

MUISTIO

Lähettiläjä:	Valmistelukunnan puheenjohtajisto
Päivämäärä:	Valmistelukunta
Asia:	Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallan jako - nykyisen järjestelmän kuvaus

Valmistelukunnan jäsenille toimitetaan oheisena kuvaus Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan jakoa koskevasta nykyisestä järjestelmästä.

**Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallan jako -
nykyisen järjestelmän kuvaus**

- I. Seuraavassa on yhteenveto Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa koskevasta nykyisestä järjestelmästä

A) LAINSÄÄDÄNTÖVALTA¹

Euroopan unionilla/Euroopan yhteisöllä (EY) on ainoastaan se toimivalta, joka niille on perustamissopimuksissa annettu (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 5 artikla).

Vaikka alkuperäisissä perustamissopimuksissa lainsäädäntövalta annettiin EY:lle yleensä saavutettavien tavoitteiden (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2 ja 3 artiklat) ja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien keinojen perusteella (toimintaan perustuva menetelmä), perustamissopimukseen myöhemmin tehdyissä tarkistuksissa tämä menetelmä korvattiin määrittelemällä tietyillä aloilla yhteisölle toteuttavaksi annettavat toimet tarkasti, mihin sisältyi tietyissä tapauksissa joidenkin nimenomaisten asioiden jättäminen toimivallan ulkopuolella (asiaan perustuva menetelmä). Näin unionin lainsäädäntövalta tietyillä aloilla määritellään sekä tavoitteiden että asian mukaan.

Unionilla/yhteisöllä on kolmen tyyppistä lainsäädäntövaltaa: yksinomaista, rinnakkaista (tai jaettua) ja täydentävää, jotka voidaan määritellä seuraavasti:

¹ Tässä muistiossa lainsäädäntövalta tarkoittaa sitä, että toimielimet antavat suoraan perustamissopimusten (ensimmäinen taso, "primäärioikeus") pohjalta oikeudellisia säädöksiä tai luovat oikeudellisia velvoitteita (jota ehdotetaan kutsuttavaksi toiseksi tasoksi, "johdetuksi oikeudeksi")

- a) Yksinomainen toimivalta: Alat, joilla unioni yksin voi antaa oikeudellisia normeja. Kaikki jäsenvaltioiden toimenpiteet ovat periaatteessa poissuljetut. Jäsenvaltiot voivat toimia ainoastaan unionin toimielinten valtuuttamina tai silloin, kun on olemassa joku puute, joka on välttämätöntä korjata.

Yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat alat ovat: yhteinen kauppapolitiikka, meren elolliset luonnonvarat perustamissopimuksen kattamilla aloilla, euro-alueeseen kuuluvien 12 jäsenvaltion rahapolitiikka. Näihin aloihin on lisättävä ne alat, joista tulee yksinomaisen toimivaltaan kuuluvia siksi, että yhteisö antaa runsaasti säädöksiä kyseisellä alalla.

Erityisesti on mainittava sisämarkkinoiden luominen ja toiminta. On kyse alakohtaisesta toimivallasta, joka koskee lainsäädännön yhdenmukaistamista ja jonka periaatteessa vain yhteisö voi tehdä. Kuitenkin niin kauan kuin yhteisö ei käytä täysimääräisesti tätä toimivaltaa, jäsenvaltiot säilyttävät mahdollisuuden säädösten antamiseen. Lisäksi tämä toimivalta voi koskea aloja, joilla jäsenvaltiot säilyttävät joka tapauksessa lainsäädäntövaltansa.¹

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) osalta ainoastaan Europolin ja Eurojustin kaltaisten yhteisten elinten perustamista voidaan pitää unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvina, koska asian luonteesta johtuen sitä ei voida tehdä yksittäisen jäsenvaltion toimin.²

- b) Rinnakkainen (tai jaettu) toimivalta: Alat, joilla jäsenvaltiot voivat antaa säädöksiä niin kauan kuin - ja jos - unioni/yhteisö ei anna säädöksiä. Heti kun unioni/yhteisö on antanut säädöksiä kyseisellä alalla, jäsenvaltiot eivät enää voi tehdä sitä yhteisön lainsäädännön piiriin kuuluvalla alalla.

¹ Ks. tämän osalta direktiiviä 93/7/ETY jäsenvaltion alueelta laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden palauttamisesta. Vaikka kyse on sisämarkkinoita koskevasta toimenpiteestä, se vaikuttaa jäsenvaltioiden kulttuuripolitiikkaan, alaan, jolla EY:llä ei ole lainsäädäntövaltaa.

² Sama koskee yhteisiä elimiä, jotka luodaan ja perustetaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen nojalla (esim. tavaramerkkivirasto).

Unionin lainsäädäntötoimia näillä aloilla rajoittaa toissijaisuusperiaatteen (unioni/yhteisö ei toteuta toimenpiteitä, jos jäsenvaltioiden toiminta riittää suunnitellun toiminnan tavoitteiden saavuttamiseksi) ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen (unionin/yhteisön toiminta ei ylitä sitä, mikä on tarpeen perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi). Toiminnan laatu riippuu joskus siitä, minkälaisesta toimenpiteestä tai oikeudellisesta säädöksestä perustamissopimuksessa on määrätty. Suurin osa unionin/yhteisön toimivallasta kuuluu tähän luokkaan:

- Euroopan yhteisön perustamissopimus: unionin kansalaisuus, maatalous ja kalastus, neljä vapautta (tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääoman vapaa liikkuvuus), viisumit, turvapaikka ja maahanmuutto, liikenne, kilpailu, verotus, sosiaalipolitiikka, ympäristö, kuluttajansuoja, terveys, Euroopan laajuiset verkot (yhteentoimivuus ja normit), energia, pelastuspalvelu, matkailu¹
- Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osasto (yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka)² puolustusta lukuun ottamatta
- Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osasto (poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa)³.

c) Täydentävä toimivalta: alat, joilla unioni/yhteisö rajoittuu täydentämään tai tukemaan jäsenvaltioiden toimintaa tai toteuttamaan kannustavia tai koordinoivia toimenpiteitä. Valta antaa oikeudellisia normeja näillä aloilla on edelleen merkittävässä määrin jäsenvaltioiden hallussa.

¹ Yhteisölle annettu perustamissopimuksen lukua koskevan toimivallan laajuus vaihtelee alan mukaan.

² Sen lisäksi, että neuvosto hyväksyy yhteisiä toimintoja ja yhteisiä kantoja, VI osastossa määrätään, että jäsenvaltioiden toimista tietyillä aloilla neuvotellaan, niiden osalta ollaan yhteistyössä tai että ne koordinoidaan.

³ Lukuun ottamatta määräyksiä, jotka koskevat yhteisten elinten käyttöönottoa (ks. a kohta sivulla 3).

Tähän luokkaan kuuluvat talouspolitiikka, työllisyys, yleissivistävä ja ammatillinen koulutus, kulttuuri, Euroopan laajuiset verkot, teollisuus, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, tutkimus ja kehitys, kehitysyhteistyö, puolustus (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osasto).

- d) Jäsenvaltioiden toimivalta: On kyse joko aloista, jotka perustamissopimuksissa nimenomaisesti suljetaan unionin toimivallan ulkopuolelle tai nimenomaisesti todetaan jäsenvaltioiden toimivallan piiriin kuuluviksi, tai aloista, joilla perustamissopimus kieltää unionia/yhteisöä antamasta säädöksiä, tai sitten aloista, joita ei mainita perustamissopimuksissa ja jotka näin ollen toimivallan siirtoa koskevan periaatteen vaikutuksesta eivät kuulu EU:n/EY:n toimivallan piiriin ja pysyvät jäsenvaltioiden toimivallassa.

*

* *

Vaikka perustamissopimuksissa toimivallan anto yhteisölle tehdään periaatteessa hyvin selvästi, Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että joissain tapauksissa toimivalta johtuu epäsuorasti perustamissopimuksen teksteistä tai sen yleisrakenteesta. Tämä koskee erityisesti niitä tapauksia, joissa yhteisön toimivalta on välttämätöntä perustamissopimuksissa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi muun muassa ulkosuhteiden alalla.

B) MUU KUIN LAINSÄÄDÄNTÖVALTA TAI TÄYTÄNTÖÖNPANOVALTA¹

Tiukasti oikeudelliselta kannalta katsottuna perustamissopimusjärjestelmässä on yleissääntönä, että oikeudellisten säädösten täytäntöönpanoa ja soveltamista koskeva toimivalta kuuluu jäsenvaltioille niiden valtiosääntöjen asettamien vaatimusten mukaisesti (tietyissä tapauksissa näissä määrätään, että täytäntöönpano tapahtuu perustuslaillisten elinten toimesta) perustamissopimuksia noudattaen, komission, kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen valvonnassa². Neuvosto ja komissio käyttävät tällaista toimivaltaa vain toissijaisesti.

a) *Säädösten ("kolmannen tason" normien) sääntömääräinen täytäntöönpano:*

kuuluu yleensä jäsenvaltioille. Vain siinä tapauksessa, että jäsenvaltioiden toimet eivät riitä suunnitellun toimen tavoitteiden saavuttamiseksi tai jos on välttämätöntä varmistaa, että oikeudellisia säännöksiä sovelletaan yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa, yhteisö antaa säännöt.³

¹ Muulla kuin lainsäädäntövallalla tarkoitetaan normatiivisten tai sääntelevien tekstien antamista (jota ehdotetaan kutsuttavaksi "kolmanneksi tasoksi") ja hallinnollisten, talousarviota koskevien ja tapauskohtaisten yksittäisten toimenpiteiden toteuttamista (jota voitaisiin kutsua "neljänneksi tasoksi").

² Ks. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 10 artikla, Amsterdamin sopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisperiaatteiden soveltamisesta ja Amsterdamin hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjan liitteenä oleva kyseistä pöytäkirjaa koskeva 43. julistus.

³ Näissä tapauksissa, joissa yhteisön on sääntömääräisesti täytäntöön pantava kyseiset säädökset, yhteisön lainsäätäjä (eli Euroopan parlamentti ja neuvosto, kun on kyse yhteispäätösmenettelystä tai neuvosto muissa tapauksissa) siirtää sen periaatteessa komission tehtäväksi, jota avustaa jäsenvaltioiden edustajista muodostuva komitea. Näin jäsenvaltiot, jotka luovuttavat osan täytäntöönpanovaltaansa komissiolle, harjoittavat tiettyä valvontaa komiteamenettelyn kautta.

b) Hallinnolliset, konkreettiset ja talousarvioon liittyvät toimenpiteet yhteisön säännösten soveltamiseksi ("neljännen tason" normit): tällaisten toimenpiteiden toteuttaminen kuuluu jäsenvaltioille, jotka päättävät vapaasti valtiosääntönsä ja politiikkansa puitteissa, mitkä ovat ne oikeat elimet, menettelyt ja edellytykset, joilla yhteisön oikeuden asianmukainen täytäntöönpano varmistetaan. Yhteisö voi kuitenkin osallistua yhteisön säädösten hallinnolliseen täytäntöönpanoon, jos sille annetaan tämä toimivalta perustamissopimuksessa tai yhteisön lainsäädännössä (esim. kilpailu, tiettyjen yhteisön ohjelmien hallinto jne.).

C) TOIMIVALLAN JAON VALVONTA

Tällä hetkellä toimivallan jaon ja toissijaisuusperiaatteen noudattamiseksi on olemassa kahdenlaista valvontaa:

a) poliittinen valvonta: unionin päätöksentekoprosessiin osallistuvien toimielinten kuuluu suurelta osin pohtia, annetaanko perustamissopimuksissa unionille toimivalta toimia tietyssä konkreettisessa tapauksessa ja missä määrin toissijaisuusperiaatetta noudatetaan. Jokaisen toimielimen on toimittava annetun toimivallan puitteissa. Jäsenvaltioiden hallitukset, jäsenvaltioiden kansanedustuslaitokset ja yleinen mielipide voivat myös harjoittaa tällaista valvontaa, jos ne valvovat hallitustensa edustajien kannanottoja neuvostossa.

b) tuomioistuINVALVONTA: tapahtuu viemällä asia kansalliseen (ensimmäisen asteen) tuomioistuimeen, koska kansallinen tuomari on yhteisön tuomari. Yhteisöjen tuomioistuimen harjoittama valvonta on laajaa EY:n perustamissopimuksen osalta, rajoitettua SEU:n VI osaston puitteissa ja puuttuu kokonaan SEU:n V osaston puitteissa.

*

* *

II. Kysymys toimivallan jaosta Euroopan unionin ja jäsenmaiden välillä on ollut poliittisen keskustelun pääaiheena johtuen kritiikistä, jonka mukaan kyseinen jako ei ole riittävän tarkka, koska Euroopan unionilla olisi taipumus antaa säädöksiä joko aloilla, joilla se ei ole toimivaltainen (tunkeutuen näin jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluville aloille) tai aloilla, joilla sen ei ole asianmukaista antaa säädöksiä tai että se tekisi tämän liian yksityiskohtaisesti. On myös huomautettu kyseisen jaon epätarkkuudesta: Euroopan kansalaisen on vaikea ymmärtää, miten toimivalta EU:n ja jäsenvaltioiden välillä on rajattu, ja hänellä on sellainen mielikuva, että EU puuttuu asioihin aloilla, joilla sen ei pitäisi tehdä sitä ja että toisaalta se ei puutu asioihin aloilla, joilla toimiminen Euroopan tasolla olisi välttämätöntä.

Jotta yritettäisiin vastata näihin kysymyksiin, valmistelukuntaa on Nizzan ja Laekenin julistuksissa Euroopan unionin tulevaisuudesta pyydetty tutkimaan Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan tarkempaa jakoa ja sitä, miten tarkemmin valvottaisiin tämän jaon noudattamista.