

EUROOPAN UNIONI



**Alueiden komitea**

**TOISSIJAISUUSPERIAATETTA KÄSITTELEVÄ SELVITYS VUODELTA 2013**

**– Tiivistelmä –**

## TOISSIJAJAISUUSPERIAATETTA KÄSITTELEVÄ SELVITYS VUODELTA 2013

### – Tiivistelmä –

Euroopan komission puheenjohtaja José Manuel Barroso korosti vuoden 2013 puheessaan unionin tilasta älykkään sääntelyn merkitystä ja totesi, että Euroopan unionin on oltava "isoissa asioissa iso ja pienemmissä pienempi". Hän korosti toissijaisuusperiaatteen tärkeyttä ja ilmaisi näkemyksensä, että "toissijaisuusperiaate ei ole tekninen käsite. Se on perustavaa laatua oleva demokraattinen periaate. Yhä tiiviimpi Euroopan kansalaisten unioni edellyttää, että päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja niin lähellä kansalaisia kuin mahdollista."<sup>1</sup>

AK on sitoutunut varmistamaan toissijaisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen ja edistämään sitä, ja se haluaa tulla toissijaisuusperiaatteen johtavaksi asiantuntijaksi EU:ssa. Se on toiminut tässä tarkoituksessa kautta koko vuoden 2013 toteuttaessaan toissijaisuusperiaatetta koskevaan työohjelmaansa liittyviä toimia, joista kerrotaan tässä neljännessä vuotuisessa toissijaisuusperiaatetta käsittelevässä selvityksessä. Lisäksi AK sitoutui vuonna 2013 toteuttamaan Euroopan parlamentin kanssa sopimuksen<sup>2</sup>, joka kattaa myös yhteistyön toissijaisuusperiaatteen kunnioittamisen varmistamiseksi.

AK tarkisti vuonna 2012 toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantastrategiaansa tehostamalla hallinnointia ja omaksumalla seurantaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan. Vuosi 2013 oli ensimmäinen vuosi, jona näitä uusia elementtejä sovellettiin käytännössä. Tärkein uudistus AK:n suorittamassa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurannassa vuonna 2013 oli komitean ensimmäisen toissijaisuusperiaatetta koskevan työohjelman<sup>3</sup> hyväksyminen ja täytäntöönpano. Työohjelmassa mainittiin viisi Euroopan komission työohjelmasta tietyin perustein<sup>4</sup> valittua aloitetta<sup>5</sup>, joita seurattaisiin erityisesti siitä näkökulmasta, miten hyvin ne noudattavat toissijaisuusperiaatetta.

---

1 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_fi.htm)

2 Euroopan parlamentin ja alueiden komitean välinen yhteistyösopimus allekirjoitettiin 5. helmikuuta 2014.

3 CdR 2336/2012, jonka AK:n työvaliokunta hyväksyi 30. tammikuuta 2013.

4 a) Aloitteilla tulisi olla selkeä poliittinen merkitys paikallis- ja alueviranomaisten kannalta.

b) Aloitteiden tulisi liittyä paikallis- ja alueviranomaisten toimivaltaan.

c) Aloitteilla tulisi olla mahdollinen subsidiariteettiulottuvuus.

5 1. Jätehuoltopoliitiikan ja -lainsäädännön uudelleentarkastelu, 2. satamapaketti (korvasi alun perin valitun sinistä vyöhykettä koskevan aloitteen), 3. kaupunkiliikenne, 4. sähköisen laskutuksen käyttö julkisissa hankinnoissa sekä 5. ilmasto- ja ympäristövaikutusten arviointia energia-alalla koskevat säännöt, joilla mahdollistetaan epätavanomaisten hiilivetyjen turvallinen hyödyntäminen.

## Tarkastellut aloitteet ja toissijaisuusperiaate AK:n lausunnoissa

- **Jätehuoltopolitiikan ja -lainsäädännön uudelleentarkastelu:** Koska paikallis- ja alueviranomaiset vastaavat useimmissa jäsenvaltioissa EU:n jätehuoltolainsäädännön täytäntöönpanosta, näistä aiheista kuultiin toissijaisuusperiaatetta käsittelevää asiantuntijaryhmää ja toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkosta.<sup>6</sup> Kuulemismenettelyssä tuli esille tärkeitä toissijaisuusperiaatteeseen ja suhteellisuusperiaatteeseen liittyviä tekijöitä, jotka otettiin huomioon AK:n lausunnossa<sup>7</sup>.
- **Satamapaketti**<sup>8</sup>: Koska huolena oli, että ehdotuksessa ei ehkä kiinnitetä riittävästi huomiota Euroopassa vallitseviin erityisiin paikallisiin ja alueellisiin olosuhteisiin, alueparlamenteille ja -hallituksille järjestettiin REXPEX-verkkosivuston kautta toissijaisuusperiaatteeseen ja suhteellisuusperiaatteeseen liittyviä kysymyksiä koskeva kuulemismenettely ennakkovarointusjärjestelmään liittyvän kahdeksan viikon jakson aikana.<sup>9</sup> Päätelmänä oli, että toissijaisuusperiaatetta oli noudatettu, vaikka eräitä suhteellisuusperiaatteeseen liittyviä ongelmia oli havaittu. Lisäksi AK ja ESPON<sup>10</sup> järjestivät yhdessä alueellisten vaikutusten arviointiin keskittyvän työpajan, sillä kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun AK teki alueellisten vaikutusten arvioinnin Quick Scan -menetelmällä.
- **Sähköisen laskutuksen käyttö julkisissa hankinnoissa**<sup>11</sup>: Alueparlamenteille ja -hallituksille järjestettiin REGPEX-sivuston kautta toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta koskeva kuulemismenettely rinnakkain ennakkovarointusjärjestelmän soveltamisen kanssa ottaen huomioon aloitteen potentiaaliset vaikutukset paikallis- ja aluetason kustannus- ja hallintotaakkaan.<sup>12</sup> Suurin osa vastaajista katsoi, että toissijaisuusperiaatetta oli noudatettu, mutta etenkin suhteellisuusperiaatteen osalta otettiin kuitenkin esille eräitä kysymyksiä. Erityisesti korostettiin, ettei ehdotuksessa otettu riittävällä tavalla huomioon paikallis- ja alueviranomaisten näkökulmaa.
- **Kaupunkiliikenne:** AK osallistui Euroopan komission tekemään vaikutustenarviointiin järjestämällä yhdessä sen kanssa vaikutusten arviointiin keskittyvän työpajan, johon osallistui paikallis- ja alueviranomaisia. Työpajaan osallistuneet asiantuntijat tulivat mm. siihen tulokseen, että velvoittavien vaatimusten käyttöönotto olisi ennenaikaista, mutta kaupunkien yhteiset suoritusindikaattorit ja vertailuanalyysi voisivat olla hyvin kiinnostavia. Koska aloite julkaistiin vuoden 2013 lopussa, se on siirretty toissijaisuusperiaatetta koskevaan työohjelmaan vuodeksi 2014.

---

6 [AK – Raportti jätehuoltoa koskevasta kuulemismenettelystä.](#)

7 CdR 1617/2013.

8 CdR 3610/2013.

9 [AK – Satamapaketti.](#)

10 Euroopan alueellisen kehityksen ja koheesion seurantaverkko.

11 CdR 5277/2013.

12 [AK – Sähköisen laskutuksen käyttö julkisissa hankinnoissa.](#)

- **Epätavanomaisten hiilivetyjen hyödyntäminen:** Aloite myöhästyi, ja se julkaistiin vasta tammikuussa 2014. Myös se on näin ollen siirretty toissijaisuusperiaatetta koskevaan työohjelmaan vuodeksi 2014.

Lisäksi toissijaisuusperiaatetta käsittelevää asiantuntijaryhmää kuultiin työohjelman ulkopuolella oma-aloitteisesta lausunnosta "Hallinnon hajauttaminen Euroopan unionissa ja paikallisen ja alueellisen itsehallinnon asema EU:n politiikan muotoilussa ja toteuttamisessa"<sup>13</sup>.

AK on siis edistänyt Euroopan komission aloitokohtaisia vaikutusarviointeja satamapakettista ja kaupunkiliikenteestä järjestettyjen työpajojen tulosten avulla. Työpajoissa keskityttiin ehdotettujen aloitteiden alueelliseen ulottuvuuteen. Lisäksi vuonna 2013 annetulla lausunnolla "Alueellisten vaikutusten arviointi"<sup>14</sup> luotiin perusta alueellisten vaikutusten arviointia koskevan strategian kehittämiseksi. Strategia on tarkoitus käynnistää vuonna 2014. Ottamalla osaa alueellisten vaikutusten arviointiin AK haluaa osallistua toimielinten yhteisiin ponnisteluihin sääntelyn parantamiseksi.

AK:n vuonna 2013 antamista lausunnoista tehdyssä subsidiariteettianalysissa ilmeni, että vain kahdessa lausunnossa ilmaistiin huolta EU:n lainsäädäntöaloitteen yhteensopivuudesta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kanssa. Kyseessä olivat lausunto aiheesta "Ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin muuttaminen"<sup>15</sup> ja lausunto aiheesta "Direktiiviehdotus merten aluesuunnittelusta ja rannikkoalueiden yhdenmetystä käytöstä ja hoidosta"<sup>16</sup>. Lisäksi AK esitti lausunnossaan virallista valvontaa koskevasta asetusehdotuksesta<sup>17</sup> ja lausunnossaan tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevasta direktiiviehdotuksesta<sup>18</sup> huolensa delegoitujen säädösten käytöstä.

---

13 CdR 2214/2012, [Toissijaisuusperiaatetta käsittelevän asiantuntijaryhmän kuuleminen hallinnon hajauttamisesta.](#)

14 CdR 29/2013, [AK – Alueellisten vaikutusten arviointi.](#)

15 CdR 591/2013.

16 CdR 3766/2013.

17 CdR 5295/2013.

18 CdR 2062/2013.

## **Kuudes toissijaisuusperiaatetta käsittelevä konferenssi**

Vuoden tärkein toissijaisuusperiaatetta käsittelevä tapahtuma – AK:n ja Saksan liittoneuvoston yhdessä järjestämä kuudes subsidiariteettikonferenssi<sup>19</sup> – pidettiin 18. joulukuuta 2013. Konferenssi kokosi yhteen korkean tason edustajia EU:n toimielimistä, jäsenvaltioiden ja alueiden parlamenteista sekä tiedemaailmasta arvioimaan toissijaisuusperiaatteen asemaa ja vaikutusta Lissabonin strategian jälkeisessä EU:n lainsäädäntötyössä. Tämän kuudennen joka toisena vuonna järjestettävän toimielinten välisen ja monitasoisen foorumin keskeisenä päätelmänä oli ensinnäkin, että toissijaisuusperiaate on EU:n lainsäädännön demokraattisen oikeutuksen mittari, jonka avulla voidaan varmistaa, että päätökset tehdään mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tasolla, ja auttaa muotoilemaan toimintalinjat niin, että ne hyödyttävät kaikkia EU:n kansalaisia. Toiseksi todettiin, että toimielinten välinen yhteistyö toissijaisuusperiaatteeseen liittyvissä kysymyksissä tuottaa selkeää lisäarvoa ja yhteistyötä pitäisi lisätä, jotta toissijaisuusperiaate toteutuisi mahdollisimman tehokkaasti. Kolmantena päätelmänä oli, että toissijaisuusperiaate on saanut rakentavana käsitteenä yhä suuremman merkityksen, kun keskustelu EU:n toiminnan rajoista on jatkuvasti laajentunut, ja että siitä olisi tultava tämän keskustelun ydinkysymys. AK ilmaisi sitoutuneensa edistämään nk. subsidiariteettikulttuuria, jolla on selvä yhteys monitasoiseen hallintoon, sillä toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seuranta voi olla tehokasta vain, jos se perustuu aitoon yhteistyöhön kaikkien asiaankuuluvien hallintotasojen välillä.

## **Muu toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaan liittyvä toiminta**

AK on edelleen parantanut lainsäädäntävaltaa käyttäville alueille tarkoitettua REGPEX-verkkosivustoa<sup>20</sup>, jossa on nyt interaktiivinen kartta lainsäädäntävaltaa käyttävistä alueista ja tarkka kuvaus kustakin alueellisesta parlamentista. Sivustossa on myös vakiomuotoinen englanninkielinen lomake subsidiariteettianalyysien kiteyttämistä varten. AK on julkaissut ennakkovaroitusjärjestelmästä saatujen kokemusten arvioimiseksi ja parhaiden käytännön esimerkkien levittämiseksi tutkimuksen *The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty – the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*<sup>21</sup>. Tutkimuksessa vertaillaan ja arvioidaan lainsäädäntävaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien ja muiden alue-edustajistojen sekä asiaankuuluvien sidosryhmien osallistumista Lissabonin sopimuksen mukaiseen ennakkovaroitusjärjestelmään, kuvaillaan yhteistyömekanismeja ja yksilöidään parhaita toimintatapoja.

---

19 [AK – Kuudes toissijaisuusperiaatetta käsittelevä konferenssi.](#)

20 [AK – REGPEX.](#)

21 [Tutkimus \*The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty – the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities.\*](#)

## **Päätelmät**

AK vahvisti vuonna 2013 toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaan entisestään alkamalla soveltaa tarkistettua toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantastrategiaa. AK jatkoi luotettavien seurantavälineiden avulla kokonaisvaltaista lähestymistapaansa, jossa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantavastuu kattaa koko lainsäädäntösyklin. Tavoitteena on, että korjaustoimet tehdään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. AK on ottanut ensimmäisen toissijaisuusperiaatetta koskevan työohjelmansa myötä tehtäväkseen seurata EU:n aloitteita niiden varhaisvaiheessa. Toissijaisuusperiaatetta käsittelevän ohjausryhmän toteuttaman poliittisen ohjauksen ja käytettävissä olevien seurantavälineiden kuten toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston, toissijaisuusperiaatetta käsittelevän asiantuntijaryhmän ja REGPEX-verkkosivuston avulla AK on pystynyt hoitamaan tämän tehtävän menestyksekkäästi ja valmistelemaan muiden subsidiariteettiseurannan mahdollisuuksien kartoittamista. AK aikookin jatkossa tarkastella myös muita tähän aihepiiriin liittyviä kysymyksiä (kuten alueellisten vaikutusten arviointi) paikallis- ja alueviranomaisten ja niiden myötä kaikkien EU:n kansalaisten hyödyttämiseksi. Seuraavan toissijaisuusperiaatetta koskevan työohjelman tavoitteena on vahvistaa AK:ssa vakiintuneita ja komitean ulkopuolisten kumppanien kanssa käytettäviä yhteistyömuotoja, olipa kyse EU:n toimielimistä, kansallisista parlamenteista, paikallis- ja alueviranomaisista tai järjestöistä.

Toissijaisuusperiaatteessa ei ole kyse vain EU:n tasolla annettavan lainsäädännön lisäämisestä tai vähentämisestä vaan sääntelyn saamisesta oikealle tasolle, mahdollisimman lähelle kansalaisia. On sanomattakin selvää, että EU:n ja kansalaisten välille syntynyt kuilu on kurottava umpeen. AK on sitoutunut edistämään subsidiariteettikulttuurin syntymistä, ja se aikoo jatkaa ponnisteluja tämän tavoitteen saavuttamiseksi vahvistamalla toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantatoimiaan, kehittämällä edelleen seurantavälineitään ja lujittamalla toimielinten välistä yhteistyötä.