

Asia

Euroopan komission tiedonanto toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamisesta EU:n päätöksenteossa; sääntelyn toimivuus

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 23.10.2018 tiedonannon toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamisesta EU:n päätöksenteossa (COM(2018) 703 final). Tiedonanto julkaistiin samaan aikaan komission vuoden 2019 työohjelman kanssa (COM(2018) 800 final). Tiedonanto on osa sääntelyn parantamista ja unionin demokraattisen legitimitietin vahvistamista koskevia komission toimia. Se tukee myös osaltaan EU:n tulevaisuudesta käytävää keskustelua (komission valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta, COM(2017) 2025 final).

Tiedonannossa esitetyt toimenpiteet perustuvat suurelta osin komission puheenjohtaja Jean-Claude Junckerin perustaman toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelleen työryhmän suosituksiin. Toimenpiteitä on tarkoitus tarkentaa alkuvuodesta 2019, kun komissio julkaisee paremman sääntelyn toimia koskevan tilannekatsauksensa.

Tiedonannosta käydään keskustelu yleisten asioiden neuvostossa 12.11.2018. Aihe on esillä myös neuvoston puheenjohtajavaltion Itävallan järjestämässä toissijaisuusperiaatetta koskevassa konferenssissa Bregenzissä, Itävallassa 15. – 16.11.2018. Komissio toivoo tiedonannon ja sitä koskevien keskustelujen tarjoavan aineksia Sibiussa, Romaniassa 9.5.2019 järjestettävään epäviralliseen päämieskokoukseen, jossa on tarkoitus valmistella Eurooppa-neuvoston vuosien 2019 – 2024 strategista ohjelmaa.

Suomen kantaYleistä

Suomi pitää erittäin hyvänä, että sääntelyn parantaminen on ollut komission keskeinen painopiste ja että komissio on vuodesta 2015 alkaen toteuttanut useita konkreettisia toimia lainvalmisteluprosessin ja lainsäädännön laadun kehittämiseksi. EU:ssa on edelleen jatkettava työtä sääntelyn parantamiseksi.

Komission tiedonanto toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamisesta EU:n päätöksenteossa tukee tulevista paremman sääntelyn toimista käytävää keskustelua ja on siten hyödyllinen jatkotyötä ajatellen. Tiedonannossa tuodaan

esiin useita tärkeitä paremman sääntelyn välineitä, kuten vaikutusarviointien kehittäminen, joita myös Suomi on johdonmukaisesti korostanut.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen on olennaista EU:n toiminnassa, ja periaatteet on tärkeää nähdä osana laajempaa paremman sääntelyn viitekehystä. Suomen näkemyksen mukaan periaatteiden kunnioittamisessa keskeinen rooli on avoimella tiedottamisella ja hyvin toteutetuilla kuulemisilla aloitteiden valmisteluvaiheessa, kattavilla, myös eri säädösten yhteisvaikutukset ja kansallisen täytäntöönpanon huomioivilla vaikutusarvioinneilla, eri vaihtoehtojen huolellisella punninnalla sekä laadukkaalla säädösvalmistelulla ja täytäntöönpanolla.

EU:n avoimuusmyönteisen kehityksen turvaaminen on tärkeää unionin hyväksyttävyyden lisäämiseksi ja läpinäkyvyyden vahvistamiseksi. Parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen avoimuutta koskevien kohtien täytäntöönpano, mukaan lukien toimielinten yhteisen lainsäädäntötietokannan perustaminen mahdollisimman pian, tukee tätä tavoitetta ja paremman sääntelyn agenda. Suomi pitää tärkeänä myös neuvoston omia toimia lainsäädäntömenettelyn avoimuuden lisäämiseksi.

Vaikutusarvioinnit ja kuulemiset

Suomen näkemyksen mukaan on tärkeää, että komissio perustelee lainsäädäntöehdotuksensa nykyistä paremmin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Komission aikomus hyödyntää periaatteiden arviointia tukevaa mallitaulukkoa on kannatettava. Suomi pitää tärkeänä, että komissio on tietoinen jäsenvaltioiden kansallisista erityisolosuhteista ja erilaisista lähtötilanteista. On hyvä, että komissio arvioi jatkossa paremmin ehdotustensa alueelliset vaikutukset.

Suomi pitää hyvänä, että neuvostossa on toteutettu toimia, joilla parannetaan neuvoston valmiuksia tehdä omia vaikutusarviointeja. Työtä tulee jatkaa näiden valmiuksien hyödyntämiseksi käytännössä.

Suomi pitää kannatettavana, että komissio kuulee tehokkaasti paikallis- ja alueviranomaisia ja tuo näiltä saamansa palautteen aiempaa selkeämmin Euroopan parlamentin ja neuvoston tietoon. On hyvä, että alueiden komitea kehittää neuvoa-antavassa roolissaan tapoja välittää paikallis- ja alueviranomaisilta saatuja tietoja ja kokemuksia EU:n päätöksentekoprosessiin. Suomen näkemyksen mukaan paikallis- ja alueviranomaisten osallistaminen unionin toimien valmisteluun, päätöksentekoon ja täytäntöönpanoon on kansallisten hallitusten vastuulla. Suomessa paikallis- ja alueviranomaisten osallistumista EU-asioiden valmisteluun turvataan kattavalla EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmällä.

Kansallisten parlamenttien toissijaisuusvalvonta

Suomen näkemyksen mukaan kansallisten parlamenttien näkemykset voidaan parhaiten huomioida kansallisella tasolla parlamentin ja hallituksen yhteistyötä kehittämällä. Suomessa hallituksen ja eduskunnan yhteistyölle Suomen kantojen valmistelussa on olemassa vakiintuneet menettelyt, ja yhteistyö toimii hyvin.

Kansallisten parlamenttien tehokkaamman toissijaisuusvalvonnan mahdollistamisessa komission kattavilla ja selkeillä vaikutusarvioinneilla on keskeinen rooli, ja Suomi pitää hyvänä, että komissio sitoutuu tarkastelemaan myös toissijaisuusnäkökohtia aiempaa systemaattisemmin.

Suomi tukee komission esitystä, että se jättäisi jatkossa elokuun lisäksi myös joulun ja uuden vuoden ajan huomioimatta laskiessaan kansallisten parlamenttien toissijaisuushuomautuksille varattua kahdeksan viikon määräaikaa.

Suomi suhtautuu myönteisesti myös siihen, että komissio valmistelisi jatkossa kootun vastauksen kansallisten parlamenttien toissijaisuusperiaatteeseen liittyviin huoliin mahdollisimman pian jo lainsäädäntömenettelyn aikana.

REFIT-ohjelman ja REFIT-foorumin kehittäminen

Suomi pitää kannatettavana, että komissio huomioisi voimassaolevan lainsäädännön ns. REFIT-tarkasteluissa asianmukaisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen, lainsäädännön määrään ja paikallis- ja alueviranomaisten rooliin liittyviä kysymyksiä.

Suomi katsoo, että EU-lainsäädännön yksinkertaistamishdotuksia käsittelevän REFIT-foorumin työtä tulee jatkaa ja tehdä siitä entistä näkyvämpi osa EU:n parempaa sääntelyä ja REFIT-ohjelmaa. REFIT-foorumi on ollut tärkeä väylä EU-lainsäädännön keventämis- ja yksinkertaistamisaloitteiden eteenpäin viemiseen. Suomen näkemyksen mukaan REFIT-foorumin tuloksia, toimintaa ja kehittämistarpeita on ensivaiheessa tarpeen arvioida kokonaisuutena muun muassa REFIT-foorumin jäseniltä ja eri sidosryhmittä saadun palautteen pohjalta.

Suomi suhtautuu kriittisesti ehdotukseen jäsenvaltioiden asiantuntijoiden korvaamisesta REFIT-foorumissa paikallis- ja aluetason edustajilla. REFIT-foorumissa jokaisella jäsenmaalla on ollut yksi edustaja hallituksen edustajien kokoonpanossa, ja Suomi pitää tätä tarkoituksenmaisena ratkaisuna.

Pääasiallinen sisältö

Yleistä

Komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker korosti unionin tilaa koskevassa puheessaan 13.9.2017, että unionin tulisi keskittyä entistä vahvemmin isoihin, aitoa lisäarvoa tuoviin asioihin ja jättää puuttumatta vähäisiin asioihin. Tämän tavoitteen tukemiseksi Juncker perusti työryhmän tarkastelemaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista (*Subsidiarity and Proportionality Task Force*). Työryhmän tehtävänä oli tarkastella kriittisesti unionin eri politiikka-alueita sen varmistamiseksi, että unioni toimii vain silloin, kun se tuo lisäarvoa, ja että unioni pyrkii tavoitteisiinsa mahdollisimman tehokkaasti.

Työryhmän puheenjohtajana toimi komission varapuheenjohtaja Frans Timmermans. Muut kuusi jäsentä olivat toimineet urallaan muun muassa alueiden komiteassa ja eri maiden kansallisissa ja alueellisissa luottamustoimissa, mutta heidät nimitettiin tehtävään henkilökohtaisessa ominaisuudessaan. Euroopan parlamentti kutsuttiin mukaan työryhmän työhön, mutta se ei kuitenkaan nimennyt edustajia. Työryhmä julkaisi raporttinsa heinäkuussa 2018. Raportissaan työryhmä esitti yhdeksän suositusta ja niiden toteuttamista tukevia toimenpiteitä kattaen komission valmisteluprosessin, kansallisten parlamenttien roolin komission ehdotusten toissijaisuusvalvonnassa sekä lainsäädäntömenettelyn.

Nojautuen suurelta osin työryhmän esittämiin suosituksiin komissio antoi 23.10.2018 tiedonannon toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamisesta

EU:n päätöksenteossa (COM(2018) 703 final). Tiedonannon mukaan komission toukokuussa 2015 aloittamat toimet sääntelyn parantamiseksi ja unionin toiminnan tehostamiseksi ovat jo tuottaneet tulosta. Komission mukaan näitä toimia voidaan kuitenkin edelleen kehittää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

Tiedonannossa esitetyt toimenpiteet

Komission tiedonannon mukaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate ovat keskeisiä elementtejä komission parempaa sääntelyä koskevassa lähestymistavassa, joka perustuu arviointiin, vaikutusten selvittämiseen ja sidosryhmien kuulemiseen. Näissä kolmessa prosessissa vuodesta 2015 alkaen toteutetut muutokset, kuten julkiset kuulemiset, komission sisäiset parempaa sääntelyä koskevat ohjeet sekä riippumattoman sääntelyntarkastelulautakunnan perustaminen, ovat myös parantaneet edellytyksiä varmistaa, että lainsäädäntöehdotukset ovat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Muutokset edistävät myös EU-lainsäädännön tehokasta täytäntöönpanoa.

Perustuen suurelta osin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelleen työryhmän suosituksiin komission ehdottaa seuraavia toimenpiteitä:

1. Yhteisen käsityksen edistäminen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen sisällöstä

Toisin kuin Amsterdamin sopimuksen pöytäkirja, Lissabonin sopimukseen liitetty toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskeva pöytäkirja n:o 2 ei enää sisällä periaatteiden soveltamista havainnollistavia kriteerejä. Nykyisin ne sisältyvät kyllä komission omaan parempaa sääntelyä koskevaan ohjeistukseen, mutta toimielinten yhteistä määritelmää ei ole.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastellut työryhmä kehitti periaatteiden arviointia tukevan mallitaulukon, jonka komissio aikoo liittää osaksi omaa paremman sääntelyn ohjeistustaan. Jatkossa mallitaulukko on mukana komission vaikutusarvioinneissa ja lainsäädäntöehdotusten perusteluasiakirjoissa. Komissio tukeutuu siihen myös ollessaan yhteydessä kansallisiin parlamentteihin.

Komissio kannustaa myös Euroopan parlamenttia ja neuvostoa harkitsemaan, pitäisikö niiden parantaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen arviointia lainsäädäntömenettelyn aikana erityisesti silloin, kun ne esittävät olennaisia muutoksia komission ehdotukseen. Tähän liittyen komissio myös kannustaa parlamenttia ja neuvostoa täyttämään tehokkaammin parempaa lainsäädäntöä koskevaan toimielinten väliseen sopimukseen perustuvan sitoumuksensa tehdä vaikutusarviointeja olennaisista muutoksista komission ehdotukseen. Komissio suosittelee mallitaulukon käyttöä soveltuvien osien myös kansallisille parlamenteille.

Komission mukaan jäsenvaltiot voisivat ottaa paremmin huomioon kansallisten ja alueellisten parlamenttien näkemykset lainsäädäntömenettelyn aikana. Komissio itse sitoutuu esittämään paikallis- ja alueviranomaisilta saamansa palautteen nykyistä selkeämmin parlamentille ja neuvostolle lainsäädäntöehdotuksen käsittelyn aikana. Kansallisen tason toimijoiden osallistumista tukee myös lainsäädäntömenettelyn avoimuuden lisääminen, jonka eteen komissio on valmis työskentelemään yhdessä muiden toimielinten kanssa parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti ja huomioiden EU:n tuomioistuimen viimeaikaisen oikeuskäytännön ja Euroopan oikeusasiamiehen kannanotot.

2. Kansallisten parlamenttien tehokkaamman toissijaisuusvalvonnan mahdollistaminen

Kansallisilla parlamenteilla on Lissabonin sopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan n:o 2 mukaisesti mahdollisuus esittää perusteltu lausunto, jos ne katsovat, että komission lainsäädäntöehdotus ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Perusteltu lausunto on esitettävä kahdeksan viikon kuluessa ehdotuksen tiedoksisaannista.

Komissio jättää jo nyt elokuun huomiomatta laskiessaan tätä kahdeksan viikon määräaikaan ja aikoo tehdä niin myös jatkossa. Lisäksi komissio ehdottaa, että toimielimet selvittäisivät mahdollisuutta jättää myös joulun ja uuden vuoden aika huomioimatta kansallisilta parlamenteilta saadun palautteen mukaisesti.

Komissio tunnustaa myös tarpeen tarjota enemmän näkyvyyttä kansallisten parlamenttien toissijaisuusperiaatteeseen liittyville huolille, vaikka perustellut lausunnot eivät riittäisikään pöytäkirjan mukaisten menettelyjen käynnistämiseen. Tähän liittyen komissio aikoo jatkossa valmistella kootun vastauksen näihin huoliin mahdollisimman pian jo lainsäädäntömenettelyn aikana ja toimittaa sen tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

3. Paikallis- ja alueviranomaisten aktiivisempi osallistaminen

Komissio on pyrkinyt parantamaan lainvalmistelutyönsä avoimuutta. Se julkaisee tiekarttoja valmisteilla olevista asioista, järjestää pääsääntöisesti kaikille EU:n virallisille kielille käännettyjä julkisia kuulemisia merkittävistä aloitteistaan ja tiedottaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle saamastaan palautteesta lainsäädäntömenettelyn alkuvaiheessa. Komissio julkaisee myös luonnokset delegoiduiksi säädöksiksi ja täytäntöönpanosäädöksiksi neljä viikkoa ennen viimeistelyä.

Parannuksista huolimatta komissio katsoo, että paikallis- ja alueviranomaisten näkemykset eivät tule riittävällä tavalla huomioiduiksi valmistelun alkuvaiheessa. Näiden viranomaisten palaute olisi tärkeää, koska ne ovat monissa tapauksissa vastuussa EU-lainsäädännön täytäntöönpanosta. Tilanteen korjaamiseksi komissio aikoo päivittää parempaa sääntelyä koskevaa sisäistä ohjeistustaan ja julkisten kuulemisten lomakkeitaan niin, että paikallis- ja alueviranomaisten näkemykset ja kokemukset tulevat paremmin huomioiduiksi.

Komissio pitää hyvänä alueiden komitean aikomusta perustaa alueellisten yhteyspisteiden verkosto, jonka tarkoituksena olisi välittää paikallis- ja alueviranomaisilta saatua tietoa EU:n päätöksentekoprosessiin.

4. Merkityksellisten vaikutusten parempi arviointi ja esittäminen

Komissio aikoo edelleen kehittää alueellisten vaikutusten arviointia päivittämällä tältä osin parempaa sääntelyä koskevaa sisäistä ohjeistustaan. Tässä paikallis- ja alueviranomaisten osallistuminen ehdotuksia koskeviin kuulemisiin on keskeistä. Lisäksi komissio aikoo parantaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumisen ja vaikutusten arvioinnin esitystapaa perusteluasiakirjoissaan.

5. Voimassaolevan lainsäädännön arviointi toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta

Komissio aikoo EU:n sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan REFIT-ohjelmansa puitteissa arvioida voimassaolevaa lainsäädäntöä jatkossa entistä tarkemmin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen, lainsäädännön kattavuuden ja paikallis- ja alueviranomaisten roolin näkökulmasta. Tämä arviointi kattaa myös delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset.

Tässä työssä komissiota tukee kansalaisjärjestöjen, eturyhmien ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajista koostuva REFIT-foorumi. Komissio esittää, että foorumia voitaisiin kehittää vastaamaan paremmin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastellen työryhmän suosituksiin esimerkiksi laajentamalla foorumin työtä kattamaan myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen ja lainsäädännön kattavuuden arvioinnin sekä paikallis- ja alueviranomaisten roolin EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa. Komission mukaan foorumin kokoonpanossa tulisi olla myös enemmän paikallis- ja alueviranomaisten edustajia ja vastaavasti esimerkiksi jäsenvaltioiden edustajia voitaisiin vähentää. Foorumin ja alueiden komitean välisiä yhteyksiä voitaisiin myös vahvistaa.

Osana laajaa paremman sääntelyn välitarkastelua (*stocktaking of better regulation*) komissio teki alkusyksystä 2018 kyselyn REFIT-foorumin jäsenille kerätäkseen kokemuksia REFIT-foorumin toiminnasta ja mahdollisista kehittämisehdotuksista. Vastausten analysointi REFIT-foorumissa on kesken. REFIT-foorumin mandaatti rajoittuu nykyisen komission toimikauteen, ja seuraavan komission arvioitavaksi jää uuden foorumin nimittäminen ja mahdollisten uudistusten toteuttaminen.

Oikeudellinen kehys

Unionin toimintaa ohjaavat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate, ja toimielimillä on erityinen velvollisuus varmistaa näiden kahden periaatteen noudattaminen. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen vahvistaa EU:n toiminnan hyväksyttävyyttä niin jäsenvaltioiden hallitusten ja parlamenttien kuin kansalaisten ja yritystenkin näkökulmasta.

1. Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteesta määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdassa ja tarkemmat määräykset sen soveltamisesta sisältyvät Lissabonin sopimukseen liitettyyn pöytäkirjaan (N:o 2). Toissijaisuusperiaatetta sovelletaan jaetun toimivallan aloilla.

Toissijaisuusperiaatteen mukaan EU:n toimenpiteet ovat mahdollisia vain, jos ehdotetulla toimenpiteellä kaavailtu tulos on paremmin saavutettavissa EU:n tasolla kuin jäsenvaltioiden toimin (toissijaisuusedellytys). Toissijaisuusperiaatteen tarkoituksena on varmistaa, että tarvittavat toimet pyritään toteuttamaan unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla mahdollisimman lähellä kansalaisia. Tätä voidaan perustella myös tehokkuuden näkökulmasta eli unionin tulee keskittyä niihin asioihin, joissa sen toiminta on todella tarpeen.

Toissijaisuusperiaate ei ole tarkkarajainen. Olennaista on arvioida, voidaanko tietty toiminta sen laajuuden tai vaikutusten takia toteuttaa paremmin EU:n tasolla. Toissijaisuusperiaatteen noudattamisen osalta myös muodollisten vaatimusten tulee täyttyä. Komission tulee perustella ehdotuksensa ja tuoda esiin riittävästi seikkoja, joista ilmenevät selkeästi ja yksiselitteisesti ne edut, jotka liittyvät EU:n tasolla toteutettuun toimintaan (perusteluvollisuus). Nämä arviot ja tiedot ovat olennaisia EU:n

lainsäätäjälle, mutta myös kansallisille parlamenteille, koska ilman riittävää pohjaa nämä eivät voi käyttää toissijaisuuspöytäkirjan mukaista valvontavaltaansa.

Yleisesti voidaan todeta, että on hyvin harvinaista, että komissio tekisi ehdotuksen, joka ei olisi toissijaisuusperiaatteen mukainen. Ongelmat suhteellisuusperiaatteen soveltamisessa ovat selvästi yleisempiä.

EU-säädöksen yhdenmukaisuus toissijaisuusperiaatteen kanssa voidaan viime kädessä viedä EU:n tuomioistuimen arvioitavaksi. Tuomioistuin ottaa arviossaan huomioon EU:n päämäärät ja kulloinkin kyseessä olevaa alaa koskevat erityiset määräykset ja asiaan liittyvät olosuhteet. Periaatteeseen vedotaan monesti poliittisissa tarkoituksissa. Sen tulkinnasta ei ole juurikaan EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

SEU 5 artiklan 3 kohdassa ja pöytäkirjassa määrätään kansallisten parlamenttien mahdollisuudesta valvoa toissijaisuusperiaatteen noudattamista.

Toissijaisuusedellytyksen täyttymistä epäillessään jäsenvaltioiden kansallisilla parlamenteilla on mahdollisuus vedota toissijaisuusperiaatteeseen EU:n toimenpiteen kyseenalaistamiseksi ja, tällaisen perustellun lausunnon tehneiden jäsenvaltioiden lukumäärästä riippuen, uudelleenarviointiprosessin käynnistämiseksi.

Kansallisen parlamentin toissijaisuusperiaatetta koskeva perusteltu lausunto tulee tehdä kahdeksan viikon kuluessa lainsäädäntöehdotuksen vastaanottamisesta.

Säädösehdotuksen tehnyt taho, yleensä komissio, on velvollinen ottamaan kansallisen parlamentin tekemän perustellun lausunnon huomioon. Jos kolmasosa (tietyissä oikeus- ja sisäasioissa neljäsosa) kansallisista parlamenteista on tehnyt perustellun lausunnon, komission on tarkasteltava ehdotustaan uudestaan (ns. keltaisen kortin menettely).

Mikäli yli puolet kansallisista parlamenteista katsoo ehdotuksen loukkaavan toissijaisuusperiaatetta (ns. oranssin kortin menettely) ja komissio päätyy toissijaisuusmoitteista huolimatta pitämään ehdotuksensa voimassa sitä muuttamatta, asian arvioiminen siirtyy Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Jos neuvosto jäsentensä 55 prosentin enemmistöllä tai Euroopan parlamentti annettujen äänten enemmistöllä katsoo ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen vastaiseksi, asian käsittely katsotaan päättyneeksi.

Tähän mennessä keltaisen kortin menettely on käynnistetty kolmesti ja oranssin kortin menettelyä ei ole käytetty kertaakaan. Kansalliset parlamentit käyttävät kuitenkin melko aktiivisesti toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismia ja antavat vuosittain verrattain suuren määrän perusteltuja lausuntoja ja muita lausuntoja. Esimerkiksi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan vuosikertomuksen mukaan (COM(2018) 490 final) komissio sai vuonna 2017 kansallisilta parlamenteilta 52 toissijaisuusperiaatetta koskevaa perusteltua lausuntoa ja 576 muuta lausuntoa. Kaikki kansalliset parlamentit eivät ole olleet tyytyväisiä komission niille antamaan palautteeseen.

Vuonna 2017 eniten perusteltuja lausuntoja annettiin sähkön sisämarkkinoita koskevasta ehdotuksesta (COM(2016) 861 final), niin sanottuun palvelupakettiin kuuluvista säädösehdotuksista (COM(2016) 821 final ja COM(2016) 822 final) sekä vanhempien ja omaistensa hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamista koskevasta ehdotuksesta (COM(2017) 253 final). Vuoden 2017 aikana hyväksyttiin myös ensimmäistä kertaa säädös, joka oli käynnistänyt niin kutsutun keltaisen kortin menettelyn: neuvoston asetus (EU) 2017/1939 Euroopan syyttäväviraston perustamisesta.

Kansallisella tasolla eduskunnan suuri valiokunta ryhtyy arvioimaan EU-säädösehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta, jos valiokunnan jäsen, eduskunnan erikoisvaliokunta tai Ahvenanmaan maakuntapäivät tekee asiasta pyynnön. Lopullisen päätöksen toissijaisuusmuistutuksen tekemisestä tekee täysistunto.

Eduskunnan mahdollisuuksiin tehdä tarvittaessa toissijaisuusperiaatetta koskeva perusteltu lausunto vaikuttaa erityisesti EU:n lainsäädäntöasioiden eduskuntakäsittelyn oikea-aikaisuus. Kiireellisissä tapauksissa U-asia voidaan poikkeuksellisesti saattaa eduskunnan käsiteltäväksi ensivaiheessa E-kirjeellä. Myös suuri valiokunta voi pyytää selvitystä, jos epäily ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta herää.

2. Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatetta koskevan SEU 5 artiklan 4 kohdan mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta määrätään tarkemmin Lissabonin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa n:o 2. Sen arvioinnissa, onko komission lainsäädäntöehdotus suhteellisuusperiaatteen mukainen, keskeinen merkitys on komission laatimilla vaikutusarvioinneilla ja eri vaihtoehtojen punninnalla.

Toissijaisuusperiaatteen mukaisten kriteereiden täyttymistä merkittävämpi kysymys yksittäisten ehdotusten osalta onkin tosiasiaa yleensä se, onko ehdotus kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen mukainen. Vaikka suhteellisuusperiaatekaan ei ole tarkkarajainen, sen soveltamisesta on huomattavasti enemmän EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Ongelmat suhteellisuusperiaatteen noudattamisessa ovat nousseet esiin myös valtioneuvoston tekemissä EU-sääntelyä koskevissa kartoituksissa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Toistaiseksi ei ole tietoa tiedonannon käsittelystä Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

Institutionaaliset kysymykset -jaoston (EU40) ja sisämarkkinajaoston (EU8) kirjallinen menettely 1. – 5.11.2018 sekä oikeudelliset kysymykset -jaoston (EU35) kokous 6.11.2018.

EU-ministerivaliokunnan kokous 9.11.2018.

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta on ottanut kantaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen merkitykseen ja soveltamiseen muun muassa valiokunnan antamissa lausunnoissa valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategioista (SuVL 2/2017 vp – E 123/2016 vp; SuVL 1/2018 vp – E 106/2017 vp). Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastellelle työryhmälle on toimitettu eduskunnan näkemyksiä suuren valiokunnan 5.6.2018 päivätyllä kirjeellä. Kirjeessä tuodaan muun muassa esiin, että paras tapa huomioida kansallisten parlamenttien huolet on tarkastella parlamentin ja hallituksen välistä suhdetta. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta on käsitelty myös suuren valiokunnan

mietinnössä 1/2014, joka koski valtioneuvoston vuoden 2013 selontekoa EU-politiikasta (VNS 6/2013 vp).

Perusmuistio on esillä suuren valiokunnan kokouksessa 9.11.2018 osana 12.11.2018 pidettävän yleisten asioiden neuvoston minva-pakettia.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Lissabonin sopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan (N:o 2) 6 artiklan 1 kohdan mukaan kansallisen parlamentin tai kansallisen parlamentin kamarin on tarvittaessa itse järjestettävä lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien kuuleminen, kun kansallinen parlamentti tai kansallisen parlamentin kamari harkitsee perustellun lausunnon tekemistä ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991; muutoslaki 1115/2011, HE 77/2010 vp) 59 a §:n 4 momentin mukaan maakuntapäivät voi maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa antaa eduskunnalle perustellun lausuman siitä, onko esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi Euroopan unionin säädökseksi toissijaisuusperiaatteen mukainen. Maakuntapäivien kanta on saatettava Euroopan unionin toimielinten tietoon.

Se, että komissio kuulee alueellisia toimijoita, on tervetullutta myös itsehallintoalueiden näkökulmasta, vaikka niiden asema EU-asioiden valmistelussa on kansallinen asia.

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Paremmän sääntelyn periaatteita ja työkaluja on kehitetty EU-tasolla jo pitkään. Sääntelyn parantaminen on ollut yksi Jean-Claude Junckerin johtaman komission painopisteistä, johon liittyen komissio julkaisi 19.5.2015 laajan parempaa sääntelyä koskevan paketin (COM(2015) 215 final; E-kirje E 23/2015 vp jatkokirjeineen).

Pakettiin sisältyi useita komission paremmän sääntelyn työtä määrittäviä asiakirjoja, joilla uudistettiin muun muassa sääntelyn arviointia, vaikutusten arviointia ja sidosryhmien kuulemista koskevia menettelyjä, perustettiin sääntelyntarkastelulautakunta ja REFIT-foorumi sekä vahvistettiin vuonna 2012 perustettua REFIT-ohjelmaa. Vuoden 2015 toimia täydentää komission 21.12.2016 EU-lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon varmistamisesta antama tiedonanto ”EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla” (C(2016) 8600 final; E-kirje E 20/2017 vp).

Komission toimet ovat lisänneet EU-lainsäädännön valmistelun ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä sekä mahdollistaneet unionin toimien keskittämistä olennaisiin, todellista lisäarvoa tuoviin asiakokonaisuuksiin, mikä on osaltaan edistänyt EU:n toiminnan hyväksyttävyyttä jäsenvaltioiden, kansalaisten ja yritysten näkökulmasta. Komissio on julkaisemassa keväällä 2019 paremmän sääntelyn järjestelmää koskevan tilannekatsauksen.

Osana toukokuussa 2015 annettua paremmän sääntelyn pakettia komissio teki ehdotuksen toimielinten väliseksi sopimukseksi paremmasta lainsäädännöstä. Toimielimet hyväksyivät sopimuksen 13.4.2016. Sopimuksessa toimielimet ovat

sitoutuneet muun muassa EU:n lainsäädäntötyön parempaan suunnitteluun ja koordinoimiseen, kuulemis- ja vaikutusarviointimenettelyjen kehittämiseen, avoimuuden lisäämiseen sekä sääntelyn yksinkertaistamiseen. Sopimus heijastaa monilta osin vuonna 2003 hyväksyttyä vastaavaa sopimusta, mutta se menee pitemmälle ja on täsmällisempi.

Toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanoa seurataan säännöllisesti yleisten asioiden neuvostossa. Esimerkkeinä sopimuksen täytäntöönpanotoimista joulukuussa 2017 perustettiin toimielinten yhteinen delegoitujen säädösten rekisteri, joka mahdollistaa delegoitujen säädösten kaikkien eri vaiheiden seurannan. Lainsäädäntömenettelyn seurattavuutta parantavan toimielinten yhteisen tietokannan perustaminen on käynnissä. Neuvostossa on myös kesällä 2018 alkanut laajempi keskustelu lainsäädäntöasioiden avoimuuden lisäämisestä. Vaikutusarviointien kehittämisen osalta neuvostossa on käynnistetty pilottihanke, jonka tarkoituksena on parantaa neuvoston valmiuksia tehdä vaikutusarviointeja komission ehdotukseen esittämistään olennaisista muutoksista.

Asiakirjat

Komission tiedonanto: Toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistaminen EU:n päätöksenteossa (23.10.2018, COM(2018) 703 final)

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän kertomus Euroopan komission puheenjohtajalle 10.7.2018

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more_fi.pdf

Komission vuosikertomus 2017 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta (23.10.2018, COM(2018) 490 final)

Komission vuosikertomus 2017 Euroopan komission ja kansallisten parlamenttien suhteista (23.10.2018, COM(2018) 491 final)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Veera Kojo, VNEUS, veera.kojo@vnk.fi, 0295 160 501

Heidi Kaila, VNEUS, heidi.kaila@vnk.fi, 0295 160 313

Leila Vilhunen, VNEUS, leila.vilhunen@vnk.fi, 0295 160 276

Heli Siivola, VNEUS, heli.siivola@vnk.fi, 0295 160 476

Jaana Jääskeläinen, OM, jaana.jaaskelainen@om.fi, 0295 150 284

Anu Laitinen, TEM, anu.laitinen@tem.fi, 0295 047 164

EUTORI-tunnus

EU/2018/1676

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	EU:n tulevaisuus, sääntelyn parantaminen, Euroopan komissio OM, TEM, VNK
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, PLM, SM, STM, TULLI, UM, VM, VTV, YM
