



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 10.6.2011  
KOM(2011) 344 lopullinen

**KOMISSION KERTOMUS**

**TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEISTA**

**(18. kertomus, ”Parempi säädöskäytäntö vuonna 2010”)**

# KOMISSION KERTOMUS

## TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEISTA

(18. kertomus, ”Parempi säädöskäytäntö vuonna 2010”)

### 1. JOHDANTO

Tämä on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista EU:n säädöskäytäntöön koskeva 18. vuosikertomus. Näiden periaatteiden soveltamista koskevan, Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT) liitetyn pöytäkirjan (N:o 2, jäljempänä ’pöytäkirja’) mukaan Euroopan komission on esitettävä tämä kertomus vuosittain Eurooppa-neuvostolle, Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille.<sup>1</sup>

Kertomuksessa kuvataan, miten eri toimielimet – komissio, Euroopan parlamentti, neuvosto ja alueiden komitea – toteuttavat näitä periaatteita, ja esitellään yksityiskohtaisemmin eräitä aloitteita, joihin on liittynyt toissijaisuusongelmia. Siinä selvitetään niin ikään, miten Lissabonin sopimuksen<sup>2</sup> mukanaan tuoma innovaatio eli toissijaisuusperiaatteen valvontamenettely kansallisissa parlamenteissa on toteutunut.

### 2. TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEET

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet on määritelty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklassa.

**Toissijaisuus** on ohjaava periaate, kun määritetään jäsenvaltion ja EU:n vastuun rajoja, ts. sitä, *kenen pitäisi toimia*. Jos unionilla on yksinomainen toimivalta tietyllä alalla<sup>3</sup>, on selvää, että toimien toteuttamisesta vastaa unioni. Jos unionilla ja jäsenvaltioilla on jaettu toimivalta<sup>4</sup>, toissijaisuusperiaatteen mukaan oletetaan, että jäsenvaltio vastaa toimista. Unionin pitäisi toimia vain silloin, kun jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tavoitteita, vaan ne voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

---

<sup>1</sup> Sääntelyyn liittyviä laaja-alaisempia kysymyksiä tarkastellaan komission tiedonannossa järkevästä sääntelystä (KOM(2010) 543).

<sup>2</sup> Lissabonin sopimus tuli voimaan 1. joulukuuta 2009.

<sup>3</sup> SEUT-sopimuksen 3 artiklan mukaan näitä aloja ovat tulliliitto, sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavat kilpailusäännöt, euroalueen jäsenvaltioiden rahapolitiikka, meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen ja yhteinen kauppapolitiikka.

<sup>4</sup> SEUT-sopimuksen 4 artiklan mukaan näitä aloja ovat sisämarkkinat, sosiaalipolitiikka, yhteenkuuluvuus, maatalous ja kalastus, ympäristö, kuluttajansuoja, liikenne, Euroopan laajuiset verkot, energia, vapaus, turvallisuus ja oikeus sekä tietyt kansanterveyteen liittyvät kysymykset.

**Suhteellisuus** on ohjaava periaate, kun määritetään, miten unionin olisi käytettävä sekä yksinomaista että jaettua toimivaltaa, ts. sitä, *minkä muotoista ja luonteista EU:n toiminnan pitäisi olla*. SEU-sopimuksessa määrätään, että unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kaikissa päätöksissä on suosittava vähiten rajoittavaa vaihtoehtoa.

### 3. PERIAATTEIDEN SOVELTAMINEN TOIMIELIMISSÄ

Päätökset EU-tason toiminnan (toissijaisuus) ehdottamisesta ja toiminnan laajuudesta (suhteellisuus) ovat ratkaisevan tärkeitä järkevän sääntelyn kannalta.<sup>1</sup> Toisinaan asianmukainen toimintataso muotoutuu politiikan valmisteluvaiheessa ja toimielinten välisessä lainsäädäntöprosessissa.

Toissijaisuutta ja suhteellisuutta koskevien perustelujen on oltava ehdottoman **avoimia**, koska näin eri toimijat pystyvät keskustelemaan rakentavasti kantojensa oikeellisuudesta. Siksi kaikkiin esityksiin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädöksi on sisällytettävä lainsäädäntöaloitteen alullepanijasta riippumatta yksityiskohtainen selvitys, jonka avulla muut toimijat voivat arvioida periaatteen noudattamista. Pöytäkirjan mukaan selvityksen tulisi sisältää jonkinlainen arvio ehdotuksen rahoitusvaikutuksista, siinä tulisi ottaa huomioon taloudellinen ja hallinnollinen rasitus, ja direktiivien yhteydessä tulisi mainita mahdolliset vaikutukset kansallisiin ja alueellisiin säädöksiin. Päätelmiä olisi perusteltava laadullisilla ja mahdollisuuksien mukaan myös määrällisillä indikaattoreilla.

Toissijaisuutta **ei ole helppo osoittaa** toiminnallisilla kriteereillä. Lissabonin sopimuksella tarkistetussa pöytäkirjassa ei enää mainita noudattamisen arviointitestejä, kuten ”tarvetestiä” ja ”EU-lisäarvotestiä”. Soveltamistavassa on sen sijaan korostettu menettelyllisiä seikkoja, joilla varmistetaan, että kaikki keskeiset toimijat saavat äänensä kuuluviin. Komissio jatkaa ”tarvetestin” ja ”EU-lisäarvotestin” käyttämistä osana analyysimenetelmiään ja suosittelee myös muille niiden käytön jatkamista.

Oikeudenmukainen poliittinen arviointi **ennen lainsäädäntövaihetta on tärkeää**, jotta voidaan varmistaa toissijaisuuden asianmukainen toteutuminen alusta alkaen. Lainsäädäntövaiheen jälkeen Euroopan unionin tuomioistuinta voidaan pyytää tarkistamaan annetun lainsäädännön laillisuus. Toistaiseksi tuomioistuin ei ole kumonnut yhtään toimenpidettä sillä perusteella, että se on toissijaisuusperiaatteen vastainen.

#### 3.1. Komissio

Koska komissio on aloiteoikeutensa vuoksi lainsäädäntöehdotusten pääasiallinen laatija, sen olisi varmistettava politiikan suunnittelun varhaisvaiheessa tehtävillä oikeilla valinnoilla, onko syytä ehdottaa toimien toteuttamista Euroopan unionin tasolla ja miten.

Komissio julkaisee etenemissuunnitelmia<sup>5</sup> kaikissa merkittävässä aloitteissa. Etenemissuunnitelmissa luonnostellaan komission aikomukset sekä annetaan ensi vaiheen perustelut toissijaisuuden ja suhteellisuuden näkökulmasta. Näitä tarkistetaan myöhemmin sidosryhmien kuulemisen ja vaikutustenarvioinnin yhteydessä. Jokaisen lainsäädäntöehdotuksen perusteluihin sisältyy lausunto toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta, ja se toistetaan ehdotuksen johdanto-osan kappaleissa. Vaikutuksiltaan merkittäviin ehdotuksiin liittyvissä vaikutustenarvioinneissa toissijaisuus- ja suhteellisuuskysymyksiä analysoidaan kaikkein yksityiskohtaisimmin. Vaikutustenarviointilautakunta valvoo näiden analyysien laatua.

Vuonna 2010 **lautakunta** puuttui toissijaisuus- ja suhteellisuusasioihin yli puolessa tutkimistaan tapauksista<sup>6</sup> ja havaitsi kolme keskeistä parantamiskohdetta:

- Tarvitaan vankempaa **näyttöä EU:n tuomasta lisäarvosta**. Esimerkiksi *urheilun eurooppalaista ulottuvuutta*<sup>7</sup> koskevaa aloitetta arvioidessaan lautakunta kantoi huolta siitä, ettei suunnitellun rahoitusohjelman perusteista esitetty juurikaan näyttöä. Samoin lautakunta epäili EU:n tasoisten toimien lisäarvoa kaavailtaessa vuoristotuotteisiin liittyvää merkkiä (joka sisältyi alun perin *maataloustuotteiden laatupakettiin*<sup>8</sup>). Kummassakin tapauksessa asianmukaiset tahot päättivät jatkaa selvityksiään ennen EU-tason toimien ehdottamista.
- **EU:n toiminnan soveltamisalaa laajentavia** aloitteita varten tarvitaan **perusteellisia toissijaisuusselvityksiä**. Tämä koski useita rahoituskriisin jälkimainingeissa hyväksytyjä aloitteita – muutoksia talletusten vakuusjärjestelmiä<sup>9</sup> ja sijoittajien korvausjärjestelmiä<sup>10</sup> koskeviin direktiiveihin, aloitetta lyhyeksimyynistä ja luottoriskivaihtosopimuksista<sup>11</sup> sekä valkoista kirjaa vakuutustakuujärjestelmistä<sup>12</sup>.
- Lautakunta pohti useaan otteeseen, **millä tasolla yhdenmukaistaminen olisi paras suorittaa** jäsenvaltioiden erilaiset tilanteet huomioon ottaen. Tämä koski muutoksia asetukseen tuomioiden tunnustamisesta siviili- ja kauppaoikeuden alalla<sup>13</sup> sekä ehdotettua asetusta rekisteröityjen parisuhteiden vaikutuksesta varallisuusoikeuksiin<sup>14</sup>.

---

<sup>5</sup> Etenemissuunnitelmat ovat luettavissa vaikutustenarvioinnille omistetulla komission verkkosivustolla osoitteessa [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm).

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/sec\\_2011\\_126\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_126_en.pdf).

<sup>7</sup> KOM(2011) 12. Vaikutustenarviointeihin ja lautakunnan lausuntoihin pääsee tutustumaan vaikutustenarvioinnille omistetulla komission verkkosivustolla osoitteessa [http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2011\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2011_en.htm).

<sup>8</sup> KOM(2010) 733.

<sup>9</sup> KOM(2010) 368.

<sup>10</sup> KOM(2010) 371.

<sup>11</sup> KOM(2010) 482.

<sup>12</sup> KOM(2010) 370.

<sup>13</sup> KOM(2010) 748 (uudelleenlaadittu toisinto).

<sup>14</sup> KOM(2011) 127.

### 3.2. Kansalliset parlamentit

Lissabonin sopimuksen mukanaan tuoma kansallisten parlamenttien oikeus valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista vahvistaa parlamenttien roolia. Ne voivat esittää kantansa siihen, noudattavatko lainsäädäntöehdotukset toissijaisuusperiaatetta. Perussopimuksessa määrätään kahdesta eri menettelystä, joita sovelletaan sen mukaan, kuinka monta perusteltua lausuntoa on annettu siitä, että ehdotus on ristiriidassa toissijaisuusperiaatteen kanssa. Niitä kutsutaan ”keltaisen kortin” ja ”oranssin kortin” menettelyksi.<sup>15</sup> Molemmissa menettelyissä ehdotusta on tarkasteltava uudelleen, ja tarkastelu voi johtaa ehdotuksen muuttamiseen tai peruuttamiseen.

Vuonna 2006 aloitetun poliittisen vuoropuhelun yhteydessä<sup>16</sup> komissio on toimittanut kaikki uudet aloitteet kansallisille parlamenteille ja vastannut niiden lausuntoihin.<sup>17</sup> Tätä menettelyä on käytetty 1. joulukuuta 2009 lukien myös toissijaisuusperiaatteen valvontamenettelynä. Vuoden 2010 loppuun mennessä komissio oli lähettänyt 82 pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvaa lainsäädäntöehdotusta ja vastaanottanut 211 lausuntoa. Vaikka valtaosassa lausuntoja keskityttiin ehdotuksen sisältöön, kaikkiaan 34 lausunnossa esitettiin epäilyksiä toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta. Viiden lainsäädäntöehdotuksen osalta komissio vastaanotti useamman kuin yhden perustellun lausunnon,<sup>18</sup> mutta yhdessäkään tapauksessa ”keltaisen kortin” raja ei läheskään ylittynyt.

Osassa kansallisten parlamenttien vastauksia on otettu niin ikään esiin toissijaisuusperiaatteen perustelujen riittämättömyys tai puuttuminen monista komission ehdotuksista. Tämä näyttää koskevan erityisesti nykyisen lainsäädännön vähäisiä muutosehdotuksia. Komissio ryhtyy toimiin sisällyttääkseen kaikkien lainsäädäntöehdotusten perusteluihin riittävät toissijaisuusperiaatetta koskevat perustelut esimerkiksi palauttamalla mieleen ja vahvistamalla aiemmin tekemiään toissijaisuusselvityksiä.

### 3.3. Euroopan parlamentti ja neuvosto

Lainsäätäjät – Euroopan parlamentti ja neuvosto – toimivat lainsäädäntövaihetta edeltävän vaiheen lopussa. Niiden on vahvistettava, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen, ja esitettävä asiaankuuluva perustelu, jos niiden tekemä muutos vaikuttaa unionin toiminnan laajuuteen.<sup>19</sup>

Neuvostossa kunkin jäsenvaltion pysyvien edustajien komitea Coreper varmistaa, että periaatteita noudatetaan.<sup>20</sup> Euroopan parlamentissa periaatteiden toteutuminen varmistetaan kyseisestä lainsäädännöstä vastaavassa valiokunnassa ja oikeudellisten asioiden valiokunnassa.

---

<sup>15</sup> Katso myös pöytäkirjan 7 artikla.

<sup>16</sup> KOM(2006) 211. Katso myös komission vuoden 2010 kertomus suhteista kansallisiin parlamenteihin.

<sup>17</sup> Katso myös [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_fi.htm).

<sup>18</sup> Katso myös liite, lisätietoja IPEX-järjestelmästä (erityinen sivusto parlamenttien väliseen tietojenvaihtoon): <http://www.ipex.eu/ipex/>.

<sup>19</sup> Katso toimielinten välinen sopimus toissijaisuusperiaatteen täytäntöönpanosta (EYVL C 329, 6.12.1993, s. 132).

<sup>20</sup> Neuvoston päätös 2009/937/EU, EUVL L 325, 11.12.2009, s. 35.

Neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat kumpikin ottaneet käyttöön omat menettelynsä toissijaisuusperiaatteen valvomiseksi. Parlamentin työjärjestystä<sup>21</sup> muutettiin, jotta kansallisten parlamenttien perustellut lausunnot tulevat otetuiksi huomioon parlamentin käsittelyssä. Neuvosto on varmistanut, että kansallisia parlamentteja kuullaan jäsenvaltioiden ryhmän alulle panemista lainsäädäntöaloitteista<sup>22</sup>.

### 3.4. Alueiden komitea

Alueiden komitea ilmaisee kantansa joko pyydettyä tai oma-aloitteisissa lausunnoissaan. Lissabonin sopimuksessa komitealle annetaan valtuudet kyseenalaistaa jälkikäteen toissijaisuusperiaatetta mahdollisesti loukkaavan lainsäädännön pätevyys, mutta ainoastaan niillä aloilla, joilla komiteaa on kuultava. Komitea on muuttanut työjärjestystään<sup>23</sup> siten, että vuodesta 2010 alkaen kaikkiin sen lausuntoihin sisältyy suora viittaus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin.

Alueiden komitean toissijaisuusperiaatteen toteutumista seuraava verkosto käsitti vuoden 2010 lopussa kaikkiaan 113 alueellista kumppania. Vuonna 2010 verkosto toteutti viisi kohdennettua kuulemistä. Se käynnisti myös verkoston ensimmäisen toimintaohjelman, jonka tarkoituksena on löytää parhaat Euroopan alueilla ja kaupungeissa sovellettavat käytänteet toissijaisuusperiaatteen soveltamisen alalla. Lisäksi komitea suunnittelee verkoston toimintojen kehittämistä sellaisiksi, että ne tukevat entistä paremmin alueellisten parlamenttien osallistumista toissijaisuusperiaatteen valvontamenettelyyn.

Komitea on julkaissut oman ensimmäisen vuosikertomuksensa toissijaisuusperiaatteesta<sup>24</sup>.

### 3.5. Euroopan unionin tuomioistuin

Euroopan unionin tuomioistuimella on SEUT-sopimuksen 263 artiklan nojalla toimivalta tarkistaa, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävissä säädöksissä noudatetaan toissijaisuusperiaatetta. Pöytäkirjassa nimenomaan todetaan, että alueiden komitea tai jäsenvaltiot voivat panna vireille kanteen Euroopan unionin tuomioistuimessa omissa nimissään tai kansallisen parlamenttinsa puolesta.

Vuoden 2009 kertomuksessa mainitun *verkkovierailuasetusta* koskevan päätöksen<sup>25</sup> jälkeen ei ole ollut uusia oikeustapauksia.

---

<sup>21</sup> Euroopan parlamentin työjärjestys, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=FI&reference=TOC>.

<sup>22</sup> Vuonna 2010 direktiivi oikeudesta tulkkaukseen ja käännöksiin rikosoikeudellisissa menettelyissä (2010/0801 (COD)), direktiivi eurooppalaisesta suojelumääräyksestä (2010/0802 (COD)) ja direktiivi eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä (2010/0817 (COD)).

<sup>23</sup> EUVL L 6, 9.1.2010, s. 14.

<sup>24</sup> <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/CoRSubsidiarityAnnualReport2010.aspx>.

<sup>25</sup> Asia C-58/8, Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, asetuksen (EY) N:o 717/2007 pätevyyydestä.

#### 4. TÄRKEIMMÄT TAPAUKSET, JOISSA TOISSIJAISSUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEEN TOTEUTUMISESTA ON EPÄILYJÄ

Tässä jaksossa esitellään komission ehdotuksia, jotka ovat herättäneet lainsäätäjien ja sidosryhmien keskuudessa eniten keskustelua toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumisesta.

##### 4.1. Aiemmissä kertomuksissa mainittujen tapausten jatko seuranta

Joidenkin tapausten osalta, jotka mainitaan aiemmissä kertomuksissa, kuten direktiiveissä *ilmailun turvamaksuista*<sup>26</sup>, *maaperän suojelusta*<sup>27</sup>, *tasapuolisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työmarkkinoiden ulkopuolella*<sup>28</sup> ja *kuluttajien oikeuksista*<sup>29</sup>, ei ole tapahtunut merkittävää kehitystä meneillään olevissa lainsäädäntömenettelyissä.

Vuoden 2009 kertomuksessa mainittujen *rajatylittävässä terveydenhuollossa sovellettavien potilaiden oikeuksien*<sup>30</sup> osalta päästiin toiseen käsittelyyn pitkien neuvottelujen jälkeen vuoden 2011 alussa. Koko menettelyn ajan päähuolena on ollut tasapainon löytäminen terveydenhuollon järjestämiseen ja rahoitukseen liittyvän kansallisen toimivallan ja toisaalta Euroopan unionin tuomioistuimen tunnustamien potilaan oikeuksien kirjaamisen kesken.

Vuoden 2008 kertomuksessa mainitusta *äitiyslomadirektiivistä*<sup>31</sup> lainsäätäjät eivät vielä ole onnistuneet pääsemään yhteisymmärrykseen. Kuultuaan eurooppalaisia työmarkkinaosapuolia komissio ehdotti vuonna 2008 äitiysloman pidentämistä 14 viikosta 18 viikkoon periaatteessa täydellä palkalla. Parlamentin lokakuussa 2010 hyväksymässä päätöslauselmassa ehdotettiin kunnianhimoisempaa tavoitetta: vähimmäisoikeus täysipalkkaiseen äitiyslomaan olisi pidennettävä 20 viikkoon ja lisäksi olisi sallittava kahden viikon isyysloma. Toissijaisuusperiaatteen nimissä ylivoimainen enemmistö parlamentin jäsenistä äänesti *yhdyskäytävälausekkeen* puolesta. Lauseke antaisi jäsenvaltioiden hallituksille valtuudet päättää politiikan mukauttamisesta omiin sosiaalijärjestelmiinsä. Neuvoston delegaatiot ajoivat kuitenkin joustavampaa lähestymistapaa. Ne pitivät toimenpiteitä myös kalliina näinä taloudellisesti tiukkoina aikoina. Puheenjohtajavaltio Belgia on pyytänyt työmarkkinaosapuolilta kirjallisesti näiden kantoja.

---

<sup>26</sup> KOM(2009) 217. Lisätietoja toimielinten välisistä keskusteluista on luettavissa PreLex-tietokannasta osoitteessa <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=fi>.

<sup>27</sup> KOM(2006) 232.

<sup>28</sup> KOM(2008) 426.

<sup>29</sup> KOM(2008) 614.

<sup>30</sup> KOM(2008) 414.

<sup>31</sup> KOM(2008) 637.

## 4.2. Muita toissijaisuusperiaatteesta keskustelua aiheuttaneita tapauksia

### *Kausityöntekijät*

Komissio esitteli ehdotuksensa *kausityöntekijöitä koskevaksi direktiiviksi*<sup>32</sup> laillista maahanmuuttoa koskevan paketin osana. Ehdotuksesta on saatu toistaiseksi eniten perusteltuja lausuntoja kansallisilta parlamenteilta<sup>33</sup> – kaikkiaan yhdeksän kansanedustuslaitosta on esittänyt toissijaisuusperiaatetta koskevia epäilyksiä<sup>34</sup>. Parlamentit katsoivat, että asia on riittävän säännelty jäsenvaltioissa ja ettei EU pysty riittävän hyvin huomioimaan kansallisia erityispiirteitä. Koska jäsenvaltiot lisäksi edelleen valvovat, kuinka paljon kolmansien maiden kansalaisia maahan päästetään, ehdotus ei välttämättä onnistu tavoitteessaan eli muuttovirtojen hallinnassa. Toisaalta yhdeksän kansanedustuslaitosta<sup>35</sup> antoi myönteisen lausunnon todeten, että ehdotus auttaa yhtenäistämään suojelua, saattamaan voimaan yhteiset maahanpääsyn perusteet ja oleskelun edellytykset kaikkialla EU:ssa. Ne kannattivat järjestelyä, jossa jäsenvaltioille annetaan oikeus määrätä maahanmuuttokiintiöistä.

Eräät kansanedustuslaitokset, joista osa esitti epäilyksiä toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta, katsoivat ehdotuksen rikkovan myös suhteellisuusperiaatetta, koska se voi vaikuttaa kansallisiin sosiaaliturvajärjestelmiin. Kaksi kansanedustuslaitosta<sup>36</sup> vastusti ehdotusta tällä perusteella.

Komissio korosti vastauksissaan<sup>37</sup>, että yhteisen EU-kehysten luominen on välttämätöntä muuttovirtojen vääristymisen ja laittoman maahantulon estämiseksi, kolmansien maiden kausityöntekijöiden suojelemiseksi ja sosiaalisen polkumyynnin ehkäisemiseksi. Komissio korosti niin ikään, että ehdotukseen sisältyvät säännökset antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden mukauttaa sitä kansallisten työmarkkinoidensa erityispiirteitä vastaavaksi.

Alueiden komitea otti lausunnossaan huomioon kansallisten parlamenttien kannat. Se kuitenkin katsoi, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska se estää kansallisia järjestelmiä ”kilpailemasta” keskenään sillä, kuka tarjoaa kausityöntekijöille heikoimman suojan. Ehdotusta koskeva lainsäätäjien selvitystyö on alkuvaiheissaan.

### *Talletusten vakuusjärjestelmät*

Heinäkuussa 2010 komissio esitteli ehdotuksen talletusten vakuusjärjestelmiä koskevan kehysten vahvistamiseksi<sup>38</sup> EU:ssa rahoituskriisin paljastamien heikkouksien takia.

---

<sup>32</sup> KOM(2010) 379.

<sup>33</sup> Yksityiskohtaiset tiedot kansallisten parlamenttien lausunnoista ovat luettavissa IPEX-tietokannasta osoitteessa [http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier\\_COD20100210/lang/en](http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210/lang/en).

<sup>34</sup> Katso lisätietoja liitteestä.

<sup>35</sup> Latvian *Saeima*, Liettuan *Seimas*, Saksan *Bundesrat*, Italian *Senato* ja *Camera dei Deputati*, Suomen eduskunta, Portugalin *Assembleia* ja Espanjan *Congreso de los Diputados and Senado*.

<sup>36</sup> Latvian *Saeima* ja Liettuan *Seimas*.

<sup>37</sup> Yksityiskohtaiset tiedot komission vastuksista kansallisille parlamenteille ovat luettavissa osoitteessa [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/np/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np/index_fi.htm).

<sup>38</sup> KOM(2010) 368 (uudelleenlaadittu toisinto).

Ehdotukseen saatiin 11 vastinetta kansallisilta parlamenteilta. Niistä viidessä<sup>39</sup> epäilyksiä toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta; pääasiassa kyse oli siitä, ettei direktiivissä oteta riittävässä määrin huomioon kansallisten järjestelmien ominaispiirteitä tai että se saattaisi heikentää suojan nykytasoa. Toinen kiistaa aiheuttanut kohta liittyi ehdotettuihin järjestelmien välisiin luottojärjestelyihin, joiden katsottiin voivan lisätä moraalikatoa ja toimivan esteenä asianmukaisen kansallisen suojan järjestämiselle. Toisaalta kuusi kansanedustuslaitosta<sup>40</sup> ilmoitti, että ehdotus oli toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska se auttaa vähentämään kansallisten sääntöjen hajanaisuutta.

Vastauksissaan komissio huomautti, että yhdenmukaistaminen edistäisi rahoitusmarkkinoiden yhdentymistä. Järjestelmät, jotka eivät takaisi talletuksia vaan suojaisivat pankkeja keskinäisesti konkurssilta (keskinäiset takausohjelmat), voisivat edelleen täyttää tarkoituksensa. Järjestelmien välisistä luottojärjestelyistä komissio totesi, että niitä käytettäisiin ainoastaan viime kädessä, että niihin liitettäisiin varokeinot moraalikadon välttämiseksi ja että niiden perimmäisenä tarkoituksena on vähentää tarvetta turvautua veronmaksajien varoihin.

Ehdotusta käsitellään parhaillaan Euroopan parlamentissa ja neuvostossa.

#### *Vähävaraisimmille henkilöille suunnattu elintarvikkeiden jakelu*

Komissio ehdotti vuonna 2008 vuodesta 1987 lähtien käytössä olleen, vähävaraisille henkilöille suunnatun elintarvikkeiden jakeluohjelman tarkistamista.<sup>41</sup> Euroopan parlamentti kannatti ehdotusta ja teki siihen lukuisia, pääasiassa teknisiä tarkistuksia. Neuvostossa asian käsittely ei edennyt, sillä jäsenvaltioiden määrävähemmistö katsoi, ettei ohjelma liity yhteiseen maatalouspolitiikkaan, koska elintarvikejakelu kuuluu sosiaalihuoltoon, jota koskeva politiikka on jäsenvaltioiden vastuulla.

Komissio antoi vuonna 2010 tarkistetun ehdotuksen<sup>42</sup>, jolla vuoden 2008 ehdotuksen täytäntöönpanojärjestelyjä mukautettiin Lissabonin sopimuksen määräyksiin. Useat kansalliset parlamentit ilmoittivat, ettei ehdotus ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Neuvostossa käytyjen keskustelujen tapaan ne katsoivat, että tavoitteet olivat siirtyneet maatalouspolitiikasta sosiaalipolitiikan alalle. Osa kansallisista parlamenteista pani myös merkille, ettei vuoden 2010 ehdotuksessa ollut selvitystä toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta.

Vastauksissaan komissio selitti, että ehdotuksen tarkoitus on kahtalainen. Samalla kun sillä ehdottomasti halutaan parantaa perussopimuksessa tarkoitettua elintarviketurvaa, sillä on erittäin tärkeä tehtävä maataloustuotteiden julkisten interventiovarastojen hävittämisessä. Komissio huomautti, että vuoden 2008 ehdotukseen kuuluvassa vaikutustenselvityksessä oli perusteellinen toissijaisuusselvitys.

Sekä alueiden komitea että Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoivat, että ehdotus on hyväksyttävissä. Lainsäätäjät käsittelevät sitä parhaillaan.

---

<sup>39</sup> Katso lisätietoja liitteestä.

<sup>40</sup> Portugalin *Assembleia*, Italian *Camera dei Deputati* ja *Senato*, Itävallan *Nationalrat* ja *Bundesrat* sekä Tšekin *Senát*.

<sup>41</sup> KOM(2008) 563.

<sup>42</sup> KOM(2010) 486.

*Asetukset Euroopan maaseuturahaston tuesta maaseudun kehittämiseen ja yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä*

Näiden ehdotusten<sup>43</sup> tarkoituksena oli mukauttaa komissiolle asetuksilla (EY) N:o 1698/2005 ja (EY) N:o 73/2009 annettu täytäntöönpanovalta Lissabonin sopimuksen määräyksiin. Lisäksi komissio sisällytti niihin eräitä yksinkertaistuksia.

Monien kansallisten parlamenttien mukaan perusteluosassa esitetyt perustelut toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta eivät olleet riittävät. Osa kansanedustuslaitoksista katsoi niin ikään, että siirrettyä toimivaltaa ja täytäntöönpanovaltaa koskevien uusien määräysten myötä komission toimintavalta tosiasiallisesti kasvaa. Vastauksissaan komissio selvensi delegoitujen säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä koskevien Lissabonin sopimuksen määräysten periaatteita ja totesi, että ehdotuksissa on kyse pelkistä teknisistä mukautuksista ja yksinkertaistuksista. Näistä syistä toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta ei tehty uutta perusteellista selvitystä.

Komissiolla on suunnitella vuodeksi 2011 useita samankaltaisia mukauttamisasiakirjoja. Kansallisten parlamenttien huolien hälventämiseksi komissio tekee parhaansa kohentaakseen näihin ehdotuksiin sisältyviä, toissijaisuusperiaatteen toteutumista koskevia selvityksiä.

*Muuntogeenisten organismien (GMO) viljely*

Komissio hyväksyi heinäkuussa 2010 paketin, joka sisältää tiedonannon, suosituksen ja asetusehdotuksen.<sup>44</sup> Se on vastaus jäsenvaltioiden toistuviin pyyntöihin saada tehdä luvan saaneiden muuntogeenisten organismien viljelyä koskevat päätökset kansallisesti ja pitää samalla voimassa EU:n lupajärjestelmä, joka perustuu terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien riskien arviointiin. Vaikka osa neuvoston valtuuskunnista suhtautuu pakettiin myönteisesti, muut arvostelevat lähestymistapaa pitäen parempana täysin keskitettyä eurooppalaista lähestymistapaa. Perusteluina on usein aiheen arkaluonteisuuteen liittyvät syyt.

*Yhtenäinen eurooppalainen rautatiealue*

Syyskuussa 2010 komissio ehdotti direktiiviä, jolla perustettaisiin rautatiealan elvyttämiseen tähtäävä ”yhtenäinen eurooppalainen rautatiealue”.<sup>45</sup> Luxemburgin *Chambre des Députés* antoi perustellun lausunnon esittäen päätelmänään, että vaikka EU:n toiminnalle yleisesti on tilaa, useat käytännön säännökset rikkovat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

Neuvostossa järjestettiin joulukuussa 2010 ensimmäisen periaatekeskustelu ehdotuksesta, ja siinä esitettiin joitakin epäilyksiä toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta. Yksi jäsenvaltio kehotti varovaisuuteen niiltä osin kuin ehdotuksessa kehoitettiin kehittämään ja julkaisemaan monivuotisia kansallisia rautatieinfrastruktuurin strategioita, sillä se piti pitkän aikavälin infrastruktuurin suunnittelua kansalliseen toimivaltaan kuuluvana asiana. Eurooppalaisella junakulunvalvontajärjestelmällä (ETCS) varustettujen junien radankäyttömaksujen tilapäiseen alentamiseen liittyen useat valtuuskunnat ilmoittivat haluavansa säilyttää oikeuden periä uusia maksuja tai korottaa nykyisiä alennuksen aiheuttaman tulonmenetyksen korvaamiseksi.

---

<sup>43</sup> KOM(2010) 537 ja KOM(2010) 539.

<sup>44</sup> KOM(2010) 380 ja KOM(2010) 375.

<sup>45</sup> KOM(2010) 475 (uudelleenlaadittu toisinto).

Ehdotus odottaa Euroopan parlamentin ensimmäistä käsittelyä. Alueiden komitea ei vielä ole antanut lausuntoaan toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta mutta on ilmoittanut asian olevan ensiarvoisen tärkeä paikallis- ja alueviranomaisille.<sup>46</sup>

#### *Matkustajien oikeudet linja-autoliikenteessä*

Komissio ehdotti vuonna 2008, että palvelujen laadun ja matkustajien oikeuksien laadun varmistamiseen tähtäävää asetusta sovellettaisiin kaikkeen linja-autoliikenteeseen, myös alue-, kaupunki- ja esikaupunkiliikenteeseen.<sup>47</sup> Myös Euroopan parlamentti oli tällä kannalla. Silti huomattava jäsenvaltioiden enemmistö katsoi neuvostossa, että toissijaisuusperiaatteen nojalla alue-, kaupunki- ja esikaupunkiliikenne oli jätettävä asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Sovittelukomiteassa marraskuussa 2010 saavutetussa lopullisessa sovussa Euroopan parlamentti lopulta suostui siihen, että asetusta sovelletaan yleisesti ainoastaan yli 250 kilometrin matkoihin. Vastavuoroisesti neuvosto suostui tiettyjen säännösten soveltamiseen kaikkiin palveluihin.

#### *Toimet kaasunsaannin turvaamiseksi*

Vastineena Venäjän ja Ukrainan tammikuussa 2009 puhjenneseen kaasukriisiin komissio ehdotti<sup>48</sup> voimassa olevan, kaasunsaannin turvaamista koskevan lainsäädännön tarkistamista tarkoituksenaan tehostaa ennalta ehkäiseviä toimia ja reagoida toimituskatkoksiin. Neuvosto suhtautui ehdotukseen periaatteessa myönteisesti, joskin useat valtuuskunnat pyysivät lisäselvennyksiä markkinatoimijoiden, jäsenvaltioiden ja komission rooleista ja vastuista. Neuvosto korosti niin ikään, että jäsenvaltioiden olisi annettava päättää, mille asiakkaille kaasua toimitetaan ensimmäisenä kaasupulan aikana. Nämä huolet otettiin lopulta huomioon, kun Euroopan parlamentin pääsi lokakuussa 2010 sopimukseen ensimmäisessä käsittelyssä.

## **5. PÄÄTELMÄT**

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet ovat perustavia tekijöitä EU:n toimielinten kehittäessä politiikkaansa. Lissabonin sopimuksella kansallisille parlamenteille annettu toissijaisuuden valvontavalta on tehnyt prosessista entistä avoimemman ja asiaa koskevasta keskustelusta entistä monipuolisempaa.

Se, ettei suurin osa komission ehdotuksista ole johtanut kansallisissa parlamenteissa epäilyksiin toissijaisuuden toteutumisesta ja että lainsäätäjät ovat hyväksyneet ne ilman suurempia toissijaisuuskeskusteluja, osoittaa, että politiikan valmisteluprosessin varhaisvaiheessa tehtävät tarkastukset toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta ovat yleensä tehokkaita. Muutamissa tapauksissa on kuitenkin käyty laaja-alaista keskustelua Euroopan parlamentin ja neuvoston kesken siitä, miten toissijaisuutta on kulloinkin tulkittava. Perusteellisten poliittisten keskustelujen ansiosta on saavutettu asiaankuuluva tasapaino EU:n ja jäsenvaltioiden vastuiden kesken.

---

<sup>46</sup> Lausunto COR/2010/297.

<sup>47</sup> KOM(2008) 817.

<sup>48</sup> KOM(2009) 363.

## LIITE

### **Luettelo komission aloitteista, joista kansalliset parlamentit ovat antaneet toissijaisuusperiaatteen toteutumista koskevan perustellun lausunnon**

	Otsikko	Perusteltuja lausuntoja <sup>49</sup> antaneet kansanedustuslaitokset
1.	Direktiivi kausityöntekijöistä, KOM(2010) 379	Itävallan <i>Nationalrat</i> ja <i>Bundesrat</i> Tšekin <i>Senát</i> ja <i>Poslanecká sněmovna</i> Alankomaiden <i>Eerste Kamer</i> ja <i>Tweede Kamer</i> Puolan <i>Senat</i> Yhdistyneen kuningaskunnan <i>House of Commons</i> ja <i>House of Lords</i>
2.	Direktiivi talletusten vakuusjärjestelmistä, KOM(2010) 368	Saksan <i>Bundesrat</i> ja <i>Bundestag</i> Ruotsin <i>Riksdag</i> Tanskan <i>Folketinget</i> Yhdistyneen kuningaskunnan <i>House of Commons</i>
3.	Elintarvikkeiden jakelu unionin vähävaraisimmille henkilöille, KOM(2010) 486	Yhdistyneen kuningaskunnan <i>House of Lords</i> Ranskan <i>Senat</i> Tanskan <i>Folketinget</i> Ruotsin <i>Riksdag</i> Alankomaiden <i>Eerste Kamer</i> and <i>Tweede Kamer</i>
4.	Asetus Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tuesta maaseudun kehittämiseen, KOM(2010) 537	Puolan <i>Sejm</i> and <i>Senat</i> Liettuan <i>Seimas</i> Luxemburgin <i>Chambre des Députés</i>
5.	Direktiivi yhteisen maatalouspolitiikan suorista tukijärjestelmistä, KOM(2010) 539	Puolan <i>Sejm</i> and <i>Senat</i> Liettuan <i>Seimas</i> Luxemburgin <i>Chambre des Députés</i>
6.	Sijoittajien korvausjärjestelmät, KOM(2010) 371	Ruotsin <i>Riksdag</i> Yhdistyneen kuningaskunnan <i>House of Commons</i>
7.	Euroopan kulttuuriperintötunnus, KOM(2010) 76	Ranskan <i>Senat</i>
8.	Frontex-asetus, KOM(2010) 61	Puolan <i>Senat</i>
9.	Tulkkaukset ja käännökset rikosoikeudellisissa menettelyissä, KOM(2010) 82	Itävallan <i>Bundesrat</i>
10.	Kalastustuotteiden tuonti Grönlannista Euroopan unioniin, KOM(2010) 176	Italian <i>Senato della Repubblica</i>
11.	Radiotaajuuspoliittinen ohjelma, KOM(2010) 471	Ranskan <i>Senat</i>
12.	Yhtenäinen eurooppalainen rautatiealue, KOM(2010) 475	Luxemburgin <i>Chambre des Députés</i>

<sup>49</sup> Määrään sisältyy neljä lausuntoa, jotka joko saapuivat kahdeksan viikon määräajan umpeuduttua tai niitä ei ollut hyväksytty kyseisten kansanedustuslaitosten työjärjestyksen mukaisesti.

