

RAPORTTI

Lähtettäjä: Toissijaisuustyöryhmän (työryhmän I) puheenjohtaja

Vastaanottaja: Valmistelukunnan jäsenet

Asia: Toissijaisuusperiaatetta käsittelevän työryhmän (työryhmän I) päätelmät

Työryhmä I on käsitellyt toissijaisuusperiaatetta sille annetun tehtävän mukaisesti (asiak. CONV 71/02) useissa kokouksissa tehokkuuden, avoimuuden ja demokratian hengessä. Kokouksissa on ollut kuultavana useita asiantuntijoita kyseisestä aiheesta¹.

Työryhmässä käytyjen keskustelujen pohjalta on päästy yhteisymmärrykseen tietyistä suuntaviivoista ja periaatteista (I osa).

Tältä pohjalta työryhmä on laatinut joitakin ehdotuksia, joilla on tarkoitus parantaa toissijaisuusperiaatteen soveltamista ja valvontaa (II osa).

Työryhmä katsoi, että tietyt yleisluonteiset toimenpiteet, joiden yksityiskohtainen tarkastelu olisi kuitenkin ulottunut työryhmän tehtävänkuvan ulkopuolelle, voisivat helpottaa toissijaisuusperiaatteen soveltamista ja valvontaa (III osa).

I Toissijaisuusperiaatteen soveltaminen ja valvonta – periaatteita ja suuntaviivoja

- 1) On todettu, että lainsäädäntöprosessiin osallistuvat toimielimet tarkastelevat jo parhaillaan toissijaisuusperiaatetta muun muassa EY:n perustamissopimuksessa ja erityisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyssä pöytäkirjassa vahvistettujen arviointiperusteiden pohjalta. Myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuin valvoo jälkikäteen oikeudellisesti toissijaisuusperiaatteen soveltamista. Työryhmä katsoi kuitenkin, että kyseisen periaatteen soveltamisessa ja valvonnassa on vielä parannettavaa.
- 2) Kyseiset parannukset eivät kuitenkaan saisi johtaa toimielinten päätöksenteon mutkistumiseen, pitkittymiseen tai lukkiutumiseen. Tästä syystä työryhmä katsoi, että ajatus sellaisen ad hoc -elimen perustamisesta, jonka tehtävänä on valvoa toissijaisuusperiaatteen soveltamista, on hylättävä.
- 3) Työryhmä arvioi, että jotkin parannuksista edellyttävät perustamissopimuksen muuttamista ja erityisesti muutoksia toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehtyyn pöytäkirjaan.
- 4) Työryhmä on pitänyt erittäin tärkeänä tavoitteena sitä, että ehdotettavat parannukset olisivat tehokkaita huolimatta kunkin jäsenvaltion omasta institutionaalisesta rakenteesta. Samalla työryhmä on pyrkinyt välttämään sen, että parannukset häiritisivät mahdollisten instituutioita koskevien kansallisten keskustelujen käynnistä.
- 5) Työryhmä katsoi, että koska toissijaisuusperiaate on luonteeltaan pääasiassa poliittinen periaate, jonka täytäntöönpanossa toimielimillä on paljon harkintavaltaa (arvio siitä, onko yhteiset tavoitteet "parempi" tehdä Euroopan tasolla vaiko jollain muulla tasolla), periaatteen noudattamisen valvonnan olisi oltava luonteeltaan pääasiallisesti poliittista ja se olisi toteutettava ennen kulloisenkin säädöksen voimaantuloa.

¹ Ks. liitteessä I oleva luettelo kuulluista asiantuntijoista.

- 6) Työryhmä katsoi myös, että toissijaisuusperiaatteen poliittisen ennakkovalvonnan olisi kuuluttava ensisijaisesti kansallisille parlamenteille. Tämän osalta työryhmä katsoi, että kansallisten parlamenttien on tehostettava valvontaansa valtioiden hallitusten suhteen siltä osin kun on kyse hallituksen kannan määrittämisestä Euroopan yhteisöön liittyvissä kysymyksissä. Tämä näkemys vaikuttaa saaneen laajan kannatuksen myös kansallisia parlamenteja käsittelevässä työryhmässä, jonka puheenjohtajana toimii Gisela Stuart ja jonka kanssa toissijaisuustyöryhmä on pitänyt yhteisen kokouksen. Kyseinen työryhmä aikoo laatia asiaa koskevat käytäntösäännöt.

Työryhmän jäsenet katsovat kuitenkin, että on syytä luoda ad hoc -järjestelmä, jonka avulla kansalliset parlamentit voisivat osallistua laajemmin toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että kyseinen järjestelmä on joustava ja ettei lainsäädäntöprosessi pidenny tai lukkiudu sen vaikutuksesta ja ettei järjestelmä johda uuden byrokratian syntymiseen.

- 7) Työryhmässä päästiin yhteisymmärrykseen siitä, että toissijaisuusperiaatteen jälkivalvonnan on sen sijaan oltava luonteeltaan oikeudellista. Tältä osin on syytä laajentaa mahdollisuutta saattaa asioita yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Näiden periaatteiden pohjalta työryhmä on laatinut seuraavat ehdotukset toissijaisuusperiaatteen soveltamisen ja valvonnan parantamiseksi.

II Työryhmän ehdotukset valmistelukunnalle

Työryhmän jäsenet esittävät laajan yhteisymmärryksen pohjalta valmistelukunnalle seuraavat kolmeen eri osa-alueeseen jaetut ehdotukset:

- a) Lainsäädäntöprosessiin säädösehdotuksen valmistelu- ja tarkasteluvaiheessa osallistuvat toimielimet (eli Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio) ottavat toissijaisuusperiaatteen entistä paremmin huomioon ja soveltavat sitä entistä tehokkaammin.

- b) Otetaan käyttöön luonteeltaan poliittinen ennakkovaroitusjärjestelmä, jonka tarkoituksena on tehostaa kansallisten parlamenttien valvontaa toissijaisuusperiaatteen noudattamisen osalta.
- c) Laajennetaan mahdollisuuksia saattaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi asioita toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämiseen vedoten.
- a) **Lainsäädäntöprosessiin osallistuvat toimielimet soveltavat toissijaisuusperiaatetta entistä tehokkaammin säädösehdotuksen valmistelu- ja ehdotusvaiheessa:**

Työryhmä arvioi, että toissijaisuusperiaatetta sovelletaan sitä paremmin, mitä varhaisemmassa vaiheessa lainsäädäntöprosessia se otetaan huomioon.

Säädöksen valmisteluvaiheessa toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta vastaa komissio. Sen tehtävänä on kuulla mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kaikkia niitä toimijoita (erityisesti jäsenvaltioita sekä talouselämän, paikallisten ja alueellisten yhteisöjen sekä työmarkkinaosapuolten edustajia), joita suunnitteilla tai valmisteltavana oleva säädös saattaa tapauksen mukaan koskea suoraan tai välillisesti. Säädösehdotusta laatiessaan komission olisi otettava huomioon perustelujen yhteyteen toissijaisuuden kannalta liittyvät tiukennetut ja erityiset velvoitteet. Sen mukaisesti kaikkiin säädösehdotuksiin olisi liitettävä toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskeva selvitys yksityiskohtaisine tietoineen, joiden perusteella toissijaisuusperiaatteen noudattamista voidaan arvioida. Kyseisessä selvityksessä on esitettävä arvioita sen rahoitusvaikutuksista sekä direktiivin osalta sen vaikutuksesta lainsäädäntöön, joka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön (kansallisella tai muulla tasolla).

Näiden ehdotusten käytännön toteuttaminen edellyttää, että perustamissopimukseen liitettyä nykyistä toissijaisuusperiaatetta koskevaa pöytäkirjaa muutetaan.

Toissijaisuusperiaatteen alustavan tarkastelun toteuttamisen kannalta tärkeänä vaiheena voidaan pitää komission lainsäädäntöohjelman vuosittaista esittämistä. Sen mukaisesti työryhmä ehdottaa, että ohjelmaa käsiteltäisiin Euroopan parlamentissa ja kansallisissa parlamenteissa.

Työryhmä on myös tarkastellut sitä mahdollisuutta, että komissioon nimettäisiin toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonnasta vastaava henkilö tai varapuheenjohtaja, jonka nimenomaisena tehtävänä olisi valvoa sitä, että komissio noudattaa toissijaisuusperiaatetta, ja jonka käsiteltäväksi olisi annettava kaikki luonteeltaan säädösehdotukset. Kyseinen henkilö voisi tarkastella ulkopuolisena ehdotuksia laativien yksiköiden esityksiä. Kansalliset parlamentit voisivat kuulla tarvittaessa kyseistä varapuheenjohtajaa. Huolimatta tietyistä ehdotukseen liittyvistä hyödyistä (kuten se, että komissio soveltaisi tehokkaammin toissijaisuusperiaatetta ja että kansallisilla parlamenteilla olisi tiedossaan komissiossa tietty vastuuhenkilö, jota voidaan kuulla jäsenvaltioissa), se ei saanut riittävää kannatusta työryhmässä. Erityisesti korostettiin, että kunkin komission jäsenen on vastattava toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta omaan toimivaltaansa kuuluvilla aloilla ja että on komission tehtävä päättää oman organisaationsa järjestelyistä.

b) Otetaan käyttöön ennakkovaroitusjärjestelmä, jonka mukaisesti kansalliset parlamentit voivat osallistua suoraan toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan.

Työryhmä ehdottaa, että luodaan uusi etukäteisen valvonnan poliittinen järjestelmä, johon kansalliset parlamentit osallistuvat. Huomattakoon, että kyseessä on luonteeltaan uuden linjan kunnianhimoinen ehdotus, jossa ensimmäisen kerran EU:n kehittämisen historiassa kansalliset parlamentit otettaisiin mukaan EU:n lainsäädäntöprosessiin.

Tällaisessa järjestelmässä kansalliset parlamentit voisivat olemalla suoraan yhteydessä yhteisön toimielimiin valvoa sitä, että lainsäädäntöprosessiin osallistuvat toimielimet soveltavat asianmukaisesti toissijaisuusperiaatetta. Konkreettisina toimina työryhmä ehdottaa, että perussopimuksessa määrättäisiin seuraavaa:

- Komissio toimittaa säädösehdotuksensa suoraan kullekin kansalliselle parlamentille² samaan aikaan kun se toimittaa ne yhteisön lainsäätäjälle (neuvostolle ja Euroopan parlamentille) (tällä hetkellä tehtävä kuuluu kansanedustuslaitoksia koskevan pöytäkirjan mukaisesti hallituksille).

² Ilmauksella 'kukin kansallinen parlamentti' tarkoitetaan kaksikamarisen parlamentin kohdalla ylä- ja alahuonetta kumpaakin erikseen. Parlamentti on kaksikamarinen hyvin suuressa osassa nykyisiä jäsenvaltioita tai ehdokasvaltioita.

- Kukin kansallinen parlamentti voi toimittaa kuuden viikon kuluessa ehdotusten toimittamisesta ja ennen varsinaisen lainsäädäntöprosessin käynnistämistä perustellun lausunnon siitä, miten toissijaisuusperiaatetta on kyseisessä ehdotuksessa noudatettu. Lausunnon on saatava enemmistön kannatus ja sitä on käsiteltävä asianomaisen parlamentin täyskokouksessa sen itsensä vahvistamien menettelytapojen mukaisesti. Perusteltu lausunto on toimitettava Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille. Siinä on käsiteltävä yksinomaan toissijaisuusperiaatteen noudattamista (eikä itse ehdotuksen sisältöä), ja se voi olla luonteeltaan yleinen tai koskea vain yhtä tiettyä tarkasteltavan ehdotuksen säännöstä. Siinä voitaisiin myös kiinnittää yhteisön lainsäätäjän huomiota siihen, että toissijaisuusperiaatetta saatetaan rikkoa, jos tiettyä säännöstä muutetaan johonkin suuntaan lainsäädäntöprosessin kuluessa.

Kyseiset perustellut lausunnot otettaisiin lainsäädäntöprosessissa huomioon niiden määrän sekä sisällön mukaan:

- Jos yhteisön lainsäätäjä saa kuuden viikon määräajassa vain vähäisen määrän lausuntoja, se esittää erityiset lisäperustelut siitä, että toissijaisuusperiaate on otettu huomioon säädöksessä.
- Jos lainsäätäjä saa kuuden viikon määräajassa merkittävän määrän lausuntoja kolmasosalta kansallisista parlamenteista, komissio tarkastelee uudelleen ehdotustaan. Uudelleen tarkastelun päätteeksi komissio joko pitää voimassa ehdotuksensa, muuttaa sitä tai peruuttaa sen.

Ennakkovaroitusjärjestelmä takaa kaikille kansallisille parlamenteille tasavertaisen aseman. Järjestelmällä voitaisiin edistää sitä, että kansalliset parlamentit tarkastelevat komission säädösehdotuksia toissijaisuusperiaatteen kannalta, ja varmistaa, että EU:n lainsäätäjä (neuvosto ja Euroopan parlamentti) ottaa paremmin huomioon huomautukset, joita kansalliset parlamentit saattavat tehdä tarkastelunsa johdosta. Järjestelmän avulla vältetään kokonaan uuden elimen perustaminen ja samalla otetaan huomioon työryhmässä esitetyt varoitukset siitä, että institutionaaliset rakenteet ja lainsäädäntöprosessi eivät mutkistuisi ja ettei kehitettäisi uutta raskasta byrokratiaa.

Useat työryhmän jäsenet ovat todenneet, että sovittelukomitean koolle kutsuminen (EY:n perustamissopimuksen 251 artikla) voisi sekin olla sopiva tilanne, jossa kansalliset parlamentit voisivat osallistua uudelleen toissijaisuusperiaatteen valvontaan. Työryhmä ehdottaa sen mukaisesti, että komissio toimittaisi kansallisille parlamenteille välittömästi sovittelukomitean koolle kutsumisen jälkeen neuvoston yhteisen kannan sekä Euroopan parlamentin tekemät tarkistukset.

Kansalliset parlamentit voisivat näin ollen ilmoittaa maidensa hallituksille arvionsa toissijaisuusperiaatteen osalta ja toimittaa halutessaan edellä esitetyin edellytyksin ja sovittelumenettelylle määrättyssä määräajassa (kuusi viikkoa) toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskevan perustellun lausunnon Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille.

Suuri osa työryhmän jäsenistä on yhtä mieltä edellä esitetyistä ehdotuksista, tosin muutamat jäsenet kannattivat alun perin sellaisen ad hoc -elimen perustamisesta, jonka tehtävänä olisi valvoa toissijaisuusperiaatteen soveltamista.

c) Laajennetaan oikeutta saattaa asia Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi sillä perusteella, että toissijaisuusperiaate on jätetty noudattamatta.

Työryhmä katsoi, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toteuttamaa toissijaisuusperiaatteen jälkivalvontaa voitaisiin tehostaa. Jotta toissijaisuusperiaatteen valvonnan osalta otettaisiin huomioon sen vahvasti poliittinen luonne, on tärkeää, että kansallisten parlamenttien mahdollisuuteen käynnistää edellä ehdotettu ennakkovaroitusjärjestelmä liitetään mahdollisuus nostaa kante tuomioistuimessa toissijaisuusperiaatteen rikkomiseen vedoten. Asian saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi saa olla mahdollista vain rajallisissa ja todella poikkeuksellisissa tapauksissa silloin, kun poliittisen vaiheen mahdollisuudet on jo käytetty eikä ole saatu aikaan tyydyttävää ratkaisua (yhden tai kaikkien) kansallisten parlamenttien kannalta.

Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että edellä kuvatun ennakkovaroitusjärjestelmän mukaisen perustellun lausunnon³ laatinut kansallinen parlamentti (tai kaksikamaristen parlamenttien kohdalla ylä- tai alahuone) saisi saattaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi asiat, jotka koskevat toissijaisuusperiaatteen rikkomista.

Työryhmä ehdottaa lisäksi sellaista uutta ajatusta, että myös alueiden komitealle, joka edustaa Euroopan tasolla toimivaltaisena neuvoo-antavana elimenä EU:n alueen alueellisia ja paikallisia yhteisöjä), annettaisiin oikeus saattaa EY:n tuomioistuimen käsiteltäväksi asia, joka koskee toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämistä. Tällainen asia voi koskea ehdotuksia, jotka on toimitettu alueiden komitealle lausunnon antamista varten ja joiden osalta tämä on lausunnossaan esittänyt huomautuksia toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämisestä.

Suuri osa työryhmän jäsenistä katsoo kuitenkin, että vain kansallisen tason päätöksellä voidaan määritellä se, missä laajuudessa ja millä menettelytavoilla alueelliset ja paikalliset yhteisöt osallistuvat yhteisön lainsäädännön valmisteluun. He korostavat sitä, että tässä asiakirjassa ehdotettu mekanismi ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että tarvittaessa kansallisella tasolla kuullaan alue- tai paikallisparlamentteja. Muunlainen lähestymistapa sisältäisi lisäksi sen vaaran, että EU:n tasolla jäsenvaltioiden kesken saavutettu tasapaino saattaisi häiriintyä. Näistä syistä työryhmä hylkäsi ehdotuksen siitä, että sellaisille alueille, joilla on lainsäädäntövaltaa kansallisessa institutionaalisessa järjestelmässä, annettaisiin oikeus saattaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi asia, joka koskee toissijaisuusperiaatteen rikkomista.

Työryhmä tarkasteli myös mahdollisuutta perustaa yhteisöjen tuomioistuimeen ad hoc –jaosto, joka vastaisi toissijaisuuskysymyksestä. Katsottiin kuitenkin, että on tuomioistuimen oma asia toteuttaa tarvittavat organisatoriset toimenpiteet.

³ Kyseessä on siis perusteltu lausunto, joka annetaan joko menettelyn alussa tai sovittelukomitean kokouksessa.

Työryhmä tarkasteli lopuksi mahdollisuutta ottaa käyttöön oikeudellisen ennakkovalvonnan järjestelmä (yhteisön säädöksen antamisen ja sen voimaantulon väliselle ajalle), jonka mallina käytettäisiin lakien perustuslaillisuuden valvontaa koskevia tiettyjä jäsenvaltioiden määräyksiä. Työryhmä hylkäsi lopulta tämän ajatuksen katsoen, että oikeudellisen valvonnan käyttöönotto lainsäädäntövaiheessa merkitsisi sitä, että toissijaisuusperiaatteen valvonnasta häviäisi sille ennen kaikkea ominainen poliittinen luonne. Lisäksi työryhmä katsoi, että toissijaisuusperiaatteen noudattamisen oikeudellista valvontaa olisi ollut vaikea toteuttaa muiden periaatteiden kuten toimivallanjako- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisen valvonnasta poikkeavassa vaiheessa.

III Suuntaviivat

Työryhmä katsoi, että edellä esitetyissä ehdotuksissa ei ole ratkaistu toissijaisuuskysymystä kokonaisuudessaan.

Työryhmä muistuttaa erityisesti, että koska toimivallan käyttö määräytyy toissijaisuusperiaatteen mukaisesti, toissijaisuusperiaatteen soveltamista tehostaisi ratkaisevasti se, että toimivaltajako olisi selkeämpi ja ymmärrettävämpi kansalaisten näkökulmasta. Henning Christophersenin johtaman työryhmän työskentely on näin ollen erityisen merkityksellistä.⁴

Työryhmä muistuttaa lisäksi, että kansallisia kansanedustuslaitoksia koskevan pöytäkirjan merkitystä olisi vahvistettava, jotta edistettäisiin kansallisten parlamenttien suorittamaa hallitustensa valvontaa toissijaisuusperiaatteen noudattamisen osalta. Työryhmä kehottaa sen mukaisesti kansallisia parlamentteja huolehtimaan tätä koskevasta tehtävästään täysimääräisesti.

⁴ Euroopan parlamentin 16.5.2002 antama päätöslauselma "Lamassoure-päätöslauselma" on tältä osin erityisen hyödyllinen pohja keskustelulle.

Työryhmä katsoo myös, että EU:n käytössä olevien säädösten yksinkertaistaminen ja niiden oikeusvaikutuksien selkeyttäminen parantaisi toissijaisuusperiaatteen soveltamista ja valvontaa: tällöin olisi helpompi erityisesti määritellä se, miltä osin on yhteisön asia panna tiettyjä säädöksiä täytäntöön ja miltä osin jäsenvaltioiden. Tässä mielessä olisi suositeltavaa, että perussopimuksessa tehtäisiin ero säädösten ja toisaalta täytäntöönpanosäännösten välillä. Työryhmä katsoo myös, että tällainen yksinkertaistaminen tehostaisi suhteellisuusperiaatteen soveltamista siinä mielessä, että tällöin käytettäisiin enemmän säädöksiä, jotka on mukautettu edellytettyjen toimien voimakkuuden mukaisiksi.

Lopuksi työryhmä katsoi olevan suositeltavaa, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi annetut asiat, jotka koskevat toimivaltajakoa tai toissijaisuutta, ratkaistaan mahdollisimman nopeasti.

Kuullut asiantuntijat

Työryhmä on kuullut useita asiantuntijoita toissijaisuusperiaatteen soveltamista ja valvontaa koskevista kysymyksistä:

- Michel Petite, Euroopan komission oikeudellisen yksikön pääjohtaja: toissijaisuusperiaatteen soveltaminen komission toimesta
- Dietmar Nickel, Euroopan parlamentin valiokunnista ja valtuuskunnista vastaavan pääosaston pääjohtaja: toissijaisuusperiaatteen soveltaminen Euroopan parlamentin toimesta
- Jos Chabert, ministeri, alueiden komitean entinen puheenjohtaja ja jäsen, Henrich Hoffschulte, Euroopan kuntien ja alueiden neuvoston ensimmäinen varapuheenjohtaja, ja Jeremy Smith, Euroopan kuntien ja alueiden neuvoston pääsihteeri: toissijaisuusperiaatteen soveltaminen alueellisten yhteisöjen ja valtioiden välisissä suhteissa
- Jean-Claude Piris, neuvoston lakimies ja neuvoston oikeudellisen yksikön pääjohtaja, toissijaisuusperiaatteen soveltaminen neuvoston toimesta
- Francis Jacobs, yhteisöjen tuomioistuimen julkisasiamies: toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa
- Jacques Arrighi de Casanova, Ranskan korkeimman hallinto-oikeuden jäsen: perustuslaillisuusperiaatteen noudattamisen valvonta Ranskan korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja Ranskan perustuslakineuvostossa
- Andreas Maurer, professori, Kölnin yliopisto: toissijaisuusperiaatteen valvonta kansallisissa parlamenteissa.

Kunkin asiantuntijapuheenvuoron jälkeen työryhmä keskusteli niiden pohjalta heränneistä kysymyksistä.