



Bryssel 23.10.2018
COM(2018) 490 final

KOMISSION KERTOMUS

VUOSIKERTOMUS 2017

TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEIDEN SOVELTAMISESTA

VUOSIKERTOMUS 2017

TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEIDEN SOVELTAMISESTA

1. JOHDANTO

Tämä on 25. vuosikertomus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta Euroopan unionin säädöskäytännössä. Kertomus esitetään Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', liitetyssä pöytäkirjassa N:o 2 olevan 9 artiklan mukaisesti.

Kertomuksessa kuvataan, miten Euroopan unionin toimielimet ja elimet toteuttivat näitä periaatteita vuonna 2017 ja miten käytäntö on muuttunut edellisvuosiin verrattuna. Siinä tarkastellaan myös useita komission ehdotuksia, joista kansalliset parlamentit antoivat huomattavan paljon perusteltuja lausuntoja vuoden aikana. Koska toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismin sekä kansallisten parlamenttien ja komission käymän poliittisen vuoropuhelun välillä on kiinteä yhteys, tämän kertomuksen olisi katsottava täydentävän suhteita kansallisiin parlamentteihin koskevaa vuoden 2017 vuosikertomusta¹.

2. KUINKA TOIMIELIMET SOVELTAVAT PERIAATTEITA

2.1 Komissio

Junckerin komissio toteutti vuonna 2017 edelleen paremman sääntelyn agendaansa, joka sisältää lisäohjeistusta ja uusia palautteenantamismahdollisuuksia kansalaisille ja sidosryhmille (paremman sääntelyn verkkoportaali² mukaan luettuna). Näin varmistetaan, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet otetaan huomioon kaikissa päätöksenteon vaiheissa. Komissio jatkoi myös käytäntöään arvioida nykyisiä toimintakehyksiä ennen kuin se ehdottaa lainsäädännön tarkistuksia. Näissä arvioinneissa³ arvioidaan muun muassa, vastaavatko nykyiset politiikkatoimet yhä tarkoitustaan ja missä määrin ne ovat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisia.

Komission verkkosivusto ”Kevennä sääntelytaakkaa – ota kantaa”⁴ ja sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskeva REFIT-foorumi tarjoavat myös yleisölle ja sidosryhmille keinoja vaihtaa komission kanssa näkemyksiä voimassa olevien sääntelytoimenpiteiden mahdollisesta kohtuuttomasta rasituksesta tai tehottomuudesta. Niihin saattaa myös sisältyä toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatteeseen liittyviä kysymyksiä. Vuonna 2017 sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevalla foorumilla laadittiin 46 lausuntoa. Komissiolle annettiin muun muassa suosituksia siitä, miten voimassa olevaa unionin lainsäädäntöä voidaan yksinkertaistaa ja sen hallinnollisia rasitteita vähentää. Komissio vastaa niihin erityisesti vuoden 2018 työohjelmansa kautta.

Komissio hyväksyi vuonna 2017 parempaa sääntelyä koskevat tarkistettut suuntaviivat ja niihin liittyvät välineet. Tarkoituksena oli varmistaa suuntaviivojen ja välineiden ajantasaisuus sen käytännön kokemuksen perusteella, joka on saatu toukokuussa 2015 tapahtuneen paremman sääntelyn paketin hyväksymisen jälkeen. Kansalaisten verkossa navigoinnin helpottamiseksi komissio myös laajensi paremman sääntelyn portaaliaan.

¹ COM(2018) 491 final.

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_fi

³ Komission arvioinneissa käytetään järjestelmällisesti viittä perustetta: tuloksellisuus, tehokkuus, johdonmukaisuus, merkityksellisyys ja EU:n tasolla saatava lisäarvo.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_fi.htm

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkasteleva työryhmä

Puheenjohtaja Juncker ilmoitti 13. syyskuuta 2017 pitämässään unionin tilaa koskevassa puheessa perustavansa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän. Työryhmän tavoitteita kuvattiin komission vuoden 2018 työohjelmassa seuraavasti: ”*Sen työn pohjalta, jota tämä komissio on jo tehnyt, meidän pitäisi myös jatkossa olla suurissa asioissa suuria. Se tarkoittaa, että meidän ei pitäisi sekaantua kansalaisten jokapäiväiseen elämään säatelemällä joka asiaa. Meidän on harkittava tarkkaan, miten voimme tehdä vähemmän mutta tehokkaammin. Meidän olisi annettava toimivalta takaisin jäsenvaltioille silloin kun se on järkevää. Komissio aikoo esittää ajatuksia toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen sekä sääntelyn parantamisen lisäämisestä, jotta voidaan varmistaa, että EU toimii vain silloin kun sen toiminnasta saadaan todellista lisäarvoa. – – –, asiaa on tarkoitus pohtia erityisessä työryhmässä ensimmäisen puheenjohtajan Frans Timmermansin johdolla.*” Puheenjohtaja Juncker perusti työryhmän 14. marraskuuta 2017, ja sen toiminta alkoi 1. tammikuuta 2018.⁵ Työryhmä luovutti raporttinsa puheenjohtajalle 10. heinäkuuta 2018.⁶ Euroopan parlamentin puhemiestä sekä unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssin (COSAC) ja alueiden komitean puheenjohtajia pyydettiin nimittämään työryhmään omista toimielimistään jäseniä, jotka osallistuisivat työryhmän työhön yksityishenkilöinä. Kansalliset parlamentit (COSAC) ja alueiden komitea esittivät myöhemmin omat jäsenensä työryhmään, kun taas Euroopan parlamentti päätti olla tekemättä sitä.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen analyysi

Parempaa sääntelyä koskevat suuntaviivat ja niihin liittyvät välineet⁷ edellyttävät komissiolta toissijaisuusperiaatetta koskevan analyysin tekemistä, kun harkitaan uutta aloitetta aloilla, joilla EU:lla ei ole yksinomaista toimivaltaa, ja kun arvioidaan olemassa olevan toimen merkityksellisyttä ja eurooppalaista lisäarvoa. Komissio tarkastelee toissijaisuusperiaatteen toteutumista sekä lainsäädännöllisissä että muissa aloitteissa. Analyysillä on kaksi tarkoitusta: sillä arvioidaan ensinnäkin, ovatko kansalliset, alueelliset tai paikalliset toimet riittäviä tavoitteen saavuttamiseksi, ja toiseksi, tuottavatko unionin toimet lisäarvoa jäsenvaltioiden toteuttamiin toimiin verrattuina.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.⁸ Suhteellisuusperiaatteen noudattamisella varmistetaan, että toimintapoliittisen sääntelytoimen lähestymistapa ja sääntelyn taso vastaavat politiikan tavoitetta. Suhteellisuusperiaatteeseen olisi viitattava selvästi vaikutustenarvioinneissa⁹, arvioinneissa ja toimivuustarkastuksissa¹⁰.

Vaikutustenarvioinnit

Vuonna 2017 vaikutustenarviointien laatua arvioiva sääntelyntarkastelulautakunta¹¹ tutki 53 vaikutustenarviointia¹². Näistä 12 tapauksessa katsottiin, että parannukset olivat tarpeen

⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_fi

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fi

⁸ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 4 kohta.

⁹ Vaikutustenarvioinneissa suhteellisuusperiaate on keskeinen arviointiperuste toimintapoliittikan vaihtoehtoja vertailtaessa.

¹⁰ Lisätietoja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden analyysia koskevasta paremman sääntelyn suuntaviivoista saa vuoden 2016 vuosikertomuksen toissijaisuutta ja suhteellisuutta käsittelevästä kohdasta 2.1.

¹¹ Lautakunta koostuu (pääjohtajatasen) puheenjohtajasta ja kuudesta kokoaikaisesta jäsenestä, joista kolme rekrytoidaan komission ulkopuolelta. Kaikki jäsenet ovat riippumattomia, ja heidät on nimetty yksityishenkilöinä henkilökohtaisen asiantuntemuksen perusteella. Lautakunta tarkastelee

toissijaisuuden ja EU:n lisäarvon analysoinnin osalta. Suhteellisuutta ja vaihtoehtojen vertailua koskevia huomautuksia sisältyi 30 lausuntoon. Seuraavilla esimerkeillä havainnollistetaan, miten lautakunta arvioi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita vuonna 2017:

- Sääntelyntarkastelulautakunta korosti terveysteknologian arviointia koskevasta EU:n tason yhteistyöstä tehdyn ehdotuksen vaikutustenarvioinnista antamassaan kielteisessä lausunnossa¹³, että yhteen toimintapoliittisista vaihtoehtoista – terveysteknologian kokonaisarviointia koskevaan EU:n tason pysyvään yhteistyöhön – liittyi merkittäviä ongelmia toteutuskelpoisuuden, toissijaisuuden ja suhteellisuuden kannalta. Kertomusta tarkistettiin, ja tämä huomautus otettiin huomioon jättämällä heti alkuun tämä vaihtoehto pois.
- Yhdistettyjä kuljetuksia koskevan direktiivin muutosaloitteen vaikutustenarvioinnista annetussa varaumin esitetyssä myönteisessä lausunnossa¹⁴ sääntelyntarkastelulautakunta totesi, että perusteluja ei ollut riittävästi kehitelty toissijaisuusperiaatteen kannalta, varsinkaan täysin kotimaisten kuljetusten mukaan ottamisen osalta. Lautakunta pyysi esitettäväksi lisää näyttöä siitä, ettei ongelmaa voitaisi käsitellä puhtaasti kansallisilla aloitteilla ja että toimintojen laajuus edellyttäisi EU:n tason toimia. Tarkistettuun vaikutustenarviointia koskevaan kertomukseen sisältyi lisäperusteluja ongelman valtioiden rajat ylittävän ulottuvuuden valaisemiseksi, myös perustelut tukitoimenpiteiden ulottamiselle koskemaan kotimaisia toimintoja.
- Sääntelyntarkastelulautakunta totesi muiden kuin henkilötietojen vapaan liikkuvuuden kehiksestä Euroopan unionissa tehdyn ehdotuksen vaikutustenarvioinnista antamassaan kielteisessä lausunnossa¹⁵, että kertomuksessa ei perusteltu EU:n toimien tarvetta eikä arvioitu asianmukaisesti vaihtoehtojen oikeasuhteisuutta. Sääntelyntarkastelulautakunta antoi toisen kielteisen lausunnon tarkistetusta kertomuksesta. Lautakunta totesi, ettei kertomuksessa varsinkaan onnistuttu osoittamaan perusteluja pilvipalvelujen siirrettävyyttä koskevalle uudelle oikeudelle. Kollegio hyväksyi ehdotuksen ilman säännöksiä, joissa olisi vahvistettu pilvipalvelujen pakollinen siirrettävyys. Sen sijaan siinä ennakoitiin itsesääntelyyn perustuvia toimenpiteitä.

Kuten näistä esimerkeistä käy ilmi, sääntelyntarkastelulautakunta auttoi vuonna 2017 parantamaan sen analysointia, miten ehdotuksissa on noudatettu toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita. Sitä kautta lautakunta on tuottanut komission poliittiseen päätöksentekoprosessiin ratkaisevan tärkeitä tietoja.

Arvioinnit ja toimivuustarkastukset

Toissijaisuus ja suhteellisuus olivat keskeisiä näkökohtia myös jälkiarvioinneissa ja toimivuustarkastuksissa. Niissä arvioidaan, tuottavatko Euroopan unionin toimet odotettuja tuloksia tuloksellisuuden, tehokkuuden, johdonmukaisuuden ja merkityksellisyyden kannalta sekä tuottavatko ne edelleen lisäarvoa EU:n tasolla. Vuonna 2017 komissio julkaisi 72 arviointia ja toimivuustarkastusta (laajojen politiikan alojen arviointia). Kolme toimivuustarkastusta

vaikutustenarviointien, toimivuustarkastusten ja keskeisten arviointien laatua. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden tarkastelu on osa tätä laadun arviointia.

¹² Vaikutustenarviointi on tehtävä aina, kun on odotettavissa, että toimintapoliittisella aloitteella on merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. Se sisältää ongelman arvioinnin, mahdollisia politiikan vaihtoehtoja ja niiden todennäköiset vaikutukset sekä arvioinnin siitä, miten niissä noudatetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

¹³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51_en

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648_en

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-framework-free-flow-non-personal-data>

julkaistiin: yksi unionin ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmästä (EMAS) ja EU-ympäristömerkistä, yksi kuluttajapolitiikasta ja yksi ympäristöalan raportointivelvoitteista¹⁶.

Sääntelyntarkastelulautakunta kävi vuonna 2017 läpi 17 keskeistä arviointia ja toimivuustarkastusta. Näistä lautakunta antoi ryhmässä ”merkityksellisyys ja EU:n tasolla saatava lisäarvo” parannussuosituksia seitsemässä tapauksessa, mukaan luettuina Life-ohjelma¹⁷ (EU:n ympäristön ja ilmastotoimien ohjelma) ja yleinen elintarvikelainsäädäntö¹⁸. Siten lautakunta auttoi parantamaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden analyysia arvioinneissa ja toimivuustarkastuksissa.

¹⁶ REFIT-foorumi: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_fi

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en

¹⁸ https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en

2.2 Kansallisten parlamenttien toimittamien perusteltujen lausuntojen seuranta

Vuonna 2017 komissio sai toissijaisuusperiaatteesta kansallisilta parlamenteilta 52 perusteltua lausuntoa^{19, 20}. Tämä oli 20 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2016 saatut 65 perusteltua lausuntoa, ja se vastasi vuonna 2017 saatua pienempää lausuntojen kokonaismäärää.²¹ Myös perusteltujen lausuntojen osuus vuonna 2017 saatujen lausuntojen kokonaismäärästä pieneni: osuus oli 10,5 prosenttia vuonna 2016 ja 9 prosenttia vuonna 2017.

Vuonna 2017 saaduista 52 perustellusta lausunnosta 24 lausuntoa koski neljää komission ehdotusta. Eniten perusteltuja lausuntoja keräsi sähköön sisämarkkinoita koskeva ehdotus²², josta annettiin 11 perusteltua lausuntoa. Yhteensä yhdeksän perusteltua lausuntoa annettiin kahdesta niin sanottuun palvelupakettiin kuuluvasta säädösehdotuksesta²³, ja vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamista koskevasta ehdotuksesta²⁴ annettiin neljä perusteltua lausuntoa. Muista ehdotuksista saatiin yhdestä kolmeen perusteltua lausuntoa. Tapauksia, joista komissio sai eniten perusteltuja lausuntoja, kuvaillaan tarkemmin luvussa 3.

Vuonna 2017 annettujen perusteltujen lausuntojen kokonaismäärän vähenemistä vastasi perusteltujen lausuntojen määrän pieneneminen parlamenttien kamareita kohti. Vuonna 2017 perustellun lausunnon antoi 41 kamarista 19 kamaria (vuonna 2016 näitä oli 26). Perusteltuja lausuntoja antoivat Tšekin *Poslanecká sněmovna* (1), Espanjan *Cortes Generales* (2), Irlannin *Dáil* ja *Seanad Éireann* (3)²⁵, Saksan *Bundestag* (6), Saksan *Bundesrat* (3), Ranskan *Sénat* (7), Ranskan *Assemblée nationale* (2), Italian *Senato della Repubblica* (1), Unkarin *Országgyűlés* (2), Alankomaiden *Eerste Kamer* (2), Alankomaiden *Tweede Kamer* (2), Itävallan *Bundesrat* (6), Puolan *Senat* (4), Puolan *Sejm* (2), Romanian *Camera Deputaţilor* (1), Romanian *Senatul* (2), Ruotsin *Riksdag* (4) ja Yhdistyneen kuningaskunnan *House of Commons* (2).

2.3 Euroopan parlamentti

Euroopan parlamentti sai vuonna 2017 kansallisilta parlamenteilta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan N:o 2 nojalla virallisesti 421 kannanottoa.²⁶ Näistä 49 oli perusteltuja lausuntoja ja loput 372 muita lausuntoja (toisin sanoen kannanottoja, joissa ei käsitelty toissijaisuusperiaatteen noudattamiseen liittyviä kysymyksiä). Vuonna 2016 Euroopan parlamentille taas toimitettiin virallisesti 76 perusteltua lausuntoa ja 333 muuta lausuntoa. Perusteltujen lausuntojen ja muiden lausuntojen välinen suhdeluku on edelleen pieni, mikä viittaa siihen, että kansalliset parlamentit näkevät toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismin rakentavana lisävälineenä, jonka avulla ne voivat esittää näkemyksiään ja huolenaiheitaan. Kaikki kansallisten parlamenttien Euroopan

¹⁹ Tämä luku viittaa perussopimusten pöytäkirjan N:o 2 nojalla parlamenttien kamareilta saatujen lausuntojen kokonaismäärään. Perustellut lausunnot, jotka koskevat useampaa kuin yhtä komission asiakirjaa, lasketaan näin ollen yhdeksi perustelluksi lausunnoksi. Lisätietoja, ks. tämän kertomuksen liite.

²⁰ Ks. tämän kertomuksen liite.

²¹ Vuonna 2017 komissio sai 576 lausuntoa, kun vuonna 2016 niitä saatiin 613.

²² Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköön sisämarkkinoista (uudelleenlaadittu) {COM(2016) 861 final}.

²³ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin 2006/123/EY täytäntöönpanosta, palveluihin liittyviä lupajärjestelmiä ja vaatimuksia koskevasta ilmoitusmenettelystä sekä direktiivin 2006/123/EY ja hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta {COM(2016) 821 final} ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uuden ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarviointista {COM(2016) 822 final}.

²⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta {COM(2017) 253 final}.

²⁵ *Dáil* ja *Seanad Éireann* antoivat yhden yhteisen perustellun lausunnon ja kumpikin antoi erikseen yhden perustellun lausunnon.

²⁶ Lisätietoja menettelystä, jolla Euroopan parlamentissa käsitellään kansallisten parlamenttien perusteltuja lausuntoja, on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevan vuoden 2016 vuosikertomuksen kohdassa 2.3.

parlamentille toimittamat kannanotot asetetaan saataville CONNECT-tietokantaan, joka on kansallisten parlamenttien asiakirjoja sisältävä Euroopan parlamentin tietokanta²⁷.

Euroopan parlamentin työjärjestyksen liitteen V nojalla horisontaalinen vastuu toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta on oikeudellisten asioiden valiokunnalla. Kuuden kuukauden välein joku valiokunnan jäsenistä nimitetään poliittisten ryhmien keskinäisen vuorottelun perusteella toissijaisuusperiaatteen liittyvistä asioista vastaavaksi pysyväksi esittelijäksi. Mady Delvaux (S&D/Luxemburg) oli pysyvä esittelijä vuoden 2017 alkupuoliskolla ja Laura Ferrara (EFDD/Italia) vuoden jälkipuoliskolla. Esittelijä seuraa vastaanotettuja perusteltuja lausuntoja. Hän voi tuoda perustelluissa lausunnoissa esille otettuja asioita keskusteltavaksi valiokunnassa, ja niiden perusteella voidaan esittää suosituksia kyseessä olevan ehdotuksen aiheesta vastaavalle valiokunnalle.

Oikeudellisten asioiden valiokunta laatii myös säännöllisesti mietinnön toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevasta komission vuosikertomuksesta. Mady Delvaux nimitettiin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevia komission vuosien 2015 ja 2016 vuosikertomuksia käsittelevän oma-aloitteisen mietinnön esittelijäksi. Euroopan parlamentti antoi parlamentin oma-aloitteisen mietinnön perusteella täysistunnossaan 18. huhtikuuta 2018 päätöslauselman toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevista vuosikertomuksista 2015 ja 2016²⁸. Valiokunta antaa panoksensa myös unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssin (COSAC) laatimiin toissijaisuusperiaatteen liittyviä kysymyksiä koskeviin puolivuotiskertomuksiin.

Oikeudellisten asioiden valiokunta vastaa myös suhteellisuusperiaatteen noudattamisen varmistamisesta, ja se ottaa tämän periaatteen huomioon tarkastaessaan tehtävänsä mukaisesti ehdotusten oikeusperustan ja kantaessaan parempaa sääntelyä koskevan vastuunsa.

Lisäksi Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu auttoi edelleen Euroopan parlamenttia ottamaan huomioon toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet toimitaan

- tarkastelemalla systemaattisesti komission toteuttamien vaikutustenarviointien toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin liittyviä näkökohtia ja kiinnittämällä huomiota tätä koskeviin huolenaiheisiin, joita etenkin kansalliset parlamentit ja alueiden komitea ovat tuoneet esiin
- varmistamalla, että näitä periaatteita noudatetaan kaikilta osin Euroopan parlamentin omissa toimitissa, esimerkiksi kun se suorittaa vaikutustenarviointeja sen itsensä tekemistä merkittävistä tarkistuksista tai analysoi, mitä lisäarvoa on parlamentin SEUT-sopimuksen 225 artiklan nojalla tekemillä ehdotuksilla uudeksi lainsäädännöksi ja mitä kustannuksia aiheutuu Euroopan unionin toimien toteuttamatta jättämisestä, ja
- tarkastelemalla toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin liittyviä näkökohtia vaikutustenarvioinneissa painottaen eurooppalaista lisäarvoa, ei kansallisia menoja tai toimia.

Vuonna 2017 Euroopan parlamentti laati 42 alustavaa arviointia komission vaikutustenarvioinneista, kaksi vaikutustenarviointia parlamentin esittämistä merkittävistä tarkistuksista, 11 eurooppalaista vaikutusten jälkiarviointia ja viisi tähän liittyvää käytännön täytäntöönpanoasiakirjaa. Lisäksi se saattoi päätökseen kolme mietintöä Euroopan yhdentymisen toteutumattomuuden kustannuksista ja kaksi arviointia eurooppalaisesta lisäarvosta. Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu tarkastelee myös voimassa olevan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa ja tehokkuutta siltä osin kuin komissio ilmoittaa vuosittaisessa työohjelmassaan aikomuksesta muuttaa sitä. Vuonna 2017 laadittiin noin 26 tällaista ”täytäntöönpanoarviointia”.

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//FI>

2.4 Euroopan unionin neuvosto

Perussopimusten pöytäkirjassa N:o 2 olevan 4 artiklan mukaan neuvoston on toimitettava kansallisille parlamenteille jäsenvaltioiden ryhmästä, unionin tuomioistuimesta, Euroopan keskuspankista ja Euroopan investointipankista lähtöisin olevat esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi. Tästä velvollisuudesta seuraa pöytäkirjassa N:o 2 olevan 6 artiklan mukaisesti, että kun säädösehdotus on lähtöisin jäsenvaltioiden ryhmästä, neuvoston on toimitettava kansallisten parlamenttien siitä mahdollisesti antamat lausunnot esityksen tehneille jäsenvaltioille. Vastaavasti neuvosto toimittaa unionin tuomioistuimesta, Euroopan keskuspankista ja Euroopan investointipankista lähtöisin olevia säädösehdotuksia koskevat kansallisten parlamenttien lausunnot asianomaiselle toimielimelle tai laitokselle.

Neuvosto toimitti 27. heinäkuuta 2017 kansallisille parlamenteille Euroopan keskuspankin suosituksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 22 artiklan muuttamisesta²⁹.

Perussopimusten mukaisten velvoitteidensa lisäksi neuvosto tiedottaa jäsenvaltioille kansallisten parlamenttien lausunnoista, jotka koskevat komission lainsäädäntöehdotuksia. Vuonna 2017 neuvoston pääsihteeristö jakoi valtuuskunnille 38 pöytäkirjan N:o 2 puitteissa saatua perusteltua lausuntoa ja 220 muuta poliittisen vuoropuhelun yhteydessä annettua lausuntoa.³⁰

2.5 Alueiden komitea³¹

Vuotta 2017 luonnehti laaja keskustelu Euroopan tulevaisuudesta. Alueiden komitea korosti keskustelussa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden tehokkaan soveltamisen tärkeyttä. Komitea seurasi viidennen toissijaisuusperiaatetta koskevan työohjelmansa puitteissa erityisen tarkkaan kolmea komission työohjelmasta 2017 valittua aloitetta. Lisäksi alueiden komitea arvioi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamista kaikissa säädösehdotuksissa, joista se antoi lausunnot.

Alueiden komitea antoi säädösehdotuksista 15 lausuntoa vuonna 2017. Alueiden komitea totesi useimpien niistä olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisia. Kahdessa lausunnossa komitea esitti epäilyksiä, joilla oli merkitystä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden seurannan kannalta.

Palvelupakettia koskevassa lausunnossa esitettiin huolta ”mahdollisesta puuttumisesta kansallisiin lainsäädäntämenettelyihin” ja korostettiin, että ”sähköistä palvelukorttia, ilmoittamismenettelyä ja suhteellisuustestiä koskevat ehdotukset lisäävät jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten hallinnollista raskautusta”. Alueiden komitean lausunnossa ”Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari ja pohdinta-asiakirja Euroopan sosiaalisesta ulottuvuudesta” korostettiin, että sosiaalipolitiikan paikallinen ja alueellinen ulottuvuus on otettava asianmukaisesti huomioon.

Toissijaisuusperiaatetta koskevan työohjelman osana toissijaisuusperiaatetta käsittelevää asiantuntijaryhmää kuultiin kolmesta aloitteesta. Unionin yleiseen talousarvioon sovellettavia varainhoitosääntöjä koskevasta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotuksesta

²⁹ 2017/0810 COD - CM 3730/17.

³⁰ Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission rekisteröimien perusteltujen lausuntojen määrät eroavat toisistaan, koska kaikki toimielimet eivät ole saaneet kaikkia perusteltuja launtonjoja tai ne laskevat saatujen perusteltujen lausuntojen määrän eri tavoin. Vastaavasti neuvoston pääsihteeristö ei saa järjestelmällisesti kaikkia kansallisten parlamenttien launtonjoja.

³¹ Yksityiskohtaisempi kuvaus toissijaisuuteen liittyvistä toimista esitetään alueiden komitean laatimassa toissijaisuusperiaatetta käsittelevässä selvityksessä vuodelta 2017. Se on saatavilla alueiden komitean työvaliokunnan hyväksynnän jälkeen osoitteessa <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

asiantuntijat katsoivat, että rahoitusvälineitä ja -ehtoja koskevilla uusilla ehdotuksilla on merkittävä vaikutus niiden edunsaajiin sekä politiikan sisältöön ja täytäntöönpanomenettelyyn kentällä. Lisäksi kansallisen ja alueellisen tason hallintoviranomaiset olivat huomattavan huolissaan ehdotuksista. Lausunnossa huomautettiin, että vaikutustenarviointia ei ole tehty eikä nykyisissä tiedoissa ole esitetty suhteellisuusperiaatetta koskevia perusteluja. Lisäksi alueiden komitea ”suhtautuu [lausunnossa] epäilevästi Euroopan komission arvioon, että ehdotettu säädös kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Alakohtaisia säädöksiä koskevissa ehdotuksissa ei nimittäin ainoastaan yhdenmukaisteta tekstiä unionin uusien varainhoitosääntöjen kanssa.”

Toinen kuuleminen koski ”Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille” -säädöspakettia. Vastaajat korostivat energiaunionin hallinnosta, että erityisesti liittovaltiomuotoisissa maissa, joissa täytäntöönpanoon osallistuu monia sidosryhmiä, ehdotetut aikataulut ovat liian tiukkoja eivätkä vastaa useissa liittovaltioissa käytössä olevaa koordinoitimenettelyä. Alueiden komitean lausunnossa ei esitetty toissijaisuutta vaan suhteellisuutta koskevia epäilyksiä, ”koska siinä ehdotettu hallintojärjestelmä on komitean mielestä liian monimutkainen ja turhan yksityiskohtainen ja siihen liittyvien raporttien laatimisvälit ovat liian lyhyitä. AK olisi pitänyt parempana, että hallintojärjestelmästä olisi säädetty asetuksen sijasta direktiivissä, sillä se mahdollistaisi alueviranomaisten asianmukaisen osallistumisen liittovaltiomuotoisissa maissa.”

Alueiden komitea yhtyi energiatehokkuutta ja rakennuksia koskevista ehdotuksista antamassaan lausunnossa kuulemisen vastaajien esittämiin näkökohtiin. Komitea huomauttaa, että esitetty oikeusperusta, SEUT-sopimuksen 194 artikla, ei kata energiaköyhyyteen liittyviä toimenpiteitä, joiden ”perustana tulee olla SEUTin 151 artikla”. Komitea ”suhtautuu – torjuvasti ajatukseen ottaa käyttöön älykkäitä ratkaisuja koskeva indikaattori delegoidun säädöksen avulla”. Lausunnon mukaan kumpikin ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Uusiutuvaa energiaa ja sähkön sisämarkkinoita koskevassa alueiden komitean lausunnossa ehdotuksen todettiin olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen ja mainittiin, että saattaa olla tarpeen arvioida tarkemmin sitä, onko suhteellisuusperiaatetta noudatettu.

Toissijaisuusperiaatetta käsittelevää asiantuntijaryhmää kuultiin lisäksi vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamista koskevasta ehdotuksesta. Joitakin kannanottoja saatiin myös lainsäädäntävaltaa käyttäville alueellisille parlamenteille ja hallituksille avoimella REGPEX-foorumilla, joka on toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston alaverkosto. Niissä huomautettiin, että ehdotetut toimenpiteet eivät ole tarpeen ja että nykyisin käytössä olevat kansalliset toimenpiteet ja järjestelyt riittävät. Ehdotuksesta annettussa lausunnossa sen todettiin olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen. Lausunnossa kuitenkin korostettiin, että ”unionin toimissa olisi jätettävä mahdollisimman paljon varaa yksittäisille ja kansallisille päätöksille, sillä tällä alalla on vakiintuneena käytäntönä, että sääntelystä vastaavat työmarkkinaosapuolet niin EU:n kuin jäsenvaltioiden tasolla”.

REGPEX on lainsäädäntävaltaa käyttäville alueellisille viranomaisille tarkoitettu varhaisvaroitussysteemi sekä alueellisten parlamenttien ja hallitusten välinen tiedonlähde ja tietojenvaihtoväline niiden valmistellessa toissijaisuusperiaatteen analyyskejä, ja sen käyttö lisääntyi vuonna 2017. Tietokantaan ladattiin yhteensä 66 REGPEX-kumppanien toimittamaa lausuntoa. Aktiivisimpia kumppaneita olivat Itävallan liittoneuvosto, Ala-Itävallan (Niederösterreich) osavaltion hallitus, Emilia-Romagnan alueellinen edustajainkokous sekä Thüringenin osavaltion parlamentti.

Alueelliset parlamentit osallistuvat perussopimukseen liitetyn pöytäkirjan N:o 2 nojalla kansallisten parlamenttien suorittamaan toissijaisuusperiaatteen valvontaan. Jokaisen kansallisen parlamentin on tarvittaessa kuultava lainsäädäntövaltaa käyttäviä alueellisia parlamenteja ennen kuin se antaa perustellun lausunnon säädösehdotuksesta.³²

³² Lisätietoja alueellisten parlamenttien asemasta toissijaisuusperiaatteen valvonnassa ja niiden panoksesta unionin lainsäädäntöprosessissa annetaan suhteita kansallisiin parlamenteihin koskevan vuosikertomuksen osiossa 3.

Tärkeä tapahtuma toissijaisuuden alalla oli kahdeksas toimielinten välinen toissijaisuutta käsittelevä konferenssi, jonka alueiden komitea ja Itävallan liittoneuvosto yhdessä järjestivät 4. joulukuuta 2017 Wienissä ja jossa oli yli 200 osallistujaa eri kansallisista ja EU:n toimielimistä ja kaikilta hallinnon tasoilta.³³ Osana konferenssin tärkeimpiä päätelmiä todettiin, että toissijaisuusperiaatteen merkitystä ei ole aina onnistuttu välittämään kansalaisille ja että toimintapolitiikoille ei voida saada laajaa hyväksyntää ilman toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden oikeaa soveltamista.

2.6 Euroopan unionin tuomioistuin

Euroopan unionin tuomioistuin antoi vuonna 2017 merkittäviä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevia tuomioita, joissa unionin yleinen tuomioistuin ja unionin tuomioistuin katsoivat, että unionin lainsäätäjä oli noudattanut mainittuja periaatteita.

Asiassa Saksa vastaan Euroopan komissio³⁴, joka koski Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle annetun komission päätöksen (EU) 2015/2098³⁵ laillisuutta, unionin yleinen tuomioistuin katsoi 3. huhtikuuta 2017, ettei ollut osoitettu komission puuttuneen Saksan liittotasavallan toimivaltaan, sellaisena kuin se seuraa toissijaisuusperiaatteen täytäntöönpanosta. Unionin yleinen tuomioistuin korosti, että ”komission ja Saksan viranomaisten välinen tehtäväjako johtaa siihen, että viimeksi mainittujen tehtäväksi annetaan menojen tukikelpoisuutta koskevien merkityksellisten kansallisten oikeussääntöjen laatiminen, – – –, komissio on tästä huolimatta velvollinen valvomaan, että Saksan viranomaiset täyttävät tosiasiallisesti tätä alaa koskevat velvoitteensa, ilman että tämä antaisi kuitenkaan komissiolle minkäänlaista toimivaltaa antaa erityisiä sääntöjä tilusjärjestelyjä ja kylien kunnostuksia koskevaan menettelyyn liittyvän kansallisen lainsäädännön osalta”.³⁶

Asiassa Sotiropoulou ym. vastaan neuvosto 3. toukokuuta 2017 annettu tuomio³⁷ koski SEUT-sopimuksen 268 artiklaan perustuvaa korvausvaatimusta tappioista ja haitoista, joita kantajat olivat kärsineet, kun heidän pääeläkettään Kreikassa oli rajusti pienennetty. Riidanalaiset päätökset³⁸ koskivat muun muassa sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmään kohdistuvia yksityiskohtaisia toimenpiteitä, toimintalinjoja ja toimia. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltiolle liiallisen alijäämän korjaamiseksi osoitetut päätökset eivät loukkaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistettua toissijaisuusperiaatetta eikä annetun toimivallan periaatetta. Päätökset oli tehty julkisen talouden valvonnan vahvistamiseksi, ja niissä oli ohjeistettu jäsenvaltioita toteuttamaan alijäämää pienentäviä toimenpiteitä, joita pidetään tarpeellisina liiallisen alijäämän tilanteen korjaamiseksi.³⁹

³³ Lisätietoja konferenssin tuloksista: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>

³⁴ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 3.4.2017, Saksa v. komissio, T-28/16, ECLI:EU:T:2017:242.

³⁵ Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2015/2098, annettu 13 päivänä marraskuuta 2015, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle.

³⁶ *Ibid*, 110 kohta.

³⁷ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 3.5.2017, Leïmonia Sotiropoulou ym. v. Euroopan unionin neuvosto, T-531/14, ECLI:EU:T:2017:297.

³⁸ Päätökset 2010/320/EU 8. kesäkuuta 2010, 2010/486/EU 7. syyskuuta 2010, 2011/57/EU 20. joulukuuta 2010, 2011/257/EU 7. maaliskuuta 2011, 2011/734/EU 12. heinäkuuta 2011, 2011/791/EU 8. marraskuuta 2011, 2012/211/EU 13. maaliskuuta 2012 ja 2013/6/EU 4. joulukuuta 2012.

³⁹ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 3.5.2017, Leïmonia Sotiropoulou ym. v. Euroopan unionin neuvosto, T-531/14, ECLI:EU:T:2017:297, 73 kohta.

Asiassa Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank vastaan Euroopan keskuspankki 16. toukokuuta 2017 annettu tuomio⁴⁰ koski SEUT-sopimuksen 263 artiklaan perustuvaa saksalaisen investointi- ja kehityspankin nostamaa kumoamiskannetta. Sen tavoitteena oli saada kumotuksi Euroopan keskuspankin päätös, jossa saksalainen pankki luokiteltiin merkittäväksi yhteisöksi. Päätöksen seurauksena kantaja joutui yhteisen valvontamekanismin puitteissa Euroopan keskuspankin suoraan valvontaan. Kantaja väitti, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset olisivat pystyneet valvomaan sitä asianmukaisesti sen alhaisen riskiprofiilin takia.

Unionin yleinen tuomioistuin muistutti, että toissijaisuusperiaatetta sovelletaan vain aloilla, jotka eivät kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan.⁴¹ Yleinen tuomioistuin totesi tältä osin, että asetuksen (EU) N:o 1024/2013 (perusasetuksen) nojalla Euroopan keskuspankilli oli yksinomainen toimivalta⁴², mikä johti siihen päätelmään, että toissijaisuusperiaatteella ei ollut merkitystä⁴³.

Samassa tuomiossa yleinen tuomioistuin totesi myös, että suhteellisuusperiaatetta ei loukattu, koska säännösten legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa Euroopan keskuspankin toteuttamilla toimilla. Euroopan keskuspankki päätti harjoittaa suoraa valvontaa asetuksessa (EU) N:o 1024/2013 asetettujen sääntöjen mukaisesti, eikä asetuksessa edellytetä tapauskohtaisesti osoitettavaksi, voidaanko sen tavoitteet saavuttaa yhtä hyvin kansallisten viranomaisten suorittaman suoran valvonnan avulla.

Asiassa Slovakian tasavalta ja Unkari vastaan Euroopan unionin neuvosto 6. syyskuuta 2017 annettu tuomio⁴⁴ koskee Kreikkaan ja Italiaan laittomasti heinä- ja elokuussa 2015 saapuneiden kolmansien maiden kansalaisten siirtomekanismin perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen oikeasuhteisuutta.

Unionin tuomioistuin huomautti, että unionin yhteisen turvapaikkapolitiikan alalla hyväksytyissä riidanalaisissa toimenpiteissä on kyse pääosin poliittisluonteisista valinnoista ja monitahoisista arvioinneista, jotka on lisäksi tehtävä lyhyessä ajassa, jotta kyseisessä perussopimuksen määräyksessä tarkoitettuun ”häätätilanteeseen” voidaan vastata nopeasti ja konkreettisesti. Tältä pohjalta tuomioistuin vahvisti, että riidanalainen päätös oli tarkoituksenmukainen ja välttämätön siinä tavoitellun tavoitteen saavuttamiseksi. ”Neuvosto saattoi sille tässä yhteydessä myönnettävän laajan harkintavallan pohjalta arvioida perustellusti, että kun otettiin huomioon erityinen häätätilanne, jossa riidanalainen päätös oli hyväksyttävä, siirrettävät henkilöt oli välttämätöntä jakaa sitovalla tavalla.”⁴⁵ Riidanalaisessa päätöksessä on lisäksi säädetty erilaisista mukauttamismekanismeista, mikä osoittaa, että riidanalaisessa päätöksessä säädettyssä siirtomekanismeissa annetaan yleensä jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa oikeasuhteisella tavalla huomioon jokaisen jäsenvaltion erityistilanne.

3. TÄRKEIMMÄT TAPAUKSET, JOISSA TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEIDEN TOTEUTUMISESTA ESITETTIIN EPÄILYJÄ

3.1 Ehdotukset, joista annettiin eniten perusteltuja lausuntoja vuonna 2017

⁴⁰ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 16.5.2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank v. Euroopan keskuspankki, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337.

⁴¹ *Ibid*, 65 kohta.

⁴² Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 16.5.2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank v. Euroopan keskuspankki, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337, 54 kohta.

⁴³ *Ibid*, 65 kohta.

⁴⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 6.9.2017, Slovakian tasavalta ja Unkari v. Euroopan unionin neuvosto, C-643/15 ja C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631.

⁴⁵ Tuomion 246 kohta.

Tässä luvussa esitellään neljä yksittäistä säädösehdotusta, joista kustakin annettiin enemmän kuin neljä perusteltua lausuntoa vuonna 2017. Niitä kuvataan yksityiskohtaisemmin suhteita kansallisiin parlamentteihin koskevassa vuosikertomuksessa siltä osin kuin ne kuuluvat osana laajempiin paketteihin.

- *Sähkön sisämarkkinoita koskeva ehdotus*

Komissio esitteli 30. marraskuuta 2016 ”Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille” -säädöspaketin, jonka tavoitteena on saada sähkömarkkinat valmiiksi entistä suurempaa joustoa, hiilestä irtautumista ja innovointia varten varmistamalla markkinasignaalien vääristymättömyys. Paketti koostuu kahdeksasta säädösehdotuksesta, joista neljä liittyy sähköntoimituksiin. Komissio sai sähkön sisämarkkinoita koskevasta asetusehdotuksesta⁴⁶ 11 perusteltua lausuntoa⁴⁷, joissa esitettiin erilaisia väitteitä.⁴⁸ Eräät parlamenttien kamarit väittivät, että ehdotus vaikuttaisi kielteisesti jäsenvaltioiden mahdollisuuteen varmistaa sähkön toimitusvarmuus. Toiset olivat huolissaan energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirastolle siirrettävistä lisävaltuuksista, kun taas toiset epäilivät, että ehdotus vaikuttaisi jäsenvaltioiden oikeuteen päättää omasta energialähteiden yhdistelmästä. Lisäksi jotkin parlamentit suhtautuivat kriittisesti tarjousalueiden muodostamista koskeviin ehdotuksen säännöksiin, alueiden eduksi toimivien alueellisten käyttökeskusten ehdotettuun perustamiseen tai ehdotuksessa komissiolle siirrettävään valtaan antaa delegoituja säädöksiä.

Kansallisten parlamenttien toissijaisuusepäilyihin antamissaan vastauksissa komissio korosti, että energiapaketin ehdotuksissa kunnioitetaan täysimääräisesti jäsenvaltioiden perussopimusten mukaisia oikeuksia päättää omasta energialähteiden yhdistelmästä. Komission mukaan ehdotetut muutokset olivat tarpeen yhdenmukaisen eurooppalaisten sähkömarkkinoiden tarkoituksen saavuttamiseksi. Sitä ei voitaisi oikeudellisesti eikä käytännössä saavuttaa yhtä tehokkaalla tavalla yksinomaan kansallisella tasolla. Komissio totesi myös kokemuksen osoittaneen, että erilliset kansalliset ratkaisut ovat viivästyttäneet energian sisämarkkinoiden täytäntöönpanoa, mikä on johtanut puutteellisiin ja yhteensopimattomiin sääntelytoimenpiteisiin, toimien tarpeettomaan päällekkäisyyteen ja viivästyksiin markkinoiden tehottomuuden korjaamisessa. Tarjousalueiden muodostamisesta komissio korosti, että voimassa olevassa unionin lainsäädännössä säädetään tarjousalueita koskevista aineellisista vaatimuksista. Alueellisten käyttökeskusten osalta komissio korosti tarvetta perustaa alueellisia yksiköitä, jotka toimivat riippumattomasti koko alueen eduksi, jotta vältetään tehottomat ratkaisut, jotka johtuvat siirtoverkonhaltijoiden kyvyttömyydestä päästä keskenään sopimukseen.

- *Kaksi palvelupakettiin kuuluvaa ehdotusta*

Komissio esitteli 10. tammikuuta 2017 niin sanotun palvelupaketin, johon kuului tiedonanto ja neljä säädösehdotusta. Paketin tavoitteena oli saada käyttöön sisämarkkinoiden täysi potentiaali, ja siihen sisältyivät i) ehdotus direktiiviksi palveluihin liittyviä lupajärjestelmiä ja vaatimuksia koskevasta ilmoitusmenettelystä⁴⁹ ja ii) ehdotus direktiiviksi luonnosvaiheessa olevasta

⁴⁶ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähkön sisämarkkinoista (uudelleenlaadittu) {COM(2016) 861 final}.

⁴⁷ Lausuntojen antajat: Itävallan *Bundesrat*, Tšekin *Poslanecká sněmovna*, Saksan *Bundesrat*, Saksan *Bundestag*, Espanjan *Congreso de los Diputados*, Ranskan *Sénat*, Unkarin *Országgyűlés*, Puolan *Sejm*, Puolan *Senat*, Romanian *Camera Deputaţilor* ja Romanian *Senat*.

⁴⁸ Komissio sai lisäksi poliittisen vuoropuhelun yhteydessä kolme lausuntoa. Niiden antajat olivat Tšekin *Senat*, Tanskan *Folketing* ja Portugalin *Assembleia da República*.

⁴⁹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin 2006/123/EY täytäntöönpanosta, palveluihin liittyviä lupajärjestelmiä ja vaatimuksia koskevasta ilmoitusmenettelystä sekä direktiivin 2006/123/EY ja hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta {COM(2016) 821 final}.

jäsenvaltioiden palvelulainsäädännöstä ilmoittamisen parantamisesta⁵⁰. Ehdotuksista annettiin yhteensä yhdeksän perusteltua lausuntoa.⁵¹ Ilmoitusmenettelyä koskevassa ehdotuksessa on tarkoituksena antaa sekä unionin viranomaisille että jäsenvaltioille mahdollisuus esittää epäilyksiä mahdollisista oikeudellisista ristiriidoista unionin ja kansallisen lain välillä kansallisen lainsäädäntäprosessin varhaisessa vaiheessa. Ammattipalveluja koskevien kansallisten sääntöjen suhteellisuusarvioinnista annetulla ehdotuksella pyritään varmistamaan, että jäsenvaltiot toteuttavat kattavan ja avoimen suhteellisuusarvioinnin, ennen kuin ne asettavat ammattipalveluja koskevia kansallisia sääntöjä.

Kansalliset parlamentit epäilivät ilmoitusmenettelyä koskevasta ehdotuksesta, että se antaisi komissiolle ja muille jäsenvaltioille oikeuden sekaantua kansallisiin lainsäädäntämenettelyihin, että standstill-jaksot aiheuttaisivat mahdollisesti huomattavia viipeitä ja että sen vuoksi ehdotus merkitsi olennaista puuttumista kansalliseen itsemääräämisoikeuteen. Suhteellisuusarvioinnin käyttöönottoa koskevasta ehdotuksesta parlamentit väittivät, että aloite merkitsi tarpeetonta lisäestettä kansallisen lainsäädännön antamiselle, että kansanterveyttä ja matkailua koskevilla EU:n toimilla pitäisi ainoastaan täydentää kansallisen tason toimia ja että ehdotus johtaisi sellaiseen yhdenmukaistamiseen tasoon, joka on ristiriidassa terveyttä, liikennettä ja matkailua koskevien perussopimuksen määräysten kanssa.

Komissio puolusti kansallisille parlamenteille antamissaan vastauksissa ilmoitusmenettelyn perustamista koskevaa ehdotustaan tasapainoisena ja oikeasuhteisena ottaen yhtäältä huomioon palvelualan erityisen luonteen ja tarpeen ottaa käyttöön tehokas työkalu, jolla varmistetaan unionin sääntöjen noudattaminen, ja toisaalta vaatimuksen kunnioittaa kansallisen tason päätöksentekoprosessia. Komissio viittasi nykyisen menettelyn merkittäviin puutteisiin, jotka on tuotu esiin komission vaikutustenarvioinnissa, sekä siihen seikkaan, että julkisessa kuulemisessa nykyistä ilmoitusmenettelyä piti epätyytyttävänä 80 prosenttia vastaajista, lähes kolme neljäsosaa kaikista kuulemiseen osallistuneista viranomaisista mukaan luettuina. Komissio muistutti suhteellisuusarvioinnin käyttöönottoa koskevasta ehdotuksesta, että siinä pelkästään koordinoidaan sitä, miten jäsenvaltioiden olisi arvioitava, ovatko vaatimukset, jotka on tarkoitus hyväksyä, suhteellisuusperiaatteen mukaisia, eikä siinä mitenkään ennalta määrätä kansallisen lainsäädäntäprosessin tuloksia. Lisäksi jäsenvaltioille annetaan ehdotuksessa runsaasti harkinnanvaraa sen suhteen, miten ne sisällyttävät suhteellisuusarvioinnin nykyisiin rakenteisiinsa.

- *Vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamista koskeva ehdotus*

Ehdotus⁵² annettiin 26. huhtikuuta 2017, ja se on osa laajempaa toimenpidepakettia, jonka tarkoituksena on varmistaa sukupuolten tasa-arvon periaatteen toteutuminen työmarkkinoille osallistumisen mahdollisuuksien ja työssä kohtelun osalta. Ehdotuksessa asetetaan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämiseksi uusia tai entistä tiukempia vähimmäisvaatimuksia säilyttämällä tai laajentamalla nykyisiä oikeuksia. Ehdotuksen tärkeimpiä elementtejä ovat nykyisen vanhempainvapaajärjestelmän tehostaminen helpottamalla perheen ensisijaisen tulonsaajan osallistumista muuttamalla maksu-, jousto- ja siirtokieltojärjestelyjä. Lisäksi ehdotuksella on tarkoitus ottaa käyttöön omaishoitovapaa ja isyysvapaa sekä oikeus pyytää

⁵⁰ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uuden ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista {COM(2016) 822 final}.

⁵¹ Kaikista pakettiin kuuluvista ehdotuksista annettiin yhteensä 14 perusteltua lausuntoa. Asiakirjasta COM(2016) 821 annettiin neljä lausuntoa, ja antajat olivat Ranskan *Assemblée nationale*, Ranskan *Sénat*, Saksan *Bundestag* ja Saksan *Bundesrat*, ja asiakirjasta COM(2016) 822 annettiin viisi lausuntoa, joiden antajat olivat Ranskan *Assemblée nationale*, Ranskan *Sénat*, Saksan *Bundestag*, Saksan *Bundesrat* ja Itävallan *Bundesrat*.

⁵² COM(2017) 253 final.

joustavia työjärjestelyjä, mikä koskisi kaikkia työssäkäyviä alle 12-vuotiaiden lasten vanhempia ja huollettavia omaisiaan hoitavia.

Komissio sai ehdotuksesta neljä perusteltua lausuntoa⁵³, joissa esitettiin erilaisia väitteitä.⁵⁴ Jotkin huolenaiheet liittyivät ehdotuksen väitettyyn puuttumiseen kansalliseen toimivaltaan kuuluviin asioihin ja siihen, että ehdotuksessa esitettiin lukuisia yksityiskohtaisia sääntöjä ottamatta huomioon samaan tarkoitukseen pyrkiviä kansallisia järjestelmäratkaisuja. Jotkin parlamentit väittivät siis, ettei EU:n tuottamaa lisäarvoa ollut selkeästi osoitettu.

Kansallisille parlamenteille antamissaan vastauksissa komissio selitti, että voimassa olevaan unionin lainsäädäntöön sisältyy jo nyt työ- ja yksityiselämän tasapainottamista koskevia säännöksiä työmarkkinoiden sukupuolten tasa-arvon alalla, mikä osoittaa, että toiminnan tarpeesta Euroopan unionin tasolla vallitsee yhteisymmärrys ja että se on toissijaisuusperiaatteen mukaista. Komissio vastasi myös, että ehdotetussa direktiivissä kunnioitetaan perhevapaiden ja joustavien työjärjestelyjen alalla jo vahvistettuja kansallisia järjestelyjä, koska siinä asetetaan vain vähimmäisvaatimukset, jolloin jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön niitä suotuisampia säännöksiä. Komission näkemyksen mukaan toiminta Euroopan unionin tasolla on sen vuoksi tarpeen, jotta voidaan varmistaa riittävä edistys kaikissa jäsenvaltioissa.

3.2 Niin kutsutun keltaisen kortin menettelyt ja toimintapoliittiset tulokset – Euroopan syyttäjänviraston tapaus

Unionin lainsäätäjä hyväksyi vuonna 2017 ensimmäistä kertaa säädösehdotuksen, joka oli aiheuttanut niin kutsutun keltaisen kortin menettelyn käynnistymisen perussopimusten pöytäkirjassa N:o 2 olevan 7 artiklan 2 kohdan nojalla.

Kyseessä oli Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskeva neuvoston asetusehdotus⁵⁵, jonka komissio oli hyväksynyt 17. heinäkuuta 2013. Ehdotuksen tavoitteena oli perustaa Euroopan syyttäjänvirasto ja antaa sille valtuudet tutkia EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia ja asettaa niiden tekijät syytteeseen. Euroopan syyttäjänvirasto olisi EU:n elin, jolla on keskusvirasto ja hajautettu rakenne. Komissio sai vuonna 2013 ehdotuksesta kansallisilta parlamenteilta 13 perusteltua lausuntoa⁵⁶. Ne edustivat 18:aa 56 mahdollisesta äänestä, eli neljänestä kansallisille parlamenteille annetuista äänistä⁵⁷. Perustelluissa lausunnoissa parlamentit muun muassa väittivät, ettei komissio ollut riittävästi selvittänyt, miten ehdotuksella noudatettiin toissijaisuusperiaatetta, että jäsenvaltioissa nykyisin käytössä olevat järjestelyt olivat riittäviä ja ettei toimenpiteistä ollut voitu osoittaa koituvan lisäarvoa. Parlamentit esittivät epäilyksiä myös viraston rakenteesta ja sen toimivallan laajuudesta.

Vahvistettuaan, että pöytäkirjan N:o 2 mukainen keltaisen kortin menettely oli käynnistetty, komissio tarkasteli ehdotusta uudelleen, minkä jälkeen se antoi 27. marraskuuta 2013

⁵³ Lausuntojen antajat olivat Alankomaiden *Eerste Kamer*, Alankomaiden *Tweede Kamer*, Puolan *Sejm* ja Puolan *Senat*.

⁵⁴ Komissio sai myös poliittisen vuoropuhelun yhteydessä kuusi lausuntoa, joiden antajat olivat Tšekin *Senat*, Tanskan *Folketing*, Italian *Senato della Repubblica*, Portugalin *Assembleia da República*, Romanian *Camera Deputaţilor* ja Espanjan *Cortes Generales*.

⁵⁵ COM(2013) 534 final.

⁵⁶ Lausuntojen antajat olivat Kyproksen *Vouli ton Antiprosopon* (2 ääntä), Tšekin *Senát* (1 ääni), Ranskan *Sénat* (1 ääni), Unkarin *Országgyűlés* (2 ääntä), Irlannin *Oireachtas* (molemmat kamarit – 2 ääntä), Maltan *Kamra tad-Deputati* (2 ääntä), Romanian *Camera Deputaţilor* (1 ääni), Slovenian *Državni zbor* (1 ääni), Ruotsin *Riksdag* (2 ääntä), Alankomaiden *Eerste Kamer* (1 ääni), Alankomaiden *Tweede Kamer* (1 ääni), Yhdistyneen kuningaskunnan *House of Commons* (1 ääni) ja Yhdistyneen kuningaskunnan *House of Lords* (1 ääni).

⁵⁷ Kullakin kansallisella parlamentilla on kaksi ääntä. Jos kansallinen parlamentti on kaksikamarinen, kummallakin kamarilla on yksi ääni. Kumpikin kamari voi antaa perusteltuja lausuntoja itsenäisesti. Pöytäkirjassa N:o 2 olevan 7 artiklan 2 kohdan mukaan keltaisen kortin menettelyn käynnistämiseen tarvittiin vain 14 ääntä, koska kyseinen ehdotus koski vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta.

tiedonannon⁵⁸, jossa analysoitiin saatuja perusteltuja lausuntoja huolellisesti toissijaisuusperiaatteen kannalta. Komissio katsoi erityisesti, että perusteluosassa ja vaikutustenarvioinnissa selitetään riittävästi, miksi jäsenvaltioiden toimet ovat riittämättömiä poliittisen tavoitteen kannalta ja miksi unionin toimilla kyseinen tavoite saavutettaisiin paremmin. Tällä perusteella komissio päätti pitää ehdotuksen voimassa.

Neuvosto antoi Euroopan syyttäjävirston perustamista koskevan asetuksen⁵⁹ 12. lokakuuta 2017. Asetuksen hyväksyivät tiiviimmän yhteistyön menettelyllä⁶⁰ 16 jäsenvaltiota⁶¹ 28:sta. Tiiviimpään yhteistyöhön liittyi asetuksen voimaantulopäivään mennessä vielä kuusi jäsenvaltiota. Neljä niistä 11 jäsenvaltiosta, joiden parlamenttien kamarit olivat antaneet perusteltuja lausuntoja, ei toistaiseksi ole päättänyt osallistua tiiviimpään yhteistyöhön (Irlanti, Ruotsi, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta). Seitsemän jäsenvaltiota, joiden parlamenttien kamarit olivat antaneet perusteltuja lausuntoja (Alankomaat, Kypros, Malta, Ranska, Romania, Slovenia ja Tšekki), ovat liittyneet tiiviimpään yhteistyöhön. Neuvoston antama asetus poikkeaa komission alkuperäisestä ehdotuksesta useassa olennaisessa kohdassa. Muutoksilla on osittain pyritty ottamaan huomioon kansallisten parlamenttien esittämät tärkeimmät huolenaiheet lainsäädäntöprosessissa: asetuksessa säädetään nyt Euroopan pääsyyttäjän lisäksi, että yksi eurooppalainen syyttäjä kustakin osallistuvasta jäsenvaltiosta on läsnä keskustasolla, ja heistä muodostuu Euroopan syyttäjävirston kollegio. Vastaavasti virstolla ei ole yksinomaista toimivaltaa vaan jaettu toimivalta rikoksista, jotka on määritelty unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetussa direktiivissä⁶². Komissio seuraa tarkasti vasta perustetun Euroopan syyttäjävirston kehitystä ja arvioi erityisesti, pystyykö se täysin tehokkaasti suojelemaan unionin taloudellisia etuja petoksia vastaan.

4. PÄÄTELMÄT

Samoin kuin edellisinä vuosina, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet olivat edelleen lainsäädäntöä koskevien keskustelujen ytimessä vuonna 2017. Kaikki unionin päätöksentekoprosessiin osallistuvat toimielimet varmistivat aktiivisesti näiden periaatteiden soveltamisen ja seurannan. Kansalliset parlamentit käyttivät edelleen tiiviisti toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismia ja antoivat suuren määrän perusteltuja lausuntoja, ja myös lainsäädäntövaltaa käyttävät alueelliset parlamentit osallistuivat edelleen toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismiin niille merkittävissä asioissa. Komissio keskittyi edelleen tehostetun paremman sääntelyn agendansa täytäntöönpanoon ja jatkoi käytäntöään arvioida nykyisiä toimintapoliittisia kehyksiä ennen lainsäädäntötarkistusten esittämistä. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonta- ja seurantakysymykset olivat näkyvästi esillä myös Euroopan parlamentin ja alueiden komitean asialistoilla.

Unionin lainsäätäjä hyväksyi vuonna 2017 ensimmäistä kertaa säädösehdotuksen, joka oli käynnistänyt niin kutsutun keltaisen kortin menettelyn, eli ehdotuksen neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjävirston perustamisesta. Vuosien neuvottelujen jälkeen asetus annettiin lopulta

⁵⁸ COM(2013) 851 final.

⁵⁹ Neuvoston asetus (EU) 2017/1939, annettu 12 päivänä lokakuuta 2017, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjävirston (EPPO) perustamisesta (EUVL L 283, 31.10.2017, s. 1). Euroopan parlamentti antoi hyväksyntänsä tiiviimmälle yhteistyölle 5.10.2017, ks. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0384+0+DOC+XML+V0//FI>

⁶⁰ Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 20 artikla sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 326–334 artikla.

⁶¹ Belgia, Bulgaria, Espanja, Kreikka, Kroatia, Kypros, Italia, Itävalta, Latvia, Liettua, Luxemburg, Portugali, Ranska, Romania, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro.

⁶² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (EUVL L 198, 28.7.2017, s. 29).

tiivimmän yhteistyön menettelyllä, ja se erosi useissa kohdin komission alkuperäisestä ehdotuksesta, mutta uusi virasto kuitenkin perustettiin.

Toimielimet osallistuivat myös kaikilla tasoilla pohdintoihin siitä, miten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltaminen voitaisiin varmistaa ja miten sitä voitaisiin parantaa. Euroopan parlamentti keskusteli toissijaisuus- ja suhteellisuuskysymyksistä omien säännöllisten oma-aloitteisten mietintöjensä puitteissa. Komissio aloitti toimielinten välisen pohdinnan perustamalla toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän, jonka puheenjohtajana toimi komission ensimmäinen varapuheenjohtaja ja joka antoi raporttinsa puheenjohtaja Junckerille 10. heinäkuuta 2018. Puheenjohtaja Junckerille 10. heinäkuuta 2018 luovutetussa loppuraportissa⁶³ työryhmä ehdotti parannuksia nykyisiin rakenteisiin, joilla kansalliset ja alueelliset parlamentit sekä kansalliset ja alueelliset viranomaiset otetaan mukaan unionin lainsäädännön valmisteluun ja täytäntöönpanoon, ja viittasi muutoksiin, jotka edellyttäisivät perussopimusten muuttamista. Komissio esittää tämän kertomuksen yhteydessä annetussa tiedonannossa⁶⁴, mihin jatkotoimiin se aikoo ryhtyä työryhmän suositusten johdosta komission paremman sääntelyn agendan puitteissa. Tässä yhteydessä se ottaa huomioon sitoumuksensa toteuttaa Euroopan tason toimia ainoastaan, jos niiden tuottama lisäarvo on ilmeisesti suurempi kuin kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla toteutettavien toimenpiteiden lisäarvo.

Työryhmän työn tulokset edistävät osaltaan työtä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden sitomiseksi entistä lujemmin osaksi tärkeimpien sidosryhmien työmenettelyjä.

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁶⁴ COM(2018) 703.