotuksen mukaan Euroopan parlamentti pyritään pitämään vastaisuudessa paremmin ajan tasalla. Parlamentti saa komission tekemät päätösluonnokset, jos ne koskevat yhteispäätösmenttelyssä hyväksytyjä säädöksiä.

Valtioneuvoston kanta

Selvityksen mukaan Suomen kantoja ehdotukseen ei ole lopullisesti päätetty. Suomen peruslähtökohtana on ollut se, että komitologiament-

telyn uudistamisessa tulee tähdätä menettelyn keventämiseen.

Ulkoasiainministeriö on sittemmin kirjeessään 23.11.1998 selostanut ehdotusta Suomen kannanotoiksi. Tämä ehdotus on hyväksytty EU-ministerivaliokunnassa. Suomen yleiskantaa koskevan ehdotuksen mukaan komitologiamenettelyn uudistamisen tulee tähdätä muun muassa menettelyn yksinkertaistamiseen ja komission aseman vahvistamiseen institutionaalista

tasapainoa kuitenkin merkittävästi muuttamatta. Komitologiakomiteoille tulee laatia aina työjärjestykset. Tulee tehostaa Euroopan parlamentin mahdollisuuksia seurata sitä, ettei komitologiamenettelyssä loukata sen toimivaltaa. Tiedonkulkua tulee kehittää. Nämä muutokset eivät saa vaarantaa päätöksenteon tehokkuutta.

Tämä ministeriön ehdotus koskee myös yksityiskohtaisempia kantoja 2—8 artiklaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotus on sisällöltään tekninen ja muodollinen, mutta se koskee Euroopan unionin toiminnan kannalta keskeistä ja periaatteellisesti tärkeää, joskin huonosti tunnettua päätöksentekomuotoa. Komitealaitos (komitologia) muodostaa laajan, mutkikkaan, epäyhtenäisen ja ei-julkisen elementin EY-sääntelyn valmistelussa ja toteuttamisessa.

Asian taustalla ovat neuvoston ja komission väliset toimivaltasuhteet. EY:n perustamissopimuksen 155 artiklan 4 luetelmakohdan nojalla neuvosto yleensä siirtää komissiolle toimivallan toteuttaa neuvoston päättämät normit. Neuvosto on kuitenkin vakiintuneesti sitonut tällaisen komissiolle siirretyn päätösvallan käyttämisen kansallisia hallintoja edustavan komitean päätökseen. Komiteat valvovat komission täytäntöönpanovaltaa. Jos komitea nimittäin hylkää komission esityksen, asian käsittely palautuu tietyin edellytyksin neuvostolle. Näin tapahtuu sinänsä harvoin, mutta komiteakäsittely tuo päätöksentekoon jäsenvaltioiden hallitusten ja kansallisten keskushallintojen näkemykset ja ennakkoivan vaikutuksen.

Komitologiapäätöksen uudistamisella voi olla valtiosääntöisiä heijastusvaikutuksia. EU:n sisäiset vaikutukset koskevat erityisesti eri toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa. Tämän lisäksi päätös voi vaikuttaa eduskunnan asemaan suhteessa siihen täytäntöönpanonormien valmisteluun, joka tapahtuu komitologiakomiteoissa.

EU:n toimielinten institutionaalinen tasapaino on valtiosäännön kannalta merkittävä, koska Suomen voidaan katsoa perustamissopimukset hyväksyessään sitoutuneen toimimaan niissä määritellyn ja niiden perusteella vakiintuneen institutionaalisen järjestelmän puitteissa. Maastrichtin ja Amsterdamin sopimusten perusteella Euroopan parlamentilla on yhteispäätös-menettelyn myötä aiempaa enemmän päätösvaltaa. Tämä tulee ottaa huomioon myös komitologiamenettelyssä ennen muuta silloin, kun se kohdistuu sellaisten säädösten täytäntöönpanoon, joissa päätösvalta kuuluu yhteisesti neuvostolle ja parlamentille.

Hallitusmuodon 33 a §:n 1 momentin ja valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n tarkoituksena on varmistaa eduskunnan asema myös Euroopan unionin asioiden käsittelyssä.

Valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n 1 momentti sisältää kolme kriteeriä näiden asioiden eduskuntakäsittelylle. Valiokunta pitää ilmeisenä, että kaksi jälkimmäistä kriteeriä jäävät yleensä täyttymättä komitologiamenettelyssä käsiteltävissä asioissa. Eduskunnan valvonta- ja ohjauksen kannalta keskeiseksi jää näin ollen se vaihe, jossa neuvosto päättää siirtää komissiolle toimivallan antamansa säädöksen täytäntöönpanoon. Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnalle annetaan riittävät mahdollisuudet valvoa valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n 1 momentin mukaisesti tätä delegointia koskevaa päätöksentekoa.

Valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n 2 momentti ulottaa 1 momentin mukaisen menettelyn myös sellaiseen 1 momentissa tarkoitettuun asiaan, josta Euroopan unionissa päättää komissio tai muu toimielin neuvoston sille siirtämän toimivallan nojalla. Momentin säätämishistorian perusteella (HE 318/1994 vp ja PeVM 10/1994 vp) on selvää, että komitologiamenettely ei tälläkään perusteella kuulu eduskunnan toimivaltaan. Valiokunta ei pidä myöskään tarkoituksenmukaisena, että ikään kuin 2 momentin alaisuudessa komitologiakomiteoiden asioita kategorisesti saatettaisiin epävirallisena informaationa eduskunnalle. Toisaalta on ilmeistä syytä selvittää mahdollisuudet kehittää toimintoja siten, että asianomaiset erikoisvaliokunnat saavat ministeriöiltä suoraan tietoonsa komitologiamenettelyyn kuuluvat laajakantoiset toimenpiteet ja budjettivaikutuksiltaan merkittävien ohjelmien toteutukset (ehdotuksen 2 artikla).

Valiokunta on asiaa käsitellessään pannut merkille, että komitologiakomiteoiden käsiteltävinä olevia täytäntöönpanoasioita ei ole toistaiseksi kertaakaan tuotu EU-asioiden komitean tai EU-ministerivaliokunnan käsittelyyn. Asia vaikuttaa omituiselta, kun otetaan huomioon joidenkin komiteoiden päätettävien asioiden suuri käytännön merkitys. Valiokunnan mielestä ministeriöiden poliittisen johdon tulee arvioida ko-

mitologiakomiteoihin liittyvän kansallisen menettelyn asianmukaisuutta.

Komitologiamenettelyn yksinkertaistaminen merkitsee unionin päätöksentekomenettelyn tarpeellista rationalisointia. Suomen kannanmuodostuksessa tulee kiinnittää huomiota komitologiakomiteoiden julkisuuskysymyksiin. Komitologiamenettelyn puuttuva avoimuus voi välillisesti kaventaa Suomen kansallisen hallinnon julkisuutta, koska komiteat koostuvat pääosin kansallisista hallintovirkamiehistä ja komiteoissa tehdään sekä hallinnollisia että lainsäädännön valmistelua koskevia ratkaisuja. Avoimuuden puute saattaa heikentää myös komiteatyöskentelyn vastuullisuutta. Komission ehdotuksen puutteena on, että vain sen perusteluissa kiinnitetään huomiota menettelyn heikkoon läpinäkyvyyteen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunnalla ei ole muuta huomauttamista ehdotetuista Suomen kannoista kuin että komitologiamenettelyn julkisuuden lisääminen tulee sisällyttää kannanmuodostukseen.

Helsingissä 16 päivänä helmikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
 jäs. Esko Helle /vas
 Gunnar Jansson /r
 Juha Korkea-aho /kesk
 Valto Koski /sd
 Heikki Koskinen /kok
 Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /kok
 Jukka Mikkola /sd
 Riitta Prusti /sd
 Veijo Puhjo /va-r
 Maija-Liisa Veteläinen /kesk
 vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.