

SAATE

Lähettiläjä: Puheenjohtajisto

Vastaanottaja: Valmistelukunta

Asia: **Alueellinen ja paikallinen ulottuvuus Euroopassa**

Valmistelukunnan jäsenille toimitetaan liitteenä keskusteluasiakirja alueellisesta ja paikallisesta ulottuvuudesta Euroopassa. Asiakirjasta on tarkoitus keskustella 6.–7. helmikuuta 2003 pidettävässä valmistelukunnan täysistunnossa.

ALUEELLINEN JA PAIKALLINEN ULOTTUVUUS EUROOPASSA

I ALKUHUOMAUTUKSET

1. Tässä asiakirjassa tarkastellaan kysymyksiä, joista voidaan mahdollisesti keskustella täysistunnossa 7. helmikuuta. Se perustuu valmistelukunnalle toimitettuihin esityksiin¹, alueiden komitean tekemiin ehdotuksiin², varapuheenjohtaja J. L. Dehaenen johtamassa kontaktiryhmässä esitettyihin puheenvuoroihin, foorumille toimitettuihin esityksiin sekä toimielimissä parhaillaan käytäviin keskusteluihin³.
2. Kaikista erittäin monipuolisista ehdotuksista mainitaan vain ne, jotka liittyvät valmistelukunnassa käytävään perustuslakia koskevaan keskusteluun ja joissa on otettu huomioon jäsenvaltioiden oikeus päättää itse omista sisäisistä rakenteistaan⁴. Esitetyistä kysymyksistä jotkut koskivat kaikkia eurooppalaisia paikallisia julkisyhteisöjä, toiset ainoastaan omaa lainsäädäntövaltaa käyttäviä alueita ja eräät muut kuuluivat alueiden komitean alaan.
3. Laajentuneessa Euroopan unionissa on lähes 100 000 paikallista julkisyhteisöä, joiden vaaleilla valituilla kokouksilla ja toimeenpanevilla elimillä on oikeus ja kelpoisuus "säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti"⁵. Joillakin näistä on taloutensa ja väestönsä vuoksi huomattava merkitys. Paikallisilla julkisyhteisöillä on kyseisen valtion perustuslain tai lainsäädännön

¹ Vrt. Bösch, Farnleitner, Kiljunen, Lamassoure, McCormick, Speroni, Teufel, PPE:n ja PSE:n esitykset sekä puheenjohtaja V. Giscard d'Estaingin Bruggessa pitämä puhe.

² Alueiden komitean lausunto päätöslauselmasta "Alue- ja paikallisviranomaisien rooli Euroopan yhdentymisessä" (Lordi Tope).

³ Euroopan parlamentin päätöslauselma, 14.1.2003, "Alue- ja paikallisviranomaisien rooli Euroopan yhdentymisessä".

⁴ Tuomioistuin on muistuttanut useaan otteeseen, ettei ole yhteisön toimielinten asia ottaa kantaa kunkin jäsenvaltion sisäiseen toimivallanjakoon.

⁵ Ks. Euroopan neuvoston Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3.1 artikla.

mukaisesti lainsäädäntävaltaa tai hallintoon, verotukseen tai budjettiin liittyviä valtuuksia useilla eri aloilla, joita ovat esimerkiksi talouden kehittäminen ja kaavoitus, ympäristö, kuluttajansuoja, elintarviketurvallisuus, terveys, työllisyys, köyhyyden ja syrjäytymisen torjunta sekä alue- ja taajamaliikenne. Tämän monimutkaisen, vaihtelevan ja erimuotoisen toimivallan kautta Euroopan unionin alue- ja paikallishallinnon eri alat omalta osaltaan edistävät yhteisön lainsäädännön ja politiikan täytäntöönpanoa.

4. Vaikka unionin toimielimet ovatkin ajan mittaan käytännössä ottaneet yhä enemmän – vaikkakin epäsuorasti – huomioon alueellisen ja paikallisen ulottuvuuden (on lisätty niiden alojen määrää, joilla alue- ja paikallisviranomaisia kuullaan, on perustettu alueiden komitea, on luotu kumppanuussuhteita tiettyjen politiikkojen osalta sekä kehitetty kanneoikeutta koskevaa oikeuskäytäntöä), on syytä pohtia, olisiko nämä kysymykset otettava huomioon perustuslaissa, jotta tämä yhteys tuotaisiin selvemmin esille.

Pohtimisen arvoisia ovatkin seuraavat seikat:

- kunnioitetaan jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä ja niiden tapaa järjestää hallintonsa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla
- kuuleminen ja kumppanuus
- alueiden komitean asema ja toiminta
- paikallis- ja alueyhteisöjen oikeus nostaa kanne yhteisöjen tuomioistuimessa.

II PAIKALLISTEN JULKISYHTEISÖJEN ASEMA

Nimenomainen maininta perustuslaissa

5. Koska alueellisen ja paikallisen ulottuvuuden merkitys on kasvanut unionin toiminnassa, on syytä pohtia, olisiko tämä tunnustettava perustuslain ensimmäisissä artikloissa. Jo perusoikeuskirjan johdannossa todetaan, että unioni edistää osaltaan yhteisten arvojensa vaalimista ja kehittämistä kunnioittaen "jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä ja niiden tapaa järjestää hallintonsa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla".

Eri tahoilta tulleiden ehdotusten perusteella voidaan pohtia, onko tämä jäsenvaltioiden kansallisen identiteetin ja niiden hallinnon järjestämisen kunnioittamista koskeva määräys riittävä, jos se pysyy perusoikeuskirjan johdannossa, vai olisiko se otettava perustuslain ensimmäisiin artikloihin. Täydentävää toimivaltaa käsittelevä työryhmä olikin ehdottanut päätelmissään, että SEU:n 6 artiklan 3 kohdassa olevista määräyksistä, joiden mukaan unioni pitää arvossa jäsenvaltioidensa kansallista ominaislaatua, tehtäisiin avoimempia toteamalla, että kansallisen identiteetin olennaisiin piirteisiin kuuluvat muun muassa "jäsenvaltion perustavaa laatua olevat rakenteet ja olennaiset toiminnot, varsinkin poliittinen ja perustuslaillinen rakenne, mukaan lukien alue- ja paikallistason itsehallinto...".

III OSALLISTUMINEN PÄÄTÖSTEN TEKEMISEEN JA NIIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANOON

6. Jotkin lainsäädäntävaltaa omaavat alueet voivat osallistua paljonkin päätöksentekomenettelyyn: EY:n perustamissopimuksen 203 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan "neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joita on yksi kustakin jäsenvaltiosta ja joilla on jäsenvaltionsa hallitusta sitovat valtuudet". Tätä perustamissopimuksen määräystä muutettiin Maastrichtin sopimuksella, jotta jäsenvaltioita voisivat neuvostossa edustaa alueministerit. Kukin jäsenvaltio määrittää nyt oman perustuslaillisen järjestyksensä mukaan, kenellä on valtuudet sitä edustaa. Aina kun jonkin alueen ministeri osallistuu neuvoston työskentelyyn, hän edustaa tietenkin keskusvaltiota eikä aluettaan. Kolme liittovaltiona toimivaa jäsenvaltiota eli Saksa, Belgia ja Itävalta ovat kehittäneet välineitä, jotka mahdollistavat liittovaltion osien osallistumisen neuvoston työskentelyyn.
- Eräät toiset valtiovaltaa hajauttaneet valtiot varmistavat lainsäädäntävaltaa omaavien alueidensa osallistumisen päätöksentekomenettelyyn sisäisellä menettelyllä, jonka mukaan hallitus voi näiden alueiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa kuulla niitä ennen kuin se laatii kantansa, jota se ajaa unionin neuvostossa.

Kumppanuus ja keskinäinen kuuleminen

7. Unionin toimielimet, erityisesti komissio, ovat jo jonkin aikaa hallintoasioista keskusteltaessa pohtineet tapaa, jolla talouskumppanit, työmarkkinaosapuolet mutta myös ja etenkin alueelliset ja paikalliset toimijat voitaisiin parhaiten ottaa mukaan politiikkojen laatimiseen ja niiden täytäntöönpanoon. Tämä pohdintatyö perustuu laajamittaisiin, kaikilla tasoilla tapahtuvasta kuulemisesta saatuihin kokemuksiin.

8. Alueellisia ja paikallisia toimijoita kuullaan useilla eri tasoilla:
- jäsenvaltiot kuulevat paikallisia julkisyhteisöjään ja antavat niille tietoja yhteisöasioista hyvin erilaisin tavoin
 - niitä kuullaan myös alueiden komitean kautta
 - komissio järjestää säännöllisesti kuulemisia laatiessaan politiikkojaan, jopa niin, että tämä ulkopuolinen kuuleminen kuuluu viimeistelyyn valtaosassa sen toimista.
9. Kumppanuusperiaate, jota sovelletaan rakennerahastojen täytäntöönpanoon, on tässä yhteydessä aivan erityinen tapa saada alueelliset ja paikalliset toimijat mukaan toimintaan. Rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä annetun asetuksen⁶ 8 artiklan mukaan yhteisön toiminta pannaan täytäntöön tiiviissä yhteistyössä komission, jäsenvaltion sekä jäsenvaltion nimeämien kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa. Tässä artiklassa ei tietenkään puututa toimivaltuuksien sisäiseen jakoon jäsenvaltioissa. On perustettu seurantakomiteoita, jotka osallistuvat tukitoimien ohjelmointiin sekä unionin osaksi rahoittamien ohjelmien ja hankkeiden täytäntöönpanoon ja arviointiin. Nämä komiteat pohjautuvat usein maantieteellisiin alueisiin ja ne muodostuvat paikallisista ja alueellisista viranomaisista, mutta niissä on myös työmarkkinaosapuolten edustajia ja alakohtaisia viranomaisia (esim. ympäristöalalta) samaten alueelliselta tasolta.
10. Sekä kumppanuusperiaate että kuulemisjärjestelyt ovat hajautetun hallinnon soveltamismenettelyitä, jotka perustuvat siihen ajatukseen, että politiikan hyväksyttävyys ja näin ollen politiikan tehokkuus on suorassa yhteydessä siihen, miten sen kohteena olevat vastaanottajat osallistuvat sen hahmotteluun. Nämä periaatteet mahdollistavat myös paikallisten ominaispiirteiden huomioon ottamisen yhteisön politiikkojen täytäntöönpanossa.

⁶ Neuvoston asetus EY n:o 1260/1999.

11. Viimeaikaisessa hallintotapaa koskevassa työssään komissio ehdottaa täytäntöyppisten menettelyjen laajentamista tiettyjen yhteisön politiikkojen täytäntöönpanon helpottamiseksi ottaen huomioon alue- ja paikallishallinnossa olevat erot.⁷ Kuulemisen osalta komissio, joka julkaisi 11.12. tiedonannon "Neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistäminen", ilmoitti antavansa helmikuussa 2003 tiedoksi kuulemisia koskevat erityissäännöt, joita se ehdottaa sovellettavaksi paikallisiin julkisyhteisöihin.
12. Eurooppalaista hallintotapaa koskevasta valkoisesta kirjasta keskusteltaessa alueelliset ja paikalliset yhteisöt pyysivät, että järjestettäisiin järjestelmällisempää vuoropuhelua niitä edustavien tahojen kanssa. Toisaalta kumppanuusperiaatteesta rakennerahastojen hallinnoinnissa saadun kokemuksen perusteella alueiden komitea sekä tärkeimmät alueita ja paikallisia viranomaisia edustavat tahot ovat vaatineet, että käytettäisiin kumppanuusmenettelyä muiden yhteisön politiikkojen täytäntöönpanossa.
13. Lopuksi valmistelukunnan toissijaisuutta ja yksinkertaistamista käsittelevät työryhmät ovat esittäneet ehdotuksia osapuolten kuulemiseksi. Yksinkertaistamista käsittelevä työryhmä on erityisesti katsonut, että alueellisten ja paikallisten yhteisöjen kuuleminen unionin päätöksentekomenettelyn alkuvaiheissa parantaisi osaltaan unionin lainsäädännön laatua. Toissijaisuutta käsittelevä työryhmä on puolestaan arvioinut, että toissijaisuusperiaatetta sovellettaisiin sitä paremmin, mitä aikaisemmin sitä sovellettaisiin lainsäädäntämenettelyssä. Se katsoi, että komission tehtävänä oli kuulla mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kaikkia toimijoita ja erityisesti sellaisia paikallisia ja alueellisia yhteisöjä, joihin suunniteltu tai valmisteltava säädös voi suorasti tai epäsuorasti vaikuttaa. Kaikkiin säädösehdotuksiin liitettävästä toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevasta selvityksestä se totesi, että siinä "on esitettävä arvioita sen rahoitusvaikutuksista sekä direktiivin osalta sen vaikutuksesta lainsäädäntöön, joka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön (kansallisella tai muulla tasolla)."

⁷ "Puitteet yhteisön, valtioiden sekä alue- ja paikallisviranomaisten kesken tehtäviä, tavoitteita koskevia sopimuksia ja yleissopimuksia varten".

IV ALUEIDEN KOMITEA

14. Perustamissopimuksella (EY:n perustamissopimuksen 263 artikla) perustettiin "neuvoa-antava komitea,[...] jonka muodostavat alueellisten ja paikallisten yhteisöjen edustajat". Neuvosto nimeää komitean jäsenet (määräenemmistöllä Nizzan sopimuksen tultua voimaan) asianomaisten jäsenvaltioiden ehdotuksesta. Komitean suurimpia haasteita on sen perustamisesta lähtien ollut unionin alueellisen ja paikallisen rikkauden ja moninaisuuden edustaminen. Sen kokoonpanolle on luonteenomaista suuri heterogeenisyys: vaikka sen nimi on "alueiden komitea", joissakin jäsenvaltioissa ei tunneta ollenkaan alueen kaltaista hallinnollista tasoa, kun taas toisissa jäsenvaltioissa alueellisella tasolla on valtiollista tasoa vastaavaa lainsäädäntävaltaa.
15. Käytännössä komitea koostuu kaikkien jäsenvaltioiden alueellisen ja paikallisen tason edustajista riippumatta niiden poliittis-alueellisesta rakenteesta. Silti on totta, että tiettyjen liittovaltioiden tai voimakkaasti aluepainoitteisten jäsenvaltioiden (Saksa, Itävalta, Belgia ja Espanja) kaikki alueelliset kokonaisuudet ovat komitean jäseniä ja niiden paikallisen tason edustus on vähäistä. Lisäksi siinä missä edellä mainittujen valtioiden kaikki alueet ovat edustettuina, toisten valtioiden kansallinen valtuuskunta koostuu eri alueellisten tasojen satunnaisesta edustuksesta.
16. Komitean koostumus ei vastaa jäsenvaltioiden demografista tilannetta. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 263 artiklan toisessa alakohdassa komitean jäsenten lukumäärä määritellään maakohtaisesti. Komitean jäsenten lukumäärän ja jäsenvaltion väkiluvun keskinäinen suhde vaihtelee huomattavasti⁸. Tämä tilanne ei muutu Nizzan sopimuksen myötä, vaan sen mukaan uusien jäsenvaltioiden jäseniä nimetään nykyisiä suhteita vastaavaan tapaan. Siinä määrätään myös, että komitean jäsenten on oltava alue- tai paikallisvaaleissa valittuja luottamushenkilöitä tai poliittisesti vastuussa vaaleilla valitulle elimelle.
17. Alueiden komitean tehtävänä on osallistua neuvoa-antavalla tavalla yhteisön päätöksentekoprosessiin. Sen lausunto on tarpeellinen (vaikkakaan ei sitova)

⁸ Esimerkiksi Saksan tapauksessa suhdeluku on 3 418 000, kun taas Luxemburgin vastaava luku on 71 500 ja Italian 2 400 500.

perustamissopimuksessa erikseen mainituilla aloilla: yhteinen liikennepolitiikka, työllisyys, sosiaalipolitiikka, koulutus, ammatillinen koulutus, kansanterveys, Euroopan laajuiset verkot, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus sekä ympäristö. Tämän lisäksi komissio, neuvosto ja parlamentti voivat pyytää komitean lausuntoa muistakin asioista, ja komitea voi itse päättää antaa lausunnon silloin, kun talous- ja sosiaalikomiteaa on kuultava.

18. Alueiden komitea on pyytänyt, että sen neuvoa-antavia valtuuksia vahvistettaisiin velvoittamalla komissio ja neuvosto perustelemaan päätöksensä olla noudattamatta sen lausuntoja. Se on myös pyytänyt oikeutta nostaa kanne Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa omien oikeuksiensa turvaamiseksi. Tämä on syytä erottaa kanteesta⁹, joka nostetaan toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämisen johdosta; sitä koskeviin toissijaisuustyöryhmässä tehtyihin ehdotuksiin viitataan kohdassa 20.
19. Alueiden komitea, joka edustaa unionin rakenteessa alueellisia ja paikallisia etuja ja näkökohtia, on perustellut institutionaalisia vaatimuksiaan nimen omaan tarpeella varmistaa paremmin alueellisten ja paikallisten etujen edustus. Jotkut ovat huomauttaneet, että jotta sille voitaisiin antaa uusia valtuuksia, sen kokoonpanoa olisi muutettava perusteellisesti. Heidän mukaansa vaikka komitean heterogeenisyys ei ole haitaksi sen nykyisten neuvoa-antavien tehtävien kannalta, siitä muodostuisi este mahdollisen laajemman toimivallan harjoittamiselle. Toisaalta alueiden komitea on itsekin ilmaissut toiveenaan voida paremmin edustaa paikallisia ja aluehallintojen kirjoa toteuttamalla alue- ja paikallisedustuksessa parempi tasapaino kansallisten valtuuskuntien koostumuksessa.
20. Lopuksi on syytä muistuttaa, että toissijaisuustyöryhmässä on pitkään käsitelty alueiden komitean asemaa suhteessa toissijaisuusperiaatteen soveltamisen tehostamiseen. Kuultuaan valmistelukunnassa tarkkailijoina toimivia alueiden komitean edustajia työryhmä sopi, että alueiden komitealle annettaisiin oikeus saattaa EY:n tuomioistuimen käsiteltäväksi asia, joka koskee toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämistä. Tällainen asia koskisi ehdotuksia, jotka on toimitettu alueiden komitealle lausunnon antamista varten ja joiden osalta tämä on lausunnossaan esittänyt huomautuksia toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämisestä.

⁹ Tällaisen oikeuden perusteella alueiden komitea voisi esimerkiksi vaatia jo annetun säädöksen julistamista mitättömäksi olennaisten menettelymääräysten rikkomisen nojalla, mikäli komiteaa ei ole säädöksen osalta kuultu ja on kyse alasta, jolla sen lausunto on pakollinen.

V LAINSÄÄDÄNTÖVALTAA KÄYTTÄVÄT ALUEET

21. Sen lisäksi, että lainsäädäntävaltaa käyttävät alueet osallistuvat tietyissä tapauksissa neuvoston työskentelyyn, niiden tehtävänä on juuri tämän toimivaltansa vuoksi saattaa yhteisön oikeus osaksi lainsäädäntöään. Mutta vaikka velvollisuus saattaa direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöä voi liittovaltioissa edellyttää lainsäädäntötoimia pikemminkin alueiden kuin liittovaltion tasolla, tällä ei ole tähän asti ollut mitään vaikutuksia yhteisön ja jäsenvaltioiden välisiin oikeudellisiin suhteisiin. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan vaikka jäsenvaltioiden *kaikkien* viranomaisten, oli kyseessä keskusviranomaiset taikka alueelliset viranomaiset, on varmistettava yhteisön oikeuden noudattaminen omaan toimivaltaansa kuuluvilla aloilla, yhteisön toimielinten tehtävänä ei ole ottaa kantaa kunkin jäsenvaltion sisäiseen toimivaltajakoon. Näin ollen komissio voi nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla ainoastaan kyseisen jäsenvaltion hallitusta vastaan, vaikka velvoitteiden noudattamatta jättäminen johtuisi jonkin alueen tekemisistä tai tekemättä jättämisistä. Jäsenvaltio ei voi tällaisen menettelyn yhteydessä vedota sisäistä toimivaltajakoa koskeviin määräyksiin perustellessaan velvoitteiden noudattamatta jättämistä¹⁰.
22. On esitetty, että alueille vahvistettaisiin erityinen kanneoikeus sillä perusteella, että unionin säädös vaikuttaa niille valtiosäännön nojalla kuuluvan toimivallan käyttöön.
23. Tällä hetkellä alueet voivat oikeushenkilönä nostaa kumoamiskanteen yhteisöjen tuomioistuimessa ainoastaan EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan neljännen kohdan nojalla samoin edellytyksin kuin kuka tahansa yksityishenkilö eli joko jos riidanalainen säädös on osoitettu niille tai jos säädös koskee niitä suoraan ja erikseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön¹¹ mukaan se voi ottaa tutkittavakseen alueiden nostamat kanteet yhdessä erikoistapauksessa eli silloin kun ne on nostettu sellaista valtiontukia koskevaa komission päätöstä vastaan, jolla kielletään kyseisten alueiden myöntämät tuet. Vaikka kyseinen kieltävä päätös osoitetaankin jäsenvaltiolle eikä

¹⁰ Ks. asia C-227/85–230/85, komissio v. Belgia, Kok. 1988, s. 1; asia C-211/91, komissio v. Belgia, Kok. 1992, s. I-6757; asia C-95/97, Kok. 1997, s. I-1787.

¹¹ Asia T-214/95, Vlaamse Gewest v. komissio, Kok. 1998, s. II-717; asia T-609/97, Regione Puglia v. komissio, Kok. 1998, s. II-4051; Freistaat Sachsen v. komissio, Kok. 1999, s. II-3663.

alueelle, oikeuskäytännön mukaan siitä aiheutuu kuitenkin vaikutuksia asianomaiselle alueelliselle viranomaiselle, *"koska se estää suoralla tavalla sitä käyttämästä haluamallaan tavalla toimivaltuuksiaan"*. Lisäksi yhteisön tuomari on todennut näissä tapauksissa, että kanteen nostaneella alueellisella viranomaisella on oma intressi, joka ei sisälly sen jäsenvaltion intressiin, johon kyseinen alue kuuluu, *"koska tällä alueellisella viranomaisella on erityisiä oikeuksia ja etuja, sillä riidanalaisessa päätöksessä tarkoitetut tuet ovat toimenpiteitä, jotka alueellinen viranomainen on toteuttanut sille suoraan kyseisen jäsenvaltion perustuslain mukaan kuuluvan lainsäädännöllisen ja taloudellisen autonomian perusteella."* Sitä vastoin alueen nostamaa kannetta ei oteta käsiteltäväksi, jos sen perusteena ei ole alueen oman toimivallan käyttö vaan ainoastaan riidanalaisesta säädöksestä alueelle koituvat sosio-ekonomiset vaikutukset¹².

24. Ei ole kuitenkaan täysin varmaa, voidaanko nykyistä oikeuskäytäntöä tulkita siten, että lainsäädäntävaltaa käyttävällä alueella on oikeus nostaa kanne EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan neljännen kohdan nojalla sellaisen direktiivin (tai tulevaisuudessa puitelain) laillisuutta vastaan, joka alueen olisi jäsenvaltion valtiosäännön mukaan saatettava osaksi lainsäädäntöä ja joka vaikuttaisi sen mahdollisuuksiin *"käyttää toimivaltuuksiaan haluamallaan tavalla"*. Tällaisessa tapauksessa ongelmana on vaatimus siitä, että säädöksen on koskettava asianomaista *"erikseen"* (EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan neljäs kohta), koska asiasta *"Plaumann"* muodostuneen ja yhteisöjen tuomioistuimessa äskettäin vahvistetun oikeuskäytännön¹³ mukaan tätä käsitettä tulkitaan suppeasti. Tämä ongelma on myös otettu esille valmistelukunnassa.¹⁴
25. On muistettava, että toissijaisuustyöryhmä ei hyväksynyt mahdollisuutta antaa toissijaisuusperiaatteen rikkomista koskeva kanneoikeus alueille, joilla on kansallisen institutionaalisen järjestelmän puitteissa lainsäädäntävaltaa.

¹² Asia T-288/97, Friuli Venezia Giulia v. komissio, Kok. 1999, s. II-1871; Freistaat Sachsen v. komissio, Kok. 1999, s. II-3663, 87 kohta.

¹³ Tämän oikeuskäytännön mukaan yksityisten oikeussubjektien kanteet yleisesti sovellettavia säädöksiä vastaan otetaan käsiteltäviksi ainoastaan poikkeustapauksissa, vaikka ne koskisivat kyseisiä oikeussubjekteja suoraan, eli kun säädökset vaikuttavat *"niiden oikeudelliseen asemaan niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä toimijat erottuvat kaikista muista ja ne voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu."* Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 25.7.2002 asiassa C-50/00 P, UPA, jolla vahvistettiin asiassa *"Plaumann"* annettu tuomio (asia 25/62, Kok. 197) ja hylättiin julkisasiamies Jacobsin kyseisessä asiassa ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-177/01, Jégo-Quéré, tuomio 3.3.2002, esittämä ajatus tulkinnan tarkistamisesta.

¹⁴ Katso myös työryhmä 2:n loppuraportti asiak. CONV 354/02, s. 15 ja 16, jossa on viittauksia useisiin valmistelukunnan jäsenten asiaa koskeviin esityksiin.

VI TARKASTELTAVIA ASIOITA

- 1) Olisiko valmistelukunnan laatimissa ensimmäisissä artikloissa oltava viittaus alueellisiin ja paikallisiin yhteisöihin? Minkälainen viittaus? Olisiko perusoikeuskirjassa oleva viittaus riittävä?
- 2) Voita isiinko paikallisviranomaisten kuulemista ja kumppanuutta niiden kanssa koskevat ehdotukset sisällyttää yhtäältä uuden perussopimusehdotuksen VI osastoon, joka koskee demokratian toteuttamista EU:ssa, ja toisaalta toissijaisuutta koskevaan määräykseen?
- 3) Alueiden komitean osalta:
 - Olisiko alueiden komitean kokoonpanoa tarkistettava, jotta se olisi lähempänä unionin väestöllistä ja alueellista todellisuutta?
 - Sen lisäksi, että toimielimiä koskee yleinen velvollisuus perustella päätöksensä, olisiko määrättävä, että komission ja neuvoston on perusteltava päätöksensä olla noudattamatta alueiden komitean lausuntoa?
 - Voita isiinko uuteen perussopimukseen sisällyttää alueiden komitealle myönnettävä oikeus omien etujensa puolustamiseksi saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi?
- 4) Olisiko alueet mainittava nimenomaisesti EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan neljännessä kohdassa? Olisiko tämä kysymys ratkaistavissa työryhmä 2:n raportissa mainittujen ehdotusten avulla siten, että edellä mainitussa artiklassa tarkoitettu luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden kanneoikeus laajennettaisiin koskemaan sellaisia yleisesti sovellettavia säädöksiä, jotka koskevat suoraan asianomaisia yksityisiä oikeussubjekteja?