

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 38/2002 vp**

**Valtioneuvoston selvitys toimivallanjaosta
Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä**

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 14 päivänä kesäkuuta 2002 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä (E 66/2002 vp) perustuslakivaliokunnalle lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-asioiden alivaltiosihteeri Antti Peltomäki ja neuvotteleva virkamies Petri Helander, valtioneuvoston kanslia

- lainsäädäntöneuvos Joni Heliskoski, oikeusministeriö
- kansanedustaja Kimmo Kiljunen
- kansanedustaja Matti Vanhanen
- oikeustieteen lisensiaatti Tommi Nieppola
- professori Tuomas Ojanen
- valtiotieteen tohtori, tutkimuspäällikkö Teija Tiilikainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeustieteen tohtori Pia Letto-Vanamo.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvosto on antanut selvityksen suuren valiokunnan edellytettyä selvitystä siitä, onko nykyinen toimivallanjako yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä tarkoituksenmukainen ja toimiva.

Valtioneuvoston selvityksessä mainitaan taustaseikkoina Nizzan päätössiakirjaan 2000 liitetty julistus unionin tulevaisuudesta sekä Laekenin 2001 julistus Euroopan unionin tulevaisuudesta ja siihen perustuvassa valmistelu-

kunnassa käynnissä oleva keskustelu toimivallanjaosta. Selvityksessä analysoidaan toimivallanjakoa koskevia peruskäsitteitä. Selvityksessä esitellään uudistuksen tavoitteet ja esitetään laajahko katsaus aineelliseen toimivallanjakoon. Selvityksen lopussa tarkastellaan muodollisen toimivallanjaon kysymyksiä, kuten toissijaisuusperiaatteen valvontaa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunnan käsiteltävänä oleva asiakirja sisältää erinomaisen havainnollisen selvityksen nykyisestä toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä ja toimivallanjaon tulevan kehittämisen seikoista. Valiokunta arvioi eräitä muodollisen toimivallanjaon kysymyksiä.

Valiokunta pitää selvityksen tavoin tärkeänä, että unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon löydetään tasapainoinen ratkaisu toimivallanjaon tarkkarajaisuutta ja joustavuutta koskevien näkökohtien välillä (vrt. PeVL 56/2001 vp, s. 2/I). Toimivallanjako liittyy oleellisesti unionin tulevaisuuteen ja sen päätöksentekojärjestelmän kehittämiseen. Samalla on kyse unionin ns. pilarimallin tulevaisuudesta, siis yhteisötoimivallan ja hallitusten välisen toimivallan välisestä suhteesta. Asia on merkityksellinen kansallisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta.

Toimivallanjaon tarkentaminen nykyisestä on sinänsä aiheellista. Tästä on selvityksessä esitetty valiokunnan mielestä harkinnanarvoinen keino, jonka mukaan perussopimukseen sisällytettäisiin yleiset määräykset unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjaon luonteesta. Noiden määräysten mukaan asiat eroaisivat toisistaan sen mukaan, kuuluvatko ne unionin yksinomaiseen toimivaltaan, unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan vai unionin täydentävään toimivaltaan.

Toimivallanjaon eräs erityisulottuvuus koskee unionin toimivallan sitovuuden astetta. Unionin norminanto voi merkitä esimerkiksi vähimmäisvaatimusten osoittamista tai jäsenvaltioita tätä täsmällisemmin sitovan normiston luomista. Säädöksen valinnan luonteella on vaikutusta kansalliseen liikkumavaraan toimeenpanovaiheessa. Unionin toimivallan luonteeseen on syytä kiinnittää huomiota siltäkin kannalta, olisiko asia pyrittävä määrittelemään perussopimuksessa kussakin tapauksessa.

Valiokunta pitää aiheellisena, että perussopimukseen sisällytetään määräyksiä periaatteista, jotka rajoittavat unionin ja jäsenvaltioiden toi-

mivallan käyttöä. Tällaisista periaatteista mainitaan selvityksessä esimerkiksi kestävä kehitys ja kansanterveyden suojelu. Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaiset perusoikeudet puolestaan tulee tehdä perussopimuksessa oikeudellisesti sitoviksi, jolloin ne muodostuvat toimivallan käytön oikeudellisiksi rajoituksiksi.

Toimivallanjako ja toissijaisuusperiaate kietoutuvat läheisesti toisiinsa. Tämä näkyy nykyisin muun muassa siitä, että toissijaisuusperiaate koskee vain niitä asioita, joissa EY:llä ei ole yksinomaista toimivaltaa. Toissijaisuusperiaatteen ja toimivallan konkreettisen oikeusperustan valinnan keskinäisyhteydestä on valiokunnan mielestä aiheellista tähdentää toissijaisuuden ensisijaista merkitystä. Tämä tarkoittaa, että kysymys oikeusperustan valinnasta ei edes tule ajankohitaiseksi unionin tasolla, jos tietty toiminta toissijaisuusperiaatteen mukaisesti voidaan toteuttaa jäsenvaltioissa.

Toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonnasta aiemmin esittämänsä viitaten valiokunta korostaa, että periaatteen poliittisluonteisen ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan painotuvan sisällön vuoksi on soveliaista, että sitä valvotaan ennalta ja poliittisella tasolla, jolloin jälkikäteiselle tuomioistuINVALVONNALLE jää vain täydentävää roolia (PeVL 56/2001 vp, s. 2/II). Valiokunta yhtyy valtioneuvoston selvityksen kantaan, jonka mukaan ennakkollinen poliittinen valvonta voidaan toteuttaa kytkemällä kansalliset parlamentit tähän tehtävään.

Kansallisten parlamenttien roolia varten tässä asiassa ei ole tarpeen luoda erillisiä institutionaalisia järjestelyjä vaan riittävää on sopia eräänlaisista toiminnallisista raameista, joiden rajoissa parlamentit voivat tapauksittain esittää käsityksensä esimerkiksi jostakin säädösehdotuksesta toissijaisuusperiaatteen kannalta. Tärkeää on, ettei tästä muodostu asioiden käsittelyä unionissa oleellisesti hidastavaa menettelyä. Suomessa perustuslain 96 ja 97 §:n nojalla jo noudatettava menettely U- ja E-asioiden käsittelemiseksi luo hyvän perustan eduskunnan osallistumiselle unionin asioiden arvioimiseen myös

toissijaisuusperiaatteen valvonnan näkökulmas-
ta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioit-
tavasti ilmoittaa,

*että valiokunta yhtyy asiassa valtioneu-
voston kantaan.*

Helsingissä 18 päivänä lokakuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
jäs. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.