

Asia

Parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpano - tilannekatsaus

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio hyväksyivät 13.4.2016 toimielinten välisen sopimuksen paremmasta lainsäädännöstä. Sopimuksen täytäntöönpanoa on käsitelty ja seurattu eri näkökulmista neuvostossa. Asia on yleisten asioiden neuvoston asialistalla 20.11.2017.

Suomen kanta

Lähtökohdat

Suomen neuvottelutavoitteiden voidaan arvioida toteutuneen hyvin. Toimielinten välinen sopimus lisää EU:n lainsäädäntömenettelyn sujuvuutta, parantaa sääntelyn toimivuutta ja laatua sekä vahvistaa toiminnan avoimuutta. Se on myös riittävän selkeä, johdonmukainen ja konkreettinen.

Sopimus on pantava täytäntöön EU:n perussopimusten määräyksiä, toimielinten välistä tasapainoa sekä vilpittömän yhteistyön periaatetta kunnioittaen. Täytäntöönpanosta tulee huolehtia paitsi EU:n toimielinten myös jäsenvaltioiden tasolla. Sopimuksen täytäntöönpanoa tulee myös seurata säännöllisesti.

Ohjelmointiyhteistyö sekä lainsäädäntömenettelyn parempi yhteensovittaminen

Toimielinten välisen sopimuksen ohjelmointiyhteistyötä koskeva periaatteet ovat riittävän kevyitä ja käytännönläheisiä. Vuotuista ohjelmasuunnittelua toteutettaessa on pidettävä kiinni siitä, että neuvostolla on tasavertainen asema komission yhteistyökumppanina suhteessa Euroopan parlamenttiin.

Paremman sääntelyn välineet

EU-sääntelyn määrää ja sen yksityiskohtaisuutta tulee vähentää ja lainsäädännön laatua parantaa.

Riittävä ja oikea tietopohja sekä korkealaatuiset vaikutustenarvioinnit ovat keskeisessä asemassa sääntelyn toimivuuden parantamisessa. EU-säädösehdotusten kansallisiin vaikutustenarviointeihin on panostettava. Valmiuksia antaa komissiolle palautetta EU-säädösvalmistelun aikana, mutta myös EU-säädöksen tultua voimaan, tulee kehittää.

Neuvoston tulisi hyödyntää komission vaikutusarviointeja paremmin työssään sekä kyetä tekemään omia, erityisesti merkittäviä muutosehdotuksia koskevia täydentäviä vaikutusarviointeja. Keskusteluja siitä, miten ja missä lainsäädäntömenettelyn vaiheessa neuvosto tekisi vaikutustenarviointeja käytännössä ja minkälaisia taloudellisia tai henkilöresursseja se vaatisi, tulee jatkaa.

Suomi pitää sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevassa REFIT-ohjelmassa tehtävää työtä sääntelytaakan keventämiseksi tärkeänä. Työtä tulee kehittää edelleen.

Delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset

Delegoitujen säädösten valmistelun avoimuutta tulee lisätä edelleen. Komission tulee kuulla yhteisymmärrysasiakirjan mukaisesti jäsenvaltioiden asiantuntijoita systemaattisesti ja asianmukaisesti, hyvissä ajoin ennen delegoidun säädöksen antamista. Kuulemisia ei tule rinnastaa sidosryhmäedustajien kuulemiseen.

Suomi pitää tärkeänä, että säädösvallan delegeoimisen ja täytäntöönpanotoimivallan delegeoimisen välistä rajanvetoa koskevista ei-sitovista rajanvetokriteereistä päästään yhteisymmärrykseen. Rajanvedon tulee olla EU:n perussopimusten mukainen ja perustua objektiivisiin seikkoihin.

Delegoituja säädöksiä koskeva rekisteri tulisi perustaa mahdollisimman nopeasti. Uudistus tukee Suomen tavoitetta lisätä avoimuutta. Rekisterin tulisi kattaa säädöksen koko elinkaari. Sen tulisi olla mahdollisimman käyttäjäystävällinen. Samaa EU:n perussäädöstä koskevat delegoidut säädökset tulisi voida identifioida helposti. Ottaen huomioon, että jäsenvaltioilla ja neuvostolla on pitemmälle menevä oikeus tulla kuulluiksi kuin sidosryhmillä, voisi rekisterissä olla eritasoisia käyttäjiä ja näkymiä. Tämä mahdollistaisi suuremman tietomäärän tallentamisen ja rekisterin hyödyntämisen myös toimielinten välisen tiedonkulun välineenä.

Lainsäädäntömenettelyn avoimuus ja koordinointi

Suomi pitää avoimuuden vahvistamista EU:n lainsäädäntömenettelyssä tärkeänä. Lainsäädäntöasiakirjojen käsittelytilanteen seurannan mahdollistava toimielinten yhteinen

tietokanta tulisi perustaa mahdollisimman pian. Sen tulisi antaa selkeä kuva siitä, missä vaiheessa lainsäädäntömenettely on. Tiedon ei tulisi rajoittua EU:n perussopimuksissa nimenomaisesti mainittuihin menettelyvaiheisiin (vrt. ns. kolmikantaneuvottelut eli trilogit). Tietokannan tulisi olla käyttäjäystävällinen.

Toimielinten yhteistä viestintää ja tiedottamista tulee parantaa, mukaan lukien trilogien päivämäärät ja asialistat. Toimielinten yhteisten tiedotteiden ja lehdistötilaisuuksien kehittämiseen on myös syytä edelleen panostaa.

Euroopan parlamentin tiedonsaantioikeus kansainvälisistä sopimusneuvotteluista

Euroopan parlamentin tiedonsaantioikeus kansainvälisistä sopimusneuvotteluista tulee turvata EU:n perussopimusten asettamissa rajoissa. Neuvoston ja komission oikeuksia ei saa loukata. Kysymys on parlamentin informoisesta, ei sen kuulemisesta tai hyväksynnän hakemisesta. Myös luottamuksellisuutta ja luokiteltua tietoa koskevia sääntöjä on noudatettava.

Pääasiallinen sisältö

Tausta

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat sitoutuneet 13.4.2016 hyväksymässään toimielinten välisessä sopimuksessa EU:n lainsäädäntötyön parempaan suunnitteluun ja koordinoimiseen sekä sääntelyn parantamiseen.

Sopimus heijastaa monilta osin vuonna 2003 hyväksyttyä toimielinten välistä sopimusta paremmasta sääntelystä, mutta se menee pitemmälle ja on täsmällisempi. Siinä on muun muassa otettu huomioon Lissabonin sopimuksen voimaantulo (2009). Uuteen sopimukseen on sisällytetty myös marraskuussa 2005 hyväksytty vaikutustenarviointia koskevan toimielinten yhteisen lähestymistavan keskeinen sisältö. Lisäksi sopimukseen on liitetty delegoituja säädöksiä koskeva yhteisymmärrysasiakirja, joka korvaa vuoden 2011 vastaavan asiakirjan.

Toimielinten väliset sopimukset voivat olla Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä oikeudellisesti sitovia. Parempaa lainsäädäntöä koskeva toimielinten välinen sopimus on laadittu suureksi osaksi oikeudellisesti velvoittavaan muotoon. Siinä vahvistettujen periaatteiden oikeudellista sitovuutta on arvioitava tapauskohtaisesti etenkin käytettyjen sanamuotojen mukaan ("will"/"may", "should"). Toimielinten välisillä sopimuksilla ei voida muuttaa EU:n toimielinten toimivallan rajoja eikä kiertää EU:n perussopimusten määräyksiä. Koska kyseessä on toimielinten välinen sopimus, jäsenvaltioita voidaan ainoastaan kehottaa toimimaan tietyllä tavalla.

Parempaan lainsäädäntöä koskeva toimielinten välinen sopimus on osa 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 Fitness and Performance Programme) sekä eräät toimielinten väliset yhteistyöjärjestelyt (mm. lainsäädännön laatua koskevat suuntaviivat).

Yhteinen sitoutuminen ja yhteiset tavoitteet

Toimielimet vahvistavat sitoutumisensa yhteisömenetelmään sekä EU-oikeuden yleisiin periaatteisiin, kuten demokraattiseen legitimitettiin, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen sekä oikeusvarmuuteen. Ne toteavat edistävänsä yksinkertaisuutta, selkeyttä ja yhdenmukaisuutta EU:n lainsäädännön laadinnassa ja pyrkivänsä lainsäädäntömenettelyn mahdollisimman laajaan avoimuuteen.

Toimielimet katsovat, että EU:n lainsäädännön on oltava ymmärrettävää ja selkeää. Kansalaisten, viranomaisten ja yritysten olisi kyettävä vaivattomasti ymmärtämään oikeutensa ja velvollisuutensa. Lainsäädännössä olisi asetettava asianmukaiset raportointia, seuranta- ja arviointia koskevat vaatimukset. Ylisääntelyä ja hallinnollisen rasituksen aiheutumista on vältettävä ja lainsäädäntö on voitava panna helposti täytäntöön.

Ohjelmasuunnittelu

Toimielinten välisellä sopimuksella parannetaan toimielinten välistä yhteistyötä EU:n vuotuisessa ja monivuotisessa ohjelmasuunnittelussa. Ohjelmasuunnittelu vahvistaa yhteisymmärrystä EU:n prioriteeteista, helpottaa toimielinten aikataulujen yhteensovittamista sekä lisää toiminnan sujuvuutta.

Monivuotinen suunnittelu käynnistyy uuden komission tultua nimitetyksi viiden vuoden toimikaudeksi. Komissio vaihtaa parlamentin ja neuvoston kanssa näkemyksiä toimintapolitiikkojen päätavoitteista ja prioriteeteista kyseisenä toimikautena, ja mahdollisuuksien mukaan myös alustavasta aikataulusta. Tarvittaessa laaditaan yhteiset päätelmät aiheesta.

Sopimuksessa vahvistetaan periaatteet, jotka koskevat komission vuotuisesta työohjelmasta käytävää vuoropuhelua sen valmistelu- ja täytäntöönpanovaiheessa. Komissio käy vuoropuhelua Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa ennen työohjelmansa hyväksymistä. Komissio ottaa parlamentin ja neuvoston esittämät näkemykset asianmukaisesti huomioon. Parlamentti on ollut suhteessa neuvostoon etuoikeutetussa asemassa komission kanssa vuonna 2010 tekemänsä puitesopimuksen ansiosta. Toimielinten välisen sopimuksen myötä neuvoston asema on kohentunut.

Toimielimet vaihtavat komission työohjelman pohjalta näkemyksiä tulevan vuoden aloitteista ja sopivat vuotuista ohjelmasuunnittelua koskevasta yhteisestä julistuksesta. Siinä yksilöidään poliittisesti merkittävimmät asiat, joita olisi käsiteltävä lainsäädäntömenettelyssä ensisijaisina. Toimielimet seuraavat säännöllisesti julistuksen täytäntöönpanoa. Myös komission työohjelman seuranta on kehitetty.

Monivuotista ohjelmasuunnittelua koskevia periaatteita on sovellettu komission valmistellessa vuosien 2017 ja 2018 työohjelmia. Vuoden 2017 ohjelmasuunnittelua koskevan toimielinten yhteisen julistuksen täytäntöönpanon seuranta on käynnissä.

Toimielinten välisen sopimuksen 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).

Paremmen lainsäädännön välineet

Paremmen sääntelyn välineistä toimielinten välisessä sopimuksessa painotetaan vaikutusarviointien, sidosryhmien kuulemisten ja palautteen sekä voimassa olevan lainsäädännön jälkiarvioinnin merkitystä.

Komissio tekee vaikutustenarviointeja sellaisista lainsäädäntö- ja muista aloitteistaan, delegoiduista säädöksistään ja täytäntöönpanotoimenpiteistään, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. 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 kustannukset, että toiminnasta pidättäydytään (the Cost of Inaction).

Sääntelyntarkastelulautakunnalle (Regulatory Scrutiny Board) on muodostunut tärkeä rooli komission vaikutustenarviointien ja muiden arviointien laadunvalvonnassa.

Euroopan parlamentti ja neuvosto aloittavat säädösehdotusten käsittelyn tarkastelemalla komission tekemää vaikutustenarviointia. Toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti parlamentin ja neuvoston tulisi tehdä vaikutustenarviointeja komission ehdotukseen esittämistään olennaisista muutoksista, siltä osin kuin ne katsovat sen asianmukaiseksi ja tarpeelliseksi. Tämä jättää neuvostolle harkintavaltaa.

Neuvosto on käynnistänyt hankintamenettelyn, jotta vaikutustenarviointeja voitaisiin teettää neuvoston ulkopuolella. Kyseessä olisi pilottihanke, jonka tarkoituksena on kerätä kokemuksia

ennen kuin vaikutustenarviointien tekemistavasta pidemmällä aikavälillä päätetään. Vaiheen odotetaan myös helpottavan lisäresurssitarpeen hahmottamista. Lisäksi on korostettu tarvetta edistää vaikutustenarviointeihin liittyviä hyviä käytäntöjä ja välttää perusteettomien viivästysten aiheuttamista lainsäädäntömenettelyn etenemiselle.

Komissio on tehostanut myös sidosryhmäkuulemisia. Toimielinten välisen sopimuksen mukaan julkinen kuuleminen ja palaute ovat erottamaton osa tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja lainsäädännön laadun parantamista. Komissio kannustaa erityisesti pk-yrityksiä ja muita loppukäyttäjiä osallistumaan kuulemisiin. Mahdollisuudet käyttää verkkokuulemisia hyödynnetään ja kuulemisten tulokset julkistetaan.

Voimassa olevan lainsäädännön jälkiarvioiminen on tärkeää mahdollisten jatkotoimien punnitsemiseksi. Jälkiarviointityötä voidaan tukea sisällyttämällä lainsäädäntöön erilaisia raportointi-, seuranta- ja arviointivaatimuksia. Samalla on vältettävä ylisääntelyä. Kukin toimielin vastaa oman työnsä organisoimisesta ja siihen tarvittavista resursseista ja laadunvarmistuksesta.

Lainsäädäntövälineet

Toimielinten välisen sopimuksen mukaan komissio perustelee neuvostolle ja Euroopan parlamentille, miksi tietty säädösväline (asetus, direktiivi, päätös) ja oikeusperusta on valittu. Komissio myös selittää, miksi ehdotetut toimet ovat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden sekä perusoikeuksien mukaisia. Lisäksi komissio lupaa selostaa toteuttamiensa kuulemisten ja vaikutusarviointien tulokset.

EU:n perussopimusten mukaan toimielimet valitsevat annettavan säädöksen lajin, jollei sopimuksissa muuta määrätä, suhteellisuusperiaatteen huomioon ottaen (SEUT 296 artikla). Sen perusteleminen aikaisempaa paremmin, miksi tietty ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, helpottaisi myös kansallisten parlamenttien harjoittamaa toissijaisuusvalvontaa.

Delegoidut säädökset ja täytäntöönpanotoimet

Lissabonin sopimuksen myötä EU:n lainsäätäjä voi delegoida komissiolle EU:n perussäädöksessä säädösvaltaa (ns. delegoidut säädökset) tai täytäntöönpanotoimivaltaa (ns. komitologiamenettely). Lainsäätäjällä on toimivalta päättää delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanotoimien käyttämisestä ja käytön laajuudesta EU:n perussopimusten puitteissa.

Toimielinten välisen sopimuksen mukaan voimassa oleva lainsäädäntö on tarpeen mukauttaa Lissabonin sopimuksella käyttöön otettuun lainsäädäntökehykseen. Erityisesti on tarpeen mukauttaa pikaisesti EU:n perussäädökset, joissa vielä viitataan komitologiamenettelyyn

kuuluvaan valvonnan käsittävään sääntelymenettelyyn (ns. PRAC-menettely). Komissio antoi tätä mukauttamista koskevat ehdotukset joulukuussa 2016. Mukauttamisesta säädettäisiin puiteasetuksissa, joissa on vain kolme artiklaa. Kutakin mukautettavaa säädöstä koskevat ehdotukset ovat ehdotusten liitteissä. Mukauttaminen tapahtuisi pääsääntöisesti siirtymällä ao. säännösten osalta delegoitujen säädösten järjestelmään. Ehdotusten käsittely on käynnissä neuvostossa.

Toimielimet ovat myös sitoutuneet perustamaan vuoden 2017 loppuun mennessä yhteisen delegoitujen säädösten rekisterin. Tavoitteena on avoimuuden lisääminen ja delegoidun säädöksen kaikkien eri vaiheiden seurannan mahdollistaminen. Rekisterin perustaminen on käynnissä.

Sopimuksessa todetaan, että toimielimet aloittavat neuvottelut vahvistaakseen ei-sitovia perusteita, jotka koskevat rajanvetoa säädösvallan ja täytäntöönpanotoimivallan delegoimisen välillä. Neuvottelut ovat käynnistymässä.

Sopimukseen on liitetty delegoituja säädöksiä koskeva yhteisymmärrysasiakirja. Asiakirja sisältää säädösvallan delegoimista koskevat pääperiaatteet ja standardilausekkeet. Asiakirjan mukaan komissio sitoutuu kokoamaan ennen delegoidun säädöksen hyväksymistä kaiken tarvittavan asiantuntemuksen, myös kuulemalla jäsenvaltioiden asiantuntijoita ja järjestämällä julkisia kuulemisia. Komissio on ottanut uudet kuulemiskäytännöt käyttöön.

Lainsäädäntömenettelyn avoimuus ja koordinointi

Toimielinten välisen sopimuksen mukaan toimielimet jatkavat EU:n lainsäädäntömenettelyn parantamista vilpittömän yhteistyön, avoimuuden, vastuuvollisuuden ja tehokkuuden periaatteiden mukaisesti. Sopimuksessa muistutetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston toimivallasta tasavertaisina lainsäätäjinä. Komissiolla on tärkeä rooli välittäjänä.

Toimielimet sovittavat valmistelu- ja lainsäädäntötyönsä paremmin yhteen menettelyn sujuvuuden lisäämiseksi. Kunkin lainsäädäntöehdotuksen osalta pyritään laatimaan alustava käsittelyaikataulu. Tietojenvaihtoa ja vuoropuhelua parannetaan. Toimielimet tiedottavat toisilleen työnsä ja keskinäisten neuvottelujensa etenemisestä. Ne huolehtivat asianmukaisesta avoimuudesta kolmikantaneuvottelut eli ns. trilogit mukaan lukien. Käytetty termi "asianmukainen avoimuus" jättää toimielimille harkintavaltaa. Toimielimet voivat tarvittaessa sopia pyrkimyksistä vauhdittaa EU:n lainsäädäntömenettelyä.

EU:n lainsäädäntömenettelyn yleistä seurattavuutta on tarkoitus parantaa perustamalla yhteinen tietokanta lainsäädäntöasioiden käsittelytilanteen seuranta varten. Rekisterin perustaminen on

käynnissä. Siihen liittyvistä kysymyksistä on käyty keskusteluja neuvostossa.

Toimielimet sitoutuvat myös parantamaan viestintää yleisölle lainsäädäntömenettelyn kaikissa vaiheissa. Ne ilmoittavat yhdessä tavallisen lainsäädäntöprosessin onnistuneista tuloksista järjestämällä yhteisen lehdistötilaisuuden tai käyttämällä muita sopiviksi katsottuja keinoja.

Tietojenvaihto kansainvälisistä sopimuksista

Toimielinten välisen sopimuksen mukaan on tärkeää varmistaa, että kukin toimielin voi käyttää EU:n perussopimuksissa vahvistettuja oikeuksiaan ja täyttää niissä vahvistetut velvollisuutensa, jotka liittyvät kansainvälisten sopimusten neuvottelemiseen ja tekemiseen. Toimielimet sitoutuivat kokoontumaan kuuden kuukauden kuluessa sopimuksen voimaantulosta "neuvottelemaan käytännön yhteistyöjärjestelyjen ja tietojen vaihdon parantamisesta perussopimusten puitteissa".

Euroopan parlamentti on katsonut, että sen tulisi olla kansainvälisiä sopimuksia neuvoteltaessa samalla viivalla neuvoston kanssa. Kansainvälisten sopimusten neuvottelemisesta määrätään erityisesti SEUT 218 artiklassa. Toisin kuin lainsäädäntömenettelyssä, neuvosto ja parlamentti eivät ole kansainvälisten sopimusten neuvottelemisessa tasavertaisessa asemassa - niiden roolit poikkeavat toisistaan huomattavasti. Neuvosto antaa luvan neuvottelujen aloittamiselle, nimeää EU:n neuvottelijan (joka yleensä on komissio), vahvistaa neuvotteluohjeet ja antaa luvan sopimusten allekirjoittamiseen sekä väliaikaiseen soveltamiseen. Euroopan parlamentti on pidettävä informoituna välittömästi ja täysimääräisesti neuvottelujen kaikissa vaiheissa. Sen suostumusta näihin komission (tai korkean edustajan) aloitteesta tehtäviin päätöksiin ei tarvita. Neuvosto päättää myös komission aloitteesta sopimusten tekemisestä. Useimmissa tapauksissa tämä prosessin viimeinen vaihe edellyttää parlamentin hyväksyntää.

Keskusteluissa neuvoston sisällä on pidetty tärkeänä, että parlamentti pidetään täysimääräisesti informoituna kansainvälisiä sopimuksia koskevista neuvotteluista. Se on myös neuvoston etujen mukaista, jotta parlamentin hyväksyntä sopimusten tekemiselle aikanaan saadaan. Samalla on kuitenkin korostettu, että tämä ei merkitse sitä, että parlamenttia olisi kuultava tai että sen esittämät näkemykset olisi otettava sellaisenaan huomioon. Mitään velvollisuutta antaa parlamentille esimerkiksi luonnoksia neuvotteluohjeiksi ei myöskään ole. Se ei voi osallistua neuvoston päätöksentekoon eikä itse sopimusneuvotteluihin.

Eniten keskustelua on herättänyt kysymys siitä, miten neuvotteluohjeista tiedotetaan parlamentille. Neuvoston työryhmissä on keskusteltu vapaaehtoisuuteen ja tapauskohtaiseen harkintaan

perustuvasta linjasta, jossa tehtäisiin selkeä ero luonnosten ja jo hyväksytyjen ohjeiden välillä.

Tietojenvaihtoa koskevalla järjestelyllä pyritään välttämään olemassa olevat vaihtelevat ad hoc -käytännöt eri sektoreilla ja vähentämään EU:n toimielinten välisiä kansainvälisiä sopimuksia koskevia tuomioistuinriitoja.

EU:n lainsäädännön täytäntöönpano ja soveltaminen

EU:n lainsäädännön täytäntöönpaneminen kuuluu jäsenvaltioille (SEUT 291 artikla) ja täytäntöönpanon ja soveltamisen valvonta komissiolle (SEU 17 ja SEUT 258 artikla). Euroopan parlamentille perussopimukset eivät anna tässä yhteydessä minkäänlaista roolia. Komissio antaa kuitenkin parlamentille ja neuvostolle vuosittain kertomuksen EU-oikeuden soveltamisen valvonnasta.

Toimielinten välisessä sopimuksessa todetaan, että toimielinten välillä tarvitaan jäsennellympää yhteistyötä EU-oikeuden soveltamisen ja tehokkuuden arvioimiseksi, jotta EU-oikeutta voidaan parantaa tulevilla lainsäädännöllä. Lainsäädäntöä tulisi soveltaa jäsenvaltioissa ripeästi ja asianmukaisesti.

Sopimuksen mukaan pääsääntönä on, ettei direktiivien täytäntöönpanon 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.

Toimielimet kehottavat jäsenvaltioita tiedottamaan selkeästi kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä. Teksti on kirjoitettu ei-sitovaan muotoon. Jos jäsenvaltiot hyväksyvät täytäntöönpanon yhteydessä "lisäsäännöksiä", jotka eivät liity millään tavalla täytäntöönpantavaan säädökseen, lisäykset olisi tehtävä tunnistettaviksi. Kehotus liittyy keskusteluun lainsäädännön "kuoruttamisesta" (ns. Gold Plating). On tärkeää, että kansallisella tasolla kyetään arvioimaan kansallisista lisäsäännöksistä aiheutuvat vaikutukset (mukaan lukien erityisesti hallinnollinen taakka yrityksille ja kansalaisille) ja perustelemaan niiden tarpeellisuus. Se, mitä voidaan pitää tällaisena lisäsääntelynä, ei kuitenkaan ole aina yksiselitteistä. Komissio on kehittänyt kansallisten täytäntöönpanotoimien ilmoittamisjärjestelmää tavalla, jolla se ohjaa jäsenvaltioita ilmoittamaan lisäsääntelystä.

Toimielinten välisessä sopimuksessa viitataan kahteen selittävästä asiakirjoista annettuun poliittiseen lausumaan (jäsenvaltioiden ja komission yhteinen lausuma 28.9.2011 sekä Euroopan parlamentin, komission ja neuvoston yhteinen lausuma 27.10.2011).

Yksinkertaistaminen

Toimielinten välisessä sopimuksessa palautetaan mieleen tarve saattaa EU:n lainsäädäntöä ajan tasalle ja yksinkertaistaa sitä, välttää ylisääntelyä sekä vähentää hallinnollista taakkaa. Komissio esittää vuosittain osana REFIT-ohjelmaa yleiskatsauksen, joka sisältää selvityksen rasituksesta sekä tuloksista, joita EU:n toimilla lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja ylisääntelyn välttämiseksi sekä hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi on saavutettu.

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. Toimielinten välisillä sopimuksilla ei voida muuttaa EU:n toimielinten toimivallan rajoja eikä kiertää EU:n perussopimusten määräyksiä.

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

Kansallinen valmistelu

Institutionaaliset kysymykset -jaosto 2.11.2017

Eduskuntakäsittely

E 23/2015 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Toimielinten välinen sopimus koskee EU:n toimielimiä. Sen täytäntöönpano ei edellytä kansallisia lainsäädäntötoimia.

Taloudelliset vaikutukset

Toimielinten välinen sopimuksen täytäntöönpanon kustannukset kohdistuvat EU:n toimielimiin.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

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 nimenomainen toimielinten välisiä sopimuksia koskeva oikeusperusta (SEUT 295 artikla). Määräyksen mukaan sopimukset koskevat toimielimen välisessä yhteistyössä sovellettavia menettelytapoja ja voivat olla velvoittavia.

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). Uusi parempaa lainsäädäntöä koskeva toimielinten välinen sopimus korvaa vuoden 2003 sopimuksen sekä 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 parempaa lainsäädäntöä koskevassa toimielinten välisessä sopimuksessa.

Komissio käy vuoden 2018 työohjelman liitteenä olevassa parempaa sääntelyä koskevassa tiedonannossa (COM(2017) 651) läpi parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanotoimia.

Asiakirjat

Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä, 13.4.2016, EUVL L 123, 12.5.2016

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Parempaa sääntelyä tulosten parantamiseksi – EU:n agenda (COM(2015) 215)

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Competing the Better Regulation Agenda, Better solutions for better results (COM(2017) 651). Asiakirja ei ole vielä saatavilla suomen kielellä.

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eräiden oikeusalan säädösten, joissa säädetään valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn käyttämisestä, mukauttamisesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklaan (COM (2016) 798 final).

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eräiden säädösten, joissa säädetään valvonnan käsittävän

sääntelymenettelyn käyttämisestä, mukauttamisesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 ja 291 artiklaan (COM (2016) 799 final).

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VNK/ Heidi Kaila, heidi.kaila@vnk.fi, puhelin 0295160313
VNK/Heli Siivola, heli.siivola@vnk.fi, puhelin 0295160476
VNK/Johannes Leppo, johannes.leppo@vnk.fi, puhelin 0295160335
VNK/Jaana Jokelainen, jaana.jokelainen@vnk.fi, puhelin 0295160329
VNK/Leila Vilhunen, leila.vilhunen@vnk.fi, puhelin 0295160276
UM/Kaija Suvanto, kaija.suvanto@formin.fi, puhelin 0295351159
OM/Hanna-Mari Kotivuori, hanna-mari.kotivuori@om.fi, puhelin 0295150480
OM/Anna Pohjalainen, anna.pohjalainen@om.fi, puhelin 0295150194
TEM/Päivi Kantanen, paivi.kantanen@tem.fi, puhelin 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
