

MUISTIO

Lähettiläjä: Inigo Mendes de Vigo

Vastaanottaja: Valmistelukunnan jäsenet

Asia: **Toissijaisuutta käsittelevän työryhmän tehtävät**

Oheisen muistion tarkoituksena on helpottaa toissijaisuusperiaatetta käsittelevässä työryhmässä käytäviä keskusteluja.

TYÖRYHMÄ I: Toissijaisuus

Puheenjohtaja: Mendez de Vigo

Miten toissijaisuusperiaatteen noudattamista voidaan tehokkaimmin valvoa?

Onko luotava valvontajärjestelmä tai -menettely?

Onko kyseisen menettelyn oltava luonteeltaan poliittinen vai oikeudellinen?

I Taustaa

Tämän muistion tarkoituksena on määritellä toissijaisuusperiaatetta käsittelevän työryhmän tehtävä.

Tehtävä liittyy Euroopan unionin tulevaisuutta koskevissa Nizzan ja Laekenin julistuksissa tarkoitetun Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon tarkasteluun.

Toissijaisuusperiaate on filosofinen periaate, joka otettiin kirkon sosiaaliopista Saksan federalismiin vuonna 1949 ja yhteisön oikeuteen vuonna 1992. Sen mukaan suurempi yksikkö ei saa tehdä sitä, minkä pienempi yksikkö voi tehdä riittävällä tavalla, ellei se tee sitä paremmin. Kyseinen periaate on siis ymmärrettävä välineeksi, jonka avulla voidaan ratkaista, milloin unionin on toimittava aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan (eli suurella osalla unionin toiminta-aloista).

II Toissijaisuusperiaate perussopimuksissa

Amsterdamin sopimuksella toissijaisuusperiaate otettiin EY-sopimukseen yleisenä periaatteena, jota sovelletaan kaikilla aloilla, jotka eivät kuulu yksinomaiseen toimivaltaan (vrt. SEU:n 3 b artikla, nykyisin 5 artikla).¹

Edinburghissa 11.-12.12.1992 kokoontunut Eurooppa-neuvosto määritteli Birminghamissa 16.10.1992 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti yleisen lähestymistavan toissijaisuusperiaatteen soveltamiselle. Tämä yleinen lähestymistapa on suurelta osin otettu huomioon EY-sopimukseen Amsterdamin sopimuksella liitetyssä toissijaisuus- ja

¹ Aikaisemmin toissijaisuusperiaate mainittiin perustamissopimuksessa ainoastaan ympäristöalan yhteydessä (art. 130 r, 4 kohta, joka poistettiin SEU:n tullessa voimaan).

suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyssä pöytäkirjassa. Siinä määritellään mm. yksityiskohtaiset kriteerit, joiden perusteella lainsäädäntömenettelyyn osallistuvat yhteisön toimielimet soveltavat toissijaisuusperiaatetta.

Pöytäkirjassa määrätään myös näiden toimielinten velvoitteista, ensinnäkin komission osalta, jonka on perusteltava säädösehdotustensa aiheellisuus toissijaisuusperiaatteen kannalta. Yhteisön on lainsäätäjänä tarkasteltava perusteluja ja otettava toissijaisuusperiaate huomioon koko lainsäädäntömenettelyn ajan. Komission on myös annettava joka vuosi Eurooppa-neuvostolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle selvitys perustamissopimuksen 5 artiklan soveltamisesta. Jotkut kuitenkin katsovat, että toissijaisuusperiaatteen ottaminen mukaan perustamissopimukseen ja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan hyväksyminen eivät ole tuottaneet toivottua tulosta ja että poliittiset seikat tai kiireellisyys ovat usein menneet toissijaisuusperiaatteen edelle.

III Työryhmässä käsiteltäviä kysymyksiä

Kysymykset, joita työryhmän on erityisesti tarkasteltava, liittyvät sekä toissijaisuusperiaatteen soveltamiseen että sen noudattamisen valvontaan.

1. Toissijaisuusperiaatteen soveltaminen

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyssä pöytäkirjassa määritellään kriteerejä, joiden perusteella toissijaisuusperiaatetta noudatetaan. Kriteerit koskevat yhteisön toiminnan sisältöä, muotoa, luonnetta ja laajuutta.

Työryhmän on tarkasteltava, ovatko pöytäkirjassa määritellyt kriteerit riittäviä, olisiko ne määriteltävä yksityiskohtaisemmin vai olisiko otettava käyttöön uusia kriteerejä.

2. Toissijaisuusperiaatteen soveltamisen valvonta

Toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonta on keskeisin työryhmän tarkasteltavista kysymyksistä. 15.-16.4. pidetyssä täysistunnossa valtaosa puheenvuoron käyttäneistä kannatti tehokkaampien järjestelyjen käyttöönottoa toimivallan määrittämisen periaatteen ja toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonnassa. Ottaen huomioon, että valvonta voi olla poliittista tai tuomioistuimen suorittamaa, työryhmän on tarkasteltava sekä nykyisen valvonnan tehokkuutta että keinoja sen vahvistamiseksi. Lisäksi olisi tarkasteltava mahdollisuutta perustaa ad hoc -elin valvontaa hoitamaan.

a) Toissijaisuusperiaatteen poliittinen valvonta

Nykyisin toissijaisuusperiaatteen poliittisen valvonnan suorittavat suureksi osaksi lainsäädäntömenettelyyn osallistuvat toimielimet, joille toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehty pöytäkirja asettaa asiaa koskevia velvoitteita. Kansalliset parlamentit harjoittavat valvontaa siinä mielessä, että niillä on mahdollisuus valvoa hallitustensa kannanottoja neuvostossa.

Työryhmän on ensinnäkin tarkasteltava sitä, onko kyseisessä pöytäkirjassa asetettuja velvoitteita noudatettu ja missä määrin. Jos ei ole, miten lainsäädäntömenettelyyn osallistuvat yhteisön toimielimet saadaan oma-aloitteisesti noudattamaan toissijaisuusperiaatetta entistä tehokkaammin? Tarkasteltavia mahdollisuuksia on monia: Kaikille Eurooppa-neuvoston jäsenille ja Euroopan parlamenttiin nimetään toissijaisuudesta vastaava henkilö, jonka tehtävänä on tarkastaa, noudatetaanko säädösehdotuksissa toissijaisuusperiaatetta, ja antaa asiasta hyvissä ajoin sisäinen lausunto? Komissiota pyydetään liittämään jokaiseen säädösehdotukseen toissijaisuusselvitys? Muita asioita?

Työryhmässä olisi myös pohdittava, onko kansallisten parlamenttien suorittamaa toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaa vahvistettava joko siten, että kansalliset parlamentit osallistuvat lainsäädäntömenettelyyn (jotkut ovat tuoneet esiin mahdollisuuden ottaa kansallisten parlamenttien edustajia mukaan neuvoston jäsenen valtuuskuntaan), tai siten, että niille annetaan mahdollisuus valvoa tehokkaammin maansa hallituksen kannanottoja neuvostossa. Samoin voitaisiin tarkastella kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välisen yhteistyöelimen (Cosac) aseman tehostamista valvonnassa.

Lisäksi työryhmän on tarkasteltava sitä, olisiko perustettava ad hoc -elin, jonka tehtävänä olisi valvoa toissijaisuusperiaatteen noudattamista. Jos näin on, työryhmän on esitettävä ajatuksiaan elimen kokoonpanosta (Kansalliset parlamentit? Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien sekakomitea? Muu vaihtoehto?) sekä sen toimivaltuuksista ja asemasta: Neuvoa-antava elin vai päätöksentekuelin? Tapahtuuko valvonta ennen kuin neuvosto käsittelee ehdotusta vai koko lainsäädäntömenettelyn ajan? Olisiko sillä valta pyytää jälkikäteen toista käsittelyä neuvostossa, jos se katsoo, että toissijaisuusperiaatetta vastaan on rikottu? Puoltava lausunto 308 artiklan osalta, jonka soveltamisalaa olisi supistettu? Muita vaihtoehtoja?

b) Tuomioistuinvalvonta

Tällä hetkellä tuomioistuinvalvontaa harjoittavat yhteisöjen tuomioistuin ja kansalliset tuomioistuimet. Koska toissijaisuusperiaate on perimmiltään poliittinen ja lainsäätäjällä on suuri mahdollisuus käyttää omaa harkintaansa periaatteen noudattamisessa, yhteisöjen tuomioistuin yleensä lähinnä vain toteaa, silloin kun sen käsiteltäväksi on saatettu periaatteen noudattamatta jättämistä koskevia asioita, onko toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevat perustelut esitetty.

Ensimmäinen kysymys, jota työryhmän on tarkasteltava, on se, onko toissijaisuusperiaatteen tuomioistuinvalvontaa syytä vahvistaa, ja jos on, miten ja missä vaiheessa. Keinojen osalta jotkut ovat viitanneet mahdollisuuteen perustaa yhteisöjen tuomioistuimeen "toissijaisuusjaosto" tai luoda yhteistyöjärjestely yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten perustuslakituomioistuinten välille. Toiset kannattavat sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen suorittama valvonta koskisi myös SEU:n V ja VI osaston nojalla annettavia säädöksiä. Samoin voitaisiin tarkastella mahdollisuutta ottaa käyttöön tuomioistuimen kokonaan tai osaksi suorittama ennakkovalvonta, jollainen on käytössä joissakin jäsenvaltioissa.

Toiseksi työryhmän on tarkasteltava sitä, olisiko laajennettava mahdollisuutta viedä asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi silloin kun on kyse toissijaisuusperiaatteen ja toimivallan määrittämisen periaatteen rikkomiseen liittyvästä kumoamiskanteesta. Nykyisin kantajakelpoisuus asian viemiseksi yhteisöjen tuomioistuimeen rajoittuu kyseisen kanteen tapauksessa vain henkilöihin, joita asia koskee henkilökohtaisesti ja suoraan, jäsenvaltioihin, neuvostoon ja komissioon (sekä Euroopan parlamenttiin Nizzan sopimuksen tultua voimaan).

Työryhmä voisi tarkastella kanneoikeuden laajentamista koskemaan kansallisia parlamentteja (tai kansallisten parlamenttien jäsenistä koostuvaa ad hoc -elintä, jos sellainen perustetaan) tapauksissa, joissa toimivallan jakoa koskevia periaatteita on rikottu. Jotkut ovat myös tuoneet esiin mahdollisuuden antaa tällainen oikeus alueiden komitealle ja perustuslaillisille yhteisöille, joiden lainsäädäntävaltaa on loukattu.

Toissijaisuusperiaatteen soveltamiseen ja valvontaan löydettävä ratkaisu on keskeisessä asemassa toimivallan paremman jaon ja määrittelyn varmistamisessa Euroopan unionin tulevaisuutta koskevien Nizzan ja Laekenin julistusten mukaisesti.
