

CONV 636/03

CERCLE I 13

RAPORTTI

Lähettiläjä:	Yhteisöjen tuomioistuinta käsittelevän pohdintaryhmän puheenjohtaja
Vastaanottaja:	Valmistelukunnan jäsenet
Asia:	Yhteisöjen tuomioistuimen toimintaa käsittelevän pohdintaryhmän loppuraportti

1. Ottaen huomioon puheenjohtajiston määrittelemät käsiteltävät kysymykset (ks. liite) pohdintaryhmä on kokoontunut neljä kertaa eli 17. ja 24.2. sekä 3. ja 17.3.2003. Pohdintaryhmän kuultavina ovat olleet yhteisöjen tuomioistuimen presidentti Rodriguez Iglesias, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentti Bo Vesterdorf sekä Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvoston (CCBE) valtuuskunta, johon kuuluivat lordi Brennan, Georg Berrisch, Onno Brouwer, Nicholas Kahn ja Denis Waelbroeck.
2. Pohdintaryhmä mietti myös sitä, olisiko tarkasteltava kysymystä yhteisöjen tuomioistuimen toimivallasta YUTP-aloihin liittyvien unionin säädösten osalta¹ pilareiden poistamisen jälkeen. 17.3.2003 pidetyssä kokouksessa sovittiin, että pohdintaryhmä tarkastelee kyseistä kohtaa myöhemmässä kokouksessa ja että se voisi mahdollisesti tehdä myöhemmin tästä raportista erillisiä ehdotuksia.
3. Näissä päätelmissä viitataan käsiteltäviin kysymyksiin siinä järjestyksessä, kun ne on esitetty toimeksiannossa.

¹ YOS-asoiden osalta pohdintaryhmä pani merkille vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta käsittelevän työryhmä 10:n raporttiin sisältyvät suositukset.

Käsiteltävien kysymysten a kohta

4. Pohdintaryhmä keskusteli yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomarien ja julkisasiamiesten lukumäärää koskevista Nizzan sopimuksen määräyksistä. Pohdintaryhmä katsoi, että määräyksiä ei pitäisi tältä osin muuttaa¹.
5. Yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomareiden ja julkisasiamiesten nimittämismenettelyn osalta enemmistö pohdintaryhmän jäsenistä kannattaa nykyisen tilanteen säilyttämistä (nimittäminen tapahtuu jäsenvaltioiden hallitusten yhteisellä sopimuksella). Osa jäsenistä on kuitenkin katsonut, että nimittämisen pitäisi perustua neuvoston säädökseen, ja useat heistä ovat sitä mieltä, että neuvoston olisi tehtävä ratkaisunsa määräenemmistöllä.
6. Pohdintaryhmä katsoi lisäksi, että olisi tarkoituksenmukaista perustaa neuvoa-antava komitea, jonka tehtävänä olisi antaa jäsenvaltioille lausunto siitä, ovatko tietyn ehdokkaan ansiot riittävät kyseisten tehtävien hoitamiseen erityisesti ehdokkaan ammattipätevyyttä koskevien objektiivisten arviointiperusteiden nojalla. Tämä komitea – jonka kokoukset eivät olisi julkisia ja joka ei toteuttaisi kuulemisia – voisi koostua yhteisöjen tuomioistuimen entisistä jäsenistä ja kansallisten ylimpien tuomioistuinten edustajista, ja myös Euroopan parlamentti voisi nimetä oikeudellisen asiantuntijan. Yksi jäsenistä vastusti kuitenkin ajatusta Euroopan parlamentin osallistumisesta ja katsoi, että se sisältäisi riskin nimitysmenettelyn politisoitumisesta. Pohdintaryhmä korostaa, että tällaisen neuvoa-antavan komitean perustaminen voisi nostaa jäsenvaltioiden ehdokkaiinsa soveltamaa vaatimustasoa. Pohdintaryhmä katsoi, että jäsenvaltioiden olisi jatkossakin esitettävä vain yksi ehdokas.

¹ Tähän liittyen olisi pohdittava, olisiko Nizzan sopimuksella (yhteisöjen tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 16 artiklan toinen kohta) perustetun suuren jaoston tuomarien nykyinen lukumäärä (11 tuomaria) säilytettävä laajentumisen jälkeen.

7. Pohdintaryhmä pani merkille, että yhteisöjen tuomioistuimen jäsenten toimikauden pituuden osalta niin yhteisöjen tuomioistuimen presidentti kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidenttikin, jotka molemmat kannattavat nykyistä järjestelmää, ovat suhtautuneet avoimesti siihen mahdollisuuteen, että toimikausi olisi pidempi, eikä uudeksi toimikaudeksi nimittäminen olisi mahdollista. He ovat ilmaisseet kannattavansa siinä tapauksessa 12 vuoden toimikautta, koska yhdeksän vuoden toimikausi (ilman uudelleen nimittämisen mahdollisuutta) voisi aiheuttaa suuria käytännön ongelmia, koska puolet yhteisöjen tuomioistuimen jäsenistä vaihtuisi neljän ja puolen vuoden välein. Pohdintaryhmä pyytää ottamaan huomioon, että erityisesti tapauksessa, jossa samaa henkilöä ei voitaisi nimittää uudeksi toimikaudeksi, olisi päätettävä, mikä olisi sellaisen tuomarin toimikauden pituus, joka korvaa toisen tämän kuoleman tai eroamisen jälkeen.¹² Lisäksi nimitys olisi tehtäväkohtainen, eikä näin ollen olisi mahdotonta, että oikeusasiamies voitaisiin nimittää tuomariksi tai tuomari oikeusasiamieheksi.
8. Pohdintaryhmä katsoo, että perustuslaissa voitaisiin määrätä eri toimikausijärjestelmistä yhteisöjen tuomioistuinta ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta varten. Enemmistö pohdintaryhmän jäsenistä kannattaa yhteisöjen tuomioistuimen jäsenten toimikauden pidentämistä ja sitä, että samaa henkilöä ei voida nimittää uudeksi toimikaudeksi. Jotkut jäsenet ovat kuitenkin tuoneet esiin sen, että nykyinen järjestelmä on toiminut hyvin ja pitäneet parempana sen säilyttämistä. Pohdintaryhmä ehdottaa tässä yhteydessä joka tapauksessa, että tuomarien riippumattomuus ja puolueettomuus mainittaisiin perussopimuksessa nimenomaisesti. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomarien osalta pohdintaryhmä hyväksyy nykyisen järjestelmän säilyttämisen (kuuden vuoden toimikausi, sama henkilö voidaan nimittää uudeksi toimikaudeksi).

¹ Joko toimikausi päättyy samaan aikaan kuin korvatus tuomarin toimikausi, tai uuden toimikauden mahdollisuus ilmaista nimenomaisesti, tai korvaavan tuomarin toimikausi alkaa nimittämisaikakohdasta ja kestää täyden toimikauden.

² Pohdintaryhmä haluaisi kiinnittää huomiota myös siihen, että tällaisen järjestelmän voimaantulon ajankohtana olisi pohdittava myös sen seurauksia toimikausiin, jotka vielä jatkuvat.

Käsiteltävien kysymysten b kohta

9. Pohdintaryhmä suhtautuu myönteisesti ajatukseen EY:n perustamissopimuksen 225 a, 229 a ja 245 artiklan muuttamisesta. Pohdintaryhmän jäsenet ovat suhtautuneet avoimesti siihen mahdollisuuteen, että neuvosto tekisi ratkaisunsa määräenemmistöllä eikä yksimielisesti niin kuin nykyään. Tämä koskee erityisesti EY-sopimuksen 225 a artiklaa lainkäyttölautakuntien perustamisen osalta.
10. Mitä tulee EY-sopimuksen 229 a artiklaan, pohdintaryhmän jäsenten enemmistö kannattaa sitä periaatetta, että neuvosto tekisi ratkaisunsa määräenemmistöllä.
11. Ja mitä tulee EY-sopimuksen 245 artiklaan, joka koskee yhteisöjen tuomioistuimen perussääntöä, nykyisen määräyksen mukaan neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti paitsi perussäännön I osaston osalta, jota voidaan muuttaa vain perustamissopimuksen tarkistusmenettelyä noudattaen. Tältä osin pohdintaryhmä kannattaa periaatteessa EY-sopimuksen 245 artiklan muuttamista siten, että neuvosto tekisi ratkaisunsa määräenemmistöllä, paitsi I osaston sekä kieliin liittyvien kysymysten osalta (perussäännön 64 artikla), missä tapauksissa neuvosto tekisi ratkaisunsa yksimielisesti. Kielellisten kysymysten osalta jotkut jäsenet katsoivat, että olisi muutettava tuomioistuimen nykyistä käytäntöä, jonka mukaan tuomioistuin antaa asiassa tuomion vain, jos se on käännetty kaikille kielille; tuomio voitaisiin julkaista oikeudenkäyntikielellä ja muut kieliversiot olisivat saatavilla siitä kuuden kuukauden kuluttua ilman, että tämä käytännön muutos edellyttäisi perussopimuksen muuttamista.
12. Pohdintaryhmä oli sitä mieltä, että edellä mainittuihin määräyksiin olisi sovellettava lainsäädäntömenettelyä. Yksi jäsen korosti, että hän voisi hyväksyä sen, että neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä, soveltamatta kuitenkaan lainsäädäntömenettelyä.

Käsiteltävien kysymysten c kohta

13. Yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen nimien osalta pohdintaryhmä katsoo, ettei yhteisöjen tuomioistuimen nimeä pitäisi muuttaa, vaan ainoastaan mukauttaa sen seikan huomioon ottamiseksi, ettei "Euroopan yhteisöjä" enää ole. Pohdintaryhmä on ottanut huomioon sen seikan, että yhteisöjen tuomioistuimen nimi on ollut käytössä yli 50 vuotta ja ettei sitä ole syytä muuttaa. Yhteisöjen tuomioistuimen nimi voisi siten olla "**Euroopan unionin tuomioistuin**" ("Cour de justice de l'Union européenne").

14. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen nimen osalta pohdintaryhmä totesi, että lähitulevaisuudessa, kun lainkäyttölautakuntia perustetaan erityisiä riita-asioita varten, tuomioistuin ei aina toimi alioikeutena, vaan se voi olla myös lopullisen ratkaisun tekevä tuomioistuin. Näin ollen nykyinen nimi ei enää sovi. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ratkaisee alioikeutena kaikki sellaiset suorat kanteet, jotka eivät kuulu lainkäyttölautakuntien toimivaltaan. Pohdintaryhmä kannattaakin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen nimen muuttamista, mutta se toivoo, että vältetään sekaannuksen vaara yhteisöjen tuomioistuimen kanssa. Ottaen huomioon edellä esitetyt seikat – ja sen, ettei nimi saa aiheuttaa käännösongelmia – pohdintaryhmä esittää mahdollisuutta käyttää nimeä **"Euroopan unionin yleinen tuomioistuin"** ("Tribunal général de l'Union européenne")¹. Tarkoituksena on tuoda ilmi, että se on yleinen perustuomioistuin ja tehdä ero "erityistuomioistuimiin". Pohdintaryhmän mielestä ryhmän puheenjohtaja voisi pyytää unionin kolmen toimielimen oikeudellisia yksiköjä toimittamaan ehdotuksensa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle sopivaksi nimeksi.
15. 225 a artiklassa tarkoitettujen lainkäyttölautakuntien tehtävänä on ratkaista alioikeutena tiettyjä erityisaiheita koskevat kanteet. Yhtään lainkäyttölautakuntaa ei ole vielä perustettu, mutta yhtä on suunniteltu unionin henkilöstön kanteita ja toista yhteisön teollis- ja tekijänoikeuksia (patentteja) koskevia kanteita varten. Tulevaisuudessa voidaan perustaa muitakin lainkäyttölautakuntia. Nykyinen nimi voidaan säilyttää, mikä ei kuitenkaan estä lainkäyttölautakuntien kutsumista "tuomioistuimiksi", esim. "yhteisöpatenttituomioistuin", neuvostossa 3.3.2003 saavutetun poliittisen yhteisymmärryksen mukaisesti. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että olisi parempi käyttää nimitystä **"erityistuomioistuimet"** ("tribunaux spécialisés"). Etuna on, että tietyissä kielissä vältetään sekaannus niiden "jaostojen" kanssa, joita yhteisöjen tuomioistuimessa (tai ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa) voidaan perustaa tiettyjä erityisiä riita-asioita varten, samaan tapaan kuin jäsenvaltioiden ylimmissä tuomioistuimissa.
16. Lopuksi pohdintaryhmä katsoo, että perustuslaissa voitaisiin nimenomaisesti todeta, että unionilla on oikeusjärjestelmä, johon kuuluvat yhteisöjen tuomioistuin, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin, erityistuomioistuimet sekä kansalliset tuomioistuimet, joiden

¹ ("Common Court of the European Union"; Allgemeines Gericht der Europäischen Union" jne.)

asemaa unionin yhteisen oikeuden tulkitsijoina voitaisiin korostaa perustuslaissa. Pohdintaryhmä katsoo kuitenkin, että tämä ehdotus ei tarkoita uusien toimielinten perustamista ja että yhteisöjen tuomioistuimen asema on edelleen keskeinen unionin oikeusjärjestelmässä, sillä institutionaalisen yhtenäisyyden on edelleen jatkuttava.

Käsiteltävien kysymysten d kohta

17. Sen osalta, miten mahdollisesti muutettaisiin EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan neljättä kohtaa, pohdintaryhmä keskusteli useasta vaihtoehdosta sihteeristön laatiman työskentelyasiakirjan pohjalta.
18. Keskustelussa kävi ilmi, että pohdintaryhmä jakaantui näkemyksissään melko tarkkaan kahteen eri ryhmään. Ensimmäisen ryhmän mielestä kyseisen määräyksen nykyinen sanamuoto vastaa keskeisiä vaatimuksia yksityisten oikeussubjektien oikeuksien tehokkaasta suojaamisesta tuomioistuimessa ottaen huomioon, että nykyisessä toissijaisuusperiaatteeseen pohjautuvassa hajautetussa järjestelmässä nimenomaan kansalliset tuomioistuimet yleensä käytännössä puolustavat yksityisten oikeussubjektien oikeuksia, ja ne voisivat (tai jos on kyse viimeisestä oikeusasteesta, niiden tulisi) esittää tuomioistuimelle unionin säädösten pätevyyttä koskevia ennakkoratkaisukysymyksiä ; näin ollen ei siis olisi tarpeen muuttaa 230 artiklan neljännen kohdan sisältöä. Näiden jäsenten mielestä olisi sen sijaan aiheellista tuoda perustuslaissa selkeästi esiin se, että kansallisten tuomioistuinten on lojaalin yhteistyön periaatteen nojalla, siten kuin tuomioistuin tätä periaatetta tulkitsee, mahdollisuuksien mukaan tulkittava ja sovellettava oikeussuojakeinojen käyttöä koskevia kansallisia menettelysääntöjä siten, että luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat riitauttaa tuomioistuimissa sellaisen päätöksen tai muun kansallisen toimen laillisuuden, joka liittyy yleisesti sovellettavan yhteisön toimen soveltamiseen niiden osalta, ja vedota viimeksi mainitun toimen pätemättömyyteen. Näin ollen jäsenvaltioiden on luotava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jolla voidaan taata yksityisten oikeussubjektien oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan silloin kun on kyse unionin oikeuteen perustuvista oikeuksista.¹

¹ Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, 25.7.2002, asia C-50-00 P, Union des pequeños Agricultores, 41 ja 42 kohta.

19. Toinen ryhmä katsoo, että 230 artiklan neljännen kohdan mukaiset, yksityisten oikeussubjektien yleisesti pätevistä säädöksistä nostamien kanteiden osalta asetetut, kanteiden käsiteltäväksi ottoa koskevat ehdot ("koskee ...henkilöä suoraan ja erikseen") ovat liian rajoittavia. Jäsenet ehdottivatkin seuraavia ratkaisuja:
- a) erotetaan toisistaan kyseiset kaksi ehtoa, jolloin ne eivät olisi enää kumulatiivisia;
 - b) korvataan ilmaus "ja erikseen" ilmauksella "ja joka vaikuttaa .. henkilön oikeusasemaan";
 - c) säilytetään nykyinen sanamuoto ja lisätään siihen seuraavaa: ", tai yleisesti pätevistä säädöksistä, joka koskee asianomaista henkilöä suoraan ja johon ei liity erillistä täytäntöönpanotoimenpidettä",
 - d) säilytetään sanamuoto nykyisessä muodossaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten (vastedes lakien ja puitelakien) osalta ja annetaan oikeus kanteen nostamiseen tuomioistuimessa muiden sääntelytoimien osalta; viimeksi mainituista voitaisiin nostaa kanne silloin, kun asia koskee yksityistä oikeussubjektia suoraan tai erikseen;
 - e) muuten sama ehdotus kuin viimeksi mainittu, mutta yksityisille oikeussubjekteille annettaisiin oikeus nostaa kanne niistä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävistä säädöksistä, joihin ei liity erillistä täytäntöönpanotoimenpidettä;

Jotkut jäsenet¹ ehdottivat yhdessä a kohdassa esitetyn ehdotuksen kanssa, että luodaan erityinen muutoksenhakukeino perusoikeuksien puolustamista varten.

20. Ryhmän jäsenten enemmistö kannatti 230 artiklan neljännen kohdan muuttamista seuraavaan suuntaan:

"Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi samoin edellytyksin nostaa kanteen säädöksistä, jotka on hänelle osoitettu tai jotka koskevat häntä suoraan ja erikseen, sekä [yleisesti pätevistä] säädöksistä / [muista sääntelytoimista], jotka koskevat häntä suoraan ja joihin ei liity täytäntöönpanotoimia."

21. Lisäilmauksella "joihin ei liity täytäntöönpanotoimia" on tarkoitus osoittaa, että yksityisten oikeussubjektien kanteennosto-oikeuden laajentaminen voi koskea vain (ongelma)tapauksia, joissa asianomaisen yksityisen oikeussubjektin on ensin rikottava lakia voidakseen kääntyä tuomioistuimen puoleen. Tämän sanamuodon perusteella yksityiset oikeussubjektit voivat nostaa (ensimmäisen oikeusasteen) tuomioistuimessa kanteen toimesta, joka sisältää esimerkiksi kiellon ja johon ei liity täytäntöönpanotoimenpidettä, siinä mielessä, että yksityinen oikeussubjekti voi pyytää toimen kumoamista pystyessään osoittamaan, että kyseinen sääntelytoimi koskee kyseistä oikeussubjektia suoraan.

¹ Ks. WD 3 (Meyer).

22. Niiden jäsenten enemmistö, jotka haluaisivat 230 artiklan neljättä kohtaa muutettavan, kannattaa vaihtoehtoa, jossa mainitaan "yleisesti pätevät säädökset". Jotkut jäsenistä pitivät kuitenkin parempana, että valitaan termi "sääntelytoimi", koska näin voidaan tehdä ero lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten ja muiden sääntelytoimien välillä noudattamalla – yhteisöjen tuomioistuimen presidentin ehdotuksen mukaisesti – rajoitettua lähestymistapaa yksityisten oikeussubjektien lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävistä säädöksistä nostamien kanteiden osalta (joiden osalta on edelleen voimassa ehto "koskee ... suoraan ja erikseen") ja sopimalla avoimemmasta lähestymistavasta muista sääntelytoimista nostettavien kanteiden osalta.
23. Lisäksi voidaan todeta, että pohdintaryhmä vaikuttaa suhtautuvan avoimesti ehdotukseen poistaa ilmaus "siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä", mikä merkitsee pelkkää sanamuodon muutosta ilman, että muutettaisiin 230 artiklan neljännen kohdan vaikutusta. Lisäksi pyydettiin, että sana "pätös" korvataan sanalla "säädös". Nämä muutokset ovat yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisia¹.
24. EY-sopimuksen 230 artiklan määräysten soveltaminen unionin virastoihin ja elimiin on kysymys, josta pohdintaryhmä totesi, että virastojen perustamissäädöksiin yleensä sisältyy säännöksiä, joissa annetaan mahdollisuus muutoksenhakuun kyseisten virastojen antamista säädöksistä yhteisön tuomioistuimessa². Näiden pääosin EY-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvia virastoja ja elimiä koskevien säädösten tarkastelun perusteella voidaan todeta, että asiasta on useita eri versioita:
- yhden säännöksen mukaisesti yhteisön tuomioistuimella on toimivalta ratkaista asianomaista virastoa vastaan nostetut kanteet perustamissopimuksen 230 artiklassa määrätyin edellytyksin³;

¹ Ks. asia 60/81, IBM vs. komissio (Kok. 1981, s. 2639, 9 kohta): "Jotta voitaisiin määritellä, ovatko kanteen kohteena olevat toimenpiteet 173 artiklassa tarkoitettuja toimia, tarkastelun kohteeksi on siis otettava näiden toimenpiteiden asiasisältö. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti toimia tai päätöksiä, jotka voivat olla perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitetun kumoamiskanteen kohteena, ovat sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi. Säädösten tai päätösten muodolla ei sitä vastoin periaatteessa ole merkitystä, kun kyse on siitä, voivatko ne olla kumoamiskanteen kohteena."

² Ks. sihteeristön laatima työskentelyasiakirja, joka koskee oikeutta nostaa kanne unionin virastojen antamista säädöksistä (asiak. WD 9).

³ Tässä viitataan Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen perustamisesta 2 päivänä kesäkuuta 1997 annettuun neuvoston asetukseen N:o 1035/97 (15 artikla) (EYVL L 151, 10.6.1997, s.1).

- yhden säännöksen mukaisesti minkä tahansa viraston toimen laillisuus voidaan saattaa komission tarkastettavaksi riippumatta siitä, onko kyse nimenomaisesta vai hiljaisesta toimesta, ja komission päätökseen voidaan sen jälkeen hakea muutosta yhteisön tuomioistuimessa¹;
- säädöksessä ei käsitellä viraston antamien säädösten laillisuuden valvontaa².

25. EY-sopimuksen mukaisesti tapahtuvassa virastojen antamien säädösten laillisuuden valvonnassa sovelletun jokseenkin kirjavan käytännön vuoksi komissio³ on suosittanut Euroopan parlamentille ja neuvostolle järjestelmän yhdenmukaistamista siten, että EY:n perustamissopimuksen 230 artiklaa sovellettaisiin kaikkien riidanalaisten, virastojen antamien säädösten osalta. Tätä lähestymistapaa voidaan tukea painokkaasti sillä perusteella, että tehokkaan oikeussuojan periaate vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti sovellettuna (periaate sisältyy nyttemmin perusoikeuskirjan 47 artiklaan) edellyttää, että mikään toimielimen, elimen tai viraston antama riidanalainen säädös ei voi välttyä sen laillisuuteen kohdistettavalta tuomioistuinvalvonnalta. Sitä paitsi viraston perustamisvaiheessa on mahdotonta sulkea kategorisesti pois se mahdollisuus, että virasto antaisi myöhemmin tällaisia säädöksiä, vaikka viraston perustamisasetuksessa ei virallisesti säädettäisikään päätöksentekovaltuuksista.
26. Tällä perusteella ryhmän jäsenten enemmistö suosittaa, että EY:n perustamissopimuksen 230 artiklaa muutettaisiin siten, että se kattaisi toimielinten antamien säädösten lisäksi unionin *elinten ja virastojen* antamat säädökset. On selvää, että jotain elintä tai virastoa vastaan nostettu kanne voidaan ottaa käsiteltäväksi vain, jos elin tai virasto on antanut jonkin "säädöksen" yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisessa merkityksessä. Viraston perustamissäädöksessä voitaisiin lisäksi täsmentää erityiset menettelytavat, joita sovelletaan asianomaisen viraston tai elimen valvonnassa⁴. Korostettiin, että tämä ryhmän esitys koskee vain EY-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvia virastoja ja elimiä. Niitä virastoja ja elimiä,

¹ Ks. Euroopan työturvallisuus- ja työterveysjärjestön perustamisesta 18 päivänä heinäkuuta 1994 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2062/94 (22 artikla).

² Ks. Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta 27 päivänä kesäkuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1406/2002.

³ Ks. 11.12.2002 päivätty Euroopan unionin sääntelyvirastojen toimintakehystä koskeva asiakirja KOM(2002) 718 lopull., s. 14 ja 15.

⁴ Erityisesti siltä osin, mikä koskee yhteisön tuomioistuimelle annettavaa mahdollisuutta muuttaa valituksenalaista säädöstä (tavaramerkkiviraston tapauksessa) tai henkilöitä, jotka ovat aktiivisesti legitiimejä nostaakseen kanteen (esim. tavaramerkkivirasto tai kasvilajikevirasto), tai edellytystä esittää muutoksenhakupyynnön ensin komissiolle siinä tapauksessa, että kyseinen erityisjärjestelmä halutaan säilyttää.

jotka toimivat YUTP:n ja poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön alalla, on tarkasteltava kyseisten politiikkojen määräysten kautta, sillä niillä on todennäköisesti joitain erityispiirteitä, jotka voitaisiin ottaa huomioon näiden virastojen ja elinten perustamissääädöksissä. Yksi ryhmän jäsenistä ilmoitti, ettei voi yhtyä ryhmän tätä kohtaa koskevaan yleissuositukseen sen vuoksi, että kyseisellä suosituksella on merkittäviä vaikutuksia ja sitä olisi tarkasteltava myöhemmin ottaen huomioon kunkin viraston erityispiirteet.

27. Jotkut jäsenet pyysivät lisäksi, että 230 artiklaa muutettaisiin niin, että siihen sisällytettäisiin kansallisten parlamenttien, talous- ja sosiaalikomitean ja/tai alueiden komitean kanneoikeus toissijaisuuskysymyksissä. Ryhmä totesi kuitenkin, että tässä on kyse asiakokonaisuuksista, joita valmistelukunta on jo tarkastellut, ja että on pikemminkin puheenjohtajiston kuin pohdintaryhmän tehtävä tehdä tarvittavat johtopäätökset valmistelukunnan mahdollisista suosituksista 230 artiklan muutosten muotoilemiseksi.

Käsittävät kysymykset: e kohta

28. Ryhmän jäsenet totesivat, että nykyinen yhteisöjen tuomioistuimen tuomion noudattamatta jättämistä koskeva seuraamusjärjestelmä ei ole riittävän tehokas, sillä yhteisöjen tuomioistuimen tuomion saaneet jäsenvaltiot voivat odottaa vuosia ennen kuin niille määrätään sakkorangaistus. Pohdintaryhmä katsoo tästä syystä, että on löydettävä keinoja yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden noudattamatta jättämistä koskevien seuraamusmekanismien tehokkuuden ja yksinkertaisuuden lisäämiseksi. Tätä varten on tehty seuraavat ehdotukset:
- a) EY-sopimuksen 228 artiklassa tarkoitetun seuraamusjärjestelmän tehostamiseksi menettelystä poistetaan ne kaksi vaihetta, jotka edeltävät asian antamista käsiteltäväksi seuraamusten täytäntöönpanosta päättävälle yhteisöjen tuomioistuimelle, eli vaihe, jossa asianomaiselle jäsenvaltiolle annetaan huomautus, ja vaihe, jossa komissio antaa perustellun lausunnon, tai ainakin toinen näistä vaiheista¹; laaja enemmistö kannatti tätä ehdotusta.
 - b) annetaan komissiolle mahdollisuus saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja oikeus *samanaikaisesti* (yhden ja saman menettelyn yhteydessä) nostaa kanne EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan perusteella velvollisuuden täyttämättä jättämisestä

¹ Tilanne, jossa komissio tai jäsenvaltio voi antaa asian suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, ei ole uusi: tämä mahdollisuus sisältyy jo perustamissopimukseen esimerkiksi silloin kun jokin jäsenvaltio käyttää väärin puolustussyistä tai kriisitilanteen johdosta myönnettäviä poikkeuksia (298 artikla).

sekä pyytää seuraamuksen määräämisestä. Jos yhteisöjen tuomioistuin määrää komission pyynnöstä seuraamuksen suoraan samassa tuomiossa, kyseinen seuraamus pannaan täytäntöön tietyn määräajan kuluttua tuomion antamisen jälkeen¹, jos vastaajana oleva jäsenvaltio ei toimi tuomiossa edellytetyllä tavalla. Jäsenten enemmistö kannatti tätä ehdotusta. Tällainen järjestely keventäisi ja nopeuttaisi menettelyä etenkin niihin tapauksiin liittyvien seuraamusten osalta, joissa jäsenvaltiot "eivät ilmoita" toimenpiteistään säädösten saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä².

- c) annetaan komissiolle oikeus todeta jäsenvaltion jättäneen täyttämättä sitä perustuslain nojalla sitovan velvoitteen annettuaan tälle jäsenvaltiolle tilaisuuden esittää asiaa koskevat huomautuksensa. Kyseessä olevalla jäsenvaltiolla on oikeus nostaa yhteisöjen tuomioistuimessa kanne, jossa pyydetään komission päätöksen kumoamista. Tämä malli noudattaisi EHTY:n perustamissopimuksen 88 artiklaa.

¹ Joidenkin mielestä maksettavaksi määrättävä rahasumma (uhkasakko) olisi tässä tapauksessa laskettava siten, että uhkasakko tulee vaikutusvoimaiseksi takautuvasti tuomion antamispäivästä alkaen.

² Käytännössä tehdään ero näiden "ilmoittamatta jättämisten" – eli tapausten, joissa jäsenvaltio ei ole toteuttanut lainkaan toimia säädöksen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä – ja virheellisellä tavalla toteutetun säädöksen osaksi kansallista lainsäädäntöä saattamisen – eli jäsenvaltiot toteuttamat toimet säädöksen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä eivät komission mukaan ole direktiivin (tai puitelain) vaatimusten mukaisia – välillä. Ehdotettua järjestelyä ei sovellettaisi jäljempänä tarkoitetuissa tapauksissa.

LIITE

Pohdintaryhmässä tarkasteltavat kysymykset

1. 5. ja 6. joulukuuta 2002 sekä 20. ja 21. tammikuuta 2003 pidetyissä täysistunnoissa käydyissä keskusteluissa jotkut valmistelukunnan jäsenet ovat tuoneet esiin sen, että olisi tutkittava vakavasti eräiden valmistelukunnassa esitettyjen ehdotusten mahdollisia vaikutuksia yhteisöjen tuomioistuimen toimintaan. Lisäksi pidettiin tärkeänä, että yhteisöjen tuomioistuimelle ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle annetaan tilaisuus esittää mielipiteensä niistä valmistelukunnan käsittelemistä kysymyksistä, jotka koskevat niitä. Puheenjohtajisto on katsonut sopivaksi perustaa tätä varten yhteisöjen tuomioistuimen toimintaa käsittelevän pohdintaryhmän.
2. Ryhmän olisi erityisesti tarkasteltava kysymyksiä, joihin valmistelukunta ei ole vielä määrittänyt kantaansa, ja se voisi syventyä erityisesti seuraaviin kohtiin:
 - a) Onko yhteisöjen tuomioistuimen tuomareiden ja julkisasiamiesten nimittämismenettelyä (EY:n perustamissopimuksen 223 artikla) muutettava? Entä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen jäsenten nimittäminen (EY:n perustamissopimuksen 224 artikla)?
 - b) Olisiko tällä hetkellä voimassa oleva yksimielisyyttä koskeva sääntö korvattava määräenemmistösäännöllä, jotta helpotettaisiin EY:n perustamissopimuksen 225 a, 229 a ja 245 artiklan soveltamista?
 - c) Olisiko aiheellista tarkistaa yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen nimiä vai säilyttää nykyiset nimet?
 - d) Olisiko syytä muuttaa EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan neljännen kohdan sanamuotoa, joka koskee erityisesti yksittäisten oikeussubjektien suoria kanteita toimielinten yleisesti pätevistä säädöksistä? Entä unionin perustamien virastojen tai elinten antamat säädökset?
 - e) Olisiko yhteisöjen tuomioistuimen tuomion noudattamatta jättämistä koskevaa seuraamusjärjestelmää tehostettava? Miten? Voitaisiinko se toteuttaa antamalla yhteisöjen tuomioistuimelle mahdollisuus määrätä tuomiossaan sakkoja, jos jäsenvaltio ei noudata sitä tietyn määräajan kuluessa? Olisivatko muut keinot mahdollisia?
3. Pohdintaryhmässä voidaan käsitellä muitakin kysymyksiä, joiden tarkempaa käsittelyä ryhmän jäsenet tai yhteisöjen tuomioistuimen taikka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen jäsenet pitävät hyödyllisenä. Pohdintaryhmän on tarkoitus kokoontua kolme tai neljä kertaa helmikuun aikana ja esittää raporttinsa maaliskuun 2003 alussa.