

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/1998 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston
asetukseksi (komission väliintulojärjestelmä tiet-
tyjen kaupan esteiden poistamiseksi)**

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 15 päivänä tammikuuta 1998 toimittaessaan suureen valiokuntaan valtioneuvoston kirjelmän 61/1997 vp, joka koskee ehdotusta neuvoston asetukseksi tiettyjen kaupan esteiden poistamiseksi perustettavasta komission väliintulojärjestelmästä, samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Elise Pekkala ja ylitarkastaja Marjut Leskinen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jaana Jääskeläinen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Kari Joutsamo
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Asetusehdotus

Ehdotetun asetuksen mukaan komissio saa mahdollisuuden tehdä jäsenvaltioita sitovia päätöksiä tavaroiden vapaan liikkuvuuden takaamiseksi tietyissä tilanteissa. Komission päätöksellä voitaisiin vaatia jäsenvaltiota toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteiden poistamiseksi. Asetuksella lisätäisiin komission toimivaltaa, mutta sillä ei puuttuttaisi yhteisön ja jäsenvaltion väliseen toimivallan jakoon tai EY:n perustamissopimuksen 30—36 artiklan tulkintaan. Asetus annettaisiin perustamissopimuksen 235 artiklan nojalla, mikä edellyttää yksimielisyyttä päätöksenteossa.

Valtioneuvoston alustava kanta

Asian valiokuntakäsittelyn aikana on ilmoitettu valtioneuvoston alustava kanta ehdotukseen. Suomi kannattaa periaatteessa sen tutkimista, että ehdotuksen taustalla olevaan ongelmaan löydetäisiin nykyistä tehokkaampia puuttumiskeinoja. Ehdotuksen vaihtoehtona tulisi tutkia erityisesti perustamissopimuksen 169 artiklan tehokkaampaa soveltamista. Valtioneuvoston käsityksen mukaan komission asetusehdotukseen liittyy monia epäselvyyksiä ja oikeudellisia ongelmia, ja on mahdollista, ettei asetusta voitaisi antaa perustamissopimuksen 235 artiklan nojalla. Alustavan kannan mukaan Suomi katsoo,

ettei asetuksella tule voida puuttua jäsenvaltioissa tunnustettujen työtaisteluoikeuksien käyttämiseen ja että tämä pitää mainita perustelujen lisäksi itse asetustekstissä. Asetuksessa tulee

määritellä täsmällisemmin myös ne tilanteet, joissa komissio voi käyttää väliintulo-oikeut-
taan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Asetuksen antamisperuste

Komission ehdotuksen mukaan asetus annettaisiin EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan nojalla. Valiokunta on aiemmin luonnehtinut tämän sopimusmääräyksen ja Suomen perustuslakien suhdetta seuraavasti (PeVL 3/1996 vp): "Suomen jäsenyys EU:ssa merkitsee sitä, että muun muassa EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan nojalla on mahdollista antaa säädöksiä, joiden noudattaminen on Suomen jäsenyydestä johtuva velvoite. Säädösten antamistapa määräytyy perustamissopimuksen mukaan. Suomen perustuslaeilla ei ole ainakaan välitöntä vaikutusta yhteisön säädöksen antamisperusteeseen."

Perustamissopimuksen 235 artiklan käyttämiselle säädöksen antamisen toimivaltaperustana on kaksi edellytystä. Yhteisötason säädöksen tulee ensinnäkin olla tarpeellinen yhteismarkkinoiden toiminnassa. Lisäedellytys on, että perustamissopimuksessa ei ole muuta toimivaltaperustetta säädöksen antamiselle. Nämä molemmat edellytykset täyttyvät epäilemättä tässä tapauksessa, mutta tämän toimivaltaperustan riittävyyttä on kuitenkin tarkasteltava muustakin näkökulmasta.

Perustamissopimuksen yleisluonteinen 235 artikla tekee mahdolliseksi yhteisön toimet silloinkin, kun yhteisölle ei ole perustamissopimuksen erityismääräyksissä myönnetty toimivaltaa. Artiklan tarkoituksena on varmistaa, että yhteisö voi tarvittaessa toimia perustamissopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, vaikka tällaista tarvetta ei ole osattu ennakoida perustamissopimusta laadittaessa. Artiklaa ei kuitenkaan voida käyttää perusteena sellaisille uusille säädöksille, joiden seurauksena perustamissopimusta tosiasiallisesti muutettaisiin tur-

vautumatta perustamissopimuksessa tätä varten määrättyyn menettelyyn. Asetusehdotuksen kannalta merkittävä kysymys koskee yhteisön toimielinten keskinäisen, perustamissopimukseen pohjautuvan toimivallanjaon ja tasapainon säilymistä.

EY:n perustamissopimuksen 155 artiklan kolmannen luetelmakohdan mukaan komissio "käyttää itsenäistä päätösvaltaa ... tässä sopimuksessa määrättyllä tavalla". Komission toimivallan puuttua päätöksillään suoraan ja velvoitavasti jäsenvaltion toimintaan tulee siten perustua välittömästi perustamissopimukseen. Sen nojalla komissiolla on nykyisin valta tehdä jäsenvaltiolle osoitettuja yksittäistapauksellisia päätöksiä, jotka koskevat julkisia yrityksiä (90 artikla), valtiontukien valvontaa (93 artikla) tai kaupapoliittisia toimenpiteitä (115 artikla).

Komission itsenäinen päätösvalta voi lisäksi perustua siihen, että neuvosto delegoi sille tällaista toimivaltaa antamiensa säädösten täytäntöön panemiseksi (145 artiklan kolmas luetelmakohta ja 155 artiklan neljäs luetelmakohta). Asetusehdotuksessa ei ole kysymys siitä, että neuvostolle kuuluvaa päätösvaltaa delegoitaisiin komissiolle, vaan — kuten ehdotuksen 1 artiklasta ilmenee — siitä, että komission päätösvalta koskisi perustamissopimuksen 30—36 artiklan määräysten noudattamisen turvaamista. Sopimusrikkomustapauksissa sovellettavien 169 ja 170 artiklan mukaan sitova ratkaisovalta on tuomioistuimella.

Ehdotettu komission yleisluonteinen jäsenvaltion kohdistuva määräysvalta, joka perustuu pelkästään neuvoston asetukseen, olisi periaatteellisesti uusi piirre perustamissopimuksen mukaisessa toimivaltajärjestelmässä eikä vastaisi perustamissopimuksen nimenomaisia määräyksiä. Tähän viitaten valiokunta katsoo, ettei ehdo-

tettua asetusta tällaisena voida antaa perustamissopimuksen 235 artiklan nojalla.

Asetusehdotuksen sisältö

Komission ehdotuksen taustalla oleva ongelma on vakava ja siihen on tarpeen puuttua, ja on etsittävä nykyistä tehokkaampia keinoja tavaroiden vapaan liikkuvuuden takaamiseksi. Asetusehdotuksen mukainen komission toimivalta on laaja. Komission mahdollinen väliintulojärjestelmä olisikin valiokunnan käsityksen mukaan rajattava vain laittomasta toiminnasta aiheutuviin tilanteisiin. Ongelmallista myös on, että ehdotuksessa ei ole yksilöity niiden toimenpiteiden luonnetta, joihin jäsenvaltio voidaan velvoittaa komission päätöksellä. Etenkin jos tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet johtuvat 1 artiklassa tarkoitetulla tavalla jäsenvaltion passiivisuudesta, 2 artikla saattaa antaa komissiolle pitkälle ulottuvat valtuudet puuttua siihen, miten julkista valtaa käytetään jäsenvaltiossa. Varsin erikoista olisi, että 1 artiklan 2 kohdassa oleva passiivisuuden määritelmä näyttäisi mahdollistavan komissiolle kompetenssin tulkita kansallisia perusoikeussäännöksiä.

Valiokunta katsoo, että komission mahdollisessa väliintulojärjestelmässä tulee olla säädännäisesti voimassa nimenomainen rajoitus, jonka mukaan kansallisen lainsäädännön mukaisten perusoikeuksien käyttöä ei saa vaarantaa komission toimin. Koska lakko-oikeuden suojaamiseen mahdollisessa väliintulojärjestelmässä voi olla erityistä aihetta ja koska lakko-oikeuden

asema saattaa vaihdella kansallisissa perusoikeusjärjestelmissä, on tarkoitetun rajoituksen ulottuttava erikseen lakko-oikeuden turvaamiseen. Ehdotuksessa asiaan on kiinnitetty huomiota vain perusteluissa.

Komission jäsenvaltiolle osoittamaan päätökseen voidaan perustelujen mukaan suoraan vedota kansallisissa tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Perustamissopimuksen 189 artiklan 4 kohdan valossa on kuitenkin tulkinnanvaraista, missä määrin komission jäsenvaltioon kohdistuva päätös voi vaikuttaa yksityishenkilöiden oikeusasemaan. Avoimeksi jää aivan erityisesti se, millä perusteella yksityishenkilöt voivat pelkätään komission päätöksen perusteella saada vahingonkorvausta sekä käyttää muutoksenhakukeinoja uhkasakkoineen ja sakkoineen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että se ei pidä hyväksyttävänä antaa asetusta perustamissopimuksen 235 artiklan nojalla,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston alustavassa kannassa esitettyihin varauksiin ja

että mahdollisesti kehitettävä komission väliintulojärjestelmä ulottuu vain laittomista toimista aiheutuviin tilanteisiin.

Helsingissä 20 päivänä helmikuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
 vpj. Johannes Koskinen /sd
 jäs. Esko Helle /vas
 Gunnar Jansson /r
 Anneli Jäätteenmäki /kesk
 Marjut Kaarilahti /kok
 Valto Koski /sd
 Heikki Koskinen /kok

Johannes Leppänen /kesk
 Jukka Mikkola /sd
 Paavo Nikula /vihr
 Riitta Prusti /sd
 Veijo Puhjo /va-r
 vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl
 Vuokko Rehn /kesk.

