

Valtioneuvoston EU-sihteeristö

E-KIRJELMÄ

VNEUS2002-00404

VNEUS Helander Petri

15.11.2002

Eduskunta

Suuri valiokunta

**Konventin työryhmien I toissijaisuus ja IV kansalliset parlamentit EU-ministerivaliokunnassa
15.11.2002 hyväksytyt raportit****U/E-tunnus:****EUTORI-numero:**

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti EU-ministerivaliokunnassa
15.11.2002 hyväksytty selvitys konventin työryhmien I (toissijaisuusperiaate) ja IV
(kansalliset parlamentit) loppuraporteista.

EU-asioiden valtiosihteeri

Alec Aalto

LIITTEET 2 liitettä

Valtioneuvoston EU-sihteeristö
15.11.2002

KONVENTIN TOISSIJAISUUSPERIAATETTA KÄSITELLEEN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

Työryhmän loppuraportin pääasiallinen sisältö

Konventin toissijaisuusperiaatetta käsitellyt työryhmä katsoo loppuraportissaan, että toissijaisuusperiaatteen soveltamisessa ja valvonnassa on vielä parannettavaa huolimatta siitä, että unionin lainsäädäntöprosessiin osallistuvat toimielimet tarkastelevat jo nykyisin periaatteen toteutumista ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien valvoo jälkikäteen oikeudellisesti periaatteen soveltamista. Työryhmä toteaa, että kyseiset parannukset eivät kuitenkaan saisi johtaa toimielinten päätöksenteon mutkistumiseen, pitkittymiseen tai lukkiutumiseen. Parannusten tavoitteena on periaatteen soveltamisen ja valvonnan tehokkuus huolimatta kunkin jäsenvaltion omasta institutionaalisesta rakenteesta kuitenkin niin, että instituutioita koskevat kansalliset keskustelut eivät häiriintyisi.

Työryhmä katsoo, että koska toissijaisuusperiaate on luonteeltaan pääasiassa poliittinen periaate, jonka täytäntöönpanossa toimielimillä on paljon harkintavaltaa, periaatteen noudattamisen valvonnan olisi oltava luonteeltaan pääasiallisesti poliittista ja se olisi toteutettava ennen kulloisenkin säädöksen voimaantuloa. Periaatteen poliittisen ennakkovalvonnan tulisi työryhmän mukaan kuulua ensisijaisesti kansallisille parlamenteille. Työryhmässä päästiin yhteisymmärrykseen myös siitä, että periaatteen toteutumisen jälkivalvonnan tulisi edelleen olla oikeudellista ja kuulua siten yhteisöjen tuomioistuimen tehtäviin.

Työryhmä katsoo, että toissijaisuusperiaatteen soveltamista ja sen valvontaa tulisi parantaa kolmessa vaiheessa: lainsäädäntöprosessiin säädösehdotusten valmistelu- ja tarkasteluvaiheessa osallistuvat toimielimet (Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio) ottavat periaatteen entistä paremmin huomioon ja soveltavat sitä entistä tehokkaammin, otetaan käyttöön kansallisten parlamenttien reagoimiseen perustuva ennakkovaroitusjärjestelmä, sekä laajennetaan mahdollisuuksia saattaa yhteisöjen tuomioistuimeen käsiteltäviksi asioita toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämiseen vedoten.

Työryhmän konkreettiset ehdotukset konventille

Työryhmän ehdotukset toissijaisuusperiaatteen soveltamisen ja valvonnan parantamiseksi ovat seuraavat:

Komissio veloitetaan liittämään ehdotuksiinsa selvitys toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta, jotta lainsäätäjä (neuvosto ja Euroopan parlamentti) voi tapauskohtaisesti arvioida periaatetta paremmin.

Otetaan käyttöön *ennakkovaroitusjärjestelmä*, jonka avulla kansalliset parlamentit voivat lainsäädäntöprosessin alussa esittää näkemyksensä siitä, onko komission säädösehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen vai ei.

Ennakkovaroitusjärjestelmän käynnistäneille kansallisille parlamenteille annetaan oikeus *saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi* säädöksen antamisen jälkeen toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämisen perusteella.

Alueiden komitea voi saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi silloin, kun teksti liittyy aloihin, joissa sitä kuullaan sen toimivallan tavanomaisissa puitteissa.

Kansallisia parlamenteja kehoitetaan tehostamaan *hallitustensa valvontaa* toissijaisuusperiaatteen noudattamisen osalta.

Ennakkovaroitusjärjestelmän toiminta

Työryhmän esittämä ennakkovaroitusjärjestelmä toimisi siten, että komissio toimittaisi säädösehdotuksensa suoraan kullekin kansalliselle parlamentille samaan aikaan kuin se toimittaa ne yhteisön lainsäätäjälle. Tämän jälkeen kukin kansallinen parlamentti voi kuuden viikon kuluessa toimittaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon siitä, miten toissijaisuusperiaatetta on ehdotuksessa noudatettu. Lausunnon olisi saatava enemmistön kannatus kansallisen parlamentin täysistunnossa. Lausunnon sisältö olisi rajattu yksinomaan kysymykseen toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta. Kyseiset perustellut lausunnot otettaisiin lainsäädäntöprosessissa huomioon niiden määrän ja sisällön mukaan. Jos perusteltuja lausuntoja annetaan vain vähäinen määrä (alle kolmasosa kansallisista parlamenteista) lainsäätäjän on esitettävä lisäperustelut toissijaisuusperiaatteen ottamisesta huomioon säädöksessä. Jos vähintään kolmasosa kansallisista parlamenteista antaa lausunnon komissio joutuu tarkastelemaan ehdotustaan uudelleen, jonka jälkeen se voi joko pitää ehdotuksensa voimassa tai muuttaa taikka peruuttaa sen. Vastaava mahdollisuus perustellun lausunnon tekemiseen ulotettaisiin myös sovittelumenettelyyn.

Työryhmä korostaa, että sen esittämä järjestelmä edistäisi toissijaisuusperiaatteen toteutumista johtamatta kuitenkaan raskaampaan tai mutkikkaampaan lainsäädäntöprosessiin. Se antaisi ensimmäisen kerran Euroopan unionin järjestelmässä kansallisille parlamenteille mahdollisuuden suoraan vaikuttamiseen. Samalla se mahdollistaisi kansallisen tason yleisen mielipiteen osallistumisen varhaisessa vaiheessa Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välityksellä unionin säädösehdotuksista käytävään keskusteluun.

Työryhmän hylkäämät toissijaisuusperiaatteen valvontaan liittyvät ehdotukset

Työryhmä käsitteli eräitä muitakin toissijaisuusperiaatteen valvontaan liittyviä ehdotuksia. Se päätyi kuitenkin seuraaviin johtopäätöksiin:

Toissijaisuusperiaatteen valvontaa varten *ei* tule perustaa erityistä *ad hoc –elintä*.

Lainsäädäntövaltaa omaaville alueille ei anneta oikeutta saattaa toissijaisuusperiaatteen rikkomista koskevaa asiaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Oikeudellisen ennakkovalvonnan järjestelmää ei ole syytä ottaa käyttöön toissijaisuusperiaatteen valvonnan yhteydessä.

Suomen kanta työryhmän keskeisiin ehdotuksiin

Suomi on suhtautunut myönteisesti toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan vahvistamiseen (VNS 3/2001 vp ja E 66/2002 vp). Suomi on katsonut, että periaatteen tarkoituksenmukaisuusharkintaa korostavan luonteen vuoksi sen valvonnan tulisi olla ensisijaisesti ennakkollista poliittista valvontaa. Oikeudellisen valvonnan uusille muodoille ei ole nähty tarvetta. Suomi on myös katsonut, että toissijaisuusperiaatteen valvonnan tulisi kytkeä kansalliset parlamentit tiiviisti osaksi unionin päätöksentekoa. Valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi valvonnan tulisi ajoittua säädösvalmistelun alkuvaiheeseen. Valvonnan vahvistaminen ei kuitenkaan saisi muodostua unionin tehokkaan päätöksenteon esteeksi, jonka vuoksi Suomi on pitänyt ensisijaisena erilaisia kansallisten parlamenttien kuulemis- ja lausuntomenettelyyn perustuvia valvonnan muotoja.

Työryhmän ehdottama kansallisten parlamenttien toimiin perustuva ennakkovaroitusjärjestelmä vastaa varsin hyvin Suomen kantaa toissijaisuusperiaatteen valvonnan järjestämisestä. Kansalliset parlamentit kytketään periaatteen ennakkolliseen poliittiseen valvontaan haittaamatta kuitenkaan unionin tehokasta lainsäädäntötoimintaa. Myös komission vahvennettua velvoitetta selvittää toissijaisuusperiaatteen noudattamista ehdotustensa yhteydessä voidaan pitää myönteisenä suosituksena. Etukäteinen poliittinen valvonta lisää myös käytännössä painetta noudattaa toissijaisuusperiaatetta sekä säädösvalmistelussa että lainsäädäntötoiminnassa.

Sen sijaan työryhmän ehdottama kanneoikeuden laajennus ei vastaa Suomen kantaa. Kansallisille parlamenteille ja alueiden komitealle annettava kanneoikeus toissijaisuusperiaatteen väitetyissä rikkomistapauksissa olisi monestakin syystä varsin epäonnistunut ratkaisu. Ensinnäkin tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältävän luonteensa vuoksi periaatteen rikkomista ei yleensä voida todeta oikeudellisin perustein. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien on ollut tämän vuoksi haluton ottamaan kantaa periaatteen rikkomiseen. Lisäksi tuomioistuimen presidentti on nimenomaisesti todennut, ettei yhteisöjen tuomioistuin yleensä ole oikea toimielin ottamaan kantaa periaatteen toteutumiseen, minkä hän katsoo olevan tuomioistuimelle sopimaton poliittista harkintaa vaativa tehtävä. Toiseksi varsinkin kansallisille parlamenteille myönnettävä kanneoikeus saattaisi olla ongelmallinen valtioelinten – varsinkin kansallisen hallituksen ja parlamentin - välisen suhteiden kannalta.

Suomi katsoo, että työryhmän ehdottama kansallisten parlamenttien reagointiin perustuva ennakkovaroitusjärjestelmä on hyvä keino vahvistaa toissijaisuusperiaatteen noudattamista unionissa. Ennakkovaroitusjärjestelmän muotoja edelleen kehitettäessä tulee kuitenkin huolehtia siitä, että unionin lainsäädäntöprosessista ei tehdä nykyistä raskaampaa ja että järjestelmän vaikutukset jäsenvaltioiden sisäisiin valtioelinten välisiin suhteisiin minimoidaan.

Suomi suhtautuu kielteisesti työryhmän ehdottamaan kanneoikeuden laajentamiseen siten, että kansalliset parlamentit ja alueiden komitea voisivat saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi säädöksen antamisen jälkeen toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämisen perusteella.

Valtioneuvoston EU-sihteeristö
15.11.2002

KONVENTIN KANSALLISTEN PARLAMENTTIEN ASEMAA KÄSITELLEEN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

Työryhmän loppuraportin lähtökohdat

Konventin kansallisten parlamenttien asemaa käsitellyt työryhmä toteaa loppuraportissaan, että on tärkeää ottaa kansalliset parlamentit paremmin mukaan Euroopan unionin toimintaan. Jäsenet olivat yhtä mieltä siitä, että kansallisilla parlamenteilla on erityinen tehtävä EU:ssa ja että niiden osallistumisen lisääminen edistäisi unionin demokraattisen legitiimiyden vahvistamista ja toisi unionin lähemmäksi kansalaisia. Samalla työryhmä korosti sitä, ettei kansallisten parlamenttien aseman parantamisella ole tarkoitus luoda kilpailua kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välille, vaan molemmilla on erityinen tehtävänsä ja ne jakavat yhteisen tavoitteen eli unionin demokraattisen legitiimiyden vahvistamisen.

Työryhmä katsoo loppuraportissaan, että kansallisten parlamenttien asemaa voidaan unionissa parantaa usein eri tavoin. Näitä keinoja ovat kansallisten parlamenttien roolin vahvistaminen omien hallitustensa valvonnassa (kansalliset valvontajärjestelmät), kansallisten parlamenttien aseman vahvistaminen toissijaisuusperiaatteen valvonnassa, sekä sellaisten monenvälisten verkostojen tai mekanismien vahvistaminen, joihin kansalliset parlamentit osallistuvat Euroopan tasolla. Työryhmä katsoo, että valtiosisäisten menettelyjen osalta tulevan perustuslain luonteisen sopimuksen tulisi sisältää kansallisten parlamenttien aseman selkeän tunnustamisen Amsterdamin sopimukseen liitetyn kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa käsittelevän pöytäkirjan mukaisesti. Tällä ei kuitenkaan saa olla vaikutuksia kansallisiin perustuslaillisiin järjestelyihin. Myös parhaisiin käytäntöihin perustuvia järjestelmiä voitaisiin kehittää. Toissijaisuusperiaatteen valvonnan osalta työryhmän useimmat jäsenet pitivät toissijaisuusperiaatetta käsitelleen työryhmän suosituksia yleisesti ottaen hyvinä. Verkottumista ja kansallisten parlamenttien välisiä säännöllisiä yhteyksiä pidettiin työryhmässä yleisesti tärkeinä ja hyödyllisinä, kuten myös kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välisiä yhteyksiä. Uusien toimielimien perustamiseen työryhmä suhtautui kuitenkin varauksellisesti, vaikka osa sen jäsenistä kannattikin erityisen kansojen kongressin perustamista.

Työryhmän tärkeimmät konkreettiset ehdotukset konventille

Kansallisten parlamenttien asemaan hallitusten toimien valvonnassa liittyvät ehdotukset:

- Kansallisten parlamenttien tehtävä tunnustetaan uudessa perustuslain luonteisessa sopimuksessa.
- Neuvoston toiminnan olisi oltava julkista aina silloin kun se harjoittaa lainsäädäntötehtäväänsä.
- Kansallisilla parlamenteilla on oltava mahdollisuus antaa lausuntonsa kaikista ehdotuksista Euroopan unionin lainsäädäntötoimeksi ja toiminnaksi.
- Amsterdamin sopimukseen liitettyä kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa Euroopan unionissa koskevaa pöytäkirjaa tulisi täydentää kansallisten parlamenttien reagointimahdollisuuksien edistämiseksi.

- Cosac voisi harkita tehokasta kansallista parlamentaarista valvontaa koskevat vähimmäisvaatimukset sisältävien ohjeiden ja/tai käytännesääntöjen laatimista kansallisille parlamenteille.

Toissijaisuusperiaatteen valvontaan liittyvät ehdotukset:

- Olisi luotava mekanismi, jonka avulla kansalliset parlamentit voisivat lainsäädäntöprosessin varhaisessa vaiheessa esittää näkemyksensä siitä, onko säädösehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Euroopan tason monenvälisiin verkostoihin liittyvät ehdotukset:

- Valmistelukuntamenettely (konventtimetodi) olisi virallistettava tulevassa perustuslain luonteisessa sopimuksessa tulevia perussopimusmuutoksia valmistelevana mekanismina.
- Cosacin tehtävää olisi täsmennettävä, jotta vahvistettaisiin sen asemaa parlamenttien välisenä mekanismina.
- Konventin olisi selvitettävä perusteellisemmin, olisiko unionin merkittävien poliittisten valintojen ja strategian pohtimista varten luotava keskustelufoorumi, johon osallistuisivat sekä jäsenvaltioiden parlamentit että Euroopan parlamentti. Konventin tulisi pohtia myös mahdollisen kansojen kongressin perustamista.

Suomen kanta työryhmän keskeisiin ehdotuksiin

Suomi kannattaa unionin kansanvaltaisuutta ja kansalaisten luottamusta lisäävien toimien kehittämistä. Myös kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksien parantaminen unionin päätöksenteossa liittyy tähän päämäärään. Suomen näkemyksen mukaan kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia EU-politiikassa pitää kuitenkin vahvistaa ensisijaisesti kehittämällä kansallisia EU-politiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmiä. Jokaisen jäsenvaltion tulee voida toteuttaa nämä järjestelyt oman valtiosääntöoikeudellisen järjestelmänsä puitteissa. Unionitasolla voidaan parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia kansallisia järjestelyjä täydentäen edistää muun muassa tehostamalla kansallisten parlamenttien tiedonsaantia, neuvoston avoimuutta sen toimiessa lainsäätäjänä ja parhaiden käytäntöjen levittämistä. Suomen kansallinen valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmä on osoittautunut toimivaksi ja sitä on konventissakin käytetty usein esimerkkinä parhaista käytännöistä. Amsterdamin sopimukseen liitettyä kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa Euroopan unionissa koskevaa pöytäkirjaa tulee voida myös täydentää kansallisten parlamenttien reagointimahdollisuuksien edistämiseksi.

Suomi suhtautuu kielteisesti kaikkien uusien unionitason toimielinten perustamiseen. Tämä koskee myös kansallisten parlamenttien edustajista tai kansallisten parlamenttien sekä Euroopan parlamentin edustajista koostuvia elimiä. Konventin ensimmäinen luonnos perustuslain luonteiseksi sopimukseksi sisältää mahdollisuuden niin sanotun Euroopan kansojen kongressin perustamiseen. Kongressiin osallistuisi kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin jäseniä. Kongressin tehtäviin on esitetty kuuluvaksi esimerkiksi yleisen keskustelun käyminen unionin tavoitteista, perussopimusten muutosten hyväksyminen sekä eräiden unionin toimielinten merkittävien jäsenten valitseminen. Myös työryhmä on ehdotuksissaan todennut panneensa merkille ajatuksen kongressista ja katsonut, että konventin tulisi pohtia asiaa lisää. Suomi ei katso, että Euroopan kansojen kongressi voisi tuoda mitään lisäarvoa unionitason päätöksentekoon tai sen legitimitettiin.

kehittämiseen. Uusien instituutioiden luominen vain monimutkaistaisi unionin päätöksentekoa ja horjuttaisi toimielinten valtasuhteiden tasapainoa sekä unionin että kansallisella tasolla.

Työryhmän ehdotus konventtimenettelyn sisällyttämisestä perustuslain luonteiseen sopimukseen perussopimuksen tulevien muutosten valmistelua varten ei merkitsisi uuden toimielimen perustamista vaan ainoastaan jo käytössä olleen menettelyn virallistamista. Konventtimenettely on osoittautunut toimivaksi järjestelmäksi kehittää unionin toiminnan suuria linjoja. Sen sijaan menettely olisi liian raskas tavanomaisten sopimusmuutosten valmistelussa. Tämä kysymys liittyy myös niihin ratkaisuihin, joita tehdään perustuslain luonteisen sopimuksen muuttamismenettelyihin liittyen. Missään tapauksessa konventtimenettelyä ei tule tehdä pakolliseksi vaan sen käytön tulee olla harkinnanvaraista perussopimuksen tulevien muutosten valmistelussa. Mikäli menettely virallistetaan, tulisi sen toimintatapoja kehittää nykyisen konventin työskentelystä saatavien kokemusten valossa. Tällöin tulisi varmistaa, että jäsenvaltioiden tasa-arvo osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien osalta konventin työskentelyssä turvataan.

Suomi pitää tärkeänä kehittää unionin kansanvaltaisuutta ja kansalaisten luottamusta muun muassa kehittämällä kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia. Ensisijaisesti tämän tulisi tapahtua kehittämällä kansallisia EU-politiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmiä. Unionitasolla kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia voidaan edistää muun muassa tehostamalla kansallisten parlamenttien tiedonsaantia, neuvoston avoimuutta sen toimiessa lainsäätäjänä sekä parhaiden käytäntöjen levittämistä. Amsterdamin sopimukseen liitettyä kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa Euroopan unionissa koskevaa pöytäkirjaa tulee voida myös täydentää kansallisten parlamenttien reagointimahdollisuuksien edistämiseksi.

Suomi suhtautuu kielteisesti kaikkien uusien unionitason toimielinten, myös niin sanotun Euroopan kansojen kongressin, perustamiseen. Uusien instituutioiden luominen monimutkaistaisi unionin päätöksentekoa ja horjuttaisi toimielinten valtasuhteiden tasapainoa sekä unionin tasolla että kansallisella tasolla.

Suomi on valmis harkitsemaan konventtimenettelyn virallistamista perustuslain luonteisessa sopimuksessa perussopimuksen tulevien muutosten valmistelua varten. Mikäli konventtimenettely virallistetaan, tulee sen käyttö kuitenkin rajoittaa merkittävien uudistusten valmisteluun ja menettelyn tulee olla harkinnanvaraista. Lisäksi menettelyä tulee kehittää nykyisen konventin työskentelystä saatavien kokemusten perusteella. Tällöin tulisi varmistaa, että jäsenvaltioiden tasa-arvo osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien osalta konventin työskentelyssä turvataan.