Valiokunnan lausunto MmVL 8/2017 vp– E 19/2017 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komitologia ja delegoidut säädökset/Säädösten, joissa säädetään valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn käyttämisestä, mukauttaminen

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komitologia ja delegoidut säädökset/Säädösten, joissa säädetään valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn käyttämisestä, mukauttaminen (E 19/2017 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Kirsi Törmäkangas, sosiaali- ja terveysministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- maa- ja metsätalousministeriö

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Tausta

EU:n lainsäätäjä voi siirtää EU-säädöksissä komissiolle säädösvaltaa sekä toimivaltaa toteuttaa täytäntöönpanotoimenpiteitä. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen (1.12.2009) lainsäätäjällä on käytettävissään kaksi menettelyä: säädösvallan siirtoa koskeva menettely eli ns. delegoidut säädökset (SEUT 290 artikla) sekä täytäntöönpanotoimivallan siirtämistä koskeva menettely eli ns. komitologiamenettely (SEUT 291 artikla). Tarkoituksena on tehdä selkeä ero lainsäädäntötyyppisiä toimia koskevien valtuutusten ja täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevien valtuutusten välille. Tämä ero vaikuttaa myös siihen, kuinka komissiolle siirretyn toimivallan käyttöä valvotaan.

Valmis
5.0

Delegoiduilla säädöksillä muutetaan tai täydennetään Euroopan parlamentin ja neuvoston antaman perussäädöksen muita kuin keskeisiä osia. Säädösvallan delegoiminen mahdollistaa yksityiskohtaisen ja teknisluontoisen sääntelyn siirtämisen lainsäädäntömenettelyä kevyempään ja nopeampaan menettelyyn.

Komitologiamenettely mahdollistaa täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamisen EU:n tasolla. Pääsäännön mukaan jäsenvaltiot panevat täytäntöön EU:n säädökset, mutta silloin kun yhdenmukainen täytäntöönpano EU:n tasolla on tarpeen, siirretään täytäntöönpanotoimivaltaa ensisijaisesti komissiolle tai perustelluissa tapauksissa poikkeuksellisesti neuvostolle. Jäsenvaltiot valvovat komissiolle siirretyn toimivallan käyttöä komitologiakomiteoissa. Menettelyä koskevat yleiset säännöt ja periaatteet vahvistetaan asetuksella. Jäsenvaltion vaikutusmahdollisuudet annettavan toimenpiteen sisältöön määräytyvät sovellettavan komitologiamenettelyn mukaan.

SEUT 290 artiklan mukainen delegoitujen säädösten määritelmä on hyvin lähellä niiden säädösten määritelmää, jotka komitologiapäätöksen (1999/468/EY, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2006/512/EY) 5 a artiklan mukaan kuuluvat ns. valvonnan käsittävään sääntelymenettelyyn (procédure de réglementation avec contrôle, PRAC). Kummassakin tapauksessa säädökset ovat soveltamisalaltaan yleisiä ja niillä on tarkoitus täydentää tai muuttaa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia. PRAC-menettely asetti parlamentin ja neuvoston tasavertaiseen asemaan niissä tilanteissa, joissa oli kyse niiden lainsäätäjänä antaman säädöksen muuttamisesta tai täydentämisestä.

Komitologiapäätös kumottiin 1.3.2011 voimaan tulleella komitologia-asetuksella (182/2011/EU). Päätöksen 5 a artiklan vaikutukset päätettiin kuitenkin pitää tilapäisesti voimassa niiden voimassa olevien perussäädösten osalta, joissa viitataan kyseiseen artiklaan. Samalla komissio sitoutui mukauttamaan nämä säädökset vastaamaan EU:n perussopimuksia.

PRAC-säännösten mukauttamista koskevat komission lainsäädäntöehdotukset

Komissio esitti vuonna 2013 kolme horisontaalista PRAC-säädösten mukauttamista koskevaa lainsäädäntöehdotusta (ns. Omnibus I-, II- ja III-asetukset). Ensimmäinen ehdotus (COM(2013) 451) koski suurinta osaa perussäädöksistä, joissa vielä viitattiin valvonnan käsittävään sääntelymenettelyyn (ns. Omnibus I). Toinen ehdotus (COM(2013) 452) koski oikeusalan säädöksiä, joissa viitataan ko. menettelyyn (ns. Omnibus II). Nämä säädökset eivät sido Tanskaa (ks. Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan N:o 22 1 ja 2 artikla). Sen sijaan ne sitovat Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia. Kolmas ehdotus kattoi kaikki jäljelle jäävät PRAC-säädökset (ns. Omnibus III).

Komission esittämä mukauttamismenetelmä perustui siihen, että delegoinnin ehdoista olisi säädetty Omnibus-asetuksissa. Toimivallan siirto olisi tapahtunut määräämättömäksi ajaksi. Asetuksiin olisi sisältynyt liite mukautettavista säädöksistä.

Euroopan parlamentti hyväksyi komission ehdotuksia koskevat lainsäädäntöpäätöslauselmansa 25.2.2014. Se ehdotti useita muutoksia Omnibus I- ja Omnibus III-ehdotuksiin, mutta oli muutoin pitkälti samaa mieltä ehdotuksista. Neuvosto ei sitä vastoin kannattanut ehdotuksia. Erityisesti lähestymistapa, jonka mukaan PRAC-säädökset mukautettaisiin automaattisesti delegoi-

duiksi säädöksiksi, hylättiin, koska ei ollut vahvoja takeita siitä, että komissio kuulisi jäsenvaltioiden asiantuntijoita järjestelmällisesti delegoituja säädöksiä valmisteltaessa. Komissio päätyi peruuttamaan ehdotuksensa.

Keskustelut PRAC-säädösten mukauttamisesta käynnistettiin uudelleen parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen tarkistamisen yhteydessä. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio hyväksyivät sopimuksen huhtikuussa 2016 (EUVL L 13, 12.5.2016, s. 1—14). Komissio sitoutui esittämään vuoden 2016 loppuun mennessä uuden mukauttamisehdotuksen. Se sitoutui myös parantamaan jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kuulemista delegoituja säädöksiä koskevista luonnoksista. Toimielinten väliseen sopimukseen liitetty delegoituja säädöksiä koskeva yhteisymmärrysasiakirja sisältää kuulemista koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja periaatteet.

Komission uuteen ehdotukseen (COM 2016 (799) final) sisältyy enemmistö säädöksistä, jotka kuuluivat komission vuoden 2013 ehdotuksiin. Muun muassa säädökset, joista on tällä välin tehty yksittäisiä lainsäädännön muutosehdotuksia, on suljettu sen ulkopuolelle.

Komissio uusi mukauttamismenetelmä poikkeaa sen vuonna 2013 esittämästä menetelmästä. Puiteasetuksessa olisi vain kolme artiklaa. Ensimmäisessä todettaisiin, että liitteessä esitetyt säädökset mukautetaan liitteessä esitetyllä tavalla. Toisessa artiklassa todettaisiin, ettei mukautus vaikuta eräisiin vireillä oleviin PRAC- menettelyihin. Kolmas artikla koskisi asetuksen voimaantuloa. Kutakin liitteessä mainittua perussäädöstä mukautettaisiin toisin sanoen erikseen. Valtuutussäännökset ehdotetaan muotoiltaviksi uudelleen pääsääntöisesti siten, että ne noudattavat siirrettyä säädösvaltaa (delegoidut säädökset) koskevien artiklojen vakiolausekkeita.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää toivottavana, että ns. PRAC-menettelyyn kuuluvien säännösten mukauttaminen etenee joutuisasti. Etenemiselle on useista syistä paremmat edellytykset kuin komission vuonna 2013 esittämän ehdotuksen osalta. Tuolloin neuvottelut ajautuivat umpikujaan.

Komission lähestymistapa, jossa toimivallan siirron ehtoja tarkastellaan kunkin mukautettavan säädöksen osalta erikseen, mahdollistaa tarvittaessa säädöskohtaiset ratkaisut. Lisäksi tekniikka on vuonna 2013 ehdotettua lähestymistapaa selkeämpi, koska valtuutusten ehdot käyvät ilmi itse säännöksestä eivätkä ainoastaan sen rinnalla luettavasta puiteasetuksesta.

Valtioneuvosto katsoo alustavan tarkastelun pohjalta, että komission ehdotukset näyttäisivät pääsääntöisesti olevan linjassa SEUT 290 artiklan (delegoidut säädökset) ja 291 artiklan (täytäntöönpanotoimet) soveltamisalan ja soveltamisedellytysten kanssa. On tärkeää, että siirrettäessä EU:n perussäädöksessä komissiolle toimivaltaa noudatetaan mahdollisimman johdonmukaista linjaa. Peruslähtökohdan tulee olla oikeudellinen: säädösvallan siirtäminen on mahdollista vain, kun SEUT 290 artiklan mukaiset edellytykset täyttyvät, eli kun on määrä muuttaa tai täydentää perussäädöksen muita kuin keskeisiä osia. Kun tarkoituksena on varmistaa perussäädöksen yhdenmukainen täytäntöönpano EU:n tasolla, on ainoastaan täytäntöönpanovallan siirto (SEUT 291 artikla) mahdollinen.

Valtioneuvosto korostaa, että komissio on sitoutunut parempaa lainsäädäntöä koskevassa toimielinten välisessä sopimuksessa ja siihen liitetyssä yhteisymmärrysasiakirjassa kuulemaan jäsenvaltioiden asiantuntijoita asianmukaisesti ja hyvissä ajoin ennen delegoidun säädöksen antamista. On olennaista, että tämä velvoite kirjataan sovittujen vakiolausekkeiden mukaisesti mukautettaviin säädöksiin riittävän sitovasti ja että komissio kehittää edelleen kuulemiskäytäntöjään.

Valtioneuvosto tarkastelee toimivallan siirron kestoa tapauskohtaisesti. Valtioneuvostolla ei ole periaatteellisia syitä vastustaa määräämättömäksi ajaksi tehtäviä delegointeja. Tällainen toimivallan siirto ei ole kuitenkaan kaikkien mukautettaviksi ehdotettujen säädösten osalta tarkoituksenmukainen. Se voi esimerkiksi johtaa siihen, että komissio käyttää valtuuksiaan niin hitaasti, että kansallisella tasolla syntyy epävarmuutta ja mahdollisten kansallisten täytäntöönpanotoimien hyväksyminen viivästyy.

Valtioneuvosto voi toisena vaihtoehtona hyväksyä delegoinnin pituuden määrittämisen lyhyemmäksi ajaksi, esimerkiksi viideksi vuodeksi. Määräaika voisi jatkua ilman eri toimenpiteitä samanpituiseksi kaudeksi, ellei parlamentti tai neuvosto vastusta jatkamista. Komission tulisi esittää säädösvallan käyttämistä koskeva kertomus hyvissä ajoin ennen kauden päättymistä, jolloin delegoinnin tarpeellisuutta voidaan arvioida. Jos toimivalta delegoidaan vain tietyksi ajaksi, on komissio motivoitunut antamaan delegoidut säädökset riittävän hyvissä ajoin. Toisaalta delegointien keston rajaaminen voi vähentää järjestelmän sujuvuutta.

Valtioneuvosto katsoo, että toimivallan delegoimiseen liittyneet tulkintaerimielisyydet ovat heikentäneet EU:n lainsäädäntömenettelyn sujuvuutta. EU:n toimielinten välistä rakentavaa vuoropuhelua ja yhteistyötä tulee edistää eri tavoin. Keskustelua rajanvetoa koskevien loogisten ja johdonmukaisten kriteerien vahvistamisesta tulisi jatkaa, kuten EU:n toimielinten välisessä sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä kehotetaan.

Valtioneuvosto kiirehtii delegoituja säädöksiä koskevan julkisen rekisterin perustamista. Rekisteri lisäisi avoimuutta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio esittää niiden EU:n perussäädösten mukauttamista, joissa on vielä käytössä komitologiamenettelyyn kuuluva ns. valvonnan käsittävä vanha sääntelymenettely (PRAC-menettely). Mukauttamisesta säädettäisiin puiteasetuksessa. Kutakin mukautettavaa säädöstä koskevat esitykset ovat komission ehdotuksen liitteessä. Muutokset ovat luonteeltaan teknisiä. Mukauttaminen tapahtuisi pääsääntöisesti siten, että valvonnan käsittävä sääntelymenettely korvattaisiin delegoiduilla säädöksillä. Valiokunta toteaa, että mukautettavat säädökset koskevat muun muassa paikkatietoja, tulvariskien hallintaa, lannoitevalmisteita, elintarviketurvallisuutta, muuntogeenisiä organismeja, rehuja, TSE-tauteja, kasvinsuojeluaineita ja sivutuotteita.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin toivottavana, että PRAC-menettelyyn kuuluvien säännösten mukauttaminen etenee. Etenemiselle on nyt paremmat edellytykset kuin komission vuonna 2013 esittämän ehdotuksen osalta, jolloin neuvottelut ajautuivat umpikujaan. Komission lähestymistapa, jossa toimivallan siirron ehtoja tarkastellaan kunkin mukautettavan säädöksen

osalta erikseen, mahdollistaa paremmin säädöskohtaiset ratkaisut. Lisäksi esitetty ratkaisumalli on vuonna 2013 ehdotettua lähestymistapaa selkeämpi, koska valtuutusten ehdot käyvät ilmi itse säännöksestä eivätkä ainoastaan sen rinnalla tulkittavasta puiteasetuksesta. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna sitä, että kutakin mukautettavaa säädöstä tarkastellaan säädösvallan siirron ehtojen osalta erikseen, koska osa säädöksistä on monimutkaisia ja laajoja asetuksia, jotka vaativat erittäin huolellista tarkastelua.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin sitä, että komissio on sitoutunut parempaa lainsäädäntöä koskevassa toimielinten välisessä sopimuksessa ja siihen liitetyssä yhteisymmärrysasiakirjassa kuulemaan jäsenvaltioiden asiantuntijoita asianmukaisesti ja hyvissä ajoin ennen delegoidun säädöksen antamista. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kuulemisvelvoite kirjataan sovittujen vakiolausekkeiden mukaisesti mukautettaviin säädöksiin mahdollisimman sitovasti ja että komissio kehittää edelleen kuulemiskäytäntöjään.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 4.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jari Leppä kesk
varapuheenjohtaja Reijo Hongisto ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Anne Kalmari kesk
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Mats Nylund r
jäsen Tytti Tuppurainen sd
jäsen Harry Wallin sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk
varajäsen Mikko Kärnä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio