

VALTIONEUVOSTON KANSLIA
Valtioneuvoston EU-sihteeristö
EUS-10 Petri Helander

LÄHETE

VNK8216-195

14.06.2002

EDUSKUNTA
SUURIVALIOKUNTA

Viite

Asia

**VALTIONEUVOSTON SELVITYS TOIMIVALLANJAOSTA EUROOPAN UNIONIN
JA JÄSENVALTIOIDEN VÄLILLÄ**

Oheisena lähetetään perustuslain 97 §:n mukaisesti eduskunnalle
EU-ministerivaliokunnan 14.06.2002 hyväksymä "Valtioneuvoston selvitys
toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä".

EU-asioiden valtiosihteeri

Alec Aalto

LIITTEET

1 kpl

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Valtioneuvoston EU-sihteeristö
EUS-10 Irma Suomalainen

Asiasanat	EU, EU TOIMIELIMET, UNIONIN TULEVAISUUS, KONVENTTI
Hoitaa	EUS-10
Hoitaa UE	EUE
Koordinoi	
Tiedoksi	AVS-POL; EUR-10; EUR-11; EUR-12; EUR-13; EUR-14; KPO-01; KPO-10; KPO-11; KPO-20; KPO-21; KYO-01; KYO-13; OIK-01; OIK-11; OIK-20; OIK-21; POL-01; POL-06; POL-07; POL-10; POL-11; POL-12; POL-20; POL-21; UKMI; UMI; VSI ANK; ATE; BER; BON; BRY; BUD; BUK; DUB; GEN; GOT; HAA; HAM; KOB; LIS; LON; LUX; MAD; MOS; OEC; PAR; PRA; RII; ROO; SOF; TAL; TEL; TUK; VAR; WAS; WET; WIE; VIL; YKE AHVENANMAA; KTM; LVM; MMM; OM; OPM; PLM; SM; STM; TM; TPK; VM; YM

14.6.2002

**VALTIONEUVOSTON SELVITYS EDUSKUNNALLE
TOIMIVALLANJAOSTA
EUROOPAN UNIONIN JA JÄSENVALTIOIDEN
VÄLILLÄ**

1. Johdanto.....	5
1.1. Taustaa	5
1.2. Peruskäsitteet	6
Toimivallan määritelmä.....	6
Toimivallan luonne	6
Toimivallanjakoa koskevat periaatteet.....	7
1.3 Toimivallanjaon ongelmat ja valtioneuvoston aiemmat toimivallanjakoon liittyvät kannat	8
2. Aineellinen toimivallanjako	8
2.1. Uudistuksen tavoitteet.....	8
2.2 Suomen näkemykset toimivaltaperustojen tarkistamisesta.....	9
Unionin ulkosuhdetoiminta.....	10
Oikeus- ja sisäasiat.....	12
Maatalous- ja kalastuspolitiikka	14
Sisämarkkinat.....	15
Kilpailupolitiikka ja valtiontuet	17
Liikenne- ja televiestintäpolitiikka.....	18
Veropolitiikka	19
Työllisyys	19
Sosiaalipolitiikka, koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoriso	20
Kulttuuri.....	21
Kansanterveys	22
Kuluttajansuoja	22
Teollisuus- ja energiapolitiikka.....	22
Alue- ja rakennepolitiikka.....	23
Tutkimus- ja teknologiapolitiikka.....	23
Ympäristöpolitiikka	24
Talouspolitiikan koordinaatio	24
Yhteisön toiminnan rahoittaminen ja talousarvio	25
Muut.....	26
3. Muodollinen toimivallanjako	27
3.1. Toimivallanjaosta esitettyjä malleja.....	27
3.2 Toissijaisuusperiaatteen valvonta	28
3.3. Suomen näkemykset toimivaltajaon systematisoinnista ja toissijaisuusperiaatteen valvonnan vahvistamisesta	29

Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä

1. 1. Johdanto

Suuri valiokunta on valtioneuvoston selonteosta VNS 3/2001 vp antamassaan lausunnossa edellyttänyt, että valtioneuvosto toimittaa sille selvityksen siitä, millä aloilla avoimen koordinaation menetelmää tällä hetkellä sovelletaan ja millä aloilla sen käyttöönottoa on ehdotettu sekä valtioneuvoston kannan ja arvion siitä, onko nykyinen toimivallanjako yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä tarkoituksenmukainen ja toimiva.

Valtioneuvosto on antoi eduskunnalle avointa koordinaatiota koskevan selvityksen 22.3.2002 (E 20/2002 vp). Tässä selvityksessä arvioidaan Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta.

1.1 1.1. Taustaa

Hallitustenvälinen konferenssi hyväksyi Nizzassa joulukuussa 2000 päätösasiakirjaan liitetyn julistuksen unionin tulevaisuudesta. Yksi julistuksessa mainituista teemoista oli se, kuinka Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako voidaan tarkentaa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja kuinka sen noudattamista voidaan valvoa.

Joulukuussa 2001 annetussa Laekenin julistuksessa Euroopan unionin tulevaisuudesta Eurooppa-neuvosto päätti kutsua koolle laajapohjaisen valmistelukunnan (nk. konventti) käsittelemään keskeisiä ongelmia, joita unionin kehitys tuo mukanaan, ja tarkastelemaan erilaisia niihin soveltuvia ratkaisuja. Laekenin julistuksen mukaan konventin tulee muun muassa pohtia toimivaltuuksien tarkoituksenmukaisempaa jakoa ja määrittelyä Euroopan unionissa.

Toimivallanjako Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä on yksi keskeisimmistä kysymyksistä käynnissä olevassa unionin tulevaisuuskeskustelussa. Konventti on käsitellyt Euroopan unionin tehtäviä sekä unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa kokouksissaan 15.-16.4. ja 23.-24.5.2002. Konventin sihteeristö on tuottanut keskustelun pohjaksi konventille toimivallanjaon nykyistä järjestelmää, ongelmia ja niihin liittyviä pohdittavia seikkoja (CONV 17/02 ja CONV 47/02) sekä unionin käytettävissä olevia oikeudellisia välineitä (CONV 50/02) koskevia muistioita. Myös useissa konventin jäsenten kirjallisissa esityksissä on käsitelty toimivallanjakoa ja tehty sitä koskevia ehdotuksia.

EY:n komissio julkaisi oman tulevaisuustyöhön liittyvän unionin tehtäviin ja toimivallanjakoon keskittyvän tiedonantonsa "Euroopan unionin suunnitelma" 22.5.2002. Lisäksi Euroopan parlamentti on täysistunnossaan 16.5.2002 hyväksynyt mietinnön toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä (nk. Lamassouren mietintö).

1.2 1.2. Peruskäsitteet

1.2.1 Toimivallan määritelmä

1.2.2

Peruseriaatteena Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välisessä toimivallanjaossa on nykyisin se, että unionille kuuluu vain sille erityisesti perussopimuksissa luovutettu toimivalta. Unioni voi siis toimia vain niissä kysymyksissä ja niitä keinoja käyttäen, joiden osalta jäsenvaltiot ovat nimenomaisesti luovuttaneet sille toimivaltaansa.

Toimivallan käsitteellä ymmärretään suppeassa merkityksessä unionin toimielinten valtaa antaa sitovia lainsäädäntöakteja. Toimivallan piiriin kuuluvat kuitenkin muutkin toimet, joihin unionin toimielimet voivat ryhtyä sopimuksissa määrättyjen menettelyjen mukaisesti.

Toimivaltaa ja sen käyttöä koskevat määräykset on kirjattu kunkin politiikkasektorin osalta sitä koskeviin artikloihin perussopimuksissa. Unionin toimivalta määräytyy näiden sektorikohtaisten toimivaltamääräysten pohjalta ottaen huomioon myös kullekin politiikka-alalle sopimuksissa määritellyt unionin tavoitteet.

Nimenomaisen toimivallan lisäksi unionilla voi olla myös implisiittistä toimivaltaa toteuttaa perussopimuksissa määriteltujen tavoitteiden mukaiset tarpeelliset toimet, vaikka niistä ei olisikaan nimenomaista mainintaa toimivallan perustavassa määräyksessä.

Toimivallan käsite on syytä erottaa niistä *velvoitteista*, joita perustamissopimukset asettavat unionin toimielimille ja jäsenvaltioille esimerkiksi yleisten periaatteiden muodossa. Koska näihin ei välttämättä liity toimivallan luovuttamista unionille, unionin toimivallan ala on suppeampi kuin perussopimusten asiallinen soveltamisala.

1.2.3 Toimivallan luonne

Unionin toimivalta voi olla luonteeltaan yksinomaista, jäsenvaltioiden kanssa jaettua taikka jäsenvaltioiden toimivaltaa täydentävää tai koordinoivaa toimivaltaa. Perussopimuksissa ei kuitenkaan ole nimenomaisesti määriteltä, mitkä alat kuuluvat unionin yksinomaiseen, jaettuun tai täydentävään toimivaltaan, vaan jako perustuu paljolti EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

Politiikka-aloilla, jotka tyhjentävästi kuuluvat unionin *yksinomaiseen* toimivaltaan, jäsenvaltiot eivät saa ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin, jotka saattaisivat vaarantaa unionin tavoitteiden tehokkaan toteutumisen näillä aloilla. Tähän ryhmään kuuluvat nykykäsityksen mukaan ainakin yhteinen kauppapolitiikka, kalavarojen suojelu ja rahapolitiikka.

Unionin ja jäsenvaltioiden välillä *jaettuun* toimivaltaan kuuluvat alat, joilla unionin toimivalta ei tyhjentävästi sulje pois jäsenvaltioiden vastaavaa toimivaltaa. Sen jälkeen kun unioni antaa perustamissopimuksen mukaisen politiikkansa toteuttamiseksi säännöksiä, joilla otetaan käyttöön yhteisiä sääntöjä, jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi unionin toimielinten ulkopuolella ryhtyä toimiin, jotka voivat vaikuttaa kyseisiin sääntöihin tai muuttaa niiden merkitystä. Tällä tavoin unionin toimivallan käyttäminen voi periaatteessa johtaa jäsenvaltioiden vastaavan toimivallan täydelliseen

syrjäytymiseen tietyllä toiminnan lohkokolla. Tätä toimivaltatyyppejä edustavat lähtökohtaisesti kaikki muut kuin unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat unionitoimivallan alat.

Unionin *täydentävään* toimivaltaan kuuluvat ne unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan kuuluvat alat, joilla unionin politiikka perustamissopimuksen mukaan aina vain täydentää jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa (esim. kehitysyhteistyö). Tähän ryhmään kuuluvilla aloilla unionin toimenpiteet eivät siis milloinkaan voi johtaa jäsenvaltioiden toimivallan täydelliseen syrjäytymiseen. Eräillä unionin täydentävään toimivaltaan kuuluvilla aloilla jäsenvaltioiden lakien ja asetusten kaikkinaisen yhdenmukaistaminen on kielletty perustamissopimuksen nimenomaisen määräyksen nojalla (tällaisia ovat koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoriso sekä kulttuuri). Tietyillä aloilla unionin toimielimet voivat myös ryhtyä toimenpiteisiin jäsenvaltioiden toiminnan yhteensovittamiseksi (esim. talouspolitiikka ja työllisyys).

Edellä mainituista unionin toimivallan muodoista on erotettava ne esimerkiksi avoimen koordinaation kaltaiset menettelytavat, joissa jäsenvaltiot harjoittavat yhteistyötä unionin tarjoaman institutionaalisen järjestelmän puitteissa, mutta joista ei ole määräyksiä perussopimuksissa ja joissa ei ole kysymys unionin toimivallan käyttämisestä.

Eri toimivaltatyyppejen osalta erityistapauksen muodostaa sisämarkkinoiden toteuttaminen, jonka kohdalla ei varsinaisesti ole kysymys itsenäisestä politiikan lohkokosta vaan funktionaalisesta lainsäädäntötoiminnasta, joka koskee lähtökohtaisesti kaikkia neljän vapauden toteuttamisen kannalta merkityksellisiä kysymyksiä eri politiikan lohkoilla. Kun sisämarkkinoiden toteuttaminen puretaan tällä tavalla osiin sääntelyn sisällön perusteella, on selvää, ettei voida puhua ainakaan tyhjentävästi unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvasta asiasta.

Sisämarkkinat ovatkin lähinnä jaetun toimivallan piirin kuuluva ala, jolla unionin toimivalta kuitenkin voi muuttua yksinomaiseksi yhteisiä sääntöjä hyväksyttäessä. Sisämarkkinoiden toteuttaminen kuuluu luonnollisesti yksinomaan unionille siinä mielessä, että vain unioni voi antaa tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavaa sääntelyä. Kyseinen sääntely kuitenkin koskee sisällöllisesti sellaisia kysymyksiä, jotka muutoin kuin sisämarkkinoiden toteuttamisen osalta kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan.

1.2.4 Toimivallanjakoa koskevat periaatteet

Muilla kuin unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla tulee tapauskohtaisesti ratkaista, käyttävätkö toimivaltaa unioni vai jäsenvaltiot. Tietyissä tapauksissa on mahdollista, että unioni ja jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaa samanaikaisesti. Kysymys toimivallan käyttämisestä on yhteydessä toissijaisuusperiaatteeseen.

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin unionin tasolla.

Kysymykseen unionin toimivallan käyttämisestä liittyy läheisesti myös suhteellisuusperiaate, jonka mukaan unionin toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen unionin perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Välillisesti toimivallanjakoon liittyviä kysymyksiä ovat myös päätöksenteossa käytettävät menettelytavat (yhteisömenetelmä / hallitustenvälinen yhteistyö), neuvoston päätöksentekosäännöt

(yksimielisyys / määräenemmistö), käytettävät säädösinstrumentit ja niiden luonne (sitovuusaste, väljyys) sekä jäsenvaltioiden välinen tiiviimpi yhteistyö eli joustavuus. Unionin toimivallan tehokkaaseen käyttöön liittyy olennaisesti myös yhteisön resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen.

1.3 1.3 Toimivallanjaon ongelmat ja valtioneuvoston aiemmat toimivallanjakoon liittyvät kannat

EU:n tulevaisuutta koskevassa keskustelussa unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa koskevia perussopimusten määräyksiä on pidetty liian epäsystemaattisina ja epätarkkoina. Unionin toimivallan määrittely epämääräisellä ja usein hallitsemattomaksi koetulla tavalla on monien mielestä mahdollistanut toimivallan laajentumisen unionin toimielinten säädös- ja oikeuskäytännöllä siitä, miksi se on alun perin tarkoitettu tai mitä se sopimusmääräysten mukaan näyttäisi olevan.

Valtioneuvoston selonteossa Euroopan unionin tulevaisuudesta (VNS 3/2001 vp) valtioneuvosto on suhtautunut avoimesti eri mahdollisuuksiin määritellä tarkemmin toimivallan jakautuminen unionin ja jäsenvaltioiden välillä ilmaisten kuitenkin samalla varauksellisen suhtautumisensa ajatukseen yksityiskohtaisen ja tyhjentävän toimivaltaluettelon tekemisestä. Valtioneuvosto on myös pitänyt tärkeänä, että erityistoimivalta säilyy edelleen unionin toimivallan määrittelyn lähtökohtana.

Valtioneuvoston kannan mukaan Suomella on valmius harkita muiden kuin perustamissopimusten keskeisimpien, perustavaa laatua olevien määräysten muuttamismenettelyyn liittyviä kysymyksiä. Muuttamisen edellytyksenä on kuitenkin aina oltava jäsenvaltioiden yksimielisyys.

Valtioneuvoston kanta unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon luonteesta on perustunut pitkälti siihen, että toimivallanjaon selkeyttäminen on toteutettava pyrkien säilyttämään EU:n toiminnan perusluonteeseen kuuluva dynaamisuus, muun muassa säilyttämällä unionin tavoitteet edelleen toimivaltaa määrittävinä peruselementteinä ja harkitsemalla tarkkarajaisten valtuutussääntöjen käyttöä joidenkin politiikka-alojen toimivaltasuhteiden tarkistamiseen.

Valtioneuvoston selonteossa korostettiin toissijaisuusperiaatteen noudattamista määriteltäessä rinnakkaiseen toimivaltaan kuuluvien asioiden oikeaa käsittelytasoa ja valmiutta vahvistaa periaatteen käytön valvontaa, erityisesti etukäteistä poliittista valvontaa.

2. 2. Aineellinen toimivallanjako

2.1 2.1. Uudistuksen tavoitteet

Keskeinen kysymys konventin toimivallanjakoa koskevassa työssä on se, halutaanko ja kuinka laajasti pyrkiä pelkän toimivallanjaon selventämisen lisäksi todellisiin toimivallan siirtoihin ja rajauksiin. Laekenin julistuksessa todetaan, että unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa on selvennettävä, yksinkertaistettava ja mukautettava unionin uusien haasteiden mukaisesti. Tämä voi julistuksen mukaan tarkoittaa sekä joidenkin toimivaltuuksien palauttamista jäsenvaltioille että uusien tehtävien antamista unionille tai olemassa olevien toimivaltuuksien laajentamista. Konventin tarkoituksena onkin keskustella myös siitä, mitä konkreettisia muutoksia unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon olisi syytä tehdä.

Lähtökohdaksi sekä Laekenin julistuksessa, konventin ensimmäisissä kokouksissa että Suomen unionin tulevaisuutta koskevissa kannanotoissa on otettu toimivallanjaon määrittely perustuen siihen, mitä kansalaiset unionilta odottavat ja millaista lisäarvoa unioni voi tuottaa. Myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen parempaa noudattamista on pidetty tärkeänä. Konventin keskusteluissa on kuitenkin tähän mennessä keskitytty suuriin linjoihin ja periaatteisiin, eikä vielä varsinaisesti käsitelty toimivallanjaon yksityiskohtia.

Huolimatta siitä, että tulevaisuuskeskustelussa on esiintynyt näkemyksiä joiden mukaan yhteisömenetelmää ei enää tarvita ja tulevaisuuden unionia olisi lähdeittävä rakentamaan uusista lähtökohdista, on realistista odottaa, että toimivallanjakoa ei lähdetä uudistamaan "puhtaalta pöydältä". Monien mielestä yhteisömetodi on palvellut unionia hyvin ja tuottanut arvokkaita aikaansaannoksia sisämarkkinoista yhteiseen valuuttaan. Tästä syystä on peräänkuulutettu pikemminkin selvennyksiä ja tarkennuksia nykyiseen toimivaltajakoon sekä prosessien virtaviivaistamista.

Unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivaltajaon perinpohjainen uudistus olisi vaikeaa myös siitä syystä, että nykyinen jako perustuu Euroopan yhteisöjen ja unionin historian kuluessa syntyneisiin poliittisiin kompromisseihin sekä EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta muodostuneeseen yhteisöoikeuteen. Lisäksi voidaan olettaa, että kovin pitkälle menevien ja laaja-alaisen uudistusten hyväksyminen olisi poliittisesti erittäin vaikeaa jäsenvaltioiden ratifioidessa sopimusmuutoksia kansallisissa parlamenteissa ja mahdollisissa kansanäänestyksissä.

Laekenin julistuksessa mainitaan aineelliseen toimivallanjakoon liittyvistä kysymyksistä yhdenmukaisempi yhteinen ulkopoliittikka ja puolustuspolitiikka, yhtenäisempi lähestymistapa poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla, talouspolitiikan koordinointi sekä yhteistyö sosiaalisen osallisuuden, ympäristön, terveyden ja elintarviketurvallisuuden aloilla.

Lisäksi eurooppalaisessa keskustelussa on politiikka-aloista tuotu esille erityisesti maatalous, jonka osalta on keskusteltu toimivallan osittaisesta palauttamisesta jäsenvaltioille esimerkiksi rahoituksen osalta. Konventissa esille ovat nousseet edellä mainittujen lisäksi mm. työllisyyden koordinointi, maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka ja sisäinen ja ulkoinen turvallisuus. Komissio on tiedonannossaan katsonut, että unionin toimivallanjaon kannalta keskeisimmät haasteet ovat eurooppalaisen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen mallin lujittaminen, todellisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen sekä unionin ulkoisen toiminnan tehostaminen.

2.2 Suomen näkemykset toimivaltaperustojen tarkistamisesta

Valtioneuvoston kanslia esitti ministeriöille joulukuussa 2001 toimenpidepyynnön, johon saatuihin vastauksiin tämä selvitys perustuu. Selvityksessä on soveltuvien osien otettu huomioon myös konventissa ja muussa unionin tulevaisuutta koskevassa keskustelussa esitettyjä toimivallanjakoa koskevia ehdotuksia ja painotettu tämän perusteella niitä politiikkalohkoja, jotka ovat nousseet keskeisimmiksi.

Yhteisön ja unionin toimivalta on selvityksessä käyty läpi politiikka-alakohtaisesti. Poliittikka-aloilta on mainittu sitä koskevat oikeusperustat, toimivallan luonne, mahdolliset ongelmakohdat sekä mahdolliset alustavat muutos- tai tarkistamistarpeet.

Keskeisiä periaatteellisia kysymyksiä ovat erityisesti ulkosuhdetoiminta, oikeus- ja sisäasiat, yhteinen maatalouspolitiikka sekä sisämarkkinat. Kahden ensimmäisen osalta kysymys on ensisijaisesti toimivallan käytön tehostamisesta ja johdonmukaistamisesta. Tässä yhteydessä on noussut esille myös kysymys pilarijaon uudistamisesta tai kokonaan purkamisesta. Maatalouspolitiikan osalta

periaatteellinen kysymys koskee mahdollista tavoitteiden uudelleenkirjaamista paremmin nykytilannetta vastaaviksi. Sisämarkkinoiden suhteen kyse on lähinnä siitä, miten voitaisiin selkeyttää ja ratkaista tiettyjä tulkintatilanteita toisaalta neljän vapauden toteuttamiseksi asetettujen ja toisaalta sektorikohtaisten toimivaltamääräysten välillä.

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että ministeriöiden lausunnoissa ei tullut esille kovin suuria tarpeita muuttaa toimivallan jakoa koskevia periaatteita. Useilla aloilla todettiin kuitenkin tarve joidenkin toimivaltamääräysten selventämiseen ja tarkentamiseen. Myös politiikan instrumentteihin ja päätöksentekomenettelyihin sekä toimielinten väliseen tasapainoon kiinnitettiin huomiota.

Seuraavassa tarkastellaan aineellista toimivaltajakoa alakohtaisesti:

2.2.1 Unionin ulkosuhdetoiminta

Unionin ulkosuhdetoiminta on noussut konventissa yhdeksi keskeisimmistä yksittäisistä toimivallanjakoon liittyvistä kysymyksistä. Keskeisenä tavoitteena on pidetty tehokkaampaa ja johdonmukaisempaa ulkosuhdepolitiikkaa, joka perustuisi yhtenäiseen kannanmuodostukseen, edustautumiseen ja tehokkaaseen toimintaan eri politiikkalohkoilla sekä yhteisten instrumenttien tehokkaaseen ja johdonmukaiseen käyttöön. Kysymys on sekä nykyisten toimivaltuuksien käytön tehostamisesta että unionin ulkosuhdetoiminnan rakenteiden tarkastelusta.

Unionin ulkosuhdetoiminnalle ei ole yhtä ja yhteistä oikeusperustaa perussopimuksissa, vaan sitä koskevia määräyksiä on useissa eri artikloissa ja kaikissa unionisopimuksen osastoissa. Ulkosuhteita koskeva unionin toimivalta on luonteeltaan ja menettelyiltään erilaista eri pilareissa.

Yhteisön nimenomaisten ulkoista toimintaa koskevien määräysten lisäksi muutkin EY-sopimuksen määräykset voivat EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti muodostaa oikeusperustan kansainvälisten sopimusten ja muidenkin ulkosuhteiden alaan kuuluvien toimien suorittamiselle yhteisön nimissä, jos kyseisiä toimia voidaan pitää tarpeellisina yhteisön tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Yhteisön ulkoisen toimivallan luonne määräytyy tällöin kulloinkin sovellettavan oikeusperustan mukaisesti. Sopimusten tekemiseen yhteisön puolesta sovelletaan kaikissa tapauksissa EY 300 artiklan mukaisia menettelyjä. Mikäli sopimus ei kokonaisuudessaan kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, jäsenvaltioilla on oikeus osallistua siihen itsenäisinä sopimuspuolina yhteisön rinnalla, jolloin kysymys on ns. sekasopimuksesta.

Toimivallan hajanaisuus aiheuttaa johdonmukaisuuden puutetta unionin ulkosuhdetoiminnassa. Unionin ulkosuhderoolin täysipainoiseen toteuttamiseen tarvitaan kaikkia ulkosuhdepolitiikan lohkoja. Unionin laajentuminen tulee entisestään korostamaan tarvetta tehokkaampaan toimintaan ja päätöksentekoon.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla toimivallanjako on sinänsä selkeä ja se on toistaiseksi ollut Suomen kannalta ongelmaton. Vaikeudet liittyvät enemmän juuri ulkosuhdetoiminnan johdonmukaisuuden puutteeseen.

Keskusteluissa on nostettu esille yhtenä ratkaisumallina pilarijaon poistaminen, mikä merkitsisi käytännössä YUTP:n siirtämistä yhteisötoimivaltaan. Pilarijaon täydellisen purkamisen lisäksi toisena vaihtoehtona on ollut esillä myös YUTP:n siirtäminen osittain yhteisötoimivaltaan. Tällöin voitaisiin esimerkiksi erottaa selkeämmin yhtäältä ulko- ja turvallisuuspoliittiset linjaukset ja kannanotot sekä toisaalta suoraan poliittisia suhteita kolmansiin maihin ja YUTP:n välineistöä koskevat kysymykset. Edellisessä olisi mahdollista soveltaa edelleen hallitusten välisen yhteistyön periaatteita samalla kuin

jälkimmäistä yhteisöllistettäisiin. Tämä muun muassa helpottaisi kolmansien maiden kanssa tehtävien laaja-alaisen sopimusten tekemistä. Yhteisöllistämisen ei tarvitsisi välttämättä merkitä I pilarin päätöksentekomenettelyjen ja toimielinten, esim. Euroopan parlamentin, aseman omaksumista sellaisenaan, vaan tarvittaessa voitaisiin pohtia YUTP:n erityisluonteen huomioon ottavia ratkaisuja. Erityisratkaisuja on aiemminkin luotu mm. kauppapolitiikassa.

Toiminnan tehostamiseksi tulisi harkita määräenemmistöpäätöksenteon käytön laajentamista YUTP:ssa. Ulkopuolelle olisi luontevaa jättää lähinnä puolustuspolitiikkaan liittyviä kysymyksiä.

Toinen väline unionin ulkoisen toimintakyvyn varmistamiseksi on tiiviimpi yhteistyö eli joustavuus, jonka soveltaminen tulee Nizzan sopimuksella mahdolliseksi yhteisten kantojen ja yhteisen toiminnan täytäntöönpanossa. Edellisessä HVK:ssa Suomi piti joustavuutta mahdollisena myös turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa ja joka tapauksessa erillistä pöytäkirjaa parempana vaihtoehtona. Suomi katsoi puolustusmateriaaliyhteistyön sopivan joustavuuden soveltamisalaan.

Yhteisen puolustuspolitiikan osalta Suomella ei ole tarvetta määritellä toimivaltaa uudelleen, vaan sen tulee jatkossakin kuulua jäsenvaltioiden toimivaltaan. Sen sijaan puolustuspolitiikan osalta sen sisällön tarkempi määrittely voi tulla ajankohtaiseksi. Suomi ei tässä vaiheessa näe tarpeelliseksi muuttaa ns. Petersbergin tehtävien määrittelyä. Kysymys sisältyy kuitenkin Laekenin julistukseen, ja viimeaikoina konventissa on virinnyt keskustelu siitä, miten terrorismin uhkan tulisi heijastua yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kenttään. Myös puolustusmateriaaliyhteistyö (EU 17 artiklan 1 alakohta, EY 296 artikla) noussee konventissa esille.

Kehitysyhteistyöpolitiikan osalta toimivallanjako on nykyisellään pääpiirteissään selkeä. Koska esimerkiksi eri jäsenvaltioiden suhteellinen panostus kehitysyhteistyöhön vaihtelee huomattavasti, toiminnan jakaminen kansalliseen ja sitä täydentävään yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaan on perusteltua.

Kauppapolitiikassa EY 133 artiklan käyttäminen on merkinnyt yksinomaista yhteisötoimivaltaa tavarakaupan osalta. Nizzan sopimuksella toimivaltasuhteita tarkennettiin siten, että myös palveluiden ja henkisen omaisuuden kauppaa koskevat kysymykset siirtyivät pääsääntöisesti yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Tietyiltä osin (kulttuuri-, audiovisuaali-, koulutus- sekä sosiaali- ja terveysala) palvelujen kauppa jäi kuitenkin edelleen jaettuun toimivaltaan. Investoinnit jäivät kokonaan 133 artiklan ulkopuolelle. Lopputulos ei näiltä osin täysin vastannut Suomen asettamia tavoitteita joten artiklan muotoilu ja sisältö on syytä tarkastella uudelleen meneillään olevassa prosessissa. Tavoitteenasettelun pohjana tulisi olla vuoden 2000 hallitustenvälisen konferenssin tavoitteet, minkä lisäksi tulisi selvittää niiden mahdollista täydentämistä tehokkaan päätöksenteon turvaamiseksi.

Tarkasteltaessa toimivallan jakoa ulkosuhdetoiminnan osalta on huomioitava myös sen liittymäkohdat *yhteisön ulkoiseen edustautumiseen*, toimimiseen kansainvälisissä järjestöissä sekä sen sopimussuhteisiin. EY on oikeushenkilö, joka voi olla sopimuspuolena kansainvälisissä sopimuksissa ja ylläpitää diplomaattisia suhteita kolmansiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Se voi myös perustamissopimusten asiallisella soveltamisalalla liittyä kansainvälisiin järjestöihin. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on osaltaan vaikuttanut ratkaisevalla tavalla toimivallan määräytymiseen EY:n sopimuksentekovalan kehityksessä. EY on pyrkinyt kehittämään kansainvälistä oikeustoimikelpoisuuttaan jäsenvaltioista riippumattomaan suuntaan ja sen asema kansainvälisten sopimusten sopimuspuolena on nykyisin yleisesti tunnustettu.

Tällainen sopimuksentekotoimivaltaa koskeva kehitys on vastannut myös Suomen yleisiä tavoitteita yhteisöllisyyden vahvistamisesta. EY-tuomioistuimen merkittävän oikeuskäytännön kirjaaminen

ulkosuhdetoiminnan osalta myös perussopimukseen olisi omiaan selkeyttämään myös toimivaltakysymystä.

Vaikka EU:n oikeushenkilöllisyydestä ei olekaan nimenomaista määräystä unionin perustamissopimuksessa, unionilla on toimivalta tehdä omissa nimissään kansainvälisiä sopimuksia kolmansien valtioiden ja muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa EU 24 ja 38 artiklan nojalla. Erityisesti unionin ulkopuolisten tahojen piirissä epäselvyyttä saattaa kuitenkin aiheutua siitä, että kansainvälisissä suhteissa toimijoina ovat säännönmukaisesti Euroopan yhteisöt (EY, EHTY tai Euratom), jotka niinkään ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä. Unionin ulkosuhteiden selkeyden ja johdonmukaisuuden kannalta olisikin perusteltua tunnustaa unionin oikeushenkilöllisyys nimenomaisesti perussopimuksessa sekä muodostaa unionista ja yhteisöistä yksi oikeushenkilö. Unionin poliittinen, taloudellinen ja muu ulkosuhteisiin liittyvä toiminta luettaisiin tällöin selkeästi vain yhden toimijan nimiin. Tämä ei sellaisenaan muuttaisi unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa.

Suomi pitää tärkeänä unionin ulkosuhteiden hoidon tehokkuuden, yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden vahvistamista ja on valmis harkitsemaan avoimesti näitä tavoitteita edistäviä eri ratkaisuvaihtoehtoja.

Yhtenä keinona unionin toimintakyvyn vahvistamiseksi on tarkasteltava pilarijakoa uudelleen. Yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta voidaan harkita osittaista siirtymistä yhteisön toimivaltaan. Yhteiseen puolustuspolitiikkaan ei kuitenkaan ole tarvetta tehdä toimivaltaa koskevia muutoksia.

Euroopan yhteisöistä ja unionista olisi muodostettava yksi oikeushenkilö.

Yhteisön kauppapoliittisen toimivallan laajentamisessa lähtökohtana tulisi olla Suomen vuoden 2000 hallitustenvälisessä konferenssissa esittämät alkuperäiset tavoitteet.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla olisi harkittava määräenemmistöllä tehtävien päätösten soveltamisalan laajentamista.

Unionin ulkosuhdetoimivallan selkeyttämiseksi on harkittava sitä koskevan EY-tuomioistuimen merkittävän oikeuskäytännön kirjaamista perussopimukseen.

2.2.2 Oikeus- ja sisäasiat

Amsterdamin sopimuksella pääosa oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöstä siirrettiin III pilarista yhteisöpilariin, mutta osa yhteistyöstä säilyi edelleen III pilarin yhteistyönä. Oikeus- ja sisäasioillekaan ei siten ole olemassa yhtenäistä oikeusperustaa vaan osa asioista kuuluu yhteisömenetelmän käyttöalaan ja osa hallitustenväliseen yhteistyöhön.

Yhteisön viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikasta sekä muusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvästä politiikasta säädetään EY:n perustamissopimuksen IV osastossa. Yhteisen maahanmuutto-, turvapaikka- ja pakolaispolitiikan oikeusperusta määritellään EY 63 artiklassa. Artiklaan liittyy viiden vuoden siirtymäkausi. Yhteisön toimivalta maahanmuutto-, pakolais- ja turvapaikka-alalla on vahva ja tarkoin määritelty. Yhteisö on jo ryhtynyt toteuttamaan perustamissopimuksessa määriteltyjä toimenpiteitä. Maahanmuutto- ja turvapaikka-alan nykyinen ongelma eli yhteisen lainsäädännön puute ei siten johdu yhteisön toimivallan ja komission

aloitteellisuuden puutteesta vaan pikemminkin käsittelyn hitaudesta neuvostossa ja jäsenvaltioiden pitäytymisestä omassa lainsäädännössään.

Ongelmana on myös, että perustamissopimuksen IV osasto on luettavuudeltaan osittain vaikeaselkoinen, ennen muuta siksi, että sen yksittäisiin artikloihin on otettu liikaa yksityiskohtaisia määräyksiä. Osaston toimivaltamääräyksiä voitaisiin selkeyttää kirjoittamalla ne yleisemmiksi tai vaihtoehtoisesti voitaisiin harkita sitä, että viisumi-, maahanmuutto-, turvapaikka-, raja- ja maasta poistumisasioista säädettäisiin jokaisesta omassa artiklassaan.

Yksityisoikeuden alan yhteistyö kuuluu EY:n perustamissopimuksen IV osaston alaan. Niitä koskevat oikeusperustamääräykset sisältyvät lähinnä EY 61 ja 67 artiklaan ja soveltamisalaa koskevat määräykset EY 65 ja 66 artiklaan. Yksityisoikeuden alan oikeusperustaa ja soveltamisalaa voidaan pitää yleisesti ottaen onnistuneina. 65 artiklan soveltamisalaa tulisi kuitenkin täsmentää niin, että siitä selviäisi, onko artikla tarkoitettu kattamaan vain prosessioikeudellista vai myös aineellisoikeudellista sääntelyä. Samoin ongelmana on 65 artiklan osalta se, että eri kieliversioissa vaikuttaisi olevan eroja sen suhteen, onko oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa koskevat toimenpiteet lueteltu tyhjentävästi. Toimivallan kannalta olisi tärkeää, että artiklan luettelo olisi tyhjentävä, jolloin ei jäisi epäselvyyksiä siitä, mistä yhteisöllä ylipäänsä on toimivaltaa säätää.

Poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa on määräykset unionisopimuksen VI osastossa, jonka mukainen yhteistyö on perusluonteeltaan hallitusten välistä. Päätökset tehdään siten pääsääntöisesti yksimielisesti. Osastoon sisältyy kuitenkin aikaisempaa enemmän ylikansallisia piirteitä, mikä ilmenee erityisesti siten, että EY:n toimielinten asemaa VI osastossa on vahvistettu.

Unionisopimuksen VI osaston määräyksiä *poliisiyhteistyöstä* voidaan pitää riittävän kattavina ja selkeinä ja ne antavat, jäsenvaltioiden niin halutessa, mahdollisuuden harjoittaa hyvinkin tiivistä yhteistyötä.

Oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa toteutetaan EU 31, 32 ja 34 artiklan nojalla sekä toimivaltaisten viranomaisten välisellä tiiviimmällä yhteistyöllä (31 artiklan a-d alakohdat sekä 32 artikla) että lähentämällä tarvittaessa rikosasioita koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä (31 artiklan e alakohta).

Tiiviimmän oikeudellisen yhteistyön soveltaminen on ollut ongelmaton ja sen toteuttamiseksi on jo annettu ja ehdotettu lukuisia eri lainsäädäntöinstrumentteja. Aineellisen rikosoikeuden kannalta tilanne on herkempi. EU 31 artiklan e alakohdan sisältämä luettelo niistä rikollisuuden aloista, joilla jäsenvaltioiden säännöksiä voidaan lähentää vähimmäissääntöjen vahvistamiseksi, on sopimuksen eri kieliversioissa ilmaistu joko esimerkkiluettelona tai tyhjentävänä luettelona. Toimivallan kannalta olisi tärkeää, että artiklan luettelo olisi tyhjentävä, jolloin ei jäisi epäselvyyksiä siitä, mistä unionilla on toimivaltaa säätää. Tämä liittyy yleisempäänkin näkemykseen siitä, että Suomen näkökulmasta rikosasioiden lähentämisen tulisi toissijaisuusperiaatteen mukaisesti koskea vain vakavaa rajat ylittävää ja järjestäytyntä rikollisuutta.

Lisäksi ongelmia rikosoikeuden osalta on aiheuttanut se, että komissio on ehdotuksissaan katsonut rikosoikeudellisten säännösten kuuluvan yhteisön toimivaltaan silloin, kun yhteisösäädöksiä annetaan sellaisilla aloilla (esim. ympäristönsuojelu), joilla yhteisöllä on toimivaltaa. Tällaisen käsityksen hyväksyminen johtaisi siihen, ettei rikosoikeutta nähtäisi lainkaan erityisenä oikeudenalana, vaan aina tietyn aineellisen lainsäädännön apuvälineenä. Tämän vuoksi perussopimuksia tulisi selventää siten, ettei voi syntyä sitä tulkintamahdollisuutta, että unionilla tai yhteisöllä olisi sellaistaikin rikosoikeudellista toimivaltaa, josta ei olla yhteisesti perussopimuksia muuttamalla sovittu.

III pilarin yhteistyön osalta pilarijaon uudistaminen tai mahdollinen purkaminen saattaisi olla mahdollista perussopimusten yksinkertaistamisen yhteydessä, jos unionin toimivalta voitaisiin tyydyttävällä tavalla määritellä siten, että samalla varmistettaisiin jäsenvaltioiden vahva asema esimerkiksi pakkovallan käyttöä koskevissa poliisiasioissa ja aineellista rikosoikeutta koskevissa kysymyksissä. Tämä voisi tapahtua säilyttämällä unionisopimuksen VI osaston yhteistyölle luonteenomaisia piirteitä, kuten esimerkiksi yksimielinen päätöksenteko neuvostossa, EY-tuomioistuimen rajoitettu toimivalta, lainsäädäntöjen harmonisointia koskevien instrumenttien rajoitettu oikeusvaikutus, sekä määrittelemällä unionin toimivallan ulottuvuus mahdollisimman täsmällisesti ja tyhjentävästi.

Yhteisön toiminnan tehostamiseksi Suomi kannattaa siirtymistä yhteispäätösmenettelyyn ja määräenemmistöpäätösten tekoon EY IV osaston viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevilla aloilla. Työperäisen maahanmuuton osalta olisi menettelytapaa kuitenkin vielä harkittava.

EY IV osaston viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan yksinkertaistamiseksi ja luettavuuden selkeyttämiseksi yhteisön toimivalta voitaisiin muotoilla yleisemmin Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien pohjalta. Vaihtoehtoisesti osaston artiklajakoa voitaisiin muuttaa siten, että viisumeista, turvapaikka- ja pakolaisasioista, maahanmuutosta, raja-asioista ja maasta poistumisesta säädettäisiin jokaisesta omassa artikkelissaan.

Unionin toimivalta jäsenvaltioiden aineellisen rikosoikeuden säädösten lähentämisessä tulisi kirjata tarkasti esimerkiksi luettelemalla tyhjentävästi kyseeseen tulevat rikollisuuden muodot. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti lähentämisen tulisi koskea vain sellaisia vakavia rikoksia koskevia kansallisia säännöksiä, jotka tyypillisesti ovat luonteeltaan rajat ylittäviä ja joihin liittyy järjestäytyneen rikollisuuden piirteitä.

On avoimesti harkittava, mitä mahdollisia myönteisiä ja kielteisiä seurauksia olisi pilarijaon poistamisesta sekä millaisin muutoksin nykyiseen toimivallanjakoon se voitaisiin toteuttaa. Jäsenvaltioiden vahva asema tulisi jatkossakin varmistaa etenkin pakkovallan käyttöä koskevissa poliisiasioissa ja aineellisen rikosoikeuden lähentämisessä.

2.2.3 Maatalous- ja kalastuspolitiikka

Maatalouspolitiikan osalta on sekä konventissa että tulevassa HVK:ssa valmistauduttava hyvin poliittisluontoiseen toimivaltakeskusteluun, jonka pääasiallisena taustana voidaan nähdä eri jäsenvaltioiden hyvin erilaiset näkemykset maataloustuotannon asemasta ja maatalouden tukemisesta. Yhteisen maatalouspolitiikan ja sen rahoituksen uudistamispyrkimykset liittyvät vahvasti myös unionin tulevaan laajentumiseen sekä maailmankaupan vapauttamista koskeviin WTO-neuvotteluihin.

Maatalous- ja kalastuspolitiikkaa koskevan yhteisön sääntelyn perustana toimii EY 37 artikla. Tällä hetkellä yhteinen maatalous- ja kalastuspolitiikka ovat ehkä pisimmälle integroituja yhteisön politiikkalohkoja. Yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeva perustamissopimuksen osasto on säilynyt muuttumattomana alkuperäisestä Rooman sopimuksesta lähtien.

Yhteisen maatalouspolitiikan peruslinjat on jätetty tietoisesti avoimien vaihtoehtojen varaan tarvittavan joustavuuden turvaamiseksi. Osa osaston säännöksistä on näistä syistä johtuen nykytilanteeseen nähden vaikeasti ymmärrettävissä. Perustamissopimuksen artikkelit ovat kuitenkin toimineet hyvin yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan ohjaamisessa eikä niiden soveltamisessa ole ilmennyt merkittäviä ongelmia.

Maataloutta ja kalastusta koskevien artiklojen ajantasaistamisesta on aiemminkin käyty keskustelua ja sitä tullaan ilmeisesti käymään tulevaisuudessakin. Perussopimusten selkiyttämistarpeen kannalta tällaiseen keskusteluun tulisi suhtautua avoimesti ottaen kuitenkin huomioon maataloutta koskevan osaston taustat ja tavoitteet. Yhteisen maatalouspolitiikan sisältöön vaikuttaviin muutoksiin ei perussopimuksen tasolla ole kuitenkaan syytä mennä. Kalastuspolitiikan osalta on myös esitetty erillisen artiklan luomista.

Yhteisen maatalouspolitiikan uudelleen kansallistaminen ei ole realistinen lähestymistapa, koska se asettaisi kyseenalaiseksi sisämarkkinoiden toiminnan keskeisiltä osiltaan. Astetta todennäköisempää on se, että jäsenvaltioiden rahoitusvastuuta yhteisen maatalouspolitiikan mukaisista toimenpiteistä kasvatetaan. Niinikään voisi olla mahdollista yhteisen maatalouspolitiikan instrumenttien (erityisesti tukijärjestelyjen) joustavampi soveltaminen kunkin jäsenmaan olosuhteet paremmin huomioonottavaksi. Nämä seikat eivät kuitenkaan suoranaisesti edellytä muutoksia perustamissopimukseen.

Yhteinen kalastuspolitiikka on parhaillaan uudistamisen kohteena. Uudistaminen koskee lähinnä kalastuksen säätelytoimia, eikä niinkään politiikan perusteita. Eräissä jäsenvaltioissa on esitetty kalastuspolitiikan uudelleen kansallistamista. Tämä ei kuitenkaan olisi hyvä lähestymistapa, koska yhteisesti hallinnoitavat kalakannat edellyttävät yhteisiä sääntöjä ja toimintoja.

Suomi suhtautuu avoimesti yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien säännösten ja tavoitteiden ajantasaistamiseen (esim. vanhentuneiden säännösten poistaminen ja kuluttaja- ja ympäristönäkökohtien mainitseminen), mutta varauksellisesti ajatuksiin maatalouspolitiikan uudelleen kansallistamisesta ja keskeisimpien maatalouspoliittisten tavoitteiden olennaisesta muuttamisesta.

Jäsenvaltioiden rahoitusvastuun mahdollinen kasvattaminen yhteisen maatalouspolitiikan menoista ja maatalouspolitiikan instrumenttien joustavampi käyttö eivät edellytä perussopimusten muuttamista.

2.2.4 Sisämarkkinat

EY:n perustamissopimuksen 95 artiklassa määrätään sisämarkkinoiden toteuttamista koskevien toimenpiteiden toteuttamisesta jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä lähentämällä. Artiklan käyttö oikeusperustana merkitsee käytännössä yleensä täysharmonisointia. Artiklaan sisältyy kuitenkin säännökset niistä rajatuista tilanteista, joissa jäsenvaltioilla on mahdollista pitää voimassa tai ottaa käyttöön tiukempia kansallisia määräyksiä ympäristön- tai työympäristösuojelua koskevista syistä.

Toimivallan osalta 95 artikla on periaatteessa selkeä: yhteisöllä on toimivalta sisämarkkinoiden neljän vapauden toteuttamiseksi (funktionaalinen toimivalta). Käytännössä se on kuitenkin johtanut aika ajoin ristiriitaan eri politiikka-aloja koskevien perussopimusten toimivaltamääräysten kanssa (substanssitoimivalta).

Edellä mainituista ongelmista huolimatta 95 artikla on toimivallanjaon osalta riittävän selkeä eikä tarvetta sen muuttamiseen tältä osin ole. Mahdolliset sisämarkkinoita koskevat toimivaltajaon tarkentamiset ja rajaukset on pyrittävä toteuttamaan muiden sopimusmääräysten kautta määrittelemällä tarkemmin kunkin oikeusperustan mukaiset soveltamisalat. Ennen seuraavaa hallitusten välistä konferenssia voitaisiin kuitenkin vielä selvittää mahdollisuudet selkeyttää tiukempien kansallisten määräysten soveltamisedellytyksiä.

EY:n perustamissopimuksen 44 artikla luo oikeusperustan *sijoittautumisoikeudelle*. Toimivalta sijoittautumisvapauden toteuttamista koskevissa toimissa on yhteisöllä. Artiklan soveltamisessa ei ole ilmennyt ongelmia.

Pääomien vapaan liikkuvuuden oikeusperusta on EY 57 artiklassa. Yhteisöllä on toimivalta pääomien vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi. Toimivaltajaossa yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä ei ole esiintynyt mainittavia ongelmia lukuun ottamatta tiettyjä jäsenvaltioiden väliseen verokilpailuun liittyviä pääomaverotuksen yhdenmukaistamispaineita. Nämä ongelmat saattavat kasvaa sitä mukaa kun yhdentyminen muilla aloilla, kuten rahoitusmarkkinoilla, etenee. Lisäksi artiklaa olisi ajantasaistettava poistamalla siitä vanhentuneet määräykset, joiden mukaan jäsenvaltioilla on oikeus soveltaa kolmansiin maihin ennen vuoden 1993 loppua voimassa olleita pääomaliikkeiden rajoituksia.

Palveluiden tarjoamisen vapauttamista koskeva oikeusperusta on EY 52 artiklassa. Toimivalta näissä kysymyksissä kuuluu yhteisölle. Vaikka artiklan soveltamisessa on toisinaan erityisesti energiamarkkinoiden vapauttamisen ja sähköisen kaupankäynnin yhteydessä esiintynyt tulkintaongelmia siitä, miten palvelu määritellään, ei näiden suhteellisen harvoin esiin tulevien tulkintaongelmien vuoksi ole tarvetta muuttaa tai tarkentaa oikeusperustaa.

Rahoitusmarkkinapalveluiden osalta toimivallanjako on osoittautunut käytännössä riittävän joustavaksi alan kehittämisen kannalta eikä joustavuus toisaalta ole aiheuttanut merkittäviä soveltamisongelmia.

Viimeaikaisten EY-tuomioistuimen ratkaisujen myötä on noussut esiin kysymys tarpeesta selkeyttää *julkisten terveyspalvelujen* asemaa perustamissopimuksessa. Tuomioistuin on katsonut palveluiden vapaan tarjonnan koskevan osin myös julkisesti rahoitettuja terveyspalveluja. Suomessa käytäntöjä on muutettu siten, että Kela-korvauksia maksetaan myös ulkomailla annetusta hoidosta. Tuomioistuin ei ole kyseenalaistanut ennakkoluvan edellyttämistä hakeuduttaessa julkisesta terveydenhoidosta ulkomaiseen hoitoon. Mikäli Suomen julkisen terveydenhoitojärjestelmän toimivuus edellyttäisi tuomioistuimen tulkintojen valossa julkisten terveyspalvelujen aseman selkeyttämistä perustamissopimuksessa, niin kyseeseen saattaisi tulla perustamissopimuksen täsmentäminen siten, että perustamissopimuksen palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset eivät koskisi julkisia terveyspalveluja.

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva oikeusperusta on EY 40 artiklassa. Sen soveltamisessa ei ole ilmennyt ongelmia. Oikeusperustaan liittyvät myös EY 12 artikla (kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän torjunta) sekä EY 18 artikla (unionin kansalaisten oikeus liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella). Myös palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien EY 49 ja EY 50 artiklojen perusteella on katsottu syntyvän oikeus työntekijöiden liikkuvuuteen palvelujen tarjonnan yhteydessä.

Työntekijöiden ja ammatinharjoittajien vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi ja palvelujen tarjoamisen turvaamiseksi on annettu myös tulkintojen tunnustamista koskevaa lainsäädäntöä, jonka oikeusperustana ovat olleet EY 40 artikla, 47 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan ensimmäinen ja kolmas virke sekä EY 55 artikla. Tässä yhteydessä on eräillä aloilla annettu säädöksiä ammattiin johtavan koulutuksen vähimmäisvaatimusten yhdenmukaistamisesta. On jossain määrin epäselvää, kuinka pitkälle meneviä koulutuksen yhdenmukaistamistoimenpiteitä vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi voidaan toteuttaa, kun toisaalta koulutusjärjestelmä ja opetuksen sisältö ammatillisen koulutuksen

alalla kuuluu EY 150 artiklan mukaan jäsenvaltioille eikä yhteisön ammatillisen koulutuksen politiikkaa koskevilla toimenpiteillä saa olla jäsenvaltioiden lakien ja asetusten muuttamista koskevaa vaikutusta.

EY:n perustamissopimuksen 42 artikla on oikeusperusta sosiaaliturvan alan toimenpiteille, jotka ovat tarpeen *työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteutumiseksi yhteisön alueella*. Sosiaaliturvan koordinaatioasetuksella jäsenvaltioiden erilaiset sosiaaliturvajärjestelmät on kytketty yhteen juridis-teknisellä sääntelyllä. Juridinen yhteensovittaminen ja henkilöllinen soveltamisala ovat menneet pidemmälle ja kehittyneet monimutkaisemmaksi kuin 42 artiklan sanamuodosta voisi päätellä. Sosiaaliturvan sääntelyä voitaisiin selkeyttää täsmentämällä artiklan 42 sanamuotoa siten, että lakisääteinen sosiaalihuolto ja - palvelut jäisivät artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

Suomi pitää sisämarkkinoita koskevia sopimusmääräyksiä toimivaltajaon kannalta riittävän selkeinä eikä katso olevan tarvetta nykyisen EY 95 artiklan muuttamiseen. Mahdolliset sisämarkkinoita koskevat toimivaltajaon tarkentamiset ja rajaukset on pyrittävä toteuttamaan muiden sopimusmääräysten kautta määrittelemällä tarkemmin kunkin oikeusperustan mukaiset soveltamisalat.

Pääomien vapaata liikkuvuutta koskevassa toimivallanjaossa yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä ei ole esiintynyt mainittavia ongelmia lukuun ottamatta tiettyjä pääomaverotuksen yhdenmukaistamispaineita. Mahdollisia ajantasaistamiseen liittyviä muutoksia erityisesti EY 57 artiklaan voitaisiin kuitenkin harkita.

Tulisi pohtia, edellyttääkö Suomen julkisen terveydenhoitojärjestelmän toimivuus tuomioistuimen tulkintojen valossa julkisten terveystalvelujen aseman selkeyttämistä perustamissopimuksessa.

Sosiaaliturvan sääntelyä voitaisiin selkeyttää täsmentämällä EY 42 artiklan sanamuotoa siten, että sosiaalihuolto ja sosiaalipalvelut jäisivät artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

Siirtotyöläisten sosiaaliturvaan liittyvästä johdetusta oikeudesta voitaisiin päättää määräenemmistöllä.

2.2.5 Kilpailupolitiikka ja valtiontuet

Kilpailusääntöjä koskeva oikeusperusta on EY 83 artikla. Kilpailuasioden osalta 81 ja 82 artiklat ovat toimineet tyydyttäväsi ja tulkintaa helpottaa komission ja erityisesti EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Toimivaltakysymykset kilpailuoikeuden osalta liittyvät erityisesti perustamissopimuksen nojalla annettavan lainsäädännön sisältöön eli siihen, miten kilpailuvalvonta on järkevä järjestää komission ja jäsenvaltioiden välillä. Tämä ei kuitenkaan liity itse perustamissopimuksen artikloiden sisältöön.

Valtiontukien osalta oikeusperustana on EY 89 artikla, jonka nojalla komissiolla on yksinomainen toimivalta. Perustamissopimuksen valtiontukia koskevat määräykset ovat toimineet toimivallanjaon osalta hyvin eikä tarvetta muutoksiin tai tarkennuksiin ole olemassa.

Perustamissopimuksen 86 artikla sisältää määräykset koskien julkisia yrityksiä tai yrityksiä, joille on myönnetty yksin- tai erioikeuksia. Tällaisia yrityksiä koskevat perustamissopimuksen kilpailusäännöt siltä osin kuin ne eivät estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja tehtäviä. Komissio valvoo sääntöjen

noudattamista ja voi tarvittaessa avata markkinoita ja poistaa kilpailurajoituksia lainsäädäntövaltaansa käyttäen. Komissio on mm. Barcelonan Eurooppa-neuvostolle osoitetussa synteesiraportissaan esittänyt ryhtyvänsä perustamissopimuksen kilpailusääntöjen mukaisiin toimiin energiamarkkinoiden vapauttamiseksi, mikäli neuvosto ei pääse sopuun asiassa. Vaikka komissio on ainoastaan kerran käyttänyt tätä toimivaltaa päättäessään 1990-luvun alussa telekommunikaatioalan vapauttamisesta, ei artiklaa ole tarpeen muuttaa.

Suomi pitää tärkeänä säilyttää yhteisöllä kilpailupolitiikkaa ja valtiontukia koskeva vahva toimivalta eikä katso olevan tarvetta muuttaa tai tarkentaa niitä koskevia sopimusmääräyksiä.

2.2.6 Liikenne- ja viestintäpolitiikka

Jäsenvaltioiden yhteisestä *liikennepolitiikasta* säädetään EY:n perustamissopimuksen V osaston 70-80 artikloissa. Yhteisön sisäinen liikennepolitiikka on pääsääntöisesti EY 80 artiklan määrittelemien liikennemuotojen osalta yhteisön yksinomaisen toimivallan piirissä. Joitakin perustamissopimuksen liikenneosaston artikloja voidaan pitää vanhentuneina tai nykytilanteeseen huonosti soveltuvina (esim. EY 76-79 art.), mutta mitään merkittävää tarvetta niiden muuttamiseen tai korvaamiseen ei ole. Koska palvelumarkkinat on vapautettu, mitään suuria perustamissopimukseen kohdistuvia muutospaineita ei ole odotettavissa.

Keskeinen ongelma liikennesektorilla johtuu tällä hetkellä jaetusta toimivallasta erityisesti ulkosuhteissa kansainvälisiä liikennesopimuksia solmittaessa sekä jäsenvaltioiden ja komission suhteista kansainvälisissä järjestöissä. Valtioneuvostossa onkin käynnistetty keskustelu EU:n vahvistamisesta kansainvälisenä ja poliittisena toimijana liikennesektorilla.

Yhteisön sisäisessä *televiestinnässä* yhteisöllä ei ole nimenomaista toimivaltaa, vaan toimivalta perustuu lukuisiin eri toimivaltaperustoihin. Sähköisen viestinnän ja postitoiminnan EU-hankkeissa on viime vuosina käytetty ainakin kymmentä eri oikeusperustaa. Sähköisen televiestinnän osalta toimivaltakysymykset ovat nousseet esille sähköisen viestinnän lakipaketin yhteydessä. Suomi tuki saavutettua kompromissia, jossa toisaalta tunnustetaan kansallisten sääntelyviranomaisten itsenäisyys, mutta toisaalta annetaan tietyissä keskeisissä kysymyksissä komissiolle veto-oikeus.

Yleisesti Suomi on suhtautunut yhteisön vahvaan toimivaltaan televiestinnän alalla myönteisesti. Televiestinnän ulkosuhteiden alalla telepalvelujen kaupan toimivallan siirtämiseen yhteisölle suhtaudutaan myönteisesti. Sen sijaan AV-politiikan alalla Suomi suhtautuu kielteisesti yhteisösääntelyn ulottamiseen sisältöihin.

Liikennepolitiikkaa koskevia perussopimusten määräyksiä ei ole tarvetta muuttaa, mutta niiden ajantasaistamista on syytä avoimesti harkita. Unionin vahvistamista kansainvälisenä ja poliittisena toimijana liikennesektorilla on myös tapauskohtaisesti pohdittava.

Viestinnässä suhtaudutaan myönteisesti yhteisön toimivallan vahvistamiseen, kun ensin on saatu kokemuksia sähköisen viestinnän lakipakettiin liittyvän hallintomallin tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta. Samoin voidaan harkita eri toimivaltaperustojen kokoamista selkeämmäksi kokonaisuudeksi.

AV -politiikan alalla Suomi suhtautuu kielteisesti yhteisösääntelyn ulottamiseen sisältöihin.

2.2.7 Veropolitiikka

Yhteisöllä on verotuksen alalla EY:n perustamissopimuksen perusteella nimenomaista toimivaltaa ainoastaan välillisen verotuksen alueella EY 93 artiklan mukaisesti. Yhteisön toimivaltaa verotuksen alalla ei ole syytä laajentaa koskemaan yleisesti välittömiä veroja. Välittömän verotuksen puolella on kuitenkin tarvetta yhteisötason säätelyyn tiettyjen pääoma- ja yritystulojen verotuksessa, koska veropohja on tällä alueella erityisen liikkuvaa.

Unionin laajentuminen tekee määräenemmistöpäätöksenteon käytön lisäämisen tarpeelliseksi erityisesti energia- ja ympäristöverotusta koskevien säädösten osalta. Lisäksi määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymistä voitaisiin harkita tuloverotuksessa silloin, kun verotus kohdistuu erityisen liikkuviin veropohjiin, kuten korko- ja osinkotuloihin tai eräisiin muihin niihin rinnastettavissa oleviin pääoma- ja yritystuloihin. Erityisen liikkuvien veropohjien kohdalla jäsenvaltioiden tosiasiallinen mahdollisuus päättää verokohtelusta on vähentynyt voimistuneen kansainvälisen verokilpailun johdosta. Päätöksentekomenettelyn kehittäminen saattaisi olla tarpeellista myös verovalvonnan tehostamista koskevissa kysymyksissä.

Taloudellinen ohjaus on tulevaisuudessa yhä merkittävämmässä asemassa *liikenteen* aiheuttamien ympäristöhaittojen vähentämisessä. Esimerkiksi säädosehdotuksista, jotka koskevat eri liikennemuotojen käyttömaksuja tulisi voida päättää neuvostossa yksimielisyyden sijasta määräenemmistöllä. Maksut tulisi tällöin kuitenkin määrittää yksiselitteisesti niin, että ne ovat selkeästi erotettavissa veroista.

Suomi on valmis harkitsemaan yhteisön veropoliittisen toimivallan laajentamista tietyiltä osin koskemaan pääoma- ja yritystulojen verotusta. Samoin olisi harkittava edellisessä HVK:ssa asetettujen Suomen tavoitteiden mukaisesti määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymistä, erityisesti energia- ja ympäristöverotuksessa sekä erityisen liikkuvia veropohjia koskevissa veroasioissa.

On myös harkittava verotus- ja maksuasuiden päätöksentekomenettelytapojen erottamista siten, että jälkimmäisten osalta päätökset voitaisiin neuvostossa tehdä määräenemmistöllä. Tämä koskee varsinkin eri liikennemuotojen käyttömaksuja.

2.2.8 Työllisyys

EY:n perustamissopimuksen VIII osasto (125-130 artikla) koskee työllisyyttä. Lähtökohtana on se, että toimivalta työllisyyden hoidossa kuuluu edelleen ensisijaisesti kansalliselle tasolle. Yhteisön toiminta tukee työllisyyttä mm. hyvien käytäntöjen levittämällä sekä luomalla edellytyksiä jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen yhteensovittamiselle

Suomi pitää työllisyysosaston soveltamisesta saatuja kokemuksia myönteisinä eikä katso olevan tarvetta sen muuttamiseen.

2.2.9

2.2.10 Sosiaalipolitiikka, koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoriso

Komissio tekee EY:n perustamissopimuksen 138 artiklan mukaan *sosiaalipolitiikan* alalla säädösehdotuksen vasta kuultuaan työmarkkinajärjestöjä suunnitellun ehdotuksen sisällöstä. EY 139 artiklassa säädetään oikeusperusta tällaisen järjestöjen välisen sopimuksen toimeenpanoa koskevan päätöksen hyväksymiselle. Käytännössä järjestöt ovat neuvotelleet sopimuksia lähinnä vain työoikeuden alalta.

Työoikeuden osalta pääasiallinen oikeusperusta on EY 137 artikla, jonka perusteella voidaan hyväksyä vähimmäistason sääntelyä koskevia direktiivejä. Artiklaa ei, sen 6 kohdan mukaan, sovelleta eräisiin kysymyksiin (palkkaus, järjestäytymisoikeus, lakko- ja työsulkuoikeus), joiden on katsottu näin jäävän yhteisön toimivallan ulkopuolelle. Työoikeuden osalta ei ole ilmennyt erityistä tarvetta muuttaa toimivaltamääräyksiä, mutta seuraavassa HVK:ssa saattaa nousta esille kysymys siirtymisestä määräenemmistöpäätöksentekoon. Suomi on ollut valmis laajentamaan määräenemmistöpäätöksentekoa työoikeuden alalla.

Sosiaalista suojelua ja sosiaalipolitiikkaa koskevan yhteisötason sääntelyn oikeusperustana ovat EY 137 ja 140 artikla. 137 artiklan nojalla yhteisö voi mm. tukea ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa antamalla direktiivein säännöksiä vähimmäisvaatimuksista, 140 artiklan perusteella jäsenvaltiot voivat tehdä tiiviimpää yhteistyötä. Nizzan sopimuksessa kirjattiin oikeusperusta sosiaalisen suojelun yhteistyölle 137 artiklaan.

Työntekijöiden sosiaaliturvan vähimmäistason ja sosiaalista syrjäytymistä koskevan toiminnan osalta ei ole tarvetta oikeusperustan muutoksiin tai tarkennuksiin. Sosiaalisen suojelun alalla ei ole tarvetta luoda yhteisötasolle uutta toimivaltaa, mutta sosiaalisen suojelun näkökohdat tulisi ottaa asianmukaisella tavalla huomioon myös taloutta ja työllisyyttä koskevassa koordinaatiossa.

EY:n perustamissopimuksen 148 artiklassa luodaan oikeusperusta Euroopan sosiaalirahastoa koskevien soveltamispäätösten hyväksymiselle. Artiklan soveltaminen on ollut ongelmaton eikä sen muuttamiseen ole tarvetta.

Syrjinnän torjuntaa koskevasta EY 13 artiklasta on toistaiseksi vain vähäistä kokemusta. Tällä hetkellä näyttäisi siltä, että artiklan muuttamiseen ei ole tarvetta, lähtien siitä, että artiklan pohjalta laaditaan myös tulevaisuudessa riittävän yleisellä tasolla olevaa lainsäädäntöä.

Tasa-arvoa koskevia oikeusperustoja ovat naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskeva EY 141 artikla sekä EY 137 artikla. Amsterdamin sopimuksella perustamissopimukseen sisällytetyt oikeusperustat ovat huomattavasti selkeyttäneet aiempaa tilannetta. Nämä toimivalta-artiklat kattavat tasa-arvon siten, että toimivaltaperustoja ei ole tarpeen muuttaa eikä tarkistaa.

Työsuojeluasioita käsitellään Euroopan unionissa sekä sisämarkkinoihin liittyvän lainsäädännön lähentämistä koskevinasiaina (EY 95 artikla) että sosiaalipolitiikkaan kuuluvina asiaina (EY 137 artikla). Jälkimmäisen osalta yhteisö asettaa ainoastaan vähimmäisvaatimukset. Tarvetta muuttaa tai täsmentää oikeusperustoja ei työsuojelun kannalta ole.

EY:n perustamissopimuksen 149 ja 150 artiklan mukaan yhteisön toimet *koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen* alalla ovat jäsenvaltion toimintaa tukevia ja täydentäviä. Koulutusjärjestelmä ja opetuksen sisältö kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Yhteisön toimenpiteillä ei saa olla jäsenvaltioiden lakien ja asetusten muuttamista koskevaa vaikutusta. Artikloissa on selkeästi määritelty yhteisön ja

jäsenvaltioiden välinen jaettu toimivalta eikä sen tarkistamiseen ole tarvetta. Perussopimusten kokonaisuudistuksen yhteydessä voitaisiin harkita koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tavoitteiden tarkistamista samoin kuin kokonaan oman koulutuspolitiikkaa koskevan osaston perustamista perussopimukseen.

Koulutus on toimiala, jolla on huomattava välineellinen arvo monen yhteisön toimialan politiikan tavoitteiden saavuttamisessa. Yhteisön toimivaltaa koulutuksen alalla ei sen vuoksi voi päätellä koulutuspolitiikkaa koskevien artiklojen perusteella. Useiden perustamissopimuksen artiklojen, kuten henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja liikennepolitiikkaa koskevien artiklojen nojalla on annettu koulutukseen liittyvää lainsäädäntöä, joka menee pidemmälle kuin mihin koulutuspolitiikkaa koskevissa artikloissa tarkoitettu toimivalta antaisi mahdollisuuden. Toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan on koulutuksen alalla kiinnitettävä erityistä huomiota. Tarvittaessa voidaan harkita myös tarkkarajaisten valtuutussääntöjen käyttöä.

Yhteisöllä on *nuorisoa* koskevaa toimivaltaa lähinnä SEY 149 ja 150 artiklan nojalla. Nuorisopolitiikka sinänsä kuuluu kuitenkin kansalliseen toimivaltaan. Vaikka nuorisoa suoraan tai välillisesti koskevia toimia on unionin tasolla runsaasti, toimivalta on siis nuorisosalalla kapea ja sen sisältö lähes täysin määrittelemättä. 149 artikla, jonka nojalla yhteistyötä pääosin toteutetaan, ei sisällöltään ja muotoilultaan vastaa riittävän hyvin tämän hetken tosiasiallista tilannetta. Tämän vuoksi yhteisön toiminta ja sen tavoitteet tulisi määritellä selvemmin. Toimivaltaa nuorisasioissa ei kuitenkaan ole tarpeen lisätä. Nuorisopolitiikan määrittelemistä esim. kulttuuriartiklan tapaan läpäisyperiaatteen mukaiseksi kaikissa yhteisön politiikoissa huomioonotettavaksi politiikaksi tulisi myös pohtia.

Suomi pitää tärkeänä, että sosiaali-, koulutus- ja nuorisopolitiikan aloilla ensisijainen säädöstoimivalta säilyy edelleen jäsenvaltioilla. Yhteisön toimivallan on oltava luonteeltaan jäsenvaltioiden toimia tukevaa, täydentävää tai koordinoivaa.

Työoikeuden ja työsuojeluasioiden osalta ei ole tarvetta muuttaa toimivaltaa, mutta määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymistä työoikeuden osalta voidaan harkita. Tasa-arvoa ja syrjinnän torjuntaa koskevia toimivaltamääräyksiä ei ole tarpeen muuttaa.

Koulutusta koskevien perustamissopimuksen artiklojen mukainen toimivalta on tarkoituksenmukainen eikä sitä tarvitse muuttaa. Koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tavoitteiden tarkistamista voidaan harkita, mikäli päädytään perusteelliseen sopimuksen uudistamiseen. Nuorisoa koskevia toimivaltamääräyksiä olisi syytä selkeyttää muuttamatta kuitenkaan nykyistä toimivallanjakoa.

2.2.11 Kulttuuri

Kulttuuria koskeva oikeusperusta on EY 151 artiklassa. Yhteisön toiminta kulttuurin alalla on jäsenvaltioiden toimivaltaa täydentävää ja tukevaa. Artiklan mukaan yhteisö ottaa kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon kaikilla yhteisön politiikka-aloilla läpäisyperiaatteen mukaisesti.

151 artiklan tarpeellisuudesta vallitsee jäsenvaltioissa yksimielisyys, mutta ongelmaksi on koettu monimutkainen päätöksentekoprosessi: yhteispäätösmenettely ja yksimielisyys neuvostossa. Suomi on jo aiemmin Amsterdamin ja Nizzan sopimusten valmistelun yhteydessä kannattanut päätöksenteon muuttamista yksimielisyydestä määräenemmistöksi.

Kulttuuria koskevaa toimivaltajakoa ei ole tarvetta muuttaa, mutta sitä koskevassa päätöksenteossa olisi siirryttävä määräenemmistöpäätöksiin.

2.2.12 Kansanterveys

EY:n perustamissopimuksen 152 artikla muodostaa oikeusperustan *kansanterveyttä* koskeville yhteisön toimille. Kansanterveystoimet ovat artiklan mukaan yhä jäsenvaltioiden toimia täydentäviä edistämistoimia. Artiklaan sisältyy myös ihmisten terveyden korkeatasoisen suojelun määrittelyminen läpäisyperiaatteeksi.

Huolimatta siitä, että tupakoinnin aiheuttamat terveysriskit ovat suurimpia EU:n kansalaisiin kohdistuvista terveysuhkista, ei yhteisöllä ole riittävää oikeusperustaa terveysperustaiselle tupakkalainsäädännölle. Oikeusperustaongelmaan onkin tärkeää löytää ratkaisu.

Kansanterveyttä koskeva toimivalta on säilytettävä luonteeltaan jäsenvaltioiden toimia täydentävänä.

Tulisi harkita, millä tavoin voitaisiin luoda riittävä oikeusperusta terveysperustaiselle tupakkalainsäädännölle.

2.2.13 Kuluttajansuoja

Kuluttajansuojan alalla oikeusperustana toimivat sekä nimenomaan kuluttajansuojaa koskeva EY 153 artikla että sisämarkkinoita koskeva EY 95 artikla. 153 artiklan nojalla kuluttajansuoja otetaan huomioon yhteisön muissa politiikoissa läpäisyperiaatteen mukaisesti. Artiklan osalta yhteisön toimivalta on toissijaista jäsenvaltioiden toimivaltaan nähden.

Vaikka vain yhteisö voikin ryhtyä 95 artiklassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin sisämarkkinoiden toteuttamiseksi, ei yhteisön sanottuun määräykseen perustuva toimivalta kuitenkaan sulje pois jäsenvaltioiden toimivaltaa kuluttajansuojaan liittyvissä kysymyksissä. Toimivallanjako on tällaisena ollut toimivaa, eikä tarvetta muuttaa tilannetta ole.

Kuluttajansuojaa koskevia toimivaltamääräysten osalta ei ole ilmennyt tarvetta niiden muuttamiseen.

2.2.14 Teollisuus- ja energiapolitiikka

EY:n perustamissopimuksen teollisuuspolitiikkaa koskevan EY 157 artiklan nojalla voidaan tehdä päätöksiä yhteisön teollisuuden kilpailukyvyn kannalta tarpeellisten edellytysten turvaamiseksi. Artiklaa on käytetty oikeusperustana verraten harvoin. Voimassaolevan 157 artiklan soveltamisessa ei ole syntynyt ongelmia. Nizzan sopimuksen tullessa voimaan päätöksenteossa siirrytään yhteispäätösmenettelyyn ja määräenemmistöpäätöksiin neuvostossa. Artiklaan ei kohdistu muutospaineita.

Energiapolitiikan osalta perustamissopimuksessa ei ole nimenomaista oikeusperustaa, vaan yhteisön laaja lainsäädäntö tällä sektorilla perustuu eri oikeusperustoihin, kuten esimerkiksi EY 95, 154, 175 ja 308 artikloihin sekä Euratom-sopimukseen. Toimivaltaa energian osalta ei kuitenkaan ole syytä muuttaa, vaikka paineita tähän suuntaan onkin olemassa.

Energiapolitiikkaan liittyvän päätöksenteon osalta EY 175 (2) artiklan mukainen päätöksenteon yksimielisyysvaatimus jäsenvaltioiden energialähteiden valinnan ja energiahuollon yleisen rakenteen suhteen on perusteltu. Ilmastopolitiikkaan liittyvät EU-tason jatkotoimet saattavat aiheuttaa lisäpaineita pitkälle menevään energia-alan sääntelyyn ml. rajoitukset eri energialähteiden tai niiden osuudenvallinnalle.

Teollisuus- ja energiapolitiikkaa koskevien toimivaltamääräysten osalta ei ole ilmennyt tarvetta niiden muuttamiseen.

2.2.15 Alue- ja rakennepolitiikka

Yhteisön *alue- ja rakennepolitiikasta* säädetään EY:n perustamissopimuksen XVII osaston 158-162 artikloissa. Poliitiikan toimeenpanosta ja rahoitusvälineistä säädetään tarkemmin artikloissa EY 159-161.

159 artiklassa mainitaan ns. rakennerahastot, jotka eivät muodollisesti ole varsinaisia rahastoja, vaan budjettimomentteja. Rakennetoimien varat kanavoituvat jäsenvaltioille ns. tavoiteohjelmien, yhteisaloiteohjelmien ja koheesiorahaston kautta. Rahoituksesta ja koko menettelystä päätetään rahoituskausi kerrallaan 161 artiklan mukaisesti yksimielisesti. Nizzan sopimuksen mukaan alue- ja rakennepolitiikan päätöksenteossa siirrytään määräenemmistömenettelyyn 1.1.2007 alkaen, mutta käytännössä tämä muutos vaikuttaa vasta vuoden 2013 jälkeisellä rahoituskaudella.

Unionin tulevaisuutta koskevassa keskustelussa on esitetty, että tuleva koheesiopolitiikka rajattaisiin unionin köyhiin jäsenvaltioihin ja vain valtioiden väliseksi. Näin rikkaampien jäsenmaiden, ml. Suomi, köyhimmät alueet, rajattaisiin EU:n alue- ja rakennepolitiikan ulkopuolelle. Tämä edellyttäisi komission tulkinnan mukaan perustamissopimuksen muutosta. Tulevan politiikan perusteista käytävä keskustelu voi luoda tarpeita tarkentaa komission ja jäsenvaltioiden välistä työnjakoa.

Suomi pitää tarpeellisena säilyttää yhteisön alue- ja rakennepolitiikkaa koskeva toimivalta, jonka tavoitteena on jäsenvaltioiden ja niiden alueiden välisten kehityserojen vähentäminen. Seuraavaa rahoituskehyskautta koskevat alue- ja rakennepolitiikan ja sen rahoituksen mahdolliset uudistukset ratkaistaan myöhemmin erillään toimivaltamääräysten muuttamista koskevista kysymyksistä.

2.2.16 Tutkimus- ja teknologiapolitiikka

EY:n perustamissopimuksen 163-173 artikloja yhteisön tavoitteista, toimivallasta ja toteuttamiskeinoista tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen alalla voidaan pitää sekä sisällöltään että muotoilultaan riittävän selkeinä ja täsmällisinä. Niihin ei liity Suomen näkökulmasta tarkistamistarvetta.

2.2.17 Ympäristöpolitiikka

Yhteisön *ympäristöpolitiikasta* säädetään EY:n perustamissopimuksen XIX osaston 174-176 artikloissa. EY 6 artiklan nojalla ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on otettava yhteisön kaikilla politiikka-aloilla huomioon läpäisyperiaatteen mukaisesti. Ympäristöpolitiikan kannalta keskeinen on erityisesti myös sisämarkkinoita koskeva EY 95 artikla.

Ympäristöpolitiikan ala ja tavoitteet määritellään selkeästi, kattavasti ja ajantasaisesti EY 174 artiklassa. Tavoitteiden toteuttamista varten EY 175 (1) artikla tarjoaa vahvan yhteispäätösmenettelyyn ja määräenemmistön käyttöön perustuvan oikeusperustan. EY 175(3) artiklan mukaan samaa päätöksentekomenettelyä noudatetaan yleisistä ympäristöalan toimintaohjelmista päätettäessä. Näihin määräyksiin ei kohdistu muutospaineita. Sen sijaan EY 175(2) artiklan poikkeussäännös aloista (verotus, kaavoitus ja maankäyttö, vesivarojen hoito, energialähteiden valinta ja energiahuollon yleinen rakenne), joihin tietyin edellytyksin sovelletaan yksimielisyysvaatimusta ja Euroopan parlamentin kuulemismenettelyä on tulkinnanvarainen, eikä sitä muun muassa sen vuoksi ole kyetty käyttämään oikeusperustana.

EY 176 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai toteuttaa tiukempia suojatoimenpiteitä. Vastaavanlainen, mutta rajoitetumpi mahdollisuus sisältyy myös EY 95 artiklaan.

Ympäristöpolitiikkaa koskevat toimivaltamääräykset ovat pääosin riittävän selkeitä eikä niitä ole tarpeen muuttaa. EY 175 (2) artiklan soveltamisalaa olisi kuitenkin tarpeen selkeyttää.

2.2.18 Talouspolitiikan koordinaatio

Talouspolitiikkaa koskevat määräykset ovat EY98-104 artikloissa. Jäsenvaltiot pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana ja sovittavat yhteen talouspolitiikkansa neuvostossa. Tämän varmistaminen tapahtuu neuvostossa toimeenpantavan monenkeskisen valvonnan avulla. Komission tehtävänä on valvoa jäsenvaltioiden budjettikehitystä julkisen talouden liiallisten alijäämien välttämiseksi. Tähän menettelyyn liittyy myös mahdollisuus käyttää jäsenvaltioihin kohdistuvia sanktioita, joista päättää neuvosto.

Vuonna 1997 sovittu vakaus- ja kasvusopimus täsmensi ja selkeytti perustamissopimuksen säännöksiä liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä sekä talouspolitiikan koordinaatiosta. Yhteisön ja jäsenvaltioiden välistä toimivaltajakoa ei kuitenkaan muutettu. Talouspolitiikkaa koskeva päätöksenteko kuuluu jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan, mutta yhteisöllä on siinä vahva koordinoiva rooli.

Helsingin Eurooppa-neuvosto korosti talouspolitiikan koordinoinnin keskeistä merkitystä eri politiikkalohkojen koordinoinnin tehostamisessa. Eurooppa-neuvoston hyväksymässä raportissa todettiin, että talous- ja rahaliiton edellyttämä talouspolitiikan yhteensovittaminen kyetään takaamaan hyvin nykyisen toimivaltajaon pohjalta.

Raportissa painotettiin myös avoimuuden ja legitimitetin lisäämistä kansallisella tasolla parantamalla tiedotusta ja vuoropuhelua kansallisten parlamenttien kanssa. Tämän seurauksena on Suomessa lisätty yhteydenpitoa eduskuntaan käsiteltäessä EY 99 artiklan mukaisia talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja, joka on keskeinen talouspolitiikan koordinaation väline EU-tasolla. Samassa raportissa todettiin, että Euroopan parlamentti osallistuu jo talouspolitiikkaa koskevaan keskusteluun komission ja neuvoston kanssa.

Ennen talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkamista Eurooppa-neuvosto totesi Luxemburgissa, että euroalueeseen osallistuvat jäsenvaltioiden ministerit voivat kokoontua epävirallisesti keskustelemaan kysymyksistä, jotka liittyvät heille kuuluviin, yhteisestä rahasta johtuviin erityisiin vastuualueisiin. Samalla painotettiin, että neuvosto (ECOFIN) on jäsenvaltioiden talouspolitiikan keskeinen yhteensovittaja sekä ainoa toimivaltainen elin määriteltäessä ja hyväksyttäessä talouspolitiikan laajat suuntaviivat.

Talouspolitiikan koordinaation tehostaminen ja talouspoliittisen yhteistyön tiivistäminen voidaan hyvin toteuttaa perustamissopimuksen nykyisten säännösten puitteissa. Näin ollen tähän ei myöskään liity tarvetta muuttaa yhteisön ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa talouspolitiikan alalla.

Talouspolitiikan yhteensovittamista koskeva toimivalta heijastuu myös erälle muille politiikkalohkoille. Siihen viitataan mm. EY 126 ja 128 artikloissa, joiden perusteella sekä jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan että työllisyyspolitiikan suuntaviivojen on oltava talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen mukaisia. Pääasiassa avoimen koordinaation puitteissa toteutettavalle eläkepolitiikkaa ja terveydenhuoltoa koskevalle yhteistyölle on myös erältä osin yhteisön toiminnan oikeusperusta EY 99 artiklassa.

Perussopimusten mukainen yhteisön talouspoliittinen toimivalta mahdollistaa jäsenvaltioiden talouspolitiikan yhteensovittamisen ja sen tehostamisen eikä nykyistä toimivaltajakoa ole tarvetta muuttaa.

Jos tulevaisuudessa kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi siirtää euroaluetta koskevaa talouspoliittista toimivaltaa ja päätöksentekoa EU-tasolle, niin epävirallisen euroryhmän aseman tarkistaminen tulee harkittavaksi.

2.2.19 Yhteisön toiminnan rahoittaminen ja talousarvio

Varainhoitoa koskevat määräykset ovat EY 268-280 artikloissa. Unionin tulevaisuutta koskevassa keskustelussa erääksi keskeiseksi aiheeksi on noussut yhteisön politiikan rahoitusvastuun osittainen siirtäminen yhteisöltä jäsenvaltioille. Talousarviota koskevat keskustelut liittyvät läheisesti myös käynnissä olevaan laajentumisprosessiin.

Talousarviota koskevat päätöksenteko- ja muut menettelyt ovat monimutkaisia. Niiden yksinkertaistamiseen ja selkeyttämiseen olisi myös puututtava unionin tulevaisuutta koskevassa kehittämistyössä. Erityinen ongelma on myös se, että sovellettavat talousarviomenettelyt perustuvat nykyisin myös perustamissopimuksen ulkopuolisiin säännöksiin.

Yhteisön talousarvion rahoitus toteutetaan nykyisin omien varojen järjestelmän avulla. Vaikka järjestelmään sisältyviä ns. traditionaalisia omia varoja, tulleja, maatalous- ja sokerimaksuja voidaankin pitää yhteisön kantamina veroina,

järjestelmän kokonaisuutena katsotaan kuuluvan rahoituksellisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan siihen liittyvän kansallisen ratifiointivelvoitteen johdosta.

Selkeänä yhteisön ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon liittyvänä kysymyksenä on tuotu esille yhteisön verotusoikeuden laajentaminen. Keskustelussa on ehdotettu yhteisön verotusoikeuden laajentamista siten, että yhteisölle annettaisiin suora verotusoikeus, jonka turvin talousarvio voitaisiin rahoittaa ja nykyisestä omien varojen järjestelmästä voitaisiin luopua. Asian tarkempaa analysointia vaikeuttaa, ettei keskustelussa ole täsmentynyt minkälaisilla veroilla yhteisö verotusoikeutensa toimeenpanisi.

Mikäli suoralla yhteisöverolla voitaisiin korvata monimutkainen omien varojen järjestelmä ilman yhteisön talousarvion kokonaismenojen kasvamista nykytasolta, olisi hankkeesta selvää hyötyä. Suoran yhteisöveron toteuttaminen on kuitenkin käytännössä ongelmallista, jos uudessakin rahoitusmallissa joudutaan etsimään tasapuolista ratkaisua rahoitusvastuun jakamiseksi jäsenvaltioiden kesken. Jäsenvaltioiden suhteellisen vaurauden huomioon ottavan rahoitusmallin kehittäminen saattaa edellyttää sellaisia teknisiä ratkaisuja, jotka johtavat yhtä monimutkaiseen järjestelmään kuin nykyisin käytössä olevat. Tällöin tavoiteltava hyöty jäisi saavuttamatta. Uuden tulolähteen käyttöönotolla saattaisi myös itsessään olla taipumus kasvattaa yhteisön menoja. Suoran yhteisöveron etuja ja haittoja on kuitenkin tutkittava tarkemmin, mikäli konkreettisempia ehdotuksia esitetään.

Unionin talousarvion rahoituksen siirtäminen kansallisesta toimivallasta unionin toimivaltaan saattaisi heikentää mahdollisuuksia pitää julkisten menojen kehitys hallittuna. Omien varojen järjestelmästä olisi jatkossakin voitava päättää yksimielisesti jäsenvaltioiden kesken, ja kansallisen ratifioinnin olisi säilyttävä näiden päätösten voimaantulon edellytyksenä.

Suomi pitää tärkeänä, että talousarvion rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä parannetaan yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä omien varojen järjestelmää. Suomi suhtautuu hyvin varauksellisesti unionin talousarvion rahoittamisen siirtämiseen unionin toimivaltaan, mutta suoran yhteisöveron etuja ja haittoja on kuitenkin tutkittava tarkemmin.

2.2.20 Muut

Yhteisöllä ei ole toimivaltaa *urheilun* alueella. Suomi katsoi Amsterdamin sopimusta valmistelleessa HVK:ssa voivansa tukea mahdollista esitystä rajoitetusta toimivallasta, jonka yleisenä tavoitteena on liikunnan edistäminen sekä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön kehittäminen liikunta-alalla. Tätä kantaa ei ole tarpeen muuttaa.

Pelastuspalvelu kuuluu EY 3 artiklan mukaiseen yhteisön toimintaan, mutta sillä ei ole omaa nimenomaista oikeusperustaansa perustamissopimuksessa. Tästä seuraa, että kaikki pelastuspalveluita koskevat päätökset tehdään yksimielisesti perussopimuksen 308 artiklan nojalla. Suomi katsoo, että yhteisön toimivalta pelastuspalveluasioissa voitaisiin määritellä nykyistä selkeämmin perussopimuksessa.

Tietosuoja koskeva EY 286 artikla luo oikeusperustan antaa yhteisön toimielimiä koskevia tietosuoja säännöksiä. Tietosuoja on kuitenkin horisontaalinen kysymys, jonka vuoksi tulevaisuudessa voitaisiin tuoda esille unionin toimivallan ulottaminen tietosuojan osalta myös II ja III pilariin.

Vastaavasti *avoimuuden* (EY 255 artikla) osalta saattaisi olla tarpeen laajentaa oikeusperusta kattamaan Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission lisäksi muidenkin unionin toimielinten - varsinkin EY- tuomioistuimen -asiakirjajulkisuus.

Suomi on pitänyt tärkeänä, että unionin toimielimet ovat sitoutuneita *hyvän hallinnon* sääntöihin ja periaatteisiin, ja että niiden noudattamista myös valvotaan. Tämän takia olisi harkittava mahdollisuutta sisällyttää perussopimukseen avoimuusartiklaa vastaava uusi oikeusperusta, jonka pohjalta voitaisiin antaa kaikkia toimielimiä sitovia hyvää hallintotapaa koskevia säädöksiä.

3.

4.

5. 3. Muodollinen toimivallanjako

5.1 3.1. Toimivallanjaosta esitettyjä malleja

Laekenin julistuksessa kysytään, voidaanko toimivallanjaosta tehdä avoimempi erottamalla tosistaan selkeämmin kolme eri toimivaltatyyppiä: unionin yksinomainen toimivalta, jäsenvaltioiden toimivalta sekä unionin ja jäsenvaltioiden jaettu toimivalta. Samalla kysytään olisiko täsmennettävä, että se toimivalta, jota perussopimuksissa ei anneta unionille, kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan.

Nykyisin unionissa on selkeä tarve määritellä toimivallan jakautuminen tarkemmin läpinäkyvällä ja täsmällisemmällä tavalla. Ehdotetuissa malleissa tämä on yleensä toteutettu määrittelemällä toimivallan jakautuminen entistä selkeämmin toimivaltatyyppeihin. Yleensä toimivaltatyyppien määrittelyllä ei pyritä niinkään luomaan uusia toimivallan muotoja vaan ennemminkin kodifioimaan ja selventämään jo nykyisin olemassa olevia toimivallan käyttötapoja. Taustalla on myös halu rajoittaa mahdollisuutta tulkintoihin, joiden mukaan unionilla on implisiittistä toimivaltaa, eli halutaan ehkäistä tulkinnan kautta tapahtuvaa toimivallan laajentamista.

Nykyisen toimivallanjakokeskustelun taustalla on pitkälti Saksassa käyty keskustelu ja erityisesti sen osavaltioiden esittämä huoli siitä, että unionin toimivalta koskee yhä laajemmalti myös osavaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Periaatteessa tämä keskustelu koskee kaikkia alueita, joilla on lainsäädäntövaltaa, kuten esimerkiksi Ahvenanmaata.

Saksalaisesta keskustelusta on peräisin ajatus toimivaltaluettelosta, jossa määriteltäisiin unionin ja mahdollisesti myös jäsenvaltioiden osalta niiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat alat sekä unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piiriin kuuluvat kysymykset. Tällaisen kattavan ja yksityiskohtainen luettelon sisällyttäminen perussopimukseen merkitsisi kuitenkin tietyn ajankohdan mukaisten käsitysten ottamista tulevan kehityksen lähtökohdaksi, mikä puolestaan vaikeuttaisi unionin dynaamista kehittämistä.

Viime aikoina tiukan toimivaltaluettelon tarkoituksenmukaisuus on kyseenalaistettu myös Saksassa. Tilalle on ehdotettu toimivaltojen yleisempää ryhmittelyä kolmen toimivaltaryhmän avulla. Yleiset toimivaltasäännöt olisivat sidoksissa näihin ryhmiin.

Ehdotuksen mukaan ensimmäiseen ryhmään kuuluisivat unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat alat, jotka olisivat kokonaan unionin säädettävissä, yksityiskohtaiset säännökset mukaan lukien. Toiseen ryhmään kuuluisivat periaatetoimivaltaan kuuluvat alat, joiden osalta unioni antaisi yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisen lainsäädännön yksityiskohtaisen sääntelyn jäädessä kansallisille viranomaisille. Kolmanteen ryhmään kuuluisivat täydentävään toimivaltaan kuuluvat alat, joiden osalta lainsäädäntövalta, myös yksityiskohtaisten säännösten osalta, kuuluisi jäsenvaltioille, jolloin unionilla olisi vain rajoittunut tai täydentävä rooli. Toimivallan kuuluminen yksinomaiseen tai täydentävään ryhmään olisi mainittu kunkin politiikka-alan, tai sen osan, osalta. Muilla politiikka-aloilla unionilla olisi periaatetoimivalta.

Euroopan parlamentin hyväksymässä ns. Lamassouren mietinnössä toimivallanjaosta Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä on esitetty malli, jossa unionin toimivallan yleiset puitteet on jaoteltu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan, unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja jaettuun toimivaltaan, joka sisältää kolme toimivaltatyyppiä: yleinen sääntelytoimivalta, täydentävä toimivalta ja koordinoiva toimivalta. Mietinnössä todetaan myös tarve huomioida lainsäädäntövaltaa omaavien alueiden rooli perussopimuksissa.

Yhtenä vaihtoehtona on ehdotettu myös käänteistä luetteloa, jolloin listattaisiin ne alat, jotka jäisivät kansalliseen toimivaltaan.

Yleisellä tasolla on ehdotettu, että toimivaltajakoa selkeytettäisiin määrittelemällä toimivallan käyttämistä koskevat periaatteet poliittisesti sitovassa asiakirjassa. Tällaista "Statement of Principles" – julistusta on ehdottanut Yhdistyneen kuningaskunnan pääministeri Blair.

Toimivaltaluettelon laatiminen saattaisi olla mahdollista myös osana perussopimusten yksinkertaistamista. Tällöin ei kuitenkaan puututtaisi lainkaan toimivallan uudelleenjakamiseen, vaan vain ryhmiteltäisiin toimivaltamääräykset selkeämmin kuin nykyisin. Tällainen lähinnä tekninen uudelleenjärjestely on tehty muun muassa Firenzen yliopistollisen Eurooppa-instituutin komissiolle tekemässä perussopimusmallissa.

5.2 3.2 Toissijaisuusperiaatteen valvonta

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet sekä niiden valvonta on unionin tulevaisuuskeskustelussa liitetty yhä läheisemmin toimivallanjakoon ja erityisesti toimivallan käytön määrittelyyn. Periaatteiden käytännön toteutumisen on katsottu olleen heikkoa huolimatta siitä, että ne on kirjattu sekä EY 5 artiklaan että Amsterdamin sopimuksen pöytäkirjaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta. Toissijaisuusperiaatteen merkitys onkin jäänyt unionissa täsmentymättömäksi ja siihen vedoten on ollut mahdollista perustella kumpaan tahansa suuntaan annettavaa lainsäädäntötoimivaltaa.

Toissijaisuusperiaatteen valvonnan toteuttamisen vaihtoehtoina on tulevaisuuskeskustelussa tuotu esille sekä poliittinen että oikeudellinen valvonta. Ennakollista poliittista toissijaisuusperiaatteen valvontaa on ehdotettu vahvistettavaksi erilaisin parlamentaarisiin menetelmin. Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona on ollut esillä jäsenvaltioiden kansallisten kansanedustuslaitosten edustajista muodostuvan erityisen elimen tai kansallisten parlamentaarikkojen muodostaman Euroopan parlamentin toisen kamarin harjoittama valvonta.

Kansallisten parlamenttien sitomista toissijaisuusperiaatteen valvontaan on esitetty myös kevyempien institutionaalisten menettelyjen, esimerkiksi COSAC:n, kautta. Myös kansallisten parlamenttien sitomista menettelyyn jonkinlaisen lausuntomenettelyn avulla on ehdotettu. Eräänä vaihtoehtona on

nostettu esiin , että Euroopan parlamenttiin perustettaisiin erityiselin valvomaan parlamenttikäsittelyn aikana toimivallanjaon toteuttamista.

Oikeudellista valvontaa on ehdotettu tehostettavaksi määrittelemällä nykyistä tarkemmat vaatimukset toissijaisuusperiaatteelle ja vahvistamalla EY-tuomioistuimen asemaa tämän valvonnassa. Nykyistä EY-tuomioistuimen harjoittamaa jälkikäteistä valvontaa tehostamaan on ehdotettu myös joko erillisen perustuslaillisiin kysymyksiin keskittyvän EY-tuomioistuimen jaoston tai kokonaan EY-tuomioistuimesta erillisen unionin valtiosääntötuomioistuimen perustamista. Ehdotettu on myös eräänlaista ennakollista oikeudellista valvontaa, josta vastaisi joko erillinen unioni- ja jäsenvaltion tason korkeimpien tuomioistuinten jäsenistä koostuva perustuslakineuvosto tai EY-tuomioistuin.

5.3 3.3. Suomen näkemykset toimivaltajaon systematisoinnista ja toissijaisuusperiaatteen valvonnan vahvistamisesta

Toimivallanjaon tarkentamiseksi tulisi perussopimusjärjestelmässä pyrkiä luomaan selkeä kokonaisuvaltainen näkemys unionille luovutetusta toimivallasta. Perussopimusten sanamuodosta olisi käytävä nykyistä selkeämmin ja johdonmukaisemmin ilmi, minkä tehtävien osalta toimivalta kuuluu unionille.

Sopimuksissa tulisi myös määritellä, miten unionille annettu toimivalta kullakin politiikka-alalla suhtautuu jäsenvaltioilla mahdollisesti säilyneeseen kansalliseen toimivaltaan. Niiden alojen osalta, joilla toimivaltaa on sekä unionilla että jäsenvaltioilla, sopimuksiin tulee edelleen sisällyttää määräykset toimivallan käyttöä koskevista keskeisistä periaatteista (esim. toissijaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate) ja sisällyttää myös tarkemmat määräykset niiden noudattamisen valvonnasta.

Perussopimuksista tulisi myös käydä ilmi, ettei unionille sopimusten nojalla luovutettu toimivalta ryhtyä lainsäädäntötoimenpiteisiin ole ainoa keino unionin tavoitteiden saavuttamiseksi; perussopimusten nojalla unionin toimielimiin ja jäsenvaltioihin kohdistuu myös velvoitteita, jotka ohjaavat tai rajoittavat sekä unionille että jäsenvaltioille kuuluvan toimivallan käyttämistä.

Unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa tarkennettaessa on välttämätöntä pyrkiä löytämään tarkoituksenmukainen tasapaino toimivallanjaon tarkkarajaisuutta ja joustavuutta koskevien vaatimusten välillä. Yhtäältä tulisi huolehtia siitä, että unionia kehitetään tulevaisuudessakin ns. rajoitetun erityistoimivallan periaatteelle perustuvana järjestelmänä. Muilta osin toimivalta kuuluu kokonaisuudessaan jäsenvaltioille.

Unionin tasolla ei tule puuttua jäsenvaltioiden sisäiseen toimivallanjakoon. Alue- ja paikallistason ja erilaisten valtiosisäisten alueiden osallistuminen EU-asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon tulisi turvata ensisijaisesti valtiosisäisin menettelyin. Alue- ja paikallishallinnon, erityisesti lainsäädäntövaltaa omaavien alueiden, asiantuntemuksen hyödyntämistä unionin lainsäädännön valmistelussa tulisi kuitenkin tehostaa. Valtioneuvoston tarkoituksena on selvittää erikseen sitä, miten unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon mahdolliset muutokset vaikuttavat Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan.

Toisaalta toimivallanjaon tulisi olla kyllin joustava, jotta turvataan unionin toiminta- ja uudistumiskyky myös tulevaisuudessa muuttuvia olosuhteita silmällä pitäen. Kysymystä siitä, onko toimivalta tietyssä yksittäistapauksessa unionilla vai jäsenvaltioilla ei useinkaan voida arvioida etukäteen yleisellä tasolla vaan vasta suhteessa niihin tosiasiallisiin olosuhteisiin, jotka kyseisessä tapauksessa vallitsevat. Tästäkään syystä ei ole realistista olettaa, että toimivallanjako voitaisiin

tarkentaa tyhjentävästi esimerkiksi perussopimukseen otettavalla yksityiskohtaisella toimivaltaluettelolla. Vaihtoehtoja toimivallanjaon täsmentämiseksi on kuitenkin tutkittava, jotta perussopimusten määräysten liiallinen tulkinnanvaraisuus voitaisiin välttää. Tässä yhteydessä olisi mahdollisuus myös avoimesti arvioida, vastaako oikeuskäytäntö perussopimusten tavoitteita jäsenvaltioiden kantojen mukaisesti.

Toimivallanjaon tarkentaminen voitaisiin toteuttaa yhtäältä selkeyttämällä ja systematisoimalla perussopimusten nykyisiä politiikka-alakohtaisia määräyksiä sekä toisaalta sisällyttämällä sopimukseen yleiset määräykset unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon luonteesta. Viimeksi mainitut koskisivat toimivallan eri tyyppejä, toimivallan käyttämisessä sovellettavia instrumentteja ja menettelyjä sekä toimivallan käyttöä ohjaavia periaatteita.

Toimivaltatyypit voitaisiin yleisissä määräyksissä ryhmitellä esimerkiksi seuraavalla tavalla, joka pääpiirteissään perustuu EY-tuomioistuimen nykyiseen oikeuskäytäntöön:

- a) Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluisivat alat, joilla jäsenvaltiot saisivat käyttää toimivaltaa vain unionin antaman valtuutuksen perusteella;
- b) Unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan kuuluisivat alat, joilla jäsenvaltiot säilyttäisivät vapautensa käyttää itsenäisesti toimivaltaa perussopimusten ja johdetun oikeuden asettamissa rajoissa. Jaetun toimivallan piiriin kuuluisivat kaikki muut unionin toimivaltaan kuuluvat alat kuin ne, joilla unionilla on yksinomainen tai täydentävä toimivalta. Tähän ryhmään kuuluisivat myös kysymykset, joiden osalta unionilla olisi nykyistä EY 95 ja 308 artiklaa vastaava funktionaalistyyppinen toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin sisämarkkinoiden toteuttamiseksi;
- c) Unionin täydentävään toimivaltaan kuuluisivat alat, joilla unionin toimivalta olisi luonteeltaan jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa täydentävää, eikä näin ollen voisi johtaa laajamittaisempaan toimivallan siirtymiseen jäsenvaltioilta unionille. Unionin täydentävä toimivalta voisi olla politiikka-alasta riippuen kolmentyyppistä:
 - i) Unionin toimivalta sisältäisi myös toimenpiteet, jotka merkitsisivät jäsenvaltioiden lakien ja asetusten tietyn asteista yhdenmukaistamista;
 - ii) Unionin toimivalta sulkisi pois toimenpiteet, jotka merkitsisivät jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista;
 - iii) Unionin toimivalta sisältäisi ainoastaan jäsenvaltioiden politiikkojen yhteensovittamista ja koordinoitua koskevia toimenpiteitä.

Jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluisivat kaikki ne alat, joilla unionille ei perussopimuksissa ole luovutettu toimivaltaa.

Erillinen kysymys on, pitäisikö perussopimukseen toimivallanjaon tarkentamista koskevien muutosten lisäksi sisällyttää määräykset nk. avoimesta koordinaatiomenetelmästä, jossa on kysymys unionin puitteissa tapahtuvasta jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä, mutta joka ei merkitse unionin toimivallan käyttämistä. Tällaisten määräysten sisällyttäminen saattaisi olla omiaan lisäämään unionin toiminnan selkeyttä ja läpinäkyvyyttä. Toisaalta eron tekeminen varsinaisten toimivaltamääräysten ja avointa koordinaatiota koskevien määräysten välillä voi käytännössä olla vaikeaa, minkä vuoksi on tärkeää huolehtia siitä, ettei mahdollinen avoimen koordinaatiomenetelmän sisällyttäminen perussopimukseen tosiasiallisesti johda unionin toimivaltapiirin laajentumiseen.

Se, milloin on kysymys unionin yksinomaisesta toimivallasta, unionin ja jäsenvaltioiden jaetusta toimivallasta tai unionin täydentävästä toimivallasta, täsmennettäisiin viittausmääräyksellä perussopimusten politiikka-alakohtaisissa määräyksissä. Vastaavasti viimeksi mainituissa yksilöitäisiin aina kullakin politiikka-alalla käytössä olevat lainsäädäntö- ja muut instrumentit, jotka puolestaan olisi eri toimivaltatyypin tavoin määritelty sopimusten yleisissä määräyksissä. Sama koskisi myös eri politiikka-aloilla sovellettavaksi tulevia lainsäädäntömenettelyjä. Instrumenttien osalta politiikka-alakohtaisten määräysten tulisi olla suhteellisen joustavia, jotta käytössä olisivat tavoiteltavan päämäärän kannalta kaikkein tarkoituksenmukaisin instrumentti tai instrumentit.

Varsinaisten unionin toimivallan tarkentamista koskevien uudistusten lisäksi saattaa nousta esiin se, että perussopimukseen tarvittaessa sisällytettäisiin myös määräykset eräistä unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan käyttöä koskevista rajoittavista tai velvoittavista periaatteista. Nykyistä EY 10 artiklaa vastaavien yhteistyö- ja lojaliteettivelvoitteiden lisäksi kysymykseen voisivat tulla esimerkiksi määräykset, joissa nimenomaisesti kielletään unionia tai jäsenvaltioita ryhtymästä tiettyntyyppisiin toimenpiteisiin. Rajoittaviin periaatteisiin voisivat kuulua myös ns. läpäisevät periaatteet (esim. kestävä kehitys, kansanterveyden suojeleminen, perusoikeuksien kunnioittaminen), jotka unionin on otettava huomioon kaikilla toimivaltaansa kuuluvilla politiikka-aloilla.

Rajoittavia periaatteita koskevien määräysten sisällyttäminen perussopimukseen saattaisi selventää sitä, ettei unionin päämäärien toteuttaminen tapahdu pelkästään unionille myönnetyn toimivallan käyttämisen kautta, vaan tärkeä tehtävä on myös sekä unionille että jäsenvaltioille perussopimuksissa asetetuilla velvoitteilla. Suomi selvittää kantaansa tähän kysymykseen.

Aineellisten toimivallan käyttöä rajoittavien periaatteiden lisäksi on otettava huomioon toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet, jotka rajoittavat unionin toimivallan käytön sääntelyyn, joka tarjoaa lisäarvoa suhteessa jäsenvaltiotason sääntelyyn. Vastuu toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumisesta on jokaisella unionin lainsäädäntömenettelyyn osallistuvalla toimielimellä. Periaatteiden käytännön toteutumisen turvaamiseksi niiden – etenkin toissijaisuusperiaatteen - valvontaa tulee kuitenkin vahvistaa.

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan lähtökohdaksi on otettava periaatteen luonne ja tarkoitus. Toissijaisuusperiaate on luonteeltaan poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa edellyttävä periaate, jonka tarkoituksena on oikean lainsäädäntötason arviointi. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan vuoksi periaatteen valvonnankin tulisi olla ensisijaisesti ennakollista poliittista valvontaa.

Toissijaisuusperiaatteen valvonta tulisikin erottaa toimivallanjaon oikeudellisesta, lähinnä oikeusperustan laillisuuteen kohdistuvasta, arvioinnista, joka kuuluu tuomioistuimille. Toissijaisuusperiaatteen tuomioistuinvalvonta voi olla ainoastaan poliittista valvontaa täydentävää viimekätistä valvontaa. Oikeudellisen valvonnan uusille muodoille ei siis olisi tarvetta, vaan tarkoituksenmukaista olisi huolehtia nykyjärjestelmän toiminnan turvaamisesta.

Toissijaisuusperiaatteen valvonnan käytännön organisoimisen suhteen on syytä olla avoin erilaisille poliittisen valvonnan muodoille. Toissijaisuusperiaatteen valvonnan tulisi kytkeä kansalliset parlamentit tiiviisti osaksi unionin päätöksentekoa.

Valvonnan tulisi sen tehokkuuden varmistamiseksi ajoittua säädösvalmistelun alkuvaiheeseen. Valvonnan vahvistaminen ei saisi kuitenkaan muodostua unionin tehokkaan päätöksenteon esteeksi. Tämän vuoksi tulisi ensisijaisesti harkita erilaisia kansallisten parlamenttien kuulemis- ja lausuntomenettelyyn perustuvia valvonnan muotoja. Myös erilaisia kansallisten parlamenttien ja unionin toimielinten välisiä sekä kansallisten parlamenttien keskinäisiä yhteistyömenettelyjä tulisi voida pohtia avoimesti. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan tavoitteena tulisi varsinaisen valvontafunktion lisäksi olla laajemmankin eurooppalaisen monen tason välisen keskusteluyhteyden edistäminen.

Suomi pitää tärkeänä, että unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa tarkennettaessa olisi pyrittävä löytämään tarkoituksenmukainen tasapaino toimivallanjaon tarkkarajaisuutta ja joustavuutta koskevien vaatimusten välillä.

Toimivallanjaon tarkentaminen voitaisiin toteuttaa yhtäältä selkeyttämällä ja systematisoimalla perussopimusten nykyisiä politiikka-alakohtaisia määräyksiä sekä toisaalta sisällyttämällä sopimuksiin yleiset määräykset unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon luonteesta. Viimeksi mainitut koskisivat unionin toimivallan eri tyyppejä, toimivallan käyttämisessä sovellettavia instrumentteja ja menettelyjä sekä toimivallan käyttöä ohjaavia periaatteita. Unionin toimivaltatyypit voitaisiin ryhmitellä esimerkiksi unionin yksinomaiseen toimivaltaan, unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan sekä unionin täydentävään toimivaltaan.

Suomi katsoo, että toissijaisuusperiaatteen valvontaa on vahvistettava ensisijaisesti ennakkollisena poliittisena valvontana. Se voitaisiin toteuttaa esimerkiksi kytkemällä kansalliset parlamentit osaksi unionin päätöksentekojärjestelmää kuulemis- ja lausuntomenettelyjä kehittämällä. Myös erilaisia kansallisten parlamenttien ja unionin toimielinten välisiä sekä kansallisten parlamenttien keskinäisiä yhteistyömuotoja tulee voida pohtia avoimesti.