



EUROOPAN
KOMISSIO

Strasbourg 23.10.2018
COM(2018) 703 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-
NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA
SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE**

**Toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistaminen EU:n
päätöksenteossa**

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

Toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistaminen EU:n päätöksenteossa

Viimeisenä mutta ei vähäisimpänä haluan, että unionimme keskittyy vahvemmin asioihin, joilla on merkitystä, sen työn pohjalta, jota tämä komissio on jo tehnyt. Meidän ei pitäisi sekaantua Euroopan kansalaisten jokapäiväiseen elämään säätelemällä joka asiaa. Meidän pitäisi olla suurissa asioissa suuria. Meidän ei pitäisi olla esittämässä isoa tukkua uusia aloitteita tai hankkimassa itsellemme aina vain suurempaa toimivaltaa. Meidän olisi annettava toimivalta takaisin jäsenvaltioille silloin kun se on järkevää.

Puheenjohtaja Jean-Claude Juncker, unionin tilaa koskeva puhe 2017

1. JOHDANTO

Komissio keskittyy kysymyksiin, joilla on todellista merkitystä. Se on tuonut näyttöön perustuvan päätöksenteon ja paremman sääntelyn toimiensa keskiöön. Se on ehdottanut myös työohjelmien selkeyttämistä niin, että keskitytään puheenjohtaja Junckerin kymmeneen painopisteeseen. Tämä komissio on korostanut tarvetta olla suurissa asioissa suuri ja toteuttaa vähemmän toimia muissa asioissa.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate on keskeinen osa komission paremman sääntelyn agenda, joka muodostaa perustan komission toimenpide-ehdotusten valmistelulle. Tämä komissio on panostanut merkittävästi sääntelyn parantamiseen, ja paremmasta sääntelystä on nyt tullut erottamaton osa komission toimintaa. Aiemmistä toimista saadut kokemukset sekä sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan näkemykset on otettu tiukasti politiikan laadinnan keskiöön ennen kuin uutta lainsäädäntöä on ehdotettu. OECD on äskettäin antanut tunnustusta komission toimille, sillä se katsoo, että komissio on johtavia toimijoita¹ hyvän sääntelykäytännön alalla. Emme kuitenkaan lepää laakereillamme. Komissio tarkastelee parhaillaan tuloksia, joita on saatu sen toukokuussa 2015 toteuttamasta, koko toimintapoliittisen syklin kattaneesta uudistuspaketista. Uudistuksilla oli tarkoitus lisätä EU:n päätöksentekoprosessin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, parantaa uusien lakien laatua kehittämällä lainsäädäntöluonnosten ja säädösmuutosten vaikutustenarviointia ja edistää voimassa olevien EU:n säädösten jatkuvaa ja johdonmukaista tarkistamista. Tarkastelussa keskitytään hiomaan ja kehittämään parempaa sääntelyä koskevaa politiikkaa nykyisestä myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen käsittelyn osalta.

Tämä tarkastelu toteutetaan samalla kun keskustellaan Euroopan tulevaisuudesta, josta komissio esitti valkoisen kirjan maaliskuussa 2017. Valkoisessa kirjassa esitettiin viisi skenaariota siitä, miltä unioni näyttäisi vuonna 2025, ja käynnistettiin prosessi, jonka aikana järjestetään yli 2 000 julkista tapahtumaa. Niiden tarkoituksena on antaa eurooppalaisille mahdollisuus vaikuttaa unionin tulevaisuuteen. Puheenjohtaja Juncker kommentoi tätä keskustelua unionin tilaa käsittelevässä puheessaan vuonna 2017 ja esitti näkemyksensä demokraattisemmasta unionista, joka perustuu vapauteen, tasa-arvoon ja

¹ OECD Regulatory Policy Outlook 2018: <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

oikeusvaltioperiaatteeseen. Tämän työn edistämiseksi puheenjohtaja Juncker perusti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän. Se tarkastelee kriittisesti kaikkia politiikan aloja sen varmistamiseksi, että unioni toimii ainoastaan siellä, missä se tuottaa lisäarvoa, ja erityisesti se tarkastelee lähemmin neljättä skenaariota ”Tehdään vähemmän mutta tehokkaammin”². Skenaarion mukaan unioni keskittää rajalliset resurssinsa muutamisiin toimiin, jotta se pystyy saavuttamaan tavoitteensa tehokkaammin.

Komissio on jo löytänyt keinoja unionin politiikkojen toteuttamiseksi tehokkaammin siten, että unionin tasolla tehdään vähemmän ja kansallisella tasolla enemmän. Nykyisin yli 97 prosenttia valtiontukitoimenpiteistä toteutetaan suoraan kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla selkeästi määriteltyjen perusteiden mukaisesti ilman, että niille tarvitaan komission etukäteishyväksyntä. Kansallisten kilpailuviranomaisten valtuuksien lisääminen on myös antanut niille mahdollisuuden tehdä vuoden 2004 jälkeen noin 85 prosenttia kilpailusääntöjen täytäntöönpanoa koskevista päätöksistä. Ehdotetussa yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamisessa otetaan huomioon paikallisten olosuhteiden moninaisuus eri puolilla unionia ja palautetaan kansallisille viranomaisille vastuuta, jotta ne voivat toteuttaa tehokkaita ja räätälöityjä ratkaisuja maatalouden ja ympäristön tukemiseksi.

Nykyisen komission toimikauden aikana kehitetty lähestymistapa olisi tulevaisuutta silmällä pitäen sisällytettävä laajemmin komission toimintaan. Se olisi otettava osaksi käynnissä olevaa pohdintaa siitä, missä määrin on EU:n asia säännellä kansalaisten jokapäiväistä elämää. Ottaen tämän tavoitteen huomioon tässä tiedonannossa esitetään, miten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen asemaa EU:n päätöksenteossa olisi vahvistettava. Tiedonannolla käynnistetään komission työryhmän suosituksiin pohjautuvat jatkotoimet sekä esitetään alat, joilla muiden on toimittava. Komissio aikoo tarkentaa yksityiskohtia osana vuoden 2019 alkupuoliskolla toteutettavaa paremman sääntelyn tarkastelua kuultuaan kaikkia osapuolia, joita parempi sääntely koskee.

2. TOISSIJAISSUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

Toissijaisuusperiaate on keskeinen osa unionin toimintaa. Perussopimusten mukaan jäsenvaltiot ovat antaneet unionille tiettyä toimivaltaa, ja toissijaisuusperiaate määrittää, miten tätä toimivaltaa käytetään. Aloilla, jotka eivät kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, unioni toimii vain silloin, kun jäsenvaltiot eivät voi joko keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa asetettuja tavoitteita ja kun suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi tavoitteet saavutetaan paremmin unionin tasolla.

Periaatteen noudattamisen valvonta on pohjimmiltaan poliittinen kysymys, jonka tarkastelu on annettu EU:n poliittisten toimielinten ja kansallisten parlamenttien tehtäväksi. Tämän vuoksi puheenjohtaja Juncker korosti poliittisissa suuntaviivoissaan³, että on tärkeää vahvistaa vuorovaikutusta kansallisten parlamenttien kanssa keinona tuoda unioni lähemmäs kansalaisia. Perussopimusten pöytäkirjoissa N:o 1 ja 2 esitetään

² Valkoisen kirjan neljännen skenaarion otsikko on ”Tehdään vähemmän mutta tehokkaammin: EU27 tekee valitsemillaan politiikan aloilla enemmän ja nopeammin ja vähentää toimintaansa muilla aloilla”; https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_fi

³ Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle, Euroopan komission puheenjohtajaehdokas Jean-Claude Juncker, Strasbourg 15. heinäkuuta 2014.

kansallisten parlamenttien asema unionissa ja annetaan niille valtuudet tarkastella toissijaisuusperiaatteen noudattamista⁴. Erityisesti komission ehdotus lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettava kansallisille parlamenteille, joilla on kahdeksan viikkoa aikaa esittää perusteltu lausunto, ja kullakin kansallisella parlamentilla on kaksi ääntä. Jos niiden yhteenlaskettu äänimäärä ylittää tietyn kynnyksen⁵, komission on tarkasteltava ehdotustaan uudelleen ja selitettävä, miksi se pitäytyy ehdotuksessaan, muuttaa sitä tai peruuttaa sen. Jos tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävästä ehdotuksesta annettavat kansallisten parlamenttien äänet muodostavat yksinkertaisen enemmistön, komission on perusteltava, miksi se pitäytyy ehdotuksessaan (jos ehdotusta ei peruuteta tai muuteta) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston on harkittava, onko ehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen. Jos Euroopan parlamentin jäsenten yksinkertainen enemmistö tai 55 prosenttia neuvoston jäsenistä katsoo, ettei ehdotus ole toissijaisuusperiaatteen mukainen, ehdotuksen käsittely päättyy. Unionin tuomioistuin käsittelee sellaisia toissijaisuusperiaatteen rikkomiseen perustuvia kanteita, jotka on nostanut jäsenvaltio (tai joista jäsenvaltio on ilmoittanut kansallisen parlamentin puolesta) tai alueiden komitea, jos sillä on oikeus tulla kuulluksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti.

Käytännössä toissijaisuusperiaatteen soveltamisessa on kyse parhaiden hallintotasojen määrittämisestä politiikkojen laadintaan ja toteuttamiseen. Unionin olisi toimittava vain silloin, kun se on tarpeen ja kun se tuottaa selkeitä etuja verrattuna kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla toteutettuihin toimenpiteisiin. EU:n toimien tuottama potentiaalinen lisäarvo ja EU:lle toimien toteuttamatta jättämisestä aiheutuvat kustannukset (joihin usein viitataan ”Euroopan yhdentymisen toteutumattomuuden kustannuksina”) liittyvät läheisesti toisiinsa⁶. Poliittinen arviointi siitä, voidaanko tietyn EU:n politiikkavälineen katsoa tuovan lisäarvoa, voi muuttua ajan mittaan, riippuen tuolloisista poliittisista painopisteistä.

Toissijaisuutta luonnehditaan usein valinnaksi EU:n toimien toteuttamisen ja toteuttamatta jättämisen välillä. Tämä ei pidä paikkaansa. Toissijaisuus tarkoittaa, että sopivimmalle hallintotasolle jätetään tilaa toimia. Jäsenvaltiot voivat myös vapaasti ryhtyä toimiin, jos unioni ei toimi, ja toimia saattaa olla tarpeen toteuttaa kaikilla hallintotasoilla tietyn politiikan osalta. Yleisesti ottaen komission arvioinneissa tarkastellaan, onko ongelma EU:n laajuinen ja millaisia vaikutuksia kullakin uudella aloitteella on.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen suunniteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi⁷. Pöytäkirjassa N:o 2 esitetään yksityiskohtaisemmin säädösluonnoksen oikeasuhteisuutta koskevat vaatimukset⁸. Unionille, kansallisille hallituksille, alue- ja paikallisviranomaisille ja talouden toimijoille aiheutuvan mahdollisen taloudellisen tai hallinnollisen rasituksen on

⁴ Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 12 artikla sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen pöytäkirjat N:o 1 ja 2.

⁵ ”Keltainen kortti” vastaa yhtä kolmasosaa kaikista äänistä tai neljäsosaa äänistä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alaa koskevissa asioissa (SEUT-sopimuksen 76 artikla). ”Oranssi kortti” vastaa äänen yksinkertaista enemmistöä.

⁶ Ks. esimerkiksi ”Mapping the cost of non-Europe 2014-2019”; [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2017\)603239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2017)603239)

⁷ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artikla.

⁸ Pöytäkirjassa N:o 2 oleva 5 artikla.

oltava mahdollisimman pieni, ja se on suhteutettava suunniteltuihin tavoitteisiin. Komission kannalta tämä tarkoittaa, että EU:n politiikat on toteutettava kaikkein yksinkertaisimmalla ja kustannuksiltaan edullisimmalla tavalla välttämättä tarpeetonta byrokratiaa. Suhteellisuusperiaatetta sovellettaessa ehdotetun toimenpiteen intensiteetti olisi sovittava tarkasti yhteen tavoitteen kanssa. Suhteellisuusperiaate on keskeinen osa komission paremman sääntelyn politiikkaa ja sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaa ohjelmaa. EU:n tuomioistuin päättää viime kädessä, onko säädös suhteellisuusperiaatteen mukainen, ja se voi kumota säädöksen, jos se katsoo, että säädös rikkoo suhteellisuusperiaatetta.

Koska molempien periaatteiden moitteeton soveltaminen on tärkeää⁹ ja komissio pitää tiiviisti yhteyttä kansallisiin parlamentteihin, se julkaisee vuosittain kertomuksen molemmista edellä mainituista asioista. Vuoden 2017 vuosikertomus Euroopan komission ja kansallisten parlamenttien suhteista ja vuoden 2017 vuosikertomus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta ovat tämän tiedonannon liitteenä.

3. TOISSIJAISSUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATE: PAREMMAN SÄÄNTELYN KESKEISET OSAT

Toissijaisuus ja suhteellisuus ovat keskeisiä tekijöitä komission lähestymistavassa parantaa sääntelyä. Lähestymistapa perustuu kolmeen perustavanlaatuisen prosessiin, jotka ovat arviointi, vaikutustenarviointi ja sidosryhmien kuuleminen. Nykyinen komissio on kohdentanut huomattavasti resursseja lähestymistapansa parantamiseen. Nämä muutokset ovat parantaneet merkittävästi myös toissijaisuuden ja suhteellisuuden arviointia:

- Komissio on lisännyt työnsä avoimuutta, legitimitettä ja vastuuvollisuutta. ”Lainsäädännön valmisteluun osallistuminen” -verkkosivusto¹⁰ antaa sidosryhmille mahdollisuuden osallistua täysipainoisesti komission toimintaan koko toimintapoliittisen syklin ajan alustavia ideoita koskevan palautteen antamisesta kommentteihin, jotka koskevat komission antamia ehdotuksia sekä delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten luonnoksia.
- Julkisia kuulemisia järjestetään merkittävistä aloitteista, ja niistä tärkeimmät ovat saatavilla kaikilla virallisilla kielillä.
- Komissio laati parempaa sääntelyä koskevat ensimmäiset yhdennetyt suuntaviivat toukokuussa 2015 ja täydensi niitä huomattavasti vuonna 2017. Nämä suuntaviivat ja välineet¹¹ ohjaavat komission henkilöstön työtä koko toimintapoliittisen syklin ajan, ja niillä on uudistettu ohjeistusta siitä, miten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta arvioidaan. Niiden julkaisemisen tarkoituksena on helpottaa Euroopan parlamentin, neuvoston ja muiden asianomaisten osapuolten osallistumista unionin päätöksentekoprosessiin entisestään.

⁹ Pöytäkirjassa N:o 2 olevassa 9 artiklassa edellytetään, että komissio antaa vuosittain kertomuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan soveltamisesta.

¹⁰ ”Lainsäädännön valmisteluun osallistuminen”: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_fi

¹¹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fi

- Lisäksi on perustettu uusi sääntelyntarkastelulautakunta¹², johon kuuluu kolme jäsentä EU:n toimielinten ulkopuolelta. Tämä riippumaton lautakunta valvoo vaikutustenarviointien laatua ja voimassa olevan lainsäädännön valikoituja arviointeja. Se julkistaa kaikki antamansa lausunnot. Periaatteessa lautakunnan myönteinen lausunto vaikutustenarvioinnista on välttämätön. Muussa tapauksessa komission on perusteltava julkisesti, miksi se on päättänyt edetä asiassa. Kielteisten lausuntojen yleisimpiä syitä ovat toissijaisuuden ja suhteellisuuden analysoinnissa ilmenneet puutteet¹³.
- REFIT-foorumin¹⁴ asiantuntijat auttavat komissiota löytämään ratkaisuja voimassa olevan lainsäädännön yksinkertaistamiseksi. Foorumi on antanut yli 80 lausuntoa alueiden komitean edustajan avustuksella.
- Euroopan parlamentti, neuvosto ja Euroopan komissio allekirjoittivat huhtikuussa 2016 uuden toimielinten välisen sopimuksen paremmasta lainsäädännöstä¹⁵. Se kattaa kaikki sääntelyn parantamiseen liittyvät näkökohdat, kuten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen, lainsäädäntömenettelyn avoimuuden, delegoitujen säädösten käytön sekä poliittisiin painopisteisiin perustuvan vuosittaisen ja monivuotisen ohjelmasuunnittelun.

Näiden paremman sääntelyn välineiden soveltaminen on lisännyt säädösehdotusten oikeasuhteisuutta¹⁶. Myös EU:n lainsäädännön tehokas soveltaminen on välttämätöntä, jotta tavoitellut hyödyt saavutetaan käytännössä. Vaikutustenarvioinnilla ja arvioinnilla varmistetaan tehokas täytäntöönpano. Niitä täydentää strategisempi lähestymistapa¹⁷ EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoon ja soveltamisen valvontaan. Tämän lähestymistavan puitteissa muun muassa autetaan jäsenvaltioita panemaan EU:n lainsäädäntö täytäntöön asianmukaisesti ja keskitetään rikkomusmenettelyt järjestelmäongelmiin silloin, kun komission valvontatoimilla voidaan saada aikaan todellisia tuloksia.

Komissio tarkastelee parhaillaan, miten tämä parempaan sääntelyyn tähtäävä politiikka toimii, ja pyrkii aktiivisesti kartoittamaan kaikkien asianomaisten osapuolten näkemyksiä.¹⁸ Tarkastelussa pyritään selvittämään, voidaanko paremman sääntelyn välineitä käyttää tehokkaammin ja tuloksellisemmin, mukaan lukien toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistaminen, ja jos voidaan, miten.

¹² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_fi

¹³ Ks. sääntelyntarkastelulautakunnan vuoden 2017 vuosikertomus, s. 20; https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_en

¹⁴ Vuonna 2015 perustettu foorumi tukee EU:n lainsäädännön yksinkertaistamista ja tarpeettoman sääntelyn vähentämistä kansalaisyhteiskunnan, yritysten ja viranomaisten hyödyksi. Se antaa komissiolle suosituksia, joissa se ottaa huomioon asianomaisten osapuolten esittämät ehdotukset. 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

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

¹⁶ Ks. esimerkiksi tiedonannon COM(2017) 651 final laatikko 1; *Paremmän sääntelyn agendan toteuttaminen: Parempia ratkaisuja ja parempia tuloksia*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&qid=1539942221749&from=FI>

¹⁷ [C\(2016\) 8600](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/COM/2016/8600), EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla; 21.12.2016.

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_en

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän raportti

Työryhmä koostui alueiden komitean ja kansallisten parlamenttien jäsenistä. Se tarkasteli toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen asemaa toimielinten toiminnassa, alue- ja paikallisviranomaisten roolia EU:n päätöksenteossa ja sitä, voitaisiinko vastuu politiikan aloista tai toimivalta jättää jäsenvaltioille tai palauttaa niille. Työryhmä laati hieman yli kuuden kuukauden aikana kattavan ja tarkkaan rajatun vastauksen näihin kysymyksiin käyttäen pohjana monien prosessiin osallistuneiden sidosryhmien lausuntoja¹⁹.

Työryhmän raportissa esitetään yhdeksän suositusta ja useita toimia niiden täytäntöönpanon helpottamiseksi. Suositukset koskevat komission politiikan valmisteluprosesseja, kansallisten parlamenttien roolia komission ehdotusten tarkastelussa ja lainsäädäntömenettelyä.

Tärkeimmät tulokset ovat seuraavat:

- Tarvitaan uusi työskentelytapa, jotta voidaan valmistella parempia lakeja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevan yhteisymmärryksen perusteella koko toimintapoliittisen syklin ajan.
- Tarvitaan ”aktiivisempaa toissijaisuutta”²⁰, jonka ansiosta alue- ja paikallisviranomaiset ja kansalliset parlamentit saavat äänensä paremmin kuuluviin ja jolla edistetään sitoutumista unionin toimintaan.
- Unionin olisi käytettävä resurssejaan tehokkaammin ja asetettava toimensa tärkeysjärjestykseen, mutta ei ole mitään syytä siirtää jäsenvaltioille takaisin perussopimuksen mukaisia toimivaltuuksia tai kokonaisia politiikan aloja.

Työryhmän suositukset on esitetty tämän tiedonannon liitteessä. Monet suosituksista koskevat paremman sääntelyn soveltamista käytännössä. Komissio tukee työryhmän esittämää analyysia tarpeesta vahvistaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista EU:n päätöksenteossa osana laajempaa paremman sääntelyn agenda. On olennaisen tärkeää, että 41 kansallisten parlamenttien kamaria, 74 alueellista lainsäädäntöelintä, 280 aluetta ja 80 000 paikallisviranomaista, jotka ovat eturintamassa EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa, osallistuvat tiiviimmin poliittiseen päätöksentekoon. Aktiivinen toissijaisuus ja uusi tapa tehdä yhteistyötä näiden tahojen kanssa auttavat toteuttamaan toimivia politiikkoja ja samalla vahvistavat ymmärrystä siitä, mitä unioni tekee, ja sitoutumista siihen.

4. TOIMET, JOILLA VAHVISTETAAN TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATETTA

Komissio on tarkastellut huolellisesti työryhmän raporttia ja esittelee jäljempänä alat, joilla tarvitaan toimia.

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_fi#report

²⁰ Työryhmä käytti termiä ”aktiivinen toissijaisuus”, jolla viitataan siihen, että kaikki sidosryhmät ja alue- ja paikallisviranomaiset otetaan laajemmin mukaan koko toimintapoliittiseen sykliin. Ks. työryhmän raportin sivut 8–9.

4.1. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevan yhteisymmärryksen edistäminen

Kaikkien EU:n päätöksentekoon osallistuvien toimijoiden on noudatettava toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta, mutta sille ei ole yhteistä määritelmää kunkin toimielimen työn tueksi. Toissijaisuutta ja suhteellisuutta koskevassa perussopimusten pöytäkirjassa N:o 2 ei ole enää kuvailevia perusteita, jotka kuuluivat Amsterdamin sopimukseen liitettyyn samankaltaiseen pöytäkirjaan.

Komissio julkaisi toukokuussa 2015 ensimmäiset yhdenmetyt ohjeet siitä, miten se aikoo panna paremman sääntelyn täytäntöön. Nämä ohjeet kattavat koko toimintapoliittisen syklin, myös toissijaisuus- ja suhteellisuusnäkökohtien arvioinnin.²¹ Ohjeisiin on jo sisällytetty Amsterdamin sopimukseen alun perin sisältyneet perusteet. Työryhmä suositteli välinettä, jota voidaan käyttää toissijaisuus- ja suhteellisuusnäkökohtien arvioinnissa ja jonka avulla tulokset voidaan esittää jäsennellisesti (”arviointitaulukko”)²². Kyseinen väline on tämän tiedonannon liitteenä. Komissio ei tällä hetkellä esitä arviointiensa tuloksia arviointitaulukon muodossa, mutta se aikoo tulevaisuudessa sisällyttää taulukon parempaa sääntelyä koskeviin ohjeisiinsa ja käyttää sitä osana säädösehdotuksiin liittyviä vaikutustenarviointeja, muita arviointeja ja ehdotustensa perusteluja. Nämä ehdotukset toimitetaan Euroopan parlamentille, neuvostolle, kansallisille parlamenteille ja (tarvittaessa) neuvoo-antaville komiteoille kunkin lainsäädäntömenettelyn alussa.

Komissio huomauttaa, että sekä Euroopan parlamentti että neuvosto tunnustavat toissijaisuusperiaatteen merkityksen työjärjestyksissään ja että molemmat ovat sitoutuneet ottamaan täysimääräisesti huomioon komission vaikutustenarvioinnin lainsäädäntömenettelyn aikana.²³ Arviointitaulukosta saadaan täysi hyöty vain, jos kaikki osapuolet käyttävät sitä päätöksentekoprosessissa. Euroopan parlamentin ja neuvoston tehtävänä on nyt päättää, olisiko toissijaisuutta ja suhteellisuutta koskeviin kysymyksiin kiinnitettävä järjestelmällisesti enemmän erityistä huomiota lainsäädäntömenettelyn aikana. Lainsäädäntövallan käyttäjät tekevät usein merkittäviä muutoksia komission ehdotuksiin, mutta näiden muutosten vaikutuksia ja toissijaisuus- ja suhteellisuusnäkökohtia arvioidaan harvoin. Komissio kehottaa lainsäätäjiä panemaan tehokkaammin täytäntöön sitoumuksensa laatia vaikutustenarvioinnit tekemistään merkittävistä muutoksista.²⁴ Komissio katsoo myös, että kansallisten parlamenttien olisi käytettävä edellä esitettyä arviointitaulukkoa ja tarvittaessa mukautettava sitä omiin tarkoituksiinsa. Komissio uskoo, että tämä lisää niiden esittämien perusteltujen lausuntojen vaikutusta, mutta ei estä niitä tuomasta lausunnoissaan esiin muita, toissijaisuuteen ja suhteellisuuteen liittyviä huolenaiheita.

²¹ Ks. väline nro 5 (oikeusperusta, toissijaisuus ja suhteellisuus): https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_en

²² Arviointitaulukko sisältää joukon kysymyksiä ja seikkoja, jotka ohjaavat toissijaisuus- ja suhteellisuusnäkökohtien analyysia. Komissio aikoo käyttää sitä tasapainoisella tavalla osana paremman sääntelyn agendaa, koska komission on tehtävä analyyskejä, jotka ovat oikeassa suhteessa kyseiseen ehdotukseen.

²³ Paremmasta lainsäädännöstä tehdyn Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välisen toimielinten sopimuksen 14 kohta (EUVL L 123, 16.4.2016, s. 1–14); https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.FIN&toc=OJ:L:2016:123:TOC

²⁴ Paremmasta lainsäädännöstä tehdyn toimielinten välisen sopimuksen 15 kohta.

Komissio katsoo, että monissa tapauksissa kansallisten ja alueellisten parlamenttien ja alue- ja paikallisviranomaisten näkemykset voitaisiin ottaa paremmin huomioon kunkin jäsenvaltion lainsäädäntömenettelyssä. Nämä hallinnon tasot ovat lähimpänä lainsäädännön tosiasiallista täytäntöönpanoa, ja niillä on runsaasti kokemusta jaettavanaan. Vaikka lainsäädäntövallan käyttäjien asiana on päättää, onko aiheellista ottaa alue- ja paikallisviranomaisten edustajat mukaan lainsäädäntömenettelyyn, komissio katsoo kuitenkin, että lainsäädäntömenettelyn avoimuuden lisääminen edistäisi alue- ja paikallisviranomaisten sekä suuren yleisön tietoisuutta menettelystä ja niiden osallistumista siihen. Komissio tukee käynnissä olevia pyrkimyksiä lisätä lainsäädäntömenettelyn avoimuutta ja saavutettavuutta parantamalla EUR-Lexiä²⁵ ja käyttämällä perustana paremmasta lainsäädännöstä tehtyä toimielinten välistä sopimusta (kuten yhteistä lainsäädäntöasioiden tietokantaa). Euroopan unionin tuomioistuimen viimeaikaiseen oikeuskäytäntöön²⁶ ja kolmikantakokousten avoimuutta koskeviin oikeusasiamiehen päätelmiin perustuvat jatkotoimet lisäävät avoimuutta ja auttavat kaikkia asianomaisia osapuolia osallistumaan demokraattiseen päätöksentekoprosessiin. Komissio on valmis osallistumaan tähän työhön rakentavassa hengessä.

Komissio aikoo joka tapauksessa edelleen tiedottaa lainsäätäjille palautteesta, jota se on saanut ehdotuksistaan, myös alue- ja paikallisviranomaisilta, täyttääkseen paremmasta lainsäädännöstä tehdyn toimielinten välisen sopimuksen mukaisen sitoumuksensa.

Komissio aikoo

- sisällyttää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista koskevan arviointitaulukon sääntelyn parantamiseen liittyvään ohjeistukseen ja käyttää taulukkoa esittäessään huomionsa vaikutustenarvioinneissa, muissa arvioinneissa ja ehdotustensa perusteluissa
- käyttää taulukkoa ohjeena yhteydenpidossa kansallisten parlamenttien kanssa
- tiedottaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kussakin lainsäädäntömenettelyssä näkyvämmiin palautteista, jota se saa alue- ja paikallisviranomaisilta ehdotuksistaan.

4.2. Kansallisille parlamenteille paremmat mahdollisuudet ehdotusten tarkasteluun

Kansallisilla parlamenteilla on oikeus tuoda esille toissijaisuusperiaatteeseen liittyviä huolenaiheita kahdeksan viikon kuluessa komission ehdotuksen vastaanottamisesta.²⁷ Komissio on jo päättänyt olla ottamatta huomioon elokuuta määrittäessään tätä kahdeksan viikon määräaika. Komissio katsoo, ettei myöskään joulun ja uudenvuoden aikaa pitäisi ottaa huomioon, mutta se ei voi päättää tästä yksin, koska määräajan

²⁵ EUR-Lex on helppokäyttöinen verkkosivusto, joka sisältää EU:n lainsäädännön. Se on saatavilla 24 kielellä, mukaan luettuina perussopimukset, lainsäädäntö, kansainväliset sopimukset, valmisteluasiakirjat, lainsäädäntömenettelyt, oikeuskäytäntö, parlamentin esittämät kysymykset sekä monet muuntotyypiset asiakirjat; <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

²⁶ T-540/15 *De Capitani v. parlamentti*;
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfb6ef4af4df246c6a5689c7889c65e8f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNchb0?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>

²⁷ Perussopimusten pöytäkirja N:o 2; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

pidettäminen vaikuttaa myös Euroopan parlamentin ja neuvoston työhön. Komissio pyytää lainsäätäjiä esittämään näkemyksensä asiasta, jotta se voisi ottaa kansallisten parlamenttien toiveen huomioon käytännöllisellä tavalla, joka ei vaikuta perussopimusten asianomaisten määräysten soveltamiseen.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevassa vuosikertomuksessaan komissio esittelee ne lainsäädäntöehdotukset, joista on annettu eniten perusteltuja lausuntoja. Komissio on kuitenkin työryhmän kanssa samaa mieltä siitä, että sen olisi annettava kansallisten parlamenttien näkemyksille enemmän näkyvyyttä. Komissio aikoo laatia koonnetun vastauksen tapauksissa, joissa merkittävä määrä kansallisia parlamentteja on tuonut esiin samankaltaisia huolenaiheita, vaikka keltaisen kortin kynnyksarvoa ei saavutettaisi. Komissiolle suoraan lähetetyt lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien lausunnot voitaisiin myös ottaa huomioon ilman, että tämä vaikuttaa kansallisten parlamenttien ensisijaiseen rooliin toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismeissa. Koonnetussa vastauksessa esitettäisiin komission kanta esiin tuotuihin kysymyksiin, ja se toimitettaisiin Euroopan parlamentille ja neuvostolle mahdollisimman nopeasti, koska lainsäädäntömenettelyä ei haluta pitkittää.

Komissio kannustaa kansallisia parlamentteja kuulemaan alueellisia parlamentteja ja tekemään niiden kanssa yhteistyötä EU:ta koskevissa asioissa. Näin voitaisiin tuoda lisää näkyvyyttä alueellisten parlamenttien huolenaiheille ja parantaa toissijaisuusperiaatteeseen liittyvien kysymysten arviointia. Komissio katsoo tässä yhteydessä kuitenkin, että tällaisesta yhteistyöstä päättävät aina asianomaiset parlamentit.

Komissio aikoo

- **jättää edelleen ottamatta huomioon elokuun määrittäessään kahdeksan viikon määräaika, jonka kuluessa kansallisten parlamenttien on annettava perusteltu lausuntonsa**
- **tutkia Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa, voitaisiinko myös joulun/uudenvuoden aika jättää ottamatta huomioon määräaika määrittäessä, kuten kansalliset parlamentit ovat toistuvasti pyytäneet**
- **lisätä kansallisten parlamenttien perustelluissa lausunnoissaan esittämien näkemysten näkyvyyttä laatimalla tarvittaessa koonnettuja vastauksia sekä käsittelemällä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevissa vuosikertomuksissaan parlamenttien esittämiä huolenaiheita ja ottamalla niissä esiin ehdotuksia, joista on esitetty eniten huomautuksia.**

4.3. Alue- ja paikallisviranomaisten aktiivisempi osallistuminen

Nykyinen komissio on paitsi tehnyt ennakoivaa yhteistyötä talous- ja yhteiskuntaelämän kumppanien kanssa sosiaali- ja aluepolitiikkaa koskevan lainsäädännön valmistelussa ja täytäntöönpanossa, myös antanut ulkopuolisille tahoille mahdollisuuden olla mukana politiikan laadintaprosessissa. Komissio kuulee jo nyt aktiivisesti työmarkkinaosapuolia muun muassa käyttämällä perussopimuksen mukaista kaksivaiheista kuulemista sosiaalipolitiikan alalla. Jokaisen aloitteen suunnittelua aloitettaessa julkaistaan etenemissuunnitelma, jossa komissio kertoo, mitä se aikoo tehdä. Etenemissuunnitelmassa pyydetään palautetta, ja sen ansiosta kaikki asianomaiset osapuolet voivat valmistautua tuleviin kuulemisiin. Jokaisesta merkittävästä aloitteesta järjestetään nykyisin julkinen kuuleminen, ja komission vuotuisen työohjelmaan sisältyviä aloitteita koskevat kyselylomakkeet käännetään kaikille virallisille kielille. Delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten luonnokset julkaistaan verkossa

ennen säädösten viimeistelyä. Komissio myös toimittaa lainsäätäjille kaikilta sidosryhmiltä (myös alue- ja paikallisviranomaisilta) ehdotuksista saamansa palautteen lainsäädäntömenettelyn alkaessa.²⁸

Edellä esitetyistä parannuksista huolimatta alue- ja paikallisviranomaisten näkemykset, joilla on tärkeä merkitys, jäävät usein huomiotta politiikan laadinnan varhaisvaiheessa. Alue- ja paikallisviranomaiset ja alueelliset edustajakokoukset poikkeavat muista sidosryhmistä, koska ne ovat etulinjassa panemassa täytäntöön unionin lainsäädäntöä. Sen vuoksi kaikilta tahoilta tarvitaan lisätoimia, joilla varmistetaan, että niiden kokemukset ja näkemykset otetaan nykyistä paremmin huomioon politiikan laadintaprosessissa. Komissio tutkii osana parhaillaan käynnissä olevaa paremman sääntelyn tilannekartoitusta, miten se voisi muuttaa kyselylomakkeitaan niin, että niissä voitaisiin käsitellä myös alue- ja paikallisviranomaisille tärkeitä kysymyksiä. Lisäksi komissio aikoo parantaa sitä, miten se raportoi alue- ja paikallisviranomaisten näkemyksistä vaikutustenarvioinneissaan, muissa arvioinneissaan ja ehdotustensa perusteluissa. Komissio kannustaa alue- ja paikallisviranomaisia kirjautumaan komission verkkoportaaliin²⁹, jonka kautta kaikki asianomaiset tahot voivat osallistua politiikan laadintaan. Se aikoo lisäksi tiedottaa merkittävistä aloitteista sosiaalisessa mediassa. Alue- ja paikallisviranomaisia edustavien organisaatioiden olisi puolestaan mietittävä, miten ne voivat lisätä edustamiensa viranomaisten osallistumista prosessiin.

Komissio aikoo

- **muuttaa parempaa sääntelyä koskevia ohjeitaan korostaakseen sitä, että alue- ja paikallisviranomaisten kokemusten ja näkemysten huomioon ottaminen on tärkeää**
- **lisätä julkisissa kuulemisissa käytettyihin kyselylomakkeisiin kysymyksiä, jotka koskevat alue- ja paikallisviranomaisille, myös alueellisille edustajakokouksille, tärkeitä asioita.**

4.4. Vaikutusten arvioinnin ja esittämisen parantaminen

Unionin lainsäädännöllä voi olla erityisen merkittäviä paikallisia ja alueellisia vaikutuksia, ja se voi vaikuttaa merkittävästi myös viranomaisiin. Komissio on kehittänyt alueellisten vaikutusten arviointia varten menetelmiä³⁰, joita on testattu useiden lainsäädäntöehdotusten yhteydessä vuodesta 2016. Komission käytäntönä on arvioida nämä vaikutukset silloin, kun niillä on merkitystä päätöksentekoprosessissa ja kun niiden arvioiminen on oikeasuhteista (esimerkiksi kun alueiden välillä on suuria eroja). Komissio aikoo korostaa tämän asian tärkeyttä henkilöstölleen antamissaan ohjeissa ja esittää aiemmin mainitun mukaisesti vaikutustenarvioinneissaan, muissa arvioinneissaan ja ehdotustensa perusteluissa entistä selkeämmin arvionsa toissijaisuusperiaatteeseen (EU:n lisäarvo mukaan luettuna) ja suhteellisuusperiaatteeseen liittyvistä näkökohdista. Aina ei kuitenkaan ole selvää, ovatko tällaiset vaikutukset todennäköisiä tai onko niiden tarkkaa arviointia varten tarvittavia raakatietoja olemassa. Alue- ja paikallisviranomaisten ottaminen nykyistä aktiivisemmin mukaan kuulemisprosessiin on erittäin tärkeää pyrittäessä parantamaan alueellisten vaikutusten arvioinnin laatua.

²⁸ Parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen 33 kohta.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_fi

³⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_en

Komissio aikoo

- muuttaa parempaa sääntelyä koskevia ohjeitaan korostaakseen sitä, että alueellisten vaikutusten tarkastelu ja arviointi on tärkeää
- esittää vaikutustenarvioinneissaan, muissa arvioinneissaan ja ehdotustensa perusteluissa entistä selkeämmin arvionsa toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta sekä tiedot siitä, mihin tahoihin ehdotus vaikuttaa (ja miten).

4.5. Voimassa olevan lainsäädännön arviointi toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta

Sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan komission ohjelman (REFIT) tarkoituksena on pitää unionin lainsäädäntö tarkoituksenmukaisena ja yksinkertaistaa sitä aina kun tämä on mahdollista heikentämättä sen tavoitteita.³¹ REFIT-foorumi avustaa komissiota tässä työssä. Komissio noudattaa edelleen viisivuotista säännöllisesti päivitettävää arviointisuunnitelmaansa, joka sisältää kaikki voimassa olevaa lainsäädäntöä koskevat arvioinnit. Kussakin arvioinnissa olisi tarkasteltava, onko lainsäädäntö edelleen merkityksellistä ja taloudellisesti tehokasta ja voidaanko sillä edelleen yksinkertaistaa sääntelyä ja saada aikaan EU:n tason lisäarvoa. Tärkeimmät arvioinnit liitetään myös komission vuotuisen työohjelmaan.

Foorumi jatkaa työtään nykyisen komission toimikauden loppuun. Komissio kuulee foorumin jäsenten näkemyksiä ja arvioi huolellisesti tuloksia, jotka on saatu sidosryhmille suunnatussa parempaa sääntelyä koskevassa kuulemisessa. Komissio katsoo kuitenkin, että foorumin uudistamiselle on jo nyt olemassa hyvät perusteet. Uudistamisella on tarkoitus varmistaa, että foorumi voi keskittyä työryhmän esiin nostamien kysymysten käsittelyyn nykyistä paremmin. Foorumin toimintaa voitaisiin esimerkiksi laajentaa siten, että se käsittelee sen alaan nykyisin kuuluvien yksinkertaistamista koskevien kysymysten lisäksi myös kysymyksiä, jotka liittyvät toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen, sääntelyn yksityiskohtaisuuteen³² sekä alue- ja paikallisviranomaisten rooliin EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa. Komissio katsoo, että myös foorumin kokoonpanoa on tarpeen muuttaa, jotta alue- ja paikallisviranomaisten edustajien määrää voitaisiin kasvattaa esimerkiksi korvaamalla jäsenvaltioista tulevat asiantuntijat tällaisilla edustajilla. Lisäksi voitaisiin harkita tiiviimpiä yhteyksiä alueiden komitean toimintaan ja verkostoihin. Uuden foorumin perustamisesta päättää kuitenkin seuraava komissio. Komissio pitää myönteisenä sitä, että alueiden komitea aikoo perustaa alueellisten keskusten verkoston, jonka kautta alue- ja paikallisviranomaiset voivat kanavoida tietoa päätöksentekoprosessiin. Komissio odottaa mielenkiinnolla tuloksia pilottihankkeesta, jossa on mukana 20 aluetta.

³¹ COM(2017) 651 final; Parempaan sääntelyyn agendan toteuttaminen: Parempia ratkaisuja ja parempia tuloksia; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

³² Sääntelyn yksityiskohtaisuudella viitataan lainsäätäjän antamiin yksityiskohtaisiin teknisiin säännöksiin siitä, miten tavoitteisiin on pyrittävä. Nämä säännökset voivat vaikuttaa siihen, miten paljon kansallisilla, alueellisilla ja paikallisilla viranomaisilla on harkintavaltaa lainsäädännön täytäntöönpanossa (ks. asiakirja, jonka professori Dougan esitti 15. maaliskuuta 2018 pidetyssä työryhmän kokouksessa: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf

Työryhmä on tuonut esiin delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten käyttöön liittyviä ongelmia. Tällaisten säädösten tapauksessa Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet komissiolle valtuudet antaa erityissääntöjä EU:n lainsäädännön oikea-aikaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Kansalliset parlamentit eivät tarkastele näitä säädöksiä osana perussopimusten pöytäkirjan N:o 2 soveltamista. Nykyinen komissio on kuitenkin lisännyt delegoituihin säädöksiin ja täytäntöönpanosäädöksiin liittyvää avoimuutta merkittävästi.³³ Säädosluonnoksen teksti on luettavissa verkossa neljä viikkoa ennen sen viimeistelyä. Kaikilla asianomaisilla osapuolilla on nyt todellinen mahdollisuus esittää komissiolle näkemyksensä kunkin säädosluonnoksen sisällöstä. Arvioidessaan voimassa olevia säädöksiä komissio varmistaa jatkossa, että kulloinkin asiaan liittyviä delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä tarkastellaan REFIT-ohjelmassa nykyistä lähemmin.

Komissio aikoo

- tarkastella nykyistä lainsäädäntöä arvioidessaan entistä lähemmin toissijaisuusperiaatetta, suhteellisuusperiaatetta, sääntelyn yksityiskohtaisuutta ja alue- ja paikallisviranomaisten roolia
- esittää, miten REFIT-foorumin toimeksiantoa ja kokoonpanoa olisi muutettava foorumin uudistamiseksi ja edellä mainittujen kysymysten huomioon ottamiseksi parempaa sääntelyä koskevassa tilannekartoituksessa
- varmistaa, että arviointien yhteydessä käsitellään järjestelmällisesti myös kulloinkin kyseeseen tulevia delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä.

5. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET: KONFERENSSI BREGENZISSÄ

Komissio on esittänyt poliittisten aloitteiden ohjelman, joka perustuu kohdentamiseen ja priorisointiin. Se on tarvittaessa toteuttanut toimia asioissa, joilla on todellista merkitystä. Se pitää myönteisenä työryhmän tärkeää päätelmää, jonka mukaan unioni saa aikaan lisäarvoa *kaikilla* aloilla, joilla se toimii. Jossakin vaiheessa unionin, ts. toimielinten ja jäsenvaltioiden, on kuitenkin tunnustettava se tosiasia, etteivät unionin nykyiset resurssit enää riitä uusiin toimiin, joita tarvitaan lisääntyviin haasteisiin vastaamiseksi. Komissio on sen vuoksi työryhmän kanssa samaa mieltä siitä, että toimet on asetettava tärkeysjärjestykseen ja resursseja käytettävä tehokkaammin. Tässä yhteydessä yhtenä tärkeänä edellytyksenä on komission seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten esittämien ehdotusten varhainen hyväksyminen, joka on välttämätöntä, jotta unioni saa käyttöönsä tarvitsemansa resurssit.

Työryhmä on myös ehdottanut uutta toimintatapaa, joka perustuu aktiiviseen toissijaisuuteen ja siihen, että kaikki sidosryhmät ja hallintotasot osallistuvat entistä dynaamisemmin koko toimintapoliittiseen sykliin. Tämä muuttaisi Euroopan unionin politiikkaprosessia huomattavasti parantamalla unionin antaman lainsäädännön laatua ja lisäämällä sen legitimiyyttä. Komissio on esittänyt muutokset, jotka se aikoo tehdä työryhmän työn perusteella. Se pyytää nyt Euroopan parlamenttia, Eurooppa-neuvostoa, neuvostoa, kansallisia parlamentteja, kansallisia hallituksia sekä alue- ja paikallisviranomaisia pohtimaan, mitä toimia ne aikovat puolestaan toteuttaa.

³³ Delegoitujen säädösten rekisteri: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>; Lainsäädännön valmisteluun osallistuminen -verkkosivusto: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_fi

Puheenjohtajavaltio Itävalta järjestää 15.–16. marraskuuta Bregenzissä Itävallassa konferenssin ”Toissijaisuusperiaate Euroopan unionin rakentavana periaatteena”. Konferenssi tarjoaa mahdollisuuden mielekkääseen vuoropuheluun toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden roolin vahvistamisesta EU:n päätöksenteossa.³⁴ Se voi myös tarjota arvokkaan panoksen johtajien huippukokoukseen, joka järjestetään ensi vuonna Sibiussa.

Bregenzin konferenssissa käsiteltäviä kysymyksiä:

- Kaikkien kyseeseen tulevien toimielinten ja elinten olisi selvennettävä, aikovatko ne käyttää tarpeisiinsa mukautettua yhteistä arviointitaulukkoa tarkastellessaan komission ehdotusten toissijaisuus- ja suhteellisuusnäkökohtia.
- Alue- ja paikallisviranomaisia edustavan alueiden komitean olisi pohdittava, miten se voi tiedottaa jäsenilleen niistä monista mahdollisuuksista, joita hyödyntämällä kyseiset viranomaiset voivat osallistua suoraan EU:n politiikan laadintaan. Myös muut alue- ja paikallisviranomaisia edustavat järjestöt voisivat tehostaa tiedotustoimiaan.
- Alueiden komitean olisi perustettava suunnittelemansa alueelliset keskuskeskukset, joiden tehtävänä on kanavoida alue- ja paikallisviranomaisten kokemuksia tehokkaammin osaksi EU:n päätöksentekoa.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi tarkasteltava tekemiensä merkittävien muutosten ja tarkistusten vaikutuksia ja niihin liittyviä toissijaisuus- ja suhteellisuusnäkökohtia.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi hyväksyttävä se, ettei kansallisille parlamenteille perusteltujen lausuntojen antamista varten asetettua kahdeksan viikon määräaikaakaan laskettaessa oteta huomioon joulun ja uudenvuoden aikaa, kuten kansalliset parlamentit ovat toistuvasti pyytäneet.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi toteutettava toimenpiteitä oikeusasiamiehen suositusten ja viimeaikaisen oikeuskäytännön pohjalta parantaakseen menettelyjensä avoimuutta ja harkittava alue- ja paikallisviranomaisten ottamista mukaan lainsäädäntömenettelyyn.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi tehostettava toimia yhdessä komission kanssa sellaisen toimielinten yhteisen tietokannan luomiseksi, jolla parannetaan lainsäädäntömenettelyn jäljitettävyyttä.
- Kansallisten viranomaisten olisi tarkasteltava, miten alue- ja paikallisviranomaiset voidaan ottaa tiiviimmin mukaan lainsäädäntömenettelyyn.

Tulevien Euroopan parlamentin vaalien ja seuraavan komission nimittämisen jälkeen Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio vaihtavat näkemyksiä ja tekevät päätelmiä politiikan tavoitteista ja painopisteistä.³⁵ Komissio odottaa mielenkiinnolla tilaisuutta keskustella tämän näkemystenvaihdon yksityiskohdista sopivana ajankohtana osana parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanoa sen osapuolena olevissa osapuolena olevissa kolmessa toimielimessä.

³⁴ <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf.html>.

³⁵ Parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen 5 artiklan mukaisesti komission aloitteesta.