



Euroopan unioni



Toissijaisuus- ja
suhteellisuusperiaatteen toteutumista
tarkastelevan työryhmän raportti



Työryhmän jäsenet (Jaak Madison korvaa työryhmään alun perin nimitetyn Toomas Vitsutin. Jaak Madison on Viron parlamentin jäsen ja Viron konservatiivisen kansanpuolueen varapuheenjohtaja).

Työryhmän puheenjohtajan alkusanat



Valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta on saanut meidät pohtimaan perinpohjaisesti, millaista Eurooppaa tarvitsemme. Pohdinta huipentuu toukokuussa 2019 Sibiussa järjestettävään johtajien huippukokoukseen. Työryhmän työ olisi nähtävä osana tätä laajempaa keskustelua. Toivonkin, että työryhmän kertomus ja suositukset löytävät sijansa meneillään olevissa keskusteluissa.

Perussopimuksissa määrätään EU:n toimielinten toiminnasta: ne eivät suinkaan voi toimia, miten haluavat. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen avulla varmistetaan käytännössä, ettei EU:ssa tehdä sitä, minkä jäsenvaltiot tai alue- ja paikallisviranomaiset voivat tehdä paremmin itse, vaan että EU:n toiminta kohdistuu sinne, missä siitä aiheutuu todellista lisäarvoa. Molemmat periaatteet ovat tarpeellisia, ja niitä on sovellettava aktiivisesti, kollektiivisesti ja samassa hengessä, jotta ne toimisivat niin kuin kansalaiset odottavat niiden toimivan.

Tällä hetkellä Euroopan unionin alueella toimii 41 kansallisen parlamentin kamaria, 74 lainsäädäntövaltaa käyttävää alueellista edustajakokousta, noin 280 aluehallintoa ja 80 000 paikallisviranomaista. Ne kaikki osallistuvat suoraan unionin politiikkatoimien käytännön toteuttamiseen. Niiden huolenaiheita ja käytännön kokemuksia olisi kuultava järjestelmällisemmin, jotta

toteutetut toimenpiteet olisivat toimivia ja samalla kunnioitettaisiin jäsenvaltioiden, alueiden ja paikallisyhteisöjen ominaispiirteitä ja identiteettiä. Toivottavasti tarkoituksenmukaisempi mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten asioita tehdään, tekee kansallisista parlamenteista sekä paikallis- ja alueviranomaisista tehokkaampia Euroopan unionin lähettiläitä ja puolestapuhujia.

Tämä kertomus, joka on syntynyt Euroopan alueiden komitean, kansallisten parlamenttien ja Euroopan komission jäsenten yhteisen ponnistuksen tuloksena, ei ole mikään päämäärä itsessään. Se on alku prosessille, jossa EU:n menettelyjä avataan aiempaa enemmän paikalliselle ja alueelliselle tasolle ja jonka avulla unionin lainsäädäntö saadaan kansalaisten kannalta toimivammaksi. Vaikka tämä kertomus on osoitettu puheenjohtaja Jean-Claude Junckerille, on Euroopan parlamentin, neuvoston, Euroopan alueiden komitean, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean, kansallisten parlamenttien, alueparlamenttien sekä paikallis- ja alueviranomaisten otettava työryhmän kertomus huomioon ja reagoitava siihen.

Frans Timmermans, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän puheenjohtaja.
Brysselissä 10. heinäkuuta 2018

Tiivistelmä

Työryhmä kokoontui seitsemän kertaa keskustelemaan kolmesta tehtävästä, jotka puheenjohtaja Juncker oli antanut työryhmän perustamista koskevassa päätöksessään. Näiden keskustelujen, julkisen kuulemisen ja useiden sidosryhmien esittämien huomautusten pohjalta työryhmä on laatinut seitsemän laaja-alaista päätelmää ja esittää kertomuksessa yhdeksän suositusta sekä konkreettisia toimia, jotka on osoitettu kansallisille parlamenteille, kansallisille, alueellisille ja paikallisille viranomaisille, Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan alueiden komitealle ja Euroopan komissiolle.

Työryhmä on todennut työssään seuraavaa:

- Unionin on ratkottava tärkeitä esille nousevia haasteita aloilla, joilla sen toiminnalla on lisäarvoa, kuten turvallisuuden, puolustuksen ja muuttoliikkeen alalla. Sen on myös lisättävä toimiaan muilla aloilla, kuten ilmastomuutoksen ja innovoinnin alalla. Koska tähän käytettävissä olevat resurssit ovat rajalliset, Euroopan unionin tasolla on selkeä tarve pohtia, miten toimia olisi priorisoitava ja miten käytettävissä olevia resursseja saadaan käytettyä tehokkaammin.
- On välttämätöntä luoda uusi työskentelytapa, jotta politiikan muotoilu nykyisiä prosesseja saadaan parannettua ja jotta unioni pystyy käyttämään resurssejaan tehokkaammin. Sen ansiosta paikalliset ja alueviranomaiset sekä kansalliset parlamentit voivat osallistua tehokkaammin politiikan muotoiluun ja (uuden) lainsäädännön laatimiseen sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisen varmistamiseen.
- Uusi työskentelytapa edellyttää yhteisymmärrystä siitä, mitä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate tarkoittavat, sekä kaikkien sidosryhmien – erityisesti kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten – osallistumista, sillä näillä on usein erityinen rooli unionin lainsäädännön käytännön täytäntöönpanossa. Tällaisen ”aktiivisen toissijaisuuden” olisi lisättävä asianosaisten sitoutumista ja ymmärrystä siitä, mitä unionissa tehdään.
- Jotta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnista tulisi johdonmukaisempaa Euroopan komissiossa, kansallisissa ja alueellisissa parlamenteissa, Euroopan alueiden komiteassa, Euroopan parlamentissa ja neuvostossa koko päätöksentekoprosessin ajan, olisi otettava käyttöön mallitaulukko.
- Uutta työskentelytapaa olisi sovellettava voimassa olevaan unionin lainsäädäntöön sekä uusiin poliittisiin aloitteisiin. Euroopan komission olisi otettava sitä varten käyttöön menettely, joka perustuu sen aiempaan kokemukseen lainsäädännön yksinkertaistamisesta. Työryhmä on päättänyt tuoda esille eri sidosryhmien esittämät kannanotot, jotka voidaan ottaa lähtökohdaksi tarkasteltaessa tarkemmin sitä, mitä säädöksiä saattaisi olla tarpeen arvioida toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen, paikalliset ja alueviranomaisten roolin ja lainsäädännön yksityiskohtaisuuden kannalta. Mahdollisuus lainsäädännön uudelleentarkasteluun tai kumoamiseen olisi annettava tarpeen mukaan.
- Eurooppalaista lisäarvoa syntyy kaikilla nykyisillä toiminta-aloilla. Työryhmä ei siis ole yksilöinyt mitään perussopimusten mukaista toimivaltaa tai politiikanalaa, joka olisi siirrettävä joko kokonaan tai osittain takaisin jäsenvaltioille.
- Kaikkien edellä lueteltujen toimielinten ja elinten on jatkettava työryhmän aloittamaa työtä. Ensimmäisinä tulevat syyskuussa 2018 pidettävään, unionin tilaa koskevaan puheeseen sisältyvät jatkotoimet, puheenjohtajavaltio Itävallan marraskuussa järjestämä konferenssi Bregenzissä sekä maaliskuussa 2019 Bukarestissä järjestettävä Euroopan alueiden ja kuntien huippukokous. Työryhmän kertomuksen soisi antavan vankan pohjan tuleville keskusteluille siitä, miten siihen sisältyvät toimet ja suositukset pannaan täytäntöön.



Sisällysluettelo

1. Puheenjohtaja Junckerin pyyntö	6
2. Keskeiset ajatukset: uusi työskentelytapa	7
3. Työryhmän työ	10
3.1. Toissijaisuusperiaatteen parempi ymmärtäminen ja miten suhtautua suhteellisuusperiaatteeseen	10
3.2. Kansalliset parlamentit ja tehokkaampi toissijaisuuden valvonta	12
3.3. Kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten ottaminen paremmin mukaan politiikanlaadintaan	14
3.3.1. Komission suhtautuminen kuulemisiin sekä paikallis- ja alueviranomaisten osallistumiseen sen toimintaan ja työohjelmaan	14
3.3.2. Komission vaikutustenarvioinnit, ehdotukset ja täytäntöönpanosuunnitelmat	16
3.4. Lainsäädäntömenettely	17
3.5. Toiminnan tehostaminen	19
3.5.1. Voimassa olevan lainsäädännön arviointi ja parantaminen	19
3.5.2. Enemmän huomiota lainsäädännön täytäntöönpanon parantamiseen	21
Liite I Työryhmän jäsenet	22
Liite II Työryhmän toiminta ja sidosryhmien kannanotot	23
Liite III Työryhmän työn oikeudellinen ja toimintapoliittinen tausta	27
Liite IV Työryhmän jäsenten esittämät keskeiset asiakirjat	31
Liite V Yleinen arviointi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta	32
Liite VI Sidosryhmien kannanotot, joissa on esitetty lainsäädännön ja ehdotusten uudelleentarkastelua	35

1. Puheenjohtaja Junckerin pyyntö

Puheenjohtaja Juncker käynnisti julkisen keskustelun Euroopan tulevaisuudesta Euroopan unionin 60-vuotispäivän kunniaksi annetun Rooman julistuksen jälkeen. Komission [valkoisessa kirjassa Euroopan tulevaisuudesta](#)¹ ehdotetaan erilaisia vaihtoehtoja tulevalle 27 jäsenvaltiosta muodostuvalle unionille. Valkoisessa kirjassa havainnollistetaan viisi skenaariota siitä, miten EU voisi kehittyä sen mukaan, millaisia valintoja tehdään. Skenaarioita ei ole asetettu mihinkään paremmuusjärjestykseen.

Komissio on ilmaissut selkeästi, ettei yksikään skenaarioista muodosta yksityiskohtaista suunnitelmaa Euroopan tulevaisuudesta, vaan lopputuloksesta muodostuu lopulta eittämättä täysin omanlaisensa. Puheenjohtaja Juncker esitteli jo Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuonna 2017 osoittamassaan aiekirjeessä² unionin etenemissuunnitelman (skenaario 6), joka perustuu unionin kulmakiven muodostaviin kolmeen periaatteeseen: vapauteen, yhdenvertaisuuteen ja oikeusvaltioon. Jotta kaikki skenaariot tulisivat kuitenkin varmasti tarkastelluiksi läpikotaisin, puheenjohtaja Juncker ilmoitti 12. syyskuuta 2017 pitämässään puheessa unionin tilasta perustavansa työryhmän tarkastelemaan neljättä skenaariota "Tehdään vähemmän mutta tehokkaammin".³ Tässä skenaariossa unioni keskittäisi huomionsa ja rajalliset resurssinsa muutamille aloille, jotta se pystyy toimimaan näillä valitsemillaan ensisijaisilla aloilla nopeasti ja määrätietoisesti.

Työryhmä perustettiin virallisesti 14. marraskuuta 2017,⁴ ja sitä ryhtyi johtamaan komission ensimmäinen varapuheenjohtaja Frans Timmermans. Työryhmään kuuluivat jäsenet Itävallan, Bulgarian ja Viron kansallisista parlamenteista sekä kolme jäsentä Euroopan alueiden komiteasta. Myös Euroopan parlamenttia pyydettiin nimittämään työryhmään kolme jäsentä, mutta se ei tehnyt näin.⁵ Liitteessä I on tarkemmat tiedot työryhmän seitsemästä jäsenestä.

Työryhmän jäsenet nimitettiin tehtävään henkilökohtaisessa ominaisuudessa. He eivät edustaneet työryhmässä varsinaisesti minkään tietyn elimen tai instituution kantoja tai näkemyksiä. Jäsenet saivat osallistua vapaasti kaikkien

työryhmän tehtävänantoon kuuluvien aiheiden käsittelyyn, eikä osallistumisoikeutta rajattu pelkästään niihin aiheisiin, jotka ovat jäsenen oman instituution kannalta merkityksellisiä.

Työryhmän perustamisesta annetun puheenjohtajan päätöksen 3 artiklassa asetetaan kolme tehtävää (a–c), joita työryhmää pyydettiin käsittelemään:

- a) Miten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta voidaan soveltaa paremmin EU:n toimielinten toiminnassa ja erityisesti laadittaessa ja pantaessa täytäntöön unionin lainsäädäntöä ja politiikkoja?
- b) Olisiko joillakin politiikanaloilla päätöksenteko- ja/tai täytäntöönpanovalta siirrettävä ajan kuluessa kokonaan tai osittain takaisin jäsenvaltioille tai palautettava niille lopullisesti?
- c) Miten alue- ja paikallisviranomaiset saataisiin paremmin mukaan unionin politiikkojen laadintaan ja jatkotoimiin?

Työryhmää pyydettiin esittämään päätelmänsä Euroopan komission puheenjohtajalle viimeistään 15. heinäkuuta 2018. Se työskenteli avoimesti ja otti vastaan kannanottoja kansalaisyhteiskunnalta tähän tarkoitettuun verkkosivustonsa kautta. Nämä kannanotot vaikuttivat merkittävästi työryhmän päätelmiin.⁶ Työryhmä myös tiedotti työstään Euroopan parlamentille, neuvostolle ja unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssille. Se järjesti myös julkisen kuulemisen keskeisten sidosryhmien näkemysten kuulemiseksi.⁷ Liitteessä II kuvataan, miten työryhmä työskenteli ja millaisia kannanottoja se sai kansalaisilta ja muilta kansalaisyhteiskunnan toimijoilta.

Kertomuksen loppuosassa esitellään työryhmän työtä, jota tarkasteltaessa on otettava huomioon toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toimintaa unionissa nykyisellään ohjaava lainsäädäntö ja toimintapolitiittinen kehys. Lisätietoa asiasta on liitteessä III.

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_fi.pdf

³ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fi.htm. Sen jälkeen 24.10.2017 annettiin komission työohjelma COM(2017) 650: "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 säätelämällä joka asiaa. Meidän on harkittava tarkkaan, miten voimme tehdä vähemmän mutta tehokkaammin. Meidän olisi annettava toimivalta takaisin jäsenvaltioille silloin kun se on järkevää." https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-work-programme-key-documents_fi

⁴ C(2017) 7810. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-c-7810-president-decision_en_1.pdf

⁵ PV CPG: 11.1.2018; PE-8/CPG/PV/2018-01. http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?leg=&year=&lg=&eurovoc=¤tPage=1&sortAndOrderBy=&fulltext=&reference=&relValue=&codeTypeDocu=CPGPPV&datepickerStart=&datepickerEnd=&autor=&code_auteur=&autInstDesc=&autInst

⁶ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

⁷ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently/28-may-hearing_en

2. Keskeiset ajatukset: uusi työskentelytapa

Työryhmä päätyi työnsä aikana viiteen laaja-alaiseen päätelmään, jotka näkyvät sen antamissa suosituksissa.

Ensinnäkin työryhmä myönsi täysin, että unionin on lisättävä toimia tärkeiden esille nousevien haasteiden ratkomiseksi aloilla, joilla sen toiminnalla on lisäarvoa, kuten turvallisuuden, puolustuksen ja muuttoliikkeen alalla. Unionin on tehostettava toimiaan myös muilla aloilla, kuten ilmastomuutoksen ja innovoinnin alalla. Koska tähän käytettävissä olevat resurssit ovat rajalliset, Euroopan unionin tasolla on selkeä tarve pohtia toimien priorisointia sekä sitä, miten käytettävissä olevat resurssit saadaan käytettyä tehokkaammin.

Toiseksi työryhmä totesi, että nykyisissä politiikanlaadinnan prosesseissa olevat heikkoudet on ehdottoman tärkeää korjata. Tämä on paljon tärkeämpää kuin jäsenvaltioiden toimivaltaan siirrettävien alojen määrittäminen. Näiden prosessien keskeisenä ongelmana on se, etteivät kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset pysty osallistumaan niihin riittävästi, minkä tuloksena EU:n politiikkaan ei sitouduta. Työryhmän näkemyksen mukaan uutta työskentelytapaa tarvitaan sen varmistamiseksi, että EU:n poliittisista toimista ja välineistä aiheutuu edelleen selkeää eurooppalaista lisäarvoa, että ne ovat oikeasuhteisia ja että ne nivoutuvat asianmukaisesti yhteen myös kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla tarvittavien toimien kanssa. Tämän uuden työskentelytavan perustana ovat parempi yhteisymmärrys siitä, mitä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatte tarkoittavat, sekä kansallisten parlamenttien ja paikallis- ja alueviranomaisten ahkerampi osallistuminen politiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon monitasoisen hallinnon periaatteen mukaisesti. Näin toissijaisuudesta saataneen ”aktiivisempaa” ja toimenpiteiden täytäntöönpano EU:n tasolla saa varmasti enemmän arvostusta ja hyväksyntää, mikä lisää viime kädessä EU:n toimenpiteisiin sitoutumista kaikilla hallinnon tasoilla. Monet unionin 74:stä lainsäädäntövaltaa käyttävästä alueellisesta edustajakokouksesta, noin 280 alueesta⁸ ja 80 000 kuntaviranomaisesta osallistuvat suoraan unionin lainsäädännön soveltamiseen. Niiden osaamista ja kokemusta on käytettävä aktiivisemmin lainsäädäntöä laadiessa. Kun nämä toimijat osallistuvat tiiviimmin politiikanlaadinnan prosesseihin, ne pystyvät selittämään paremmin, mitä unionissa tehdään ja miksi.

Kolmanneksi parempi yhteisymmärrys toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista ja niiden jäsennellympi ja johdonmukaisempi soveltaminen koko päätöksentekoprosessissa saattavat auttaa vähentämään joitakin huolenaiheita ja turhautumista, jotka ruokkivat ajatusta siitä, että unionista puututaan asioihin liiaksi. Työryhmän mielestä toissijaisuusperiaatteen arviointien lisäksi myös arviointien toteutusta on valvottava. Tämä voidaan toteuttaa suureksi osaksi hyödyntämällä nykyisiä järjestelmiä ja työkaluja kattavammin ja selittämällä helposti ymmärrettävässä muodossa, paremmin ja näkyvämmiin unionin toimien lisäarvoa. Työryhmä toteaa, että komissio esittää jo nyt toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevia arvioiteja säädösehdoitustensa tukena ja että kansallisilla parlamenteilla on erityinen tehtävä tarkistaa uusien säädösehdoitusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuus.⁹ Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltaminen on kuitenkin kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden – kansallisten parlamenttien, Euroopan parlamentin, neuvoston, Euroopan alueiden komitean ja Euroopan komission – yhteinen tehtävä.

Työryhmä huomauttaa, ettei toissijaisuusperiaatetta ole enää määritelty täsmällisesti perussopimuksissa sen jälkeen, kun sitä koskevaa, Amsterdamin sopimukseen liitettyä pöytäkirjaa tarkistettiin. Tämän vuoksi työryhmä kannattaa yhteisen käytännönläheisen toimintamallin soveltamista toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen arvioinnissa. Tämä tapahtuu käyttämällä yhteistä arviointitaulukkoa, joka lisää yhteisymmärrystä ja tehostaa näiden periaatteiden soveltamista kaikissa uutta lainsäädäntöä valmistelemissä elimissä ja toimielimissä.

Neljänneksi työryhmä on sitä mieltä, että EU:n lainsäädäntöä on voitu antaa joillakin aloilla liikaa tai se on liian monimutkaista. Direktiiveissä ei jätetä enää riittävää tilaa muiden tasojen päätöksenteolle eikä riittävää joustovaraa lainsäädännön täytäntöönpanoon kansalliset erityispiirteet huomioon ottavalla tavalla. Työryhmä on tietoinen siitä, että asia voi todella olla näin monestakin syystä. Esimerkiksi jäsenvaltioiden välillä tai jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välillä ei ole riittävästi luottamusta. Tämä johtaa myös siihen, että erilaisten kansallisten toimintamallien keskinäistä tunnustamista käytetään todellisuudessa politiikan välineenä vähemmän.¹⁰ Työryhmä on tietoinen myös siitä, että kolikolla on merkittävä kääntöpuolensa. Melko yksityiskohtainen lainsäädäntö, jossa jätetään vain vähän joustovaraa paikallis- ja alueviranomaisille sekä yrityksille, voi olla tarpeen unionin lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi sekä yhtenäisten toimintaedellytysten luomiseksi sisämarkkinoille. Unionin meno-ohjelmien alaisissa menoissa on esimerkiksi noudatettava tiukkoja kirjanpitosääntöjä. Kaikki yritykset ratkaista liiallisen sääntelyn ongelmia muuttamalla lainsäädäntöä olisi näin ollen tutkittava huolellisesti ja toteutettava paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti. Asianosaisia on kuultava ja perinpohjaisilla arvioinneilla on varmistettava, että ongelmat on ymmärretty oikein.¹¹ Työryhmä suosittelee, että komissio ottaa käyttöön prosessin, jolla tällaista toimintatapaa voidaan viedä eteenpäin. Sen pohjana voidaan ehkä käyttää sääntelyn yksinkertaistamiseen ja tarpeettomien lainsäädäntörasitteiden vähentämiseen tähtäävää komission nykyistä REFIT-ohjelmaa. Prosessia koskevan keskustelun käynnistämiseksi työryhmä tuo esille tällaista arviointia koskevia ehdotuksia, joita työryhmän jäsenet esittivät tai jotka kävivät ilmi eri sidosryhmien työryhmälle toimittamista huomautuksista. Tämä saattaa johtaa lopulta nykyisen lainsäädännön tarkistamiseen tai kumoamiseen tarpeen mukaan. Asiaa tarkasteltuaan työryhmä tuli kuitenkin siihen tulokseen, että eurooppalaista lisäarvoa aiheutuu kaikilla nykyisillä toiminta-aloilla, eikä siksi yksilöity mitään toimivaltaa tai politiikanalaa, joka olisi siirrettävä joko kokonaan tai osittain takaisin jäsenvaltioille. Työryhmä ei pidä Euroopan tulevaisuudesta annetun valkoisen kirjan neljännen skenaarion tätä näkökohtaa varsinaisesti sopivimpana etenemistapana.

Työryhmä toteaa vielä olevansa sitä mieltä, ettei sen esittämiä päätelmiä olisi nähtävä prosessin päätöksenä, vaan pikemminkin alkuna sille, että kaikki EU:n toimielimet sekä kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset osallistuvat aktiivisemmin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskeviin kysymyksiin ja vievät niitä eteenpäin tässä kertomuksessa esitettyjen työryhmän suositusten ja toimien pohjalta. Työryhmä odottaa Euroopan komission puheenjohtajan vastausta ja asian käsittelyn jatkamista puheenjohtajavaltio Itävallan marraskuussa 2018 Bregenzissä järjestämässä kokouksessa sekä maaliskuussa 2019 Bukarestissa järjestettävässä Euroopan alueiden ja kuntien huippukokouksessa.

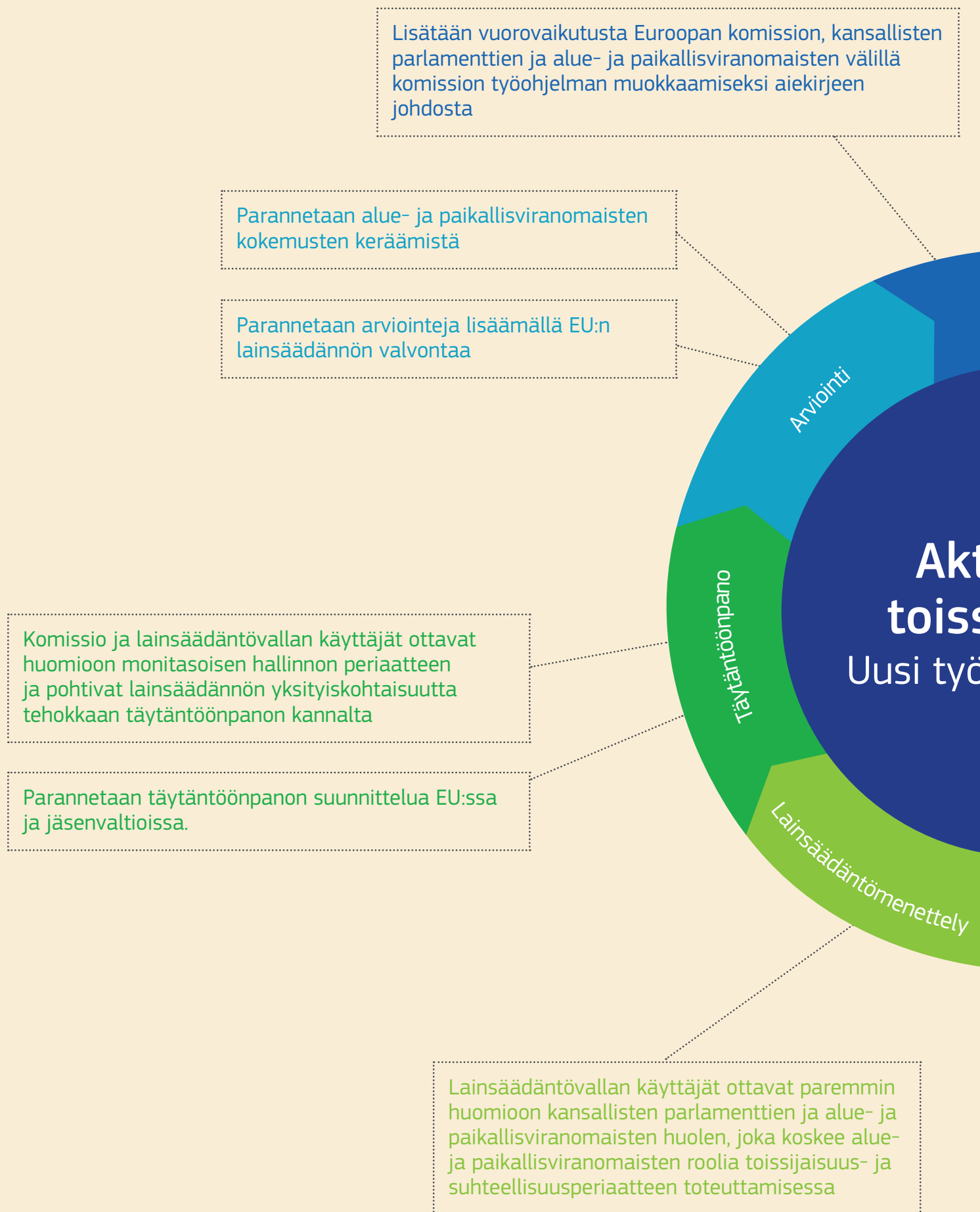
⁸ Eurostat: 281 "NUTS 2" -aluetta 1.1.2018. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>

⁹ Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 2.

¹⁰ Ks. 15. maaliskuuta 2018 pidetyn työryhmän kokouksen pöytäkirja. <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/tf-minutes-meeting-15-march-2018.pdf>

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_fi

Uusi työskentelytapa kaaviona





3. Työryhmän työ

Työryhmä keskusteli kokouksissaan puheenjohtaja Junckerin antamaan tehtävänantoon kuuluneista kolmesta tehtävästä (a, b ja c) ja esittelee jäljempänä työnsä tulokset politiikanlaadinnan prosessin eri vaiheiden mukaisesti. Aluksi käsitellään tarvetta löytää yhtenäinen toimintamalli toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen arvioimiseksi.

3.1. Toissijaisuusperiaatteen parempi ymmärtäminen ja miten suhtautua suhteellisuusperiaatteeseen

Työryhmä huomauttaa, ettei yhteisiä ohjeita säädösehdotusten tai muiden politiikkojen tai ohjelmien sisällön arvioimiseksi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden kannalta ole olemassa. Komissio on laatinut omat yksityiskohtaiset ohjeensa, ja Euroopan alueiden komitea käyttää ”toissijaisuustaulukkoa” arviointinsa ohjenuorana. Jokainen kansallinen parlamentti tekee arvioinnin omalla tavallaan.

Tämän vuoksi kansalliset parlamentit ottavat perustelluissa lausunnoissaan usein esille kysymyksiä, jotka ylittävät pöytäkirjan N:o 2¹² määräykset. Näin lausunnot kertovatkin pikemmin erilaisista toimintapoliittisista mieltymyksistä, eivät niinkään toissijaisuuden arvioinnista. Kun lausunnot eivät sitten johdakaan jatkotoimiin, voi aiheutua väärinkäsityksiä ja turhautumista. Samalla toissijaisuusperiaatetta koskevan selkeän toimintamallin puuttuminen lainsäädäntöprosessista antaa sellaisen – mahdollisesti virheellisen – vaikutelman, ettei asiaa käsitellä riittävällä tavalla. Vastaavasti vaikka pöytäkirjassa N:o 2 määrätty toissijaisuuden valvontamekanismi sisältyy Euroopan parlamentin työjärjestykseen (42 artikla)¹³ ja neuvoston työjärjestykseen (19 artikla)¹⁴ ja vaikka toimielinten välisessä sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä tuodaan esille toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen merkitys, työryhmän tiedossa ei ollut mitään menettelyllistä säännöstä siitä, miten Euroopan

parlamentti ja neuvosto ottavat nämä kaksi periaatetta huomioon lainsäädäntötyössään.

Työryhmä on vakuuttunut siitä, että arvioinnin mallitaulukko voisi lisätä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen arvioinnin näkyvyyttä ja johdonmukaisuutta ja edistää viime kädessä paremman yhteisymmärryksen syntymistä tästä käsitteestä näiden periaatteiden arviointiin päätöksentekoprosessin yhteydessä osallistuvien kaikkien toimijoiden kesken. Tämä ei tietenkään estä niitä ottamasta esille muita seikkoja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen arviointia koskevassa mallitaulukossa mainittujen lisäksi. Työryhmän mielestä tässä toimintamallissa olisi korostettava eurooppalaisen lisäarvon käsitettä. Eurooppalainen lisäarvo on avaintekijä, jonka perusteella ratkaistaan, olisiko unionin toimittava. Se on myös käsite, joka yleisön on helpompi ymmärtää. Arviointi voisi olla hyödyksi myös Euroopan unionin tuomioistuimelle monissa sen käsiteltäväksi saatetuissa asioissa. Työryhmä ehdottaa toissijaisuusperiaatteen arvioinnin mallitaulukkoa (liite V), jota voidaan käyttää EU:n toimielinten sekä kansallisten ja alueellisten parlamenttien välillä käytävien jatkokeskustelujen pohjana.¹⁵ Pidemmällä aikavälillä yhteisesti sovittu arviointitaulukko voitaisiin sisällyttää tulevan tarkistuksen yhteydessä toimielinten väliseen sopimukseen paremmasta lainsäädännöstä. Näin Euroopan parlamentti, neuvosto ja Euroopan komissio saisivat jäsennellymmän perustan sen käytölle.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+TOC+DOC+XML+VO//FI&language=FI>

¹⁴ <http://www.consilium.europa.eu/fi/documents-publications/publications/council-rules-procedure-comments/>

¹⁵ Tässä kertomuksessa tarkoitetaan ”alueellisilla parlamenteilla” kaikkia jäsenvaltioissa toimivia alueellisia parlamenteja ja alueellisia edustajakokouksia. Kun tarkoitetaan nimenomaan perussopimuksiin liitetystä pöytäkirjassa N:o 2 tarkoitettuja lainsäädäntövaltaa käyttäviä alueellisia parlamenteja, tämä on ilmaistu selvästi.

Työryhmän ensimmäinen suositus

Unionin toimielinten ja elinten sekä kansallisten ja alueellisten parlamenttien olisi käytettävä yhteistä menetelmää (arviointitaulukkoa), kun ne arvioivat toissijaisuusperiaatteeseen (myös eurooppalaiseen lisäarvoon), suhteellisuusperiaatteeseen ja uuden sekä voimassa olevan lainsäädännön oikeusperustaan liittyviä kysymyksiä.

Tässä arviointimenetelmässä olisi käytettävä alun perin Amsterdamin sopimukseen liitettyyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevaan pöytäkirjaan sekä asiaan liittyvään Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sisältyviä kriteerejä. Ehdotettu arvioinnin mallitaulukko on liitetty tähän kertomukseen.

Lainsäädäntöprosessin aikana Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi arvioitava säädösluonnoksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta sekä tekemiään muutoksia järjestelmällisesti yhteistä menetelmää käyttäen. Niiden olisi otettava täysimittaisesti huomioon komission ehdotuksessa esitetty arviointi sekä kansallisten parlamenttien ja Euroopan alueiden komitean antamat (perustellut) lausunnot.

Työryhmän mielestä suositus voitaisiin toteuttaa seuraavien toimien avulla:

- Lainsäädäntövallan käyttäjien, kansallisten ja alueellisten parlamenttien, Euroopan alueiden komitean ja Euroopan komission olisi keskusteltava mallitaulukosta tarkemmin paremman yhteisymmärryksen sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden arviointia koskevan yhteisen toimintamallin edistämiseksi.
- Komission olisi tarkistettava paremman sääntelyn suuntaviivojaan niin, että ne vastaavat sovittua toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen arviointitaulukkoa. Sen olisi esiteltävä taulukon avulla toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen arviointinsa selkeämmin vaikutustenarvioinnissa ja/tai perusteluissa parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen 25 kohdan sekä perussopimukseen liitetyn pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti.
- Kun kansalliset ja alueelliset parlamentit käyttävät toissijaisuuden valvontamekanismia, niiden olisi käytettävä taulukkoa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevien kysymysten tarkastelun pohjana, kuten myös lainsäädäntövallan käyttäjien olisi tehtävä lainsäädäntömenettelyn aikana.
- EU:n toimielinten ja neuvoo-antavien elinten olisi tuotava esille EU:n aloitteisiin sisältyvä eurooppalainen lisäarvo ja kerrottava tästä paremmin kansalaisille.

3.2. Kansalliset parlamentit ja tehokkaampi toissijaisuuden valvonta

Kansalliset parlamentit ovat keskeisessä asemassa toissijaisuusperiaatteen noudattamisen varmistamisessa, ja niillä on myönteistä annettavaa myös uuden lainsäädännön sisällölle. Kansallisten parlamenttien tekemässä toissijaisuusperiaatteen arvioinnissa tarkastellaan komission lainsäädäntöehdotusten sisältöä. Tämä auttaa vahvistamaan unionin demokraattista hyväksyttävyyttä. Vuodesta 2010 aina vuoden 2017 loppuun on annettu 409 perusteltua lausuntoa, jotka ovat edustaneet 582:ta kansallisten parlamenttien ääntä toissijaisuuden valvontamekanismissa. Tähän mennessä on käyty läpi kolme keltaisen kortin menettelyä eikä yhtään oranssin kortin menettelyä. Työryhmä huomasi asian olevan monimutkainen ja pohti, mitä parannuksia nykyiseen järjestelmään voitaisiin tehdä ja mitkä seikat edellyttäisivät muutoksia perussopimuksiin.

Useat työryhmän jäsenet olivat sitä mieltä, että käynnistettyjen keltaisen kortin menettelyjen pieni määrä osoittaa nykyisen valvontamekanismin olevan tehoton, ja he kannattavat siksi kynnysarvojen madaltamista, mikä edellyttäisi perussopimusten muuttamista. Työryhmä keskusteli asiasta ja huomasi, ettei keltaisen kortin menettelyn nykyisen kynnysarvon madaltaminen siten, että menettelyn käynnistäminen edellyttäisi neljännessä käytettävissä olevista äänistä kolmanneksen sijaan, välttämättä vaikuttaisi juurikaan keltaisen kortin menettelyiden määrään, jos kansallisten parlamenttien osallistumisen toissijaisuuden valvontamekanismin oletetaan säilyvän nykyisellään. Keltaisen kortin menettelyiden määrän merkittävä nousu edellyttää huomattavasti matalampaa kynnysarvoa kuin yksi neljännes.¹⁶ Tämä aiheuttaisi kuitenkin huolta ilmaistujen huolenaisteiden edustavuudesta. Työryhmä korostaa joka tapauksessa lainsäädäntöprosessin hyväksyttävyyttä tukevan vakavan poliittisen vuoropuhelun tärkeyttä ja kehottaa komissiota varmistamaan, että se antaa aina ajallaan kattavan julkisen vastauksen kansallisten parlamenttien perusteltuihin lausuntoihin, vaikkei keltaisen kortin menettelyä olisi nykykäytäntöjen mukaan käynnistettävä.

Useat jäsenistä ottivat esille myös kysymyksen kansallisten parlamenttien ”punaisesta kortista” (veto-oikeudesta), mikä edellyttäisi perussopimusten muuttamista. Työryhmä kuuli kannanottoja, joiden mukaan tällä saattaisi olla tahattomia seurauksia, sillä tällä hetkellä kansallisten parlamenttien kesken ei ole yhteisymmärrystä toissijaisuusperiaatteen arviointien tarkoituksesta eikä laajuudesta. Toisaalta työryhmä pani merkille kansallisten parlamenttien haluan antaa myös kansallista panosta, joka niillä voisi olla annettavana Euroopan yhdyntymisprosessissa, jos niillä olisi käytössä mekanismi, jonka avulla ne voisivat ehdottaa, että komission olisi toimittava (”vihreä kortti”). Tämän tyyppinen muodollinen prosessi edellyttäisi perussopimusten muuttamista ja vaikuttaisi komission oikeuteen antaa lainsäädäntöaloitteita sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston rooleihin. Työryhmä asettui kuitenkin sille kannalle, että kansallisilla parlamenteilla on jo laaja mahdollisuus vahvistaa keskinäistä toimiansa koordinoitua sen varmistamiseksi, että niiden ääni todella kuuluu ja kuulemisen kynnysarvo ylittyy.

Työryhmä kannustaa niitä vahvistamaan koordinoitua ja rohkaisee myös komissiota vastaamaan asianmukaisesti tällaisiin mahdollisiin aloitteisiin.

Aika, jonka kuluessa kansallisten parlamenttien on laadittava perustellut lausuntonsa ja järjestettävä kuuleminen oman jäsenvaltionsa sisällä, on arkaluonteinen asia – etenkin jos jäsenvaltiossa on lainsäädäntövaltaa käyttäviä alueparlamentteja. Koska Euroopan parlamentti ja neuvosto pidättävät toimimasta sinä aikana, jona kansalliset parlamentit toimittavat perustellut lausuntonsa, on tämän ajan kesto harkittava huolellisesti. Monet jäsenet olivat sitä mieltä, että nykyistä kahdeksan viikon määräaika olisi jatkettava kahteentoista viikkoon, ja työryhmä pani merkille, että Eurooppa-neuvosto oli harkinnut tätä aiemminkin.¹⁷ Koska perussopimusta ei ole muutettu asian edellyttämällä tavalla, työryhmä katsoo, että komissio voisi antaa kansallisille parlamenteille enemmän joustovaraa perusteltujen lausuntojen laatimisessa. Tämä joustovara, yhteiseen taulukkoon pohjautuvat odotetusti yhtenäisemmät toissijaisuusperiaatteen arvioinnit ja parempi viestintä ja tietojen jakaminen kansallisten parlamenttien sekä paikallis- ja alueviranomaisten välillä saattaisivat yhdessä vähentää havaittua tarvetta laskea keltaisen kortin ja oranssin kortin menettelyn käynnistäviä kynnysarvoja.

Työryhmä keskusteli myös siitä, että kansalliset parlamentit käsittelevät perustelluissa lausunnoissaan usein muita kuin toissijaisuusperiaatetta koskevia kysymyksiä, mikä aiheuttaa väärinkäsityksiä ja turhautumista, kun esille otetut kysymykset eivät johdakaan jatkotoimiin. Vaikka yhteisen toissijaisuusperiaatetta koskevan taulukon käyttäminen kansallisten parlamenttien lausuntojen perustana voisi auttaa välttämään tällaiset väärinkäsitykset, osa työryhmän jäsenistä katsoi, että valvontamekanismin ja perusteltujen lausuntojen ulottuvuutta voitaisiin laajentaa niin, että ne kattaisivat myös suhteellisuusperiaatteen ja annetun toimivallan periaatteen (oikeusperusta).

Työryhmä katsoo vielä, että toimien koordinoitua ja perusteltuja lausuntoja koskevien tietojen jakamista kansallisten ja lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien sekä muiden alue- ja paikallisviranomaisten välillä olisi parannettava. Kansallisilla ja alueellisilla parlamenteilla on esimerkiksi jokaisella erillinen tiedonjakofooruminsa, kun taas komission vastaukset perusteltuihin lausuntoihin annetaan saataville parlamenttien väliselle foorumille sekä alueellisen verkkosivuille. Kansallisten parlamenttien olisi kuultava alueellisia parlamenteja tarpeen mukaan toissijaisuuden valvontamekanismin yhteydessä. Muodolliset muutokset kansallisten ja alueellisten parlamenttien rooleihin ja keskinäiseen vuorovaikutukseen edellyttäisivät perussopimusten muuttamista, ja niitä olisi harkittava pidemmällä aikavälillä. Perussopimusten nykyisten määräysten asettamissa rajoissa käytävä jäsennellympi mutta epämuodollinen vuoropuhelu voisi varmistaa, että lainsäädäntövaltaa käyttävät alueelliset parlamentit pääsevät tehokkaammin mukaan prosessiin.

¹⁶ Pohdinta-asiakirja N:o 3: Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltaminen toimielinten työssä. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-3-2018-2018-tf-discussion-paper-no3-institutional-work_en.pdf

¹⁷ Eurooppa-neuvoston 19. helmikuuta 2016 antamien päätelmien C jakson (Suvereniteetti) 3 kohta. <http://www.consilium.europa.eu/media/21773/st00001fi16.pdf>

Työryhmän toinen suositus

Komission olisi sovellettava joustavasti perussopimuksen mukaista kahdeksan viikon määräaikaa, jonka kuluessa kansallisten parlamenttien on toimitettava perustellut lausuntonsa.

Joustavuudessa olisi otettava huomioon yleiset vapaat ja loma-ajat – kuitenkin niin, että komissio pystyy vastaamaan lausuntoihin mahdollisimman pitkälti kahdeksan viikon kuluessa kunkin lausunnon vastaanottamisesta.

Komission olisi otettava asianmukaisella tavalla huomioon kansallisten parlamenttien sille toimittamat perustellut lausunnot sekä lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien sille antama palaute toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevassa vuosikertomuksessaan. Lisäksi sen olisi annettava lainsäädäntövallan käyttäjille kattavasti ja ajallaan tietoa ehdotuksista, joiden kohdalla on otettu esille merkittäviä toissijaisuusperiaatetta koskevia huolenaiheita.

Työryhmän kolmas suositus (perussopimusten muuttaminen)

SEU-/SEUT-sopimukseen liitettyä pöytäkirjaa N:o 2 olisi tarkistettava tilaisuuden tullen, jotta kansallisilla parlamenteilla olisi 12 viikkoa aikaa laatia ja toimittaa perustellut lausuntonsa ja ilmaista täysimittaisesti näkemyksensä toissijaisuusperiaatteesta, suhteellisuusperiaatteesta ja lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustasta (annettu toimivalta). Kansallisten parlamenttien olisi kuultava lainsäädäntövaltaa käyttäviä alueellisia parlamenteja, kun EU:n lainsäädäntöehdotus koskee alueellisten parlamenttien kansallisen lainsäädännön mukaista toimivaltaa.

Työryhmän mielestä seuraavilla toimilla, jotka eivät edellytä perussopimusten muuttamista, lisättäisiin kansallisten parlamenttien vaikutusta toissijaisuusperiaatteesta käytäviin keskusteluihin:

- Komission olisi otettava huomioon monimutkaisten lainsäädäntöpakettien yksittäisten osien toimittamisessa kansallisille parlamenteille tapahtuvat viivästykset sekä yleiset loma-ajat, jolloin suurin osa kansallisista parlamenteista on tauolla.
- Kansallisten parlamenttien olisi perusteltuja lausuntoja laatiessaan kuultava alueellisia parlamenteja asianmukaisesti alueiden komitean ja REGPEX-alustan¹⁸ avustuksella.
- Komission olisi esitettävä asianmukaisella tavalla kansallisten parlamenttien ja lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien sille toimittamat perustellut lausunnot ja muut kannanotot toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevassa vuosikertomuksessaan.
- Jos jostakin ehdotuksesta annetaan merkittävä määrä perusteltuja lausuntoja, komission olisi laadittava kooste vastaanottamistaan kansallisten parlamenttien perustelluista lausunnoista (ja mahdollisesti lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien kannanotoista) ja toimitettava koosteensa lainsäädäntövallan käyttäjille lainsäädäntömenettelyn kannalta riittävän ajoissa.

¹⁸ REGPEX kuuluu Euroopan alueiden komitean toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostoon, joka on tarkoitettu lainsäädäntövaltaa käyttäville alueellisille parlamenteille ja hallituksille. <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

3.3. Kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten ottaminen paremmin mukaan politiikanlaadintaan

3.3.1. Komission suhtautuminen kuulemisiin sekä paikallis- ja alueviranomaisten osallistumiseen sen toimintaan ja työohjelmaan

Työryhmä toteaa, että komission sääntelyn parantamista koskevan politiikan merkittävä uutuus vuonna 2015 oli sen politiikanlaadinnan prosessien avaaminen kaikille sidosryhmille. Tämä toteutetaan asteittain, ja työryhmä pani merkille, että paikallis- ja alueviranomaisten osallistuminen komission kuulemis- ja palautemekanismeihin on yleisesti vähäistä. Vuoden 2016 puolivälistä lähtien kaikki palautemekanismit yhteenlaskettuina sidosryhmiltä on saatu lähes 9 000 vastausta, mutta alle 1 prosentti niistä on tullut paikallis- ja alueviranomaisilta. Vaikuttaisi myös siltä, että paikallis- ja alueviranomaisten osallistuminen vaikutustenarviointeihin ja muihin arviointeihin on niin ikään vähäistä.

Työryhmä myöntää, ettei kaikilla paikallis- ja alueviranomaisilla ole valmiuksia eikä resursseja osallistua näihin toimiin. Se katsoo kuitenkin, että niitä olisi kannustettava enemmän osallistumaan, sillä perussopimuksissa määrätään velvollisuudesta kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden alue- ja paikallishallinnon rakenteita, sekä paikallis- ja aluehallinnon roolia ja vastuuta unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa.¹⁹ Paikallis- ja alueviranomaiset muodostavat hyvin monenkirjavan joukon, ja niiden osallistumisvalmiudet vaihtelevat, joten mahdollisten osallistumista edistävien prosessien ja työkalujen olisi oltava yksinkertaisia ja käytännöllisiä ja niissä olisi hyödynnettävä mahdollisimman pitkälti nykyisiä verkostoja ja foorumeja. Työryhmä oli tyytyväinen siihen seikkaan, että komissio on sitoutunut vastikään järjestämään julkisia kuulemisia suurista aloitteista kaikilla virallisilla kielillä niiden saavutettavuuden parantamiseksi.

Työryhmän mielestä yleisissä kuulemisissa on lisäksi tarpeen tunnustaa paikallis- ja alueviranomaisten erityisyys muihin sidosryhmiin verrattuna. Työryhmä katsoi myös, että EU:n toimielinten antama mielekkäämpi palaute kannustaisi paikallis- ja alueviranomaisia osallistumaan enemmän. Työryhmä ehdottaa lisäksi, että paikallis- ja alueviranomaisia olisi kuultava tarpeen mukaan kohdennetummin niiden erityisen aseman tunnustamiseksi.

Työryhmä oli tyytyväinen myös siihen, että nykyinen komissio on ollut laajasti tekemisissä kansallisten parlamenttien kanssa.²⁰ Työryhmä kannustaa komissiota jatkamaan tätä ja lisäämään kansallisten parlamenttien, paikallis- ja alueviranomaisten sekä kansalaisyhteiskunnan osallistumista sen politiikanlaadintaan. Käytännön syistä ja resurssien vuoksi on epätodennäköistä, että tämä voitaisiin toteuttaa joka vuosi kaikkien uusien aloitteiden

kohdalla, joten komission olisi harkittava tällaisen toimintamallin käyttöä merkittävimmissä aloitteissaan. Hyvä esimerkki on energiaunionikiertue, jonka aikana komissio kävi tiivistä vuoropuhelua hallitusten, kansallisten parlamenttien, Euroopan parlamentin, työmarkkinaosapuolten, yritysten etujärjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kanssa komission energiaunionistrategiasta. Toisena esimerkkinä voidaan mainita yli 80 kaupungissa ja kunnassa järjestetyt 129 kansalaiskeskustelua Euroopan tulevaisuudesta.²¹ Osaan niistä osallistui kansallisia parlamentteja. Euroopan alueiden komitea järjestää joulukuuhun 2018 mennessä vastaavasti yli 200 paikallistapahtumaa ja kansalaiskeskustelua 28:ssa Euroopan unionin maassa.²² Tilaisuuksiin osallistuu 230 komitean jäsentä ja yli 30 000 kansalaista.

Työryhmä tarkasteli myös kahta yksittäistä kysymystä, jotka liittyvät komission sekä paikallis- ja alueviranomaisten väliseen yhteistyöhön: komission vuotuista työohjelmaa sekä jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen koordinoitua (EU-ohjausjakso). Työryhmä tiedostaa, että komission työohjelma on laadittu toimielinten välisissä sopimuksissa vahvistettuja menettelyjä ja määräaikoja noudattaen. Tämä tekee yhteistyöstä paikallis- ja alueviranomaisten kanssa haastavaa. Euroopan komission puheenjohtaja pitää joka vuosi syyskuussa Euroopan parlamentissa puheen unionin tilasta. Tätä täydentää Euroopan parlamentin puhemiehelle ja neuvoston puheenjohtajalle osoitettu aiekirje. Kirje lähetetään myös kansallisille parlamenteille sekä neuvoa-antavien komiteoiden puheenjohtajille. Se julkaistaan lisäksi verkkosivuilla. Komission työohjelma julkaistaan yleensä tämän jälkeen lokakuussa. Työryhmä on sitä mieltä, että Euroopan komission olisi oltava aktiivisemmin tekemisissä kansallisten parlamenttien sekä paikallis- ja alueviranomaisten kanssa aikavälillä aiekirjeen julkistamisesta komission työohjelman hyväksymiseen, jotta näiden näkemykset voitaisiin ottaa paremmin huomioon.

Jäsenvaltioiden talouspolitiikkoja koordinoidaan Euroopan unionin tasolla talouden ohjaukseen ja hallintaan keskittyvällä EU-ohjausjaksolla. Työryhmä suosittelee vahvasti, että jäsenvaltiot noudattavat komission antamia ohjeita siitä, miten voidaan kannustaa lisäämään osallistumista ja sitoutumista maakohtaisten suositusten antamiseen, sillä EU:n talousohjelmista tuetaan yhä useammin jäsenvaltioiden talousuudistuksia, joilla voi olla vaikutuksia kaikilla jäsenvaltion hallintotasoilla. Pelkän valtionhallinnon osallistuminen ei riitä, vaan mukaan olisi saatava paikallis- ja alueviranomaiset, työmarkkinaosapuolet ja yleisesti kansalaisyhteiskunta.

¹⁹ Esimerkiksi EU:n kaupunkiajenda on EU:n, jäsenvaltioiden ja kuntien yhteinen monitasoinen kumppanuus, jossa tehdään yhdessä töitä sääntelyn, rahoituksen ja yhteistyön parantamisen eteen. Agendan tukena ovat komission ehdotukset, jotka koskevat koheesiopolitiikan rahoituskehyksiä vuosille 2021–2027 eurooppalaisen kaupunkialoitteen luomiseksi. Kyseessä on uusi väline, jolla kehitetään kaupunkien välistä yhteistyötä, innovointia ja valmiuksia kaikilla EU:n kaupunkiajendan temaattisilla toimintalinjoilla. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3866_fi.htm

²⁰ Komission jäsenet ovat tehneet 798 vierailua kansallisiin parlamentteihin 28 jäsenvaltiossa 1. marraskuuta 2014 – 18. kesäkuuta 2018.

²¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/citizens-dialogues-future-europe_fi.pdf

²² Euroopan alueiden komitea on kerännyt myös vastaavan määrän vastauksia EU:n tuottaman verkkokyselyn ja "Have your say on Europe" -kännykkäsovelluksen kautta. Alueiden komitean puheenjohtaja käynnistää työryhmän kertomuksen täytäntöönpanoon liittyvän jatkuvan vuoropuhelumekanismin syksyllä 2018.

Työryhmän neljäs suositus

Komission olisi lisättävä yhdessä kansallisten parlamenttien ja Euroopan alueiden komitean kanssa kansallisten, paikallisten ja alueellisten viranomaisten tietoisuutta niiden mahdollisuuksista vaikuttaa politiikanlaadintaan jo varhaisessa vaiheessa.

Komission olisi otettava paikallis- ja alueviranomaiset täysimääräisesti mukaan kuulemisprosesseihinsa, ja sen olisi otettava huomioon niiden erityinen asema unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa. Sen olisi edistettävä paikallis- ja alueviranomaisten osallistumista laatimalla asianmukaisia kyselyjä ja antamalla enemmän palautetta sekä näkyvyyttä paikallis- ja alueviranomaisten näkemyksille vaikutustenarvioinneissaan, ehdotuksissaan ja lainsäädäntövallan käyttäjille välitettävässä palautteessa.

Jäsenvaltioiden olisi noudatettava Euroopan komission ohjeita ja tehtävä tarkoituksenmukaista yhteistyötä paikallis- ja alueviranomaisten kanssa laatiessaan kansallisia uudistusohjelmia sekä suunnitellessaan ja toteuttaessaan rakenneuudistuksia osana EU-ohjausjaksoa. Näin ne voivat parantaa uudistuksiin sitoutumista ja niiden täytäntöönpanoa.

Työryhmä pitää seuraavia konkreettisia toimia harkinnan arvoisina tämän suosituksen toteuttamiseksi käytännössä:

- Komission olisi tarkistettava paremman sääntelyn suuntaviivojaan ja tuotava esille paikallis- ja alueviranomaisten erityisyys sekä tarve toteuttaa paikallis- ja alueviranomaisten kohdennettuja kuulemisia, kun on selvää, että niihin kohdistuu merkittäviä vaikutuksia, ja erityisesti kun ne tuovat esille huolenaiheitaan komission alustavia vaikutustenarviointoja (etenemissuunnitelmat) koskevassa palautteessaan sekä julkisissa kuulemisissa.
- Komission olisi varmistettava, että julkisissa kuulemisissa käytettyihin kyselyihin sisältyy paikallis- ja alueviranomaisille varattuja osioita, jotta näiden viranomaisten olisi helpompi antaa tietoa erilaisista kysymyksistä, kuten täytäntöönpanosta ja paikallis-/aluetason vaikutuksista.
- Paikallis- ja alueviranomaisten vastausasteen kasvattamiseksi alueiden komitean ja kansallisten parlamenttien olisi yhdessä komission kanssa lisättävä paikallis- ja alueviranomaisten tietoisuutta nykyisten kuulemis- ja palautemahdollisuuksien hyödyntämisestä politiikan laadintaan ja täytäntöönpanoon osallistumiseksi.
- Komission olisi kerrottava näkyvämmiin, miten se käyttää paikallis- ja alueviranomaisilta saamaansa palautetta näille merkityksellisistä kysymyksistä, kuten täytäntöönpanosta ja alueellisista vaikutuksista.
- Lainsäädäntövallan käyttäjien, Euroopan alueiden komitean ja komission yhdessä edustustoineen olisi tarkasteltava, miten näiden toimielinten tietoisuutta paikallis- ja alueviranomaisten kohtaamista ongelmista ja haasteista olisi paras lisätä. Tämä voitaisiin tehdä tarjoamalla mahdollisuuksia henkilöstövaihtoon paikallis- ja alueviranomaisten kanssa erilaisten tapahtumien ja koulutusohjelmien kautta.
- Alueiden komitean, kansallisten ja alueellisten parlamenttien, EU:n toimielinten ja paikallis- ja alueviranomaisten olisi kehitettävä ja edistettävä yhdessä innovatiivisia toimia,²³ joilla viestintää kansalaisten kanssa eri puolilla Euroopan unionia voitaisiin parantaa, ja lisättävä paikallis- ja alueviranomaisten valmiuksia osallistua tehokkaammin politiikanlaadintaan esimerkiksi paikallis- ja aluetason päättäjille tarkoitetun ERASMUS-ohjelman kaltaisen ohjelman avulla.
- Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä kaikin keinoin tekemään yhteistyötä paikallis- ja alueviranomaisten kanssa kansallisia uudistusohjelmia laatiessaan sekä rakenneuudistuksia suunnitellessaan ja toteuttaessaan, niin että kunkin jäsenvaltion hallintorakenne ja valtiosäännön rakenne tulee otetuksi huomioon.
- Komission olisi pyrittävä tekemään muun muassa edustustojensa kautta tiiviimminkin yhteistyötä kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa jäsenvaltioissa poliittisesti tärkeiden valittujen aloitteiden sekä EU-ohjausjakson yhteydessä.

²³ Kuten Itävallassa kehitetty EU:n kunnanvaltuutettujen (Europagemeinderäte) ohjelma.

3.3.2. Komission vaikutustenarvioinnit, ehdotukset ja täytäntöönpanosuunnitelmat

Komission lainsäädäntöehdotuksiin on liitetty yleensä vaikutustenarviointi, jossa tarkastellaan tietyn ongelman ratkaisemiseen kaavailtujen eri politiikkavaihtoehtojen kustannuksia ja hyötyjä (vaikutuksia). Vaikutustenarvioinnissa käsitellään myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta. Koska monet politiikat pannaan täytäntöön suurelta osin paikallis- ja aluetasolla, työryhmän jäsenet ovat kehottaneet arvioimaan paikallis- ja aluetason vaikutuksia järjestelmällisesti kaikissa vaikutustenarvioinneissa ja muissa arvioinneissa niillä politiikanaloilla, jotka vaikuttavat merkittävästi paikallis- ja alueviranomaisiin. Työryhmä panee merkille, että komission paremman sääntelyn suuntaviivoissa edellytetään kaikkien mahdollisten vaikutusten seuloamista, mutta ainoastaan merkittävät taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset vaikutukset arvioidaan. Komission vaikutustenarviointi (ja muut arvioinnit) toteutetaan suhteellisen analyysin periaatetta noudattaen eli arvioiden, mikä on tapauskohtaisesti tärkeää. Tämä koskee vaikutuksia, joita voi syntyä paikallis- ja aluetasolla ja jotka eivät ole välttämättä olennaisia tai merkittäviä tietyssä ehdotuksessa mutta jotka on arvioitava, jos ne ovat merkittäviä tietyssä aloitteessa. Euroopan komission on kerrottava näissä molemmissa tapauksissa vaikutustenarvioinnissaan ja/tai perusteluissa, onko se arvioinut erikseen alue- ja paikallistason vaikutuksia, ja selitettävä syyt, ellei se ole näin tehnyt.

Komissio pyrkii myös esittämään täytäntöönpanosuunnitelmat tärkeistä direktiiviehdotuksista. Suunnitelmat välitetään

lainsäädäntövallan käyttäjille, ja niissä käydään läpi toimet, joilla komissio pyrkii varmistamaan unionin oikeuden moitteettoman ja tehokkaan täytäntöönpanon ja soveltamisen. Näihin toimiin voi liittyä kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa työskentelyä. Paikallis- ja alueviranomaiset ovat usein tiiviisti mukana unionin oikeuden ja ohjelmien soveltamisessa jäsenvaltiossa. Niiden suora kokemus on erityisen olennaista, kun komissio arvioi lainsäädännön tuloksellisuutta ja haluaa tietää, onko lainsäädäntö toiminut, kuten oli tarkoitus, taikka onko siitä aiheutunut ongelmia tai tarpeettomia kuluja tai onko se liian monimutkainen.

Vaikka komission paremman sääntelyn suuntaviivat kattavat täytäntöönpanosuunnitelmien laadinnan, vaikutustenarvioinnissa ei tarkastella järjestelmällisesti, miten paikallis- ja aluetason tehokkaasta täytäntöönpanosta vastuussa olevat tahot voisivat panna uuden tai muutetun lainsäädännön täytäntöön. Lisäksi nämä täytäntöönpanosuunnitelmat on kohdennettu pääasiassa kansallisille viranomaisille, jotka vastaavat viime kädessä niiden säädösten laatimisesta ja asianmukaisesta soveltamisesta, joilla unionin säädökset saatetaan kansallisen lainsäädännön osaksi. Vaikka komission täytäntöönpanosuunnitelmia voitaisiin työryhmän mielestä parantaa huomattavasti, työryhmä katsoo, että monissa tapauksissa paikallis- ja alueviranomaiset osallistavien hyvien kansallisten täytäntöönpanosuunnitelmien laatimisella on todennäköisesti enemmän lisäarvoa.

Työryhmän viides suositus

Komission olisi varmistettava, että sen vaikutustenarvioinneissa ja muissa arvioinneissa otetaan järjestelmällisesti huomioon alueelliset vaikutukset ja arvioidaan niitä, jos ne ovat merkittäviä paikallis- ja alueviranomaisille. Paikallis- ja alueviranomaisten olisi autettava määrittämään tällaisia mahdollisia vaikutuksia kuulemisiin antamissaan vastauksissa ja etenemissuunnitelmia koskevista palautteista.

Komission olisi tarkistettava tämän perusteella paremman sääntelyn suuntaviivojaan ja välineistöään ja puututtava ongelmiin, jotka liittyvät lainsäädännön täytäntöönpanoon ja eurooppalaiseen lisäarvoon. Sen olisi varmistettava toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta sekä alueellisia vaikutuksia koskevien arviointiensä suurempi näkyvyys ehdotuksissaan ja niihin liitettyissä perusteluissa.

Edellä esitettyä suositusta on tarkasteltava yhdessä paikallis- ja alueviranomaisten osallistumista politiikan laadintaan ja täytäntöönpanoon koskevan työryhmän suosituksen kanssa, sillä asiat liittyvät läheisesti yhteen. Työryhmän mielestä seuraavista toimista saattaisi olla apua tämän suosituksen toteuttamisessa käytännössä:

- Komission olisi sisällytettävä alueellisia vaikutuksia, toissijaisuusperiaatetta (myös eurooppalaista lisäarvoa) ja suhteellisuusperiaatetta koskevasta vaikutustenarvioinnista useampia osia perusteluihin, jotka se liittyy kuhunkin lainsäädäntöehdotukseen, jotta arvioinnit saisivat enemmän näkyvyyttä. (Perustelut ovat saatavilla kaikilla virallisilla kielillä, toisin kuin vaikutustenarvioinnit.)
- Alueiden komitean olisi tuettava paikallis- ja alueviranomaisia, niin että nämä voisivat vastata järjestelmällisemmin etenemissuunnitelmiin, alustaviin vaikutustenarviointeihin ja kuulemisiin, jotta näyttöä yksittäisen aloitteen paikallis- ja aluetason vaikutuksista voitaisiin kerätä ja käyttää komission vaikutustenarvioinneissa ja muissa arvioinneissa.
- Komission olisi arvioitava vaikutustenarvioinnissaan ja muissa arvioinneissaan alueellisia vaikutuksia, kun nämä ovat todennäköisesti paikallis- ja alueviranomaisille merkittäviä. Paikallis- ja alueviranomaisten olisi autettava määrittämään tällaisia vaikutuksia kuulemisiin antamissaan vastauksissa ja etenemissuunnitelmaa koskevassa palautteessaan.
- Koska komission täytäntöönpanosuunnitelmissa ei todennäköisesti pystytä kartoittamaan riittävän kattavasti paikallisia ja alueellisia ulottuvuuksia, jäsenvaltioiden hallintojen sekä paikallis- ja alueviranomaisten olisi laadittava yhteistyössä kansallisia täytäntöönpanosuunnitelmia. Paikallis- ja alueviranomaisten kokemusten kartoittamisesta on selkeää kansallisen tason hyötyä. Toteutuskeinot vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen erilaisten hallintorakenteiden ja valtiosäännön rakenteiden vuoksi.

3.4. Lainsäädäntömenettely

Työryhmä on pannut merkille laajalle levinneen näkemyksen siitä, ettei toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta keskustella järjestelmällisesti, kun ehdotuksia käsitellään lainsäädäntömenettelyn aikana. Esimerkiksi neuvostossa on selvää, että se, miten laajasti kansalliset valtuuskunnat keskustelevat lainsäädäntöasioista oman jäsenvaltionsa parlamentin edustajien tai paikallis- tai alueviranomaisten kanssa, vaihtelee suuresti. Työryhmä toteaa, että Euroopan parlamentti raportoi säännöllisesti toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta vastauksena komission vuosikertomuksiin. Parlamentin tutkimuspalvelu arvioi järjestelmällisesti komission tekemät vaikutustenarvioinnit kertomuksessa, joka annetaan asiaankuuluville parlamentin valiokunnille ja julkaistaan verkossa. Parlamentin tutkimuspalvelu laatii ja julkaisee myös oman vaikutustenarviointinsa tietystä määrästä merkittäviä tarkistuksia. Tämä työ voi lähtökohtaisesti kattaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen.

Euroopan parlamentissa ja neuvostossa keskustellaan myös yhä enemmän komission vaikutustenarvioinneista kunkin lainsäädäntömenettelyn alkajaisiksi. Komissio antaa lisäksi molempien toimielinten tutustuttaviksi sidosryhmien kannanotot, jotka se on kerännyt kahdeksan viikon aikana ehdotuksensa antamisesta. Tämä palaute voi kattaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen liittyviä kysymyksiä sekä paikallis- ja aluetasolla merkittäviä vaikutuksia.

Työryhmä on kuitenkin tietoinen siitä, että Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät usein merkittäviä muutoksia komission ehdotukseen lainsäädännöstä käytävien neuvottelujen aikana. Näistä muutoksista voi aiheutua merkittäviä vaikutuksia paikallis- ja aluetasolla, ja ne saattavat olla vähemmän oikeasuhteisia ja vähemmän suotavia toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta. Ne saattavat myös aiheuttaa haasteita paikallis- ja alueviranomaisille, joiden on pantava ne täytäntöön. Vaikka Euroopan parlamentti voi tilata tutkimuksia ja kuulemisia ja sen valiokunnissa käytyt

keskustelut ovat julkisia ja välitetään suoratoistona verkossa, neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä lainsäädäntömenettelyn aikana käydyt keskeiset neuvottelut (kolmikantaneuvottelut) eivät ole avoimia yleisölle, eikä neuvotteluja koskeva tieto ole tämän vuoksi vaivattomasti kansallisten/alueellisten parlamenttien tai paikallis- ja alueviranomaisten saatavilla.

Työryhmä on sitä mieltä, että lainsäädäntövallan käyttäjien olisi oltava paremmin perillä paikallis- ja alueviranomaisten perustelluista huolenaiheista lainsäädäntömenettelyn aikana. Tämä voisi parantaa lopputulosta ja tehostaa täytäntöönpanoa paikallis- ja aluetasolla. Lainsäädäntömenettelyistä määrätään perussopimuksissa, joten menettelyihin voidaan tehdä muutoksia vain perussopimuksia muuttamalla. Tämä koskisi työryhmän harkitsemaa, toissijaisuusperiaatetta koskevaa ”viimeistä korttia” eli lainsäädäntöprosessin päätteeksi tehtävää, toissijaisuusperiaatetta koskevaa muodollista tarkistusta. Työryhmä pitää tämän vuoksi käytännöllisempinä sellaisia lyhyen aikavälin ehdotuksia paikallis- ja alueviranomaisten osallistumisen lisäämiseksi, jotka eivät edellytä perussopimusten muuttamista ja jotka voidaan mahdollisesti sisällyttää parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen tulevaan tarkistukseen. Työryhmä panee tyytyväisenä merkille myös äskettäin annetun tuomion²⁴, joka koski kolmikantaneuvotteluissa keskustelun kohteena oleviin asiakirjoihin tutustumista, sekä parempaa lainsäädäntöä koskevaan toimielinten väliseen sopimukseen sisältyvät avoimuutta koskevat määräykset (mukaan lukien uuden tietokannan laatiminen lainsäädäntömenettelyn jäljitettävyyden lisäämiseksi) ja Euroopan oikeusasiamiehen päätelmät kolmikantaneuvotteluiden avoimuudesta²⁵. Työryhmä toivoo, että lainsäädäntövallan käyttäjät toteuttaisivat nopeasti jatkotoimia näissä asioissa, sillä ne olisivat hyvä ensiaskel, joka auttaisi edistämään paikallis- ja alueviranomaisten osallistumista päätöksentekoprosessiin.

²⁴ T-540/15, *De Capitani v. parlamentti*. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=9ea7d2dc30ddfb6ef4af4df246c6a5689c7889c65e8f.e34KaxilC3qMb40Rch0SaxyNchb0?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>

²⁵ <https://www.ombudsman.europa.eu/press/release.faces/en/69214/html.bookmark>

Työryhmän kuudes suositus

Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi käytettävä toissijaisuusperiaatetta koskevaa taulukkoa johdonmukaisesti neuvotteluidensa aikana paikallis- ja alueviranomaisten kannalta olennaisten kysymysten tuntemuksen parantamiseksi.

Komission olisi tuotava lainsäädäntövallan käyttäjien tietoon kaikki kannanotot, jotka on saatu paikallis- ja alueviranomaisilta komission ehdotusten antamisen jälkeisen tarkastelujakson aikana.

Jäsenvaltioiden hallitusten ja kansallisten parlamenttien olisi pyydettävä paikallis- ja alueviranomaisilta näkemyksiä ja asiantuntijalausuntoja lainsäädäntömenettelyn alkajaisiksi. Työryhmä kehottaa EU:n lainsäädäntövallan käyttäjiä harkitsemaan paikallis- ja alueviranomaisten edustajien kutsumista kokouksiin sekä kuulemisten ja muiden tilaisuuksien järjestämistä tarpeen mukaan.

Työryhmän mielestä suositus voitaisiin saavuttaa käytännössä seuraavien toimien avulla:

- Lainsäädäntövallan käyttäjien olisi pyydettävä paikallis- ja alueviranomaisten edustajia esittämään näkemyksensä valiokuntien ja työryhmien kokouksissa Euroopan parlamentissa ja neuvostossa, kun tämä on olennaista ja tarpeen käsiteltävänä olevan ehdotuksen kannalta.
- Lainsäädäntövallan käyttäjien olisi järjestettävä kuulemisia ja asiantuntijatapaamisia, joihin paikallis- ja alueviranomaiset osallistuvat, kun tämä on olennaista ja tarpeen tietyssä lainsäädäntömenettelyssä.
- Komission olisi tuotava esille paikallis- ja alueviranomaisilta saamansa kannanotot sidosryhmien palautetta koskevassa kertomuksessa, jonka komissio lähettää lainsäädäntövallan käyttäjille ehdotuksistaan.

Työryhmän seitsemäs suositus

Alueellisten ja kansallisten parlamenttien olisi tarkasteltava, miten niiden asiaankuuluvat tietojenvaihdon alustat (REGPEX ja IPEX²⁶) voidaan yhdistää toisiinsa tehokkaammin, jotta varmistetaan, että niiden huolenaiheet otetaan paremmin huomioon lainsäädäntömenettelyssä ja toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismeissa.

Työryhmän mielestä suositus voitaisiin toteuttaa seuraavien toimien avulla:

- Kansallisten parlamenttien, alueellisten parlamenttien ja alueiden komitean olisi parannettava viestintäänsä esimerkiksi tarkastelemalla, miten ne voivat hyödyntää paremmin tietoteknisiä alustojaan ja yhdistää ne tehokkaammin tietojen vaihtamiseksi kansallisten ja alueellisten parlamenttien välillä.
- Kansallisten parlamenttien olisi kuultava asianmukaisesti alueellisia parlamentteja, kun ne laativat perusteltuja lausuntojaan.
- Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission olisi tehostettava toimiaan toimielinten välisen tietokannan kehittämiseksi. Tietokannan avulla lainsäädäntöprosessin jäljitettävyyttä parantuisi, minkä tarkoituksena on lisätä lainsäädäntömenettelyn avoimuutta parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti.
- Parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen tulevassa tarkistuksessa olisi pohdittava, miten voidaan helpottaa tiedon ja asiakirjojen jakamista kaikille tiettyyn lainsäädäntömenettelyyn osallistuville elimille ja varmistaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen asianmukainen seuranta koko lainsäädäntömenettelyn ajan.

²⁶ Parlamenttien väliseen tietojenvaihtoon tarkoitettu tietokanta. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=FI>

3.5. Toiminnan tehostaminen

Tässä osiossa käsitellään työryhmän tehtävänantoon kuulunutta tehtävää b. Kuten edellä osiossa 2 tuodaan esille, työryhmä toteaa, että unionin on lisättävä toimia aloilla, joilla ilmenee uusia haasteita, kuten turvallisuuden, puolustuksen ja muuttoliikkeen alalla. Unionin on tehostettava toimiaan myös muilla nykyisillä toiminta-aloillaan, kuten ilmastonmuutoksen ja innovoinnin alalla. Koska kaikkiin näihin toimiin käytettävissä olevat resurssit ovat rajalliset, työryhmän mielestä Euroopan unionin tasolla on selkeä tarve pohtia, miten toimia olisi priorisoitava ja miten käytettävissä olevia resursseja saadaan käytettyä tehokkaammin. Asiaa tarkasteltuaan työryhmä tuli kuitenkin siihen tulokseen, että eurooppalaista lisäarvoa aiheutuu kaikilla nykyisillä EU:n toiminta-aloilla, eikä se siksi yksilöinyt mitään toimivaltaa tai politiikanalaa, joka olisi siirrettävä joko kokonaan tai osittain takaisin jäsenvaltioille. Työryhmä ei pidä Euroopan tulevaisuudesta annetun valkoisen kirjan neljännen skenaarion tätä näkökohtaa varsinaisesti sopivimpana etenemistapana.

Työryhmä on kuitenkin vakuuttunut siitä, että edellä kuvattu uusi työskentelytapa voi antaa EU:lle mahdollisuuden käyttää resurssejaan tehokkaammin. Se auttaisi varmistamaan, että uusi lainsäädäntö on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaista, sääntelyn taso on sopivaa²⁷ ja sääntelyssä jätetään riittävästi joustovaraa paikallisille, alueellisille ja kansallisille viranomaisille. Tämä auttaa lisäämään lainsäädännön tehokasta ja toimivaa täytäntöönpanoa, jolla varmistetaan, että lainsäädännöstä on käytännössä sitä hyötyä, jota sillä haetaan. Työryhmä tarkasteli kahta muutakin toiminnan tehostamiseen liittyvää näkökohtaa, jotka ovat seuraavat:

- EU:n voimassa olevan lainsäädännön arviointi ja parantaminen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen, lainsäädännön yksityiskohtaisuuden ja paikallis- ja alueviranomaisten roolin näkökulmasta
- voimassa olevan lainsäädännön tehokkaaseen täytäntöönpanoon liittyvien toimien tiivistäminen.

3.5.1. Voimassa olevan lainsäädännön arviointi ja parantaminen

Edellisissä osioissa esitetyn uuden työskentelytavan olisi autettava varmistamaan paitsi uuden lainsäädännön parempi laatiminen, myös voimassa olevan unionin lainsäädännön toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuus sekä lainsäädännön yksityiskohtaisuuden sopiva taso ja paikallis- ja alueviranomaisten riittävä harkintavalta. Työryhmä tuo esille, että unionin lainsäädäntöä on tarpeen arvioida säännöllisin väliajoin näiden kysymysten kannalta ja muutoksia on tehtävä tarpeen mukaan paremman lainsäädännön periaatteiden mukaisesti.

Työryhmä tunnustaa, että direktiivit jättävät lähtökohtaisesti enemmän joustovaraa jäsenvaltioille lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävien keinojen suhteen. Työryhmä ei ilmaissut keskustelujensa pohjalta pitävänsä yhtä välinettä toista parempana, mutta huomautti, että direktiivit ja asetukset ovat muuttuneet siten, että niistä on tullut olennaisilta osin melko samankaltaisia. Työryhmä kävi mielenkiintoista keskustelua tämän mahdollisista syistä, jollaisena mainittiin jäsenvaltioiden välinen sekä jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välinen luottamuspuola siihen, että lainsäädäntö pannaan riittävällä tavalla täytäntöön. Tämä luottamuspuola saattaa lisätä unionin lainsäädännön (direktiivien) yksityiskohtaisuutta ja täsmällisiä säännöksiä. Samanlainen luottamuspuola myös heikentää kansallisen lainsäädännön "keskinäisen tunnustamisen" tehokkuutta. Työryhmä myöntää kuitenkin, että kolkolla on merkittävä kääntöpuolensa. Unionin lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi ja yhdenvertaisten toimintaedellytysten aikaan saamiseksi sisämarkkinoilla voi olla välttämätöntä antaa yksityiskohtaisempia säännöksiä sisältävää lainsäädäntöä, jossa rajoitetaan paikallis- ja alueviranomaisille sekä yrityksille jäävää joustovaraa.

Sääntelyn yksityiskohtaisuutta koskevat mahdolliset muutokset voimassa olevaan lainsäädäntöön olisi siksi harkittava huolellisesti ja toteutettava paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti.

Alkajaisiksi olisi tehtävä arviointi perusteellisen tietojen keräämisen pohjalta ja kuultava niitä tahoja, joihin sääntelyllä on eniten vaikutusta, jotta voidaan määrittää, mitä olisi tarkoituksenmukaista muuttaa. Työryhmä asettui sille kannalle, että keskeisenä seikkana on selvittää, miten hyvin lainsäädäntö toimii käytännössä ja millaisia kustannuksia ja hyötyjä lainsäädäntöön liittyy. Tätä varten kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten näkemykset ovat olennaisia. Työryhmä uskoo, että komissiolla on REFIT-ohjelman ja -foorumin pohjalta vankka kokemus, jonka turvin se osaa määrittää tapauskohtaisesti lainsäädännön, jota voidaan yksinkertaistaa ja parantaa ja josta aiheutuvia tarpeettomia rasitteita voidaan vähentää. Lainsäädännön määrittämisessä on hyödynnettävä niiltä toimijoilta saatua tietoa, joihin kyseinen lainsäädäntö eniten vaikuttaa. Työryhmä suosittelee, että komissio kehittää tämän kokemuksensa pohjalta lainsäädännön arviointia eteenpäin toissijaisuusperiaatteen ja lainsäädännön yksityiskohtaisuuden näkökulmasta.

Työryhmän jäsenet esittivät useita ehdotuksia tällaisista arvioinneista omien arvioidensa ja sidosryhmien kanssa käymiensä keskustelujen perusteella. Työryhmä vastaanotti myös erilaisilta yhteisöiltä ja yksittäisiltä henkilöiltä useita kannanottoja, joissa yksilöitiin niitä säädöksiä ja säädösehdotuksia, joita nämä pitivät ongelmallisina toissijaisuusperiaatteen (lisäarvon), suhteellisuusperiaatteen, sääntelyn yksityiskohtaisuuden ja paikallis- ja alueviranomaisille täytäntöönpanoa varten jätetyn joustovaran suhteen. Ehdotukset on koottu liitteeseen VI, ja ne ovat saatavilla myös työryhmän verkkosivuilla.²⁸ Ehdotusten suuren määrän ja niissä esille otettujen huolenaiheiden moninaisuuden vuoksi työryhmä ei kyennyt arvioimaan kaikkia ehdotuksia, eikä osa huolenaiheista välttämättä edes liittynyt suoraan toissijaisuusperiaatteeseen. Tämän vuoksi se päätti tuoda ne esille yhtenä tapana aloittaa tarkempi pohdinta siitä, mitkä säädökset voisi olla tarpeen arvioida tällä tavoin.

²⁷ Lainsäädännön yksityiskohtaisuudella tarkoitetaan sitä, että toisissa tilanteissa riittää pelkkien periaatteiden ja tavoitteiden määrittäminen, toisissa tarvitaan taas yksityiskohtaisia teknisiä säännöksiä siitä, miten tavoitteet on saavutettava. Tämä voi vaikuttaa kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten harkintavaltaan 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).

²⁸ Näihin kuuluvat (1) työryhmässä olevien Euroopan alueiden komitean jäsenten antamat ehdotukset (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/subsidiarity-task-force-cor-members-contribution-for-tf-meeting-on-27-april-2018_en.pdf) ja Reinhold Lopatkan ehdotus (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/sg-2018-00573_en_0.pdf).

Työryhmä panee tässä yhteydessä merkille kaksi muutakin seikkaa. Ensinnäkin hyvän arvioinnin laatiminen on haastavaa ja edellyttää yksityiskohtaista tietoa, jota ei useinkaan ole olemassa tai jota ei useinkaan kerätä, minkä vuoksi sitä ei ole komission saatavilla. Työryhmä panee merkille Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission parempaa lainsäädäntöä koskevassa toimielinten välisessä sopimuksessa antaman sitoumuksen, jonka mukaan ne harkitsevat sisällyttävänsä jokaiseen uuteen perussäädökseen säännöksiä lainsäädännön tuloksellisuuden seurannasta ja arvioinnista sen varmistamiseksi, että tarvittavat tiedot saadaan käyttöön. Työryhmä panee merkille, että komissio on jo sisällyttänyt tällaisia säännöksiä ehdotuksiinsa.

Toiseksi useat työryhmän jäsenet tekivät ehdotuksia myös siitä, miten seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen ohjelmat ja erityisesti unionin koheesiopolitiikka voitaisiin suunnitella siten, että työryhmän käsittelemät asiat²⁹, myös lainsäädännön monimutkaisuus³⁰, tulisivat otetuiksi huomioon. Nämä ajatukset välitettiin kyseisistä rahoitusohjelmista vastaaville komission jäsenille. Komissio ehti hyväksyä rahoitusohjelmat ennen kuin työryhmä sai kertomuksensa valmiiksi. Työryhmä panee merkille, että useat näistä ajatuksista näkyvät nyt komission ehdotuksissa.

Työryhmän kahdeksas suositus

Komission olisi laadittava mekanismi, jolla määritetään ja arvioidaan lainsäädäntöä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen, lainsäädännön yksinkertaistamisen ja yksityiskohtaisuuden sekä paikallis- ja alueviranomaisten roolin näkökulmasta. Tämä voisi perustua REFIT-ohjelmaan ja -foorumiin.

Yleensä paikallis- ja alueviranomaisten kokemukset ja niiden verkostot olisi otettava täysimittaisesti huomioon, kun EU:n lainsäädäntöä seurataan ja arvioidaan. Alueiden komitean olisi toteutettava alueellisten keskustien verkoston uusi kokeiluhanke politiikan täytäntöönpanon uudelleen tarkastelun tukemiseksi.

Työryhmä pitää seuraavia konkreettisia toimia harkinnan arvoisina edellä mainitun suosituksen tukemiseksi käytännössä:

- Komission REFIT-ohjelmaa ja -foorumia olisi mukautettava toimintamallin ja rakenteen puolesta siten, että voimassa olevaa lainsäädäntöä voidaan tarkastella uudelleen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen, lainsäädännön yksityiskohtaisuuden ja paikallis- ja alueviranomaisten roolin näkökulmasta.
- Komission meneillään olevassa lainsäädännön arviointiprosessissa olisi otettava komission sääntelyn parantamista koskevan politiikan mukaisesti huomioon toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen sekä lainsäädännön yksityiskohtaisuuteen liittyvät kysymykset sekä työryhmän jäsenten esittämät ja sidosryhmiltä saadut ehdotukset.
- Alueiden komitean olisi käynnistettävä uutta aluekeskusten verkostoa koskeva kokeiluhanke lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevien näkemysten ja tutkimustiedon keruun ja ohjaamisen kanavaksi. Työryhmä pitää tätä hyödyllisenä aloitteena, joka voisi mahdollisesti paikata nykyiset tiedoissa olevat puutteet ja parantaa lainsäädännön arviointia.
- Kun kokeiluvaihe on saatu päätökseen, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission olisi työryhmän mielestä harkittava verkoston tukemista yhdessä alueiden komitean kanssa, jos kokeiluhankkeen tulokset ovat myönteisiä.
- Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission olisi varmistettava parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen 22 ja 23 kohdan tehokas täytäntöönpano sen varmistamiseksi, että lainsäädännön soveltamista seurataan riittävästi. Tämä voi parantaa arviointien laatua.
- Komission ja lainsäädäntövallan käyttäjien olisi varmistettava, että kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten tarvitsema joustovara täytäntöönpanossa otetaan riittävällä tavalla huomioon, kun direktiivi valitaan sopivaksi lainsäädäntövälineeksi.
- Parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen tulevassa tarkistamisessa olisi pohdittava, miten monitasoisen hallinnon periaate saadaan näkymään unionin lainsäädännössä.

²⁹ Ks. työryhmän jäseninä olevien Euroopan alueiden komitean jäsenten 27. huhtikuuta 2018 pidetyssä työryhmän kokouksessa esittelemä asiakirja, joka koski koheesiopolitiikan uudistusta, sekä seuraavat kannanotot, joita ovat laatineet Potsdam Institute (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/lf_nkr-gutachten_vollzugsorientierte_gesetzgebung_de_0.pdf), Baijerin osavaltio (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/positionsrapport-bayern-englisch_en.pdf) ja Baden-Württembergin osavaltio (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/baden-wuerttemberg_de.pdf).

³⁰ <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/cor-contribution-on-the-simplification-cohesion-funds.pdf>

3.5.2. Enemmän huomiota lainsäädännön täytäntöönpanon parantamiseen

Työryhmä on pannut merkille, että unionin lainsäädäntö on nykyisin monilla politiikanaloilla hyvin kattava ja että keskeinen haaste on varmistaa tämän lainsäädännön tehokas soveltaminen täytäntöönpanotoimien ja muiden toimien kautta. Työryhmä huomauttaa, että koordinoinnin on oltava EU:n tasolla jatkuvaa, mutta sen mukaan lainsäädäntöä on tarpeen lisätä nykyisestäään vain vähän. Tämä antaisi unionille mahdollisuuden käyttää resurssejaan tehokkaammin, kun se voisi puuttua haasteisiin, jotka herättävät eniten huolta kansalaisissa, ja noudattaa samalla unionille annettua toimivaltaa sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta, monitasoisen hallinnon periaatetta ja tässä kertomuksessa esitettyä uutta työskentelytapaa. Lisäksi ehdotettiin, että komission olisi harkittava huolellisesti, millainen lisäarvo lainsäädäntötoiminnan ulkopuolelle jäävien ei-sitovien asiakirjojen julkaisemisesta aiheutuu. Työryhmä otti huomioon myös delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten määrän

lisääntymisestä aiheutuvan kielteisen vaikutuksen sääntelyn yksityiskohtaisuuteen sekä paikallis- ja alueviranomaisille jätettävään joustovaraan. Työryhmä tunnustaa tällaisten säädösten olevan hyödyllisiä unionin oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon kannalta, mutta se panee merkille kansallisten parlamenttien sekä paikallis- ja alueviranomaisten esittämän huolen siitä, että tällaiset säädökset saattavat aiheuttaa ongelmia, koska ne voivat vaikuttaa näihin viranomaisiin suoraan ja koska ne jäävät perussopimukseen liitetystä pöytäkirjasta N:o 2 vahvistetun muodollisen toissijaisuuden valvontamekanismin ulkopuolelle. Työryhmän jäsenen mielestä lainsäädäntövallan käyttäjien ja Euroopan komission olisi käytettävä tällaisia säädöksiä harkitummin. Kaikilla sidosryhmillä on kuitenkin mahdollisuus esittää huomautuksia delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä koskevista ehdotuksista komission verkkosivuston kautta ennen niiden viimeistelyä.

Työryhmän yhdeksäs suositus

Seuraavan komission olisi pohdittava Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa työnsä uudelleenpainotusta joillakin politiikanaloilla siten, että painopiste siirtyy kohti tehokkaampaa täytäntöönpanoa uusien lainsäädäntöaloitteiden laatimisen sijaan, kun alalla voimassa oleva lainsäädäntö on saatu "valmiiksi" ja/tai sitä on muutettu vastikään huomattavalla tavalla.

Työryhmä pitää seuraavia toimia harkinnan arvoisina tämän suosituksen toteuttamiseksi käytännössä:

- Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission olisi vaihdettava näkemyksiä parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen 5 kohdan mukaisesti ja sovittava kohdennetusta monivuotisesta ohjelmasta, joka vastaa tätä suositusta ja yleisesti työryhmän kertomusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta. Esimerkiksi lainsäädännön täytäntöönpanoa on painotettava enemmän sisämarkkinoiden, verotuksen, rahoituspalvelujen, ympäristön, liikenteen, tiedotusvälineiden sekä tieto- ja viestintätekniikan, koulutuksen ja matkailun alalla.
- Lainsäädäntövallan käyttäjien ja Euroopan komission olisi kiinnitettävä enemmän huomiota delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten määrään suhteessa lainsäädännön yksityiskohtaisuuteen, kun taas kansallisten parlamenttien sekä alue- ja paikallisviranomaisten olisi hyödynnettävä paremmin tilaisuudet esittää huomautuksia säädösehdotuksista neliviikkoisen palautejakson aikana.

Liite I Työryhmän jäsenet

Työryhmässä oli alun perin tarkoitus olla yhdeksän jäsentä sekä puheenjohtaja. Euroopan parlamentti ei kuitenkaan osallistunut, ja puheenjohtaja Juncker nimitti työryhmään vain kuusi jäsentä.³¹ Euroopan parlamentille jätettiin kuitenkin mahdollisuus liittyä mukaan milloin tahansa työryhmän tehtävänannon aikana.

Frans TIMMERMANS (Alankomaat)	Työryhmän puheenjohtaja ja Euroopan komission ensimmäinen varapuheenjohtaja (sääntelyn parantaminen, toimielinten väliset suhteet, oikeusvaltion periaatteet ja EU:n perusoikeuskirja)
François DECOSTER (Ranska)	Alueiden komitean jäsen ja Nord-Pas-de-Calais-Picardien aluevaltuuston varapuheenjohtaja sekä Saint-Omerin (Ranska) pormestari. Toimii Euroopan liberaalidemokraattien liiton ryhmän varapuheenjohtajana alueiden komiteassa.
Karl-Heinz LAMBERTZ (Belgia)	Toiminut alueiden komitean puheenjohtajana heinäkuusta 2017 lähtien, ja oli sitä ennen sen ensimmäinen varapuheenjohtaja. On myös Belgian senaatin jäsen ja edustaa Belgian saksankielistä yhteisöä.
Reinhold LOPATKA (Itävalta)	Itävallan parlamentin alahuoneen (kansallinen neuvosto) EU-asioiden pysyvän alivaliokunnan puheenjohtaja. Entinen Itävallan kansanpuolueen parlamentaarisen ryhmän johtaja sekä kansliapäällikkö ensin valtiovarainministeriössä, sitten EU-asioiden ja kansainvälisten asioiden ministeriössä.
Michael SCHNEIDER (Saksa)	Alueiden komitean jäsen ja kansliapäällikkö, Sachsen-Anhaltin osavaltion edustaja liittovaltion hallituksessa. Euroopan kansanpuolueen ryhmän puheenjohtaja alueiden komiteassa.
Kristian VIGENIN (Bulgaria)	Bulgarian tasavallan kansalliskokouksen EU-asioista ja EU:sta saatavan rahoituksen valvonnasta vastaavan valiokunnan puheenjohtaja ja Bulgarian sosialistipuolueen jäsen. Myös entinen Bulgarian ulkoministeri ja Euroopan parlamentin jäsen.
Toomas VITSUT (Viro)	Viron keskustapuolueen jäsen ja Viron kansankokouksen (Riigikogu) EU-asioiden valiokunnan puheenjohtaja. Toiminut myös Tallinnan kaupunginhallituksen puheenjohtajana vuodesta 2005, ja on entinen alueiden komitean jäsen.

³¹ C(2018) 406. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/task-force-members-appointment-c-2018-406_en.pdf

Liite II Työryhmän toiminta ja sidosryhmien kannanotot

1. Näin työryhmä toimi

Työryhmä sopi työskentelymenetelmistään³² ensimmäisessä kokouksessaan 25. tammikuuta 2018. Se kokoontui kaikkiaan seitsemän kertaa ja keskusteli puheenjohtaja Junckerin antamista kolmesta tehtävästä työryhmän sihteeristön ja työryhmän jäsenten laatimien asiakirjojen pohjalta. Kaikki esityslistat, pöytäkirjat ja tausta-asiakirjat ovat saatavilla työryhmän verkkosivustolla³³. Näin kaikki sidosryhmät ovat pysyneet ajan tasalla työryhmän työstä, ja ne ovat voineet antaa palautetta suoraan verkkosivuston kautta tai kirjallisesti ensimmäisen varapuheenjohtajan tai työryhmän jäsenten välityksellä.

Työryhmän jäsenet toteuttivat myös joukon tiedotuskampanjoita, jotta sidosryhmät pysyisivät ajan tasalla ja jotta työryhmä voisi pyytää niiltä kannanottoja työtään varten. Puheenjohtaja osallistui Euroopan parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan kokoukseen 23. huhtikuuta 2018 ja perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan kokoukseen 20. kesäkuuta 2018 sekä unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssin täysistuntoon 19. kesäkuuta 2018. Euroopan alueiden komitea järjesti lisäksi 28. toukokuuta 2018 kuulemisen, jossa työryhmän jäsenet olivat mukana.

Euroopan alueiden komitea käynnisti helmikuussa 2018 laajan kuulemisen, jossa tavoitettiin yli 2 500 alueellista ja paikallista sidosryhmää (kuten alueparlamentteja ja -hallituksia, paikallisviranomaisten valtakunnallisia yhdistyksiä, paikallisviranomaisia ja alueiden komitean maakohtaisia valtuuskuntia).³⁴ Alustavat tulokset esiteltiin työryhmälle sen toisessa kokouksessa 23. helmikuuta 2018. Alueiden komitea kuuli myös toissijaisuusperiaatetta käsittelevää asiantuntijaryhmäänsä työryhmän tehtävänantoon kuuluneesta tehtävästä a) ja erityisesti toissijaisuusperiaatteen arviointitaulukosta. Kuulemisen tulokset sisällytettiin Euroopan alueiden komitean jäsenten kannanottoon, joka esiteltiin työryhmän kolmannessa kokouksessa 15. maaliskuuta 2018.

Reinhold Lopatka osallistui kolmeen tapahtumaan: unionin tulevaisuutta käsittelevään konferenssiin ”European talks on the future of the Union”, joka pidettiin Haagissa Alankomaissa 16. ja 17. huhtikuuta 2018; EU-politiikkaa käsittelevään konferenssiin ”European politics”, joka pidettiin Bernissä Sveitsissä 25. huhtikuuta 2018, ja toimittajille järjestettyyn tilaisuuteen ”Special briefing for journalists – Current EU topics”, joka pidettiin Itävallan kauppakamarissa Wienissä 15. toukokuuta 2018.

Kristian Vigenin perusti toimielinten välisen työryhmän, jossa oli mukana myös EU-oikeuden asiantuntijoita ulkoministeriöstä ja ministerineuvostosta. Vigenin toimi unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssin (COSAC) puheenjohtajana tammikuusta kesäkuuhun 2018, joten hän johti puhetta COSAC:n työryhmässä, joka perustettiin edistämään toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän työhön liittyvää säännöllistä ja kattavaa keskustelua. COSAC:n työryhmä kokoontui kerran 26. maaliskuuta 2018. Kokouksen jälkeen useat kansalliset parlamentit toimittivat kirjallisia kannanottoja, jotka ovat saatavilla verkkosivuilla.³⁵ Vigenin johti puhetta myös COSAC:n täysistunnossa 17.–19. kesäkuuta 2018 Sofiassa.³⁶ Täysistunnon aikana kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin valtuuskunnat hyväksyivät yksimielisesti COSAC:n 59. täysistunnon kannanotot. Toomas Vitsut ja Reinhold Lopatka osallistuivat kaikkiin COSAC-aiheisiin toimiin puheenjohtajakolmikron jäseninä.

Työryhmä kutsui myös unionin tuomioistuimen presidentin Koen Lenaertsin ja professori Michael Douganin (Liverpoolin yliopisto, Yhdistynyt kuningaskunta) 15. maaliskuuta 2018 pidettyyn kokoukseensa keskustelemaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta toimielinten työssä.

³² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/working-methods-taskforce-subsidiarity_en.pdf

³³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

³⁴ <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/TaskForceSubsidiarity>

³⁵ <http://www.cosac.eu/59-bulgaria-2018/cosac-working-group-26-march-2018/>

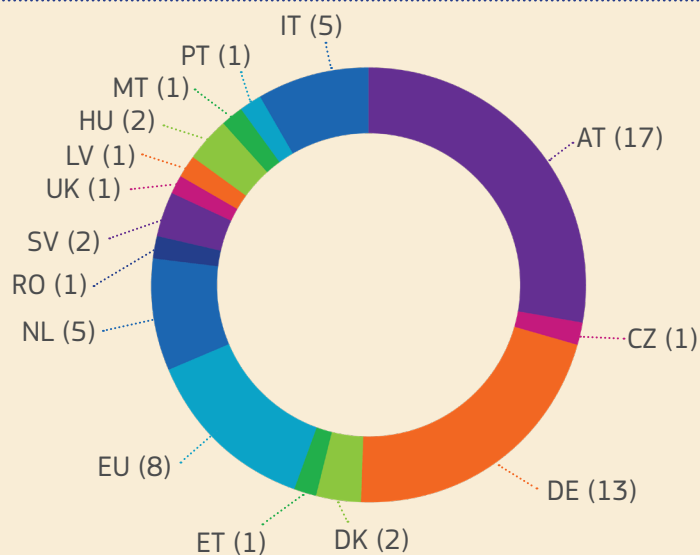
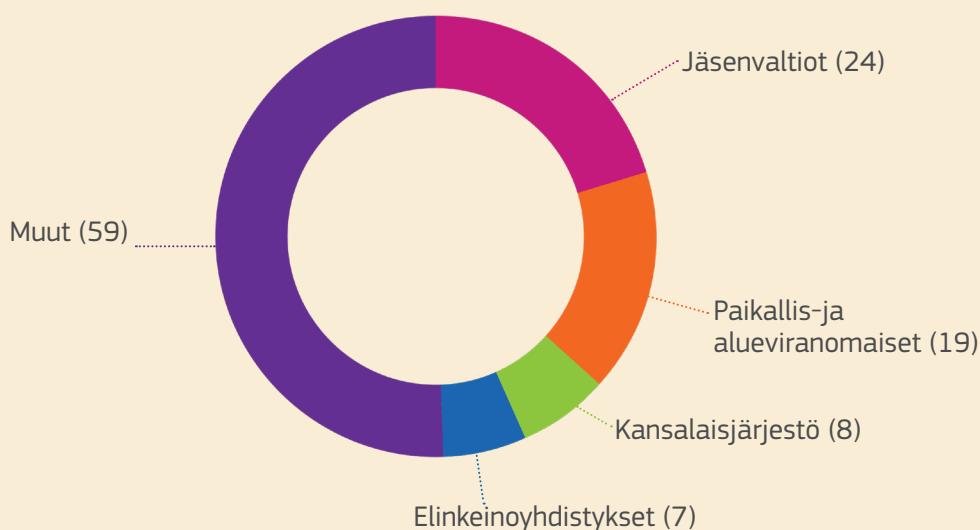
³⁶ <http://www.cosac.eu/59-bulgaria-2018/>

2. Kooste työryhmän saamista kannanotoista

Työryhmä pyysi kannanottoja kansalaisyhteiskunnalta verkkosivujensa kautta sekä puheenjohtajansa välityksellä. Se sai verkkosivujensa kautta kaikkiaan 117 asiaankuuluvaa kannanottoa sekä 10 kannanottoa, jotka oli osoitettu työryhmän puheenjohtajalle tai puheenjohtaja Junckerille. Kannanotot

on koottu luetteloksi jäljempänä. Ne on ryhmitelty maittain ja jäsenvaltioittain (kansallinen viranomainen) sekä sillä perusteella, onko kyseessä kansalaisjärjestö, paikallis- tai alueviranomainen, elinkeinoyhdistys vai muu toimija (sisältää kansalaiset).

Laatikko 1. Työryhmän saamien kannanottojen määrä ja alkuperä



Huomautus: 1) Tilanne 6. heinäkuuta 2018. 2) Nimettömän kannanoton alkuperämaa ei ole aina tiedossa.

Organisaatio	Organisaatiotyyppi	Alkuperä
Freistaat Sachsen (yhteisestä maatalouspolitiikasta)	Paikallis-/alueviranomainen	Saksa
Itävallan kaupunki- ja kuntayhdistys	Paikallis-/alueviranomainen	Itävalta
Deutscher Bundestag, Horst Risse	Jäsenvaltio	Saksa
Viron kansankokous (yhdessä Bulgarian ja Maltan parlamenttien kanssa)	Jäsenvaltio	Viro
Euroopan alueiden komitea (puheenjohtaja Lambertz)	EU:n neuvoa-antava elin	EU
Green10	Kansalaisjärjestö	EU
Baden-Württembergin osavaltio (Guido Wolf)	Paikallis-/alueviranomainen	Saksa
László Kövér, Unkarin kansalliskokouksen puhemies	Jäsenvaltio	Unkari
Euroopan parlamentin jäsen Peter Jahr	Jäsenvaltio	Saksa
WKÖ (Itävallan liittovaltion kauppakamari)	Elinkeinoyhdistys	Itävalta
The Royal Society for the Protection of Birds (RSPB)	Kansalaisjärjestö	Yhdistynyt kuningaskunta
Tšekin tasavallan senaatin valtuuskunta COSAC:ssä	Jäsenvaltio	Tšekki
Serafin Pazos-Vidal, PhD Euroopan unioni, UNED	Kansalaisjärjestö	EU
Itävallan kuntayhdistys	Paikallis-/alueviranomainen	Itävalta
Vorarlbergin osavaltio	Paikallis-/alueviranomainen	Itävalta
Kärntenin osavaltio	Paikallis-/alueviranomainen	Itävalta
Itävallan maaseutukeskus	Kansalaisjärjestö	Itävalta
Saksan ja Itävallan alueparlamenttien ja Etelä-Tirolin parlamentin puhemiehet	Paikallis-/alueviranomainen	Itävalta
Itävallan liittoneuvosto	Jäsenvaltio	Itävalta
Niederösterreichin osavaltion alueparlamentti	Paikallis-/alueviranomainen	Itävalta
Oberösterreichin osavaltion alueparlamentti	Paikallis-/alueviranomainen	Itävalta
Itävallan kaupunki- ja kuntayhdistys	Paikallis-/alueviranomainen	Itävalta
Lausunto – Itävallan kuntayhdistys	Paikallis-/alueviranomainen	Itävalta
Osavaltioiden johtajien julistus / Itävalta	Jäsenvaltio	Itävalta
Oberösterreichin osavaltion alueparlamentin puhemies	Paikallis-/alueviranomainen	Itävalta
Reinhold Lopatka	Työryhmän jäsen	Itävalta
Itävallan työkamari	Elinkeinoyhdistys	Itävalta
Itävallan ammattiyhdistysten liitto	Muu	Itävalta
Euroopan alueiden komitea	EU:n neuvoa-antava elin	EU
Tanskan parlamentti	Jäsenvaltio	Tanska
Reinhold Lopatka	Työryhmän jäsen	Itävalta
Euroopan alueiden komitea	EU:n neuvoa-antava elin	EU
European Casino Association	Elinkeinoyhdistys	EU
Tanskan hallitus (ei kirjallinen)	Jäsenvaltio	Tanska
Ruotsin Näringslivets Regelrådet (NNR)	Elinkeinoyhdistys	Ruotsi
Euroopan alueiden komitea	EU:n neuvoa-antava elin	EU
Euroopan alueiden komitea	EU:n neuvoa-antava elin	EU

Organisaatio	Organisaatiotyyppi	Alkuperä
EU4health	Kansalaisjärjestö	EU
Romanian parlamentin edustajainhuoneen EU-asioiden valiokunnan kanslia	Jäsenvaltio	Romania
ZDH	Elinkeinoyhdistys	Saksa
COSAC:n edustajat	Jäsenvaltio	Alankomaat
Johannes Maier, alueiden komitean toissijaisuusperiaatetta käsittelevän asiantuntijaryhmän jäsen, Kärntenin aluehallinnon kanslian EU-asioiden koordinointiyksikön päällikkö	Paikallis-/alueviranomainen	Itävalta
Baijerin osavaltion kanslia	Paikallis-/alueviranomainen	Saksa
Potsdam Institute for eGovernment	Kansalaisjärjestö	Saksa
Pafíti Marianna Neoellīnikīs Filologías	Muu	Kreikka
Calabrian alueneuvosto	Paikallis-/alueviranomainen	Italia
Alessandro Simonato, Padovan yliopisto	Muu	Italia
Euroopan alueiden komitea	EU:n neuvoa-antava elin	EU
Suomen eduskunta	Jäsenvaltio	Suomi
Ruotsin valtiopäivät	Jäsenvaltio	Ruotsi
Unkarin hallitus	Jäsenvaltio	Unkari
Conferenza delle Assemblée Legislative delle Regione Italiane	Paikallis-/alueviranomainen	Italia
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	Paikallis-/alueviranomainen	Alankomaat
European Lotteries Association	Elinkeinoyhdistys	EU
Deutsche Bundesregierung (ei kirjallinen)	Jäsenvaltio	Saksa
Insurance Europe	Elinkeinoyhdistys	EU
Latvian parlamentti	Jäsenvaltio	Latvia
Portugalin parlamentti	Jäsenvaltio	Portugali
Ranskan parlamentti (Sénat)	Jäsenvaltio	Ranska
Maltan parlamentti	Jäsenvaltio	Malta
WWF	Kansalaisjärjestö	EU
Birdlife International	Kansalaisjärjestö	EU
Diane Fromage	Muu	Alankomaat
Lainsäädäntövaltaa käyttävät alueet	Paikallis-/alueviranomainen	EU
Reinhold Bocklet, MdL, Baijerin osavaltion parlamentin varapuhemies	Paikallis-/alueviranomainen	Saksa
Nimettämiä kannanottoja 59 kpl	Muu	Useita

Liite III Työryhmän työn oikeudellinen ja toimintapoliittinen tausta

1. Toimielinten toimintaa rajaava voimassa oleva oikeudellinen ja toimintapoliittinen kehys

Työryhmän työtä on tarkasteltava ottamalla huomioon toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toimintaa unionissa ohjaava nykyinen oikeudellinen ja toimintapoliittinen kehys.

1.1. Annettu toimivalta: unionin toimivallan ja jäsenvaltioiden toimivallan erottaminen toisistaan

Jäsenvaltiot ovat rajanneet nimenomaisesti alat, joilla unioni voi toimia, antamalla unionille erityistä toimivaltaa perussopimuksissa. Toimivalta, jota ei ole annettu unionille, pysyy jäsenvaltioilla. Näin unionin vastuutehtävät on erotettu selkeästi jäsenvaltioiden vastuutehtävistä.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan unionin toimivalta voidaan jakaa kolmeen pääryhmään: yksinomaiseen, jaettuun ja jäsenvaltioita tukevaan toimivaltaan. Yksinomaisten toimivallan aloilla³⁷ vain unioni voi toimia, ellei unioni anna jäsenvaltioille valtuuksia toimia. Kun toimivalta on

jaettu³⁸ jäsenvaltioiden kanssa, sekä unioni että jäsenvaltiot voivat antaa oikeudellisesti sitovia säädöksiä, mutta jäsenvaltiot voivat toimia vain niiltä osin kuin unioni ei ole toiminut. Jos taas unioni lakkaa toimimasta, jäsenvaltiot voivat jälleen käyttää toimivaltaa. Tällaista etuoikeutta ei ole niillä aloilla, joilla unionilla on ainoastaan toimivaltaa tukea, koordinoita tai täydentää jäsenvaltioiden toimia,³⁹ eikä unionin toiminta saa tämän vuoksi yhdenmukaistaa tai syrjäyttää jäsenvaltioiden oikeutta toimia. Tällainen luokittelu on tärkeää, sillä toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta aloilla, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta.

1.2. Unionin toimivallan käyttäminen: toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate sekä vilpitiön yhteistyö

Unionin toimintaa ohjaavat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate⁴⁰, ja toimielimillä on erityinen velvollisuus varmistaa näiden kahden periaatteen noudattaminen.⁴¹ Toissijaisuusperiaate tarkoittaa, että unionin on toimittava ainoastaan, jos (ja siltä osin kuin) jäsenvaltiot eivät voi (keskushallinnon tasolla tai alueellisella tasolla) riittävällä tavalla saavuttaa suunniteltuja tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.⁴² Näitä kriteerejä kutsutaan yleisesti EU:n toimien välttämättömyyden ja eurooppalaisen lisäarvon kriteereiksi.

Unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.⁴³ Tätä tarkoittaa suhteellisuusperiaate. Unionilla on myös velvollisuus kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta.⁴⁴ Lisäksi unionin ja jäsenvaltioiden on noudatettava vilpittömän yhteistyön periaatetta ja avustettava toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täydyttäessään, mukaan lukien perussopimuksessa vahvistettuihin tavoitteisiin pyrkiminen

johdetun oikeuden säädösten avulla. Kaikki nämä tekijät voivat vaikuttaa unionin toiminnan sisältöön ja intensiteettiin.

Perussopimuksissa kannustetaan kansallisia parlamentteja osallistumaan unionin politiikantekoon liittyvään toimintaan.⁴⁵ Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa N:o 1 vaaditaan komissiota toimittamaan vihreät kirjat, valkoiset kirjat, tiedonannot, vuotuiset työohjelmat ja lainsäädäntöehdotukset kansallisille parlamenteille samaan aikaan kuin Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Kansalliset parlamentit voivat toimittaa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle perusteltuja lausuntoja siitä, onko tietty lainsäädäntöehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen. Kansallisten parlamenttien olisi saatava myös neuvoston kokousten esityslistat ja pöytäkirjat, kun kokouksessa käsitellään säädösehdotuksia. Kansalliset parlamentit ovat päävastuussa toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta SEU-/SEUT-sopimukseen liitettyssä, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevassa pöytäkirjassa N:o 2 määrätyn menettelyn mukaisesti.

³⁷ Seuraavat alat: tulliliitto, sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavat kilpailusäännöt, euroa rahayksikkönään käyttävien jäsenvaltioiden rahapolitiikka, meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa ja yhteinen kauppapolitiikka (SEUT-sopimuksen 3 artikla).

³⁸ Seuraavat alat: sisämarkkinat; sosiaalipoliittika (määritelty perussopimuksessa); taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus; maatalous ja kalastus (meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä lukuun ottamatta); ympäristö, kuluttajansuoja ja liikenne; Euroopan laajuiset verkot; energia; vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue ja kansanterveyteen liittyvät yhteiset turvallisuuskysymykset (määritelty perussopimuksessa) (SEUT-sopimuksen 4 artikla).

³⁹ Seuraavat alat: ihmisten terveyden suojelu ja kohentaminen; teollisuus; kulttuuri; matkailu; yleissivistävä koulutus, ammatillinen koulutus, nuoriso ja urheilu; pelastuspalvelu ja hallinnollinen yhteistyö (SEUT-sopimuksen 6 artikla).

⁴⁰ SEU-sopimuksen 5 artiklan 1 kohta.

⁴¹ SEU- ja SEUT-sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa N:o 2 oleva 1 artikla.

⁴² SEU-sopimuksen 5 artiklan 3 kohta.

⁴³ SEU-sopimuksen 5 artiklan 4 kohta.

⁴⁴ SEU-sopimuksen 4 artiklan 2 kohta.

⁴⁵ SEU-sopimuksen 12 artikla.

1.3. Toissijaisuuden valvontamekanismi (SEU-/SEUT-sopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 2)

SEU-/SEUT-sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa N:o 2 määrätään toissijaisuuden valvontamekanismin rajoista.⁴⁶ Sitä sovelletaan aloilla, joilla EU ei käytä yksinomaista toimivaltaa. Jos säädösehdotus ei ole kansallisen parlamentin mielestä toissijaisuusperiaatteen mukainen, se voi toimittaa komissiolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle perustellun lausunnon kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun säädösehdotus on toimitettu kaikilla unionin virallisilla kielillä. Komission on otettava huomioon vastaanottamansa perustellut lausunnot. Lainsäädäntömenettelyä koskevien perusteltujen lausuntojen vaikutus riippuu siitä, montako kansallista parlamenttia on reagoinut menettelyyn ja montaako ääntä ne edustavat. Jokaiselle 28 kansalliselle parlamentille on annettu kaksi ääntä. Jos parlamentissa on kaksi kamaria, kummallakin kamarilla on yksi ääni.

Jos perustellut lausunnot edustavat vähintään kolmasosaa⁴⁷ kansallisten parlamenttien kokonaisuäänimäärästä, komission on tarkasteltava ehdotusta uudelleen. Komissio voi päättää joko pitää ehdotuksensa voimassa, muuttaa sitä tai peruuttaa sen. Komission on perusteltava päätöksensä. Tämä tunnetaan keltaisen kortin menettelyä, ja niitä on ollut tähän mennessä kolme.

Jos perustellut lausunnot edustavat enemmistöä äänimäärästä ja säädösehdotuksessa noudatetaan tavallista

lainsäätämisyjärjestystä, komission on tarkasteltava ehdotustaan uudelleen ja päätettävä joko pitää se voimassa, muuttaa sitä tai peruuttaa se. Jos komissio päättää pitää ehdotuksensa voimassa, sen on perusteltava päätöksensä Euroopan parlamentille ja neuvostolle ja ilmoitettava, minkä syiden vuoksi se katsoo ehdotuksen olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Tämä tunnetaan oranssin kortin menettelyä, mutta yhtään tällaista menettelyä ei ole vielä ollut. Jos Euroopan parlamentin jäsenten yksinkertainen enemmistö tai 55 prosenttia neuvoston jäsenistä katsoo, ettei ehdotus ole toissijaisuusperiaatteen mukainen, ehdotuksen käsittely päättyy.

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen alueiden komitealla on ollut enemmän vastuuta toissijaisuusperiaatetta koskeissa asioissa. Sillä on oikeus panna vireille kanne Euroopan unionin tuomioistuimessa sillä perusteella, ettei toissijaisuusperiaatetta ole noudatettu.⁴⁸ Alueiden komitea on myös perustanut toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston⁴⁹, jolla pyritään helpottamaan Euroopan unionin alueella toimivien paikallis- ja alueviranomaisien ja EU:n toimielinten välistä tietojenvaihtoa Euroopan komission asiakirjoista ja lainsäädäntöehdotuksista, joilla on välitön vaikutus alue- ja paikallisviranomaisiin.

1.4. Parempi sääntely ja parempi lainsäädäntö: keskeiset muutokset vuodesta 2015 lähtien

Komission paremman sääntelyn kehityksessä pyritään näyttöön perustuvaan politiikanlaadintaan. Sillä edistetään avoimuutta, vastuullisuutta ja tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Parempaa sääntelyä koskevassa komission toimintamallissa otetaan nimenomaisesti huomioon politiikan elinkaari ja sen eri vaiheet aloitteesta ja valmistelusta täytäntöönpanoon, arviointiin ja myöhempään muuttamiseen. Parempi sääntely perustuu kolmeen keskeiseen pilariin, jotka täydentävät toisiaan ja liittyvät tiiviisti yhteen:

- vaikutustenarviointi
- arviointi ja
- sidosryhmien kuuleminen.

Komissio teki vuonna 2015 merkittäviä uudistuksia paremman sääntelyn politiikkaansa. Se on laatinut ja julkaissut suuntaviivat⁵⁰, jotka ohjaavat komission yksiköjä siinä, miten parempaa sääntelyä sovelletaan kaikessa yksiköiden toiminnassa koko politiikan elinkaaren ajan. Suuntaviivoissa käsitellään myös sitä, miten komissio auttaa jäsenvaltioita unionin lainsäädännön kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisessa. Suuntaviivoja

täydentävä välineistö⁵¹ sisältää kaikkiaan 65 erillistä välinettä, joissa on määritelty yksityiskohtaisemmin, miten käsitellään tiettyjä yksittäisiä asioita, kuten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta;⁵² miten laaditaan komission ehdotuksiin liitettävät perustelut;⁵³ miten määritetään alueelliset vaikutukset⁵⁴ ja miten valitaan käytettävä politiikan väline⁵⁵ tai tehdään täytäntöönpanosuunnitelma⁵⁶.

Komission puheenjohtaja perusti toukokuussa 2015 myös uuden sääntelyntarkastelulautakunnan⁵⁷. Lautakunnalla on puheenjohtaja ja kuusi jäsentä, jotka ovat sosiaali-, talous- ja ympäristöalan asiantuntijoita, sillä parempi sääntely on avainasemassa kestävä kehityksen ottamiseksi huomioon unionin politiikanlaadinnassa. Kaikki jäsenet työskentelevät lautakunnassa koko-aikaisesti, eikä jäsenillä ole politiikantekoon liittyviä vastuita. Kolme jäsentä palkataan toimielinten ulkopuolelta avoimen, ansioihin perustuvan valintamenettelyn avulla. Loput neljä jäsentä valitaan komission yksiköistä vastaavan sisäisen menettelyn avulla. Jäseneksi kelpuutetaan henkilöt, joilla on kokemusta ja asiantuntemusta paikallis- ja alueviranomaisien toiminnasta, ja tällaisia henkilöitä kehoitetaan hakemaan lautakuntaan. Lautakunta tarkastaa kaikkien vaikutustenarviointien ja valittujen muiden arviointien laadun vertaamalla niitä komission paremman sääntelyn

⁴⁶ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv%3A0J.C._2016.202.01.0001.01.FIN&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3ATOC#d1e182-201-1

⁴⁷ Kynnyksarvona on neljäsosa, kun kyseessä on oikeuteen, vapauteen tai turvallisuuteen liittyvä säädösehdotus.

⁴⁸ Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevassa pöytäkirjassa N:o 2 oleva 8 artikla.

⁴⁹ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

⁵⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en

⁵¹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_fi

⁵² https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_en

⁵³ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-38_en

⁵⁴ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_en

⁵⁵ Väline 18 – Poliittien välineiden valinta. https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-18_en

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-36_en

⁵⁷ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_fi

suuntaviivoissa asetettuihin vaatimuksiin. Se antaa myönteisiä ja kielteisiä lausuntoja. Aloitteet, joihin on liitetty vaikutustenarviointi, edellyttävät yleensä lautakunnan myönteistä lausuntoa, jotta asian käsittely voi edetä komission jäsenten kollegioon päätöstä varten.

Sidosryhmien kuuleminen

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklassa edellytetään, että unionin toimielimet antavat kansalaisille ja etujärjestöille mahdollisuuden esittää mielipiteitä kaikilla unionin toiminta-aloilla. Komission on myös järjestettävä laajoja kuulemisia unionin toimien avoimuuden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi.⁵⁸ Tämä on osa kansalaisten oikeutta osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa, ja se on tärkeää unionin hyväksyttävyyden vahvistamiseksi. Puheenjohtaja Juncker pyysi kaikkia komission jäseniä toimimaan poliittisesti aktiivisesti jäsenvaltioissa ja kansalaiskeskusteluissa⁵⁹ esittämällä yhteisiä toimintasuunnitelmia ja tiedottamalla niistä, kuuntelemalla sidosryhmien ajatuksia ja tekemällä yhteistyötä sidosryhmien kanssa. Junckerin johtama komissio on 15. toukokuuta 2018 mennessä järjestänyt nelisen sataa kansalaiskeskustelua. Myös Euroopan tulevaisuudesta on järjestetty erityinen kuuleminen.⁶⁰ Euroopan alueiden komitea järjestää yli 200 paikallista tapahtumaa/kansalaiskeskustelua 28 EU-maassa joulukuuhun 2018 mennessä. Näihin osallistuu noin 230 alueiden komitean jäsentä ja yli 30 000 kansalaista. Alueiden komitea on myös kerännyt vastaavan määrän vastauksia EU:n tuottaman verkkokyselyn ja *"Have your say on Europe"* -kännykkäsovelluksen kautta. Euroopan alueiden komitean puheenjohtaja käynnistää lisäksi syksyllä 2018 jatkuvan vuoropuhelumekanismin, joka liittyy työryhmän kertomuksen ja siihen sisältyvien viestintää/tiedotuskampanjoita koskevien suositusten täytäntöönpanoon.

Sidosryhmien kuuleminen antaa mahdollisuuden näkemysten ilmaisemiseen ja kerätyn näytön huomioon ottamiseen uusien aloitteiden laadinnassa tai olemassa olevien politiikkojen arvioinnissa. Kuulemisen tueksi on nyt olemassa strategia, jonka avulla määritetään tarvittavat tiedot ja sidosryhmät, joilta olennaiset tiedot voidaan saada, sekä menetelmät, joilla sidosryhmät voivat osallistua. Alustava kuvaus aloitteesta ja kuulemisstrategiasta julkaistaan etenemissuunnitelmassa tai alustavassa vaikutustenarvioinnissa. Tämän ansiosta sidosryhmät pystyvät esittämään huomautuksia jo varhaisessa vaiheessa ja valmistautumaan myöhemmin järjestettävään tarkempaan kuulemiseen. Kaikkia kuulemisen ja palautteenannon mahdollisuuksia voi käyttää nyt yhden ja saman verkkoportaalin kautta (ks. lainsäädännön valmisteluun osallistumista koskeva osio⁶¹).

Arviointi ja vaikutustenarviointi edellyttävät laadukasta sidosryhmien kuulemistä, ja yleensä niihin liitetään kuulemisstrategian osana 12 viikkoa kestävä verkkopohjainen julkinen kuuleminen. Työohjelmaansa sisältyvissä merkittävässä aloitteissa komissio pyrkii järjestämään kuulemisen kaikilla virallisilla kielillä ja muissa aloitteissa vähintään englanniksi, ranskaksi ja saksaksi.

Sidosryhmät pystyvät antamaan palautetta politiikan laadinnasta ja täytäntöönpanosta koko politiikan elinkaaren ajan. Lainsäädännön valmisteluun osallistumista koskevien verkkosivujen kautta sidosryhmät voivat

esittää huomautuksia komission etenemissuunnitelmista ja alustavista vaikutustenarvioinneista, jotka julkaistaan heti uuden aloitteen alkajaisiksi (neljän viikon ajan);

osallistua uusista aloitteista tai voimassa olevan lainsäädännön tai politiikan arvioinneista järjestettäviin julkisiin kuulemisiin (yleensä 12 viikon ajan);

esittää huomautuksia komission antamista ehdotuksista kahdeksan viikon ajan ehdotuksen antamisesta. Komissio kokoaa huomautukset yhteen ja toimittaa ne Euroopan parlamentille ja neuvostolle;

esittää huomautuksia delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä koskevien ehdotusten säädöstekstistä ennen kuin komissio viimeistelee tekstit (neljän viikon ajan);

esittää huomautuksia ja ehdotuksia siitä, miten tiettyä lainsäädäntöä voitaisiin yksinkertaistaa. Nämä ehdotukset otetaan esille REFIT-foorumilla, joka voi antaa lausuntoja sekä suosituksia komissiolle.

Kaikki sidosryhmät pystyvät osallistumaan tällaiseen toimintaan, ja ne voivat pyytää automaattisia ilmoituksia uusien asiakirjojen lataamisesta lainsäädännön valmisteluun osallistumista koskeville verkkosivuille. Sidosryhmät voivat myös esittää näkemyksiään ja muuta näyttöä komissiolle muodollisten kuulemis- ja palautemenettelyjen ulkopuolella.

Arviointi ja sääntelyn toimivuus

Myös komissio arvioi unionin lainsäädäntöä ja politiikkaa. Se soveltaa "Ensin arvioidaan" -periaatetta, jotta lainsäädännön toimivuus ja tuloksellisuus tulee tarkistettua ennen kuin ehdotuksia sen muuttamisesta annetaan. Arvioinnissa tarkastellaan vaikuttavuutta, taloudellista tehokkuutta, merkityksellisyyttä, johdonmukaisuutta ja eurooppalaista lisäarvoa. Siinä olisi tarkasteltava, toimiiko lainsäädäntö suunnitellusti ja ovatko odotetut vaikutukset tosiasiaa toteutuneet.

Lisäksi osana sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaa ohjelmaa (REFIT) kaikissa lainsäädännön uudelleen tarkasteluissa olisi tutkittava järjestelmällisesti mahdollisuutta yksinkertaistaa ja vähentää tarpeettomia kustannuksia.⁶² REFIT-foorumi koostuu jäsenvaltioiden ja kansalaisyhteiskunnan asiantuntijoista, ja se neuvoo komissiota ongelmalliseen lainsäädäntöön liittyvissä asioissa. Apuna käytetään verkkosivustoa, jossa sidosryhmät voivat tuoda ajatuksiaan ja kokemuksiaan esille.⁶³

⁵⁸ SEU-sopimuksen 11 artiklan 3 kohta.

⁵⁹ <https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues>

⁶⁰ https://ec.europa.eu/commission/consultation-future-europe_fi

⁶¹ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_fi

⁶² COM(2017) 651. 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

⁶³ 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

Toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä

Toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä tuli voimaan huhtikuussa 2016.⁶⁴ Se perustuu SEUT-sopimuksen 295 artiklaan, ja siinä määrätään Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission sitoumuksista monien unionin lainsäädännön valmisteluun ja täytäntöönpanoon liittyvien näkökohtien osalta. Sopimuksen 12 ja 25 kohta ovat erityisen olennaisia vaikutustenarvioinnin kautta tapahtuvan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisen varmistamisen sekä komission lainsäädäntöehdotuksiin liitettyjen perustelujen⁵³ esittämisen osalta

Delegoidut säädökset

Euroopan parlamentti ja neuvosto (EU:n lainsäädäntövallan käyttäjät) voivat siirtää komissiolle vallan antaa tiettyjä delegoituja säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan unionin lainsäädännön muita kuin sen keskeisiä osia. Euroopan komissio helpottaa tällaisilla säädöksillä unionin lainsäädännön täytäntöönpanoa. Delegoitujen säädösten käytöstä määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklassa. Lainsäädäntövallan käyttäjillä on veto-oikeus jokaisen yksittäisen delegoidun säädöksen kohdalla tai oikeus peruuttaa säädösvallan siirto kokonaisuudessaan.

Komissiolle voidaan myös siirtää täytäntöönpanovaltaa, jotta saataisiin luotua olosuhteet unionin säädösten yhdenmukaiselle täytäntöönpanolle. Näistä määrätään SEUT-sopimuksen 291 artiklassa, ja niiden laatimisessa noudatetaan unionin oikeudessa

sovittuja yksityiskohtaisia sääntöjä. Lainsäädäntövallan käyttäjillä on myös valtuudet hylätä tällaiset säädökset, ja jäsenvaltioiden asiantuntijat osallistuvat niiden laadintaan jäsenvaltioiden edustajista muodostettavien asianmukaisten komiteoiden kautta.

Jokaisen delegoidun säädöksen valmistelussa sovelletaan toimielinten välistä sopimusta paremmasta lainsäädännöstä, ja siihen osallistuu Euroopan parlamentin, neuvoston ja jäsenvaltioiden asiantuntijoita. Valmisteluprosessi on aina avoin, ja sitä voidaan seurata uudessa toimielinten välisessä delegoitujen säädösten rekisterissä⁶⁵. Delegoitua säädöstä koskeva ehdotus julkaistaan verkossa,⁶⁶ ennen kuin Euroopan komissio hyväksyy sen, jotta kaikki asianosaiset voivat tuoda mielipiteensä komission tietoon. Komissio voi muuttaa ehdotuksen tekstiä sidosryhmien huomautusten perusteella. Joissakin tapauksissa delegoitujen säädösten tueksi voidaan esittää vaikutustenarviointi tai erillisviraston laatima, unionin lainsäädännön täytäntöönpanoa tukeva vastaava asiakirja.

Osana parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanoa Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio neuvottelevat kriteereistä, joilla delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten käyttö erotetaan toisistaan. Tämä ongelma nousee usein esille lainsäädäntövallan käyttäjien neuvotellessa yksittäisistä lainsäädäntöasioista. Lisäksi komissio on tehnyt ehdotuksia toimivallan siirtoa koskevan EU:n lainsäädännön ajantasaistamisesta, mutta ehdotukset eivät ole vielä Lissabonin sopimuksella lisätyissä 290 ja 291 artiklassa määrättyjen vaatimusten mukaisia. Tämä koskee toimivallan siirtoa käyttämällä valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä.

⁶⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

⁶⁵ <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_fi

Liite IV Työryhmän jäsenten esittämät keskeiset asiakirjat

Työryhmän sihteeristön laatimat tausta-asiakirjat

- (1) Tausta-asiakirja nro 1: Työryhmän työhön liittyviä tietoja⁶⁷
- (2) Tausta-asiakirja nro 2: Parempi sääntely⁶⁸
- (3) Pohdinta-asiakirja nro 1: Alustava keskustelu työryhmän työstä⁶⁹
- (4) Pohdinta-asiakirja nro 2: Paikallis- ja alueviranomaisten osallistuminen unionin lainsäädännön valmisteluun ja seurantaan⁷⁰
- (5) Pohdinta-asiakirja nro 3: Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltaminen toimielinten työssä⁷¹
- (6) Pohdinta-asiakirja nro 4: Vastuualojen uudelleen jakaminen ja politiikkojen tehokkaampi toteuttaminen⁷²

Työryhmän jäsenten esittämät asiakirjat

- (7) Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän jäsenenä olevien alueiden komitean jäsenten laatima asiakirja paikallis- ja alueviranomaisten osallistumisesta unionin lainsäädännön valmisteluun ja seurantaan ("Better involvement of local and regional authorities in the preparation, coordination and implementation of Union policies")⁷³.
- (8) Reinhold Lopatkan laatima asiakirja paikallis- ja aluehallinnon osallistumisesta EU:n politiikan laadintaan ja täytäntöönpanoon; tausta-asiakirja 23. helmikuuta 2018 pidettyyn kokoukseen ("The involvement of the local and regional levels in the preparation and implementation of EU policies")⁷⁴.
- (9) COSAC:n suositukset työryhmälle ("How to better apply the principle of subsidiarity and the subsidiarity control mechanism: Recommendations to the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently" based on Contributions of the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs (COSAC)")⁷⁵.
- (10) Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän jäsenenä olevien alueiden komitean jäsenten laatima asiakirja paikallis- ja alueviranomaisten osallistumisesta unionin lainsäädännön valmisteluun ja seurantaan ("How to better apply the principles of subsidiarity and proportionality")⁷⁶.
- (11) Reinhold Lopatkan laatima asiakirja paikallis- ja aluehallinnon osallistumisesta EU:n politiikan laadintaan ja täytäntöönpanoon; tausta-asiakirja 15. maaliskuuta 2018 pidettyyn kokoukseen ("Application of subsidiarity and proportionality in the work of the institutions")⁷⁷.
- (12) Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän jäsenenä olevien alueiden komitean jäsenten laatima asiakirja paikallis- ja alueviranomaisten osallistumisesta unionin lainsäädännön valmisteluun ja seurantaan ("Objective (b): Identification of policy areas where decision-making or implementation could be re-delegated in whole or in part or definitely returned to the Member State")⁷⁸.
- (13) Reinhold Lopatkan laatima asiakirja paikallis- ja aluehallinnon osallistumisesta EU:n politiikan laadintaan ja täytäntöönpanoon; tausta-asiakirja 27. huhtikuuta 2018 pidettyyn kokoukseen ("Re-delegation of policy responsibility and delivering policies more efficiently")⁷⁹.
- (14) COSAC:n 59. täysistunnon kannanotto⁸⁰.
- (15) COSAC:n 29. kaksivuotiskertomus⁸¹.

⁶⁷ https://ec.europa.eu/commission/publications/background-paper-no-1-information-related-work-task-force_en

⁶⁸ https://ec.europa.eu/commission/publications/background-paper-no-2-better-regulation_en

⁶⁹ https://ec.europa.eu/commission/publications/discussion-paper-no-1-idiscussion-paper-no-1-initial-exchange-views-work-task-force_en

⁷⁰ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/discussion-paper-2-taskforce-subsidiarity_en.pdf

⁷¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-3-2018-2018-tf-discussion-paper-no3-institutional-work_en.pdf

⁷² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/19-4-2018_-tf-discussion-paper-no4-redelegation-efficiency_en.pdf

⁷³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/contribution-cor-taskforce-subsidiarity_en.pdf

⁷⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/working-paper-lopatka-taskforce-subsidiarity_en.pdf

⁷⁵ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/subsidiarity_paper-cosac-recommendations_en.pdf

⁷⁶ https://ec.europa.eu/commission/publications/contribution-european-committee-regions-members-task-force-subsidiarity-and-proportionality-principles_en

⁷⁷ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/sg-2018-00573_en_0.pdf

⁷⁸ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/subsidiarity-task-force-cor-members-contribution-for-tf-meeting-on-27-april-2018_en.pdf

⁷⁹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/sg-2018-00573_en.pdf

⁸⁰ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/contribution-lix-cosac-18-06-2018_en.pdf

⁸¹ <https://parleu2018bg.bg/upload/2702/29+Bi+Annual+Report+EN.pdf>

Liite V Yleinen arviointi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkasteleva työryhmä

Mallitaulukko toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumisen arvioimiseksi koko toimintapoliittisen syklin ajan

Toimielin*	
Ehdotuksen tai aloitteen otsikko	
Institutionaalinen viite	

Arviointitaulukon tarkoitus ja perustelut

Arviointitaulukolla pyritään tarjoamaan yhteinen johdonmukainen toimintamalli sen arvioimiseksi, onko tietty ehdotus tai aloite perussopimuksiin pohjautuvien toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen. Se on tarkoitettu Euroopan komission käyttöön sen antaessa ehdotuksia, kansallisten parlamenttien käyttöön niiden laatiessa perusteltuja lausuntojaan Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT) liitetyn pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston käyttöön lainsäädäntövallan käyttäjinä. Taulukko on tarkoitettu käytettäväksi myös jäsenvaltioiden ryhmien tekemissä aloitteissa, unionin tuomioistuimen esittämässä pyynnöissä, Euroopan keskuspankin antamissa suosituksissa ja Euroopan investointipankin esittämässä pyynnöissä, jotka koskevat säädöksen antamista (pöytäkirjassa N:o 2 oleva 3 artikla).

Toissijaisuusperiaate auttaa määrittämään, onko unionin perusteltua toimia sille perussopimusten nojalla annetun jaetun toimivallan tai jäsenvaltioita tukevan toimivallan aloilla vai olisiko jäsenvaltioiden parempi toimia asianmukaisella kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. **EU:n toimien välttämättömyyttä ja eurooppalaista lisäarvoa** koskevien kriteerien on molempien täyttyttävä, jotta toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden edellytykset täyttyvät. Näitä on selitetty tarkemmin jäljempänä.

Toissijaisuusperiaate auttaa varmistamaan, että lainsäädännön mukaisten velvollisuuksien tai toimintapoliittisen

lähestymistavan intensiteetti vastaa toimilla tai lainsäädännöllä haettuja tavoitteita. Tämä tarkoittaa, että unionin toimen sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Euroopan komission ehdotustensa tueksi laatimissa vaikutustenarvioinneissa arvioidaan myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista. Lisäksi jokaiseen komission ehdotukseen liitetään perustelut, joissa esitetään myös komission arvio toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta, sillä tätä vaaditaan SEUT-sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa N:o 2. Lisäksi siinä vaaditaan järjestämään laajat kuulemiset ennen säädöksen ehdottamista sekä ottamaan huomioon suunnitellun toimen paikallinen ja alueellinen ulottuvuus.

Vaikka tässä arviointitaulukossa käsitellään vain toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta, jokainen taulukkoa käyttävä toimielin voi lisätä siihen vapaasti osia, jotka ovat tarkoituksenmukaisia niiden omissa sisäisissä menettelyissä ja painopisteissä. Taulukkoon voitaisiin sisällyttää esimerkiksi arvio komission ehdotusten poliittisista näkökohdista tai siitä, miten komissio on käyttänyt paremman sääntelyn välineitä.

* Kaikki tämän arvioinnin mallitaulukon kysymykset eivät ole olennaisia kaikille toimielimille.

1. Voiko unioni toimia? Mikä on unionin suunnitteleman toimen oikeusperusta ja toimivalta?

1.1 Mitä perussopimuksen artiklaa/artikloja käytetään lainsäädäntöehdotuksen tai toimenpidealoitteen tukena?

1.2 Onko perussopimuksen mukainen unionin toimivalta yksinomainen, jaettu vai jäsenvaltioita tukeva?

Toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta politiikanaloilla, joilla unionilla on SEUT-sopimuksen 3 artiklassa tarkoitettu **yksinomainen** toimivalta. Täsmällinen oikeusperusta ratkaisee, kuuluuko ehdotus toissijaisuuden valvontamekanismin soveltamisalaan. SEUT-sopimuksen 4 artiklassa luetellaan alat, joilla unioni ja jäsenvaltiot jakavat toimivallan, ja SEUT-sopimuksen 6 artiklassa luetellaan alat, joilla unionilla on toimivalta ainoastaan tukea jäsenvaltioiden toimia.

2. Toissijaisuusperiaate: miksi unionin olisi toimittava?**2.1 Täyttääkö ehdotus pöytäkirjassa N:o 2 asetetut menettelylliset vaatimukset:**

- Onko ennen ehdotuksen antamista järjestetty laaja kuuleminen?
- Onko olemassa yksityiskohtainen lausunto, joka sisältää kvalitatiivisia ja mahdollisuuksien mukaan kvantitatiivisia indikaattoreita, joiden perusteella voitaisiin arvioida, onko toimi paras toteuttaa unionin tasolla?

2.2 Onko komission ehdotukseen liitettyissä perusteluissa (ja mahdollisessa vaikutustenarvioinnissa) esitetty riittävät perusteet toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta?**2.3 Jäljempänä oleviin kysymyksiin annettavien vastausten perusteella, voivatko jäsenvaltiot saavuttaa ehdotetun toimen tavoitteet riittävällä tavalla, jos ne toimivat yksin (EU:n toiminnan välttämättömyys)?**

a)	Liittyykö käsiteltävinä oleviin ongelmiin merkittäviä/huomattavia valtioiden välisiä / rajat ylittäviä näkökohtia? Onko nämä määritetty määrällisesti?
b)	Olisivatko kansalliset toimet tai EU:n tason toimien puuttuminen ristiriidassa perussopimuksen keskeisten tavoitteiden kanssa tai aiheutuisiko niistä merkittävää haittaa muiden jäsenvaltioiden edulle?
c)	Miten pitkälti jäsenvaltiot kykenevät tai niiden on mahdollista säätää asianmukaisia toimenpiteitä?
d)	Miten ongelma ja sen syyt (kuten negatiiviset ulkoisvaikutukset tai heijastusvaikutukset) vaihtelevat EU:n kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla?
e)	Onko ongelma levinnyt laajalle ympäri EU:ta vai rajoittuuko se muutamisiin jäsenvaltioihin?
f)	Rasittaako suunniteltujen toimenpiteiden tavoitteiden saavuttaminen jäsenvaltioita liiaksi?
g)	Miten kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten näkemykset ja parhaina pitämät menettelytavat eroavat eri puolilla EU:ta?

2.4 Jäljempänä oleviin kysymyksiin annettavien vastausten perusteella, voidaanko ehdotetun toiminnan tavoitteet saavuttaa paremmin unionin tasolla kyseisen toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi (eurooppalainen lisäarvo)?

a)	Onko EU:n tason toiminnasta selkeää hyötyä?
b)	Saavutetaanko mittakaavaetuja? Voidaanko tavoitteet saavuttaa tehokkaammin EU:n tasolla (suuremmat hyödyt yksikkökustannusta kohti)? Paraneeko sisämarkkinoiden toiminta?
c)	Mitä hyötyä aiheutuu erilaisten kansallisten politiikkojen ja sääntöjen korvaamisesta yhtenäisemmällä toimintapoliittisella lähestymistavalla?
d)	Riittävätkö EU:n tason toiminnasta saatavat hyödyt tasoittamaan jäsenvaltioiden sekä paikallis- ja alueviranomaisten toimivallan menetyksen (kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toiminnasta aiheutuvien kustannusten ja hyötyjen lisäksi)?
e)	Tuleeko lainsäädännöstä selkeämpää niille, joiden on pantava se täytäntöön?

3. Suhteellisuusperiaate: miten EU:n olisi toimittava

3.1 Onko komission ehdotukseen liitetyissä perusteluissa (ja mahdollisessa vaikutustenarvioinnissa) esitetty riittävät perusteet ehdotuksen suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta sekä lausunto, jonka perusteella voidaan arvioida, onko ehdotus suhteellisuusperiaatteen mukainen?

3.2 Jäljempänä oleviin kysymyksiin annettavien vastausten ja mahdollisesta vaikutustenarvioinnista, perusteluista ja muista lähteistä saatavien tietojen perusteella, onko ehdotettu toiminta asianmukainen keino haluttujen tavoitteiden saavuttamiseen?

a)	Rajoittuuko aloite pelkästään niihin näkökohtiin, joita jäsenvaltiot eivät pysty saavuttamaan yksin tyydyttävällä tavalla ja joissa unioni voi toimia tehokkaammin?
b)	Onko unionin toiminnan muoto (välineen valinta) perusteltu, mahdollisimman yksinkertainen ja johdonmukainen haluttujen tavoitteiden saavuttamiseen tai haluttujen tavoitteiden noudattamisen varmistamiseen nähden (esimerkiksi valinta asetuksen, (puite)direktiivin, suosituksen tai vaihtoehtoisten sääntelymenetelmien, kuten yhteissääntelyn, välillä)?
c)	Jätetäänkö unionin toiminnassa mahdollisimman paljon joustovaraa kansalliselle päätöksenteolle siten, että asetetut tavoitteet saavutetaan tyydyttävällä tavalla? (Onko Euroopan unionin toiminta toisin sanoen mahdollista rajata pelkkiin vähimmäisvaatimuksiin tai voidaananko käyttää väljempää poliittista välinettä tai toimintamallia?)
d)	Aiheutuuko aloitteesta taloudellisia tai hallinnollisia kustannuksia unionille, jäsenvaltioiden hallituksille, alue- tai paikallisviranomaisille, talouden toimijoille tai kansalaisille? Ovatko kyseiset kustannukset oikeasuhteisia saavutettavana olevaan tavoitteeseen nähden?
e)	Onko yksittäisiä jäsenvaltioita koskevat erityiset olosuhteet otettu huomioon siten, että samalla noudatetaan unionin oikeutta?

Liite VI Sidosryhmien kannanotot, joissa on esitetty lainsäädännön ja ehdotusten uudelleentarkastelua

Sidosryhmä/ kannanottaja	Säädös, politiikanala tai säädösehdotus
Työryhmän jäsenet Euroopan alueiden komiteasta	• Kilpailusäännöt: Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut ja palveluja tarjoavien paikallis- ja alueviranomaisten kannalta monimutkaiset säännöt. • Kilpailupolitiikka (valtiontukisäännöt): Komission asetus (EU) No 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen. • Energia: Uusiutuva energia, energiatehokkuus ja sähkömarkkinat, mukaan lukien ilmasto- ja energiasuunnitelmat paikallis- ja alueviranomaisten roolin sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisen kannalta. • Ympäristö: Ympäristölainsäädännön mukaisen seurannan ja raportoinnin mahdollinen yksinkertaistaminen viranomaisiin kohdistuvien hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi. • Ympäristö: Lisää joustovaraa paikallis- ja alueviranomaisille ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin täytäntöönpanossa. • Julkisia hankintoja koskevat säännöt: "Vihreiden", sosiaalisten ja innovatiivisten kriteerien sisällyttämisestä julkisiin hankintoihin mahdollisesti aiheutuva tarpeeton monimutkaisuus. • Liikenne: Paikallis- ja alueviranomaisten roolia linja-autoliikenteen ja yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen vapauttamisessa kilpailulle pohdittava tarkemmin. • Palvelujen sisämarkkinat: Mahdollinen tarve yksinkertaistaa palveluiden tarjoamista sisämarkkinoilla koskevia sääntöjä ja lisätä niissä olevaa joustovaraa esimerkiksi ilmoitusmenettelyn, sähköisen eurooppalaisen palvelukortin ja säänneltyjä ammatteja koskevan suhteellisuusarvioinnin osalta. • Arvonlisävero (ALV): Pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevien arvonlisäverosääntöjen yksinkertaistaminen erityisesti rajatylittävissä liiketoimissa. • Vapaus, turvallisuus ja oikeus: Muuttoliike. Paikallis- ja alueviranomaisten osallistumisessa toimiin voidaan hyödyntää paremmin monia rahoitusohjelmia, joilla tuetaan maahanmuuttajien kotoutumista yhteiskuntaan. • EU-ohjausjakso ja koheesiopolitiikka: Mahdollinen tarve yksinkertaistaa tukikelpoisuus- ja menosääntöjä, jotka sisältyvät Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskeviin yhteisiin säännöksiin sekä näitä edellä mainittuja rahastoja, turvapaikka-, maahanmuutto ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskeviin varainhoitosääntöihin. COM(2018) 375. • Koheesiopolitiikka: Mahdollinen tarve harkita yksinkertaistamisen lisäämistä ja pohtia paikallis- ja alueviranomaisten roolia. • Tutkimus, teknologinen kehitys ja avaruus: Mahdollinen tarve yksinkertaistaa sääntöjä tuensaajien kannalta. • Meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen: Mahdollinen tarve sisällyttää rakennepolitiikan alueellinen ja sosioekonominen ulottuvuus yhteiseen kalastuspolitiikkaan. • Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP): Mahdollinen yksinkertaistamisen tarve sekä tarve tehdä rahoitussäännöistä oikeasuhteisempia.

Sidosryhmä/ kannanottaja	Säädös, politiikanala tai säädösehdotus
Reinhold Lopatka (työryhmän jäsen)	• Ympäristö: Luonnonsuojelulainsäädäntö. Joustovaran lisäämistä suojeltavaksi luokittelussa voitaisiin harkita, jotta kansalliset viranomaiset pystyisivät vastaamaan ympäristössä tapahtuviin luonnollisiin muutoksiin. • Liikenne: Puhtaat ajoneuvot (hankinnat). Puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moottoriajoneuvojen edistämisestä annetun direktiiviehdotuksen liitteessä I olevaan ”puhtaiden teknologioiden” luetteloon ei sisälly biokaasua, jota käytetään energianlähteenä ja tieliikenteen polttoaineena useissa jäsenvaltioissa. • Yleinen yksityisoikeus: Unionin säännöstöä olisi tarkistettava yksityisoikeuden alalla toissijaisuusperiaatteen kannalta. • Kuluttajansuoja: Kuluttajan oikeuksista annettu direktiivi 2011/83/EU on liian monimutkainen, joten oikeasuhteisempaa lähestymistapaa voitaisiin harkita. • Kuluttajansuoja: Kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun asetuksen (EU) 2017/2394 säännöksistä voitaisiin tehdä oikeasuhteisempia. • Kuluttajansuoja: Perusteettomien maarajoitusten ja muiden asiakkaiden kansallisuuteen tai asuin- ja sijoittautumispaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta sisämarkkinoilla annetusta asetuksesta (EU) 2018/302 aiheutuu kohtuutonta rasitusta yrityksille. • Kuluttajansuoja: Toimenpiteistä elintarvikkeiden akryyliamidipitoisuuden vähentämiseksi annettu delegoitu asetus (EU) 2017/2158 sisältää mahdollisesti suhteettomia säännöksiä. • Kuluttajansuoja: Ehdotuksessa direktiiviksi verkkotavarakauppaa ja muuta etämyyntiä koskevista sopimuksista (COM(2017) 637) olisi harkittava oikeasuhteisempia lähestymistapoja täysin yhdenmukaistetun takuujärjestelmän sijaan. • Sosiaalipolitiikka: Ehdotusta direktiiviksi vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta olisi tarkasteltava toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kannalta (COM(2017) 253). • Liikenne: Ehdotusta direktiiviksi verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä olisi tarkasteltava alueiden näkökulmasta matkaperusteisia tulleeja vaadittaessa (COM(2017) 275). • Sisämarkkinat: Ehdotusta asetukseksi niiden edellytysten ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti komissio voi pyytää yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä toimittamaan sisämarkkinoita ja niihin liittyviä aloja koskevia tietoja, voitaisiin tarkastella toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta (COM(2017) 257). • Sisämarkkinat: Ehdotusta asetukseksi toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyjen tavaroiden vastavuoroisesta tunnustamisesta voitaisiin tarkastella uudelleen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kannalta (COM(2017) 796). • Sisämarkkinat: Ehdotusta asetukseksi sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta tuotteita koskevan unionin yhdenmukaistamislainsäädännön noudattamista ja täytäntöönpanon valvontaa varten voitaisiin tarkastella uudelleen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta (COM(2017) 795). • Sisämarkkinat: Ehdotusta direktiiviksi, jossa vahvistetaan yksilön oikeus muutoksenhakuun sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetun direktiivin mukaisesti, voitaisiin tarkastella toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta (COM(2018) 173). • Sisämarkkinat: Ehdotusta direktiiviksi uuden ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista, voitaisiin tarkastella toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta (COM(2016) 822). • Varainhoitosäännöt: Eurooppalaista talletussuojajärjestelmää koskevaa ehdotusta voitaisiin tarkastella uudelleen toissijaisuusperiaatteen ja kansallisen päätöksenteon kannalta (COM (2015) 586). • Veropolitiikka: Ehdotusta direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverokantojen osalta (COM(2018) 20) voitaisiin tarkastella uudelleen joustovaran lisäämiseksi jäsenvaltioiden vahvistaessa alv-kantoja. • Veropolitiikka: Ehdotusta direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta (COM(2016) 685) olisi tarkasteltava uudelleen sen selvittämiseksi, onko lainsäädäntö välttämätöntä sisämarkkinoiden toiminnalle ja onko käytetty asianmukaista oikeusperustaa. • Yhteinen maatalouspolitiikka: Meneillään olevissa uudelleentarkasteluissa olisi otettava huomioon varainhoitosääntöjen yksinkertaistamisen tarve.

Sidosryhmä/ kannanottaja	Säädös, politiikanala tai säädösehdotus
Tanskan hallitus (ei kirjallinen)	• EU:n toiminnan välttämättömyyttä olisi tarkasteltava uudelleen komission ehdotuksessa direktiiviksi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta (COM/2012/0614). • Ehdotuksessa työ- ja yksityiselämän tapainottamista koskevaksi direktiiviksi (COM/2017/0253) voitaisiin ottaa paremmin huomioon jäsenvaltioiden erilaiset olosuhteet ja lähestymistavat. • Ehdotusta asetukseksi kansainvälisen linja-autoliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä (COM/2017/0647) voitaisiin tarkastella uudelleen toissijaisuusperiaatteen ja jäsenvaltioiden toiminnan riittävyyden näkökulmasta. • Ehdotuksessa direktiiviksi ihmisten käyttöön tarkoitetun veden laadusta (COM(2017) 753) voitaisiin ottaa paremmin huomioon kansalliset ja alueelliset erot. • Tuotteiden ja palveluiden esteettömyysvaatimuksia koskeva direktiivi (COM/2015/0615) voisi vastata paremmin alan lainsäädäntöä koskevia kansallisia lähestymistapoja. • Kuljettamiseen vaadittavaa fyysistä ja henkistä suorituskkyä koskevat vähimmäisvaatimukset (direktiivin 2006/126/EY liite III) saattavat olla liian monimutkaisia ja byrokraattisia. • Alakohtaista sähköistä viestintää koskevan asetuksen säännökset (COM/2017/010) saattavat olla liian monimutkaisia ja päällekkäisiä yleisten tietosuojasääntöjen kanssa. • Yhteistä maatalouspolitiikka (YMP) koskevien sääntöjen yksinkertaistamista on tarpeen harkita.

Sidosryhmä/ kannanottaja	Säädös, politiikanala tai säädösehdotus
Saksan hallitus (ei kirjallinen)	- Suosituksia neuvoston päätökseksi energiayhteisö sopimuksen muuttamista koskevien neuvottelujen aloittamisesta (salassa pidettävä asiakirja COM/2017/5751) voitaisiin tarkastella uudelleen toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta. - Ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 2009/73/EY muuttamisesta (COM/2017/660) ei ole tehty vaikutustenarviointia, vaikka taloudelliset vaikutukset ovat merkittäviä ja vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia ehdotetaan laajennettavan. - Ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen N:o 1313/2013/EU muuttamisesta (COM/2017/0309) ei ole tehty vaikutustenarviointia, vaikka on vaara, että avustusvalmiuksien reservi "rescEU" ylittää pelkän operaatioiden koordinoinnin ja täydentämisen. - Ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälisen linja-autoliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 1073/2009 muuttamisesta (COM/2017/647) ja ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietynlaisia jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 92/106/ETY muuttamisesta (COM/2017/648) voitaisiin tarkastella uudelleen toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta sekä siltä kannalta, että nämä vaikuttavat huomattavasti kotimaan liikenteeseen (jossa ei ylitetä rajoja). - Oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa voitaisiin tarkastella uudelleen toissijaisuusperiaatteen kannalta. Tämä koskee erityisesti ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivin 2009/101/EY muuttamisesta (COM/2016/450) ja ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta ja neuvoston puitepäätöksen 2001/413/JHA korvaamisesta (COM/2017/489). - Unionin oikeuteen sisältyvien, tiettyjä rikosoikeudellisia ja muita seuraamuksia koskevien säännösten määrittämisessä olisi jäsenvaltioilla oltava enemmän joustovaraa (esim. "Kuluttajat vahvempaan asemaan", COM/2018/183, COM/2018/185 ja COM/2018/184). - Ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi avoimista ja ennakoitavista työoloista Euroopan unionissa (COM/2017/478 ja COM/2017/479) voitaisiin tarkastella uudelleen toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta, sillä ehdotukset koskevat myös virkamiehiä, tuomareita ja sotilaita, jotka kuuluvat alun perin kansallisten tehtävien soveltamisalaan. - Ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta 22 päivänä lokakuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 1141/2014 muuttamisesta (COM/2017/481) ehdotetut säännökset sukupuolijakaumaa koskevista tiedoista verkkosivuilla ovat vaikuttaneet kansallisten puolueiden verkkosivuihin. Asiaa on kuitenkin tarkasteltu uudelleen kolmikantaneuvotteluissa. - Komission täytäntöönpanoasetusta (EU) 2017/543, annettu 22 päivänä maaliskuuta 2017, väestö- ja asuntolaskennoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 763/2008 soveltamissäännöistä aihealueiden sekä niiden erittelyiden kuvausten osalta (C(2017)1728) olisi tarpeen tarkistaa toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta, ja vaihtoehtoisia toimintatapoja olisi pohdittava. - Terveydenhuoltoalan standardisointia voitaisiin tarkastella uudelleen toissijaisuusperiaatteen kannalta. Tavoitteena on vähentää hoidon eriarvoisuutta jäsenvaltioiden välillä, mutta standardisointi saattaa lisätä kustannuksia ja laskea laatuvaatimuksia (esim. Euroopan komission rintasyöpäaloite). - Tiedottamisvaatimuksia koskevaan asetukseen erityisesti siviili- ja kauppaoikeuden alalla liittyy ylisääntelyn riski ja hallinnollista rasitusta aiheutuu etenkin pk-yrityksille (esim. yhteinen digitaalinen palveluväylä, COM/2017/256). - Eurooppalainen ohjausjakso saattaa ylittää EU:n toimivallan. Painopisteen olisi oltava talous- ja finanssipolitiikassa. Painopisteen kohdentamista terveydenhuoltoon ja hoivaan jäsenvaltioissa olisi kuitenkin tarkasteltava uudelleen siltä kannalta, että jäsenvaltioilla on ensisijainen toimivalta terveydenhuoltopolitiikan alalla. - Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa saatetaan ylittää EU:n toimivalta. Erityistä huomiota kiinnitettävä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin, kun sosiaalisten oikeuksien pilaria pannaan täytäntöön terveydenhuollon alalla. - Ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi terveysteknologian arvioinnista ja direktiivin 2011/24/EU muuttamisesta (COM/2018/51) on tarkistettava toissijaisuusperiaatteen kannalta, sillä ehdotuksella puututaan jäsenvaltioiden toimivaltaan terveydenhuollon alalla.

Sidosryhmä/ kannanottaja	Säädös, politiikanala tai säädösehdotus
	• Julkiset hankinnat edellyttävät uudelleentarkastelua toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta, sillä joistakin alakohtaisista säädöksistä johtuvat vaatimukset vaikuttavat jäsenvaltioiden oikeuteen määrittää hankinnan kohde (esim. energiatehokkuus (COM/2016/761) ja puhtaita ajoneuvoja koskeva direktiivi (COM/2017/653)). • Delegoitujen säädösten toissijaisuusperiaatteen liittyviä näkökohtia on tarkasteltava huolellisemmin. Esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 168/2013 täydentämisestä kaksi- ja kolmipyöräisten ajoneuvojen ja nelipyöräisten tyyppihyväksynnässä sovellettavien ajoneuvojen toimintaturvallisuutta koskevien vaatimusten osalta 24 päivänä lokakuuta 2013 annettu komission delegoitu asetusta (EU) N:o 3/2014 (liitteessä XV olevaan 4.2.2 kohtaan sisältyy talvirenkaita koskevia vaatimuksia, jotka jäsenvaltiot voisivat määrittää paremmin paikallisten erityisolosuhteiden mukaisesti). Tai komission delegoitu asetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 167/2013 täydentämisestä maa- ja metsätaloudessa käytettävien ajoneuvojen tyyppihyväksynnässä sovellettavien ajoneuvojen toimintaturvallisuutta koskevien vaatimusten osalta annetun delegoidun asetuksen (EU) 2015/208 muuttamisesta ja oikaisemisesta (C/2018/863), jossa ehdotettu maataloudessa käytettävien ajoneuvojen enimmäislevyden laajentaminen ei sovellu Saksan infrastruktuuriin. Tällaisista kysymyksistä keskustellaan parhaillaan myös ”Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille” -säädöspaketin yhteydessä.
Unkarin hallitus	• Siviilioikeudellisissa asioissa tehtävässä yhteistyössä voitaisiin tarkastella yleisesti lainsäädännön vaikuttavuutta, menettelysääntöjen yhdenmukaistamisen tarvetta ja jäsenvaltioiden sekä kolmansien maiden välisen kanssakäymisen lisäämistä (asetus (EY) N:o 662/2009 ja asetus (EY) N:o 664/2009). • Perintöasioista annettavaa asetusta (EU) N:o 650/2012 koskeva ehdotus voisi vastata paremmin jäsenvaltioiden erilaisia tilanteita. • Menetetyksi tuomitsemista ja sähköistä todistusaineistoa koskevassa sääntelyssä olisi harkittava direktiivien käyttöä asetusten sijaan (COM(2018) 225). • Ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi avoimista ja ennakoitavista työoloista Euroopan unionissa voitaisiin tarkastella uudelleen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kannalta (COM/2017/0797). • Ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta (COM/2017/0253) voitaisiin tarkastella uudelleen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kannalta. • Ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan työviranomaisen perustamisesta (COM/2018/0131) voitaisiin tarkastella uudelleen toissijaisuusperiaatteen kannalta. • Neuvoston suositusta sosiaalisen suojelun saatavuudesta työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta (COM(2018) 132) voitaisiin tarkastella uudelleen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kannalta.

Sidosryhmä/ kannanottaja	Säädös, politiikanala tai säädösehdotus
WKÖ (Itävallan liittovaltion kauppakamari)	- Koheesiopolitiikan alalla kansallisille viranomaisille voitaisiin antaa enemmän vastuuta täytäntöönpanossa. - Kilpailupolitiikka (valtioneuvosto): komission asetus (EU) No 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen. - Ehdotus direktiiviksi uuden ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista (COM(2016) 822). - Sisämarkkinoiden markkinatietovälinettä koskevaa ehdotusta (COM(2017) 257) voitaisiin tarkastella uudelleen EU:n toiminnan välttämättömyyden kannalta. - Ehdotusta asetukseksi maarajoitusten torjumisesta (COM(2016) 289) voitaisiin tarkastella uudelleen toissijajaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden näkökulmasta. - Ehdotusta asetukseksi eurooppalaisesta talletussuojajärjestelmästä (COM(2015) 586) voitaisiin tarkastella uudelleen toissijajaisuusperiaatteen näkökulmasta. - Toimenpiteistä elintarvikkeiden akryyliamidipitoisuuden vähentämiseksi annettua komission asetusta (EU) 2017/2158 voitaisiin tarkastella sen selvittämiseksi, olisiko suositus oikeasuhteisempi. - Ehdotusta direktiiviksi vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta (COM(2017) 253) voitaisiin tarkastella uudelleen toissijajaisuusperiaatteeseen liittyvien kysymysten kannalta. - Yhteistä yhteisöveropohjaa (COM(2016) 685) voitaisiin tarkastella uudelleen sen selvittämiseksi, onko lainsäädäntö välttämätöntä sisämarkkinoiden toiminnalle ja onko käytetty oikeusperusta asianmukainen. - Kuluttajan oikeuksista annettua direktiiviä 2011/83/EU voitaisiin tarkastella uudelleen siltä kannalta, voitaisiinko vaatimuksia yksinkertaistaa tiettyjen muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtävien sopimusten osalta. - Ehdotuksessa tavarakauppaa koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista annettavaksi direktiiviksi (COM(2017) 637) olisi harkittava oikeasuhteisempia lähestymistapoja täysin yhdenmukaistetun takuujärjestelmän sijaan. - EU:n laajuisia seuraamuksia kuluttajansuojaa koskevien säännösten rikkomisesta (COM(2018/0185)) voitaisiin tarkastella uudelleen toissijajaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. - Yritysten tukemista kumppanuusvälineeseen kuuluvasta Business Avenues -ohjelmasta (Euroopan talousdiplomatian tietyt osat) olisi tarkasteltava toissijajaisuusperiaatteen ja jäsenvaltioiden toimivallan näkökulmasta.
Insurance Europe	- Sisämarkkinoiden markkinatietovälinettä koskevaa ehdotusta (COM(2017) 257) olisi tarkasteltava uudelleen, sillä toissijajaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta on herännyt huolta. - Euroopan valvontaviranomaisia – myös vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisia (EIOPA) – koskevien asetusten muuttaminen on herättänyt toissijajaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumiseen liittyvää huolta (COM(2017)536). - Sähköinen eurooppalainen palvelukortti (COM(2016) 824 final) aiheuttaa huolta siitä, ovatko sen vakuutuksenantajiin kohdistuvat vaikutukset oikeasuhteisia.
Ruotsin Näringslivets Regelnämnd (NNR)	- EU:n alv-lainsäädäntöä ja laskutussääntöjä (neuvoston direktiivi 2006/112/EU) olisi yksinkertaistettava, jotta ne vastaisivat pienten ja keski suurten yritysten esittämiä huolenaiheita. - Toinen maksupalveludirektiivi (EU) 2015/2366. - Euroopan valvontaviranomaiset (COM(2017)536). - Viivästyneistä maksuista maanviljelijöille aiheutuvia riskejä olisi arvioitava viivästyneistä maksuista maksettavien korvausten kannalta asetuksen (EU) N:o 1306/2013 75 artiklan ja komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 809/2014 osalta. Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 säännöksiä voitaisiin yksinkertaistaa maaseudun kehittämisestä annetun asetuksen mukaisten investointitukien käytön osalta. Komission delegoitua asetusta (EU) N:o 639/2014 voitaisiin tarkistaa sen riskin lieventämiseksi, ettei nautaeläimiä hyväksyttyä tukijärjestelmiin myynnin ja rekisteröintiin liittyvien muotovirheiden jälkeen.

Sidosryhmä/ kannanottaja	Säädös, politiikanala tai säädösehdotus
Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)	• Olisi pohdittava, tarvitaanko palvelujen sisämarkkinoilla uutta lainsäädäntöä, sillä kattavat säännöt ovat jo olemassa (esim. direktiivi 2006/123/EY toimilupien ja muiden sijoittautumista koskevien vaatimusten osalta). • Ammattipätevyyden tunnustamisesta annettua direktiiviä 2005/36/EY olisi tarkasteltava uudelleen toissijaisuusperiaatteen ja jäsenvaltioiden toimivallan kannalta. • Ammatillisen koulutuksen alaa olisi tarkasteltava toissijaisuusperiaatteen ja jäsenvaltioiden toimivallan kannalta. • Unionin toimintaa sosiaalipolitiikan alalla olisi tarkasteltava toissijaisuusperiaatteen ja jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden kannalta (esim. työaikadirektiivi 2003/88/EY, äitiyslomadirektiivi ja lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi (COM(2016) 128)). • Pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevia valtiontukisääntöjä olisi tarkasteltava niiden oikeasuhteisuuden lisäämiseksi esimerkiksi vähämerkityksisen tuen osalta (komission asetus (EU) N:o 651/2014). • Ammatillisen koulutuksen infrastruktuuria varten myönnettävää valtiontukea koskevia sääntöjä voitaisiin yksinkertaistaa kansallisten olosuhteiden ottamiseksi paremmin huomioon.
Johannes Maier, alueiden komitean toissijaisuusperiaatetta käsittelevän asiantuntijaryhmän jäsen, Kärntenin aluehallinnon kanslian EU-asioiden koordinoituyksikön päällikkö	• Rakenne- ja koheesiorahastojen uudelleen kansallistamista voitaisiin harkita. • Unionin olisi pidättäydyttävä vain pyytämään alueellisia/rajatylittäviä strategioita alueellisen yhteistyön ja maaseudun kehittämisen alalla. • Kuluttajansuojaan liittyvistä oikeuksista sekä seuraamusmenettelyistä ja sakoista annettua lainsäädäntöä olisi syytä pohtia, sillä asia kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan.
Baijerin osavaltion kanslia – Toissijaisuus- ja toimivalta-asiat	• Perussopimuksen ongelmalliset oikeusperustat (114, 153, 192, 194, 113, 79 ja 196 artikla sisämarkkinoista, sosiaalipolitiikasta, ympäristöstä, energiasta, välillisistä veroista, muuttoliikepolitiikasta ja pelastuspalvelusta). • Liiallista toimintaa rikosoikeuden alalla (esim. Euroopan syyttäjä). • Rajoitetaan ei-sitovien säädösten koordinoitua (esim. koulutus ja ammatillinen koulutus, sosiaalinen suojelu, kulttuuri ja matkailu). • Delegoituja säädöksiä käytetään liikaa (esim. maatalouden alalla, Luova Eurooppa -ohjelmassa, tilastoinnin alalla). • Joustovaraa EU:n meno-ohjelmien täytäntöönpanoon (rakenne- ja investointirahoitus, yhteinen maatalouspolitiikka). • Liialliset seurantaa ja raportointia koskevat velvollisuudet (esim. COM(2017) 795 tuotteita koskevasta unionin yhdenmukaistamislainsäädännöstä, COM(2016) 822 uuden ammatteja koskevan sääntelyn suhteellisuusarvioinnista sekä yleistä taloudellista etua koskevat palvelut ja EU:n oikeusalan tulostaulu).
Calabrian alueneuvosto	• Elintarvikehygieniasta 29. huhtikuuta 2004 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EY) N:o 853/2004 voitaisiin tehdä oikeasuhteisempi ottamalla huomioon alueelliset erot ja ominaispiirteet. • Koheesipolitiikassa ja Euroopan rakenne- ja investointirahastoissa olisi harkittava sääntelyn vähentämistä ja joustovaran lisäämistä.

