

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 23/2002 vp**

**Valtioneuvoston selvitys avoimesta koordinaatiosta**

*Suurelle valiokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Suuri valiokunta on 3 päivänä huhtikuuta 2002 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen avoimesta koordinaatiosta (E 20/2002 vp) perustuslakivaliokunnalle lausunnon antamista varten.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-asioiden alivaltiosihteeri Antti Peltomäki, valtioneuvoston kanslia

- lainsäädäntöneuvos Joni Heliskoski, oikeusministeriö
- professori Esko Antola
- professori Seppo Laakso
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori, akatemiatutkija Liisa Nieminen
- professori Tuomas Ojanen
- eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**VALTIONEUVOSTON SELVITYS**

***Ehdotus***

Avoin koordinaatiomenetelmä otettiin käyttöön Lissabonissa 23.—24. maaliskuuta 2000 pidetyssä Eurooppa-neuvoston erityiskokouksessa, jota koskevissa puheenjohtajan päätelmissä menetelmän soveltaminen todetaan keinoksi levittää hyviä toimintatapoja ja edistää lähentymistä EU:n tärkeimpiin päämääriin. Menetelmän tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita kehittämään asteittain omia politiikkojaan. Päätelmien mukaan avoimeen koordinaatioon kuuluu suuntaviivojen määrittäminen unionille ja tarkat aika-aulut jäsenvaltioiden asettamien tavoitteiden saavuttamiselle, tarvittaessa eri jäsenvaltioiden ja sektorien tarpeiden mukaan räätälöityjen määrällisten ja laadullisten indikaattorien määrittäminen hyvien toimintatapojen vertailemi-

seksi, yhteisten eurooppalaisten suuntaviivojen soveltaminen kansallisessa ja alueellisessa politiikassa sekä keskinäiseksi oppimisprosessiksi tarkoitetun määräaikaisen seurannan ja vertaisarvioinnin järjestäminen.

Unionin perustamissopimuksissa ei ole määräyksiä avoimen koordinaation menetelmästä. Avoimessa koordinaatiossa ei hyväksytä oikeudellisesti sitovia instrumentteja eikä menetelmän käyttämisellä ole muodollisesti vaikutuksia unionin ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivalanjakoon. Menetelmän käytöstä päätetään tapauskohtaisesti.

***Valtioneuvoston kanta***

Suomi suhtautuu varauksellisesti avoimen koordinaation käyttöön. Suomi arvioi avoimen koor-

dinaatiomenetelmän soveltamista tapauskohtaisesti ja edellyttää, että menetelmän käytöllä pyritään kussakin tapauksessa selkeään ja konkreettiseen tavoitteeseen, koordinaation tarkoitus sisältyy unionin päämääriin ja menetelmä on sopivin väline asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Menetelmän käytön tulee olla tarkoituksenmukaista ja sen menettelyjen mahdollisimman kevyitä siten, että ne ovat oikeassa suhteessa asetettuun tavoitteeseen. Menetelmän käyttö ei saa tosiasiaassa muuttaa unionin toimielinten toimivaltasuhteita eikä johtaa siihen, että ajan myötä syntyy neuvoston työskentelyä liiaksi kuormittavia ja toimivaltasuhteita hämärtäviä uusia prosesseja. Avoimen koordinaation tulokset tulee mahdollisuuksien mukaan kytkeä olemassa oleviin prosesseihin ja menettelyihin.

Avoimen koordinaation kansallisessa valmistelussa on turvattava eduskunnan asema EU-

asioiden käsittelyssä. Selvityksen mukaan avoin koordinaatio tulee eduskunnan käsiteltäväksi normaalilla tavalla EU-asioiden käsittelyjärjestelmässä. Menetelmän soveltaminen yksittäisillä politiikkalohkoilla ei tule eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n, vaan säännönmukaisesti perustuslain 97 §:n nojalla, koska menetelmän käyttö ei merkitse EU-tasolta tulevia sitovia säädösinstrumentteja. Avointa koordinaatiota koskevat asiat tulevat eduskunnan käsiteltäväksi myös neuvoston yksittäisten kokousten ja Eurooppa-neuvostojen käsittelyn yhteydessä.

Koska avoimen koordinaation soveltamisella on käytännössä merkittävää ohjausvaikutusta EU:n ja jäsenvaltioiden toiminnalle, on ministeriöiden pidettävä selvityksen mukaan erityistä huolta siitä, että eduskunta saa tiedon uusista avoimen koordinaation hankkeista varhaisessa vaiheessa perustuslain 97 §:n mukaisesti.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

*Avoim koordinaatiomenetelmä.* Avoim koordinaatiomenetelmä on otettu käyttöön maaliskuussa 2000 pidetyssä Lissabonin Eurooppa-neuvostossa. Tässä kokouksessa hyväksytty EU:n strateginen päämäärä työllisyyden, talousuudistusten ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamiseksi voitiin puheenjohtajan päätelmien mukaan toteuttaa parantamalla olemassa olevia prosesseja ja ottamalla kaikilla tasoilla käyttöön uusi avoin koordinaatiomenetelmä, johon liittyy Eurooppa-neuvoston selkeämpi asema suunnantajana ja koordinoijana. Menetelmää on sittemmin sovellettu monilla politiikkalohkoilla, kuten valtioneuvoston selvityksestä ilmenee.

Avoimen koordinaation menetelmää voidaan yleisesti luonnehtia unionin jäsenvaltioiden poliittisen yhteistyön välineeksi, jota sovellettaessa käytettäviä keinoja ovat esimerkiksi yhteisten suuntaviivojen hyväksyminen, tietojenvaihto, seuranta ja vertaileva arviointi. Menetelmää ei ole määräyksiä unionin perustamissopimuksissa eikä sen käyttäminen siten vaikuta

muodollisesti unionin ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon. Menetelmän käyttämisestä päätetään tapaus- tai politiikkakohtaisesti. Eurooppa-neuvoston kevätkokouksessa määritellään puheenjohtajan päätelmien mukaan menetelmän käyttämiseen liittyvät toimeksiannot ja varmistetaan niiden seuranta.

Avoim koordinaatio on menetelmänä vielä jäsentymätön. Menetelmän sisältö voi sitä eri politiikkalohkoihin sovellettaessa vaihdella mm. menetelmän käytölle asetettujen erilaisten päämäärien mukaan. Joissakin tapauksissa avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisella on kuitenkin jo nykyisin merkittävänäkin pidettävää tosiasiallista ohjausvaikutusta, vaikka menetelmän puitteissa ei ole mahdollista antaa muodollisesti sitovaa sääntelyä.

*Perustuslain säännökset.* Eduskunta käsittelee perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Suuren valio-

kunnan oikeudesta saada valtioneuvostolta selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa säädetään perustuslain 97 §:n 1 momentissa. Lisäksi pääministeri on perustuslain 97 §:n 2 momentin mukaisesti velvollinen antamaan eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Valtiosääntöoikeuden kannalta keskeinen kysymys on, voiko avoimessa koordinaatiomenetelmässä tulla esille sellaisia ehdotuksia, jotka tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n 1 momentin nojalla.

Sanamuotonsa mukaan perustuslain 96 §:n 1 momentti koskee yleisesti kaikkia Euroopan unionissa tehtäviä päätöksiä. Eduskunnan toimivaltaa ei siten ole aikaisemmin voimassa olleen perustuslakitasoisen sääntelyn tapaan rajoitettu viittaamalla unionin tiettyjen toimielinten päätöksiin. Säännös eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun on siten näiltä osin aikaisempaa sääntelyä laaja-alaisempi (ks. myös PeVM 6/1999 vp, s. 4—5).

Perustuslain 96 §:n 1 momentin tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa riittävän varhaisessa vaiheessa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen. Säännöksessä tarkoitettua muodollista edellytystä "säädös, sopimus tai muu toimi" on perustuslain esitöiden mukaan tulkittava eduskunnan aseman turvaavalla taval-

la laajasti (HE 1/1998 vp, s. 153/I). Ratkaiseva eduskunnan toimivaltaisuutta koskeva peruste perustuslain 96 §:n 1 momentissa on kulloinkin käsiteltävänä olevan asian kuuluminen aineelliselta sisällöltään eduskunnan toimivaltaan. Avoimen koordinaation tapauksessa asian on kuitenkin valiokunnan mielestä lisäksi oltava riittävän jäsentynyt, jotta sitä voidaan perustuslain 96 §:n mielessä pitää eduskunnan käsiteltäväksi saatettavana ehdotuksena.

Ehdotusta avoimen koordinaatiomenettelyn käyttöön ottamisesta ja menettelyssä käsiteltävistä asioista on pidettävä perustuslain 96 §:ssä tarkoitettuna ehdotuksena Euroopan unionissa päätettäväksi muuksi toimeksi, jos edellä mainitut edellytykset täyttyvät. Muissa tapauksissa siihen sovelletaan perustuslain 97 §:n 1 momentin säännöstä suuren valiokunnan oikeudesta saada valtioneuvostolta selvitys asioiden valmistelusta Euroopan unionissa.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

*että se yhtyy valtioneuvoston muihin kantoihin, mutta menettelytavoista katsoo, että avoimeen koordinaatiomenettelyyn liittyvä ehdotus on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n 1 momentin nojalla, jos asiaa sisältönsä vuoksi on pidettävä siinä tarkoitettuna.*

**PeVL 23/2002 vp — E 20/2002 vp**

Helsingissä 29 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Saara Karhu /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.