

# Integraatio ja kansallinen toimeenpano

Olli Mäenpää

## INTEGRATION AND ADMINISTRATIVE IMPLEMENTATION

The supranational features of EC law are to a considerable extent balanced by the fact that the application and enforcement of EC law are entrusted to national administrative authorities. Since administrative implementation at the national level and under national administrative law is the rule, administrative duties are directly carried out by EC organs only rather exceptionally. The administration of competition law is the most significant area of such direct implementation. The administrative implementation of Community law may thus be characterised as being decentralised and indirect. It is argued that the integration within the EC tends to strengthen the position of national administrative systems.

At the same time the clear-cut division between national and supranational administrations is continuously becoming more and more blurred. Three central factors working in this direction are identified. First, comitology has traditionally acted as a significant, albeit opaque interface between national administrations and the Commission. Second, a supranational administrative apparatus in the form of independent Community agencies and centers is actively being constructed. Third, one should not underestimate the fact that administrative duties are delegated to the national level.

When national administration implements Community law the administrative structure, procedural requirements, forms of action and judicial protection are regulated solely by the national constitution. As a rule, then, Community law leaves these areas to be regulated primarily by national administrative law. While that basic rule corresponds to the letter of the established *acquis communautaire* one should take seriously the indirect and informal impact of integration on the relationship between national public law and EC law. The growing role of the emerging European administrative law in the national implementation is therefore also discussed in the article.

## 1. JULKISHALLINTO INTEGRAATION INSTRUMENTTINA

Valtiovallan ja Euroopan integraation välisen suhteen kehityksestä on esitetty eri suuntiin käyviä suuria visioita. Niiden kirjo ulottuu yhtäältä

kansallis- ja keskusvaltion asteittaisesta kuoletumisesta valtioahtteen uuteen renessanssiin ja toisaalta ylikansallisen päätöksenteon voittokulusta paikallistasolle hajautetun vallankäytön ripeään voimistumiseen (esimerkiksi Milward 1994; Weiler 1991). Integraation *toteuttamisen* näkökulmasta arvioituna valtion ja etenkin valtiovallan käytön tulevaisuus tulee voittopuolisesti esiin arkipäiväisempänä ja konkreettisempänä. Vaikka yhdentymiseen sisältyy tärkeitä julkista valtaa ja hallintoa välittömästi muovaavia paineita, poliittisia vaikutuksia ja hallintokulttuurisia uutuuksia (esimerkiksi Paul ym. 1995; Sjölund 1994), integraation realiteetit toteutuvat hallinnon tasolla myös hienosyisemmin ja byrokratian omin ehdoin.

Integraatiotavoitteiden ja -päästösten konkreettisen toteuttamisen taustalla on myös julkinen valta. Lisäksi toimeenpanovaltaa käytetään hallinnollisessa ympäristössä, joka monelta osin painottaa uudelleen myös kansallisvaltion tehtäviä ja keskusvaltion asemaa strukturoiden samalla valtiollista vallankäyttöä. Etenkin EY-pohjaisen integraation erityispiirteisiin kuuluvatkin juuri julkisen regulaation merkittävyys ja sääntelyn toteuttamisen valtiokeskeisyys. Molemmat piirteet vaikuttavat paradoksaalisilta ja ovatkin jossain määrin sellaisia: integraation tavoitteenahan on etenkin taloudellisen toiminnan vapauden voimistaminen ylikansallisesti harmonisoidulla sääntelyllä. Koska vapaudet eivät kuitenkaan toteudu vain markkinoiden voimin, tarvitaan niitä turvaavaa yhtenäistä sääntelyä ja myös sen käytännön toteuttamista viranomaistoimin. Siksi myös hallinnollisen toimeenpanon aspekti on aiheellista ottaa riittävästi huomioon sekä valtion roolia että etenkin julkisen vallan kansainvälistymistä muotoavana osatekijänä.

Tämän artikkelin tavoitteena on esitellä eräiltä osin – tavoittelemattakaan kattavuutta – Euroopan integraatiota erityisesti julkishallinnon asemaa ja toimeenpanovaltan käytön puitteita muokkaavana tekijänä. Kun otetaan huomioon Euroopan yhteisössä<sup>1</sup> realisoituvan integraation toteut-

<sup>1</sup> Euroopan unionissa on EY:n ohella kaksi muuta toiminnallista lohkoa tai pilaria: yhteistyö ulko- ja tur-

tamiskeinojen vahva oikeudellisuus ja korostunut normatiivisuus, tähän vaikutukseen kytkeytyy runsaasti juridisiakin piirteitä. Itse asiassa yhdenytymisen on siis myös omiaan vahvistamaan hallinnollisen toimeenpanon oikeudellisia ehtoja, mitä etenkin 1980-luvulla muotoutuneessa suomalaisessa hallintokulttuurista voidaan pitää myös uudenlaisena piirteenä.

## 2. TOIMEENPANON TASOJEN MÄÄRÄYTYMINEN

Ylikansallisen ja kansallisen vallankäytön tasot määräytyvät suhteellisen monimutkaisesti EY-sääntelyn sisältöä muotoiltaessa. Yleensä on tapana erottaa kolme päätösvallan käytön aluetta: EY:n yksinomainen päätösvalta, jäsenvaltion ja EY:n välillä eri tavoin jaettu päätösvalta ja jäsenvaltiolla säilyvä itsenäinen päätösvalta. Nämä *päätösvallan jakoa* koskevat yleisluontoiset lähtökohdat eivät kuitenkaan ole suoraan sovellettavissa, kun kyseessä on sääntelyn sisältöä ja tavoitteita määrittelevien päätösten *toteuttaminen*. Päätöksenteon ja erityisesti säädösvallan käytön vahvaa ylikansallisuutta nimittäin kompensoi päätösten toteuttamisen laaja desentralisaatio, toimeenpanovallan pysyminen valtiotasolla.

Toimeenpanon sisältöä määrittelevät toisin sanoen yhtenäisesti EY-oikeuden materiaaliset normit, mutta normien toteuttaminen on jäsenvaltioiden hallintojen vastuulla. Tämä toteuttaminen tai implementointi on vaiheittainen prosessi. Erityisesti EY-oikeudellisten normipäätösten kansallisessa toteuttamisessa voidaan erottaa esimerkiksi neljä erityyppistä kontekstia (Snyder 1993): normien valtiosisäinen voimaansaattaminen (transposition), normien soveltaminen (application) ja toimeenpano (administrative implementation) sekä täytäntöönpanovaihe (enforcement), jolle on luonteensa puolesta, että viranomaisen voi tarvittaessa tukeutua myös välittömään paktoon.

Yleisenä lähtökohtana on, että jäsenvaltion viranomaiset huolehtivat sekä normien soveltamisesta ja toimeenpanosta että täytäntöönpanosta.<sup>2</sup> Toimeenpanovaltaa voi kuitenkin käyttää

vallisuuspolitiikassa sekä oikeus- ja sisäasiain yhteistyö. Ne jäävät tämän esityksen ulkopuolelle, koska niiden hallinnolliset vaikutukset ovat pääosin erityisluonteisia, ks. niistä yleisesti Aalto-Joutsamo-Pimiä 1995.

<sup>2</sup> Normien – erityisesti direkttiivien – voimaansaattamisen sinänsä mielenkiintoinen problematiikka jää tämän esityksen ulkopuolelle. Normien voimaansaattamista ei kuitenkaan ole syytä samastaa normien täytäntöönpanoon, vaikka virallisissa käännoksissa

myös komissio nimetyissä asiaryhmissä kuten erityisesti kilpailuvalvonnassa. Tällöin se myös itse soveltaa EY-oikeuden sääntelynormeja ja toimii ylikansallisena toimeenpanoviranomaisena. Kun siis EY-oikeuden normien soveltaminen ja toimeenpano kuuluvat yleensä kunkin jäsenvaltion toimivaltaan ja tehtäviin, toimeenpanoa voi luonnehtia pääsääntöisesti hajautetuksi ja epäsuoraksi.

Sääntelyn toteuttamisessa tarvittavan julkisen vallan käyttö samoin kuin toimeenpanomuotojen ja toteuttamistapojen valinta kuuluvat yleensä jäsenvaltioiden viranomaisille kansallisen oikeuden määrittelemässä rajoissa. Kansallinen toimeenpano on pääsääntö myös siksi, että EY:n omien elinten vastuulle tällaista toimeenpanovaltaa on määritelty ainoastaan suppeasti. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden omilla viranomaisilla on keskeinen asema yhteisöoikeuden toteuttamisessa. Vain muutamissa nimenomaisesti todetuissa asiaryhmissä toimeenpano on keskitetysti EY:n elinten toimivallassa.

Perinteisesti esitetty ja sellaisena vakiintunut (Rengeling 1977, 9–11; Schwartze 1992, 25–37) jaottelu erottaakin välittömän ja välillisen toimeenpanon. Yhteisöoikeutta toteutetaan pääasiassa välillisesti (indirekter Vollzug) eli kansallisten viranomaisten kautta. Siltä osin taas kun yhteisön omat elimet suoraan osallistuvat hallintotoimintaan, on tapana puhua välittömästä toimeenpanosta (direkter Vollzug). Yhteisön ulkoinen välitön hallinto kohdistuu jäsenvaltioihin tai yksityisiin ihmisiin tai muihin taloudellisiin toimijoihin. Tällaista yhteisötason välitöntä hallintoa on esimerkiksi kilpailun valvontaan liittyvä hallintomenettely, jossa komissio toimii kilpailuviranomaisena ja EY-sopimuksen 85 ja 86 artiklan itsenäisenä soveltajana. Tässä yhteisön itse suorittamassa ulkoisessa hallinnossa keskeinen instrumentti on yksityistä henkilöä tai yritystä koskeva päätös. Yhteisön sisäinen hallinto puolestaan koskee toiminnan yleistä ylläpitoa ja organisointia sekä henkilöstö- ja taloushallintoa.

Yhteisöoikeudellisen sääntelyn toimeenpanotaso ja hallinnollisen vallan käyttöä määrittelevä vakiintunut lähtökohta on todettu muun muassa EY-tuomioistuimen *Deutsche Milchkontor*-ratkaisussa: »According to the general principles on which the institutional system of the Community is based and which cover the relations between the Community and the Member States, it is for

näin onkin tavallisesti tehty, esim. hallituksen esitys 135/1994 vp Suomen liittymisestä Euroopan unioniin, 527.

the Member States, by virtue of Article 5 of the Treaty, to ensure that Community regulations ... are implemented within their territory.» (205–215/82 Deutsche Milchkontor GmbH and Others v Federal Republic of Germany [1983] ECR 2633, 2655)

Tosin EY-oikeudessa ei ole nimenomaista normia, joka osoittaisi sen toimeenpanon välittömästi jäsenvaltioiden velvollisuudeksi. Asiaan ei käytännössä ole kiinnitetty erityistä huomiota, eikä toimeenpanovallan käyttötason määräytyminen myöskään ole osoittautunut erityisen ongelmalliseksi. Toimeenpanovallan käyttöä koskevan normin puuttumisella on silti myös kiistaton oikeudellinen perustansa EY:n toiminnan ja ylikansallisen päätösvallan käytön yleisissä lähtökohdissa. Niin sanottu enumeratioperiaate (competence d'attribution) edellyttää EY:n toimielimiltä perustamissopimuksissa määriteltyä, yksilöityä toimivaltaa. Periaatteen mukaan EY:n toimielimillä (samoin kuin yleensä muillakin ylikansallisilla elimillä) voi olla vain niille nimenomaisesti perustamissopimuksissa nimenomaisesti luovutettu toimivalta. Tämä ylikansallisen toimivallan lainalaisuusperiaate todetaan myös Euroopan unionia koskevan sopimuksen 3 b artiklan 1 kohdassa: »Yhteisö toimii sille tällä sopimuksella annettun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa.» Koska toimeenpanovallan käyttämistä ei yleensä ole siirretty kansalliselta tasolta EY:n elimille, ne eivät myöskään ilman nimenomaista toimivaltaperustaa voi käyttää yksityisiin kohdistuvaa valtaa EY:n päätösten toteuttamiseksi.

Myös integraatiossa toimeenpanotasojen dikotomioilla on kuitenkin rajoituksensa. Integraation laajentuessa ja syventyessä selvärajaiset erottelet välillisen ja välittömän tai keskitetyn ja desentralisoidun hallinnon välillä eivät enää 1990-luvulla kuvaa riittävän monipuolisesti kansallisen hallinnon ja EY-tason todellista roolia ja asemaa EY-päätösten toteuttamisessa. Tiukan kahtiajaon sijasta tai ehkä paremminkin sen täydennyksenä kansallisen hallinnon ja EY-tason välistä suhdetta kuvaa paremmin hallintotasojen asteittainen lähentyminen (Mischverwaltung), vastuun jako (shared administration) ja yhteistyö (parténariat). Havaittavissa on myös piirteitä konvergenssiprosessista, jossa kansallisten viranomaisten ja etenkin Euroopan komission väliset välittömät yhteydet lisääntyvät (Daintith 1995, 354).

Omalta osaltaan hallintotasojen ja toimeenpanovastuun jaon selvärajaisuutta suhteellistavat myös komissioon kytkettyään erityisen virastorganisaation vähittäinen laajentuminen ja jäsenvaltioiden virkamiehistä koostuvan, komission

yhteyteen kuuluvan laajan komitealaitoksen toiminta. Ja vaikka komissio toimii hallintoviranomaisena etenkin kilpailun valvonnassa soveltaen EY-sopimuksen 85 ja 86 artiklan normeja, myös kansalliset kilpailuviranomaiset voivat eräin rajoituksetta soveltaa samoja säännöksiä (Laurila 1995, 143–153).

Hallintotasojen erojen suhteellistumisen ohella on huomattava, että integraation hallinnolliset vaikutukset eivät rajoitu vain kansallisen ja ylikansallisen tason vertikaaliseen suhteeseen. Myös kansallisten hallintojen väliset horisontaaliset suhteet mukautuvat vaatimuksiin, joita aiheuttavat esimerkiksi velvollisuus hallintopäätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen (Mäenpää 1991) ja eri jäsenvaltioiden viranomaisten välillä tiivistyvä yhteistyö sisämarkkina-asioissa (Sutherland Report 1992). Toisaalta esimerkiksi sosiaaliturvan hallinnon alalla voidaan havaita jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien välillistä yhdenmukaistumista, vaikka varsinaista harmonisimisvelvollisuutta ei olekaan asetettu (Saxlin 1995). Vähitellen vahvistuvana piirteenä on tuskin aiheellista sivuuttaa myöskään kansalaisten aseman artikuloitumista paitsi valtion myös EU:n kansalaisina.

### 3. HALLINNOLLINEN TOIMEENPANO EY:N TASOLLA

Keskeisin toimeenpanovaltaa käyttävä Euroopan yhteisön toimielin on Euroopan komissio. Se soveltaa ja toimeenpanee EY-oikeutta myös suoraan yksityisten oikeussubjektien – erityisesti yritysten mutta myös yksityisten ihmisten – oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasti. EY:n kilpailuoikeus, polkumyynniasiat ja valtiontukien valvonta kuuluvat välittömän ja ulkoisia oikeusvaikutuksia saavan EY-hallintotoiminnan piiriin. Näillä aloilla tehtyjen päätösten konkreettisesta täytäntöönpanosta huolehtivat kuitenkin tarpeen vaatiessa jäsenvaltioiden viranomaiset. Samoin yhteisö huolehtii ainakin periaatteessa itse myös maatalous-, ulkomaankauppa-, alue- ja tutkimus- ja teknologiapolitiikan toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä. Niin ikään hiili- ja teräsmarkkinoiden hallinnointi kuuluu EY:lle. Komissiolle kuuluu lisäksi hallinnollista säädösvaltaa, joka useimmiten perustuu neuvoston päättämään päätösvallan delegointiin.

Varsinainen ylikansallinen hallinto on kuitenkin suhteellisen suppea kooltaan. Komissiossa työskentelee noin 19.000 vakinaista toimihenkilöä, neuvostossa 2.000, parlamentissa 3.500 ja tuomioistuimessa alle tuhat. Lähtökohtaisesti EY-

tason toimeenpanosta vastaavan komission ohella tai sijasta toimeenpanovallan käyttöön osallistuvat tosin lisääntyvästi eräät muutkin toimielimet, kuten EY-virastot, komiteat ja myös jäsenvaltioiden viranomaiset. Komiteoiden ja EY-virastojen valta on pääosin delegoitua toimeenpanovaltaa, joka ei ainakaan välittömästi perustu perustamis- sopimuksiin. Keskeisimmän osan vähitellen laajentuvasta EY-tason hallintokoneistosta muodostavat komiteat ja itsenäiset virastot. Molempien toimintavaltuudet ja toiminnan luonne ovat oikeudellisesti suhteellisen epäselvällä pohjalla, koska EY:n toimielimistön sisäiseen ja toimielinten väliseen toimivallan siirtämiseen on vanhastaan suhtauduttu hyvin rajoittavasti. Niiden ohella jäsenvaltioiden viranomaisilla on tärkeä tehtävä myös periaatteessa EY-tasolle kuuluvan toimeenpanovallan käyttäjinä.

Niilläkin aloilla, joilla EY-normien toteuttaminen kuuluu komissiolle *jäsenvaltioiden viranomaiset* nimittäin vastaavat usein käytännössä varsinaisesta toimeenpanosta. Tämä koskee muun muassa erilaisten taloudellisten etujen (etenkin maatalous- tai aluetuet) jakamista ja yhteisen tullipolitiikan toimeenpanoa. Itse asiassa pääosa yhteisöoikeuden soveltamisesta ja täytäntöönpanosta kuuluu tältäkin osin jäsenvaltion viranomaisille, jotka siten toimivat tavallaan myös yhteisön hallinnollisina toimieliminä jäsenvaltiossa. Kansalliset hallintokoneistot toimivat tässä tehtävässä yhteisön puolesta, mutta jäsenvaltion viranomaisina ja yhteisöoikeuden pääpiirteissään määrittelemissä rajoissa. Ne toimivat edelleen myös suhteellisen itsenäisesti, kun ne käyttävät niille delegoitua toimeenpanovaltaa.

Joissain tapauksissa kansallisten viranomaisten tehtävänä voi kuitenkin olla toimiminen välittömästi yhteisön toimielinten apuna tai myös suoraan yhteisön toimieliminä jäsenvaltiossa. Näistä tilanteista yleisin on se, jossa kansalliset viranomaiset avustavat yhteisön toimielimiä EY-oikeuden täytäntöönpanossa. Käytännössä on useimmiten kysymys komission avustamisesta kilpailun valvonnassa ja kilpailusääntöjen toimeenpanossa – esimerkiksi yllätystarkastusten tai etsintöjen toteuttamisessa. Toiminta on luonteeltaan pitkälle rinnastettavissa virka-avun antamiseen. Lisäksi jäsenvaltion viranomaiset voidaan joissain tapauksissa valtuuttaa toimimaan yhteisön puolesta tai kansalliset viranomaiset toimivat yhteisön välittöminä edustajina (trustee) jäsenvaltiossa (Lenaerts 1993).

Vaikka kansallinen viranomainen onkin viimeksi mainituissa tapauksissa normaalia kiinteämmässä toiminnallisessa yhteydessä yhteisön omaan

hallintoon, sen hallinnollinen asema, toimivalta tai sen toimintaan sovellettava oikeus ei sinänsä muutu olennaisesti. Erityissäännökset tai oikeuskäytäntö voivat kuitenkin muovata kansallisen viranomaisen roolia ja tehtäviä.

*Komitealaitos*, josta toiminnallisena kokonaisuutena käytetään yleensä nimitystä komitologia, muodostaa laajan, monimutkaisen, epäyhtenäisen ja lisäksi korostetun läpinäkymättömän (Bradley 1992) elementin EY-sääntelyn valmistelussa ja toteuttamisessa. Komiteat toimivat komission pääosastojen yhteydessä siten, että niiden käytännön hallinnosta huolehtii asianomainen pääosasto. Neuvoston vuonna 1987 tekemän niin sanotun komitologiapäätöksen (87/373) mukaan komiteat jaetaan nykyään kolmeen ryhmään: neuvoo-antavat komiteat (advisory committees), hallintokomiteat (management committees) ja sääntelykomiteat (regulatory committees). Tosin komitean nimi ei aina täsmällisesti vastaa sen tehtävien luonnetta. Komiteoiden lukumäärästä esitetyt arviot vaihtelevat neljästä ja puolesta sadasta tuhanteen (Joerges 1995, 7).

Komiteoiden toimintaa on oikeudellisesti melko työlästä luokitella täsmällisesti. Se sijoittuu yhtäältä säädös- ja toimeenpanovallan käytön, toisaalta kansallisen ja ylikansallisen hallinnon välimaastoon. Funktionaalisesti komitologiaan liittyy useita mielenkiintoisia piirteitä. Se muodostaa menettelyn, jossa jäsenvaltiot valvovat sekä komission toimeenpanovallan että komissiolle delegoidun norminantovallan käyttämistä neuvoston puolesta. Samalla komitologia tuo kansalliset hallinnot mukaan yhteisötason implementointiin. Toisaalta se muodostaa myös vaikutuskanavan yhteisötasolta, lähinnä komissiosta, kansallisen hallinnon suuntaan.

Komiteoiden – etenkin hallintokomiteoiden – jäseninä toimivat pääasiassa jäsenvaltioiden virkamiehet, joskin etujärjestöedustus on myös mahdollinen. Komitealaitos toimii siten pääosin kansallisen virkamiehistön ja komission välisenä kosketuspintana. Komitealaitoksen toiminnan on lisäksi arvioitu voimistaneen kansallisten hallintojen välistä verkostoitumista ja eri jäsenvaltioiden virkamiesten välistä yhteistyötä (Hagel-Sørensen 1994, 232). Kaiken kaikkiaan komitologia eurooppalaistaa hallintotoimintaa.

Erityinen *EY-tason virasto-organisaatio* on perinteisesti puuttunut miltei kokonaan. Syyinä ovat lähinnä olleet finanssiseikat ja niukat budjettivarat (Dehousse 1992) Samoin oikeuskäytännössä on jo 1950-luvun lopulla Meroni-päätöksessä (9/56) asetettu hyvin tiukat rajat ad hoc -elimien ja niiden harkintavallan määrittelylle samoin kuin

päätösvallan delegoinnille EY:n sisällä. Nämä rajoitukset ovat ainakin oikeudellisesti olleet omiaan hidastamaan virastomuotoisen toimielinrakenteen kehittymistä.

EY:n omaa virasto-organisaatiota onkin varsinaisesti alkanut laajemmin muodostua vasta 1990-luvulla. Virastojen perustamistoimivalta on tällöin yleensä johdettu EY-sopimuksen 235 artiklasta. Niin sanottuun implied powers -toimivaltaperustaan on turvauduttu, koska perustamisso- pimuksien normeista ei ole välittömästi saatavissa tukea erillisen virasto-organisaation toiminnalle. Keskeisimpinä voidaan pitää seuraavia toimielimiä: Ympäristövirasto (Kööpenhamina), Tavaramerkkitoimisto (Alicante), Kasvilajikevirasto, Lääkevalmisteiden arviointivirasto (Lontoo), Työturvallisuusvirasto (Bilbao), Koulutussäätiö (Torino), Eläin- ja kasvitautien tarkastustoimisto (Dublin), Ammattikasvatuskeskus (Saloniki), Huumeiden tarkkailukeskus (Lissabon), Europol (Haag), Euroopan rahapoliittinen instituutti (Frankfurt).

Mainitut viranomaiset muodostavat useimmiten itsenäisen oikeushenkilön, jonka rahoitus perustuu EY:n talousarvioon ja jonka henkilöstöön sovelletaan EY:n henkilöstönormeja. Viranomaisen toiminnan laillisuutta valvoo yleensä komissio, jonka ratkaistavaksi voidaan myös usein saattaa viraston toiminnan lainmukaisuus. Oikeusturvan saatavuus perustuu erityisjärjestelyihin, mikäli virastolla on hallinnollista päätösvaltaa. Siten esimerkiksi tavaramerkkiasioissa muutoksenhaku- elimenä on viraston valituslautakunta (Board of Appeal), jonka päätöksestä voi edelleen valittaa EY:n tuomioistuimeen.

Virasto-organisaatio voidaan ryhmitellä tehtäviensä ja toimintatapojensa perusteella lähinnä neljäntyyppisiin elimiin: 1) informaatiotestot, 2) sääntely- ja valvontavirastot, 3) palveluvirastot ja 4) talouspoliittiset toimielimet.

*Informaatiotestojen* keskeisimpänä tehtävänä tehdä ja hankkia teknisiä ja taloudellisia selvityksiä sekä tutkimustuloksia toimialaansa liittyvistä kysymyksistä, jakaa tätä tietoa, toimia jäsenvaltioiden välisen verkoston tukena ja helpottaa yhteyksiä kansainvälisiin elimiin. Tähän ryhmään ovat luettavissa lähinnä työturvallisuus- ja ympäristövirasto sekä huumeiden tarkkailukeskus.

*Sääntelyvirasto* voi tehdä sitovia hallintopäätöksiä yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa (tavaramerkkitoimisto, kasvilajikevirasto) tai osallistua tällaisten sitovien hallintopäätösten valmisteluun (lääkevalmisteiden arviointivirasto). Koska viraston omaan toimivaltaan ei normaalisti kuulu sääntelypäätösten tekeminen, päätösvalta

on yleensä uskottu siihen kuuluvalla hallintokomitealle, joka toimii sääntelyviraston päätöksentekuelimenä.

Sääntelyvirastojen perustamisen taustana on lähinnä pyrkimys yhtenäiseen yhteisötason päätöslinjaan kansallisten eroavuuksien sijasta. Näin ajatellaan voitavan estää myös sellaiset sääntelyn riittävän laatutason mahdollisesti vaarantavat piirteet kuin »competition between rules» (Majone 1994) ja »forum shopping», joilla voitaisiin turvautua lievintä sääntely- ja valvontakriteeristöä soveltavan jäsenvaltion viranomaisten toimiin. Päätöksentekotason keskitystä lieventää se, että sääntelyviraston päätökset tekee usein hallintokomitea, joka ainakin periaatteessa pystyy kano- voimaan kansallisten hallintojen näkemykset ratkaisutilanteeseen.

*Valvontavirastojen* tehtävänä on pääasiassa seurata toimintaa tehtäväalueellaan, tehdä tarkastuksia ja jakaa näin saatua valvontatietoa jäsenvaltion viranomaisille. Valvontaviranomaisilla ei ole itsenäistä päätöksentekovaltaa. Tällaisiksi toimielimiksi ovat lähinnä luokiteltavissa eläin- ja kasvitautien tarkastustoimisto ja Europol. *Palveluviraston* tehtävänä on tuottaa koulutukseen tai tutkimukseen liittyviä palveluja. Tällainen tehtävä on koulutussäätiöllä, joka kehittää Keski- ja Itä-Euroopan ammattikasvatusta ja ammattikasvatuskeskuksella. *Talouspoliittisten elinten* toiminta liittyy ennen muuta Euroopan rahoitusalueen muodostamiseen. EU-sopimuksen 109 f artiklassa perustetun Euroopan rahapoliittisen instituutin on lähinnä tarkoitus toimia EMU-vaiheeseen kuuluvan Euroopan keskuspankin esivaiheena.

#### 4. TOIMEENPANO KANSALLISELLA TASOLLA

Jäsenvaltioiden viranomaisten vastuulla on edelleen pääosa yhteisöoikeuden käytännön toteuttamisesta eikä edellä kuvattu EY-tason virasto-organisaatio ainakaan vielä uhkaa sen toimintaa. Luonteeltaan kansallinen toimeenpano on yksityisiä oikeussubjekteja välittömästi velvoittavan yhteisöoikeuden soveltamista tai asianmukaisesti kansallisella tasolla voimaansaatetun yhteisöoikeuden toimeenpanoa. Eräissä tapauksissa kansallinen hallinto toimii tavallaan virka-apua antavana viranomaisena.

Kansallisen tason toimeenpanoa ohjaavat yleisluonteiset vaatimukset, joista tärkeimpinä voidaan pitää ensinnäkin toimeenpanon tehokkuuden vaatimusta ja toiseksi jäsenvaltion lojaliteettivelvollisuutta. Lisäksi kansallisen tason toimeenpa-

no toteutuu EY-oikeudellisessa ympäristössä, joka määrittää monin tavoin muun muassa viranomaisen harkintavallan käyttöä, sovellettavien oikeuslähteiden keskinäisjärjestystä ja toimeenpanotapaa (Curtin & Mortelmans 1994).

Toimeenpanon on ensinnäkin oltava riittävän *tehokkaasti* järjestetty kansallisella tasolla. Jäsenvaltiolla on velvollisuus taata yhteisöoikeuden toteuttamisen tehokkuus. Tämä koskee välittömästi jo kansallista lainsäädäntöä, jolla yhteisöoikeutta saatetaan voimaan. Kuten EY-tuomioistuimien toteaa muun muassa Royer-tapauksessa, voimaansaattamisen muoto ja tapa on valittava siten, että se takaa normin tehokkaan toteutumisen sen tavoitteet huomioonottaen (48/75 Royer [1976] ECR 497, 518). Kansallinen lainsäädäntö ei saa myöskään estää yhteisöoikeuden tehokasta soveltamista. Vastaavanlainen tehokkuusvaatimus ulottuu yhteisöoikeuden varsinaiseen hallinnolliseen toimeenpanoon ja soveltamiseen, mikä on EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön erilaisissa yhteyksissä toistuva monivahainen vaatimus (Vervaele 1994).

Toimeenpanon tehokkuudessa on esiintynyt runsaasti eroja eri jäsenvaltioiden välillä. Lähinnä juuri tämän toimeenpanovajeen (implementation deficit) vuoksi Euroopan unionisopimuksen yhteydessä hyväksyttiin erityinen julistus yhteisöoikeuden toteuttamisesta. Siinä todetaan ensin vakiintunut periaatteellinen lähtökohta, jonka mukaan jokainen jäsenvaltio päättää itse, »miten yhteisön oikeuden säännöksiä sovelletaan parhaimmalla mahdollisella tavalla suhteessa jäsenvaltion omiin toimielimiin, oikeusjärjestykseen ja muihin edellytyksiin». Tätä jäsenvaltion itsenäistä päätösvaltaa kvalifioi kuitenkin toimeenpanon tehokkuusvaatimus. Yhteisön »moitteettoman toiminnan varmistamiseksi on erittäin tärkeää, että eri jäsenvaltioissa toteutettujen toimenpiteiden vaikutuksesta yhteisön oikeutta sovellettaisiin näissä valtioissa yhtä tehokkaasti ja ehdottomasti kuin kansallista lainsäädäntöä.» (Julistus N:o 19 Yhteisön oikeuden soveltamisesta)

Yleisen tehokkuusvaatimuksen ohella on keskeinen EY-sopimuksen 5 artiklan sisältämä *yhteistyö- ja lojaliteettivelvoite*. Se edellyttää jäsenvaltion huolehtivan siitä, että yhteisöoikeutta ja sitä toteuttavia kansallisia määräyksiä ja toimia noudatetaan. Tämän velvollisuuden on katsottu edellyttävän muun muassa, että jäsenvaltio säättää sanktioita ja järjestää hallinto- ja täytäntöpanomenettelyt ja niistä vastaavan henkilöstön siten, että yhteisönormien reaalin toteuttaminen turvataan (Lang 1990).

EY-sopimuksen 5 artikla sisältää jäsenvaltion

ja EU:n välisen suhteen perusnormin, jonka sisältöä on oikeuskäytännössä kehitelty huomattavan monipuolisesti (Blanquet 1994), mihin artiklan väljä ja avoin muotoilu tarjoaakin otollisen mahdollisuuden. Artikla edellyttää jäsenvaltion toteuttavan »kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä perustamissopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Ne helpottavat yhteisön tehtävien toteuttamista.» Lisäksi jäsenvaltiolla on velvollisuus pidettyä »kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan tämän perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista.»

Varsin avoimesti muotoiltu yhteistyövelvoite kohdistuu jäsenvaltioihin. Tämän yhteisöoikeudellisen velvollisuuden sitomia tahoja määriteltäessä on kuitenkin pidettävä mielessä, että jäsenvaltion käsite on ymmärretty laajaksi EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Siten yhteistyövelvollisuuden kohteena ovat kaikki valtion ja kuntien toimielimet, julkiset liikelaitokset ja julkiset yritykset sekä yksityiset oikeussubjektitkin, sikäli kuin niille on uskottu julkista valtaa. Näin myös välillistä julkishallintoa sitoo jäsenvaltioon kohdistuva yhteistyö- ja lojaliteettivelvoite.

Yhteistyövelvoitteen asianmukainen noudattaminen edellyttää jäsenvaltiolta sekä aktiivisia että passiivisia toimenpiteitä. Sen on ensinnäkin toteutettava toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Toiseksi jäsenvaltion on helpotettava yhteisön tehtävien toteuttamista ja kolmanneksi sen on pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa yhteisön tavoitteiden saavuttamisen.

Toisaalta yhteisönkin elimillä on velvollisuus lojaaliin yhteistyöhön kansallisten viranomaisten kanssa. Yhteisön toimielinten ja jäsenvaltion välisen molemminpuolisen yhteistyövelvoitteen sisältöä määrittää Zwartveld-tapauksen mukaan vilpittömän yhteistyön periaate (principle of sincere cooperation, C-2/88 Imm. J.J. Zwartveld and Others [1990] ECR I-3365).

Vilpittömän yhteistyön periaate edellyttää Zwartveld-ratkaisun mukaan ensinnäkin, että jäsenvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin yhteisöoikeuden toteuttamiseksi ja sen tehokkuuden varmistamiseksi. Tämä voi edellyttää muun muassa tältä kannalta välttämättömän rikosoikeudenkäynnin vireillepanoa. Toiseksi jäsenvaltioilla ja Yhteisön toimielimillä on vastavuoroinen velvollisuus vilpittömään yhteistyöhön. Tämä velvoite edellyttää muun muassa, että jokainen Yhteisön toimielin auttaa aktiivisesti kansallisia tuomioistuimia näiden tarvitessa tietoja

oikeudenkäyntiä varten. Niiden on luovutettava tietoja ja asiakirjoja sekä sallittava virkamiesten esiintyä todistajina kansallisessa tuomioistuimessa. Velvoitteen toteuttamisesta on mahdollista poiketa vain, jos pakottavat syyt edellyttävät yhteisön etujen turvaamista ja tämä estää tiedon antamisen.

Selostettujen kahden velvollisuuden ohella kansallisen tason toimeenpanoa muovaa mielenkiintoisella ja monipuolisella tavalla myös se itsenäisyyttä, että toimeenpanon kohteena on EY-oikeus. Etenkin asiaa koskevan monipuolisen oikeuskäytännön perusteella on perusteltua puhua erityisestä *yhteisöoikeudellisesta ympäristöstä*, jossa kansallinen hallinto toteuttaa EY-oikeutta (Kovar 1991). Tähän ympäristöön kuuluvat muun muassa toimeenpantavan oikeuden etusija suhteessa kansalliseen oikeuteen. EY-oikeuden tulkintavaikutus puolestaan edellyttää, että kansallista oikeutta tulkitaan ja sovelletaan yhteisöoikeudellisesti relevanteissa tilanteissa yhteisöoikeuden toteuttamista parhaiten edistävällä tavalla.

EY-oikeudellinen ympäristö voi niin ikään sisältää rajallisempia vaatimuksia kansalliselle toimeenpanolle. Jäsenvaltion on esimerkiksi järjestettävä hallintonsa siten, että toimeenpano tässä ympäristössä on riittävän tehokasta. Niin ikään tähän EY-oikeudelliseen ympäristöön kuuluvat viranomaisen menettelyn tasapuolisuudelle ja oikeusturvan saatavuudelle asetuvat erityiset vaatimukset.

## 5. TOIMEENPANON OHJAUS JA VALVONTA

Toimeenpanon tasojen rajojen ja lomittumisen määrittelyn ohella kansallisen hallinnon asemaa määrittää olennaisella tavalla kysymys siitä, voivatko EY:n elimet ja erityisesti komissio ohjata kansallista hallintotoimintaa? Vastaus on periaatteessa kielteinen, joskaan ei täysin ehdottomasti. Varsinainen hallinnollinen alaisuussuhde tosin puuttuu, eivätkä EY:n toimielimet myöskään toimi valitusasteina kansallisten viranomaisten päätöksistä. Jäsenvaltioilla on edelleen säilynyt itsenäinen toimivalta yhteisöoikeuden toteuttamiseen, vaikka toimeenpanoa onkin pyritty tehostamaan ja toimeenpanon laadulle on asetettu erityisiä laatuvaatimuksia oikeuskäytännössä. Siten muun muassa yhteisöoikeuteen kuuluvan jäsenvaltioiden institutionaalisen itsenäisyyden periaatteen (the principle of institutional independence) on katsottu edellyttävän, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa yhteisöoikeuden määrittelemät

velvoitteensa valitsemallaan tavalla, mikäli tämä ei ole ristiriidassa niiden oikeuksien kanssa, jotka yhteisöoikeus määrittelee henkilöille (T-39/90 SEP v Commission [1991] ECR II-1497).

Kansallinen toimeenpano ei kuitenkaan ole hallinnollisesti täysin riippumatonta, sillä sitä kvalifioi ensinnäkin yleisesti edellä selostettu *yhteistyö- ja lojaliteettivelvoite*. Lisäksi muun muassa tulleja, välillistä verotusta, maataloutta, ravintoaineita ja farmaseuttisia tuotteita koskevassa hallinnollisessa toimeenpanossa on otettava huomioon neuvoston antama yksityiskohtainen sekundaarinormisto, joka edellyttää erityisiä hallinnollisia toimia.

Kansallisen hallintoviranomaisen ja komission välistä erityistä yhteistyövelvollisuutta on määriteltä lähinnä uudemmissa yhteisönormeissa. Ne sisältävät eräänlaisen kaksoisvalvonnan idean: kansallinen viranomainen ja komissio käsittelevät saman asian. Tämän yhteistyön keskeisinä funktioina ovat eri jäsenvaltioiden toimien keskitetty yhteensovittaminen ja asianmukaisuuden valvonta. Tämän vertikaalisen piirteen ohella erityiseen valvontaan voi liittyä myös horisontaalinen ulottuvuus, koska sen puitteissa myös muiden jäsenvaltioiden viranomaiset pääsevät arvioimaan kansallisen viranomaisen päätöksiä.

Esimerkiksi yhteisön *ympäristömerkin* myöntämistä koskeva myönteinen päätös ja sen perusteet on ilmoitettava komissiolle, mikäli tuote ei ole saanut muissa jäsenvaltioissa ympäristömerkkiä. Sen sijaan kielteistä päätöstä ei koske vastaavanlainen ilmoitusvelvollisuus (direktiivi 880/92). Komission lisäksi ympäristömerkin myöntämistä käsitellään tarpeen vaatiessa myös eri jäsenvaltioiden virkamiehistä koostuvassa hallintokomiteassa. Samantyyppinen kaksitasoinen menettely koskee *erityistä kalastuslupaa*, joka täydentää kalastusluksen normaalia kalastuslupaa sallimalla kalastuksen tietyllä alueella tietyn ajan. Asetuksen 1627/94 7 artiklan mukaan jäsenvaltion viranomaiset ilmoittavat komissiolle luettelon aluksista, jotka täyttävät asetuksen määrittelemät lupakriteerit. Komissio ilmoittaa selvityksensä tulokset jäsenvaltion viranomaiselle 10 päivän kuluessa, jonka jälkeen kansallinen viranomainen voi myöntää luvan.

Valvontaan liittyvä yhteensovittaminen taas on keskeisimpänä tavoitteena esimerkiksi kabotaasikuljetuksiin tarvittavien liikennelupien myöntämisessä. Asetuksen 4059/89 mukaan komissio jakaa kullekin jäsenvaltiolle kabotaasikuljetusluvut, jotka kansalliset viranomaiset myöntävät edelleen kuljetusyrityksille.

Toinen kansalliseen toimeenpanoon välillisesti vaikuttava tekijä on *komission yleinen valvontatavalla*. Komissiolle on EY-sopimuksen 155 artiklassa määriteltä suhteellisen avoimet valtuudet »yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja kehityksen» turvaamiseksi ryhtyä erilaisiin toimenpiteisiin. Tämän artiklan nojalla komissio

muun muassa »huolehtii siitä, että tämän sopimuksen määräyksiä sekä toimielinten sen nojalla antamia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan». Säännös on muodollisesti väljä, mutta sitä on tulkittu ja sovellettu suhteellisen suppeasti siltä osin, kuin on kyse komission ja kansallisen viranomaisen välisistä suhteista.

Komissiolla ei siten tämän normin määrittelemän yleisen valvontavallan nojalla ole katsottu olevan yleistä ohjaus- ja johtovaltaa suhteessa yhteisöoikeutta toimeenpaneviin jäsenvaltioiden viranomaisiin. Komission valvonta rajoittuukin luonteeltaan lähinnä laillisuusvalvontaan. Komission ohjaava rooli puolestaan rajoittuu lähinnä informaatio-ohjaukseen (Communication 1994). Tällainen informaatio ei kuitenkaan oikeudellisesti velvoita kansallisia viranomaisia, jotka ovat itse vastuussa toimintansa lainmukaisuudesta, vaikka ne toimivatkin tuollaisen informaation perusteella.

Komission yleiseen valvontavaltaan ei kuulu toimivaltaa puuttua kansallisen viranomaisen toimintaan. Edellä lainattu 155 artiklan kohta ei siten perusta myöskään hallinnollista alaisuussuhdetta. Komissiolla ei ole valvontavaltansa puitteisissa esimerkiksi toimivaltaa korvata jäsenvaltion hallintoviranomaisen päätöstä omalla päätöksellään tai muuttaa kansallisen viranomaisen päätöstä edes yhteisön desentralisoidun hallinnon alalla. Alaa, jolla yhteisölle kuuluva toimeenpano on hajautettu (esimerkiksi tariffikiintiöt) tai jaettu komission ja jäsenvaltion välillä, koskee Emerald Meats -tapaus. Toimeenpanovallan kuulumisen periaatteessa komissiolle ei tapauksen mukaan sellaisenaan tarkoita, että komissiolla olisi myös toimivalta muuttaa yksittäistapauksessa jäsenvaltion viranomaisen tekemä virheellinen päätös. Normien noudattamista ja yhtenäistä soveltamista kaikissa jäsenvaltioissa voidaan sen sijaan varmistaa muulla tavoin jälkikäteen (C-106/90 & 317/90 & 129/91 Emerald Meats v Commission [1993] ECR I-290). Komissio ei voi myöskään puuttua siihen, miten esimerkiksi EY-oikeuden toimeenpanossa tarvittava hallinnollinen toimivalta jäsenvaltion sisäisin päätöksin jaetaan ja järjestetään (C-8/88 Germany v Commission [1990] ECR I-2321, 2359).

Kansalliset viranomaiset toimivat omalla vastuullaan myös silloin, kun ne toimivat komission virkamiesten antaman informaation nojalla. Komission virkamiesten antamat tiedot esimerkiksi maatalouspolitiikan toteuttamisesta eivät siten sido komissiota sen tulevassa päätöksenteossa. Tältä osin komission virkamiehen omaksumaa virheellistä tulkintaa yhteisöoikeudesta ei toisaalta

ole pidetty tämän virkavirheenä (C-54/90 Weddel & Co. BV v Commission [1992] ECR I-871).

Yleisen valvontavaltansa vuoksi komissiota voidaan kuitenkin pitää yleisenä kanteluviranomaisena kansallisten viranomaisten toiminnasta tai laiminlyönneistä EY-oikeudellisesti relevantissa asioissa. Yksityinen henkilö, yritys tai muu oikeussubjekti voi siten vapaamuotoisesti kiinnittää komission huomiota menettelyyn tai laiminlyöntiin, jota kantelija pitää yhteisöoikeuden vastaisena. Jos komissio pitää tällaista huomautusta tai kantelua aiheellisena se voi viime kädessä panna valtiota vastaan vireille oikeudenkäynnin jäsenvelvoitteiden rikkomisesta. Menettelystä säädetään tarkemmin EY-sopimuksen 169 artiklassa.

Kansallisen toimeenpanon riippumattomuutta modifioivia piirteitä liittyy etenkin *komission erityiseen valvontavaltaan*, jolla on useita erilaisia ilmenemismuotoja. Hallinnollisten päätösten täytäntöönpanokelpoisuus on eräissä asiaryhmissä sidottu erityisin normein komission tarkastukseen ja hyväksymiseen. Merkittävin näistä komission valvontaan ja ennakkolliseen tarkastukseen sidotuista päätöksenteon alueista on julkisia tukia koskevat asiat. Myös teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevat hallinnolliset määräykset edellyttävät komission (ja muiden jäsenvaltioiden) tarkastusta, vaikka nimenomaisen etukäteishyväksymisen saamista ei vaaditakaan.

Julkisia tukia koskevissa asioissa komissiolla on erityinen valvontavaltasuhteessa jäsenvaltioon ja sen hallintoviranomaisiin. Se voi muun muassa EY-sopimuksen 93(2) artiklan nojalla velvoittaa jäsenvaltion poistamaan julkisen tuen tai muuttamaan sitä. Tämän valvontavallan toteuttamiseksi komissiolle on 93(3) artiklan mukaan ilmoitettava tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Viranomaiset eivät saa aloittaa tukitoimenpiteitä, ennen kuin julkisen tuen sallittavuutta koskevassa asiassa on tehty lopullinen päätös. Komissio voi myös määrätä jäsenvaltion perimään takaisin väärin maksetun julkisen tuen.

Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevan direktiivin (83/189) mukaan muun muassa ehdotukset niitä sisältäviksi hallinnollisiksi määräyksiksi on esitettävä komissiolle, joka toimittaa ne muille jäsenvaltioille. Komissio ja jäsenvaltiot voivat kolmen kuukauden sisällä esittää määräyksiä koskevat huomautuksensa tällaisesta ehdotuksesta. Tällaisten huomautusten johdosta ehdotuksen toteuttaminen voi lykkäytyä kaikkiaan vuodella. Jos viranomainen laiminlyö menettelyn toteuttamisen, hallinnollista määrystä pidetään pätemättömänä ainakin suhteessa toisista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin.



Lisäksi komissiolla on muun muassa EY-sopimuksen 90(3) artiklan nojalla erityistä valvontavaltaa. Artiklan mukaan komission tehtävänä valvoa, että julkisia yrityksiä koskevia kilpailusääntöjä sovelletaan ja se voi tämän tehtävän toteuttamiseksi antaa direktiivejä tai valtiolle osoitettuja aiheellisia päätöksiä. Tämä valvontavalta sallii komissiolle laajan harkintavallan ja komissio voi myös harkita, antaako se direktiivin vai yksittäisen päätöksen jäsenvaltiolle.

Valvontasuhteen intensiteettiä keskeisesti määrittävä tekijä on rahoitusperusta. Siltä osin kuin kyseessä on yhteisön kautta rahoitettava toiminta, kuten esimerkiksi maatalouden tukeminen ja aluepolitiikan toteuttaminen, komission valvontaja ohjausvalta on käytännössä huomattavasti laajempi kuin toimeenpanossa, jonka jäsenvaltiot välittömästi itse rahoittavat. Tämän valvontavallan (ja siihen käytännössä nojautuvan ohjausvallan) yhtenä taustatekijänä on myös EY-sopimuksen 205 artikla, jonka mukaan »Komissio toteuttaa talousarviota omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa». Todellisuudessa talousarvion määrärahojen käyttöä koskeva päätösvalta on kuitenkin laajalti liukunut kansallisille hallintoviranomaisille (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1994, 79).

Valvonta on määritelty kaikkein yksityiskohtaisimmin maatalous- ja kalastuspolitiikan osalta, koska näissä asiaryhmissä yhteisön taloudellinen intressi on suurin (Savia 1994, 155–168). Myös alue- ja tutkimuspolitiikan alalla yhteisön finanssi-intressit ovat huomattavat ja valvonta on vastaavasti tavallista intensiivisempää. Esimerkiksi neuvoston asetuksella 3508/92 on yksityiskohtaisesti määritelty yhtenäinen hallinnointi- ja valvontajärjestelmä erällä maatalouspolitiikan aloilla.

## 6. KANSALLISTEN VIRANOMAISTEN VÄLINEN YHTEISTYÖ

Yhteisön ja jäsenvaltion välisen – lähinnä vertikaaliseksi luonnehdittavan ja molemminpuolisen – yhteistyön lisäksi yhteistyövelvollisuudella on myös horisontaalinen ulottuvuus: jäsenvaltioidenkin on oltava keskenään yhteistyössä. Käytännössä tämä keskinäisen yhteistyö velvollisuus kohdistuu etenkin niihin kansallisiin hallintoviranomaisiin, jotka huolehtivat yhteisöoikeuden toimeenpanosta. Hallintoviranomaisten yhteistyön päätaavoitteena on varmistaa yhteisöoikeuden tehokas ja yhtäläinen toteuttaminen koko Unionin alueella.

Oikeuskäytännössä myös jäsenvaltioiden välisen yhteistyövelvoitteen on katsottu perustuvan 5 artiklaan (tapaus C-235/87 Mateucci [1988] ECR 5589). Sen perinteisenä ilmentymänä voi-

daan pitää hallintopäätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen (mutual recognition) kytkeytyvää velvollisuutta tunnustaa tietyin edellytyksin toisen jäsenvaltion viranomaisten päätösten pätevyys ja sitovat oikeusvaikutukset.

Yhteistyöllä on pisimmät perinteet eläin- ja kasvitautien valvonnassa, tulli- ja verotusasioissa ja sosiaaliturvan alalla.<sup>3</sup> Yhteistyön välitön tarve on suurin muun muassa terveyttä ja kuluttajansuojaa koskevissa asioissa, joissa välittömät hallinnolliset toimenpiteet saattavat olla tarpeellisia kaikissa jäsenvaltioissa samanaikaisesti. Kansallisten viranomaisten välisen yhteistyön keskeisimpänä välineenä on transparenssi, jota toteutetaan etenkin tietoja vaihtamalla. Tietojen vaihdon laajuutta ja sisältöä määrittävät yleisesti suhteellisuusperiaate sekä keskinäinen luottamus ja luottamuksellisuus.

Yhteistyövelvollisuuteen perustuvien tietojen ja muiden asioiden koskevien pyyntöjen on oltava kohtuullisia siten, että viranomaiset rajoittuvat vain yhteistyön toteuttamisen kannalta olennaisiin vaatimuksiin. Tämä voi rajoittaa esimerkiksi jäsenvaltion valvontavaltaa. Viranomaisten välistä tiedonvälitystä pyritään tehostamaan kehittämällä Unionin jäsenvaltioiden viranomaisten välistä tiedonvälitystä ja siitä huolehtivaa tiedonsiirtoverkkoa.

Keskinäiseen luottamukseen perustuu muun muassa kielto vaatia tarpeettomia kokeita tai tarkastuksia, mikäli toisen jäsenvaltion viranomaisen on jo huolehtinut niistä. Luottamuksellisuus puolestaan edellyttää, että tietojen julkisuutta koskevia rajoituksia ja salassapitovelvoitteita noudatetaan jäsenvaltioiden välillä samalla tavoin riippumatta tiedon kansallisesta alkuperästä tai kohteesta.

## 7. TOIMEENPANON OIKEUDELLISIA PUITTEITA

### Integraation valtiosääntöistymisen ja federalisoituminen

Länsi-Euroopan taloudellinen integraatio sisältää perustavanlaatuisia uusia haasteita kansallisten perustuslakien asemalle ja valtiosääntöoi-

<sup>3</sup> Viranomaisten välisestä hallinnollisesta yhteistyöstä ks. myös Communication from the Commission to the Council and the EP on the development of administrative cooperation in the implementation and enforcement of Community legislation in the internal market, COM(94) 29 final sekä Making the most of the internal market (1994).

keuden kehittymiselle yleensä. Kiinnostavimpiin ja samalla ilmeisesti merkityksellisimpiin kehityspiirteisiin kuuluvat yhtäältä eurooppalaisen valtiosäännön perusteiden ja toisaalta liittovaltiolle tyypillisten rakenneosien vähittäinen muotoutuminen. Jo nyt EY:n tuomioistuin luonnehtii EY:n perustamissopimuksia constitutional charter -nimityksellä (Opinion 1/91), vaikka tämä ei välittömästi tarkoitakaan valtiosääntöasiakirjaa.

Euroopan yhteisö sen paremmin kuin Euroopan Unioni eivät muodollisesti ole liittovaltio, jolla olisi oma erityinen perustuslakinsa. Silti on hyviä perusteita puhua sekä integraation valtiosääntöistymisen että sen federalisoitumisen tendensseistä. Yhteisöoikeus on nimittäin vähitellen saanut – ja se on myös tulkinnallista tietä ottanut itselleen – valtiosäännölle tyypillisiä peruspiirteitä (esim. Curtin 1993). Euroopan Unionin muodostaminen on jo sinänsä merkinnyt myös liittovaltionomaisten rakenteiden vahvistumista.

EY:n tuomioistuin on oikeuskäytännössään muovannut useita perustuslain alaan kuuluviksi luettavia piirteitä. Niitä ovat muun muassa yhteisöoikeuden oikeudellinen etusija – myös suhteessa jäsenvaltioiden perustuslakeihin –, yhteisöoikeuden välittömät oikeusvaikutukset jäsenvaltiossa, yhteisöoikeuteen kuuluvat ihmisoikeusperiaatteet ja yhteisön toimivallan laajuuden (ekstensiivinen) tulkinta. Kansalliset oikeuskäytännöt ovat vähitellen, tosin ajoittain ristiriitaisissa tai ainakin monivaiheisissa vaiheissa hyväksyneet ja omaksuneet nämä piirteet osaksi jäsenvaltion oikeutta.

Liittovaltiolle ominaisina valtiosääntöisinä piirteinä voidaan pitää muun muassa kansallisen päätösvallan laajaa siirtoa ylikansalliselle tasolle, ylivaltiollisen toimivallan enumeratiivista määrittelyä, Unionin oikeudellisesti määriteltyä kansalaisuutta, Unionin kansalaisten välillisen ja parlamentaarisen edustuksen toteuttamista sekä yhtenäisten päätöksentekotapojen määrittelyä samoin kuin toimeenpanon järjestämistä osittain yhteisön mutta pääasiassa jäsenvaltioiden tehtäväksi (Everling 1992).

### Toimeenpanon oikeudellinen ohjaus: eurooppalainen hallinto-oikeus

Yhtenäistä, sisällöllisesti ja normatiivisesti harmonisoitua eurooppalaista hallinto-oikeutta ei toistaiseksi ole muodostunut. Syyt ovat sekä eurooppaoikeudellisia että (oikeus)poliittisia. EY:lle ei ole määritelty yleistä toimivaltaa yhtenäistä laajasti ja kattavasti eurooppaoikeuden

hallinnollisen toimeenpanon oikeudellisia puitteita. Esimerkiksi yhtenäistä eurooppalaista hallintomenettelyä tai muutoksenhakujärjestelmää ei tämän vuoksi ole ollut mahdollista muotoilla EY:n päätöksin. Koska kansallisten julkishallintojen toimintatavat tai menettelyn ja organisaation muodot eivät välittömästi ja suoranaisesti kuulu integraation piiriin, kansallisten hallinto-oikeudellisten järjestelmien yleinen yhtenäistämisenkään ei ole mahdollista. Sen sijaan joillakin melko suppeilla erityisaloilla – esimerkiksi julkiset hankinnat – kansallisen toimeenpanon harmonisointi on edennyt pidemmälle.

Toisena syynä hallinto-oikeuden yhtenäistymisen hitauteen ovat olleet historiallis-poliittisesti määräytyneet erot eri hallinto-oikeusjärjestelmien välillä. Ranskalainen, saksalainen ja anglosaksinen hallinto-oikeus poikkeavat teoreettisilta lähtökohdiltaan ja traditioiltaan huomattavastikin toisistaan. Riittävän yhteisen pohjan löytäminen on siten saattanut tuottaa vaikeuksia. Julkinen hallinto muodostaa lisäksi niin tärkeän osan kansallisvaltiota, että sen oikeudellista sääntelyä jäsenvaltion tasolla on yleensä pidetty tärkeänä. Hallinnon oikeudellisten perusteiden on usein katsottu kuuluvan myös valtiosääntöoikeudellisesti määriteltyyn suvereniteetin piiriin.

Huolimatta näistä harmonisointia hidastavista tekijöistä, eurooppalaisen hallinto-oikeuden perusteet ovat vähitellen muotoutumassa, pääasiassa oikeuskäytännön kautta. Yhtenäistämistä ovat perustelleet ensisijaisesti tarpeet poistaa integraation toteuttamisen oikeudellisia esteitä sekä materiaalisena että yleisen hallinto-oikeuden alalla. *Materiaalisen hallinto-oikeuden* alueella esimerkiksi erilaiset kansalliset valvonta- ja lupajärjestelmät, toisistaan poikkeavat standardit, tullimuodollisuudet, julkisten hankintojen ja julkisten tukimuotojen epäyhtenäinen sääntely voivat muodostaa kaupan määrällisiin rajoituksiin rinnastettavia esteitä tavaroiden vapaalle liikkumiselle. Ne saattavat siksi toimia myös työvoiman, palveluiden tai pääoman vapaan liikkuvuuden esteenä.

Yhteisöoikeuden yhtenäistä ja tehokasta toimeenpanoa hidastavat puolestaan *yleisen hallinto-oikeuden* alalla esiintyvät erot esimerkiksi hallintomenettelyssä, viranomaisorganisaation tehokkuudessa ja toimintamuodoissa. Etenkin hallinnon oikeusturvan alalla EY:n tuomioistuimen päätöksillä on muotoiltu yhtenäistävää oikeuskäytäntöä. Erällä toimeenpanon aloilla, kuten muun muassa ympäristönsuojelun hallinnossa, yhteisöoikeudella on ollut myös konstrukttiivinen, uusia hallinto-oikeudellisia menettelymuotoja perustava vaikutus.

Silti lähtökohtana on, että jäsenvaltion kansallinen oikeus määrittelee EY-oikeuden materiaalien normien, esimerkiksi kilpailua, kaupan esteitä, sosiaalietuja tai ympäristönsuojelua koskevien säännösten toimeenpanotapaa, -menettelyä ja -organisaatiota samoin kuin toimeenpanon kohteen oikeusturvan järjestämistä. Kansallinen oikeus määrittelee toisin sanoen muodolliset puitteet, joiden materiaalien sisällön yhteisöoikeus täyttää vaihtelevalla täsmällisyydellä.

Hallintoviranomaisen soveltaessa eurooppaoikeutta sen käyttämät toimintamuodot ja noudattamat menettelyvaatimukset määräytyvät näin ollen edelleen kansallisen oikeuden mukaan, ellei eurooppaoikeuden normeissa ole poikkeuksellisesti määritelty myös näitä seikkoja. Samoin täytäntöönpanossa tarvittavat oikeudelliset toimet, kuten esimerkiksi mahdolliset hallinnolliset uhkat, sanktiot tai erityiset täytäntöönpanokeinot, muotoutuvat jäsenvaltion oikeusnormien ja periaatteiden mukaisesti.

Ainakaan toistaiseksi ei ole pidetty tarpeellisena – tai edes oikeudellisesti mahdollisena – säännellä yhteisöoikeudessa sen hallinnollisen toteuttamisen menettelyllisiä yksityiskohtia tai edes yleisiä menettelyn vähimmäisvaatimuksia. Vasta jos menettelylliset erot uhkaavat koko EY:n toimintaa, yhteisön elinten tulee EY:n tuomioistuimen mukaan ryhtyä yhtenäistämistoimiin.

Näin määrittävällä kansallisen toimeenpanotavan autonomialla on kuitenkin yhteisöoikeuteen ja erityisesti EY- ja EU-sopimukseen nojautuvat pääpiirteiset rajat. Sitä kvalifioivat ja rajoittavat myös EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä muotoillut sisällölliset rajat. Kuten edellä olen esittänyt, oikeuskäytännön vaatimukset edellyttävät muun muassa toimeenpanon tehokkuutta, menettelyn yhdenvertaisuutta, täytäntöönpanon riittävää yhdenmukaisuutta ja oikeusturvan saatavuutta. Kansallisen hallinto-oikeuden lähtökohtainen soveltaminen ei myöskään saa johtaa siihen, että yhteisöoikeuden toteuttaminen ei olisi lainkaan mahdollista.

## 8. TOIMEENPANON VAIKUTUS INTEGRATIOON

Kun arvioidaan Euroopan integraatiota erityisesti julkishallinnon asemaa ja toimeenpanovalan käytön puitteita muokkaavana tekijänä, on helppo yksinkertaistaa ja ainakin osittain ylikorostaa integraation vaikutuksia. Integraatio on monimuotoinen prosessi, johon osallistuu monta aktoria. Myös näkökulmasta ja tarkastelun rajauk-

sesta riippuu, miten integraatio muokkaa toimeenpanoa. Edellä on osoitettu eräitä toiminnallisia, rakenteellisia ja oikeudellisia tekijöitä, jotka joko vaikuttavat tähän prosessiin tai ovat välittömästi osa siitä. Mikään niistä ei kuitenkaan sellaisenaan pysty määrittelemään toimeenpanon roolia integraatiossa tai integraation vaikutuksia toimeenpanoon.

Vähintään yhtä tärkeä mutta ehkä vaikeutensa vuoksi vähemmin pohdittu kysymys on, miten hallinnollinen toimeenpano vaikuttaa integraatioon. Tämä vaikutus ei ole marginaalinen, sillä integraatitavoitteiden ja -päätösten painavuus riippuu olennaisesti siitä, miten ne toteutuvat käytännössä tai toteutuvatko ne ylipäänsä. Koska kansallisen tason toimeenpanolla on tässä keskeinen tehtävä, on tuskin ylikorostettua arvioida kansallisvaltioiden ja kansallisten hallintojen merkityksen korostuvan integraation toteuttamisessa. Myös integraatiokontekstissa arvioituna toimeenpanon kansainvälistyminen osoittautuu näin monivaihteiseksi ongelmaksi, jonka selvittämiseksi ei riitä yksisuuntainen integraatiovaikutusten selvittäminen kansallisella tasolla.

## LÄHTEET

- Aalto, Pekka & Joutsamo, Kari & Pimiä, Kirsi, *EU:n yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa*. Painatuskeskus, Helsinki 1995.
- Blanquet, Marc, *L'article 5 du Traité C.E.E.* LGDJ, Paris 1994.
- Bradley, Kieran St Clair, *Comitology and the Law: Through a Glass, Darkly*. 29 *Common Market Law Review* (1992), 693.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. On the development of administrative cooperation in the implementation and enforcement of Community legislation in the internal market.* COM(94) final.
- Curtin, Deirdre & Mortelmans, Kamiel, *Application and Enforcement of Community Law by the Member States: Actors in Search of a Third Generation Script. Institutional Dynamics of European Integration*. Vol II. (D. Curtin & T. Heukels, eds.). Nijhoff, Dordrecht 1994, 423.
- Curtin, Deirdre, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*. 30 *Common Market Law Review* (1993), 17.
- Daintith, Terence (ed.), *Implementing EC Law in the United Kingdom: Structures for Indirect Rule*. Wiley, Chichester 1995.
- Dehousse, Renaud, *Integration v. Regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community*. 30 *Journal of Common Market Studies* 1992, 383.
- Everling, Ulrich, *Reflections on the Structure of the European Union*. 29 *Common Market Law Review* (1992), 1053.
- Hagel-Sørensen, K. *EU-ret og dansk forvaltningsproces*. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1994, 224 ss.

- Joerges, Christian, *Die Beurteilung der Sicherheit technischer Konsumgüter und der Gesundheitsrisiken von Lebensmitteln in der Praxis des europäischen Ausschusswesens* (»Komitologie«). ZERP-Diskussionspapier 1/95. Bremen 1995.
- Kovar, Robert, *Le droit national d'exécution du droit communautaire: Essai d'une théorie de l'»écran communautaire«*. *L'Europe et le Droit*. Mélanges en hommage à Jean Boulois. Dalloz, Paris 1991, 341.
- Laurila, Maija, *Kilpailuasioiden käsittely viranomaisissa ja tuomioistuimissa*. Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 18. Helsinki 1995.
- Lenaerts, Koen, *Regulating the regulatory process: »delegation of powers«* in the European Community. *European Law Review* 1993, 23.
- Majone, Giandomenico, *Comparing strategies of regulatory rapprochement. Regulatory Co-operation for an Interdependent World*. OECD, Paris 1994, 155.
- Milward, Alan S., *The European Rescue of the Nation-State*. Routledge, London 1994.
- Mäenpää, Olli, *Eurooppalaisen hallinto-oikeuden perusteita*. *Lakimies* 1991, 1141.
- Paul, Jan-Peter ym., *EU- ja kansallisvaltio*. Suomen hallinto 2000-luvun haasteiden edessä. Painatuskeskus, Helsinki 1995.
- Rengeling, Hans-Werner *Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrecht*. Köln 1977.
- Sakslin, Maija, *Asumiseen perustuva sosiaaliturva ja henkilöiden liikkuvuus Euroopan unionissa*. Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 22. Helsinki 1995.
- Savia, Elena, *Euroopan yhteisön maatalouspolitiikan markkinajärjestelyt EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa*. Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 12, Helsinki 1994.
- Schwarze, Jürgen, *European Administrative Law*. Sweet & Maxwell, London 1992.
- Sjölund, Maivor, *Den svenska förvaltningsmodellen i europaintegrationen*, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1994, 383.
- Snyder, Francis, *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*. 56 *The Modern Law Review* (1993) 19.
- Sutherland Report*. The internal market after 1992: meeting the challenge. SEC (92)2277 final.
- Temple Lang, John, *Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty*. 27 *Common Market Law Review* (1990) 645.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. *Euroopan unionin jäsenyys ja valtiontalouden tarkastusvirasto*. Valtiontalouden tarkastusviraston EU-työryhmän muistio. Helsinki 1994.
- Vervaele, John A.E. (ed.), *Administrative Law Application and Enforcement of Community Law in the Netherlands*. Kluwer, Deventer 1994.
- Weiler, J.H.H., *The Transformation of Europe*. 100 *Yale Law Journal* (1991), 2405.