

CONV 156/02

WG I 5

## MUISTIO

---

Lähettiläjä:	Sihteeristö
Vastaanottaja:	Työryhmä I - Toissijaisuus
Asia:	Yhteenveto 25.6.2002 pidetystä kokouksesta

---

Toissijaisuutta käsittelevän työryhmän kolmannessa kokouksessa jatkettiin toissijaisuusperiaatteen neuvoston piirissä tapahtuvan soveltamisen käsittelyä. Käsittelyyn osallistui lainopillinen neuvonantaja ja neuvoston oikeudellisen yksikön pääjohtaja Jean-Claude Piris. Lisäksi käsiteltiin toissijaisuusperiaatteen tuomioistuINVALVONTAA; vieraana oli Francis Jacobs, yhteisöjen tuomioistuimen julkisasiamies.

### Toissijaisuusperiaatteen soveltaminen neuvostossa

Jean-Claude Piris muistutti kolmesta keinosta, joiden avulla voidaan välttää liiallisena pidettävä Euroopan tason lainsäädännöllinen keskittyminen: toimivallan antamisen periaate, toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate. Seuraavassa tarkastellaan säädösten yhdenmukaisuutta mainittujen kolmen periaatteen kanssa.

Ensimmäisen periaatteen tarkastelu, toisin sanoen kysymys siitä, onko Euroopan unionille annettu perustamissopimuksessa toimivalta, on juridisluonteinen objektiivinen kysymys, johon tulee vastata EU:n kyseisen sopimuksen määräyksissä annettujen toimivaltuuksien perusteella.

Sitä vastoin toissijaisuusperiaate ei liity toimivallan olemassaoloon vaan sen käyttöön: kun yhteisöllä on toimivaltaa, sen tulee käyttää sitä vain siinä tapauksessa, kun tavoite voidaan paremmin saavuttaa yhteisön tasolla kuin jäsenvaltioiden tasolla. Tästä syystä toissijaisuusperiaate

on olennaisesti poliittinen ja subjektiivinen periaate, joka edellyttää toimielinten harkintavaltaan perustuvaa arvotusta.

Viimeisenä on suhteellisuusperiaate, joka viittaa toimielinten toiminnan laajuuteen ja tehokkuuteen.

Jean-Claude Piris muistutti seuraavaksi mieliin, että toissijaisuusperiaatteen tarkastelu liittyy läheisesti pääasian tutkimiseen. Tästä syystä neuvosto tarkastelee usein kysymystä toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta sellaisten esitysten kautta, joilla pyritään muuttamaan säädösehdotusta ja tekemään siitä vähemmän yksityiskohtaisen tai jättämään jäsenvaltioille enemmän soveltamisvaraa. Jean-Claude Piris huomautti kuitenkin, että jäsenvaltiot asettavat usein rajojensa avaamisen ehdoksi suhteellisen luottamustason olemassaolon, mikä johtaa usein liiallisen yksityiskohtaiseen sääntelyyn, koska kullakin jäsenvaltiolla on taipumus vaatia omien kansallisten sääntöjensä sisällyttämistä yhteisön lainsäädäntöön pikemminkin kuin pyrkiä määrittämään yhteisöllisten vaatimusten vähimmäistaso.

Ottaen huomioon toissijaisuusperiaatteen pitkälti subjektiivisen luonteen Jean-Claude Piris katsoi, että tulee välttää sen oikeudellisen tarkastelun politisointia pyytämällä yhteisöjen tuomioistuimen tai jonkin muun vielä perustettavan tuomioistuimen lausuntoa toissijaisuudesta tavallisen voimassa olevien säädösten ja perustamissopimuksen välistä yhdenmukaisuutta koskevan valvonnan lisäksi. Joka tapauksessa hänen mielestään toissijaisuusperiaatteen mahdollisen valvonnan tulisi tapahtua lainsäätäjän työskentelyn päätyttyä pikemminkin kuin sen alkuvaiheessa, koska lainsäätäjä muuttaa usein tuntuvasti komission sille tekemiä ehdotuksia.

Jean-Claude Piris kiinnitti huomiota niihin vaikeisiin kysymyksiin, joita mahdollinen uuden toissijaisuusperiaatteen valvontaa harjoittavan elimen perustaminen aiheuttaisi: sen kokoonpano, käsittelyn määräajat, päätöksentekotapa, tapa, jolla asia saatetaan käsiteltäväksi, kyseisen elimen antamien lausuntojen tai tekemien päätösten sitovuus jne.

Lopuksi Jean-Claude Piris otti esiin mahdollisen vaihtoehdon nimetä toissijaisuutta valvova henkilö kunkin valtion- tai hallituksen päämiehen samoin kuin Euroopan parlamentin puhemiehen ja komission puheenjohtajan alaisuuteen. Hänen tehtävänään olisi ilmoittaa näille mahdollisista puutteista toissijaisuusperiaatteen noudattamisessa.

### **Toissijaisuusperiaatteen tuomioistuinvalvonta**

Yhteisöjen tuomioistuimen julkisasiamies Francis Jacobs muistutti, että toissijaisuusperiaatteen ei ole kovin usein vedottu yhteisöjen tuomioistuimessa. Tuomioistuin on julistanut säädöksiä mitättömiksi sillä perusteella, että toimivallan antamisen periaatetta tai suhteellisuusperiaatetta vastaan oli rikottu, mutta yhtään mitätöintiä ei ole tehty sillä perusteella, että toissijaisuusperiaatetta vastaan olisi rikottu.

Tuomioistuimen tehtävä toissijaisuusperiaatteen noudattamisen tarkastelussa on lähinnä selvittää, ovatko toimielimet suorittaneet tehtävänsä ottaa ainakin epäsuorasti kantaa toissijaisuusperiaatteen noudattamiseen. Sitä vastoin tuomioistuimen tarkastelu ei liity sisältöön, paitsi tapauksissa, joissa on tapahtunut selkeä periaatteen rikkominen.

Mitä tulee sellaisen toissijaisuusperiaatteen oikeudellisen valvonnan mekanismin perustamiseen, jota käytettäisiin ennen säädöksen voimaantuloa, julkisasiamies antoi vain alustavia suuntaviivoja siksi, että tuomioistuimessa ei ole vielä käyty yksityiskohtaista keskustelua asiasta.

Ensin julkisasiamies kiinnitti huomiota siihen, että kaikenlaista tuomioistuimen harjoittamaa toissijaisuusperiaatteen valvontaa, joka edeltäisi säädöksen voimaantuloa, voitaisiin pitää sen osallistumisena lainsäädäntömenettelyyn, mitä tuomioistuin ei toivo. Tästä syystä se ei suhtaudu kovinkaan myönteisesti tämänkaltaiseen valvontaan. Perustamissopimuksessahan edellytetään yhteisöjen tuomioistuimen valvontaa ennen säädöksen voimaantuloa vain kansainvälisten sopimusten osalta. Tällöin on kyse erityistapauksesta, koska on mahdotonta harjoittaa tuomioistuinvalvontaa enää sopimuksen voimaantulon jälkeen.

Toiseksi julkisasiamies otti esiin ongelman, joka aiheutuisi oikeudellisen valvonnan harjoittamisesta ennen säädöksen voimaantuloa: olisi vaikeaa tarkastella toissijaisuusperiaatteen, toimivallan antamisen periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista eri vaiheissa niiden välillä olevan yhteyden vuoksi.

Lopuksi julkisasiamies katsoi, että jos kaksi eri tuomiovaltaa käyttävää elintä harjoittaisi toissijaisuusperiaatteen noudattamisen tuomioistuinvalvontaa, toinen ennen säädöksen voimaantuloa ja toinen sen jälkeen, syntyisi myös vaikeuksia, jotka liittyvät näiden kahden elimen välisten ristiriitojen mahdollisuuteen.

Niinpä Ranskan perustuslakineuvosto harjoittaa perustuslain noudattamisen valvontaa ennen säädösten voimaantuloa; niiden voimaantulon jälkeen vastaavaa valvontaa ei enää ole.

Julkisasiamies ei nähnyt syytä vastustaa säädöksen voimaantuloa edeltävän toissijaisuusperiaatteen noudattamisen poliittisen valvonnan sisällyttämistä perustamissopimukseen. Tällaisen valvontamekanismin luominen ei estäisi säädösten voimaantulon jälkeistä tuomioistuINVALVONTAA.

Julkisasiamies ehdotti myös mahdollisuutta liittää jokaiseen säädökseen toissijaisuusperiaatetta koskeva muistio tai selvitys, jossa voitaisiin kuvailla laajemmin kuin johdanto-osassa niitä syitä, jotka ovat saaneet lainsäätäjän antamaan kyseisen säädöksen. Tämä muistio voitaisiin julkistaa samanaikaisesti säädöksen kanssa.

Julkisasiamies tähdensi myös, että yhteisöjen tuomioistuin ei pidä tällä hetkellä tarpeellisenä erityistä toissijaisuusperiaatteeseen liittyviä kysymyksiä käsittelevää jaostoa (mutta siinä tapauksessa, että tällainen tarve ilmenisi, ryhdytään tarpeellisiin organisatorisiin toimiin).

Íñigo Méndez de Vigo totesi käsittelyn päätteeksi, että kysymys toissijaisuusperiaatteen valvonnasta on mitä suurimmassa määrin poliittinen ja että sitä ei tule sekoittaa kysymykseen tuomioistuINVALVONNASTA. Kysymykseen mahdollisesta poliittisesta valvontamekanismista tulee syventyä tarkoin, koska kyse olisi poliittisesta, lainsäätäjän toimintaa valvovasta mekanismista.

Lopuksi Íñigo Méndez de Vigo muistutti työryhmän jäseniä mahdollisuudesta laatia kirjallisia esityksiä. Hän ilmoitti, että ensimmäinen käsiteltyä kysymystä koskeva selvitysehdotus jaetaan ennen kesälomia.

---