



EUROOPPA-VALMISTELUKUNTA

SIHTEERISTÖ

Bryssel, 31. toukokuuta 2002 (03.06)
(OR. en)

CONV 75/02

MUISTIO

Lähettiläjä: Henning Christophersen

Vastaanottaja: Valmistelukunta

Asia: **Täydentävää toimivaltaa käsittelevän työryhmän toimeksianto**

Oheisena on edellä mainittua aihetta käsittelevä muistio, joka on tarkoitettu täydentävää toimivaltaa käsittelevän työryhmän keskustelujen tueksi.

TYÖRYHMÄ IV: Täydentävä toimivalta

Puheenjohtaja: Henning Christophersen

Kuinka olisi vasteredes suhtauduttava niin sanottuun täydentävään toimivaltaan?

Olisiko jäsenvaltioille palautettava kaikki toimivalta asioissa,

joissa unionilla on tällä hetkellä täydentävää toimivaltaa,

vai olisiko unionin täydentävän toimivallan rajat määriteltävä selkeämmin?

Tämän muistion tarkoituksena on tehdä täydentävää toimivaltaa käsittelevän työryhmän jäsenille ehdotuksia siitä, miten sen kannattaisi lähestyä kysymyksiä, joita sitä on pyydetty pohtimaan. Lisäksi esitetään ehdotus työohjelmaksi.

TAUSTAA

Aiheen rajaus

Työryhmässä keskitytään täydentävää toimivaltaa koskevaan kysymykseen ja pyritään määrittämään selvemmin EU:n ja jäsenvaltioiden toimivalta.

Täydentävän toimivallan määrittäminen

Ensimmäisenä ongelmana ja näin ollen työryhmän ensimmäisenä tavoitteena on täydentävän toimivallan määrittäminen. Vaikka toistaiseksi ei ole olemassa mitään yleismääritelmää, on yleisesti tunnustettua, että täydentävä toimivalta kattaa alat, joilla yhteisön toimenpiteet rajoittuvat jäsenvaltioiden toimien täydentämiseen, tukemiseen tai koordinoimiseen. (Tällaisilla aloilla toimivallan negatiivinen määrittäminen (esimerkiksi sulkemalla pois yhdenmukaistaminen tietyillä aloilla) on yleistä.) Toimivalta antaa säädöksiä näillä aloilla kuuluu edelleen jäsenvaltioille, eivätkä yhteisön toimenpiteet voi sulkea pois jäsenvaltioiden toimenpiteiden mahdollisuutta.

On syytä ottaa huomioon, että tärkein ero täydentävän ja rinnakkaisen toimivallan välillä on, että jälkimmäisessä tapauksessa unionin/yhteisön annettua säädöksiä tällaisilla aloilla jäsenvaltiot eivät voi enää antaa säädöksiä kyseisen lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvilla aloilla muuta kuin lainsäädännön täytäntöönpanon edellyttämässä määrin. Yhteisön toimivallasta voi näin ollen tulla yksinomaista sen käytön myötä. Näin ei voi koskaan käydä täydentävän toimivallan piiriin kuuluvilla aloilla, joiden osalta perussopimuksissa asetetaan tiukat rajat yhteisön toimenpiteille, jotka eivät saa olla esteenä jäsenvaltioiden lainsäädäntövallalle.

Tämä toimivaltatyyppe koskee useimmiten uusia politiikan aloja, jotka on lisätty perussopimukseen Maastrichtin sopimuksella tai myöhemmin. Ne ovat esimerkkejä suuntauksesta, jonka mukaan toimivallan jakaminen toimintaan perustuvalla menetelmällä (toimivalta siirretty saavutettavien tavoitteiden perusteella) korvataan asiaan perustuvalla menetelmällä. Tällöin oikeusperustassa määritellään täsmällisesti, mitä tehtäviä yhteisön on toteuttava, ja suljetaan toisinaan tietyt seikat nimenomaisesti toimivallan ulkopuolelle. Tällaisen toimivallan negatiivisen määrittämisen (esim. yhdenmukaistamisen sulkeminen pois kulttuuria koskevassa luvussa) ja unionin toimintaan perustuvan toimivallan (esim. sisämarkkinoiden nojalla) välinen suhde tuo esiin merkittäviä kysymyksiä.

- *Miten voidaan erottaa toisistaan selkeämmin alat, joilla toimivalta on täydentävää; alat, joilla EU:lla ei ole toimivaltaa, ja alat, joilla toimivalta on rinnakkaista (EU:n ja jäsenvaltioiden kesken jaettua)?*
- *Miten täydentävää toimivaltaa voidaan selventää ja järkeistää? Olisiko perussopimukseen otettava täydentävän toimivallan määritelmä? Jos olisi, mitä siitä seuraisi?*

Täydentävän toimivallan piiriin kuuluvat toiminta-alat

Ehdotetun määritelmän mukaan voidaan jo laatia alustava luettelo (jota voidaan täydentää työryhmän työn tulosten perusteella) täydentävästä toimivallasta: työllisyys; tulliyhteistyö; koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoriso; kulttuuri; kansanterveys; Euroopan laajuiset verkot (yhteentoimivuutta ja normeja lukuun ottamatta); teollisuus; tutkimus ja kehittäminen. (Talouspolitiikan yhteensovittamista käsitellään toisessa työryhmässä.)

- *Olisiko perussopimuksessa pyrittävä lisäksi luettelemaan kaikki täydentävän toimivallan ryhmään kuuluvat EU:n toiminta-alat?*

Yleinen huoli

EU:ta on usein arvosteltu liian moneen asiaan sekaantumisesta tai liian yksityiskohtaisesta sääntelystä. Arvostelun kohteena ovat usein täydentävän toimivallan piiriin kuuluvat alat. Järjestelmän sekavuus ruokkii käsitystä, että yhteistä etua koskevien asioiden hoitaminen nakertaa kansallista itsemääräämisoikeutta enemmän kuin tarpeen.

Vaikka ne ovat aloja, joilla yhteisön toiminta rajoittuu täydentämään jäsenvaltioiden toimintaa erityisesti yhteisön talousarviosta rahoitettujen tukiohjelmien avulla ja joilla perussopimukset nimenomaisesti kieltävät yhteisöä antamasta säädöksiä, vallalla on virheellinen käsitys, että yhteisöllä on toimivalta antaa säädöksiä näillä aloilla.

Avoin koordinointimenetelmä, joka asettaa tavoitteita mutta ei ota huomioon toimivallanjakoa, tuo osaltaan järjestelmään sekavuutta ja antaa sen vaikutelman, että yhteisön toimivalta on hyvin laaja, vaikka niin ei itse asiassa olekaan.

- *Pitäisikö harkita yhteisön toimivallan tarkempaa määrittelyä tai negatiivista määrittämistä, ja missä muodossa?*
- *Pitäisikö perussopimuksessa viitata avoimeen koordinointimenetelmään ja määrittää sen rajat?*

Yhteys laajempaan toimivaltaa koskevaan keskusteluun

Keskustelu täydentävästä toimivallasta on tärkeä osa EU:n toimivallanjaosta käytävää laajempaa keskustelua. Keskustelussa voitaisiin käsitellä mahdollisesti myös EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan tarkistamista. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, ettei 308 artiklaa voida käyttää yhteisön toimivallan laajentamiseen yli perussopimuksessa määritellyn rajan tai yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä aloilla, joilla se on yhteisöltä kiellettyä (näin on useimmilla täydentävän toimivallan kattamilla aloilla).

- *Mitä seurauksia olisi 308 artiklan käytölle asetettavilla tiukemmilla ehdoilla?*
- *Olisiko tarpeellista sisällyttää perussopimukseen yhteisöjen tuomioistuimen määrittämät 308 artiklan käyttöä koskevat periaatteet?*

TYÖOHJELMA

Työohjelma voisi olla nelivaiheinen seuraavasti:

1. Määritellään käsite 'täydentävä toimivalta' pyrkimyksenä laatia tarkka luettelo tämän toimivallan kattamista aloista asiakirjassa, joka esitetään työryhmälle sen ensimmäisessä kokouksessa.
2. Analysoidaan sitä, mitä Euroopan unioni "todella tekee" täydentävän toimivallan alalla (ja 308 artiklan käyttöä täydentävän toimivallan yhteydessä): sihteeristö voisi laatia katsauksen näiden alojen säädöstyyppeihin ja EU:n muiden toimien/toimenpiteiden luonteeseen ja laajuuteen.
3. Analysoidaan EU:n toimivallan ja jäsenvaltioiden toimivallan mahdollisia ristiriitakohtia ("puuttumista"); voitaisiin ajatella yhden tai kahden kansallisen asiantuntijan ja komission asiantuntijan kuulemista.
4. Päätelmät ja pohdittavat vaihtoehdot erityisesti työryhmän tehtävänkuvauksesta aiheutuvien kysymysten suhteen.
