

**ILMOITUS**

---

Lähettiläjä: Puheenjohtajisto

Vastaanottaja: Valmistelukunta

---

**Asia: Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallan jako  
- Nykyinen järjestelmä, ongelmat ja pohdittavia seikkoja**

---

Valmistelukunnan jäsenille toimitetaan oheisena muistio, joka koskee asiakohdassa mainittua aihetta. Muistio korvaa valmistelukunnalle asiakirjana CONV 17/02 jaetun muistion, jossa esitettyjä ajatuksia on tässä kehitelty valmistelukunnan 15.–16.4.2002 pitämässä kokouksessa käydyn keskustelun pohjalta.

## MUISTIO

**Asia:** Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallan jako  
– Nykyinen järjestelmä, ongelmat ja pohdittavia seikkoja

### Tiivistelmä

1. Nizzan ja Laekenin Eurooppa-neuvostojen pyynnöllä tarkastella kysymystä toimivallan jaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä pyritään vastaamaan kritiikkiin, jonka mukaan unionin tulisi toimia vähemmän tietyillä aloilla ja enemmän joillakin toisilla. On myös huomautettu, että kansalaisen on vaikea ymmärtää, kuinka toimivalta rajataan eli "kuka tekee mitään" Euroopan unionissa.
2. Muistiossa pyritään nimenomaan tarkastelemaan niitä ongelmia, jotka liittyvät Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden väliseen lainsäädäntävallan jakoon nykyisellään. Siinä ehdotetaan seikkoja, joita tulisi pohtia ongelmien ratkaisemiseksi (osa II).

Tarkastelun helpottamiseksi muistio sisältää osan, jossa kuvataan nykyistä toimivallanjakoa koskevaa järjestelmää (osa I) sekä liitteen, jossa esitellään yksityiskohtaisemmin unionin/yhteisön toimivallan laajuutta jäsenvaltioiden toimivaltaan verrattuna perussopimuksien eri aloilla.

3. Nykyinen toimivallanjakojärjestelmä perustuu tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseksi tarvittaviin keinoihin. Eräillä aloilla unionin toteutettavissa olevat toimenpiteet on lueteltu enemmän tai vähemmän tarkasti. Näin tehdessään järjestelmä pyrkii sovittamaan yhteen toimivallanjaon edellyttämän tarkkuuden sekä sen vaatiman joustavuuden, jotta unioni voisi

sopeutua uusiin haasteisiin ja vastata paremmin kansalaisten odotuksiin. Järjestelmän hyvät puolet on laajalti tunnustettu, ja useimmiten kritiikki koskeekin lähinnä järjestelmän "ylilyöntejä", tai sitä, että järjestelmän pitäisi olla selkeämpi, eikä niinkään sitä, että järjestelmää pitäisi radikaalisti muuttaa.

4. Keskeisimmät toimivallanjakojärjestelmään liittyvät ongelmat ja muistiossa esitetyt tarkasteluvaihtoehdot voidaan kiteyttää seuraavasti:

a) Järjestelmän epäselvyys

Eräitä perussopimusten määräyksiä pidetään monimutkaisina ja vaikeaymmärteisinä eikä perussopimuksissa ole määräyksiä, jotka selittäisivät niitä periaatteita, jotka koskevat Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa.

Muistiossa ehdotetaan, että valmistelukunta käsittelee nimenomaan sitä, pitääkö ja kuinka

- perussopimuksissa täsmentää yksiselitteisiksi periaatteet, jotka koskevat nykyistä toimivallanjako- järjestelmää ja eritoten sitä periaatetta, minkä mukaan toimivalta siirtyy
- selventää eri toimivaltatyyppejä ja aloja, jotka kuuluvat niiden piiriin
- täsmentää jäsenvaltioille kuuluvaa toimivaltaa ja erityisesti sitä yleisperiaatetta, jonka mukaan lainsäädäntävalta määräytyy jäsenvaltioille paitsi tapauksissa, joissa toimivalta on unionilla/yhteisöllä.

b) Perustamissopimuksen tiettyjen määräysten epätasällisyys

Eräiden arvostelijoiden mukaan jotkut perustamissopimuksen määräykset, erityisesti 94, 95 ja 308 artikla, eivät olisi tarpeeksi tasällisiä. Samalla tunnustetaan yleisesti, että juuri näiden määräysten ansiosta unionin kehitys on ollut dynaamista. Jotkut vähemmistöäänneet ovat vaatineet nykyisen järjestelmän korvaamista "toimivaltaluettelolla".

Valmistelukuntaa pyydetään tarkastelemaan

- EY:n perustamissopimuksen 94, 95 ja 308 artiklan soveltamisalan mahdollista täsmentämistä
- 308 artiklan käytön tiukempaa sääntelyä
- onko tarpeen täsmentää muita määräyksiä?
- onko tarpeen laatia unionille "toimivaltaluettelo"?

c) Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamatta jättäminen

Monet ovat sitä mieltä, ettei lainsäätäjä aina sovelle toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta ja että poliittiset tai aikataulusyyt vievät voiton tästä periaatteesta.

Muistiossa ehdotetaan, että valmistelukunta tarkastelisi sitä, täytyykö, ja jos täytyy niin miten, edellä mainittujen periaatteiden noudattamista tehostaa lainsäädäntään osallistuvissa toimielimissä.

d) Unionin toimivalta ei eräissä tapauksissa vastaa kansalaisten odotuksia

Koska enemmistön mielestä kansalaisten odotusten pitäisi olla yksi tärkeimmistä perusteista päätettäessä, mitkä tehtävät on syytä hoitaa unionin tasolla, Laekenin julistuksessa korostetaan kansalaisten toivovan, että unionilla olisi tietyillä aloilla merkittävämpi asema, kun taas toisilla aloilla unioni heidän mielestään puuttuu asioihin liikaa.

Tämän perusteella muistiossa ehdotetaan pohdittavaksi, onko unionin toimivaltaa tarpeen mukauttaa ja millä tavoin.

e) Toimivallanjaon noudattamisen valvonta on riittämätöntä

Tällä hetkellä toimivallanjaon noudattamista valvovat pääasiassa unionin toimielimet. Kansallisen tason lainsäätäjät, kansalliset parlamentit, suorittavat tällaista valvontaa vain vähäisessä määrin.

Valmistelukunnan jäsenten valtaenemmistö vaatii valvonnan tehostamista ja muistiossa ehdotetaankin, että tarkasteltaisiin joitakin vaihtoehtoja toimivallanjaon ja toissijaisuusperiaatteen poliittisen ja/tai oikeudellisen valvonnan tehostamiseksi, erityisesti vahvistamalla kansallisten parlamenttien harjoittaman valvonnan asemaa ja/tai perustamalla ad hoc –valvontaelin.

## **JOHDANTO**

5. Kysymys toimivallan jaosta Euroopan unionin ja jäsenmaiden välillä on ollut poliittisen keskustelun pääaiheena johtuen vaatimuksista, joiden 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, jonka vuoksi Euroopan kansalaisen on vaikea ymmärtää, miten toimivalta Euroopan unionin (EU) ja jäsenvaltioiden välillä on rajattu, ja hänellä on sellainen mielikuva, että EU joko puuttuu asioihin aloilla, joilla sen ei pitäisi tehdä sitä, tai että se ei puutu asioihin aloilla, joilla toimiminen Euroopan tasolla olisi välttämätöntä.
6. 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.

## **I TOIMIVALLAN JAKOA KOSKEVA NYKYINEN JÄRJESTELMÄ**

7. Seuraavassa on yhteenveto Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa koskevasta nykyisestä järjestelmästä<sup>1</sup> (kohdat 8 – 12).

---

<sup>1</sup> Tämän muistion liitteessä I on yksityiskohtaisempi kuvaus unionin toimivallan laajuudesta kullakin edellä mainittuun toimivaltaryhmään kuuluvalla alalla.

## A) LAINSÄÄDÄNTÖVALTA<sup>1</sup>

8. Euroopan unionilla / Euroopan yhteisöllä (EY) on ainoastaan siirrettyä toimivaltaa (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 5 artikla): unioni/yhteisö toimii sille perussopimuksilla annetun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden pohjalta. 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 tietyissä tapauksissa toimivallan asiaan perustuvalla siirtämisellä, joka merkitsee sellaisten täsmällisten toimien määrittelemistä, jotka yhteisön on toteutettava, ja johon sisältyi tietyissä tapauksissa joidenkin nimenomaisten asioiden jättäminen toimivallan ulkopuolelle (asiaan perustuva menetelmä). Näin unionin lainsäädäntövalta tietyillä aloilla määritellään sekä tavoitteiden että asian mukaan.<sup>2</sup>
9. Unionilla/yhteisöllä on kolmen tyyppistä lainsäädäntövaltaa: yksinomaista, rinnakkaista (tai jaettua) ja täydentävää. Koska perustamissopimuksessa ei määritellä niitä, ne voitaisiin määritellä seuraavasti:

a) *Yksinomainen toimivalta*: Unionilla/yhteisöllä on yksinomainen toimivalta silloin, kun ainoastaan se voi antaa oikeudellisia normeja tietyllä alalla. Jäsenvaltiot eivät voi toteuttaa toimenpiteitä, ellei niillä ole yhteisön toimielinten valtuutusta tai ellei ole olemassa puutetta, joka on välttämätöntä korjata.

Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat alat ovat: yhteinen kauppapolitiikka (siinä laajuudessa kuin se oli ennen Nizzan sopimuksen voimaantuloa), meren elolliset luonnonvarat perustamissopimuksen kattamilla aloilla, yhteisen tullitariffin toteuttaminen sekä 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 rinnakkaisen toimivaltansa perusteella.

Erityisesti on mainittava sisämarkkinoiden toteuttaminen ja toiminta. Kyse on alakohtaisesta toimivallasta, joka koskee lainsäädännön yhdenmukaistamista ja jonka

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

<sup>2</sup> Ks. EY:n perustamissopimuksen 137 artikla, sosiaalipolitiikka ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artikla, poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa.

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.<sup>1</sup> Yhdenmukaistamistoimenpiteen tultua hyväksytyksi jäsenvaltiot voivat säilyttää kansalliset säännöksensä tietyin edellytyksin.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen osalta ainoastaan Europolin ja Eurojustin kaltaisten yhteisten elinten perustamiseen liittyvää VI osaston osaa voidaan pitää unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvana, koska asian luonteesta johtuen sitä eivät voi käyttää yksittäiset jäsenvaltiot.<sup>2</sup>

*b) Rinnakkainen (tai jaettu) toimivalta:* Kyse on aloista, joilla jäsenvaltiot voivat antaa säädöksiä niin kauan ja siinä laajuudessa kuin unioni/yhteisö ei ole käyttänyt toimivaltaansa antamalla normeja, mihin sillä on täysi oikeus. Heti kun unioni/yhteisö on antanut säädöksiä kyseisellä alalla, jäsenvaltiot eivät voi enää antaa säädöksiä kyseisen lainsäädännön soveltamisalalla kuin siltä osin kuin lainsäädännön täytäntöönpano sitä edellyttää, ja annetut lainsäädäntönormit ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden lainsäädäntönormeihin nähden. Yhteisön toimivallasta tulee näin ollen yksinomaista sen käytön myötä.

Unionin lainsäädäntötoimia näillä aloilla rajoittaa toissijaisuusperiaatteen (unioni/yhteisö toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla) ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen (unionin/yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi). Toiminnan laatu riippuu joskus siitä, minkälaisesta toimenpiteestä tai oikeudellisesta säädöksestä perustamissopimuksessa on määrätty.<sup>3</sup> Suurin osa unionin/yhteisön toimivallasta kuuluu tähän luokkaan:

– Euroopan yhteisön perustamissopimus: unionin kansalaisuus, maatalous ja kalastus, neljä vapautta (tavarat, henkilöt, palvelut ja pääoma), viisumit, turvapaikka ja maahanmuutto,

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> Tässä muistiossa ei käsitellä unionin säädöksiä ja normihierarkiaa koskevaa kysymystä, joka tosin liittyy kysymykseen toimivallan jaosta mutta jota käsitellään erillisessä tausta-asiakirjassa.

liikenne, kilpailu, verotus, sosiaalipolitiikka, ympäristö, kuluttajansuoja, Euroopan laajuiset verkot (yhteentoimivuus ja normit), taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, energia, pelastuspalvelu ja matkailu<sup>1</sup>

– Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osasto (yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka) puolustusta lukuun ottamatta<sup>2</sup>

– Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osasto (poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa).<sup>3</sup>

*c) Täydentävä toimivalta:* Kyse on aloista, joilla unioni/yhteisö rajoittuu täydentämään tai tukemaan jäsenvaltioiden toimintaa, toteuttamaan kannustavia toimenpiteitä tai koordinoimaan jäsenvaltioiden toimia. Valta antaa oikeudellisia normeja näillä aloilla on edelleen merkittävässä määrin jäsenvaltioiden hallussa, eikä yhteisön toimenpiteillä voida sulkea pois jäsenvaltioiden toimenpiteiden mahdollisuutta.

Tähän luokkaan kuuluvat talouspolitiikka; työllisyys; tulliyhteistyö; koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoriso; kulttuuri; kansanterveys; Euroopan laajuiset verkot (yhteentoimivuutta ja normeja lukuun ottamatta); teollisuus; tutkimus ja kehitys; kehitysyhteistyö sekä yhteinen puolustuspolitiikka (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osasto).

*d) Jäsenvaltioiden toimivalta:* Kyse on joko 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, tai aloista, jotka perustamissopimuksissa nimenomaisesti suljetaan unionin toimivallan ulkopuolelle tai nimenomaisesti todetaan jäsenvaltioiden toimivallan piiriin kuuluviksi, taikka aloista, joilla perustamissopimus kieltää unionia/yhteisöä antamasta säädöksiä<sup>4</sup>.

\* \* \*

<sup>1</sup> Yhteisölle perustamissopimuksen vastaavissa luvuissa annetun toimivallan laajuus vaihtelee alan mukaan (ks. Liite ). Energian, pelastuspalvelun ja matkailun osalta perustamissopimuksesta ei ole erityistä tämän alan oikeusperustaa. Yhteisö voi siis toimia vain EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan perusteella.

<sup>2</sup> Sen lisäksi, että neuvosto hyväksyy yhteisiä toimintoja ja yhteisiä kantoja, V osastossa määrätään, että jäsenvaltioiden toimista tietyillä aloilla neuvotellaan, niiden osalta ollaan yhteistyössä tai että ne koordinoidaan (vrt. s. 4, a kohta).

<sup>3</sup> Lukuun ottamatta määräyksiä, jotka koskevat yhteisten elinten käyttöönottoa.

<sup>4</sup> Eräissä tapauksissa perustamissopimus rajoittaa jäsenvaltioiden toimivallan käyttöä asettamalla tiettyjä velvoitteita (esim. kansalaisuuteen perustuvan syrjintäkiellon, valtiontukia ei saa myöntää yhteismarkkinoiden vastaisesti, jne).



10. Vaikka yhteisön toimivalta on periaatteessa annettu sille nimenomaisesti perussopimuksissa, 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 TÄYTÄNTÖÖNPANOVALTA<sup>1</sup>**

11. 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) perustamissopimusta noudattaen, komission, kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen valvonnassa<sup>2</sup>. Yhteisö käyttää tällaista toimivaltaa vain toissijaisesti.<sup>3</sup>

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

Kyse on sellaisten yleisesti pätevien normatiivisten sääntöjen laatimisesta, joiden tavoitteena on säädösten soveltaminen.

Edellä mainitun yleisperiaatteen mukaisesti yhteisön säädösten 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 perussäädöksen mukaisesti.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 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").

<sup>2</sup> Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 10 artikla, Amsterdamin sopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisperiaatteiden soveltamisesta (ks. Sopimuskokoelma, I nide, I osa, s. 567) ja Amsterdamin hallitustenvälisen konferenssin päätössiakirjan liitteenä oleva kyseistä pöytäkirjaa koskeva 43. julistus.

<sup>3</sup> Perustamissopimuksen 202 ja 211 artikla.

<sup>4</sup> 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 erityistapauksia lukuun ottamatta komission tehtäväksi, jota avustaa jäsenvaltioiden edustajista muodostuva komitea. Jäsenvaltioilla on oikeus valvoa täytäntöönpanopäätöksiä, jotka komission on tehtävä ja jotka jäsenvaltioiden on sen jälkeen pantava täytäntöön (EY:n perustamissopimuksen 202 artikla).

2) *Yhteisön säädösten hallinnollinen, konkreettinen ja talousarvioon liittyvä täytäntöönpano ("neljännen tason" normit)*

Kyse on hallinnollisista täytäntöönpanotoimenpiteistä, yksittäispäätöksistä, yhteisön oikeuden noudattamisen varmistamiseksi määrättävistä seuraamuksista, tarkastuksista jne. Tällaisten toimenpiteiden toteuttaminen kuuluu jäsenvaltioille, jotka päättävät valtiosääntönsä ja politiikkansa puitteissa, mitkä ovat ne oikeat elimet, menettelyt ja edellytykset, joilla yhteisön oikeuden asianmukainen täytäntöönpano varmistetaan. Unioni/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**

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

- a) poliittinen valvonta: unionin lainsäädäntöprosessiin 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 harjoittavat myös tällaista valvontaa, jos ne valvovat hallitustensa edustajien kannanottoja neuvostossa.
- b) tuomioistuinvalvonta: yhteisöjen tuomioistuimessa tai kansallisissa tuomioistuimissa nostettujen kanteiden avulla. 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 ONGELMAT JA MAHDOLLISET POHDITTAVAT SEIKAT**

13. Nykyinen toimivallan jakoa koskeva järjestelmässä perustuu yhteisön rakentamisessa tapahtuneen kehityksen myötä perustamissopimukseen tehtyihin toistuviin uudistuksiin. Järjestelmässä on pyritty sovittamaan yhteen kaksi vaatimusta: toisaalta jaon täsmällisyys, toisaalta sen tietynlainen joustavuus.

14. Vaikka alkuperäisissä perustamissopimuksissa määrätty menetelmä, jossa toimivallan antaminen "perustuu toimintaan" ja joka edellyttää määräyksiä, joilla yhteisölle annetaan "toimintaan perustuva" toimivalta tavoitteidensa saavuttamiseksi (ennen kaikkea EY:n perustamissopimuksen 94, 95 ja 308 artikla), ei ole yhtä täsmällinen kuin asiaan perustuva menetelmä, se antaa kuitenkin mahdollisuuden mukauttaa unionin toimivaltaa perussopimusten tavoitteiden toteuttamisen myötä esiin tuleviin uusiin haasteisiin ilman raskaasta perussopimusten tarkistamismenettelyä. Perussopimusten toisiaan seuranneiden tarkistusten aikana tavoitteisiin perustuvaa jakojärjestelmää on täydennetty asiaan perustuvalla jaolla (joko laatimalla luettelo toimivaltaan kuuluvista asioista tai sulkemalla tiettyjä asioita toimivallan ulkopuolelle) sellaisilla aloilla, joilla on ilmennyt tarkemman täsmentämisen tarvetta. Näitä ovat olleet ennen kaikkea alat, joilla yhteisölle on annettu uusia toimivaltuuksia, tai alat, joilla yksimielisyysvaatimus on korvattu määräenemmistövaatimuksella.
15. Pohdittaessa toimivallan jakoon liittyviä ongelmia on otettava huomioon tämä tarve löytää tasapaino toimivallan jaon joustavuuden ja täsmällisyyden välillä. Jokaisessa valtiosääntöjärjestelmässä, jolla luodaan liittovaltiojärjestelmä tai vahvasti alueellinen järjestelmä, pyritään saavuttamaan tämä tasapaino tavalla tai toisella, mutta mitään "ihanteellista" toimivallan jakoa koskevaa järjestelmää ei ole olemassa. Kaikissa nykyisissä valtiosääntöteksteissä – myös niissä, jotka perustuvat toimivaltaluetteloon – on harmaita alueita, ja perustuslakituomioistuimet joutuvat ratkaisemaan niistä aiheutuvia ristiriitoja.
16. Tämän alustavan toteamuksen jälkeen on kuitenkin syytä korostaa, että nykyistä toimivallan jakoa koskevaa järjestelmää kohtaan esitetty arvostelu kohdistuu useimmiten pikemminkin järjestelmän "ylilyönteihin", tarpeeseen selventää järjestelmää tai tarpeeseen tehdä tiettyjä muutoksia toimivallan jakoon kuin tarpeeseen muuttaa itse järjestelmää. Yleisesti tunnustetaan, että tällaisen järjestelmän ansiosta unioni kykenee mukautumaan uusiin haasteisiin ja vastaamaan paremmin kansalaisten odotuksiin.

17. Arvostelu kohdistuu ennen kaikkea lainsäädäntövaltaan – sekä sen jakoon että jaon noudattamisen valvontaan – sillä muu kuin lainsäädäntövalta kuuluu suurelta osin jäsenvaltioille. Sen vuoksi jatkossa tarkastellaan ainoastaan ongelmia, jotka liittyvät lainsäädäntövallan jakautumiseen Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden kesken, ja esitetään seikkoja, joita olisi syytä pohtia näiden ongelmien ratkaisemiseksi.<sup>1 2</sup>

**a) Järjestelmän epäselvyys**

18. Yksi lainsäädäntövallan jakoa koskevan järjestelmän useimmin mainituista ongelmista on sen epäselvyys. Arvosteluun voidaan löytää monia syitä. Perussopimusten toisiaan seuranneiden muutosten yhteydessä on lisätty määräyksiä, jotka ovat usein mutkikkaita poliittisten kompromissien vuoksi. Jotkut määräykset ovat epäselvästi laadittuja. Perustamissopimuksessa ei ole määritelty selvästi toimivallan jakoa koskevaa järjestelmää, jaossa noudatettavia periaatteita eikä sitä, millaista toimivaltaa unionilla on kunkin toimivaltatyypin piiriin kuuluvalla alalla. Lisäksi uudet avoimet koordinoitimenetelmät, joilla vahvistetaan tavoitteita ottamatta huomioon toimivallan jakoa, lisäävät osaltaan järjestelmän epäselvyyttä ja luovat vaikutelmaa, että yhteisöllä olisi hyvin laaja toimivalta siellä, missä näin ei ole. Näin järjestelmän epäselvyys aiheuttaa usein väärinkäsityksiä unionin lainsäädäntövallan laajuudesta. Esimerkkinä voidaan mainita kulttuuri-, terveys- ja koulutusalat, jotka eräät valmistelukunnan jäsenet mainitsivat 15. ja 16. huhtikuuta pidetyssä istunnossa. Vaikka nämä ovat aloja, joilla yhteisön toimet rajoittuvat jäsenvaltioiden toimien täydentämiseen ennen kaikkea yhteisön talousarviosta rahoitettavien tukiohjelmien kautta ja joilla perussopimuksissa nimenomaisesti kielletään yhteisöä antamasta säädöksiä, vallitsee virheellinen käsitys, jonka mukaan yhteisö olisi toimivaltainen antamaan säädöksiä näillä aloilla.
19. Näin ollen on löydettävä keinoja toimivallan jaon selkiyttämiseksi.

<sup>1</sup> Alalla voitaisiin kuitenkin tehdä joitakin selvennyksiä ja täsmennyksiä.

<sup>2</sup> Tässä muistiossa ei käsitellä kysymystä perussopimusten yksinkertaistamisesta, joka unionin säädöksiä koskevan kysymyksen tavoin liittyy kysymykseen toimivallan jaosta.

20. Pohdittavia seikkoja:

1. *Millä tavoin perussopimuksia on selkiytettävä, jotta toimivallan jakoa koskevaa nykyistä järjestelmää ohjaavat periaatteet tulisivat selvemmin esille? Tämä koskee erityisesti toimivallan siirtoa koskevaa periaatetta, jonka mukaan unioni/yhteisö ei voi toimia alalla, jolla sille ei ole annettu lainkaan toimivaltaa, vaan tällaiset alat kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, jota jäsenvaltiot käyttävät oman valtiosääntöjärjestelmänsä mukaisesti. Suuri osa valmistelukunnan jäsenistä katsoi 15. ja 16. huhtikuuta käydyssä keskustelussa, että tämä perustamissopimukseen jo implisiittisesti sisältyvä periaate olisi tuotava esille selvemmin.*
2. *Olisiko unionin eri toimivaltatyyppejen käsitteitä ja kuhunkin toimivaltatyyppiin kuuluvia aloja selvennettävä, ja jos, millä tavoin?*
3. *Onko perustamissopimuksessa tuotava selvemmin esiin jäsenvaltioille kuuluva toimivalta, ja jos, millä tavoin? Muutamit puhujat kannattivat 15. ja 16. huhtikuuta käydyssä keskustelussa ajatusta, jonka mukaan jossain perustamissopimuksen artiklassa lueteltaisiin nimenomaisesti tapaukset, joissa unionilla/yhteisöllä ei ole toimivaltaa, tai alat, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden lainsäädäntövaltaan. Useimmat näyttivät kuitenkin kannattavan sitä, että perustamissopimuksessa muistutettaisiin yleisperiaatteesta, jonka mukaan lainsäädäntövalta kuuluu jäsenvaltioille niitä tapauksia lukuun ottamatta, joissa se on annettu unionille/yhteisölle. He katsoivat, että olisi vaarana, että luettelo jähmettäisi jäsenvaltioiden toimivallan ja olisi näin ristiriidassa uusiin tilanteisiin mukautumisen edellyttämän joustavuuden kanssa.*
4. *Selvitetään mahdollisuutta sisällyttää perustamissopimukseen viittaus avoimeen koordinoitimenetelmään ja määritellä sen rajat.*

**b) EY:n perustamissopimuksen tiettyjen määräysten, ennen kaikkea "toimintaa koskevien" määräysten (94, 95 ja 308 artikla), epätasällisyys**

21. Se, että tietyiltä määräyksiltä, joilla toimivaltaa annetaan, puuttuu täsmälliset rajat, johtaa eräiden näkemysten mukaan siihen, että unioni toimii aloilla, joilla se ei ole toimivaltainen tunkeutuen näin jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluville aloille. Kysymys koskee etenkin EY:n perustamissopimuksen 94, 95 ja 308 artiklaa<sup>1</sup>, vaikka sitä voitaisiin tarkastella myös perussopimusten muiden määräysten osalta.
22. EY:n perustamissopimuksen 94, 95 ja 308 artiklan määräyksiä on arvosteltu sillä perusteella, että erittäin väljän muotoilunsa vuoksi ne antaisivat yhteisölle mahdollisuuden ylittää sille perussopimuksilla annetun toimivallan. Vaikka on totta, että näiden määräysten soveltamisala on niiden toiminnallisesta luonteesta johtuen laaja ja että ne voivat vaikuttaa tiettyihin aloihin, jotka on yleisesti ottaen varattu jäsenvaltioille, eräät valmistelukunnan jäsenet ovat huomauttaneet, että juuri nämä määräykset ovat mahdollistaneet yhteisön dynaamisen kehittymisen ja perustamissopimuksen tiettyjen keskeisten politiikan alojen, kuten sisämarkkinoiden, toteuttamisen. Valtaosa puheenvuoron käyttäjistä kannatti joustavuuden ja dynaamisuuden säilyttämistä toimivaltaa kehitettäessä ja muistutti näiden määräysten säilyttämisen tarpeellisuudesta. Lisäksi mainittujen määräysten käytöllä on rajansa, joista yhteisöjen tuomioistuin on muistuttanut<sup>2</sup>. Määräysten käyttöä koskevat selvennykset ja täsmennykset ovat näin ollen mahdollisia.

<sup>1</sup> EY:n perustamissopimuksen 94 ja 95 artiklassa annetaan yhteisölle mahdollisuus antaa direktiivejä tai toteuttaa toimenpiteitä jäsenvaltioiden sellaisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, jotka suoraan vaikuttavat yhteismarkkinoiden toteuttamiseen tai toimintaan tai jotka koskevat sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa. EY:n perustamissopimuksen 308 artiklassa annetaan yhteisölle mahdollisuus toteuttaa (neuvoston jäsenten yksimielisyydellä) toimenpiteet, jotka ovat tarpeen yhteisön tavoitteiden saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa, kun perustamissopimuksessa on määrätty tällaisista tavoitteista mutta ei niiden toteuttamiseen tarvittavista valtuuksista.

<sup>2</sup> Yhteisöjen tuomioistuin on muistuttanut, että EY:n perustamissopimuksen 95 artiklalla ei anneta yhteisön lainsäätäjälle yleistä toimivaltaa sisämarkkinoista säätämiseksi ja että kyseisen määräyksen perusteella hyväksytyjen toimen tosiasiallisena tarkoituksena on oltava sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen. EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan käytön osalta yhteisöjen tuomioistuin on muistuttanut muun muassa, että kyseistä artiklaa ei voida käyttää yhteisön toimivallan laajentamiseen sen ulkopuolelle, mitä perustamissopimuksissa määrätään, eikä jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamiseen aloilla, joiden osalta perustamissopimuksen määräykset, joilla annetaan yhteisölle toimivaltaa, sen kieltävät (esim. artikla 129 työllisyys, 151 artikla kulttuuri jne.).

23. Muutamissa vähemmistöön jääneissä puheenvuoroissa on pyydetty EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan kumoamista. Jos tätä vaihtoehtoa halutaan selvittää, on arvioitava vaaraa, että yhteisö menettää toimintakykynsä, jos sitä estetään mukautumasta uusiin tilanteisiin ja toimimasta tietyissä tilanteissa, joissa se katsoo (neuvoston jäsenten yksimielisyydellä, kuten 308 artiklassa), että perustamissopimuksessa määrätyn tavoitteen toteuttamiseksi olisi tarpeen toteuttaa toimenpide, jota varten sille ei ole perustamissopimuksessa annettu kaikkia toimintamahdollisuuksia.
24. On myös ehdotettu perussopimusten rakenteen perusteellista muuttamista siten, että luovuttaisiin nykyisestä toimintaan perustuvasta jakomenetelmästä<sup>1</sup>, jonka väitetään antavan yhteisölle mahdollisuus omia toimivaltaa, jota sille ei ole perustamissopimuksella annettu, ja sen korvaamista yksinomaan asiaan perustuvalla jakojärjestelmällä laatimalla "toimivaltaluettelo".<sup>2</sup> Monet valmistelukunnan jäsenet käsitelivät perusteellisesti tällaiseen muutokseen sisältyviä riskejä ja ongelmia 15. ja 16. huhtikuuta käydyssä keskustelussa.
25. Pohdittavia seikkoja:
- 1) *EY:n perustamissopimuksen 94, 95 ja 308 artiklan mahdollinen täydentäminen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisten täsmennysten perusteella.*
  - 2) *Mahdollisuus vaikeuttaa EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan käyttöä ja luoda samalla perustamissopimukseen erityiset oikeusperustat niitä aloja varten, joilla kyseistä määräystä käytetään useimmin<sup>3</sup>.*
  - 3) *Onko täsmennettävä määräyksiä, joilla unionille annetaan toimivaltaa tietyillä aloilla, ja jos, missä määrin? Konkreettisemmin, olisiko käytettävä enemmän asiaan perustuvaa jakoa tai joidenkin asioiden nimenomaista jättämistä toimivallan ulkopuolelle, ja jos, millä aloilla?*

---

<sup>1</sup> On syytä todeta, että tämänhetkinen toimintaan perustuva järjestelmä ei ole "puhdas" toimintaan perustuva järjestelmä, vaan siihen sisältyy eräissä tapauksissa asiaan perustuva jako.

<sup>2</sup> Muun muassa Erwin Teufelin ehdotus 15. ja 16. huhtikuuta käydyssä keskustelussa.

<sup>3</sup> Kuten Nizzan sopimuksessa on tehty kolmansien maiden kanssa tehtävän taloudellisen, rahoitusta koskevan ja teknisen yhteistyön osalta.

- 4) *Onko tarpeen laatia "luettelo" unionin toimivallasta ja selvittää muun muassa, missä määrin tällainen luettelo merkitsisi todella unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan täsmällisempää jakoa ja mitä luettelon laatimisesta seuraisi unionin toimivallan mukauttamisen ja Euroopan unionin kehittämisen kannalta?*

**c) Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamatta jättäminen**

26. Monet ovat olleet sitä mieltä, että Maastrichtin sopimuksessa yhteisön muun kuin yksinomaisen toimivallan käytön sääntelymekanismiksi käyttöön otettu toissijaisuusperiaate ei ole tuonut toivottuja tuloksia. Näiden näkemysten mukaan toissijaisuusperiaatteen soveltamisessa, jota toimielimet arvioivat poliittisesti tapauskohtaisesti, poliittiset (tai kiireellisyyteen liittyvät) näkökohdat ovat toisinaan ohittaneet periaatteen noudattamisen. Tämä on johtanut siihen, että yhteisö toimii toisinaan aloilla, joilla jäsenvaltiot olisivat voineet riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteen.<sup>1</sup> Sama koskee suhteellisuusperiaatetta. Joidenkin mukaan yhteisön toiminnassa on tietyissä tapauksissa ylitetty se, mikä on tarpeen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

27. Pohdittavia seikkoja

- 1) *Onko toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista täsmennettävä ja otettava käyttöön sitä koskevat yksityiskohtaisemmat perusteet ja onko vahvistettava keinoja, joilla varmistetaan näiden periaatteiden noudattaminen etenkin lainsäädäntöprosessiin osallistuvien toimielinten – Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission – osalta?*

---

<sup>1</sup> Tässä yhteydessä on mainittu esimerkiksi luonnonvaraisten eläinten pitämisestä eläintarhassa 20 päivänä maaliskuuta 1999 annettu direktiivi (EYVL L 94, 9.4.1999, s. 24–26).



- 2) *Yksityiskohtaisempien perusteiden käyttöönoton osalta on syytä pohtia erityisesti, onko Amsterdamin sopimukseen liitetty pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta riittävä. Näiden periaatteiden noudattamisen valvonnasta ks. kohta e).*

**d) Unionin toimivalta ei eräissä tapauksissa vastaa kansalaisten odotuksia**

28. Huhtikuun 15. ja 16. päivänä käydyssä keskustelussa kävi selvästi ilmi, että valtaosan mielestä kansalaisten odotukset ja toissijaisuusperiaate pitäisi ottaa tärkeimmiksi perusteiksi päätettäessä, mitkä tehtävät on syytä hoitaa unionin tasolla. Muutamat olivat sitä mieltä, että huomioon olisi otettava myös muita, yhteisvastuullisuuden kaltaisia periaatteita. Laekenin julistuksessa korostetaan tämän linjan mukaisesti, että kansalaiset toivovat, että unionilla olisi tietyillä aloilla merkittävämpi asema, mutta samalla heistä tuntuu, että toisilla aloilla unioni puuttuu asioihin liikaa.
29. Tällä perusteella tärkein kysymys on siis, missä määrin unionin toimivaltaa on tarpeen mukauttaa, niin että unioni voisi vahvistaa toimintaansa ja keskittää sitä keskeisiin tehtäviinsä ja ennen kaikkea sellaisille aloille, joilla on eniten merkitystä kansalaisten kannalta, joilla ainoastaan unioni voi toimia toiminnan rajat ylittävän luonteen vuoksi tai joilla unioni voi toimia tehokkaammin kuin yksittäiset jäsenvaltiot.
30. Pohdittavia seikkoja:
- 1) *Onko olemassa aloja, joilla unionilla ei ole toimivaltaa mutta joilla sen olisi suotavaa toimia, tai aloja, joilla sen tulisi lisätä toimintaansa?*
  - 2) *Onko olemassa perussopimuksissa tarkoitettuja aloja, joilla toiminta olisi tehokkaampaa, jos se toteutettaisiin jäsenvaltioiden tasolla?*
  - 3) *Onko olemassa aloja, jotka kuuluvat unionin täydentävään tai jaettuun toimivaltaan mutta jotka olisi syytä ottaa yksinomaisen toimivallan piiriin, ja päinvastoin?*

e) **Toimivallan jaon noudattamisen riittämätön valvonta**

31. Vaikka on totta, että unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa voitaisiin selventää ja täsmentää, useat valmistelukunnan jäsenet ovat olleet sitä mieltä, että paras tapa varmistaa jaon noudattaminen on tehokkaiden valvontakeinojen käyttöönotto. Koska mitään "ihanteellista" toimivallan jakoa koskevaa järjestelmää ei myöskään ole olemassa, toimivaltaristiriitoja tulee aina olemaan. Jotta toimivallan jaon ja toissijaisuusperiaatteen noudattaminen voidaan varmistaa, keskeiseksi nousee tämän vuoksi kysymys valvonnan tehostamisesta.
32. Tällä hetkellä toimivallan jaon ja toissijaisuusperiaatteen noudattamista valvovat suurelta osin lainsäädäntöprosessiin osallistuvat unionin toimielimet. Kansallisten lainsäädäntövallan käyttäjien harjoittama valvonta on huomattavasti vähäisempää. Niinpä kukin kansallinen parlamentti harjoittaa valvontaa ainoastaan siinä määrin kuin se voi valvoa sitä tai vaikuttaa siihen, millaisen kannan maan hallitus ottaa yhteisön toimielimissä. Koska tätä valvontaa harjoitetaan ainoastaan unionin lainsäädäntöprosessin aikana ("ex ante"), käytössä ei ole minkäänlaista mekanismia, jolla seurattaisiin toissijaisuusperiaatteen noudattamista unionin säädösten täytäntöönpanossa ja soveltamisessa ("ex ante").
33. Tuomioistuinvalvonnasta vastaavat yhteisöjen tuomioistuin ja kansalliset tuomioistuimet.
34. Pohdittavia seikkoja

*Tärkein tässä yhteydessä selvitettävä kysymys on, onko toimivallan jaon ja toissijaisuusperiaatteen noudattamisen poliittista ja tuomioistuinvalvontaa syytä vahvistaa (ja jos, millä tavoin).*

- 1) *Onko nykyistä valvontaa vahvistettava, ja jos, millä tavoin? Poliittisen valvonnan osalta voitaisiin selvittää mahdollisuutta lisätä kansallisten parlamenttien merkitystä näiden periaatteiden noudattamisen valvonnassa joko siten, että ne osallistuisivat itse unionin lainsäädäntöprosessiin, tai siten, että parannettaisiin niiden mahdollisuuksia osallistua hallituksen kannan muodostamiseen ja valvoa sitä<sup>1</sup>.*

*Voitaisiin myös pohtia, olisiko syytä vahvistaa yhteisöjen tuomioistuimen mahdollisuuksia valvoa sitä, ovatko hyväksytyt säädökset näiden periaatteiden mukaisia. Tämä voitaisiin toteuttaa muun muassa antamalla kansallisille parlamenteille valtuudet nostaa yhteisöjen tuomioistuimessa kumoamiskanne, jos toissijaisuusperiaatetta tai toimivallan siirtoa koskevaa periaatetta on rikottu. On myös esitetty mahdollisuutta antaa tällaiset valtuudet lainsäädäntövaltaa käyttäville perustuslaillisille elimille jäsenvaltioissa tai alueiden komitealle.*

- 2) *Kuten useat valmistelukunnan jäsenet pyysivät 15. ja 16. huhtikuuta pidetyssä istunnossa, olisi selvitettävä, edellyttäisikö tällainen vahvistaminen sellaisen uuden mekanismin luomista, jonka avulla valvottaisiin toimivallan jakoa koskevan periaatteen noudattamista. Jos edellyttäisi, olisiko tämä mekanismi luonteeltaan poliittinen vai tuomioistuin ja millainen olisi sen kokoonpano ja asema. Tässä yhteydessä on esitetty useanlaisia malleja (toissijaisuutta käsittelevä Euroopan parlamentin ja neuvoston komitea, kansallisista parlamenteista koostuvan ad hoc -elimen perustaminen, kansallisten parlamenttien edustajien ottaminen mukaan jäsenvaltioiden valtuuskuntiin neuvostossa, Euroopan parlamentin "sekakokoonpano", yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten perustuslakituomioistuinten yhteistyömekanismi, uusi ad hoc -tuomioistuin jne.).*

- 3) *Voitaisiin selvittää mahdollisuutta ottaa käyttöön mekanismi, jonka avulla seurattaisiin, noudattavatko jäsenvaltiot toimivallan jakoa koskevaa periaatetta ja toissijaisuusperiaatetta pannessaan täytäntöön unionin antamia säädöksiä.*

---

<sup>1</sup> Ks. tässä yhteydessä pöytäkirja kansallisten kansanedustuslaitosten asemasta Euroopan unionissa (Sopimuskokoelma, I nide, I osa, s. 375).

UNIONIN/YHTEISÖN TOIMIVALLAN LAAJUUS PERUSSOPIMUKSISSA  
TARKOITETUILLA ERI ALOILLA

**A. SOPIMUS EUROOPAN UNIONISTA**

**a) Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) (SEU:n V osasto)**

SEU:n 2 artiklan toisen luetelmakohdan mukaisesti unioni asettaa tavoitteekseen "korostaa ominaislaatuaan kansainvälisellä tasolla erityisesti toteuttamalla yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, mukaan lukien asteittain määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka, joka saattaa johtaa yhteiseen puolustukseen 17 artiklan määräysten mukaisesti".

Unionin toimivalta YUTP:n alalla voi olla hyvin laaja: se voi kattaa "kaikki ulko- ja turvallisuuspolitiikan alat". Tällä politiikalla on myös hyvin laajat tavoitteet: turvata unionin yhteiset arvot, perusedut, riippumattomuus ja koskemattomuus; lujittaa unionin turvallisuutta; säilyttää rauha ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta; edistää kansainvälistä yhteistyötä sekä kehittää ja lujittaa kansanvaltaa ja oikeusvaltion periaatetta sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista. V osastoon ei kuulu "asiaan perustuvia" säännöksiä, jotka rajoittaisivat unionin toiminnan laajuutta.

Unionin toimivalta YUTP:n alalla on rinnakkainen jäsenvaltioiden toimivallan kanssa, lukuun ottamatta puolustuspolitiikkaa (Petersbergin tehtävät), jossa unionilla on täydentävä toimivalta. Tämän toimivallan käyttäminen kuuluu tapauskohtaisesti joko unionille tai unionille ja jäsenvaltioille yhdessä.

**b) Poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa (SEU:n VI osasto)**

Unionin tämän alan toimivalta määräytyy sekä tavoitteiden että niiden alojen perusteella, joilla EU voi toimia. Unionin tavoitteena on antaa kansalaisille korkeatasoinen suoja vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella ehkäisemällä ja torjumalla rasismia ja muukalaisvihaa (SEU:n 29 artiklan ensimmäinen luetelmakohta). Alat, joilla unioni voi toimia, on rajoitettu seuraaviin: poliisiyhteistyö (suoraan tai Europolin puitteissa), oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa ja rikosasioita koskevien jäsenvaltioiden säännösten lähentäminen (SEU:n 29 artiklan 2 ja 3 luetelmakohta). Tähän on tehty nimenomainen toimivaltavarauma jäsenvaltioita varten siltä osin kun on kyse yleisen järjestyksen ylläpitämisestä ja sisäisen turvallisuuden suojaamisesta (SEU:n 33 artikla).

Kaikilla osastoon VI kuuluvilla aloilla toimivalta on rinnakkainen, lukuun ottamatta yhteisten elinten, kuten Europolin ja Eurojustin, perustamista, jossa unionin toimivalta on yksinomainen ja toimintaan perustuva, koska asian luonteen vuoksi jäsenvaltiot eivät voisi toimia kukin erikseen.

**B. EUROOPAN YHTEISÖN PERUSTAMISSOPIMUS**

**a) Yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat alat**

- Yhteinen kauppapolitiikka (siinä laajuudessa kun se oli ennen Nizzaa)
- Meren elolliset luonnonvarat perussopimukseen kuuluvilla alueilla
- Rahapolitiikka kahdessatoista euroalueeseen kuuluvassa jäsenvaltiossa
- Alat, joilla yhteisö on antanut paljon säädöksiä rinnakkaisen toimivallan nojalla. Esimerkkeinä voidaan mainita liikenteen tiettyjä näkökohtia koskevien kansainvälisten sopimusten tekeminen ja alat, joilla yhteisö on toteuttanut täydellisen yhdenmukaistamisen itsenäisen ammatin harjoittamismahdollisuuden osalta
- Erityistapaus: sisämarkkinat (yksinomainen toimintaan perustuva toimivalta, mutta toimivalta on jäsenvaltioilla tietyissä tapauksissa) (ks. b alakohta).

**b) Alat, jotka kuuluvat yhteisön ja jäsenvaltioiden rinnakkaiseen (jaettuun) toimivaltaan**

Suurin osa ETY:n perustamissopimuksen aloista kuuluu tähän ryhmään. Yhteisön "mahdollisen" toimivallan laajuus riippuu alasta.

**1. Unionin kansalaisuus**

Yhteisö voi hyväksyä toimenpiteitä, joilla helpotetaan unionin kansalaisille perussopimuksessa vahvistettujen tiettyjen oikeuksien käyttämistä tai joilla annetaan niiden käyttämistä koskevia sääntöjä. Näitä oikeuksia ovat oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella; äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin ja kunnallisvaaleissa; oikeus vedota Euroopan parlamenttiin ja oikeus kääntyä oikeusasiamiehen puoleen.

Yhteisö voi myös antaa näiden oikeuksien täydentämisestä säännöksiä (jotka jäsenvaltiot hyväksyvät valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti).

**2. Maatalous ja kalastus (lukuun ottamatta yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvaa osuutta)**

Yhteisön toiminnan tavoitteet ovat hyvin laajat: lisätä maatalouden tuottavuutta edistämällä teknistä kehitystä, taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso, vakauttaa markkinat, varmistaa tarvikkeiden saatavuus ja taata kohtuulliset kuluttajahinnat. Nämä tavoitteet saavutetaan erityisesti toteuttamalla yhteinen maatalouden markkinajärjestely.

Yhteisöllä on hyvin laaja toimivalta näillä alueilla.

**3. Neljä vapautta (tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus)**

Yhteisö hyväksyy toimenpiteitä, joiden tavoitteena on poistaa esteet tavaroiden, palkattujen työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien, palvelujen ja pääomien vapaalta liikkuvuudelta yhteisössä.

Toimivalta tällä alalla saattaa olla hyvin laaja, jopa rajaton (käsite siitä, mitä toimia sisämarkkinat edellyttävät, voidaan tulkita hyvin laajasti), ja sitä on suurelta osin käyttänyt yhteisö. Taatakseen nämä neljä vapautta yhteisö on antanut paljon säädöksiä esimerkiksi seuraavilla aloilla: sijoittautumisoikeus ja palvelujen tarjoaminen; yhtiöoikeus; pankki- vakuutus- ja kiinteistöala; palkattujen työntekijöiden vapaa liikkuvuus; julkiset hankinnat; tutkintojen vastavuoroinen tunnustaminen sekä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen.

#### **4. Viisumi- , turvapaikka- ja maahanmuuttoasiat**

Yhteisö voi toteuttaa toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on toteuttaa asteittain vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue. Näiden toimenpiteiden sisältö on määritelty varsin tarkasti perussopimuksessa (aiheittain). Niihin kuuluvat

- toimenpiteet, joiden tarkoituksena on taata henkilöiden vapaa liikkuvuus, sekä ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevat rinnakkaistoimenpiteet
  - turvapaikkaa, maahanmuuttoa ja kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien turvaamista koskevat toimenpiteet
  - oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa koskevat toimenpiteet,
  - toimenpiteet hallinnollisen yhteistyön edistämiseksi ja tiivistämiseksi.
- Jotkin näistä toimenpiteistä voivat sisältää vain vähimmäisvaatimuksia, mutta jäsenvaltiot voivat soveltaa tiukempia vaatimuksia.

#### **5. Liikenne**

Tämän politiikan tavoitteena on pääasiassa toteuttaa liikenteen sisämarkkinat. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi voidaan

- antaa yhteisiä sääntöjä, joita sovelletaan kansainväliseen liikenteeseen
- vahvistaa edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä
- toteuttaa toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi
- antaa muut aiheelliset säännökset.

Yhteisön toimivalta on hyvin laaja ("muut aiheelliset säännökset" on hyvin laaja käsite).

## **6. Kilpailu**

EY:n perustamissopimuksessa kilpailujärjestelmä pohjautuu keskeiseen periaatteeseen, jonka mukaan yritysten väliset sopimukset, määräävän aseman väärinkäyttö ja valtion tuet ovat kiellettyjä (paitsi jos voidaan osoittaa, että ne ovat sisämarkkinoille soveltuvia). Neuvosto antaa asetuksia tai direktiivejä tämän periaatteen soveltamiseksi.

Jos yritysten välinen sopimus tai määräävän aseman väärinkäyttö ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä vaikuta kuin yhden valtion alueella, sitä koskee vain kyseisen valtion sisäinen lainsäädäntö.

Yhteisö käyttää toimivaltaansa tällä alalla varsin ahkerasti, varsinkin valvonnassa.

## **7. Verotus**

Verotusta ei mainita EY:n perustamissopimuksen 3 artiklassa yhteisön politiikkana tai toimintana. Yhteisön toimivalta tällä alalla on jätetty melko suppeaksi, ja se liittyy pääasiassa sisämarkkinoiden toteuttamiseen. Lisäksi joissakin perussopimuksen muita aloja koskevissa määräyksissä viitataan verotukseen (esim. ympäristöasioissa). Välillisten verojen suhteen yhteisöllä on toimivalta alv-kantojen yhdenmukaistamisessa ja valmisteveroissa. Välittömien verojen osalta pääosa toimivallasta on jäsenvaltioilla.

## **8. Sosiaalipolitiikka**

Tämän politiikan tavoitteina ovat työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen, riittävä sosiaalinen suojelu, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu, inhimillisten voimavarojen kehittäminen tarkoituksena saavuttaa korkea ja kestävä työllisyystaso ja syrjäytymisen torjuminen.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi yhteisö voi hyväksyä vähimmäisvaatimuksia perustamissopimuksessa luetelluilla aloilla (alakohtaisesti rajoitettu):

- työympäristön parantaminen
- työolot
- tiedottaminen työntekijöille ja työntekijöiden kuuleminen
- työmarkkinoilta syrjäytyneiden henkilöiden integroiminen
- miesten ja naisten välinen tasa-arvo.



Yhteisön toiminnan piiristä suljetaan nimenomaisesti joitakin aloja (palkat, järjestäytymisoikeus, lakko-oikeus ja oikeus määrätä työsulusta). Jäsenvaltiot voivat toteuttaa vähimmäisvaatimuksia tiukempia toimia.

## **9. Ympäristö**

Yhteisö voi hyväksyä tällä alalla vähimmäisvaatimuksia, joilla edistetään seuraavia tavoitteita:

- ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen
- ihmisten terveyden suojelu
- luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö
- sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.

Yhteisön toimivalta tällä alalla on verraten suuri. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa vähimmäisvaatimuksia tiukempia toimia.

## **10. Kuluttajansuoja**

Yhteisön tavoitteena on edistää kuluttajien etujen suojaamista ja varmistaa kuluttajansuojan korkean taso

- toimenpiteillä, jotka se toteuttaa sisämarkkinoiden yhteydessä
- toimenpiteillä, jotka tukevat ja täydentävät jäsenvaltioiden harjoittamaa kuluttajansuojapolitiikkaa.

Yhteisön hyväksymät toimet voivat koskea vain vähimmäisvaatimuksia. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa vähimmäisvaatimuksia pidemmälle meneviä toimia.

## **11. Euroopan laajuiset verkot (yhteentoimivuus ja standardit)**

Tämä on hyvin suppea alue, joten yhteisö toimivalta on sillä melko vähäinen. Yhteisö myötävaikuttaa Euroopan laajuisten verkkojen perustamiseen ja kehittämiseen liikenteen, teletoiminnan ja energian infrastruktuurien aloilla toteuttamalla toimia, joilla pyritään edistämään kansallisten verkkojen yhteentoimivuutta, erityisesti teknisten standardien yhdenmukaistamisen alalla.

## **12. Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus**

Yhteisön toiminnassa pyritään lujittamaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta vähentämällä eri alueiden välisiä kehityseroja rakennerahastojen (Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosasto, Euroopan sosiaalirahasto, Euroopan aluekehitysrahasto) ja koheesiorahaston avulla (ympäristö ja Euroopan laajuiset verkot liikenteen infrastruktuurin alalla).

## **13. Energia, pelastuspalvelu ja matkailu**

Näistä aloista ei ole erityisiä määräyksiä EY:n perustamissopimuksessa. Sen 3 artiklassa kuitenkin määrätään, että yhteisön toiminta käsittää "toimenpiteitä" näillä aloilla, joten yhteisö on hyväksynyt joitakin hyvin suppeita toimenpiteitä EY:n perustamissopimuksen 308 mukaisesti. Energiaan viitataan EY:n perustamissopimuksen joissakin muiden alojen (kuten Euroopan laajuisiin verkkoihin liittyvissä) määräyksissä.

### **c) Alat, joilla lainsäädäntövalta on yksinomaan jäsenvaltioilla ja joilla unioni vain tukee niiden toimintaa (täydentävä toimivalta)**

On kyse aloista, joilla jäsenvaltioilla on yksinomainen lainsäädäntövalta. Yhteisö ei voi velvoittaa niitä tekemään lainsäädäntöönsä muutoksia.

### **1. Talouspolitiikka**

Yhteisön tämän alan toiminnan tarkoituksena on lähinnä koordinoida jäsenvaltioiden talouspolitiikkoja antamalla suosituksia jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen laajoista suuntaviivoista ja seurata talousarvion tilanteen kehittymistä ja jäsenvaltioiden julkisen velan määrää.

Jäsenvaltiot harjoittavat edelleen kukin omaa talouspolitiikkaansa.

## **2. Työllisyys**

Yhteisö myötävaikuttaa työllisyyden korkeaan tasoon edistämällä jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja tukemalla ja tarvittaessa täydentämällä niiden toimintaa. Jäsenvaltiot ovat edelleen toimivaltaisia työllisyyden alalla. Yhteisö voi laatia yhteensovitettua työllisyysstrategian, jonka jäsenvaltiot ottavat huomioon työllisyyspolitiikoissaan. Tämän strategian toteuttamiseksi yhteisö voi hyväksyä edistämistoimenpiteitä jäsenvaltioiden yhteistyön edistämiseksi ja niiden toiminnan tukemiseksi. Yhteisön yhdenmukaistamista ei tehdä.

## **3. Tulliyhteistyö**

Yhteisö voi toteuttaa toimenpiteitä vahvistaakseen jäsenvaltioiden välistä tulliyhteistyötä.

## **4. Koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoriso**

Tämän politiikan tavoitteena on myötävaikuttaa korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen tarjoamalla laajat koulutusmahdollisuudet ja toteuttamalla työntekijöiden perusammattikoulutusta ja jatkokoulutusta koskevaa politiikkaa. Jäsenvaltiot ovat edelleen kokonaan vastuussa koulutusjärjestelmiensä järjestämisestä ja sisällöstä sekä niiden sivistyksellisestä ja kielellisestä monimuotoisuudesta, joten yhteisö vain tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa. Yhdenmukaistamista ei tehdä.

## **5. Kulttuuri**

Yhteisö voi toteuttaa edistämistoimia, joiden tarkoituksena on tukea ja täydentää jäsenvaltioiden kulttuuritoimintaa pitäen arvossa niiden kansallista ja alueellista monimuotoisuutta ja korostaen samalla niiden yhteistä kulttuuriperintöä. Yhdenmukaistamista ei tehdä.

## **6. Kansanterveys**

Yhteisön toiminta, joka täydentää ja tukee kansallista politiikkaa, koskee kansanterveyden parantamista ja ihmisten sairauksien ja tautien ehkäisemistä. Yhdenmukaistamista ei tehdä. Terveyspalvelujen järjestäminen ja tarjoaminen kuuluu nimenomaan jäsenvaltioille.

## **7. Euroopan laajuiset verkot (lukuun ottamatta verkkojen yhteentoimivuutta ja teknisiä standardeja)**

Yhteisön myötävaikuttaa toiminnallaan Euroopan laajuisten verkkojen perustamiseen ja kehittämiseen liikenteen, teletoiminnan ja energian infrastruktuurien aloilla

- vahvistamalla joukon suuntaviivoja, jotka koskevat suunniteltujen toimien tavoitteita, painopisteitä ja pääperiaatteita Euroopan laajuisten verkkojen alalla
- tukemalla sellaisia jäsenvaltioiden tukemia yhteistä etua koskevia hankkeita, jotka yksilöidään yhteisissä suuntaviivoissa.

## **8. Teollisuus**

Tämän alan toiminnan tavoitteena on huolehtia siitä, että yhteisön teollisuuden kilpailukyvyyn kannalta tarpeelliset edellytykset turvataan erityistoimenpitein, joiden tarkoituksena on tukea jäsenvaltioiden toteuttamia toimia. Nämä toimet ovat yleensä yhteisön talousarviosta rahoitettavia ohjelmia, eivätkä ne saa aiheuttaa kilpailun vääristymiä.

## **9. Tutkimus ja teknologinen kehittäminen**

Yhteisön tavoitteena tällä alalla on lujittaa yhteisön teollisuuden tieteellistä ja teknologista perustaa sekä suosia yhteisön teollisuuden kansainvälisen kilpailukyvyyn kehittämistä samoin kuin edistää kaikkea tutkimustoimintaa, jota pidetään tarpeellisena perustamissopimuksen muiden lukujen perusteella.

Pyrkiessään näihin tavoitteisiin yhteisö toteuttaa jäsenvaltioissa harjoitettua toimintaa täydentäviä toimia ja erityisesti hyväksyy puiteohjelman, johon sisältyy kaikki tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevat toimet ja joka pannaan täytäntöön erityisohjelmin.

## **10. Kehitysyhteistyö**

Yhteisön tämän alan politiikka täydentää jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa ja sen tarkoituksena on erityisesti edistää kehitysmaiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä hyväksymällä toimia, jotka voivat olla esimerkiksi monivuotisia ohjelmia.

### **d) Jäsenvaltioiden yksinomainen toimivalta**

On kyse erityisesti

1. Aloista, jotka eivät kuulu unionin toimivaltaan ja jotka ovat siten jäsenvaltioiden toimivallassa, kuten valtioiden sisäinen organisaatio, kansallinen identiteetti, kansallinen sotilaallinen rakenne, kansallinen julkinen hallinto jne.
2. Perussopimuksessa jäsenvaltioille varatut alat<sup>1</sup>:
  - yleinen järjestys ja turvallisuus
  - rikosoikeuden soveltaminen ja lainkäyttö
  - palkat, järjestäytymisoikeus, lakko-oikeus ja oikeus määrätä työsulusta
  - terveystalvelujen ja sairaanhoidon järjestäminen ja tarjoaminen
  - omistusoikeus.
3. Alat, joilla EY:n perustamissopimuksen mukaan EY ei saa antaa säädöksiä: koulutus, ammatillinen koulutus, kulttuuri, terveys ja työllisyys.

---

<sup>1</sup> Perussopimuksessa jäsenvaltioille on annettu erilaisia vapauksia neljän vapauden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden osalta tai muista yleistä etua koskevista syistä, jotka on lueteltu kyseisissä säädöksissä.