

VNEUS Kaila Heidi(VNK), Leppo
Johannes(VNK)

17.06.2015

Asia

Komission paremman sääntelyn paketti; Parempaa sääntelyä koskeva toimielinten välinen sopimus

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 19.5.2015 ehdotuksen toimielinten väliseksi sopimukseksi paremmasta sääntelystä. Nykyinen sopimus on vuodelta 2003. Tavoitteena on sitouttaa komissio, Euroopan parlamentti ja neuvosto lainsäädäntötyön parempaan suunnitteluun ja koordinoimiseen sekä sääntelyn parantamiseen. Ehdotus on osa komission laajempaa sääntelyn toimivuutta koskevaa pakettia.

Ehdotuksen käsittely käynnistyy yleisten asioiden neuvostossa kesäkuussa 2015. Pyrkimyksenä on saada neuvottelut Euroopan parlamentin ja komission kanssa päätökseen vuoden 2015 loppuun mennessä.

Suomen kanta*Lähtökohdat*

Suomi pitää komission ehdotusta hyvänä pohjana jatkotyölle. Suomi on ennakkovaikuttamisessaan korostanut tarvetta lisätä EU:n lainsäädäntömenettelyn sujuvuutta, parantaa sääntelyn toimivuutta ja laatua sekä vahvistaa toiminnan avoimuutta. Nämä tavoitteet toteutuvat ehdotuksessa pääsääntöisesti hyvin.

Jatkoneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että sopimus rajoittuu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisessä yhteistyössä sovellettaviin periaatteisiin ja menettelytapoihin. Muut toimielinten välisiä suhteita koskevat kysymykset sekä toimielinten sisäisiä menettelyjä koskevat säännökset eivät kuulu sopimukseen. On myös varmistettava, ettei EU:n toimielinten välistä tasapainoa ja kullekin toimielimelle kuuluvia toimivaltuuksia loukata. Muun muassa ehdotukset, jotka tarjoaisivat Euroopan parlamentille mahdollisuuden puuttua neuvoston ja jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluviin kysymyksiin (esim. lainsäädännön täytäntöönpano: rikkomusmenettelyt ja ns. komitologiamenettely), on syytä torjua.

Sopimuksen tulee olla johdonmukainen, ymmärrettävä, selkeä ja riittävän konkreettinen. Olennaista on löytää tasapaino yhteistyössä sovellettavien periaatteiden ja menettelytapojen kirjaamisen sekä käytännön toiminnan edellyttämän joustavuuden

välillä. On tärkeää, että sopimus kirjoitetaan siten, että kunkin kohdan velvoittavuuden aste ilmenee selvästi.

EU:n toimielinten sitoutuminen nykyiseen toimielinten väliseen sopimukseen on ollut puutteellista. Uuden sopimuksen tulisi olla toimielinten osalta pääsääntöisesti oikeudellisesti velvoittava. Kunkin kohdan velvoittavuutta tulee kuitenkin arvioida erikseen. Jäsenvaltioihin ei sen sijaan ole mahdollista kohdistaa oikeudellisia velvoitteita.

Sopimuksen täytäntöönpanoon ja soveltamiseen tulee panostaa paitsi EU:n toimielinten myös jäsenvaltioiden tasolla. Sopimuksen täytäntöönpanoa tulee myös seurata säännöllisesti.

Ehdotusta on tarkasteltava osana laajempaa paremman sääntelyn kokonaisuutta, johon kuuluu komission työmenetelmien ja menettelyjen uudistaminen säädösvalmistelun laadun, avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi (mm. kuulemisten ja vaikutusarvioiden kehittäminen), ns. REFIT-ohjelma (Regulatory Regulatory Fitness and Performance Programme) sekä eräät toimielinten väliset yhteistyöjärjestelyt (mm. lainsäädännön laatua koskevat suuntaviivat).

Yhteinen ohjelmointi ja suunnittelu

Suomi pitää vuotuista ja monivuotista ohjelmointia hyvänä keinona vahvistaa yhteisymmärrystä EU:n prioriteeteista, helpottaa aikataulujen yhteensovittamista sekä lisätä EU:n toiminnan sujuvuutta. Ehdotetut periaatteet ja menettelyt ovat riittävän käytännönläheisiä ja kevyitä. Niitä on varaa täsmentää mm. komission työohjelman valmistelun osalta (esimerkiksi tieto vireillä olevista säädöshankkeista, jotka komissio aikoo peruuttaa). Jatkokäsittelyssä on pidettävä kiinni siitä, että neuvostolla on tasavertainen asema komission yhteistyökumppanina suhteessa Euroopan parlamenttiin komission valmistellessa vuotuista työohjelmaansa. Neuvoston ja komission välistä yhteistyötä koskevista käytännön järjestelyistä tulee sopia erikseen.

Monivuotista ohjelmointia tulee tehostaa. Parantamisen varaa on muun muassa erityishuomiota vaativien lainsäädäntöhankkeiden identifioimisessa ja niitä koskevassa aikataulutuksessa. Suomi pitää hyvänä ehdotusta, jonka mukaan priorisoinnissa kiinnitetään huomiota erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille koituvaan hallinnolliseen taakkaan. Jotta ohjelmointiyhteistyö voisi toimia, hankkeiden seuranta tulee parantaa. Neuvoston on myös kehittävä sisäisiä työmenetelmiään.

Paremmen sääntelyn välineet

Paremmen sääntelyn keskeisten periaatteiden, välineiden ja mekanismien (mm. tiekartat, lainsäädännön yksinkertaistaminen, etu- ja jälkikäteiset vaikutusarvioinnit, sidosryhmäkuulemiset ja –palaute sekä erilaiset tarkastelulausekkeet) täsmentäminen on tärkeää. Tavoitteena tulee olla sääntelyn määrän ja sen yksityiskohtaisuuden vähentäminen. Määrällisesti ilmaistuja sääntelyn vähentämistä koskevia tavoitteita tulisi ottaa käyttöön. Myös lainsäädännön laadun parantaminen on tärkeää.

Riittävä ja oikea tietopohja sekä korkealaatuiset vaikutusarvioinnit ovat keskeisessä asemassa sääntelyn toimivuuden parantamisessa. Neuvoston tulisi hyödyntää komission vaikutusarviointeja paremmin työssään sekä kyetä tekemään omia, erityisesti merkittäviä muutosehdotuksia koskevia täydentäviä vaikutusarviointeja. Muotoilut, jotka rajoittaisivat merkittävästi neuvoston harkintavaltaa päättää vaikutusarviointien tekemisestä tai tekemättä jättämisestä, eivät ole hyväksyttävissä. Keskusteluja siitä, miten

neuvosto tekisi vaikutusarviointeja käytännössä ja minkälaisia taloudellisia tai henkilöresursseja se vaatisi, tulee jatkaa. Vaikutusarviointien julkisuuteen tulee panostaa.

Ehdotus riippumattomasta arviointipaneelistä edellyttää perusteellisempaa arviointia sen tarpeellisuuden, kokoonpanon ja toimivallan osalta. Mahdolliset arvioinnit eivät saa pitkittää kohtuuttomasti EU:n lainsäädäntömenettelyä.

Suomen tulee parantaa valmiuksiaan arvioida EU-säädösehdotusten kansallisia vaikutuksia voidakseen vaikuttaa komissioon jo valmisteluvaiheessa. Myös valmiuksia antaa komissiolle jälkikäteen palautetta lainsäädännön toimivuudesta on vahvistettava.

Delegoidut säädökset ja täytäntöönpanotoimet

Delegoitujen säädösten valmistelun avoimuutta tulee lisätä. Komission tulee sitoutua kuulemaan jäsenvaltioiden asiantuntijoita systemaattisesti ja asianmukaisesti, hyvissä ajoin ennen delegoidun säädöksen antamista. Kuulemista ei tule rinnastaa sidosryhmäedustajien kuulemiseen. Ehdotetut kirjaukset ovat oikeansuuntaisia.

Toimielinten välinen sopimus voisi sisältää keskeisimmät elementit rajanvedosta säädösvallan ja täytäntöönpanovallan delegoimisen välillä, mikäli tämä voidaan toteuttaa neuvotteluja jarruttamatta. Rajanvedon tulee olla EU:n perussopimusten mukainen ja perustua objektiivisiin seikkoihin.

Lainsäädäntömenettelyn yhteensovittaminen

EU:n toimielinten tulee sovittaa toimintansa paremmin yhteen lainsäädäntömenettelyn sujuvuuden lisäämiseksi. Tiedonvaihdon ja vuoropuhelun lisääminen on kannatettavaa, kunhan se tapahtuu toimielinten toimivaltuuksia kunnioittaen. Mahdolliset ehdotukset, jotka merkitsisivät Euroopan parlamentille pääsyä neuvoston kokouksiin, tulee torjua. Toimielinten välisessä sopimuksessa ei tule myöskään ottaa kantaa Eurooppa-neuvoston toimintaan.

Maininta, jonka mukaan sovitettaessa aikatauluja yhteen voidaan sopia ns. toisten lukemisten tarkoituksenmukaisesta käyttämisestä, edellyttää lisäselvitystä. Lainsäädäntömenettelyä ei tule pitkittää ilman perusteltuja syitä.

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisten trilogien epävirallinen ja epämuodollinen luonne tulee säilyttää. Päätöksenteon tehokkuuden varmistaminen edellyttää joustavia järjestelyjä. Sopimukseen ei tule sisällyttää trilogia koskevia yksityiskohtaisia menettelytapasääntöjä. On löydettävä tasapaino luottamuksellisen, kompromisseja tukevan neuvotteluilmapiirin säilyttämisen ja lainsäädäntömenettelyn seurattavuuden välillä. Neuvoston omia työskentelytapoja sekä sen sisäistä tiedonkulkua tulee parantaa.

Kansallisten parlamenttien asema

Kansallisten parlamenttien asemaa tulee ensisijaisesti vahvistaa kunkin jäsenvaltion kansallisessa EU-asioiden valmistelu- ja käsittelyjärjestelmässä. Niiden asema huomioidaan yleisellä tasolla ehdotuksen johdanto-osassa. Suomi voi kuitenkin tarvittaessa hyväksyä itse sopimusosaan yleisluontoisen kirjauksen, jossa viitattaisiin EU:n perussopimusten mukaisiin periaatteisiin. Samalla voidaan tarvittaessa kiinnittää huomiota toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevan valvonnan toimivuuteen.

Komissio voisi sitoutua vastaamaan kansallisten parlamenttien esittämiin perusteltuihin lausuntoihin asianmukaisesti, kattavasti ja oikea-aikaisesti.

EU-lainsäädännön täytäntöönpano ja soveltaminen

EU-lainsäädännön täytäntöönpaneminen kuuluu jäsenvaltioille ja täytäntöönpanon ja soveltamisen valvonta komissiolle. Ehdotus pohjautuu pitkälti nykyiseen toimielinten väliseen sopimukseen. Siinä lähinnä kehoitetaan jäsenvaltioita tiettyihin toimenpiteisiin sääntelyn parantamiseksi. Teksti on kirjoitettu ei-sitovaan muotoon eikä tätä tule neuvottelujen aikana muuttaa. Ajatus, jonka mukaan jäsenvaltiot esittäisivät täytäntöönpanon yhteydessä perustelut sellaisten ”lisäsäännösten” hyväksymiselle, jotka eivät johdu väistämättä EU-lainsäädännöstä, edellyttää lisäpohdintaa. Mahdollisten uusien menettelyjen tulee olla kevyitä ja perustua vapaaehtoisuuteen. Myös mahdolliset muutosehdotukset, jotka hämärtäisivät sitä, ettei Euroopan parlamentilla ole asiakokonaisuuden osalta toimivaltaa, on torjuttava.

Avoimuus

Suomi katsoi osana ennakkovaikuttamista, että sopimuksessa tulisi olla avoimuutta koskeva osio sen lisäksi, että avoimuus otetaan horisontaalisesti huomioon. Suomi pitää tätä edelleen parhaana ja ajamisen arvoisena lähestymistapana. Muotoa olennaisempaa on kuitenkin se, että toimielimet sitoutuvat tosiasiallisesti avoimuuden lisäämiseen eri keinoin.

Ehdotuksen mukaan toimielimet varmistavat lainsäädäntömenettelyn (mukaan lukien ns. trilogit) asianmukaisen avoimuuden. On kuitenkin epäselvää, mitä asianmukaisella avoimuudella tarkoitetaan. Suomi pitää tärkeänä, että EU:n lainsäädäntömenettelyn yleistä seurattavuutta ja toimielinten yhteistä viestintää ja tiedottamista parannetaan (mukaan lukien trilogien päivämäärät ja asialistat). Modernia teknologiaa tulisi käyttää hyväksi esimerkiksi kehittämällä nykyistä parempia lainsäädäntömenettelyn etenemiseen liittyviä tietokantoja. Toimielinten yhteisten tiedotteiden ja lehdistötilaisuuksien kehittäminen on myös tärkeää. Myös asiakirjajulkisuus on merkittävä kysymys. Siihen, millä tarkkuudella sopimukseen tulisi kirjata näitä periaatteita ja välineitä, on tarpeen palata.

Pääasiallinen sisältö

Tausta

EU:n toimielinten välisiä sopimuksia, puitesopimuksia ja yhteisiä julistuksia on tehty 1970-luvulta lähtien toimielinten välisen yhteistyön helpottamiseksi ja varmistamiseksi. EU:n perussopimukseen lisättiin Lissabonin sopimuksella (2009) nimenomainen toimielinten välisiä sopimuksia koskeva oikeusperusta (SEUT 295 artikla). Määräyksen mukaan sopimukset koskevat toimielimen välisessä yhteistyössä sovellettavia menettelytapoja ja voivat olla velvoittavia. Oikeudellista sitovuutta on arvioitava tapauskohtaisesti sekä sopimuksen tarkoituksen että etenkin sen sanamuodon mukaan (”will”/”may”, ”should”). Nyt käsiteltävä ehdotus on laadittu suureksi osaksi oikeudellisesti velvoittavaan muotoon. Toimielinten välisillä sopimuksilla ei voida muuttaa EU:n toimielinten toimivallan rajoja eikä kiertää EU:n perussopimusten määräyksiä.

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission vuonna 2003 tekemässä parempaa lainsäädäntöä koskevassa toimielinten välisessä sopimuksessa (*Interinstitutional*

Agreement on Better Law Making) vahvistetaan EU:n toimielinten välistä yhteistyötä koskevat periaatteet ja menettelytavat EU:n lainsäädäntömenettelyn eri vaiheissa. Sopimus on jäänyt ajasta jälkeen. Sen soveltamisessa ja täytäntöönpanemisessa on myös ollut puutteita. Komission ehdotus uudeksi toimielinten väliseksi sopimukseksi tarjoaa mahdollisuuden ottaa Lissabonin sopimus huomioon ja parantaa toimielinten välistä yhteistyötä uuden Euroopan parlamentin ja uuden komission aloitettua toimintansa.

Sopimusluonnoksen sisältö

Ohjelmointiyhteistyö sekä lainsäädäntömenettelyn parempi yhteensovittaminen

Nykyisen parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen mukaan Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sovittavat lainsäädäntömenettelyn paremmin yhteen. Sopimus ei sisällä sääntöjä niiden välisten ns. trilogien järjestämisestä. Sopimuksen mukaisten periaatteiden ja menettelytapojen käytännön toteuttaminen on kuitenkin jäänyt puolitiehen.

Ehdotuksen mukaan toimielimet tehostavat eri tavoin EU:n vuotuista ja monivuotista ohjelmasuunnittelua. Tarkoituksena on vahvistaa muun muassa periaatteet, jotka koskevat komission vuotuisesta työohjelmasta käytävää vuoropuhelua sen valmistelu- ja täytäntöönpanovaiheessa. Neuvosto ei ole ollut tässä suhteessa parlamenttiin nähden komission tasavertainen kumppani (vrt. parlamentin ja komission puitesopimus). Ehdotuksen mukaan komissio suhtautuu vakavasti parlamentin ja neuvoston pyyntöihin esittää lainsäädäntöehdotuksia. Jollei komissio tee ehdotusta, se ilmoittaa asianomaiselle toimielimelle perustelunsa. Tämä tärkeä velvoite seuraa suoraan EU:n perussopimuksista (ks. SEUT 225 ja 241 artikla). Toimielimet sopivat komission työohjelman perusteella niistä ehdotuksista, joita käsitellään lainsäädäntömenettelyssä ensisijaisina.

Ehdotuksen mukaan toimielimet sovittavat valmistelu- ja lainsäädäntötyönsä paremmin yhteen. Kunkin lainsäädäntöehdotuksen osalta pyritään laatimaan alustava käsittelyaikataulu. Aikataulussa hyödynnetään asianmukaisella tavalla sopimista toisessa käsittelyssä. Toimielimet tiedottavat toisilleen työnsä ja keskinäisten neuvottelujensa etenemisestä. Ne huolehtivat asianmukaisesta avoimuudesta trilogit mukaan lukien.

Paremman sääntelyn välineet ja lainsäädännön yksinkertaistaminen

Nykyiseen sopimukseen on kirjattu periaatteita ja menettelytapoja, jotka koskevat EU-säädösaloitteiden parempaa perustelemista (erityisesti oikeusperusta ja säädösinstrumentin valinta), erilaisten vaihtoehtoisten sääntelymekanismien käyttämistä (yhteis- ja itsesääntely), lainsäädännön laadun parantamista sekä lainsäädännön yksinkertaistamista.

Ehdotuksessa luetellaan paremman sääntelyn keskeisimmät periaatteet ja välineet. Yksi keskeisimmistä periaatteista on, että säädöksiä annetaan vain silloin, kun se on tarpeen. Paremman sääntelyn välineinä mainitaan vaikutusarvioinnit, sidosryhmien kuuleminen ja palaute sekä voimassa olevan lainsäädännön jälkiarviointi. Ehdotuksessa ei mainita useiden jäsenvaltioiden kannattamaa ajatusta määrällisesti ilmaistujen sääntelyn vähentämisestä koskevien tavoitteiden käyttöönottoamisesta. Tällaiset tavoitteet ovat hyödyllisiä, mutta ne edellyttävät metodologisten kysymysten arvioimista.

Komissio on sitoutunut kehittämään vaikutusarviointeja osana laajempaa paremman sääntelyn pakettia ja kiinnittämään muun muassa pk-yritysten toimintamahdollisuuksiin entistä enemmän huomiota. Olennaista on, että komissio arvioi myös muiden kuin

lainsäädännöllisten keinojen mahdollisuuden sekä sen vaihtoehdon hinnan, että toiminnasta pidättäydytään (*the cost of inaction*). Ehdotuksen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto aloittavat säädösehdotusten käsittelyn tarkastelemalla komission tekemää vaikutustenarviointia. Kumpikin niistä sitoutuisi tekemään vaikutusarvioinnin jokaisesta merkittävistä muutosehdotuksesta. Lisäksi huolehdittaisiin siitä, että hyväksytyn säädöksen vaikutuksista on saatavilla tietoa, jota voidaan käyttää jälkiarvioinnissa. Kukin toimielin vastaa oman työnsä organisoimisesta ja siihen tarvittavista resursseista ja laadunvarmistuksesta. Ehdotuksessa korostetaan sidosryhmäkuulemisten merkitystä. Ryhmille annettaisiin ennakkokuulemisten lisäksi mahdollisuus ottaa määräajassa (8 viikkoa) kantaa komission hyväksymään ehdotukseen. Tämä palaute esitettäisiin Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Ehdotukseen sisältyy myös lainsäädännön jälkiarviointia koskevia periaatteita.

Ehdotuksessa esitetään ajatus uudesta riippumattomasta arviointipaneelist. Jos komission ehdotukseen esitetään merkittävää muutosta, mikä hyvänsä toimielimistä voisi vaatia paneelin asettamista arvioimaan mm. sitä, täyttääkö lainsäädäntö tietyt laatu- ja muut vaatimukset. Kukin toimielin nimittäisi paneeliin yhden jäsenen.

Ehdotuksessa palautetaan mieleen tarve saattaa EU-lainsäädäntöä ajan tasalle ja yksinkertaistaa sitä sekä vähentää sääntelytaakkaa. Työn perusteena on komission ns. REFIT-ohjelma.

Sääntelytapa

Nykyisen sopimuksen mukaan komissio perustelee neuvostolle ja Euroopan parlamentille, miksi tietty säädösväline (asetus, direktiivi, päätös) ja oikeusperusta on valittu.

Ehdotuksen mukaan komissio perustelee sääntelytavan valinnan Euroopan parlamentille ja neuvostolle. EU:n perussopimusten mukaan toimielimet valitsevat annettavan säädöksen lajin, jollei sopimuksissa muuta määrätä, suhteellisuusperiaatteen huomioon ottaen (SEUT 296 artikla). Tästä ei voida poiketa toimielinten välisellä sopimuksella, joten säädösinstrumentin valintaa koskevat pidemmälle menevät oikeudelliset sitoumukset eivät ole mahdollisia. Ehdotuksen mukaan komissio myös selittää, miksi ehdotetut toimet ovat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden sekä perusoikeuksien mukaisia. Lisäksi komissio lupaa selostaa toteuttamiensa kuulemisten ja vaikutusarviointien tulokset.

Näiden periaatteiden täsmällinen kirjaaminen parantaisi nykykäytäntöä, jossa komission perustelut ja niitä koskevat selostukset saattavat olla puutteellisia. Esimerkiksi sen perusteleminen nykyistä paremmin, miksi tietty ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, helpottaisi myös kansallisten parlamenttien harjoittamaa toissijaisuusvalvontaa.

Delegoidut säädökset ja täytäntöönpanotoimet

Nykyiseen sopimukseen sisältyy komission täytäntöönpanotoimia (ns. komitologia-menettely) koskeva kohta. Lissabonin sopimuksen myötä EU:n lainsäätäjä voi delegoida komissiolle EU:n perussäädöksessä myös säädösvaltaa (ns. delegoidut säädökset). Sopimus tulee päivittää vastaamaan nykytilannetta.

Ehdotuksen mukaan sopimukseen liitetään delegoituja säädöksiä koskeva Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteisymmärryskirja, joka sisältää säädösvallan

delegoimista koskevat pääperiaatteet ja standardilausekkeet. Neuvoston kannalta olennaisinta on, että komissio kuulee jäsenvaltioiden asiantuntijoita delegoitujen säädösten valmisteluvaiheessa. Asiakokonaisuus kytkeytyy komission ajatukseen delegoituja säädöksiä koskevasta rekisteristä.

Toimivallan delegoimiseen liittyy usein EU:n toimielinten välisiä valtapoliittisia erimielisyyksiä. Kiistat ovat vaikeuttaneet EU:n perussäädöksistä käytäviä neuvotteluja. Säädösvallan delegoimisen ja täytäntöönpanotoimivallan delegoimisen välistä rajanvetoa koskevien perusteiden kirjaaminen sopimukseen ennaltaehkäisisi ristiriitoja.

Ehdotuksen mukaan komissiolle siirretyn täytäntöönpanovallan käyttöä valvotaan ainoastaan asetuksen (EU) N:o 182/2011 (ns. komitologia-asetus) mukaisissa komiteamenettelyissä. Toimielimet sitoutuvat siihen, että perussäädöksiin ei tältä osin lisätä mitään ylimääräisiä kuulemis- ja kontrollimekanismeja tai muita prosessuaalisia edellytyksiä. Tämä vaatimus seuraa käytännössä suoraan sekä EU:n perussopimuksesta (SEUT 291(3) artikla) että komitologia-asetuksen 1 artiklasta.

EU-oikeuden täytäntöönpaneminen ja soveltaminen

Nykyinen sopimus sisältää osion, joka koskee EU-lainsäädännön saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen soveltamisen parantamista. Lainsäädännön täytäntöönpano kuuluu jäsenvaltioille (SEUT 291 artikla). Kansalliset toimet vaikuttavat muun muassa sääntelyn toimivuuteen ja sen laatuun. Täytäntöönpanon ja lainsäädännön soveltamisen valvonta kuuluu puolestaan komission toimivaltaan (SEU 17 ja SEUT 258 artikla). Euroopan parlamentille perussopimukset eivät anna tässä yhteydessä minkäänlaista roolia.

Ehdotuksen mukaan säädösten täytäntöönpanolle varattu määräaika tulisi asettaa mahdollisimman lyhyeksi. Nykyisen sopimuksen mukaisesti pääsääntönä olisi, ettei määräaika ylittäisi kahta vuotta. Sopimuksen sanamuoto mahdollistaa kuitenkin tarvittaessa myös pidempien määräaikojen asettamisen. Tämä on tärkeää, sillä epärealistiset määräajat voivat helposti johtaa epäselvään lainsäädäntöön sekä tarpeettomiin rikkomusmenettelyihin. Lisäksi tietyissä tapauksissa kehotetaan harkitsemaan yhteisiä päivämääriä, joista alkaen annettua lainsäädäntöä alettaisiin soveltaa yhtäaikaaisesti koko unionissa.

Nykyisessä sopimuksessa oleva kehoitus vastaavuustaulukkojen käyttöön on korvattu viittauksella kahteen selittäviin asiakirjoista annettuun poliittiseen lausumaan (jäsenvaltioiden ja komission yhteinen lausuma 28.9.2011 sekä Euroopan parlamentin, komission ja neuvoston yhteinen lausuma 27.10.2011). Sopimusluonnoksella ei tältä osin muutettaisi vallitsevaa tilannetta.

Uutena asiana jäsenvaltioita kehotetaan tekemään selkeä ero EU-säädöksen täytäntöönpanon välittömästi edellyttämien toimenpiteiden ja kansallisten lisäsäännösten välillä (ns. *gold plating*). Ero tulisi yksilöidä komissiolle tehtävissä notifiointi-ilmoituksissa ja tehdä ymmärrettäväksi myös kansalaisille. Lisäksi jäsenvaltioita kehotetaan arvioimaan kansallisista lisäsäännöksistä aiheutuvat vaikutukset (mukaan lukien erityisesti hallinnollinen taakka yrityksille ja kansalaisille) ja perustelemaan niiden tarpeellisuus. Asia on Euroopan parlamentille tärkeä. Vaikka käytetyt muotoilut ovat varsin maltillisia (esim. ”call upon”, ”should” ja ”where possible”), edellyttää teksti kokonaisuudessaan vielä lisätarkastelua. Muun muassa se, mitä voidaan pitää kansallisena lisäsääntelynä, ei ole aina yksiselitteistä.

Lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen valvonta on EU:n perussopimusten mukaan puhtaasti jäsenvaltioiden ja komission välinen asia. Luonnoksessa komissio sitoutuu ainoastaan antamaan Euroopan parlamentille vuosittaisen raportin EU-oikeuden soveltamisesta.

Avoimuus

Nykyiseen sopimukseen sisältyy avoimuutta koskeva osio, jossa esitetään erilaisia keinoja parantaa avoimuutta sekä kansalaisille suunnatun tiedon saatavuutta lainsäädäntömenettelyn eri vaiheissa. Tavoitteet ovat toteutuneet vain osittain. Ehdotuksessa avoimuutta koskevat periaatteet on hajautettu eri puolille sopimusluonnosta.

Kansallisten parlamenttien asema

Nykyinen sopimus ei sisällä kansallisia parlamentteja koskevia mainintoja. Eräät jäsenvaltiot (erityisesti Yhdistynyt kuningaskunta) ovat esittäneet, että Lissabonin sopimuksen keskeiset periaatteet tulisi sisällyttää uuteen sopimukseen. Toissijaisuusvalvonnan ohella näitä ovat tietojen antaminen kansallisille parlamenteille sekä EU-asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssille (COSAC) annettu mahdollisuus saattaa aiheellisina pitämänsä näkemykset EU:n toimielinten tietoon.

Toimielinten välisen sopimuksen tarkoituksena on, että toimielimet sopivat keskenään ”yhteistyössään sovellettavista menettelytavoista”. Sopimus ei näin ollen ole asianmukainen instrumentti esimerkiksi COSAC:in toiminnan kehittämiseen tai kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välisen yhteistyön edistämiseen. Mikään ei kuitenkaan estä parlamenttia tai komissiota sitoutumasta yhteistyön kehittämiseen ja edistämiseen yhdessä kansallisten parlamenttien kanssa.

Toissijaisuusperiaatteen noudattaminen on paremman sääntelyn olennainen osa. Periaatteen noudattamista koskevan valvonnan toimivuutta voidaan vielä parantaa EU-tasolla. Kansallisten parlamenttien tulisi saada komissiolta asianmukaiset, kattavat ja oikea-aikaiset vastaukset esittämiinsä huomautuksiin. Käytännössä näin ei ole aina tapahtunut. Neuvosto voi myös haluttaessa kehittää toimielinten välisen sopimuksen ulkopuolella sisäisiä työskentelytapojaan huomautusten osalta. Samalla on kuitenkin syytä ottaa korostaa sitä, ettei toissijaisuushuomautuksia ole tarkoitettu säädösehdotuksen kaikkia yksityiskohtia koskevien kantojen esittämiseen eikä yleisen poliittisen dialogin käymiseen. Myös EU:n perussopimuksissa asetettuja määräaikoja on kunnioitettava.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 295 artiklan mukaan Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio neuvottelevat keskenään ja sopivat yhteisellä sopimuksella yhteistyössään sovellettavista menettelytavoista. Tätä varten ne voivat perussopimuksia noudattaen tehdä toimielinten välisiä sopimuksia, jotka voivat olla velvoittavia. SEUT 295 artikla ei sisällä äänestysääntöä. Tällöin sovelletaan SEU 16 (3) artiklan pääsääntöä, jonka mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä. Todennäköisesti neuvostossa kuitenkin käytännössä pyritään mahdollisimman laajaan konsensukseen.

SEU 17 artiklan mukaan komissio tekee aloitteet EU:n vuotuisten ja monivuotisten ohjelmien laatimiseksi pyrkien toimielinten välisiin sopimuksiin.

Kansallisten parlamenttien asemasta määrätään SEU 5(3) artiklassa, jonka mukaan kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen noudattamista. Tarkemmat määräykset sisältyvät pöytäkirjaan (N:o 1) kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa ja pöytäkirjaan (N:o 2) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin neuvotteluja vetää Guy Verhofstadt (ALDE). AFKO- ja JURI-valiokunnat osallistuvat aiheen käsittelyyn parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

Institutionaaliset kysymykset –jaosto 3.6.2015 ja EU-ministerivaliokunta 17.6.2015.

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Taloudelliset vaikutukset

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen (2003) lisäksi Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat sopineet muun muassa lainsäädännön kodifioimista koskevista periaatteista (1994), lainsäädännön laatua koskevista suuntaviivoista (1998), säädösten uudelleenlaatimistekniikasta (2001) sekä yhteisestä lähestymistavasta vaikutusten arviointiin (2005). Ne ovat myös antaneet yhteisen julistuksen yhteispäätösmenettelyyn sovellettavista käytännön menettelytavoista (2007). Käsillä olevan ehdotus korvaisi yhteisen lähestymistavan vaikutustenarviointiin.

Tärkeitä kahdenvälisiä sopimuksia ovat olleet Euroopan parlamentin ja komission vuosina 2000, 2005 ja 2010 tekemät puitesopimukset. Näistä viimeisimmän soveltaminen jatkuu. Tämä todetaan myös käsillä olevassa ehdotuksessa.

Asiakirjat

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: ehdotus toimielinten väliseksi sopimukseksi paremmasta sääntelystä (COM(2015) 216).

Ks. myös komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Parempaa sääntelyä tulosten parantamiseksi – EU:n agenda (COM(2015) 215).

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VNK/Lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, heidi.kaila@vnk.fi, p. 0295160313.
 VNK/Lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo, johannes.leppo@vnk.fi; p. 0295160335.
 VNK/EU-erityisasiantuntija Lauri Tenhunen, lauri.tenhunen@vnk.fi, p. 0295160340.
 VNK/Neuvotteleva virkamies, yksikön päällikkö Satu Keskinen, satu.keskinen@vnk.fi, p. 0295160302.

OM/Lainsäädäntöneuvos Hanna-Mari Kotivuori, hanna-mari.kotivuori@om.fi, p. 0295150480.

OM/EU-asiantuntija Liisa Leppävirta, liisa.leppavirta@om.fi, p. 0295150478.

TEM/Neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen, paivi.kantanen@tem.fi, p. 0295048938.

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat	avoimuus, Euroopan komissio, Euroopan neuvosto, Euroopan parlamentti, päätöksenteko, toimielimet, toimielinten väliset suhteet, sääntelyn parantaminen
Hoitaa	OM, TEM, UM
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, PE, PLM, SM, STM, TK, TPK, VM, VNK, VTV, YM
