

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 3/2002 vp**

**Valtioneuvoston selvitys komission valkoisesta
kirjasta "eurooppalainen hallintotapa"**

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 12 päivänä lokakuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission valkoisesta kirjasta "eurooppalainen hallintotapa" (E 86/2001 vp) perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-asioiden valtiosihteeri Alec Aalto, valtioneuvoston kanslia
- yksikön johtaja Jaana Jääskeläinen, oikeusministeriö
- professori Seppo Laakso
- valtiotieteen tohtori, tutkimuspäällikkö Teija Tiilikainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Matti Wiberg.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio antoi 25.7.2001 valkoisen kirjan Eurooppalaisesta hallintotavasta (governance). Siinä pohditaan, miten unioni käyttää kansalaisten sille antamaa toimivaltaa ja miten tähän liittyviä poliittisia prosesseja voitaisiin uudistaa unionin politiikkojen johdonmukaistamiseksi ja demokratisoimiseksi sekä unionin viemiseksi lähemmäksi kansalaisia. Valkoiseen kirjaan sisältyvät uudistukset ovat ensi vaiheessa toteutettavissa perustamissopimuksia muuttamatta. Valkoinen kirja sisältää muutosehdotuksia neljältä osa-alueelta: 1) tiiviimpi osallistuminen ja avoimuuden lisääminen, 2) päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen, 3) unionin panos globaalitasolla ja 4) politiikkojen ja toimielinten tarkistettut painopisteet.

Valtioneuvoston kanta

EU-ministerivaliokunnassa 5.10.2001 hyväksytyn valtioneuvoston EU-sihteeristön muistion mukaan Suomi pitää ensiarvoisen tärkeänä hyvän eurooppalaisen hallinnon kehittämistä unionin demokraattisen legitimitietin vahvistamiseksi.

Valkoisen kirjan päätavoitteena on yhteisömetodin vahvistaminen. Suomi pitää tärkeänä yhteisömetodin kehittämistä siten, että lainsäädäntöprosessi olisi kokonaisuudessaan mahdollisimman avoin ja tehokas ja että sen lopputuloksena olisi laadullisesti korkeatasoisia lakeja. Komission säädösvalmistelun tulee perustua parhaaseen asiantuntemukseen ja avoimeen asianosaisten kuulemiseen. Neuvoston ja parlamentin päätöksentekoa on tehostettava varsinkin yhteispäätösmenettelyssä. Säästösten täytäntöön-

panossa komission ja jäsenmaiden tehtäviä on selkeytettävä uuden komitologiapäätöksen pohjalta. Unionin toimielinten on keskityttävä perustehtäviensä hoitamiseen perussopimuksissa määriteltyjen toimivaltasuhteiden mukaisesti.

Tiiviimpää osallistumista ja avoimuuden lisäämistä tarkoittavalla osa-alueella ovat komission ehdottamat hyvän hallinnon periaatteet perusteltuja: avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Avoimuus on Suomen kannalta keskeinen poliittinen tavoite. Näiden periaatteiden lisäksi Suomi korostaa kansalaisten oikeutta hyvään hallintoon siten kuin se on kirjattu EU:n perusoikeusasiakirjaan. Suomi kannattaa riippumattoman Euroopan oikeusasiamiesinstituution vahvistamista. Yhteisöoikeuden toimeenpanon valvonnan jäsenvaltioissa katsotaan kuuluvan luontevammin yhteisön ja jäsenvaltioiden tuomioistuille sekä komissiolle. Suomi ei pidä perusteltuna Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunnan vahvempaa roolia tässä valvonnassa.

Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittämisen osa-alueella Suomi pitää tärkeänä selkeyttää perussopimusten määräysten pohjalta toimielinten roolia ja vastuuta lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttäjinä. Lainsäädäntöprosessia pitää pyrkiä nopeuttamaan. Suomen mielestä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet

liittyvät läheisesti hyvään hallintoon. Lainsäädännön yksinkertaistamisohjelman laatiminen on kannatettavaa. Täytäntöönpanon osalta Suomi suhtautuu avoimesti ns. kolmikantasopimusten solmimiseen komission, jäsenvaltion keskushallinnon ja alue- tai paikallishallinnon välillä. Suomi kannattaa periaatteessa siirtymistä joustavampiin puitesäädöksiin, joskin säädösinstrumentteja tulisi käyttää niiden alkuperäisen luonteen mukaisesti.

Suomi yhtyy komission arvioon, että unionin on toimittava aiempaa johdonmukaisemmin voidakseen selkeyttää ulkoista rooliaan ja saavuttaakseen parempia tuloksia ulkoisessa toiminnassaan. Tähän tarkasteluun on liitettävä unionin toiminta monenvälisissä järjestöissä. Yhtenäisen ja tehokkaan toiminnan avulla unionilla on parhaat mahdollisuudet vaikuttaa globaalin sääntelyn kehittämiseen ja unionin kansalaisille tärkeiden periaatteiden edistämiseen.

Politiikkojen ja toimielinten tarkistettujen painopisteiden osalta Suomi pitää tärkeänä unionin toiminnan pitkäjänteisyyttä ja kokonaisvaltaista suunnittelua. Suomi kannattaa monivuotisten työsuunnitelmien laatimista. Koordinatiota neuvoston eri kokoonpanojen välillä on tehostettava ja yleisten asioiden neuvoston koordinoivaa roolia on kehitettävä Göteborgin päätelmien pohjalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission valkoisessa kirjassa käsitellään monia laajoja unionin tulevaan kehitykseen liittyviä kysymysryhmiä. Perustuslakivaliokunta yhtyy EU-ministerivaliokunnan hyväksymiin Suomen alustaviin kantoihin. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä yksityiskohtaisemmin huomiota siihen EU-sihteeristön laatiman muistion koh-

taan, jonka mukaan Suomi korostaa kansalaisen oikeutta hyvään hallintoon siten kuin se on kirjattuna EU:n perusoikeuskirjaan. Tätä näkökulmaa tarvitaan muistion mukaan täydentämään valkoisessa kirjassa esitettyjä pyrkimyksiä hyvän hallintotavan kehittämiseen. Kannanotto on valiokunnan mielestä oikeaan osunut.

Unionin hallinto-oikeuden alalla on yleisillä oikeusperiaatteilla keskeinen merkitys, koska kirjoitettu yhteisöoikeus ei sisällä yhtenäistä ja kattavaa hallinto-oikeudellista säännöstöä. Perussopimuksiin kuuluu vain muutama hallinto-oikeudellista merkitystä saava yleinen määräys, kuten EY:n perustamissopimuksen 12 artiklan kansallisuuteen perustuvan syrjinnän kielto. EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan määräykset oikeudesta hyvään hallintoon¹ koskevat 51 artiklan perusteella unionin toimielimiä ja myös jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Euroopan oikeusasiamiehen laatima hyvän hallintotavan säännöstö puolestaan koskee unionin toimielinten henkilöstöä sekä sen ja yleisön välisiä suhteita.

Yhteisön sekundäärioikeuden hallinto-oikeudelliset säännökset voivat kohdistua unionin toimielinten ohella jäsenvaltioiden viranomaisiin yhteisöoikeuden toimeenpanossa. Toistaiseksi sekundäärioikeuteen kuuluu vain muutama hallinto-oikeudellinen yleissäädos. Sellaista nimenomaista menettelysäännöstöä, joka sitoo jäsenvaltioiden viranomaismenettelyä yhteisöoikeuden toimeenpanossa, on lähinnä kilpailuoikeudessa sekä tullitoiminnan ja yhteisen maatalouspolitiikan sääntelyssä. Lisäksi yleiset oikeusperiaatteet sitovat jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia yhteisöoikeuden kansallisessa toimeenpanossa.²

Hallintotoimintaa yleisesti koskevat materiaaliset oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuus, suhteellisuus, oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja, nojaavat yhteisöjen tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön. Hallinnollis-prosessuaalisten tai menettelyllisten periaatteiden osalta oikeuskäytäntö ilmentää pyrkimystä var-

mistaa hyvän hallinnon takeet sekä turvata laaja-alainen ja tehokas tuomioistuinkontrolli yhteisöoikeuden toimeenpanossa.

Hyvän hallinnon käsitteen ohella yhteisöoikeudessa kiinnitetään huomiota menettelyn oikeusvaltiollisiin takeisiin ja niihin kuuluviin puolustautumisoikeuksiin. Niillä tarkoitetaan yhteisöoikeudessa kaikkia keinoja, joita asianomaisella on käytettävissään puolustaessaan oikeuksiaan ja etujaan julkista valtaa vastaan. Velvoite ottaa puolustuksen oikeudet huomioon on yhteisöoikeuden perusluonteinen oikeusperiaate. Hyvään hallintoon ja puolustautumisoikeuksiin kuuluvat keskeiset periaatteet ovat asianomaisen kuulemisvelvoite³ ja siihen liittyvä asiakirjojen asianomaisjulkisuus⁴, päätöksen perusteluvelvollisuus⁵ sekä tehokkaan oikeusturvan takeet. Hyvän hallinnon takeina on lisäksi⁶ kiinnitetty huomiota huolellisuusvelvoitteeseen asian selvittämisessä, harkintavallan ja menettelyn väärinkäytön kieltoon sekä vaatimukseen asian viivytyksettömästä käsittelystä ja asianmukaisen menettelyn noudattamisesta päätöksen tiedoksiannossa samoin kuin neuvontavelvollisuuteen.

Jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän lähtökohtana unionissa on kansallisen oikeudenkäyntimenettelyn autonomisuus. Yhteisön oikeuteen sisältyy tällöinkin vaatimus oikeusturvan saataavuudesta sekä oikeusturvamenettelyn tehokkuudesta ja tasapuolisuudesta. Oikeusturvan saataavuudella tarkoitetaan jokaisen oikeutta saattaa hänelle määritellyn oikeuden tai velvollisuuden sisältö riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi sellaisessa menettelyssä, joka täyttää asianmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Tämä koskee myös jäsenvaltioiden viranomais-

¹ EY:n ensimmäisen asteen tuomioistuin on tuoreessa ratkaisussaan ensimmäisen kerran viitannut ratkaisun tueksi perusoikeuskirjaan, nimenomaan sen 41 artiklaan ja myös tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan 47 artiklaan; ks. T-54/99 *max.mobil Telekommunikation Service GmbH v. komissio*, tuomio 30.1.2002, kohta 48 ja 57.

² Ks. C-107/97 *Max Rombi, Arkopharma ja Union générale des consommateurs Que choisir*, tuomio 18.5.2000, kohta 65

³ Ks. C-135/92 *Fiskano v. Commission* 1994, I-2885 ja T-260/94 *Air Inter v. komissio* 1997, II-997.

⁴ Ks. C-310/93 *BPB Industries ja British Gypsum v. komissio* 1995, I-865.

⁵ Ks. C-166/95 *Komissio v. Frédéric Daffix* 1997, I-983 ja C-70/95 *Sodemare v. Regione Lombardia* 1997, I-3395.

⁶ Ks. T-183/97 *Carla Micheli ym. v. komissio* 1997, II-1473.

ten päätöksiä yhteisöoikeuden toimeenpanotehtävissä.⁷ Tehokkuusvaatimuksen mukaan kansalliset prosessisäännökset eivät saa tehdä yhteisön oikeuteen vetoamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Vastaavuusperiaate puolestaan edellyttää, että jäsenvaltion prosessisäännöt eivät saa olla yhteisön oikeuden turvaamien oikeuksien toteuttamisen osalta epäedullisempia kuin tilanteissa, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia.

Euroopan unionin hallinto-oikeus ei rakennu täysin samojen periaatteiden varaan kuin jäsenvaltioiden kansalliset järjestelmät. Tämä johtuu yhteisöoikeuden asiallisen ulottuvuuden sidoksisista perussopimuksissa määriteltyihin tehtäviin sekä yhteisöoikeuden erityisistä tavoitteista ja yleisemminkin sen erityisluonteesta. Ranskalaisella hallinto-oikeudella oli alun alkaen tärkeä merkitys yhteisön piirissä, sittemmin saksalainen hallinto-oikeus on noussut keskeiseen asemaan. Saksasta on omaksuttu muun muassa suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Brittiläinen traditio puolestaan on antanut vaikutteita puolustautumisoikeuksia ja prosessuaalisia seikkoja koskevien periaatteiden kehityksessä.

Tulevaisuutta ajatellen on tärkeää, että unionin jäsenvaltioissa hallinto-oikeus ei jakaudu kahteen osaan: yhteisöoikeudelliseen ja kansalliseen hallinto-oikeuteen. Yhteisöoikeuden yhdenmukaisen toimeenpanon turvaamiseksi on perusteltua, että unionin hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet kodifioidaan kirjoitetun nor-

miston muotoon. Kodifioinnin yhteydessä voidaan ratkaista toistaiseksi sääntelemättömiä ja avoimia hallinto-oikeudellisia kysymyksiä, kuten hallintopäätösten vastavuoroinen tunnustaminen. Vastavuoroisen tunnustamisen periaate kattaa nykyisin kaikkien neljän perusvapauden alan, mutta selvää ei esimerkiksi ole, missä menettelyssä hallintopäätös tunnustetaan toisessa jäsenvaltiossa.

Yhteisöoikeudellinen vaatimus yhteisöoikeuden tehokkaasta ja yhdenmukaisesta toimeenpanosta kaikissa jäsenvaltioissa puoltaa hallinto-oikeudellisen normiston kodifiointia. Unionin laajentuminen vielä voimistaa kodifiointitarvetta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan Suomen on aiheellista harkita virallisen aloitteen tekemistä hallinto-oikeudellisen normiston kodifioimisesta. Tämä on erityisen luontevaa, koska hyvän hallinnon takeet on Suomessa turvattu perustuslaissa ja koska Suomi on ollut aktiivisesti mukana unionin perusoikeuskirjan hyvä hallintoa koskevan 41 artiklan muotoilemisessa samoin kuin avoimuutta koskevan sääntelyn kehittämisessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta sinänsä yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan ja

että valiokunta ehdottaa harkittavaksi virallisen aloitteen tekemistä unionin hallinto-oikeudellisen normiston kodifioimisesta.

⁷ Ks. 222/86 *Unectef v. Heylens* 1987, 4097.

Helsingissä 27 päivänä helmikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Jouni Lehtimäki /kok
vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Gunnar Jansson /r	Pekka Ravi /kok
	Jouko Jääskeläinen /kd	Markku Rossi /kesk
	Saara Karhu /sd	Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.