



EUROOPAN UNIONIN OIKEUDEN LÄHTEET JA SOVELTAMISALA

Euroopan unioni on oma oikeushenkilönsä, ja sen oikeus muodostaa oman, kansainvälisestä oikeusjärjestyksestä erillisen oikeusjärjestyksensä. Lisäksi unionin oikeudella on suora tai välillinen vaikutus unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, ja siitä tulee osa kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestelmää. Euroopan unioni on myös oma oikeuslähteensä. Oikeusjärjestys jaetaan yleensä primaarioikeuteen (perussopimukset ja yleiset oikeusperiaatteet), perussopimuksista johdettuun oikeuteen eli sekundaarilainsäädäntöön ja täydentävään lainsäädäntöön.

EUROOPAN UNIONIN OIKEUDEN LÄHTEET JA NIIDEN HIERARKIA

- sopimus Euroopan unionista (SEU), sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) ja niiden pöytäkirjat (perussopimukseen on liitetty 37 pöytäkirjaa, 2 liitettä ja 65 julistusta, joilla täsmennetään perussopimuksia sisällyttämättä niitä kuitenkaan varsinaiseen säädöstekstiin) [1.1.5](#)
- Euroopan unionin perusoikeuskirja [4.1.2](#).
- Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) perustamissopimus, joka on vielä voimassa erillisenä perussopimuksena
- kansainväliset sopimukset [5.2.1](#)
- unionin yleiset oikeusperiaatteet
- johdettu oikeus eli sekundaarilainsäädäntö

Perussopimukset ja yleiset oikeusperiaatteet muodostavat normihierarkian huipulla olevan primaarioikeuden. Joulukuun 1. päivänä 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen myötä perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Unionin tekemät kansainväliset sopimukset ovat arvojärjestyksessä seuraavalla sijalla, ja niiden alapuolella on johdettu oikeus. Sen säädökset ovat sitovia vain, jos ne eivät ole hierarkiassa ylempien normien vastaisia.

TAVOITTEET

Unionin oikeusjärjestyksen tarkoituksena on mahdollistaa perussopimuksissa esitettyjen tavoitteiden toteuttaminen.



UNIONIN OIKEUDEN LÄHTEET

A. Unionin primaarioikeus [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)

B. Unionin johdettu oikeus eli sekundaarilainsäädäntö

1. Yleistä

Unionin säädökset luetellaan SEUT:n 288 artiklassa. Niitä ovat asetukset, direktiivit, päätökset, suositukset ja lausunnot. Unionin toimielimet voivat antaa näitä säädöksiä vain, jos niille on perussopimuksissa annettu siihen tarvittava toimivalta. Unionin toimivalta määräytyy siis annetun toimivallan periaatteen mukaisesti, mikä todetaan SEU:n 5 artiklan 1 kohdassa. SEUT:ssä määritetään tarkkaan unionin toimivallan rajat jakamalla se kolmeen lajiin: yksinomainen toimivalta (3 artikla), jaettu toimivalta (4 artikla) ja täydentävä toimivalta (6 artikla), jolloin unioni toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi tai täydentämiseksi. Kunkin toimivaltalajin piiriin kuuluvat alat luetellaan SEUT:n 3, 4 ja 6 artiklassa. Jos toimielimillä ei ole tarvittavia toimivaltuuksia jonkin perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi, ne voivat antaa ”aiheelliset säännökset” SEUT:n 352 artiklan nojalla.

Toimielimet antavat vain SEUT:n 288 artiklassa lueteltuja säädöksiä. Ainoan poikkeuksen muodostaa yhteinen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, jossa käytetään yhä hallitustenvälistä menettelyä. Tällä alalla yhteisten strategioiden, yhteisen toiminnan ja yhteisten kantojen tilalle tulivat yleiset suuntaviivat ja päätökset, joissa määritellään toimet, jotka unioni toteuttaa, ja kannat, jotka unioni omaksuu, sekä päätösten täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt (SEU:n 25 artikla).

On myös olemassa muita toimintatapoja, kuten suositukset, tiedonannot sekä toimielinten organisaatioon ja toimintaan liittyvät asiakirjat (myös toimielinten väliset sopimukset). Niiden nimitykset, rakenne ja oikeudelliset vaikutukset riippuvat perussopimusten määräyksistä tai kyseisten määräysten nojalla annetuista säännöistä.

2. Unionin johdetun oikeuden normihierarkia

SEUT:n 289, 290 ja 291 artiklassa määrätyn hierarkian mukaan johdetun oikeuden normit jaetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviin säädöksiin, delegoituihin säädöksiin ja täytäntöönpanosäädöksiin. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi määritellään säädökset, jotka on hyväksytty tavallista tai erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Delegoidut säädökset ovat muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia. Lainsäätäjä (Euroopan parlamentti ja neuvosto) voi siirtää komissiolle vallan antaa tällaisia säädöksiä. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä määritellään nimenomaisesti säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto sekä tarvittaessa kiireelliset menettelyt. Lainsäätäjä vahvistaa lisäksi säädösvallan siirtoon liittyvät ehdot, joihin voi kuulua oikeus peruuttaa siirto ja oikeus vastustaa delegoitua säädöstä.

Täytäntöönpanosäädökset antaa yleensä komissio, jolle on siirretty täytäntöönpanovaltaa yhdenmukaista täytäntöönpanoa edellyttävillä oikeudellisesti



velvoittavilla säädöksillä. Vain asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan aloilla täytäntöönpanosäädöksiä antaa neuvosto. Jos perussäädös on hyväksytty tavallisessa lainsäätämisyksityksessä, Euroopan parlamentti tai neuvosto voi milloin tahansa ilmoittaa komissiolle katsovansa, että ehdotus täytäntöönpanosäädökseksi ylittää perussäädöksessä säädetyn täytäntöönpanovallan. Tällaisessa tapauksessa komission on tarkastettava asianomaista säädösehdotusta uudelleen.

3. Unionin johdetun oikeuden säädökset

a. Asetukset

Asetus pätee yleisesti, se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan. Kaikkien niiden, joille asetus on osoitettu (yksityishenkilöiden, jäsenvaltioiden, unionin toimielinten), on noudatettava sitä kaikilta osin. Asetusta sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa heti voimaantulosta alkaen ilman, että kansalliset viranomaiset antavat täytäntöönpanosäädöksiä. Jos asetuksessa ei vahvisteta nimenomaista voimaantulopäivää, se tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Asetuksella taataan unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa. Kun asetus on annettu, sen säännösten kanssa sisällöltään ristiriidassa olevia kansallisia säädöksiä ei voida enää soveltaa.

b. Direktiivit

Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Jäsenvaltion lainsäätäjän on annettava täytäntöönpanosäädös (eli kansallinen täytäntöönpanotoimi), jolla direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Samalla kansallinen lainsäädäntö mukautetaan direktiivissä säädettyjä tavoitteita vastaavaksi. Yksittäisen kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet muuttuvat todeksi vasta, kun täytäntöönpanosäädös on annettu. Jäsenvaltioilla on direktiivin täytäntöönpanossa liikkumavaraa, jonka ansiosta ne voivat ottaa kansalliset erityispiirteet huomioon. Direktiivi on pantava täytäntöön siinä säädetyn määräajan kuluessa. Kun jäsenvaltiot saattavat direktiivejä osaksi kansallista lainsäädäntöä, niiden on varmistettava unionin oikeuden tehokkuus SEU:n 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti.

Direktiivit eivät periaatteessa ole sellaisenaan sovellettavia. Euroopan unionin tuomioistuin on kuitenkin vahvistanut, että myös direktiivin yksittäisillä säännöksillä voi poikkeuksellisesti olla suoria vaikutuksia jäsenvaltiossa, vaikka tämä ei olisi vielä pannut sitä täytäntöön. Näin voi olla seuraavien edellytysten täytyessä: a) direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä tai tätä ei ole tehty asianmukaisesti, b) direktiivin säännökset ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän selviä ja täsmällisiä, ja c) direktiivin säännöksissä annetaan oikeuksia yksityishenkilöille.

Yksittäinen kansalainen voi edellä mainituin edellytyksin vedota direktiivin säännöksiin missä tahansa viranomaisessa. Myös silloin, kun direktiivin säännöksessä ei anneta oikeuksia yksityishenkilöille eli kun vain ensimmäinen ja toinen edellytys täytyvät, jäsenvaltion viranomaisilla on velvollisuus ottaa huomioon direktiivi, jota ei ole



pantu täytäntöön. Tämä oikeuskäytäntö pohjautuu ennen kaikkea tehokkuuden, perussopimusten vastaisten menettelyjen estämisen ja oikeussuojan saatavuuden vaatimuksiin. Toisaalta yksityishenkilö ei kuitenkaan voi toisen yksityishenkilön vahingoksi vedota suoraan (ns. horisontaalinen vaikutus) direktiivin välittömään sovellettavuuteen, jos direktiiviä ei ole pantu täytäntöön (asia C-91/92, Faccini Dori, tuomion 25 kohta).

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich) yksityishenkilöt ovat oikeutettuja vaatimaan vahingonkorvausta jäsenvaltiolta, joka ei noudata unionin oikeutta. Jos direktiiviä ei ole pantu täytäntöön tai se on tehty puutteellisesti, valitusoikeus on tapauksissa, joissa a) direktiivin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityishenkilöille, b) oikeuksien sisältö voidaan yksilöidä direktiivin säännösten perusteella ja c) täytäntöönpanon laiminlyönnin ja yksityishenkilölle aiheutuneen vahingon välillä on syy-yhteys. Jäsenvaltion vastuu ei tässä tapauksessa edellytä, että sen tekemä virhe näytetään toteen.

c. Päätökset, suositukset ja lausunnot

Päätös on kaikilta osiltaan velvoittava. Jos päätöksessä nimetään ne, joille se on osoitettu (esimerkiksi yksi tai useampi jäsenvaltio, luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö), se velvoittaa ainoastaan niitä. Päätöstä käytetään vain tiettyjä maita tai henkilöitä koskevien tilanteiden ratkaisemiseen. Yksityishenkilö voi hyödyntää päätöksen suomia oikeuksiaan vain, jos asianomainen jäsenvaltio on antanut sitä koskevan täytäntöönpanosäädöksen. Päätöksiä voidaan soveltaa sellaisenaan samoin edellytyksin kuin direktiivejä.

Suosituksilla ja lausunnoilla ei luoda mitään oikeuksia tai velvoitteita vastaanottajalleen, vaan niillä selkeytetään unionin oikeuden tulkintaa ja sisältöä.

4. Toimivaltajärjestelmä, päätöksentekomenettelyt, säädösten täytäntöönpano ja soveltaminen

a. Lainsäädäntövalta, aloiteoikeus ja lainsäädäntömenettelyt: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) ja [1.2.3](#)

Parlamentti, neuvosto ja komissio osallistuvat unionin lainsäädännön antamiseen vaihtelevassa määrin aina kunkin säädöksen oikeusperustan mukaan. Parlamentti voi pyytää komissiota antamaan lainsäädäntöehdotuksen parlamentin ja neuvoston käsiteltäväksi.

b. Unionin lainsäädännön täytäntöönpano

Unionilla on primaarioikeutensa nojalla vain vähän täytäntöönpanovaltaa, sillä unionin oikeuden täytäntöönpano on uskottu pääasiassa jäsenvaltioille. SEUT:n 291 artiklan 1 kohdassa määrätään lisäksi, että jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet unionin oikeudellisesti velvoittavien säädösten täytäntöönpanemiseksi. Jos unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa, komissio käyttää täytäntöönpanovaltaa (SEUT:n 291 artiklan 2 kohta).



c. Säädöksen lajin valinta

Monissa tapauksissa perussopimuksissa määrätään valmiiksi säädöksen muoto. Toisaalta ne sisältävät monia määräyksiä, joissa ei täsmennetä annettavan säädöksen lajia. Näitä tapauksia varten SEUT:n 296 artiklan 1 kohdassa määrätään, että toimielimet valitsevat säädöksen lajin ”sovellettavien menettelyjen mukaisesti tapauskohtaisesti suhteellisuusperiaatetta noudattaen”.

C. Unionin yleiset oikeusperiaatteet ja perusoikeudet

Perussopimuksissa mainitaan tuskin lainkaan unionin yleisiä oikeusperiaatteita. Nämä periaatteet ovat muovautuneet pääasiassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (oikeusvarmuus, toimielinten välinen tasapaino, luottamuksensuoja jne.). Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä on saanut alkunsa myös perusoikeuksien tunnustaminen unionin yleisiksi oikeusperiaateiksi. Tämä oikeuskäytäntö vahvistetaan SEU:n 6 artiklan 3 kohdassa, jossa viitataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuihin ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuviin perusoikeuksiin, sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (4.1.2).

D. Euroopan unionin tekemät kansainväliset sopimukset

Unioni voi toimivaltansa puitteissa tehdä unionin ulkopuolisten maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa kansainvälisiä sopimuksia (SEUT:n 216 artiklan 1 kohta), jotka sitovat sitä ja jäsenvaltioita. Nämä sopimukset ovat erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä (SEUT:n 216 artiklan 2 kohta).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

SEU:n 14 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”Euroopan parlamentti toimii yhdessä neuvoston kanssa lainsäätäjänä (tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen) ja budjettivallan käyttäjänä (SEUT:n 314 artiklan mukaista erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen)”. Parlamentti on asettanut tavoitteikseen lainsäädännön yksinkertaistamisen, sääntelyn laadun parantamisen ja tehokkaampien seuraamusten langettamisen, jos jäsenvaltiot eivät noudata unionin oikeutta. Komission vuotuisessa työ- ja lainsäädäntöohjelmassa esitetään komission tärkeimmät toimintapoliittiset painopisteet ja määritetään konkreettisia lainsäädäntötoimia ja muita toimia, joilla painopisteet voidaan käytännössä toteuttaa. Parlamentilla on tärkeä rooli uuden lainsäädännön laatimisessa, sillä se tarkastelee komission vuotuisesta työohjelmaa ja sanoo, millaista lainsäädäntöä sen mielestä olisi annettava.

Koska unioni on nyt oikeushenkilö, se voi tehdä kansainvälisiä sopimuksia (SEUT:n 218 artikla). Parlamentin hyväksyntää edellytetään kaikille sopimuksille, jotka tehdään yhteisen kauppapolitiikan alalla sekä aloilla, jotka kuuluvat tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen piiriin (SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan a alakohta). Parlamentti on jo osoittanut, että se ei epäröi käyttää veto-oikeuttaan, jos sillä on vakavia huolenaiheita. Vuonna 2012 se esimerkiksi hylkäsi [väärentämisenvastaisen kauppasopimuksen](#) (ACTA).



Udo Bux
05/2019

