

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2002 vp

Valtioneuvoston selvitys toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on 14 päivänä kesäkuuta 2002 lähettänyt suurelle valiokunnalle perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä (E 66/2002 vp). Suuri valiokunta on 14 päivänä kesäkuuta 2002 lähettänyt selvityksen lausunnon antamista varten perustuslakivaliokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle. Ulkoasiainvaliokunta on antanut asiasta lausunnon 1 päivänä lokakuuta 2002 (UaVL 4/2002 vp), perustuslakivaliokunta 18 päivänä lokakuuta 2002 (PeVL 38/2002 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu EU:n tulevaisuutta käsittelevässä jaostossa.

Asiantuntijat

Suuren valiokunnan EU:n tulevaisuutta käsittelevässä jaostossa ovat olleet kuultavina

- EU-asioiden alivaltiosihteeri Antti Peltomäki ja neuvotteleva virkamies Petri Helander, valtioneuvoston kanslia
- yksikön päällikkö Risto Piipponen, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Joni Heliskoski, oikeusministeriö
- professori Esko Antola
- valtiotieteen tohtori, tutkimuspäällikkö Teija Tiilikainen.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvoston selvitys on vastaus suuren valiokunnan Euroopan unionin tulevaisuusselontekoa koskevassa lausunnossaan (SuVL 4/2001 vp) esittämään pyyntöön saada valtioneuvoston kanta ja arvio siitä, onko nykyinen toimivallanjako yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä tarkoituksenmukainen ja toimiva. Toimivallanjako on selvityksen mukaan myös unionin tulevaisuuskeskustelun keskeisimpiä kysymyksiä, jota käsitellään Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevässä laajassa valmistelukunnassa eli konventis-

sa. Konventti on kuitenkin toistaiseksi keskittynyt suuriin linjauksiin ja periaatteisiin, toimivallanjaon yksityiskohtia ei juuri ole vielä käsitelty.

Selvitys ei suoraan kerro valtioneuvoston periaatekantaa siihen, tulisiko ja mihin suuntaan toimivallanjakoa uudistaa. Siitä on kyllä välillisesti luettavissa, että nykyistä toimivallanjakoa pidetään pääosin oikeana. Selvityksestä käy ilmi myös, että valtioneuvosto ei pidä kovin merkittäviä muutoksia realistisinä. Selvityksessä mm. korostetaan, ettei toimivallanjakoa lähdetä uu-

distamaan "puhtaalta pöydältä". Nykyisen toimivallanjaon todetaan perustuvan historian kulussa syntyneisiin poliittisiin kompromisseihin sekä EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta muodostuneeseen yhteisöoikeuteen. Kovin pitkälle menevien ja laaja-alaisen uudistusten hyväksymisen arvellaan voivan olla vaikeaa kansallisissa parlamenteissa sekä kansanäänestyksissä.

Selvitys jakautuu aineellisen ja muodollisen toimivallanjaon tarkasteluun. Aineellinen toimivallanjako esitetään politiikka-alakohtaisesti, joiden osalta selvitys perustuu ao. ministeriöiltä saatuihin lausuntoihin. Ministeriöt eivät ole nähneet kovin suuria tarpeita muuttaa toimivallanjaon koskevia periaatteita. Erällä aloilla on kuitenkin tarvetta joidenkin toimivaltamääräysten selventämiseen ja tarkentamiseen. Myös politiikan instrumentteihin ja päätöksentekomenetelyihin sekä toimielinten väliseen tasapainoon on kiinnitetty huomiota.

Muodollisen toimivallanjaon osalta selvitys keskittyy toimivaltajaon systematisointiin ja toissijaisuusperiaatteen valvontaan. Selvityksen mukaan unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjaon tarkennettaessa olisi pyrittävä löytämään tarkoituksenmukainen tasapaino toimivallanjaon tarkkarajaisuutta ja joustavuutta koskevien vaatimusten välillä. Toimivallanjaon tarkentaminen voitaisiin toteuttaa kahdella toisistaan täydentävällä tavalla: a) selkiyttämällä ja systematisoimalla perussopimusten nykyisiä politiikka-

alakohtaisia määräyksiä sekä b) sisällyttämällä sopimukseen unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon luonnetta koskevia yleisiä määräyksiä, jotka koskisivat unionin toimivallan eri tyyppisiä, toimivallan käyttämisessä sovellettavia oikeudellisia välineitä ja menettelyjä sekä toimivallan käyttöä koskevia periaatteita. Unionin toimivaltatyypit voitaisiin selvityksen mukaan ryhmitellä esimerkiksi unionin yksinomaiseen toimivaltaan, unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan sekä unionin täydentävään toimivaltaan.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan toissijaisuusperiaatetta on vahvistettava ensisijaisesti ennakkollisena poliittisena valvontana. Se voitaisiin toteuttaa esimerkiksi kytkemällä kansalliset parlamentit osaksi unionin päätöksentekojärjestelmää kuulemis- ja lausuntomenettelyjä kehittämällä. Myös erilaisia kansallisten parlamenttien ja unionin toimielinten välisiä sekä kansallisten parlamenttien keskinäisiä yhteistyömuotoja tulee selvityksen mukaan voida pohtia avoimesti.

Selvityksen mukaan toimivallanjakoon välillisesti liittyviä kysymyksiä ovat myös päätöksenteossa käytettävät menettelytavat, neuvoston päätöksentekosäännöt ja käytettävät säädösinstrumentit ja niiden luonne sekä jäsenvaltioiden välinen tiiviimpi yhteistyö eli joustavuus. Unionin toimivallan tehokkaaseen käyttöön liittyy selvityksen mukaan myös yhteisön resursien tarkoituksenmukainen kohdentaminen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Aineellinen toimivallanjako

Suuri valiokunta katsoo, että selvitys antaa varsin hyvän ja havainnollisen yleiskuvan toimivallanjaosta ja sen kehittämistarpeista eri politiikka-aloilla. Valiokunta ei pyri tässä lausunnossa ottamaan yksityiskohtaisesti kantaa toimivallanjakoon kaikilla selvityksessä esitetyillä aineellisen toimivallan alueilla. Valiokunta yh-

tyy ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon (UaVL 4/2002 vp), jonka mukaan on tärkeätä, että eduskunnalla on valmistelukunnan työn edetessä mahdollisuus ottaa yksityiskohtaisemmin kantaa toimivallanjaon koskeviin periaatteisiin ja konkreettisiin ehdotuksiin. Suuri valiokunta edellyttää, että tulevissa selvityksissä analysoidaan tarkemmin myös mm. eri politiikka-alojen päätöksenteossa käytettäviä menettelytapoja ja päätöksentekosääntöjä sekä säädösinstrumentteja. Varsinaisen toimivallanjaon ohella nämä ky-

symykset ovat merkityksellisiä kansallisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta.

Unionin ulkosuhdetoiminnan osalta suuri valiokunta viittaa ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon (UaVL 4/2002 vp). Euroryhmää koskevilta osin valiokunta viittaa asiasta aiemmin tänä vuonna antamaansa lausuntoon (SuVL 4/2002 vp). Valiokunta pitää harkinnan arvoisena myös konventissa esitettyä näkökantaa, että unionin laajentuminen useilla euroalueeseen kuulumattomilla mailla saattaa antaa aiheen harkita euroryhmän asemaa uudelleen.

Muodollinen toimivallanjako

Valiokunta yhtyy selvitykseen siinä, että unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjakoa tarkennettaessa olisi pyrittävä löytämään tarkoituksenmukainen tasapaino toimivallanjaon tarkkarajaisuutta ja joustavuutta koskevien vaatimusten välillä. Valiokunta suhtautuu edelleen kriittisesti yksityiskohtaisen toimivaltaluettelon sisällyttämiseen perussopimukseen. Olennaista on, että toimivallanjako tulee saada nykyistä selkeämmäksi ja ymmärrettävämmäksi (ks. myös SuVL 4/2001 vp). Tavoitteena tulee olla, että kansalaiset pystyisivät perussopimusta lukemalla ymmärtämään ainakin unionin toimivallanjaon periaatteet ja pääpiirteet.

Valiokunta pitää hyvänä selvityksessä esitettyä mallia, jonka mukaan toimivallanjaon tarkentaminen voitaisiin toteuttaa yhtäältä selkiyttämällä ja systematisoimalla perussopimusten nykyisiä politiikka-alakohtaisia määräyksiä sekä toisaalta sisällyttämällä sopimuksiin unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon luonnetta koskevia yleisiä määräyksiä. Ne koskisivat unionin toimivallan eri tyyppejä, toimivallan käyttämisessä sovellettavia oikeudellisia välineitä ja menettelyjä sekä toimivallan käyttöä ohjaavia periaatteita. Samoin valiokunta pitää hyvänä lähtökohtana selvityksessä esitettyä jaottelua, jonka mukaan unionin toimivaltatyypit voitaisiin ryhmitellä unionin yksinomaiseen toimivaltaan, unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan sekä unionin täydentävään toimivaltaan.

Toimivallanjakoa selkeytettäessä on koko ajan pidettävä mielessä peruslähtökohta: unionin toimivallan on joka tapauksessa jatkossakin pysyttävä rajoitettuna erityistoimivaltana. Yleistoimivallan tulee säilyä jäsenvaltioilla, joille kuuluu kaikki se toimivalta, jota ei ole siirretty unionille. Jäsenvaltioiden toimivaltaa ei tule sen tarkemmin määritellä perussopimuksessa.

Valiokunta pitää myös tärkeänä, ettei unionin tasolla puututa jäsenvaltioiden sisäiseen toimivallanjakoon (SuVL 4/2001 vp). Avoimen koordinaatiomenetelmän osalta valiokunta viittaa siitä aiemmin tänä vuonna antamaansa lausumaan (SuVP 28/2002 vp, 19 § sekä UaVL 2/2002 vp ja PeVL 23/2002 vp). Avointa koordinaatiomenetelmää tulisi pitää oikeudellisena välineenä eikä toimivallanjakoperusteena.

Unionin välttämättömän joustavuuden säilyttäminen saattaa edellyttää, että perussopimukseen sisällytetään tulevaisuudessakin EY-sopimuksen 308 artiklan kaltainen poikkeusmääräys (SuVL 4/2001 vp). Suuri valiokunta korostaa, että tällaisen määräyksen käytön tulee tulevaisuudessa olla mahdollisimman vähäistä. Sitä tulee voida käyttää vain yksittäistapauksiin ja sen käyttöä tulee sitoa tiukoin perussopimuksessa määrätyn soveltamisedellytyksin. Kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuudet tulee turvata. Poikkeusmääräystä ei tule käyttää edellä mainitun peruslähtökohdan kiertämiseen, so. unionin toimivallan laajentamiseen kansallisten parlamenttien ratifiointioikeudet tarkoituksellisesti syrjäyttäen.

Valiokunta painottaa, että perussopimuksesta tulisi varsinaisen toimivallanjaon lisäksi selkeästi ilmetä myös kullakin politiikka-alalla käytettävissä olevat lainsäädäntö- ja muut instrumentit sekä päätöksentekotavat ja lainsäädäntömenettelyt. Valiokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 38/2002 vp), jonka mukaan toimivallanjaon eräs erityisulottuvuus on unionin toimivallan sitovuuden aste. Säädöksen luonteen valinnalla on vaikutusta kansalliseen liikkumavaraan toimeenpanovaiheessa. Valiokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kantaan, jonka mukaan on syytä kiinnittää huomiota siihen, tulisiko perussopimuksessa

pyrkii määrittelemään myös se, miten sitovia instrumentteja eri aloilla tulee käyttää.

Selvityksen mukaan valtioneuvosto on vasta selvittämässä kantaansa sen suhteen, tulisiko perussopimukseen sisällyttää myös määräyksiä eräistä unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan käyttöä rajoittavista tai velvoittavista periaatteista. Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan (PeVL 38/2002 vp) aiheellisena, että perussopimukseen sisällytetään määräyksiä tällaisista periaatteista, jotka rajoittavat unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan käyttöä. Tällaisia periaatteita voivat olla esimerkiksi kestävä kehitys ja kansanterveyden suojelu. Samoin Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaiset perusoikeudet tulee perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tehdä perussopimuksessa oikeudellisesti sitoviksi, jolloin ne muodostuvat toimivallan käytön oikeudelliseksi rajoituksiksi. Suuri valiokunta pitää perustuslakivaliokunnan kantaa perusteltuna. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että on syytä selvittää, ettei po. määräysten sisällyttäminen perussopimukseen johda odottamattomiin oikeusvaikutuksiin, esimerkiksi toimivallan implisiittiseen siirtymiseen unionille.

Toissijaisuusperiaatteen valvonta

Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemukseen siitä, että jokainen unionin lainsäädäntömenettelyyn osallistuva toimielin on vastuussa myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumisesta. Samoin valiokunta yhtyy siihen, että erityisesti toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaa on tehostettava. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonta ei saa muodostua olennaiseksi esteeksi unionin tehokkaalle päätöksenteolle. Toisaalta toissijaisuusperiaatteen rikkomistapauksiin on voitava puuttua tehokkaasti. Myös tässä on pyrittävä löytämään tasapainoinen ratkaisu, joka turvaa samanaikaisesti sekä unionin mahdollisimman tehokkaan päätöksenteon että toissijaisuusperiaatteen mahdollisimman tehokkaan valvonnan.

Valiokunta katsoo, että toissijaisuusperiaatteen valvonnan on tulevaisuudessakin oltava sekä poliittista että oikeudellista. Toissijaisuus-

periaatteen luonteen vuoksi painopisteen tulee olla ennakollisessa poliittisessa valvonnassa. Valiokunta suhtautuu avoimesti poliittisen valvonnan käytännön muotojen järjestämiseen ja katsoo, että kansallisilla parlamenteilla tulee olla siinä tärkeä rooli.

Uuden pysyvän toimielimen perustaminen valvontaa suorittamaan ei vaikuta perustellulta, mutta kansallisten parlamenttien välistä yhteistyötä tulee muutoin lisätä. Kansallisten parlamenttien tulee valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista paitsi yleisesti unionin toimielimissä myös valvomalla omien hallitustensa toimia neuvostossa. Valiokunta ei yhdy siihen selvityksessä esitettyyn näkemykseen, että ennakollisen poliittisen valvonnan tulisi ajoittua säädösvalmistelun alkuvaiheeseen. Valiokunnan näemyksen mukaan toissijaisuusperiaatteen toteutumista on voitava valvoa koko lainsäädäntöprosessin ajan.

Valiokunta suhtautuu avoimesti myös toissijaisuusperiaatteen oikeudellisen jälkikäteisvalvonnan kehittämiseen. Oikeudellinen jälkikäteisvalvonta ei ole tähän mennessä ollut erityisen tehokasta. Keinoja sen tehostamiseen saattaisivat olla esimerkiksi konventissa esillä olleet ehdotukset toissijaisuusperiaatteen tarkemmasta määrittelystä sekä komission velvollisuudesta perustella lainsäädäntöesityksensä yksityiskohtaisemmin toissijaisuuden kannalta. Em. muutokset saattaisivat antaa EY-tuomioistuimelle siltä tähän saakka puuttuneita välineitä toissijaisuusperiaatteen toteutumisen tehokkaaseen valvontaan.

Konventissa esille tulleita asioita

Konventin puheenjohtajisto on 28.10.2002 jakanut konventille luonnoksen perustuslaillisen sopimuksen rungoksi, jota on käsitelty konventissa kahteen otteeseen. Puheenjohtajiston luonnokseen sisältyy useita perustavaa laatua olevia asioita, mm. ehdotukset Euroopan kansojen kongressista sekä unionin presidentistä, joihin kumpaankin valiokunta suhtautuu lähtökohtaisesti kielteisesti. Valiokunta pitää välttämättömänä, että valtioneuvosto toimittaa eduskunnal-

le pikaisesti selvityksiä tällaisista konventissa esille tulevista olennaisista asioista, jotta eduskunta voi osallistua kannanmuodostukseen riittävän aikaisessa vaiheessa.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy edellä mainituin tarkennuksin valtioneuvoston kantaan ja

että valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto toimittaa eduskunnalle mahdollisimman pian perustuslain 97 §:n mukaisesti yksityiskohtaisempia selvityksiä konventissa esille tulevista kannanmuodostusta edellyttävistä asioista.

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Esko Aho /kesk	Pekka Kuosmanen /kok
vpj.	Kimmo Kiljunen /sd	Johannes Leppänen /kesk
	Kirsi Piha /kok	Leena Luhtanen /sd
jäs.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Håkan Nordman /r
	Maria Kaisa Aula /kesk	Jouko Skinnari /sd
	Tuija Brax /vihr	Katja Syvärinen /vas
	Mikko Elo /sd	Kari Uotila /vas
	Tuula Haatainen /sd	Matti Vanhanen /kesk
	Jyri Häkämies /kok	Marjatta Vehkaoja /sd
	Jouko Jääskeläinen /kd	Matti Väistö /kesk
	Anneli Jäätteenmäki /kesk	vjäs. Risto Kuisma /sd
	Riitta Korhonen /kok	Mirja Ryyänen /kesk.
	Kalervo Kummola /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Helena Tuuri.

SuVL 5/2002 vp — E 66/2002 vp