Valiokunnan lausunto YmVL 13/2017 vp– E 22/2017 vp

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komitologia-asetuksen (EU) N:o 182/2011 muuttaminen/Muutoksenhakukomiteaa koskevat säännöt

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komitologia-asetuksen (EU) N:o 182/2011 muuttaminen/Muutoksenhakukomiteaa koskevat säännöt (E 22/2017 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, valtioneuvoston kanslia
- kaupallinen neuvos Leena Mannonen, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Kirsi Törmäkangas, sosiaali- ja terveysministeriö

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Tausta

Jäsenvaltiot vastaavat EU-säädösten täytäntöönpanosta. Silloin kun yhdenmukainen täytäntöönpano on tarpeen, EU:n lainsäätäjä siirtää perussäädöksessä täytäntöönpanovaltaa ensisijaisesti komissiolle tai tietyissä asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa poikkeuksellisesti neuvostolle.

Jäsenvaltiot valvovat komissiolle siirretyn täytäntöönpanovallan käyttöä komission puheenjohdolla toimivissa komitologiakomiteoissa. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat vuonna 2011 asetuksen (EU) N:o 182/2011 komitologiamenettelyä koskevista yleisistä säännöistä ja periaatteista. Komitologia-asetuksessa säädetään kahdesta pääasiallisesta menettelystä: neuvoa-antava menettely ja tarkastelumenettely. Tarkastelumenettelyssä jäsenvaltioilla on suuremmat vaikutusmahdollisuudet kuin neuvoa-antavassa menettelyssä. Niillä on halutessaan mahdollisuus estää komission ehdottaman toimenpiteen toteutuminen. Asetuksessa on määritelty, milloin tar-

kastelumenettely tulee erityisesti sovellettavaksi. Muiden asioiden osalta pääsääntönä on neuvoa-antava menettely. Asetuksessa säädetään myös mahdollisuudesta käyttää kiireellisissä tilanteissa nopeutettua menettelyä. Tarkastelumenettelyssä ja kiireellisyysmenettelyssä asia voidaan viedä viimeisenä vaiheena ns. muutoksenhakukomiteaan, joka kokoontuu asianmukaisella tasolla. Käytännössä tämä tarkoittaa Coreper-lähettiläitä. Muutoksenhakukomitea antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden neuvotella käsiteltävästä asiasta toisen kerran asiantuntijatasoa korkeammalla tasolla.

Komission mukaan komitologia-asetus on toiminut pääsääntöisesti hyvin. Sitä tulisi kuitenkin muuttaa muutoksenhakukomiteassa noudatettavien menettelyjen osalta. Samalla tulisi lisätä menettelyn avoimuutta. Komissio katsoo joutuneensa poliittisesti hankalaan välikäteen ja syntipukin asemaan tilanteissa, joissa jäsenvaltiot eivät ole muutoksenhakukomiteassa kyenneet muodostamaan tarvittavia määräenemmistöjä täytäntöönpanotoimien hyväksymisen tai hylkäämisen puolesta. Tällöin komissio joutuu tekemään päätöksen ilman jäsenvaltioilta saatavaa ohjausta. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan komissiolla on tällaisessa tilanteessa oikeudellinen velvollisuus toimia. Komissio on pitänyt tilannetta ongelmallisena katsoen, että kyse on ollut poliittisesti arkaluonteisista asioista, jotka ovat liittyneet ihmisten, eläinten tai kasvien terveyteen ja turvallisuuteen sekä ympäristöön (esim. muuntogeeniset organismit eli GMOt ja glyfosaatti-niminen torjunta-aine).

Komissio ehdottaa epäkohdan korjaamiseksi komitologia-asetukseen muutoksia, jotka koskevat muutoksenhakukomitean äänestyssääntöjä ja jäsenvaltioiden äänten julkistamista sekä jäsenvaltioilta saatavan poliittisen tuen ja ohjauksen vahvistamista.

Muutoksenhakukomitean äänestyssäännöt ja jäsenvaltioiden äänten julkistaminen

Muutoksenhakukomitea antaa sen käsiteltäväksi saatetusta ehdotuksesta täytäntöönpanosäädökseksi lausunnon. Jos lausunto on myönteinen, komissio hyväksyy ehdotuksen. Jos lausunto on kielteinen, komissio ei hyväksy ehdotusta. Jos komitea ei anna lausuntoa, komissio voi hyväksyä ehdotuksen.

Muutoksenhakukomitea tekee päätöksensä määräenemmistöllä. Määräenemmistö lasketaan ns. kaksoisenemmistön mukaan eli vaatimuksena on 55 prosenttia jäsenvaltiosta, jotka edustavat 65 prosenttia väestöstä (SEUT 238 artiklan 3 kohta). Äänestämästä pidättäytyneitä jäsenvaltioita tai jäsenvaltioita, jotka eivät ole läsnä tai edustettuina, ei lasketa mukaan ehdotusta puoltavaan tai vastustavaan määräenemmistöön. Niitä ei myöskään vähennetä kokonaismäärästä, jonka perusteella 55 prosenttia jäsenvaltioista ja 65 prosenttia unionin väestöstä lasketaan.

Komissio katsoo, ettei muutoksenhakukomitea ole nykyisten äänestyssääntöjen vuoksi täyttänyt tehtäväänsä. Säännöt eivät kannusta jäsenvaltioita äänestämään täytäntöönpanosäädöksen puolesta tai sitä vastaan. Ongelman ratkaisemiseksi kaksinkertainen enemmistö tulisi laskea ainoastaan niiden jäsenvaltioiden perusteella, jotka osallistuvat äänestykseen eli äänestävät joko ehdotuksen puolesta tai sitä vastaan. Myös ns. määrävähemmistö laskettaisiin tällä perusteella.

Komitologia-asetuksessa olisi samalla säädettävä muutoksenhakukomitean päätösvaltaisuudesta siten, että äänestystulos on pätevä ainoastaan, jos jäsenvaltioiden yksinkertainen enemmistö osallistuu äänestykseen.

Lisäksi komissio katsoo, jäsenvaltioiden edustajien äänten tulisi olla julkisia. Tällä hetkellä ne ovat muutoksenhakukomitean työjärjestyksen nojalla luottamuksellisia. Ainoastaan lopullinen äänestystulos on julkinen. Ehdotus lisäisi menettelyn avoimuutta.

Ministeritason kytkeminen menettelyyn

Muutoksenhakukomitea kokoontuu käytännössä Coreper-lähettiläiden tasolla. Komissio esittää, että sen tulisi voida saattaa asia muutoksenhakukomiteassa toiseen käsittelyyn ministeritasolla, jos kansalliset asiantuntijat (Coreper-lähettiläät) eivät muodosta kantaa. Näin varmistettaisiin, että ristiriitoja herättävät päätökset käsitellään asianmukaisella poliittisella tasolla.

Lisäksi komissio esittää, että sille annettaisiin mahdollisuus pyytää neuvoston lausuntoa, jos muutoksenhakukomitea ei kykene muodostamaan kantaa. Komissio katsoo, että tämä vahvistaisi sen saamaa poliittista ohjausta.

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää tärkeänä, että komitologiamenettely säilyy tehokkaana, selkeänä ja mahdollisimman yksinkertaisena. Menettelyä koskevia sääntöjä ja periaatteita ei tulisi muuttaa tavalla, joka vaarantaa näiden tavoitteiden toteutumisen. Samalla on huolehdittava siitä, että EU:n toimielinten välistä tasapainoa sekä niiden ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa kunnioitetaan.

On ymmärrettävää, että komissio haluaa löytää ulospääsytien sille poliittisesti hankalasta tilanteesta. On kuitenkin pidettävä mielessä, että toimivalta asianomaisten ihmisten, eläinten ja kasvien terveyteen ja turvallisuuteen liittyvien päätösten tekemiseen on siirretty komissiolle ja että tämä on voinut päätöksenteossaan tukeutua EU:n virastojen tuottamaan tieteelliseen näyttöön ja tutkimustietoon.

Komission mieltämä epäkohta ei Suomen arvion mukaan välttämättä poistuisi muuttamalla muutoksenhakukomitean äänestyssääntöjä. Lisäksi ehdotus johtaisi siihen, että kyseisessä komiteassa noudatettaisiin eri sääntöjä ja periaatteita kuin komitologiamenettelyyn niin ikään kuuluvissa neuvoa-antavassa komiteassa ja tarkastelukomiteassa. Kuten komitologia-asetuksen johdantolauseessa todetaan, komiteoihin tulisi soveltaa yhteisiä menettelysääntöjä. Suomella ei ole kuitenkaan periaatteellista syytä vastustaa äänestyssääntöjen muuttamista, jos se osoittautuu toimivimmaksi ratkaisuksi.

Suomi suhtautuu myönteisesti komitologiamenettelyn avoimuuden lisäämiseen siten, että kunkin jäsenvaltion äänistä tehtäisiin julkisia muutoksenhakukomiteassa. Tällöin olisi johdonmukaista pohtia, tulisiko samoin menetellä myös neuvoa-antavien komiteoiden ja tarkastelukomiteoiden äänestystulosten osalta.

Suomi ei ole vakuuttunut siitä, että ehdotus muutoksenhakukomitean kokoontumisesta ministeritasolla tarjoaisi ratkaisun komission mieltämään epäkohtaan. Ei ole uskottavaa, että jäsenvaltioiden kannat riippuisivat siitä, edustaako niitä Coreper-lähettiläs vai ministeri.

Neuvoston ja Euroopan parlamentin rooli komitologiamenettelyssä rajoittuu komitologia-asetuksen mukaiseen tarkistamisoikeuteen. Tästä poikkeavan roolin antaminen neuvostolle ei olisi EU:n perussopimusten hengen mukaista. Jos neuvosto saisi tällaisen roolin, on mahdollista, että parlamentti vaatisi itselleen vastaavan aseman. Asiasta olisi hyvä kuulla neuvoston oikeuspalvelun näkemys.

Komission tulisi esittää tarkempi arvio mieltämänsä ongelman laajuudesta sekä muutosehdotustensa käytännön vaikutuksista. Onko esimerkiksi todennäköistä, että kielteisten lausuntojen määrä lisääntyisi muutoksenhakukomiteassa vastoin EU:n virastojen tuottamaa tieteellistä näyttöä ja tutkimustietoa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää tärkeänä, että komitologiamenettely säilyy mahdollisimman yksinkertaisena ja selkeänä sekä yhtenäisenä eri komiteoiden osalta. Komission ehdotus eri sääntöjen noudattamisesta muutoksenhakukomitean osalta kuin muissa komiteologiamenettelyyn kuuluvissa komiteoissa (neuvoa-antava komitea ja tarkastelukomitea) vaarantaa kuitenkin sääntelyn yhtenäisyyden.

Valiokunta korostaa avoimuusperiaatteen toteutumisen merkitystä kaikessa EU:n päätöksenteossa ja hallinnossa, myös komitologiamenettelyssä. Avoimuutta lisääviä toimia, kuten komission ehdottama jäsenvaltioiden äänien tekeminen julkiseksi muutoksenhakukomiteassa, olisi hyvä toteuttaa yhdenmukaisesti kaikissa komiteoissa.

Valiokunta toteaa, että komission esityksen taustalla ovat poliittisesti vaikeat päätöksentekotilanteet, joissa muutoksenhakukomitea ei ole pystynyt tekemään päätöksiä ja komissio on siksi joutunut hyväksymään täytäntöönpanotoimia erityisesti ihmisten, eläinten ja kasvien terveyteen ja turvallisuuteen sekä ympäristöön liittyvissä kysymyksissä ilman jäsenvaltioilta saatavaa ohjausta. Äänestyssääntöjä koskevilla muutoksilla ja jäsenvaltioiden äänten julkiseksi tekemisellä sekä jäsenvaltioilta saatavan poliittisen tuen ja ohjauksen vahvistamisella komissio pyrkii korjaamaan syntynyttä ongelmatilannetta. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että äänestyssääntöjen muuttaminen ei kuitenkaan välttämättä johda syntyneen, poliittisesti hankalan tilanteen helpottumiseen.

Komissio esittää myös poliittisen ohjauksen vahvistamiseksi, että muutoksenhakukomitealle annettaisiin mahdollisuus pyytää neuvoston lausuntoa, jos kantaa ei pystytä muodostamaan. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että EU:n toimielinten välistä tasapainoa ja toimivallanjakoa tulee kunnioittaa. Neuvoston roolin vahvistaminen saattaisi edellyttää myös parlamentin roolin vahvistamista, jos tasapainoa ei haluta muuttaa. Muutosehdotusten taustaksi tulisi saada tästäkin syystä tarkempi arvio muutosehdotusten käytännön vaikutuksesta ja vaikuttavuudesta. Va-

liokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää tärkeänä, että komissio esittää tarkemman arvion ongelman laajuudesta sekä muutosehdotusten käytännön vaikutuksista.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 10.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk
varajäsen Arto Pirttilahti kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos