

EUROOPAN UNIONI



Alueiden komitea



Toissijaisuusperia atetta Käsitlevä Selvitys Vuodelta

2011

EUROOPAN UNIONI



Alueiden komitea

TOISSIJAISUUSPERIAATETTA KÄSITTELEVÄ SELVITYS VUODELTA 2011

Toissijaisuusperiaatetta käsittelevä selvitys vuodelta 2011

SISÄLLYS

1.	JOHDANTO	2
2.	TOISSIJAIUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEIDEN PÄÄSISÄLTÖ JA NIIDEN TUOMA LISÄARVO.....	4
3.	TOISSIJAIUUSPERIAATTEEN TOTEUTUMISEN SEURANTA ALUEIDEN KOMITEASSA.....	6
3.1	Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkosto.....	6
3.1.1	Jäsenet	6
3.1.2	Toiminta	8
3.1.2.1	Johdanto.....	8
3.1.2.2	Vuonna 2011 toteutetut kohdennetut kuulemiset	8
3.1.2.3	Avoimet kannanotot vuonna 2011.....	11
3.1.2.4	Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston toimintasuunnitelma ...	12
3.1.3	Osallistuminen alueellisiin vaikutustenarviointeihin liittyviin kuulemismenettelyihin ..	13
3.2	Toissijaisuusperiaate alueiden komitean lausunnoissa	16
3.2.1	Määrällisiä huomioita.....	16
3.2.2	Laadullisia huomioita.....	17
3.2.2.1	Yleiset huomiot	17
3.2.2.2	Tärkeimmät vuonna 2011 annetut lausunnot subsidiariteetin alalla.....	17
3.3	Toissijaisuusperiaatetta käsitelleitä tapahtumia	22
3.3.1	Viides toissijaisuusperiaatetta käsittelevä kokous.....	22
3.3.2	Toissijaisuusperiaatetta käsittelevä aihekohtainen työpaja <i>Open Days</i> -tapahtumassa vuonna 2011: maahanmuuttajien kotouttaminen paikallis- ja aluetasolla.....	23
3.3.3	Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston internetsivut ja uutiskirje.....	24
4.	TOISSIJAIUUSPERIAATTEEN TOTEUTUMISEN SEURANTA ALUEPARLAMENTEISSA	26
5.	TOISSIJAIUUSPERIAATTEEN SOVELTAMINEN JA SEURANTA MUISSA TOIMIELIMISSÄ JA ELIMISSÄ.....	29
5.1	Euroopan komissio.....	29
5.2	Euroopan parlamentti.....	31
5.3	Euroopan unionin neuvosto	34
5.4	Euroopan unionin tuomioistuin.....	35
5.5	Kansalliset parlamentit.....	37
6.	PÄÄTELMÄT	40
	Liite: Yleiskatsaus 1. tammikuuta–31. joulukuuta 2011 annettuihin lausuntoihin	43

Tässä asiakirjassa on 64 sivua.

1. JOHDANTO

Lissabonin sopimus ja sen uudet määräykset toissijaisuusperiaatteesta olivat toista vuotta voimassa vuonna 2011. Toissijaisuusperiaatteen alalla aktiiviset toimielimet ja elimet ovat luoneet sitä varten uusia menettelyjä sekä kehittäneet edelleen ja mukauttaneet vanhoja. Pohjatyö on nyt tehty sen varmistamiseksi, että tätä Euroopan unionin päätöksenteossa tärkeää periaatetta tosiasiallisesti sovelletaan. Subsidiariteetti tarkoittaa sitä, että päätökset tehdään oikealla tasolla (joko unionin tasolla tai valtiollisesti, alueellisesti tai paikallisesti), eli mahdollisimman lähellä unionin kansalaisia. Näin pyritään varmistamaan, että päätösten tavoitteet myös saavutetaan.

Alueiden komitea (AK) on sitoutunut täyttämään uudessa sopimuksessa määrätyt velvollisuutensa ja varmistamaan, että toissijaisuusperiaatetta noudatetaan. Alueiden komitealla on nykyisin oikeus panna vireille kanne EU:n tuomioistuimessa sillä perusteella, että jonkin säädöksen yhteydessä loukattu toissijaisuusperiaatetta. Alueiden komitean mielestä on kuitenkin tärkeää huolehtia siitä, ettei niin pitkälle tarvitse mennä, koska se tarkoittaisi, että lainsäädäntämenettelyssä on epäonnistuttu. Siksi alueiden komitea pyrkii ennemmin tiivistämään yhteistyötä muiden unionin toimielinten kanssa parhaan mahdollisen lainsäädännön aikaansaamiseksi. Alueiden komitea myös katsoo, että sen tehtävänä on seurata toissijaisuusperiaatteen toteutumista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa; seurannan olisi katettava säännönmukaisten neuvonantotoimien lisäksi koko päätöksentekomenettely politiikan laatimisen alkuvaiheista, kuten vaikutustenarvioinnista, aina päätöksen täytäntöönpanoon ja jälkiarviointiin asti.

Alueiden komitean toinen toissijaisuusperiaatetta käsittelevä selvitys perustuu kokonaisvaltaiseen ja yhteistyötä painottavaan lähestymistapaan. Selvityksen alussa palautetaan mieliin alueiden komitean tulkinta toissijaisuusperiaatteesta ja esitellään sitä varten laadittu pääasiallinen työväline, "toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden arviointitaulukko" (*toinen luku*). Tämän jälkeen selvityksessä käsitellään toissijaisuusperiaatetta koskevia seurantatoimia alueiden komiteassa ajanjaksona 1. tammikuuta 2011–31. joulukuuta 2011. Selvityksessä esitellään myös toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston asema ja toiminta sekä käsitellään tapaa, jolla alueiden komitean lausunnoissa on arvioitu toissijaisuusperiaatteen noudattamista Euroopan unionin säädöksissä, ja kerrotaan tapahtumista, joita on järjestetty subsidiariteettikulttuurin valtavirtaistamiseksi (*kolmas luku*).

Lisäksi selvityksessä keskitytään erityisesti toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaan alueparlamenteissa ja niiden mahdolliseen rooliin Lissabonin sopimuksessa käyttöön otetussa ennakkovaroitusjärjestelmässä. Mahdollisuudet ovat vielä osin kartoittamatta, ja alueparlamentit muokkaavat parhaillaan niin sisäisiä kuin ulkoisia menettelyjään ja käytäntöjään sekä maakohtaisesti että yhteistyössä muissa unionin jäsenvaltioissa toimivien alueparlamenttien kanssa. Alueiden komitea on valmis antamaan niiden käyttöön omat kokemuksensa ja työvälineensä, joista tärkeimmät ovat toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkosto ja koko ajan kehittyvä REGPEX-tietokanta (*neljäs luku*).

Selvityksessä luodaan myös katsaus toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaan Euroopan komissiossa, Euroopan parlamentissa, neuvostossa, Euroopan unionin tuomioistuimessa ja kansallisissa parlamenteissa sekä esitellään niiden tulkinnat toissijaisuusperiaatteesta ja kuvataan niiden omaksumia menetelmiä toissijaisuusperiaatteen soveltamisessa ja seurannassa (*viides luku*).

2. TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEIDEN PÄÄSISÄLTÖ JA NIIDEN TUOMA LISÄARVO

Toissijaisuusperiaatteen tarkoituksena on varmistaa, että jaetun toimivallan soveltamisalaan kuuluvista asioista päätetään mahdollisimman lähellä kansalaisia sillä tasolla, jolla asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaimmin. EU:n tason toimia pitäisi näin ollen toteuttaa vain silloin, kun ne katsotaan tarpeellisiksi ja ne tuottavat selvää hyötyä.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklassa sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta annetussa pöytäkirjassa N:o 2¹ määrätään toissijaisuusperiaatteesta. Sen vahvistaminen EU:n päätöksentekomenettelyssä on yksi Lissabonin sopimuksen tärkeimmistä edistysaskelista, jonka avulla voidaan lisätä demokratiaa EU:ssa ja parantaa sääntelyä. Toissijaisuusperiaatteen määritelmä kattaa nykyään yksiselitteisesti paikallisen ja alueellisen ulottuvuuden², mikä korostaa tarvetta kunnioittaa EU:n paikallis- ja alueviranomaisten toimivaltaa.

Suhteellisuusperiaate liittyy läheisesti toissijaisuusperiaatteeseen ja auttaa määrittämään, miten EU:n pitäisi toimia. Kyseinen periaate siis ohjaa EU:n toimien intensiteettiä, jotta niiden sisältö ja muoto eivät ylittäisi sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi³.

Toisin kuin aiemmassa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta annetussa pöytäkirjassa⁴ nykyisessä pöytäkirjassa N:o 2 ei kuitenkaan määrätä selkeitä perusteita sen arvioimiseksi, onko toissijaisuus- ja/tai suhteellisuusperiaatetta loukattu. Paremmasta säädöskäytännöstä, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista sekä järkevästä sääntelystä antamassaan päätöslauselmassa Euroopan parlamentti esimerkiksi korostaa, "*että kyseiset periaatteet on nimenomaisesti määriteltävä EU:n tasolla*".⁵

Jotta tämä epäkohta saataisiin poistettua ja noita kahta periaatetta sovellettaisiin yhdenmukaisesti, alueiden komitea mukautti vuoden 2010 alkupuolella arviointitaulukkonsa⁶ Lissabonin sopimuksen mukanaan tuomiin uudistuksiin. Näin ollen toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostoon kuuluvilla kumppanitahoilla ja muilla sidosryhmillä on käytössään uudistettu "toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden arviointitaulukko"⁷, josta käyvät ilmi ne tärkeimmät seikat, jotka on huomioitava arvioitaessa sitä, onko kyseessä olevassa unionin aloitteessa noudatettu toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

Vaikka subsidiariteetti ja suhteellisuus liittyvät läheisesti toisiinsa, kansallisten parlamenttien

1 Tähän viitataan jäljempänä käsitteellä "pöytäkirja N:o 2".

2 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohta..

3 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 4 kohta..

4 Amsterdamin sopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja N:o 30.

5 (2011/2029(INI)), 11 kohta.

6 Euroopan komissio käytti arviointitaulukkoa pohjana uudistaessaan vaikutustenarviointiohjeitaan vuonna 2009. Ks. komission 16. kertomus paremmasta säädöskäytännöstä, COM(2009) 504 final, kohta 3.1.

7 Taulukko saatavilla internetosoitteesta http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/GridFinalB_EN.doc (ajantasaistettu viimeksi 13. helmikuuta 2012).

perustellut lausunnot⁸ sekä alueiden komitean mahdolliset oikeudelliset toimet⁹ voivat koskea vain toissijaisuusperiaatteen loukkaamista. Alueiden komitean oikeudellinen yksikkö on laatinut AK:n jäsenille käytännön oppaan, jossa käsitellään toissijaisuusperiaatteen rikkomista.

8 Pöytäkirjan N:o 2 6 artiklan 1 kohta, katso luvut 4 ja 5.5.

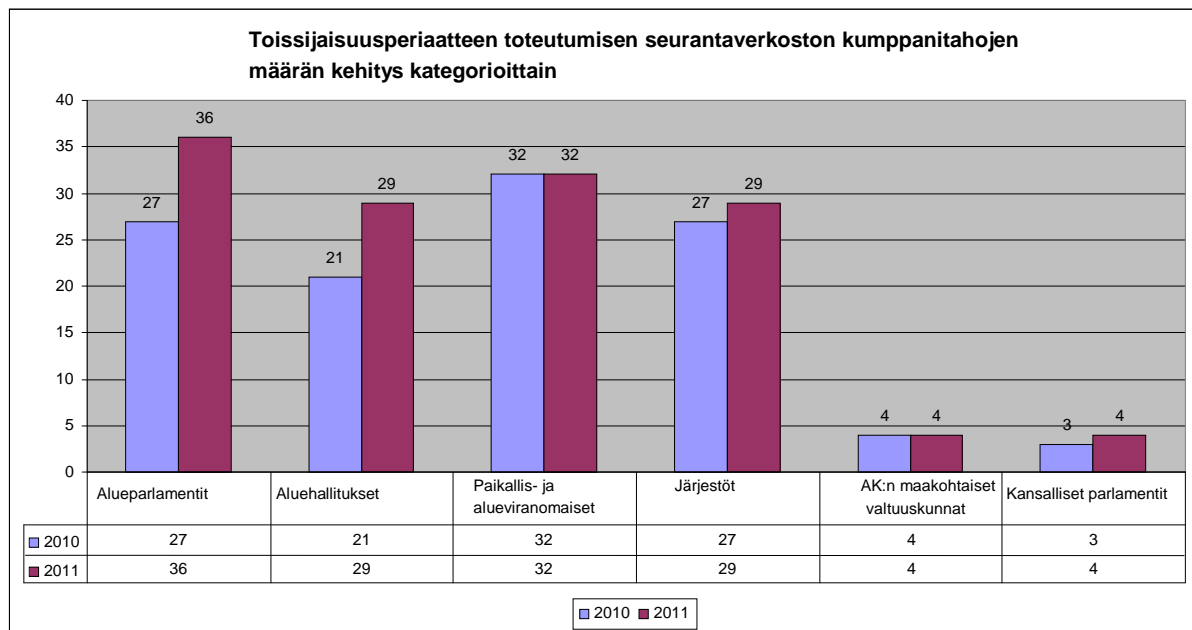
9 Pöytäkirjan N:o 2 8 artiklan 2 kohta.

3. TOISSIJAJAISUUSPERIAATTEEN TOTEUTUMISEN SEURANTA ALUEIDEN KOMITEASSA

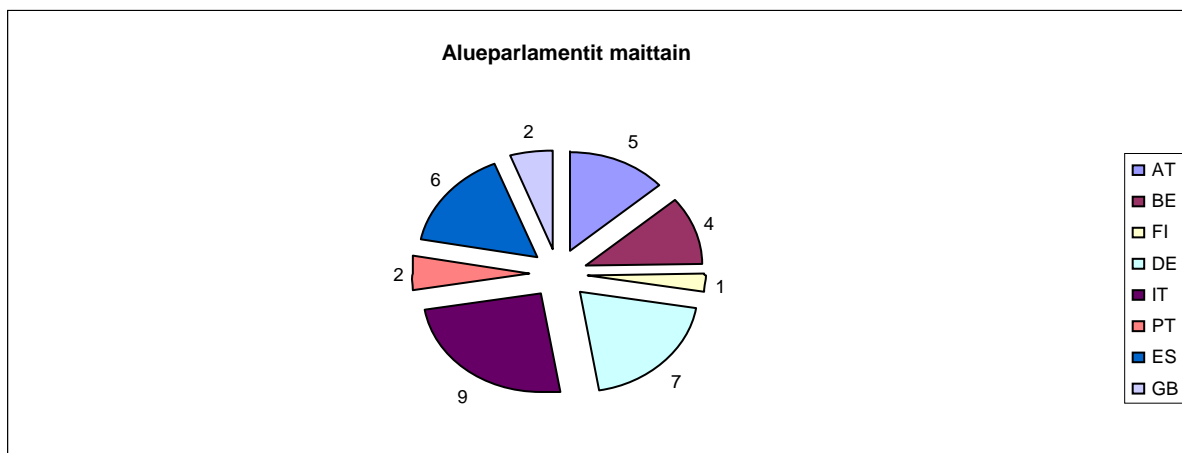
3.1 Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkosto

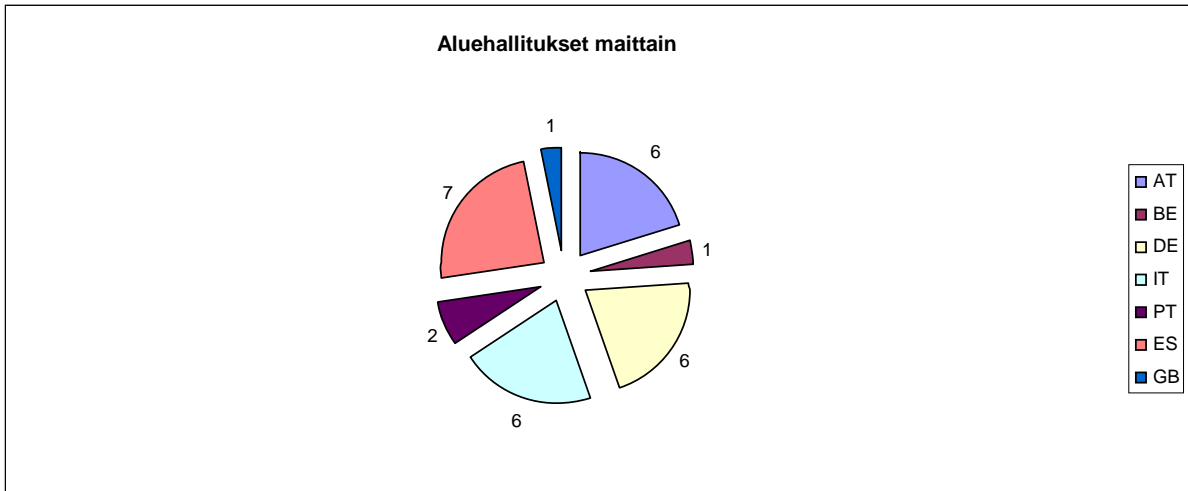
3.1.1 Jäsenet

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston jäsenmäärä kasvoi merkittävästi vuonna 2011. Verkostoon kuului 31. joulukuuta 2011 kaikkiaan **134 kumppanitahoa**:

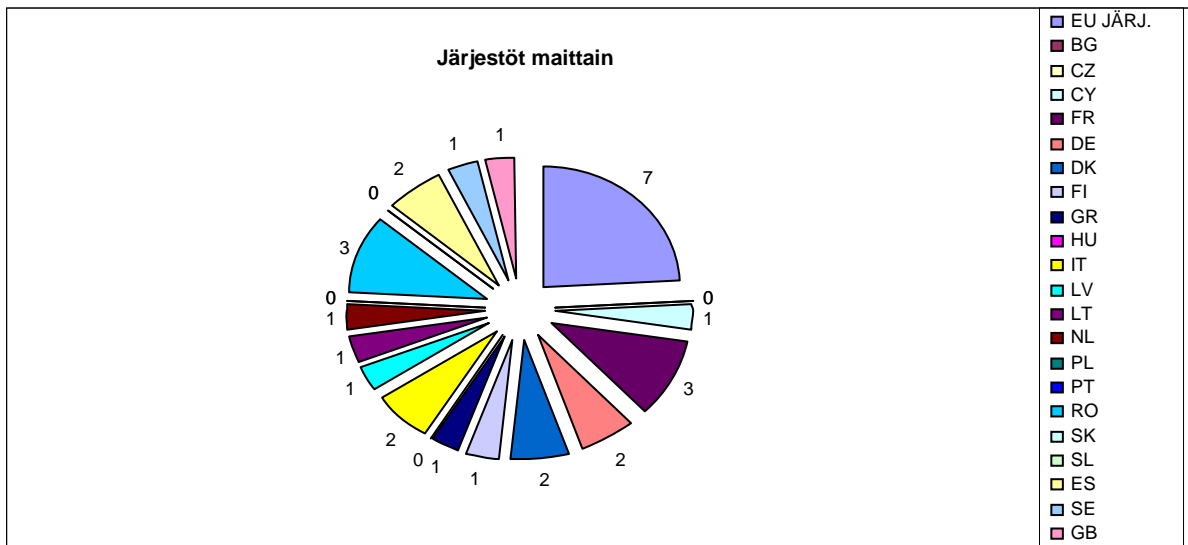
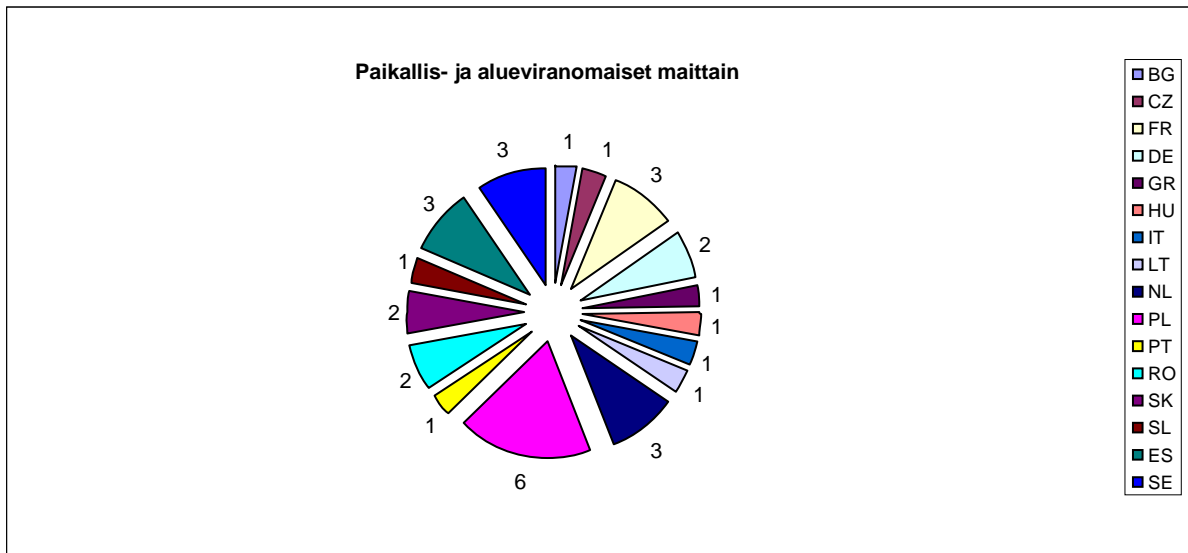


Joulukuussa 2010 käynnistettiin haku uusien jäsenten hankkimiseksi. Haku osoitettiin lainsäädäntävaltaa käyttäville alueille, ja sen tulokset olivat erinomaiset: ei vähempää kuin yhdeksän alueparlamenttia (+ 33 %) ja kahdeksan aluehallitusta (+ 38 %) jätti hakemuksen liittyäkseen toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostoon. Lainsäädäntävaltaa käyttävät alueet ovat siis edustettuina toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostossa seuraavasti:





Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston muut kumppanitahot jakautuvat maantieteellisesti seuraavalla tavalla:



3.1.2 Toiminta

3.1.2.1 Johdanto

Myös vuonna 2011 järjestettiin kohdennettuja ja avoimia kuulemismenettelyjä, joiden kautta toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kuuluvilla kumppanitahoilla oli mahdollisuus ilmaista näkemyksensä toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta eri politiikan aloilla.

Verkosto esitteli myös ensimmäistä kertaa työohjelman. Siinä mainittiin useita sellaisia asiakokonaisuuksia, joista järjestettäisiin kohdennettu kuulemismenettely. Verkoston koordinaattorina toimiva alueiden komitean ensimmäinen varapuheenjohtaja esitteli työohjelman alueiden komitean työvaliokunnan kokouksessa, joka pidettiin maaliskuussa 2011 Gödöllössä Unkarissa¹⁰.

3.1.2.2 Vuonna 2011 toteutetut kohdennetut kuulemiset

Kohdennettu kuulemismenettely voidaan käynnistää alueiden komitean esittelijän aloitteesta, ja se voi perustua joko vakiomuotoiseen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden arviointitaulukkoon¹¹ tai tapauskohtaisesti laadittuihin kyselylomakkeisiin, jotka toimitetaan toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostolle. Esittelijät saavat kuulemisen tuloksista lyhyen yhteenvedon ennen kuin jättävät lausuntoluonnoksensa käsiteltäväksi. Esittelijät saavat päättää, voidaanko yhteenvedo julkaista toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston verkkosivuilla sekä alueiden komitean TOAD-portaalin sivuilla ja toimittaa alueiden komitean asiasta vastaavan valiokunnan sopivassa kokouksessa sen jäsenille. Tähän asti esittelijät ovat johdonmukaisesti hyväksyneet sen, että yhteenvedot julkistetaan tällä tavalla.

Vuonna 2011 toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkosto toteutti viisi kohdennettua kuulemista.

Romanien integraatio

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seuranverkosto toteutti ajanjaksona 16. kesäkuuta 2011–5. elokuuta 2011 kohdennetun kuulemismenettelyn aiheesta "EU:n puitekehys vuoteen 2020 ulottuville romanien kansallisille integrointistrategioille"¹². Aiheesta vastaava alueiden komitean esittelijä Alvaro Ancisi (IT, PPE) päätti toteuttaa kuulemisen kerätäkseen verkostokumppaneiden näkemyksiä mainitusta komission aloitteesta.

10 R/CdR 57/2011 pt. 5 – liite 1. Työohjelmassa esitettiin ehdotuksia vuonna 2011 toteutettavista kuulemismenettelyistä. Osa vuoden 2011 kuulemisista käynnistettiin alueiden komitean esittelijöiden pyynnöstä, vaikka aihealuetta ei ollut mainittuna verkoston työohjelmassa.

11 Ks. luku 2.

12 COM(2011) 173.

Verkostokumppaneilta kysyttiin esimerkiksi siitä, ovatko EU:n toimet, romanien kansalliset integrointistrategiat ja rakennerahaston varojen käyttö tarpeen ja tuovatko ne lisäarvoa. Kumppaneita pyydettiin myös kertomaan parhaista käytänteistä eri politiikanaloilla, jotka liittyvät romaniväestön integroimiseen. Vastauksia saatiin kaikkiaan viisi neljästä jäsenvaltiosta. Alueiden komitea hyväksyi lopullisen lausunnon aiheesta joulukuussa 2011, ja siinä viitataan selkeästi kuulemiseen ja sen tärkeimpiin tuloksiin.

Hallinnon helpottaminen

Kesällä 2011 käynnistettiin toinenkin kohdennettu kuulemismenettely, kuuleminen vihreästä kirjasta "Hallintoa helpommaksi kansalaisille: parannetaan virallisten asiakirjojen vapaata liikkuvuutta ja väestökisteritietojen vaikutusten tunnustamista"¹³. Alueiden komitean esittelijänä toimi Patrick McGowan (IE, ALDE), ja kuuleminen toteutettiin ajanjaksona 13. heinäkuuta–2. syyskuuta. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kumppanitahoilta saatiin kaikkiaan seitsemän vastausta.

EU pyrkii helpottamaan liikkumista kansallisten rajojen yli monista eri syistä. Vihreä kirja on uusi askel eteenpäin prosessissa hallinnollisen taakan keventämiseksi, ettei turha byrokratia vaikeuttaisi EU:n kansalaisille kuuluvien oikeuksien hyödyntämistä. Kansalaiset ovat yhteydessä julkishallintoon ensisijaisesti paikallis- ja aluetasolla, mikä herättää kysymyksiä sekä virallisten asiakirjojen käytöstä rajat ylittävissä yhteyksissä että väestökisteritietojen tärkeimpien vaikutusten havaitsemisesta.

Kuulemisen tarkoituksena oli kerätä paikallis- ja alueviranomaisten näkemyksiä asioista, joiden katsottiin olevan heidän kannaltaan erityisen merkittäviä niin vihreän kirjan kuin asiaan liittyvien säädösehdotusten osalta.

Energiatehokkuus

Kolmas kohdennettu kuulemismenettely järjestettiin toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kautta ajanjaksona 6. heinäkuuta–19. elokuuta 2011. Kuulemisen aiheena oli Euroopan komission ehdotus direktiiviksi energiatehokkuudesta¹⁴. Alueiden komitean esittelijänä toimi Jean-Louis Joseph (FR, PSE).

Kuulemisen yhteydessä verkostokumppaneilta ja muilta paikallisilta ja alueellisilta sidosryhmiltä saatiin 21 vastausta kaikkiaan 10 jäsenvaltiosta. Tässä yhteydessä on korostettava, että kuuleminen järjestettiin juuri niiden kahdeksan viikon aikana, joiden kuluessa kansallisten parlamenttien oli toimitettava Euroopan komissiolle ja muille unionin toimielimille mahdolliset toissijaisuusperiaatteen rikkomista koskevat perustellut lausuntonsa ennakkovaroitujärjestelmän kautta. Jotta kaikkein tärkeimmistä asioista saataisiin kattavampi käsitys, lopullisessa kuulemista koskevassa raportissa

¹³ COM(2010) 747.

¹⁴ COM(2011) 370.

viitataan selkeästi eräisiin Ruotsin valtiopäivien ja Suomen eduskunnan antamien perusteltujen lausuntojen pääkohtiin.

Euroopan komission direktiiviehdotuksessa vahvistetaan yhteinen kehys energiatehokkuuden edistämiseksi EU:ssa, jotta tavoite 20 prosentin säästöistä primaarienergian käytössä vuoteen 2020 mennessä voitaisiin saavuttaa ja samalla voitaisiin helpottaa energiatehokkuuden edistymistä jatkossa. Direktiiviehdotus sisältää säännöt, jotka koskevat ensisijaisesti julkista sektoria ja energiayhtiöitä. Verkostokumppaneita pyydettiin kertomaan näkemyksensä ehdotettujen toimenpiteiden tarpeellisuudesta ja mahdollisesta lisäarvosta.

Toissijaisuusperiaatteen toteutumista ilmaistiin huolta pääasiassa seuraavissa asioissa:

- ✓ Euroopan komission perustelu, jonka mukaan EU:n tason toimia tarvitaan, koska kansalliset toimet eivät lisää energiatehokkuutta riittävästi
- ✓ vaatimus, jonka mukaan kolme prosenttia julkisten elinten omistamien rakennusten kokonaispinta-alasta on kunnostettava vuosittain vuodesta 2014 alkaen
- ✓ EU:n vaatimus kansallisten lämmitys- ja jäähdytys suunnitelmien laatimisesta.

EU:n ilmanlaatu- ja päästöpolitiikan tarkistaminen

EU:n ilmanlaatua koskeva lainsäädäntö on tarkoitus tarkistaa kokonaisvaltaisesti viimeistään vuonna 2013. Koska ilmanlaadun hallinta on monien EU:n kuntien ja alueiden näkökulmasta erityisen tärkeä asia, Euroopan komissio pyysi alueiden komiteaa laatimaan aiheesta suuntaa-antavan lausunnon.

Lausunnon esittelijä Cor Lamers (NL, PPE) pyysi käynnistämään toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kautta kohdennetun kuulemismenettelyn, joka toteutettiin ajanjaksona 18. lokakuuta–2. joulukuuta 2011. Kuulemisen tavoitteena oli saada käsitys siitä, miten verkostokumppanit suhtautuvat EU:n nykyisen ilmanlaatua ja päästöjä koskevan lainsäädännön hallinnollisiin, taloudellisiin ja oikeudellisiin vaikutuksiin paikallis- ja aluetasolla sekä vaatimuksiin lainsäädännön tarkistamisesta.

Paikallisilta ja alueellisilta sidosryhmiltä saatiin kaikkiaan 23 vastausta yhteensä yhdeksästä jäsenvaltiosta.

Suurimmassa osassa vastauksista viitattiin toissijaisuusperiaatetta koskeviin kriteereihin. Niissä korostettiin myös tarvetta toteuttaa EU:n tason toimia ilmanlaadun alalla, koska kyse on ylikansallisesta asiasta, jota jäsenvaltiot eivät voi säännellä toimimalla yksin. Vallitsevan näkemyksen mukaan paikallis- ja alueyhteisöt joutuvat käsittelemään ilmanlaatuun liittyviä ongelmia, joita ne eivät voi ratkaista itse ja joita ei voi ratkaista myöskään keskitetysti jäsenvaltioiden tasolla.

Verkkojen Eurooppa -väline

Lisäksi järjestettiin kuulemismenettely Verkkojen Eurooppa -välineestä¹⁵. Se käynnistettiin alueiden komitean esittelijän Ivan Zagarin (SI, PPE) pyynnöstä 29. marraskuuta 2011.

Verkkojen Eurooppa -välineen talousarviosta rahoitetaan hankkeita, joilla täydennetään Euroopan energia- ja liikenneverkkoa sekä digitaalista verkkoa. Sen avulla voidaan myös "viherryttää" eurooppalaista taloutta edistämällä vähäpäästöisempien liikennemuotojen käyttöä ja erittäin nopeiden laajakaistaliittymien rakentamista sekä helpottamalla uusiutuvan energian käyttöä Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti. Verkkojen Eurooppa -välineen tavoitteena on edesauttaa unionin sisämarkkinoiden täysimääräistä täytötönpanoa painottamalla älykkäitä, kestäviä ja täysin yhteen liitettyjä liikenne-, energia- ja digitaalisia verkkoja.

Aiheen luonteen huomioon ottaen esittelijä pyysi, että kuuleminen suunnattaisiin toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston lisäksi myös eurooppalaiselle alueellisen yhteistyön yhtymän (EAYY) foorumille, asiasta kiinnostuneille alueiden komitean jäsenille, Brysselissä sijaitseville alueiden edustustoimistoille sekä pysyville edustustoille. Tätä selvitystä laadittaessa kuulemismenettely oli viety päätökseen, ja vastauksia oli saatu 31.

3.1.2.3 Avoimet kannanotot vuonna 2011

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston jäsenet ovat lähettäneet näkemyksiään toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumisesta myös avoimina kannanottoina. Tällaisen avoimen kuulemisen kautta verkoston jäsenet voivat halutessaan esittää näkemyksensä mistä tahansa unionin aloitteesta. Kannanotot ladataan seurantaverkoston verkkosivuille, ja niistä ilmoitetaan kaikille verkoston jäsenille. Valmisteilla oleviin lausuntoluonnoksiin liittyvät avoimet kannanotot lähetetään automaattisesti kulloinkin asiasta vastaavan alueiden komitean valiokunnan sihteeristölle.

Parempaa säädöskäytäntöä¹⁶ koskevan alueiden komitean lausunnon esittelijän Graham Tope (UK, ALDE) pyynnöstä seurantaverkoston jäseniä kehoitettiin lähettämään mahdolliset Euroopan komission ehdotusta koskevat kannanotonsa ajanjaksona 5. tammikuuta–21. maaliskuuta 2011. Kaiken kaikkiaan saatiin 13 vastausta. Kannanotot toimitettiin esittelijälle, joka saattoi sitten hyödyntää niitä lausuntoluonnosta valmistellessaan¹⁷.

Vuonna 2011 avoimia kannanottoja annettiin kaikkiaan 22:sta unionin aloitteesta. Lisäksi jotkut seurantaverkoston kumppanitahoista lähettävät verkoston kautta säännöllisesti näkemyksiään toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta. Käytännön ansiosta ne saavat lisää julkisuutta omille

¹⁵ COM(2011) 665.

¹⁶ COM(2010) 543.

¹⁷ R/CdR 353/2010 rev. 2.

näkemyksilleen ja muut kumppanitahot saavat paremmin tietoa asioista. Käytäntö on yleistymässä.

3.1.2.4 Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston toimintasuunnitelma

Alueiden komitean puheenjohtaja ja ensimmäinen varapuheenjohtaja käynnistivät kesäkuussa 2009 toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston ensimmäisen toimintasuunnitelman toteuttamisen jatkotoimena neljännelle toissijaisuusperiaatetta käsitelleelle kokoukselle, jonka alueiden komitea ja Lombardian alue olivat järjestäneet yhteisesti Milanossa. Toimintasuunnitelman tavoitteena on **kerätä kokemuksia ja toissijaisuusperiaatteen soveltamiseen liittyviä parhaita käytänteitä Euroopan alueilla ja kunnissa**. Toimintasuunnitelma täydentää seurantaverkoston toimintaa, ja siinä analysoidaan EU:n eri politiikanaloja toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta. Siitä voi olla hyötyä myös alueiden komitean järjestämässä kuulemisissa.

Ensimmäinen toimintasuunnitelma (2009–2010) jaoteltiin neljään pilariin niiden politiikanalojen mukaan, joilla toissijaisuusperiaatteen soveltamista pidetään erityisen tärkeänä ja joilla paikallis- ja alueviranomaisten parhaista käytännöistä on saatavilla esimerkkejä.

Kussakin työryhmässä tietyt kumppanitahot ("johtavat kumppanit") suostuivat ottamaan hoitaakseen pääroolin toimintasuunnitelman ohjauksessa. Ne voivat tämän suhteen kiittää kokemustaan toissijaisuusperiaatteen soveltamisessa ruohonjuuritasolla sekä käytettävissään olevaa tieteellisten ja akateemisten verkostojen asiantuntemusta. Johtavat kumppanit esittelivät loppuraporttinsa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston toimintasuunnitelmasta toissijaisuusperiaatetta käsittelevässä kokouksessa, joka järjestettiin maaliskuussa 2011 Bilbaossa (Espanjassa).

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston toinen toimintasuunnitelma käynnistettiin kesällä 2011 verkoston vuoden 2011 työohjelman mukaisesti. Päätettiin¹⁸ perustaa työryhmät seuraavia aihealueita varten: resurssitehokkuus, maahanmuuttajien kotouttaminen ja Euroopan laajuinen liikenneverkko. Lokakuussa 2011 päätettiin kiinnostuksenilmaisujen pohjalta perustaa ainoastaan Euroopan laajuista liikenneverkkoa käsittelevä työryhmä. Maahanmuuttajien kotouttamisen alalla puolestaan ehdotettiin uutta toimintaa jälkitoimena aihekohtaiselle työpajalle¹⁹, jossa käsiteltiin toissijaisuusperiaatteen toteutumista kyseisellä alalla. Työpaja järjestettiin vuoden 2011 *Open Days* -tapahtuman yhteydessä.

Euroopan laajuista liikenneverkkoa käsittelevää työryhmää johtaa kaksi toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston jäsentä: Göteborgin kaupunki ja Länsi-Götanmaan alue (Ruotsi). Työryhmään kuuluvat lisäksi Euroopan raja-alueiden liitto, Arco Latino, Valencian alue (Espanja), Baskimaan alue (Espanja), Friuli-Venezia Giulia aluevaltuusto (Italia), Twenten kuntaverkosto

18 R/CdR 57/2011 pt. 5 – liite 1.

19 Ks. kohta 3.3.2.

(Alankomaat), Overijsselin lääni (Alankomaat) sekä Ison-Puolan alue (Puola). Työryhmä käsittelee pääasiassa kahta tärkeää asiakirjaa: uusi asetus Euroopan laajuisia verkkoja koskevasta suuntaviivoista²⁰ sekä asetus Verkkojen Eurooppa -välineen perustamisesta²¹. Kumpikin noista ehdotuksesta liittyy tiiviisti Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon ja vaikuttaa dramaattisesti kyseisen politiikanalan tulevaisuuteen EU:ssa.

Jotta alueiden komitean jäsenet saataisiin osallistumaan aktiivisemmin työryhmien työhön ja jotta toimintasuunnitelman ja alueiden komitean kuulemistoiminnan välistä yhteyttä voitaisiin tiivistää, joukko alueiden komitean jäseniä (yksi kustakin poliittisesta ryhmästä) kutsuttiin työryhmän kokoukseen seuraamaan työryhmän toimintaa.

Tätä selvitystä kirjoitettaessa kolme AK:n jäsentä, Väino Hallikmägi (EE, ALDE), Uno Silberg (EE, AE) ja Ivan Žagar (SI, PPE) olivat sopineet tapaamisesta työryhmän kanssa 28. helmikuuta 2012. Koska Ivan Žagar toimii Verkkojen Eurooppa -välinettä käsittelevän AK:n lausunnon esittelijänä, kokous tarjoaa hyvän tilaisuuden sovittaa toimintasuunnitelman toteuttamista ja AK:n lausuntotyötä asianmukaisesti yhteen. Työryhmän on määrä esittää raportti vuoden 2012 ensimmäisen puoliskon aikana.

3.1.3 Osallistuminen alueellisiin vaikutustentarviointeihin liittyviin kuulemismenettelyihin

Vuonna 2011 alueiden komitea pyrki kehittämään edelleen yhteistyötä Euroopan komission kanssa lukuisia vaikutustentarviointeja valmisteltaessa.

Vaikutustentarviointiin sisältyy toimenpiteitä, joiden avulla Euroopan komissio voi arvioida ehdotuksensa mahdolliset taloudelliset, sosiaaliset sekä ympäristöön kohdistuvat vaikutukset. Vaikutustentarviointin kautta päättäjille saadaan todisteita eri poliittisten vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista arvioimalla niiden mahdollisia vaikutuksia. Tarkoituksena on helpottaa poliittista päätöstentekoa, ei korvata sitä. Arvioinnin tulokset kootaan yhteen ja esitellään vaikutustentarviointia käsittelevässä asiakirjassa.

Jotta vaikutustentarviointi olisi perinpohjainen, sen yhteydessä pitäisi nimetä ongelma tai ongelmat, arvioida tarve toteuttaa unionin tason toimia, asettaa tavoite tai tavoitteet, määrittellä poliittiset vaihtoehdot, vertailla eri vaihtoehtoja sekä suunnitella politiikan valvontaa ja arviointia. Vaikutustentarviointi on ratkaisevan tärkeä työväline, kun pyritään parantamaan sääntelyä ja varmistamaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattaminen päätöksentekomenettelyn varhaisessa vaiheessa.

20 COM(2011) 650.

21 COM(2011) 665.

*Euroopan komission ja alueiden komitean välisestä yhteistyöstä tehdyssä sopimuksessa*²² todetaan yksiselitteisesti, että alueiden komitea osallistuu komission toteuttamiin vaikutustenarviointeihin ja alueiden komiteaa kehoitetaan erityisesti tekemään komission kanssa yhteistyötä tiettyjen ehdotusten alueellisia vaikutuksia arvioitaessa. Alueiden komitean osallistuminen alueellisiin vaikutustenarviointeihin näkyy paikallisten ja alueellisten sidosryhmien antaman teknisen palautteen kautta. Tällä tavoin Euroopan komissio, alueiden komitea ja kaikki sidosryhmät voivat saada hyödyllistä tietoa.

Tämän vuonna 2009 aloitetun yhteistyön ansiosta paikallis- ja alueviranomaiset voivat kertoa näkemyksensä EU:n tulevista aloitteista ennen kuin varsinainen lainsäädäntämenettely alkaa. Tämän mekanismin avulla voidaan välttää ongelmatilanteet toissijaisuusperiaatteen noudattamisessa jo hyvin varhain lainsäädäntämenettelyn esivaiheessa.

Alueiden komitea osallistuu vaikutustenarviointeihin kuulemalla sidosryhmiä. Asiakokonaisuudet määritetään asiasta vastaavan komission pääosaston kanssa, ja kyselylomakkeet lähetetään kaikille alueiden komitean yhteydessä toimiville foorumeille ja tietyissä tapauksissa jopa kaikille Brysselissä sijaitseville alueiden edustustoimistoille. Kuulemiskierroksen päätyttyä tuloksista laaditaan raportti, joka toimitetaan yhdessä kaikkien vastausten kanssa Euroopan komissiolle. Alueiden komitean pääsihteeri lähettää raportin Euroopan komission pääsihteerille.

Vuonna 2011 tätä yhteistyötä sovellettiin kahdessa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston toteuttamassa kuulemismenettelyssä: toinen koski EU:n uutta Life-välinettä ja toinen uudistettua toista eurooppalaista kotouttamisohjelmaa.

Kuuleminen *EU:n Life+-välineen alueellisesta vaikutustenarvioinnista* toteutettiin ajanjaksona 3. helmikuuta–15. huhtikuuta 2011. Kuulemiseen osallistuivat kaikki alueiden komitean neuvoo-antavat foorumit ja kysely jaettiin myös kaikille Brysselissä sijaitseville alueiden edustustoimistoille. Vastauksia saatiin erilaisilta sidosryhmiltä yhteensä 40 kaikkiaan 12 jäsenvaltiosta.

Kuulemisen tavoitteena oli selvittää, miten paikallis- ja alueviranomaiset suhtautuvat nykyiseen ympäristöalan rahoitusvälineeseen, Life+-välineeseen. Lisäksi niitä pyydettiin esittämään ehdotuksia tulevista poliittisista aloitteista sekä kertomaan omista kokemuksistaan ja parhaista käytännöistä tällä alalla. Erityistavoitteena oli kerätä paikallis- ja alueviranomaisten näkemyksiä "*merkittävästä paikallisista ja unionin laajuisista ympäristöongelmista, EU:n ympäristöpolitiikan heikkouksista ja paikallisista rajoituksista EU:n politiikan/lainsäädännön tehokkaassa täytäntöönpanossa sekä unionin tulevan ympäristöalan rahoitusvälineen mahdollisesta roolista nykyisen Life+-ohjelman perusteella*"²³.

22 R/CdR 86/2007 pt.3 a).

23 Life-välinettä koskeva vaikutustenarviointilomake, alueiden komitea 2011.

Kuulemisen tulokset osoittivat, että EU:n yhden tai useamman rahoitusvälineen toteuttamiselle ympäristöalalla on riittävästi tarvetta, jos välineessä keskitytään useisiin merkittäviin paikallisiin ja alueellisiin ympäristöongelmiin tai tärkeimpiin haasteisiin, jotka liittyvät esimerkiksi luontoa ja luonnon monimuotoisuutta koskeviin kysymyksiin, ilmastonmuutokseen, luonnonvarojen käyttöön ja tuhlamiseen sekä makean veden hallintaan. Paikallis- ja alueviranomaiset käyttävät yleisesti Life-välinettä käsitellessään noita ongelmia. Erityisesti voidaan mainita EU:n politiikan ja lainsäädännön täytäntöönpanon helpottaminen niihin liittyvillä aloilla.

Alueiden komitean pääsihteeri lähetti Euroopan komissiolle vaikutustenarvioinnista järjestettyä kuulemista koskevan raportin ja kirjeen 16. toukokuuta 2011. Alueiden komitean järjestämä kuuleminen mainitaan Euroopan komission ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ympäristö- ja ilmastotoimien ohjelman (Life) perustamisesta (COM(2011) 874 final).

Kuuleminen toisesta eurooppalaisesta kotouttamisohjelmasta

Kuulemismenettely ei liittynyt tässä tapauksessa vaikutustenarviointiin, mutta sen tavoitteena oli yhtä kaikki kerätä Euroopan komissiolle (sisäasioiden pääosastolle) paikallis- ja alueviranomaisten näkemyksiä valmisteilla olevasta toisesta eurooppalaisesta kotouttamisohjelmasta²⁴.

Kuulemisen yhteydessä pyydettiin näkemyksiä neljästä pääaiheesta, jotka liittyvät maahanmuuttajien kotouttamiseen: a) Millaisia kokemuksia vastaajilla oli kotouttamista koskevasta yhteisestä toimintasuunnitelmasta ja mitä he odottavat tulevalta toiselta ohjelmalta? b) Millaista kotouttamispolitiikkaa toteutetaan paikallisella ja aluetasolla? c) Miten kotouttamispolitiikan tuloksia valvotaan paikallis- ja aluetasolla? d) Millaisia ovat mahdolliset menestystarinat? Kuuleminen kohdistettiin paikallis- ja aluetason toimijoihin, erityisesti julkishallintoon, ja se toteutettiin ajanjaksona 18. helmikuuta–15. huhtikuuta 2011. Alueiden komitea käynnisti kuulemisen kahden neuvoa-antavan verkoston, Eurooppa 2020 -seurantaverkoston ja toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston, kautta, mutta se otti yhteyttä myös kaikkiin Brysselissä sijaitseviin alueiden edustustoimistoihin, alueellisiin, valtakunnallisiin ja eurooppalaisiin paikallis- ja alueviranomaisten järjestöihin, alueiden komitean maakohtaisten valtuuskuntien koordinaattoreihin sekä muihin sidosryhmiin. Euroopan komissio välitti tietoa kuulemisesta myös kotouttamisesta vastaaville kansallisille yhteyspisteille.

Vastauksia saatiin yhteensä 47 vastausta kaikkiaan 11 jäsenvaltiossa toimivalta yhteisöltä.

Kuulemismenettelyä koskeva raportti sekä kaikki saadut vastaukset toimitettiin Euroopan komissiolle, ja osa kuulemisen tuloksista on mukana tiedonannossa "Eurooppalainen toimintasuunnitelma kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten"²⁵. Myös alueiden komitean esittelijä Dimitrios

24 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, COM(2011) 455 final.

25 Asiakirjan viitteessä 24.

Kalogeropoulos (EL, PPE), hyödynsi kuulemisen tuloksia laatiessaan lausuntoluonnosta²⁶ mainitusta tiedonannosta. Kuulemisen tuloksista keskusteltiin myös *Open Days* 2011 -tapahtuman yhteydessä järjestetyssä toissijaisuusperiaatteen toteutumista käsitelleessä aihekohtaisessa työpajassa²⁷.

3.2 Toissijaisuusperiaate alueiden komitean lausunnoissa

Tämä osio perustuu määrälliseen ja laadulliseen analyysiin, joka kattaa kaikki alueiden komitean vuonna 2011 pidetyissä kuudessa täysistunnossa hyväksymät lausunnot. Yleinen katsaus sekä AK:n eri valiokuntien laatimat yksityiskohtaiset taulukot ovat nähtävissä tämän asiakirjan liitteenä²⁸.

3.2.1 Määrällisiä huomioita

Vuonna 2011 alueiden komitea antoi 62 lausuntoa. Yli kolme neljästä lausunnosta (yhteensä 51) sisälsi nimenomaisen viittauksen toissijaisuusperiaatteen soveltamiseen, kuten alueiden komitean työjärjestyksen 51 artiklassa edellytetään. Yhdessä neljäosassa arvioidaan selvästi sitä, onko aloitteessa noudatettu toissijaisuusperiaatetta.

Yleensä ottaen lausunnot, joissa ei viitattu toissijaisuusperiaatteeseen (yhteensä 11), olivat joko alueiden komitean oma-aloitteisia lausuntoja (2) tai käsittelivät muita asiakirjoja kuin lainsäädäntöaloitteita, kuten tiedonantoja, vihreitä kirjoja tai kertomuksia (8). Ainoastaan yksi säädösehdotusta koskeva lausunto ei ollut 51 artiklan mukainen (lausunto maataloustuotteiden laatuja järjestelmistä²⁹).

Kaiken kaikkiaan kehitys oli vuonna 2011 samankaltaista kuin vuonna 2010 lukuun ottamatta sitä, että vuonna 2011 hyväksyttiin aiempaa vuotta enemmän säädösehdotuksia koskevia lausuntoja: vuonna 2011 niitä hyväksyttiin kymmenen ja vuonna 2010 neljä. Noista kymmenestä lausunnosta kahdessa käsiteltiin jaetun toimivallan soveltamisalaan kuuluvia aloitteita, joissa alueiden komiteaa on ehdottomasti kuultava (yhtenäisen eurooppalaisen rautatiealueen kehittäminen³⁰ ja energiatehokkuus³¹). Kumpikin sisälsi viittauksen toissijaisuusperiaatteeseen. Muista kahdeksasta lainsäädäntöaloitetta koskevasta lausunnosta seitsemän sisälsi viittauksen toissijaisuusperiaatteeseen.

²⁶ Lausunto CdR 199/2011 hyväksyttiin AK:n täysistunnossa 15. helmikuuta 2011.

²⁷ Ks. kohta 3.3.2.

²⁸ Ks. liite 1.

²⁹ R/CdR 14/2011.

³⁰ R/CdR 297/2010.

³¹ R/CdR 188/2011.

3.2.2 Laadullisia huomioita

3.2.2.1 Yleiset huomiot

Kuten vuonna 2010 todettiin, toissijaisuusperiaatteesta on todella tulossa yksi tarkastelun lähtökohdista lausuntoja laadittaessa. Alueiden komitean uudet oikeudet ja velvollisuudet huomioon ottaen kaikissa jaetun toimivallan soveltamisalaan kuuluvia säädösehdotuksia koskevissa lausunnoissa pitäisi järjestelmällisesti arvioida toissijaisuusperiaatteen noudattamista.

Alueiden komitean havaintojen perusteella toissijaisuusperiaatetta ei ollut loukattu yhdessäkään tapauksessa. Yhdessä lausunnossa, yhteistä yhdistettyä yhtiöveropohjaa (CCCTB) käsittelevässä lausunnossa³², kuitenkin todettiin, että ehdotus ei sellaisenaan sisältänyt riittäviä määrällisiä ja laadullisia indikaattoreita, joiden perusteella olisi voitu täysimääräisesti arvioida ehdotuksen vaikutukset subsidiariteetin kannalta (lisätietoa jäljempänä).

3.2.2.2 Tärkeimmät vuonna 2011 annetut lausunnot subsidiariteetin alalla

Jäsenvaltioiden vapaus päättää muuntogeenisten kasvien viljelystä (R/CdR 338/2010)

Alueiden komitean jäsenen Antonio Santarellan (IT, PPE) esittelemä lausunto hyväksyttiin 28. tammikuuta 2011. Siinä pantiin tyytyväisenä merkille Euroopan komission omaksuma lähestymistapa ja ehdotetut toimenpiteet, joiden ansiosta jäsenvaltioilla olisi suurempi vapaus rajoittaa muuntogeenisten organismien viljelystä tai kieltää se kokonaan omalla alueellaan. Alueiden komitean mukaan voidaan katsoa, "että asetuksessa ehdotetut toimenpiteet ovat perustaltaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisia". Lausunnossa kuitenkin pahoiteltiin sitä, että jäsenvaltioiden tervetullutta mahdollisuutta rajoittaa muuntogeenisten kasvien viljelystä tai kieltää se alueellaan kavennetaan siten, etteivät jäsenvaltiot tai alueet voi vedota ihmisten ja eläinten terveyteen eivätkä ympäristönsuojeluun. Lisäksi alueiden komitea esitti, että päätäntämahdollisuus olisi ulotettava rajoituksitta koskemaan myös toimivaltaisia paikallis- ja alueviranomaisia. Alueiden komitea peräänkuulutti myös alueellisten vaikutustenarviointien toteuttamista ennen kuin muuntogeenisiä organismeja tuodaan jäsenvaltioiden markkinoille. Paikallis- ja alueviranomaisia pitäisi myös kuulla asianmukaisesti.

Tieliikenneturvallisuuden poliittiset suuntaviivat 2011–2020 (R/CdR 296/2010)

Alueiden komitea hyväksyi maaliskuussa 2011 lausunnon tieliikenneturvallisuuden poliittisista suuntaviivoista 2011–2020. Lausunnon esittelijä Johan Sauwens (BE, PPE) oli jo aiemmin toteuttanut aihetta käsitelleen kuulemisen toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kautta³³. Alueiden komitean lopullisessa lausunnossa viitataan nimenomaisesti tuohon kuulemismenettelyyn sekä kannatetaan Euroopan komission ehdottamia poliittisia suuntaviivoja, koska "ei ole mitään syytä

³² R/CdR 152/2011.

³³ Seurantaverkostoa kuultiin vuonna 2010, minkä takia tätä kuulemismenettelyä ei mainita kohdassa "kohdennetut kuulemiset".

epäillä, etteivätkö ehdotetut poliittiset suuntaviivat olisi nyky muodossaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisia. Jäsenvaltiot eivät yksinään pysty toteuttamaan ehdotettujen toimien tavoitteita".

Kausityö ja yrityksen sisäiset siirrot (R/CdR 354/2010)

Alueiden komitean jäsenen Graziano Milian (IT,PSE) esittelemässä lausunnossa ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä³⁴ sekä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten³⁵ otettiin huomioon kansallisten parlamenttien esittämät perustellut lausunnot ja kannat. Alueiden komitea katsoi, että kummassakin ehdotuksessa noudatetaan toissijaisuusperiaatetta, koska EU:n tason toimet ovat tarpeen eivätkä kansalliset toimenpiteet olisi yhtä tehokkaita.

Vaikka lausunnossa tuetaan sitä, että kummassakin tapauksessa lainsäädäntävälaineeksi on valittu direktiivi, siinä myös korostetaan, että ehdotusten eräät yksittäiset seikat saattavat vaatia tarkempaa analysointia toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta. EU:hun kausityöntekijöinä tai sisäisen siirron saaneina työntekijöinä pyrkiville tai heidän työnantajilleen ei pitäisi asettaa suhteettomia velvoitteita, eivätkä ne saisi aiheuttaa niiden täytäntöönpanosta vastaaville valtio-, alue- tai paikallistason viranomaisille tarpeettomia kustannuksia tai rasitteita (kuten 30 päivän määräaika, jonka sisällä viranomaisten olisi käsiteltävä hakemukset ja päätettävä maahanpääsystä).

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi (R/CdR 402/2010)

Alueiden komitea hyväksyi maaliskuussa 2011 Christine Chapmanin (UK, PSE) esittelemän lausunnon köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalaisesta foorumista. Lausuntoluonnosta valmistellessaan Christine Chapmanilla oli käytössään tulokset, jotka liittyivät toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston ensimmäisen toimintasuunnitelman yhteydessä perustetun työryhmän työhön. Työryhmää johti toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston jäsen "Arco Latino" -yhdistys, joka esitteli loppuraporttinsa Bilbaossa maaliskuussa 2011 pidetyssä subsidiaariteettia käsitelleessä konferenssissa.

Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti (R/CdR 330/2010)

Esittelijä Jean-Louis Destansin (FR, PSE) laatimassa lausunnossa alueiden komitea kehotti komissiota suorittamaan välittömästi syvällisen ennakoanalyysin kaikkia sisämarkkinoita koskevien säädösehdotusten sosiaalisista vaikutuksista. Alueiden komitea ilmoittaa myös nimenomaisesti "olevansa valmis avustamaan komissiota alueasiantuntemuksen lisäämiseksi vaikutusten arvioinneissa erityisesti Eurooppa 2020 --seurantafoorumin ja toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston mobilisoinnin avulla".

34 COM(2010) 378 final.

35 COM(2010) 379 final.

Innovaatiounioni (R/CdR 373/2010)

Innovaatiounioni³⁶ ei ole lainsäädäntöaloite, eikä alueiden komitea ottanut nimenomaisesti kantaa sen yhdenmukaisuuteen toissijaisuusperiaatteen kanssa. Yksi toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston toimintasuunnitelmaan liittyvä työryhmä³⁷ käsitteli kuitenkin juuri tätä aihetta ja esitti huomioita tiedonannosta. Lisäksi alueiden komitea korostaa esittelijä Roger Knoxin (UK, EA) laatimassa lausunnossa, että "EU:n hankintoja koskevat säännöt ovat usein epäjohdonmukaisia ja lisäävät kansallisten ohjelmien byrokraattisuutta. Ne koettelevat usein perustamissopimuksessa annetun toimivallan ja toissijaisuusperiaatteen rajoja asettamalla hankintakriteerejä jäsenvaltioiden sisäisille politiikoille ja sitovat määräyksiä asiaankuulumattomalta vaikuttavaan tai komission eri osastojen ehdottamaan lainsäädäntöön". Tätä Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahanketta koskevaa lainsäädäntötyötä aiotaan seurata tarkasti.

EU:n Life-ohjelman tuleva kehitys (R/CdR 6/2011)

Lausunnossa määritettiin alueiden komitean kanta ympäristöalan rahoitusvälineen, Life-ohjelman, jatkamisesta vuoden 2013 jälkeen siten kuin asiaa koskevassa tiedonannossa esitetään (COM(2010) 516).

Lausunnossa viitattiin toissijaisuusperiaatteeseen vain tiedotuksen osalta. Lausunnossa kehoitettiin parantamaan tiedotuspolitiikkaa jäsenvaltioiden tasolla ja katsottiin, että tiedotuspolitiikkaa tulisi toissijaisuusperiaate ja yksittäisten jäsenvaltioiden luonnolliset erot huomioon ottaen hajauttaa. Tästä asiasta suoritettua alueellista vaikutustenarviointia koskevan kuulemismenettelyn (ks. kohta 3.1.3) tulokset toimitettiin myös esittelijä Daiva Matonienelle (LT, EA).

Järkevä sääntely Euroopan unionissa (R/CdR 353/2010)

Graham Topen (UK, ALDE) laatima lausunto hyväksyttiin 11. lokakuuta 2012. Lausunto on erityisen tärkeä, kun ajatellaan alueiden komitean omaksumaa lähestymistapaa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurannassa. Lausunnossa esitettiin huomioita komission tiedonannosta, joka koskee järkevää sääntelyä Euroopan unionissa³⁸, sekä komission kertomuksesta, joka koskee toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta³⁹. Alueiden komitea oli yleisesti ottaen tyytyväinen tiedonantoon, jossa järkevän sääntelyn periaatteet liitetään tiukasti EU:n koko poliittiseen prosessiin. Se antoi kuitenkin useita toimintapoliittisia suosituksia, jotka koskivat esimerkiksi toissijaisuusperiaatetta. Alueiden komitea korosti jälleen vaikutusten ennako- ja jälkiarvioinnin merkitystä politiikkojen muotoilussa ja lainsäädännössä ja ilmoitti halukkuutensa avustaa EU:n toimielimiä näissä pyrkimyksissä. Alueiden komitea pyysi myös ennakkovaroitussjärjestelmän osalta, että Euroopan komissio lähettää sille kansallisten parlamenttien lähettämät perustellut lausunnot, niiden käännökset ja komission antamat vastaukset. Se kehotti lisäksi luomaan menettelyn sitä varten, että alueiden komitea voi antaa panoksensa säädöskäytännön parantamisesta laadittavaan vuosikertomukseen. Alueiden komitea ilmaisi myös toissijaisuusperiaatteen toteutumiseen liittyvän huolensa siitä, että "Euroopan komissio

36 COM(2010) 546.

37 Ks. kohta 3.1.2.4 edellä..

38 COM(2010) 543 final.

39 17. kertomus, "Parempi säädöskäytäntö vuonna 2009" (COM(2010) 547 final) ja viittaus 18. kertomukseen (COM(2011) 344 final).

pyrkii enenevässä määrin määräämään, milloin ja miten jäsenvaltioiden hallitukset varmistavat, että alue- ja paikallisviranomaiset noudattavat lakeja", sekä muistutti, että "kansallisten hallitusten – ja tietyissä tapauksissa aluehallitusten – tulisi toissijaisuusperiaatteen hengessä itsensä huolehtia tästä lainvalvonnasta".

Hallintoa helpommaksi kansalaisille (R/CdR 148/2011)

Lausunnossaan vihreästä kirjasta "Hallintoa helpommaksi kansalaisille: parannetaan virallisten asiakirjojen vapaata liikkuvuutta ja väestökisteritietojen vaikutusten tunnustamista"⁴⁰ alueiden komitea antoi suosituksia mahdollisista toimista, joita EU voisi jatkossa toteuttaa tällä alalla toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden näkökulmasta. Esittelijä Patrick McGowanilla (IE, ALDE) oli mahdollisuus hyödyntää myös toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston jäsenten toimittamia tietoja⁴¹. Lausunnossa katsottiin, että "mahdollisuutta perustaa eurooppalainen väestökisterivirasto ei tulisi jättää huomioimatta, jos voidaan osoittaa sen olevan tehokkaampi ja toimivampi ratkaisu kuin useiden uusien virastojen perustaminen tai samanlaisten virastojen säilyttäminen jäsenvaltioissa". Alueiden komitea kannatti komission yleistavoitetta yksilöidä ja poistaa EU:n takaamien oikeuksien käyttämistä haittaavat esteet erityisesti rajatylittävissä tilanteissa ja ehdotti, "että toissijaisuusperiaatetta kunnioittaen harkitaan parhaita käytänteitä koskevien ohjeiden laatimista jäsenvaltioita varten, jotta voidaan helpottaa väestökisteriasiakirjojen toimittamista rajojen yli ja huolehtia samalla riittävästä suojatoimista petoksen riskin vähentämiseksi".

EU:n puitekehys vuoteen 2020 ulottuville romanien kansallisille integrointistrategioille (R/CdR 247/2011)

Alueiden komitean lausunnon "EU:n puitekehys vuoteen 2020 ulottuville romanien kansallisille integrointistrategioille" esittelijä Alvaro Ancisi (IT/EPP) päätti myös järjestää kyseisestä aiheesta kuulemisen toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kautta lausuntoa valmistellessaan. Lausunnossa arvioidaan erillisessä kohdassa toissijaisuusperiaatteen noudattamista sekä tehdään yhteenveto kuulemismenettelyn tärkeimmistä tuloksista. Lausunnossa korostetaan, että "tiedonanto on toissijaisuusperiaatteen mukainen, sillä Euroopan romaniyhteisön transnationaalinen luonne ja romaniyhteisön sosiaalisen syrjäytymisen yhteiset piirteet Euroopan eri osissa ovat syynä siihen, että ehdotetut toimet voidaan toteuttaa parhaiten EU:n tasolla". Ongelma on luonteeltaan ylikansallinen, minkä vuoksi EU:n tason toimet ovat siis perusteltuja tällä alalla. EU:n tason toimet voivat tuoda lisäarvoa tässä tapauksessa, koska toimenpiteiden koordinointi ja kattavamman eurooppalaisen strategian laatiminen onnistuu parhaiten unionin tasolla.

Yhteinen yhdistetty yhtiöveropohja (CCCTB) (R/CdR 152/2011)

Alueiden komitea hyväksyi joulukuussa 2011 pidetyssä täysistunnossa lausunnon "Yhteinen yhdistetty yhtiöveropohja (CCCTB)". Esittelijänä toimi alueiden komitean jäsen Gusty Graas

40 COM(2010) 747.

41 Ks. kohta 3.1.1 edellä.

(LU, ALDE). Alueiden komitea totesi lausunnossaan, että muutama kansallinen kansanedustuslaitos on osoittanut Euroopan parlamentin puhemiehelle ja neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellut lausunnot, joissa ne ovat esittäneet huolensa toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta. Lisäksi alueiden komitea katsoi, että "ehdotusta olisi punnittava uudelleen – –. Tässä tulisi ottaa huomioon, että tarvitaan asianmukaisia laatu- ja määräindikaattoreita, jotka mahdollistavat tämänkaltaisen rajanylittävän ehdotuksen subsidiariteetikysymysten täysimääräisen tarkastelun, lisätietoja CCCTB:n kaikista seurauksista ja analyysi ehdotuksen vaikutuksista paikallis- ja alueviranomaisiin". Subsidiariteettia koskevat analyysit perustuvat suurelta osin sekä laadullisiin että määrällisiin indikaattoreihin, sillä arvio tarpeesta toteuttaa EU:n tason toimia pitää monissa tapauksissa perustella ja osoittaa oikeaksi. Tässä tapauksessa alueiden komitea pyytää lisätietoja ja perusteellisempaa työtä lainsäädännön valmisteluvaiheessa.

Energiatehokkuus (R/CdR 188/2011)

Energiatehokkuutta koskevassa lausunnossa käsitellään Euroopan komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi energiatehokkuudesta ja direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta⁴².

Lausunnossa painotetaan yleisesti, miten tärkeää on kunnioittaa eri hallintotasojen toimivaltuuksia ja toissijaisuusperiaatetta energiatehokkuutta edistävissä toimenpiteissä. Lausunnossa korostettiin erityisesti toissijaisuusperiaatteen merkitystä ja torjuttiin siihen liittyen ehdotus velvoitteesta kunnostaa vuosittain kolme prosenttia jäsenvaltioiden julkisten elinten omistamien rakennusten kokonaispinta-alasta ja ostaa energiatehokkaita tuotteita, palveluita ja rakennuksia. Lausunnon esittelijä Jean-Louis Joseph (FR, PSE) järjesti direktiiviehdotuksesta kuulemismenettelyn toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kautta (katso kohta 3.1.2.2).

Yhteenveto toissijaisuusperiaatteesta alueiden komitean vuonna 2011 antamissa lausunnoissa

Alueiden komitea ei havainnut yhtään tapausta, jossa toissijaisuusperiaatetta olisi loukattu. Tästä huolimatta alueiden komitea vahvisti toissijaisuusperiaatetta koskevia viittauksia lausunnoissaan tekemällä niistä järjestelmällisempiä ja perustelemalla ne paremmin. Lausunnoissa näkyi myös alueiden komitean kattava lähestymistapa, jonka mukaan toissijaisuusperiaatteen toteutumista on seurattava poliittisen päätöksenteon kaikissa vaiheissa. Lausunnoissa korostettiin, että toissijaisuusperiaatetta on tärkeää kunnioittaa vaikutustenarviointivaiheesta alkaen, ja ilmaistiin alueiden komitean halukkuus avustaa Euroopan komissiota, Euroopan parlamenttia ja neuvostoa alueellisten vaikutustenarviointien kehittämisessä.

⁴² COM(2011) 370.

3.3 Toissijaisuusperiaatetta käsitelleitä tapahtumia

3.3.1 Viides toissijaisuusperiaatetta käsittelevä kokous

Viides toissijaisuusperiaatetta käsittelevä kokous (*Assises de la Subsidiarité*) järjestettiin 20.–21. maaliskuuta Bilbaossa Espanjassa. Baskimaan alueparlamentti ja aluehallitus sekä alueiden komitea järjestivät kokouksen yhdessä, ja osallistujia oli yli 200. Paikalla oli alueiden komitean jäseniä, toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kuuluvia kumppanitahoja, muita paikallis- ja alueviranomaisten edustajia, kuten lainsäädäntävaltaa käyttävien Euroopan alue-edustajistojen konferenssin (CALRE) ja lainsäädäntävaltaa käyttävien Euroopan alueiden konferenssin (REGLEG) puheenjohtajat, sekä edustajia EU:n eri toimielimistä⁴³.

Kokouksen avasivat alueiden komitean puheenjohtaja, ensimmäinen varapuheenjohtaja, Baskimaan itsehallintoalueen alueparlamentin puhemies Arantza Quiroga ja Baskimaan itsehallintoalueen aluehallituksen puheenjohtaja, alueiden komitean jäsen Patxi López. Ensimmäinen istunto oli varattu toimielinten väliselle vuoropuhelulle. Paikalla olivat Euroopan komission suhteista parlamentteihin ja toimielinten välisistä asioista vastaavan osaston johtaja Jens Nymand Christensen, neuvoston puheenjohtajakolmikton edustajana Unkarin julkishallinnosta ja oikeusasioista vastaava valtiosihteeri Bence Rétvári sekä alueiden komitean CIVEX-valiokunnan puheenjohtaja Luc Van den Brande (BE, /PPE).

Tämän jälkeen keskusteltiin joistakin politiikan erityisaloista. Keskusteluun osallistuivat myös eräiden säädösehdotuksia koskevien alueiden komitean lausuntojen esittelijät: Graziano Milia (IT, PSE) puhui kahdesta direktiiviehdotuksesta, jotka koskevat edellytyksiä kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa ja maassaoloa varten kausityön tai yrityksen sisäisten siirtojen yhteydessä⁴⁴. Ossi Martikainen (FI, ALDE) puolestaan puhui alueiden komitean lausunnosta direktiiviin, joka koskee vähävaraisimmille henkilöille suunnattua elintarvikkeiden jakeluna unionissa. Seuraavaksi keskusteltiin toissijaisuusperiaatteen käytännön toteuttamisesta aloilla, joita koskevia toimia toteutetaan useilla hallinnon tasoilla. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston toimintasuunnitelman työryhmien vetäjät⁴⁵ esittelivät myös raporttinsa sosiaalisesta innovoinnista, köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnasta, terveyden eriarvoisuudesta sekä ilmastonmuutoksen torjunnasta unionin alueilla ja kunnissa.

Kokouksen toisen istunnon aiheena oli alueparlamenttien asema ennakkovarointijärjestelmässä ja aiheesta juuri julkaistu tutkimus *The Role of Regional Parliaments in the process of subsidiarity*

43 Kokouksen ohjelma ja kokousraportti ovat saatavilla toissijaisuusperiaatteen seurantaverkoston verkkosivuilla osoitteessa <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/BilbaoHome.aspx> (noudettu viimeksi 3. tammikuuta 2012).

44 Ks. kohta 3.2.2.2 edellä.

45 Ks. kohta 3.1.2.4 edellä.

*analysis within the EWS of the Lisbon Treaty*⁴⁶. Pyöreän pöydän keskusteluihin osallistuivat muun muassa alueiden komitean jäsen Ursula Männle (DE, PPE), Aranzo Quiroga sekä Marchen alueparlamentin puhemies Vittoriano Solazzi ja Italian senaatin Eurooppa-asioiden valiokunnan puheenjohtaja Rossana Boldi.

Osallistujat kiittivät kokouksen päätelmissä⁴⁷ toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston työtä ja vahvistivat suuntaviivat sen tulevaa työtä varten. Tuleviin hankkeisiin kuuluu muun muassa REGPEX-osion lisääminen seurantaverkoston verkkosivuille, yhteistyön tiivistäminen CALREn ja REGLEGIN kanssa, toimielinten välisen yhteistyön lisääminen sekä paikallis- ja alueviranomaisten järjestelmällisempi osallistuminen lainsäädännön valmisteluvaiheeseen ja alueellisiin vaikutustentarviointeihin.

3.3.2 Toissijaisuusperiaatetta käsittelevä aihekohtainen työpaja *Open Days* -tapahtumassa vuonna 2011: maahanmuuttajien kotouttaminen paikallis- ja aluetasolla

Toissijaisuusperiaatteen toteutumista käsittelevissä aihekohtaisissa työpajoissa pyritään ohjaamaan subsidiariteettikeskustelua politiikanteon käytännölliseen puoleen tietyillä aloilla, eli niillä politiikanaloilla, joilla päätökset tehdään pääasiassa paikallisesti, alueellisesti tai valtiollisesti. Tämänvuotinen toissijaisuusperiaatetta käsittelevä aihekohtainen työpaja järjestettiin yhdessä alueiden komitean CIVEX-valiokunnan kanssa *Open Days* -tapahtuman yhteydessä 12. lokakuuta 2011. Työpajan aiheena oli maahanmuuttajien kotouttaminen paikallis- ja aluetasolla. Tapahtumaan osallistui kaikkiaan 130 paikallis- ja alueviranomaisten ja niitä edustavien järjestöjen, kansalaisjärjestöjen sekä unionin toimielinten edustajaa. Paneelin puheenjohtajana toimi toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston koordinaattori, alueiden komitean ensimmäinen varapuheenjohtaja Ramón Luis Valcárcel Siso. Paneeliin osallistui myös Euroopan parlamentin edustajana Euroopan parlamentin jäsen Salvatore Iacolino (IT, PPE) ja Euroopan komission edustajana sisäasioiden pääosaston pääjohtaja Stefano Manservigi. Lisäksi mukana oli paikallis- ja alueviranomaisten edustajia, kuten esittelijä Dimitrios Kalogeropoulos, joka vastaa alueiden komitean lausunnosta, jossa paneudutaan tiedonantoon "Eurooppalainen toimintasuunnitelma kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten"⁴⁸.

Tämänkertaisen toissijaisuusperiaatetta käsittelevän aihekohtaisen työpajan tavoitteena oli esitellä kokemuksia, joita saman vuoden helmi-maaliskuussa järjestettyyn kuulemiseen⁴⁹ osallistuneet kaupungit ja alueet olivat saaneet valmisteltaessa toista eurooppalaista toimintasuunnitelmaa kolmannen maan kansalaisten kotouttamista varten. Lisäksi tutustuttiin yhden toissijaisuusperiaatteen

46 Alueiden komitean tilaama ja julkisen hallinnon Eurooppa-instituutin (EIPA) laatima tutkimus on saatavilla toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston verkkosivuilla osoitteessa

http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/Full%20Regional_parliaments_FINAL.pdf.

47 Saatavilla seurantaverkoston verkkosivuilla osoitteessa

http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/Assise%20conclusions/Conclusions_adoptées_ENG.pdf

(noudettu viimeksi 3. tammikuuta 2011).

48 COM(2011) 455.

49 Ks. kohta 3.1.3 edellä.

toteutumisen seurantaverkoston toimintasuunnitelman⁵⁰ alaisen työryhmän tekemään työhön. Työpaja antoi oivan tilaisuuden esitellä alueiden komitean lähestymistapaa, jonka mukaan toissijaisuusperiaatteen toteutumista on seurattava jo EU:n poliittisen päätöksenteon alkuvaiheissa. Lisäksi voitiin tutkia mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä aloilla, jotka liittyvät komission hiljattain julkaisemaan tiedonantoon toisesta eurooppalaisesta toimintasuunnitelmasta kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten.

Osallistujat kannattivat voimakkaasti ehdotusta, jonka mukaan kotouttamispolitiikan toteuttamisesta paikallis- ja aluetasolla pitäisi kerätä esimerkkejä. Ehdotuksen mukaan noita käytänteitä varten tulisi myös luoda tietokanta ja lisäksi olisi perustettava maahanmuuttajien kotouttamista käsittelevä paikallis- ja alueviranomaisten verkosto. Vuonna 2012 toissijaisuusperiaatteeseen liittyvistä kysymyksistä vastaava yksikkö tekee yhteistyötä CIVEX-valiokunnan kanssa. Tavoitteena on kerätä tietoa maahanmuuttajien kotouttamisesta paikallis- ja aluetasolla sekä luoda tietokanta asiaa koskevia parhaita käytänteitä varten. Työhön hyödynnetään alan nykyisiä verkostoja sekä alalta kertynyttä kokemusta. Hanke on omiaan konkretisoimaan "strategista kumppanuutta" AK:n sekä paikallis- ja alueviranomaisten yhteenliittymien kanssa, mitä Euroopan komissio on perännyt⁵¹

3.3.3 Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston internetsivut ja uutiskirje

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston verkkosivujen kehittämistä jatkettiin vuonna 2011. Verkkosivut ovat edelleen seurantaverkoston tärkein työväline, koska verkoston toiminta perustuu pääasiassa sähköiseen viestintään ja internetiin: kuulemismenettelyjen järjestäminen, asiakirjojen julkaiseminen sekä tietojenvaihto tapahtuvat niiden avulla etenkin toimintasuunnitelman mukaisissa työryhmissä.

Kuten viime vuonna ilmoitettiin, sivuilla näkyvät nyt kumppaneiden profiilit ja linkit niiden omille verkkosivuille. Lainsäädäntävaltaa käyttävien alueiden oman osion (REGPEXin⁵²) kehittäminen on yhä kesken. Vuoden lopulla luotiin kuitenkin ensimmäinen testitiedosto, joka käsitteli julkisia hankintoja koskevien EU:n säädösten uudistamista. Seurantaverkoston verkkosivuille lähetettiin muistio, joka sisälsi kattavan yhteenvedon mahdollisista vaikutuksista, joita julkisia hankintoja koskevan EU:n järjestelmän uudistamiseen tähtäävällä kahdella direktiiviehdotuksella⁵³ voi olla paikallis- ja alueviranomaisten sekä toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta. Muistion tarkoituksena oli tukea alueparlamentteja ennakkoarvointijärjestelmän käytössä, kun ne valmistelevat omaa analyysiaan toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta direktiiviehdotuksissa. Tätä selvitystä kirjoitettaessa oli suunnitteilla, että mahdolliset alueelliset toissijaisuusperiaatteen toteutumista koskevat analyysit ladataan tietokantaan jaettavaksi kaikille seurantaverkostoon kuuluville

⁵⁰ Ks. kohta 3.1.2.4 edellä.

⁵¹ Ks. COM(2011) 455 final ja mainitun asiakirja viite nro 24 sekä AK:n lausunto CdR 199/2011.

⁵² Ks. tekstijakso 4 jäljempänä.

⁵³ Direktiiviehdotukset (COM(2011) 895 ja COM(2011) 896), joilla on tarkoitus korvata direktiivit 2004/17/EY ja 2004/18/EY sekä ehdotus direktiiviksi käyttöoikeussopimusten tekemisestä (COM(2011) 897).

kumppanitahoille. Lisäksi sivuille oli tarkoitus lisätä linkki IPEX-tietokantaan, jota kansalliset parlamentit käyttävät vaihtaessaan tietoa EU:n asiakirjoista. REGPEX-osion saaminen valmiiksi on vuoden 2012 päätavoite.

Lokakuussa 2011 toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkosto julkaisi verkkosivujen rinnalla ensimmäistä kertaa toissijaisuusperiaatetta käsittelevän uutislehden. Se julkaistiin sekä sähköisessä muodossa että paperiversiona. Uutislehdestä saa tietoa seurantaverkoston toiminnasta vuonna 2011, seurantaverkoston päätapahtumista ja tulevista hankkeista sekä tärkeimmistä toissijaisuusperiaatetta koskevista edistysaskelista unionin toimielimissä. Uutislehti julkaistaan kaksi kertaa vuodessa.

4. TOISSIJAIUSPERIAATTEEN TOTEUTUMISEN SEURANTA ALUEPARLAMENTEISSA

Yksi tärkeimmistä Lissabonin sopimuksen uudistuksista on ennakkovaroitusjärjestelmä. Sen kautta kansalliset parlamentit voivat antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, että joku esitys unionin säädökseksi ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen.⁵⁴ Tämän jälkeen on kaksi vaihtoehtoa:

Esitystä on tarkasteltava uudelleen, jos perusteltuja lausuntoja edustaa vähintään kolmasosa kansallisten parlamenttien kokonaisuäänimäärästä – tai neljännes, kun on kyse vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvistä säädösesityksistä (niin kutsuttu keltaisen kortin menettely). Tarkasteltuaan esitystä uudelleen komissio⁵⁵ voi päättää joko pitää voimassa esityksensä, muuttaa sitä tai peruuttaa sen.

Ehdotusta on tarkasteltava uudelleen myös siinä tapauksessa, että tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudatettaessa vähintään yksinkertainen enemmistö kansallisten parlamenttien äänimäärästä edustaa sellaisia perusteltuja lausuntoja, joiden mukaan ehdotuksessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta (niin kutsuttu oranssin kortin menettely). Komissio voi sitten päättää joko pitää ehdotuksen voimassa, muuttaa sitä tai peruuttaa sen. Jos komissio päättää pitää ehdotuksen voimassa, sen on esitettävä perustellussa lausunnossa ne syyt, joiden vuoksi se katsoo ehdotuksen olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Asia toimitetaan sitten Euroopan parlamentin ja neuvoston käsiteltäväksi. Ennen ensimmäisen käsittelyn päättämistä parlamentti ja neuvosto tarkastelevat sitä, onko lainsäädäntöehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen. Jos ne katsovat (neuvosto jäsenten 55 prosentin enemmistöllä tai Euroopan parlamentti annettujen äänen enemmistöllä), ettei ehdotus ole toissijaisuusperiaatteen mukainen, ne voivat hylätä sen. Tällöin lainsäädäntöehdotuksen käsittely päättyy.⁵⁶

Pöytäkirjan N:o 2 määräysten mukaan myös alueparlamentit saattavat osallistua: *"Kansallisen parlamentin tai kansallisen parlamentin kamarin on tarvittaessa itse järjestettävä lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien kuuleminen."*⁵⁷

Ottaen huomioon alueiden komitean oman roolin toissijaisuusperiaatteen seurannassa alueiden komitea tukee tässä yhteydessä alueparlamentteja, jotta ne voisivat täyttää ennakkovaroitusjärjestelmään liittyvät uudet velvollisuutensa.

⁵⁴ Pöytäkirjan N:o 2 6 artikla.

⁵⁵ Tai tarvittaessa jäsenvaltioiden ryhmä, unionin tuomioistuin, Euroopan keskuspankki tai Euroopan investointipankki, jos kyse on niiden tekemästä esityksestä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, pöytäkirjan N:o 2 7 artiklan 2 kohta.

⁵⁶ Pöytäkirjan N:o 2 7 artiklan 3 kohdan a alakohta.

⁵⁷ Pöytäkirjan N:o 2 6 artikla.

Vuonna 2010 alueiden komitea teetti tutkimuksen aiheesta *The role of regional parliaments in the process of subsidiarity analysis within the EWS of the Lisbon Treaty*⁵⁸.

Tutkimuksen toteutti julkisen hallinnon Eurooppa-instituutti (EIPA), ja se kohdistui kahdeksaan unionin jäsenvaltioon, joilla on lainsäädäntävaltaa käyttäviä alueita⁵⁹. Tutkimuksen tavoitteena oli antaa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kuuluville kumppanitahoille ja kaikille lainsäädäntävaltaa käyttäville alueparlamentteille taustatietoa niiden mahdollisesta roolista uuden ennakkovaroitussjärjestelmän yhteydessä.

Tutkimuksen mukaan alueparlamentit vastaavat pääasiassa seuraavista kolmesta asiasta:

- toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan koordinointi alueatasolla
- tiedon välittäminen ajoissa, jotta vaikuttaminen on oikea-aikaista
- ennakkovaroitussjärjestelmän täytäntöönpanoa koskevan ymmärryksen parantaminen jäsenvaltioissa.

Alueiden komitea julkaisee vuonna 2012 toisenkin tutkimuksen. Sen tavoitteena on ajantasaistaa ja täydentää ensimmäisen tutkimuksen yhteydessä saatuja tietoja. Toisessa tutkimuksessa arvioidaan myös alueellisten neuvotteluelinten sekä asianosaisten paikallis- ja aluetason sidosryhmien osallistumista ennakkovaroitussjärjestelmään niissä 19 jäsenvaltiossa, joilla ei ole lainsäädäntävaltaa käyttäviä alueita.

Myös toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston, alueparlamenttien sekä CALREN väliset suhteet vahvistuivat vuonna 2011. CALREN puheenjohtaja Nazario Pagano osallistui 21. maaliskuuta 2011 Bilbaossa pidettyyn subsidiariteettia käsittelevään kokoukseen ja Mercedes Bresso osallistui työpajaan, jonka CALRE järjesti heinäkuussa Pescarassa. Tuossa tilaisuudessa puheenjohtajat allekirjoittivat yhteisesti aiesopimuksen, jossa kehoitettiin sekä alueiden komitean että CALREN pääsihteereitä allekirjoittamaan niiden yhteiseen toimintasuunnitelmaan kuuluvan liitteen. Liite, joka allekirjoitettiin vuoden 2011 joulukuussa, koskee alueiden komitean ja CALREN välisen yhteistyön lisäämistä toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurannassa. Tähän tarkoitukseen käytettäisiin erityisesti REGPEXiä, eli alueparlamenttien käyttöön tarkoitettua tietokantaa/tiedotuskeskusta. Puheenjohtaja Nazario Pagano pyrki aktiivisesti edistämään tämän uuden välineen käyttöä, ja sitä tuettiin myös L'Aquilan julistuksessa, joka hyväksyttiin yksimielisesti CALREN 25.–26. marraskuuta 2011 pidetyssä täysistunnossa.

Parhailaan kehitteillä oleva REGPEX-tietokanta saa oman osion toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston verkkosivuille. Se on suuren yleisön käytettävissä, mutta vain alueparlamentit voivat ladata siihen tiedostoja.

58 Ks. alaviite 46.

59 Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Portugali, Saksa, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

REGPEXin tavoitteen mukaisesti tietokannasta löytyy

- täydellinen luettelo EU:n aloitteista vuodesta 2011 eteenpäin
- EU:ssa toimivien alueparlamenttien laatimat analyysit toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta
- alueiden komitean valiokuntien sihteeristöjen laatimat analyysit toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta
- linkit ennakkovaroitusjärjestelmän kannalta tärkeisiin sivustoihin (IPEX, kansallisten parlamenttien perusteltuja lausuntoja käsittelevät Euroopan komission verkkosivut, Euroopan komission vaikutustenarviointilautakunnan verkkosivut, EUR-Lex, Euroopan parlamentin OEIL-tietokanta ja kansallisia parlamentteja käsittelevä sivusto, Eurooppa-neuvoston julkinen asiakirjahakemisto, COSACin verkkosivut, Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä koskeva tietokanta sekä CALREn ja REGLEGin verkkosivut)
- yksinomaan alueparlamenttien käyttöön tarkoitettu foorumi ajantasaista kommentointia varten ennakkovaroitusjärjestelmää koskevan määräajan noudattamiseksi
- kuvaukset kansallisten ja alueellisten parlamenttien välisistä institutionaalisista järjestelyistä.

REGPEX-tietokannan kehitystyössä on edistytty sen verran, että joulukuussa 2011 valmistui ensimmäinen alueparlamenttien ja muiden toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostoon kuuluvien kumppanitahojen käyttöön tarkoitettu testitiedosto, joka käsitteli julkista hallintoa koskevien EU:n säädösten uudistamista⁶⁰. Tiedosto sisälsi tausta-asiakirjoja, jotka oli laadittu ennen uusien direktiiviehdotusten⁶¹ julkaisemista. Tiedostoa täydennettiin myöhemmin muun muassa vaikutustenarvioinneilla ja linkeillä kansallisten parlamenttien kantoihin IPEXin kautta. Tavoitteena oli järjestää alueparlamenteille suora pääsy käsiksi tärkeisiin asiakirjoihin, jotka koskevat toissijaisuusperiaatteen toteutumisen tarkastamista ennakkovaroitusjärjestelmän kautta.

60 Saatavilla internetosoitteessa <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/RevisionofEUprocurementlegislation.aspx> (noudettu viimeksi 13. helmikuuta 2012). Ks. kohta 3.3.3 edellä.

61 Mainitun asiakirjan viite nro 52.

5. TOISSIJAISUUSPERIAATTEEN SOVELTAMINEN JA SEURANTA MUISSA TOIMIELIMISSÄ JA ELIMISSÄ⁶²

5.1 Euroopan komissio⁶³

Toissijaisuusperiaatetta koskeva tulkinta

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden täysimääräinen täytäntöönpano on yksi Euroopan komission tärkeimmistä poliittisista painopisteistä. Euroopan komissio noudattaa Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa sekä pöytäkirjassa N:o 2 määrättyjä yleisiä periaatteita.

Euroopan komissio soveltaa politiikkaa hahmotellessaan tarpeellisuuden ja EU:n tason toimien tuoman lisäarvon kriteereitä. Jotta Euroopan komission ehdotus siis olisi toissijaisuusperiaatteen mukainen, EU:n tason toimen on oltava tarpeellinen ja tuotava lisäarvoa.

Euroopan komission mukaan unionin ehdotuksia on aina arvioitava kutakin välinettä koskevan erityistilanteen mukaisesti. Näin ollen toimintaa ohjaavat kriteerit voidaan määrittää vain yleisesti. Tästä johtuen Euroopan komissio katsoo, että Lissabonin sopimuksen yhteydessä tarkistetussa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevassa pöytäkirjassa painotetaan analyttisten kriteereiden sijasta menettelyyn liittyviä takuita. Lainsäätäjän täytyy myös esittää toissijaisuusperiaatetta koskevat perustelut, jos jokin sen tekemä muutos vaikuttaa unionin toimen soveltamisalaan. Tämän takia ja tämän perusteella toissijaisuusperiaatteen toteutuminen pitäisi voida varmistaa noudattamalla tiettyjä menettelyllisiä takuita.

Arvioidessaan sitä, voidaanko jokin tavoite saavuttaa riittävän hyvin jäsenvaltioiden tasolla, Euroopan komissio ottaa huomioon myös alue- ja paikallistasolla toteutetut toimenpiteet. Vakiintuneena käytäntönä on esimerkiksi järjestää laaja-alaisia kuulemisia sidosryhmien keskuudessa, minkä ansiosta paikallis- ja alueviranomaiset voivat kertoa näkemyksensä toissijaisuusperiaatteesta tai muista asioista.

Lisäksi uudistetuissa vaikutustenarviointiohjeissa korostetaan alueellisten ja paikallisten näkökohtien analysoimista vaikutustenarviointien yhteydessä, jos suunniteltuun aloitteeseen liittyy erilaisia alueellisia ja paikallisia näkökulmia. Myös alue- tai paikallisviranomaisille mahdollisesti koituvat rasitteet otetaan huomioon. Euroopan komissio on pyrkinyt parantamaan analysejaan ja tietojen saatavuutta tältä osin, mistä voidaan kiittää erityisesti alueiden komitean osallistumista toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kautta ja Euroopan komission suorittamia vaikutustenarviointeja koskevien kuulemisten yhteydessä.

62 Tämä selvityksen tekstijakso perustuu suurelta osin tietoihin, jotka julkisen hallinnon Eurooppa-instituutti (EIPA, Barcelona) kokosi AK:lle puitesopimuksen CDR/ETU/106/2009 "Eurooppalainen hallintotapa ja perustuslakiasiat" nojalla. Asianomaisia toimielimiä ja elimiä pyydettiin täyttämään lomakkeet.

63 Kyselylomake täytettiin komission pääsihteeristössä.

Toissijaisuusperiaatteen soveltamista varten luodut rakenteet ja menettelyt

Lissabonin sopimuksessa otettiin käyttöön ennakkovaroitusjärjestelmä, mutta se ei muuttanut toissijaisuusperiaatteen merkitystä. Toissijaisuusperiaatteen soveltamisala kuitenkin laajeni. Näin ollen Euroopan komission oli mahdollista tukeutua jo olemassa oleviin menettelyihin. Kuten vuonna 1993 tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa⁶⁴ määrätään, Euroopan komissio on esittänyt järjestelmällisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevat perustelut antamiensa säädösehdotusten perusteluosissa ja johdanto-osan kappaleissa. Toissijaisuusperiaate sisältyy myös erottamattomasti Euroopan komission näkemykseen järkevistä sääntelystä, jota komissio on voimakkaasti pyrkinyt edistämään vuodesta 2002 lähtien. Vaikutustenarviointiohjeita on tarkistettu, minkä ansiosta ne ovat aiempaa kattavammat ja sisältävät esimerkiksi valmiita jäsenneltyjä kysymyksiä. Kysymysten laadinnassa hyödynnettiin alueiden komitean työtä.

Ennakkovaroitusjärjestelmän täytäntöönpanon osalta Euroopan komissio aloitti jo vuonna 2006 muodolliset menettelyt "Barroson aloitteen" toteuttamiseksi. Aloitteen mukaan Euroopan komissio toimittaa uudet ehdotukset ja kuulemismenettelyihin liittyvät asiakirjat kansallisille parlamenteille huomioiden esittämistä varten⁶⁵. Euroopan komissio myös vastaa kansallisten parlamenttien esittämiin näkemyksiin ja huomioihin.

On kuitenkin huomattava, että tämä epämuodollinen mekanismi on eri asia kuin ennakkovaroitusjärjestelmä, joka on Lissabonin sopimuksessa määrätty virallinen menettely. Lissabonin sopimuksen mukaan kansalliset parlamentit voivat lähettää Euroopan komissiolle perusteltuja lausuntoja toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta. Toisaalta taas Barroson aloite mahdollistaa epämuodollisemman näkemystenvaihdon kansallisten parlamenttien ja Euroopan komission välillä muistakin asioista kuin toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta.

Toimielinten välinen yhteistyö

Euroopan komissio arvostaa alueiden komitean tukea ja asiantuntemusta ja haluaa parantaa alueellisten näkökohtien analysointia vaikutustenarviointien yhteydessä. Komissio kannustaa yksikköjään kuulemaan alueiden komiteaa ja sen verkostoja aina, kun aloitteella on mahdollisesti merkittäviä alueellisia vaikutuksia.

Alueiden komitean verkostoja on kuultu tähän mennessä kolmen aloitteen yhteydessä (terveyserojen vähentämisestä EU:ssa annettua tiedonantoa koskeva vaikutustenarviointi, juomavesidirektiivin muuttamista koskeva vaikutustenarviointi sekä biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseen pyrkivää EU:n strategiaa koskeva vaikutustenarviointi). Euroopan komissio on katsonut hyötyvänsä kuulemisten tuloksista.

64 EYVLC 329, 6.12.1993, s. 132.

65 Komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle: Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelma – EU:n tulokseteko, 10.5.2006, COM(2006) 211 final.

Euroopan komission mielestä alueiden komitean toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkosto sekä Eurooppa 2020 strategian -seurantaverkosto tarjoavat alue- ja paikallisviranomaisille hyvän keinon osallistua toimintaan. Mainittujen verkostojen avulla Euroopan komissio voi analysoida kattavammin alueellisia ja paikallisia näkökohtia vaikutustenarviointien yhteydessä. Verkostot voivat lisäksi auttaa Euroopan komissiota lujittamaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevaa arviointiaan.

Hallinnollisen taakan ja kustannusten mittaaminen on ratkaisevan tärkeää hankittaessa määrällistä ja laadullista aineistoa, jonka pohjalta arvioimaan EU:n säädösehdotusten yhteensopivuutta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden kanssa.. Todettakoon, että AK on edustettuna Euroopan komission perustamassa hallinnollisia rasitteita käsittelevässä riippumattomien osapuolten korkean tason ryhmässä, jossa Karl-Heinz Lamberts (BE, PSE) toimii tarkkailijana.

Tätä selvitystä laadittaessa Euroopan komissio ja alueiden komitea olivat juuri saattamassa päätökseen uutta yhteistyösopimusta, joka oli tarkoitus allekirjoittaa 16. helmikuuta 2012⁶⁶. Sopimuksen tavoitteena on parantaa yhteistyötä ja koordinoitua etenkin alueellisten vaikutusten arviointien sekä toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurannan alalla.

5.2 Euroopan parlamentti⁶⁷

Toissijaisuusperiaatetta koskeva tulkinta

Euroopan parlamentti noudattaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisessa yleistä kehystä, joka määritetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen pöytäkirjassa N:o 2. Euroopan parlamentti on sitoutunut varmistamaan toissijaisuusperiaatetta koskevien määräysten tehokkaan soveltamisen kansallisten parlamenttien kanssa sekä noudattamaan täysimääräisesti oikeuksia, jotka perussopimusten nojalla kuuluvat kansallisille parlamenteille. Euroopan parlamentti soveltaa toissijaisuusperiaatteen soveltamisessa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa määrättyjä ja pöytäkirjassa N:o 2 täydennettyjä kriteereitä.

Lisäksi Euroopan parlamentti katsoo, että toissijaisuusperiaate ohjaa EU:n toimielinten toimia, jotta ne toisivat politiikalle lisäarvoa. Siksi Euroopan parlamentti pitää erittäin tärkeänä vaatimusta, jonka mukaan Euroopan komission on perusteltava kaikki ehdotuksensa.

Toissijaisuusperiaatteen soveltamista varten luodut rakenteet ja menettelyt

Euroopan parlamentti muutti 25. marraskuuta 2009 työjärjestystään, jotta se voisi täyttää velvoitteensa. Muutos tuli voimaan 1. joulukuuta 2009, ja se helpottaa kansallisten parlamenttien uusien oikeuksien täytäntöönpanoa toissijaisuusperiaatteen alalla.

⁶⁶ 16. helmikuuta 2012 allekirjoitettu Euroopan komission ja alueiden komitean yhteistyöpöytäkirja, R/CdR 39/2012 pt. 7.

⁶⁷ Ks. alaviite 62. Kyselylomake täytettiin suhteista kansallisiin parlamenteihin vastaavassa osastossa.

Euroopan parlamentti päätti luoda samassa yhteydessä käytännön järjestelyt asiakirjojen ja erityisesti perusteltujen lausuntojen vastaanottamiselle ja siirtämiselle Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välillä⁶⁸.

Euroopan parlamentti on määrittänyt myös yleisen ja johdonmukaisen toimintatavan⁶⁹, jonka avulla varmistetaan kaikkien "perusteltujen lausuntojen" ja lausuntojen asianmukainen käsittely valiokunnissa: johdon pääosastoon kuuluva virallisten asiakirjojen vastaanotosta ja käsiteltäväksi lähettämistä vastaava yksikkö on vastuussa perusteltujen lausuntojen lähettämistä toimivaltaiselle valiokunnalle (oikeudellisten asioiden valiokunta, JURI) sekä muille asianomaisille valiokunnille.

Käytännön järjestelyihin kuuluu myös perusteltujen lausuntojen kääntäminen kaikille virallisille kielille – gaelin ja maltan kieliä lukuun ottamatta – ja niiden jakaminen kaikille valiokunnan jäsenille siten, että kaikki perustellut lausunnot liitetään valiokunnan kokousasiakirjoihin ja julkaistaan valiokunnan verkkosivuilla kohdassa "kokousasiakirjat". Perusteltuun lausuntoon on viitattava myös lainsäädäntöpäätöslauselmassa, jos lausunto liittyy jotenkin kyseessä olevan päätöslauselman aiheeseen.

Euroopan parlamentti on myös ottanut käyttöön epävirallisen kanavan kansallisten parlamenttien kanssa tehtävää yhteistyötä varten; se järjestää niin kutsuttuja maanantaiaamun kokouksia, joissa kansalliset edustajat tapaavat toisiaan Euroopan parlamentissa. Tätä on pidetty myönteisimpänä yhteistyön muotona⁷⁰, joka mahdollistaa kansallisten parlamenttien edustajien välisen tietojenvaihdon jo varhaisessa vaiheessa⁷¹.

Toissijaisuusperiaatteen noudattamista valvoo kulloinkin asiasta vastaava valiokunta yhdessä oikeudellisten asioiden valiokunnan (JURI) kanssa⁷², kuten edellä todetaan. Lausunnot toimitetaan suhteista kansallisiin parlamentteihin vastaavaan osastoon kuuluvalle lainsäädännöllisen vuoropuhelun yksikölle. Työjärjestyksen 130 artiklan 4 kohdan mukaan asiakirjat, jotka koskevat unionin lainsäädäntömenettelyä, toimitetaan kyseisessä asiakirjassa käsiteltävästä asiasta vastaavaan valiokuntaan.

Euroopan parlamentti on myös ottanut käyttöön menettelyn, jota sovelletaan tiettyjen raja-arvojen ylittyessä: Jos vähintään kolmasosa kansallisten parlamenttien kokonaisuäänimäärästä, tai vähintään neljäsosa, kun on kyse Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 76 artiklan perusteella tehdystä säädösehdotuksesta, edustaa sellaisia perusteltuja lausuntoja, joiden mukaan ehdotuksessa ei

68 Oikeudellisten asioiden valiokunnan (JURI) antaman määritelmän mukaan "perustelluiksi lausunnoiksi" (*reasoned opinions*) katsotaan asiakirjat, joissa todetaan säädösehdotusta koskevan luonnoksen olevan toissijaisuusperiaatteen vastainen ja jotka on toimitettu Euroopan parlamentille Lissabonin sopimuksen pöytäkirjan N:o 2 6 artiklassa asetetun kahdeksan viikon määräajan kuluessa. Jos asiakirja ei täytä edellä mainittuja kriteereitä, sitä pidetään "lausuntona" (*contribution*).

69 EP:n valiokuntien puheenjohtajakokous hyväksyi järjestelyn 14. joulukuuta 2010 pitämässään kokouksessa.

70 Matarazzo, R. (2011), "National Parliaments after the Lisbon Treaty: A New Power Player or Mr. No in the EU Decision Making?", julkaisussa *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, Istituto Affari Internazionali, Edizioni Nuova Cultura, Roma, s. 59.

71 Kaczyński, P. M. (2011), "Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System", CEPSin erityiskertomus, Centre for European Policy Studies, 1.2.2011.

72 Euroopan parlamentti, Euroopan parlamentin työjärjestyksen liite VII, luku XVI, 2011.

ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, parlamentti ei tee päätöstä ennen kuin ehdotuksen laatija on ilmoittanut, miten aikoo menetellä. Jos perusteltua lausuntoa edustaa vähintään yksinkertainen enemmistö kansallisten parlamenttien äänimäärästä, kyseisestä säädösehdotuksesta vastaava valiokunta voi JURI-valiokuntaa kuultuaan suositaa Euroopan parlamentille, että se hylkää ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen rikkomisen perusteella. Asiasta vastaava valiokunta voi osoittaa parlamentille myös muun suosituksen, johon voi sisältyä toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevia muutosehdotuksia. Suositukset liitetään JURI-valiokunnan lausuntoon. Suositukset annetaan täysistunnon käsiteltäväksi keskustelua ja äänestystä varten. Jos suositus ehdotuksen hylkäämisestä hyväksytään äänestyksessä annettujen äänen enemmistöllä, puhemies ilmoittaa menettelyn päättyneen. Jos täysistunto ei hylkää ehdotusta, menettely jatkuu, ja siinä otetaan huomioon parlamentin mahdollisesti hyväksymät suositukset⁷³.

Euroopan parlamentin ilmoittamien lukujen perusteella⁷⁴ vuonna 2011 kansallisten parlamenttien käsiteltäväksi toimitettiin kaikkiaan 156 esitystä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi Lissabonin sopimuksen pöytäkirjan N:o 2 nojalla. Niistä 155 oli komission ehdotuksia ja yksi oli neuvoston aloite. Euroopan parlamentti sai kansallisilta parlamenteilta kaikkiaan 328 vastausta, joista 68 oli perusteltuja lausuntoja ja 260 lausuntoja.

Toimielinten välinen yhteistyö

Euroopan parlamentti laatii säännöllisesti mietintöjä toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevista Euroopan komission vuotuisista kertomuksista⁷⁵. Viimeisin tätä asiaa käsittelevä mietintö hyväksyttiin 28. kesäkuuta 2011⁷⁶.

Euroopan parlamentti tekee yhteistyötä alueiden komitean kanssa. Koska alueiden komitea on neuvoa-antava elin, Euroopan parlamentti myös ottaa sen lausunnot ja selvitykset täysimääräisesti huomioon. Euroopan parlamentti tekee yhteistyötä myös Euroopan komission kanssa toissijaisuusperiaatteen ja kansallisia parlamentteja koskevien suhteiden alalla. Yhteistyössä noudatetaan tarkistettua puitesopimusta Euroopan parlamentin ja Euroopan komission välisistä suhteista. Puitesopimuksen määräysten mukaan noiden kahden toimielimen välinen yhteistyö käsittää myös järjestelyt kansallisten parlamenttien antamien perusteltujen lausuntojen kääntämiseksi tarvittaessa⁷⁷. Euroopan parlamentti on myös ilmoittanut, että se aikoo jatkaa yhteistyötä muiden unionin toimielinten kanssa parantaakseen hyvien käytänteiden vaihtoa perusteltujen lausuntojen käsittelyssä.

73 Euroopan parlamentin työjärjestyksen 38 a artikla: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20110323+RULE-038-1+DOC+XML+V0//FI&navigationBar=YES>.

74 Euroopan parlamentin (lainsäädännöllisen vuoropuhelun yksikön) 10. helmikuuta 2012 toimittamat luvut. Koska toissijaisuusperiaatteen noudattamisen arviointia koskeva määräaika on tiettyjen Euroopan komission vuonna 2011 antamien ehdotusten osalta maaliskuussa, lopulliset tiedot ovat saatavilla vasta huhtikuussa.

75 Parempaa säädöskäytäntöä koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti Euroopan komissio antaa joka vuosi kertomuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin liittyvistä asioista.

76 Euroopan parlamentin mietintö paremmasta säädöskäytännöstä, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista sekä järkevästä sääntelystä (2011/2029(INI)), oikeudellisten asioiden valiokunta, esittelijä: Sajjad Karim, 28.6.2011. Saatavilla osoitteesta: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0251+0+DOC+XML+V0//FI>.

77 Tarkistettu puitesopimus Euroopan parlamentin ja Euroopan komission välisistä suhteista, lokakuu 2010, 18 kohta. Saatavilla osoitteesta: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0279+0+DOC+XML+V0//FI>.

5.3 Euroopan unionin neuvosto⁷⁸

Toissijaisuusperiaatetta koskeva tulkinta

Neuvoston on toki noudatettava perussopimuksissa annettua oikeudellista määritelmää, mutta se suhtautuu toissijaisuusperiaatteeseen ensisijaisesti poliittisena ja subjektiivisena periaatteena. Neuvosto käyttää toissijaisuusperiaatetta soveltaessaan kriteereitä, jotka perustuvat tietyn harkintavallan rajoissa tehtyyn poliittiseen arvioon ja vastaavat asiaankuuluvassa oikeusperustassa säädettyjä poliittisia tehtäviä. Arvio kohdistuu siihen, voidaanko ehdotetun toimen tavoitteet saavuttaa riittävän hyvin jäsenvaltioiden tasolla.

Neuvosto ei käsittele toissijaisuusperiaatetta valtiollisen tason alapuolella. Neuvoston sijaan on kunkin yksittäisen jäsenvaltion tehtävä arvioida, saavutetaanko ehdotettujen toimien tavoitteet paremmin valtiollisella tasolla vai sitä alempana.

Toissijaisuusperiaatteen soveltamista varten luodut rakenteet ja menettelyt

Neuvosto muutti 1. joulukuuta 2009 työjärjestystään sisällyttääkseen niihin Lissabonin sopimuksista johtuvat muutokset. Uusien määräysten ja pienten sisäisten mukautusten ansiosta jäsenvaltioiden tai EU:n toimielinten antamat säädösehdotukset on nyt mahdollista välittää kansallisille parlamenteille ja kansallisten parlamenttien antamat perustellut lausunnot on myös mahdollista ottaa vastaan ja välittää kaikille osapuolille.

Yleisesti ottaen neuvosto huomioi toissijaisuusperiaatteen samalla tavalla kuin muut unionin lainsäädännön perusperiaatteet keskustellessaan ehdotuksista unionin säädöksiksi. Neuvosto korosti kyselylomakkeeseen antamissaan vastauksissa, että se ottaa perusteellisesti huomioon kaikki komission suorittamien vaikutustenarviointien näkökohdat toissijaisuusperiaatteeseen liittyvät seikat mukaan luettuina. Neuvosto huomauttaa, että koska vaikutustenarviointien suorittaminen on ehdotuksen laatineen toimielimen tehtävä, se ei suorita niitä itse (vaikka jotkut jäsenvaltiot näin tekevätkin).

Pöytäkirjassa N:o 2 määrätään, että vain kansalliset parlamentit voivat kuulla alueparlamentteja ennakkovarointusjärjestelmän kautta, jos pitävät sitä tarpeellisena. Näin ollen on loogista, ettei neuvosto saanut yhtään perusteltua lausuntoa alueparlamenteilta, vain kansallisilta parlamenteilta.

Tutkimuksen yhteydessä saatujen vastausten perusteella neuvosto katsoo, että nykyiset mekanismit riittävät varmistamaan toissijaisuusperiaatteen täysimääräisen noudattamisen lainsäädäntämenettelyssä.

⁷⁸ Ks. alaviite 62. Kyselylomake täytettiin neuvoston oikeudellisessa yksikössä.

Toimielinten välinen yhteistyö

Toimielinten välisistä suhteista todetaan, että neuvosto osallistui vuoropuheluun paikallis- ja alueviranomaisten kanssa alueiden komitean järjestämässä toissijaisuusperiaatetta käsitelleessä konferenssissa, joka pidettiin maaliskuussa 2011 (ks. kohta 3.3).

5.4 Euroopan unionin tuomioistuin⁷⁹

Toissijaisuusperiaatetta koskeva tulkinta

Euroopan unionin tuomioistuimen kirjaamo ilmoitti, että tuomioistuin ilmaisee kantansa antamissaan tuomioissa eikä sillä ole tapana analysoida tai arvioida omaa oikeuskäytäntöään. Näin ollen seuraavassa esitetyt huomiot perustuvat alueiden komitean tekemään analyysiin oikeuskäytännöstä sekä alaa käsittelevään tieteelliseen kirjallisuuteen.

Euroopan unionin tuomioistuin on valvonut toissijaisuusperiaatteen noudattamista EU:n säädöksissä marraskuussa 1993 voimaan tulleesta Maastrichtin sopimuksesta lähtien. Asiaa koskeva oikeuskäytäntö osoittaa, että tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettu vain muutama asia puhtaasti toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen perusteella; muissa tapauksissa toissijaisuusperiaatteen on viitattu muiden kanteiden yhteydessä ja se sekoitetaan usein suhteellisuusperiaatteen kanssa. Toissijaisuusperiaatteen toteutumista valvotaan myös oikeusperustaa koskevan valvonnan yhteydessä⁸⁰.

Yhtenä syynä tapausten pienehkölle määrälle mainittiin myös se, että vain jäsenvaltiot voivat saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen perusteella. Lissabonin sopimuksen voimaantulo loi uusia mahdollisuuksia. Pöytäkirjan N:o 2 8 artiklan mukaan tuomioistuimella on toimivalta ratkaista myös alueiden komitean sekä kansallisten parlamenttien (hallitustensa välityksellä) vireille panemat kanteet, jotka perustuvat siihen, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä unionin säädöksessä ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta. Vaikka on liian aikaista tehdä lopullisia johtopäätöksiä, tapausten määrä ei todennäköisesti jatkossakaan kasva dramaattisesti.

Kehitystä saattaa kuitenkin tapahtua toissijaisuusperiaatteen virallisen valvonnan alalla. Tähänastisen oikeuskäytännön perusteella tuomioistuin huomioi vaikutustenarviointia koskevan kertomuksen toissijaisuusperiaatteen noudattamista arvioidessaan⁸¹. Vaikutustenarviointia koskeva kertomus näyttää olevan avainasemassa, kun tuomioistuin arvioi, onko EU:n tason toimelle esitetty riittävät perusteet ja onko toimi todella tarpeellinen. On kuitenkin mielenkiintoista huomata, että verrattuna Amsterdamin sopimuksen pöytäkirjaan⁸² Lissabonin sopimuksen toissijaisuus- ja

79 Ks. alaviite 62. Kyselylomake täytettiin Euroopan unionin tuomioistuimen kirjaamossa.

80 Sama lähde kuin edellä.

81 Tuomioistuimen asiassa C-58/08 Vodafone Ltd v. Secretary of State for Business 8. kesäkuuta 2010 antama tuomio.

82 Pöytäkirja N:o 30 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta.

suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta annetun pöytäkirjan N:o 2 mukaan säädösehdotuksissa on esitettävä yksityiskohtaisempi perustelu toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta. Jälkimmäisen pöytäkirjan 5 artiklan mukaan "kaikkiin esityksiin, jotka koskevat lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä, olisi liitettävä selvitys, jonka sisältämien yksityiskohtaisten tietojen perusteella toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista voidaan arvioida". Tämä vaatimus on erityisen merkittävä alueiden komitean kannalta, koska sen mukaan selvityksessä "olisi esitettävä tietoja, joiden perusteella voidaan arvioida esityksen rahoitusvaikutuksia ja, kun kyse on direktiivistä, sen vaikutuksia lainsäädäntöön, joka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön, tarvittaessa myös alueelliseen lainsäädäntöön"

Vaatimusta, jonka mukaan säädösehdotukset on perusteltava toissijaisuusperiaatteen soveltamisen kannalta, on kiintoisaa analysoida ennakkovaroitusjärjestelmän näkökulmasta: Toisin kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviin säädösesityksiin sisällytettävät perustelut, vaikutustenarviointia koskevat kertomukset ovat saatavilla vain englanniksi. Kansalliset parlamentit tai mahdollisesti myös alueparlamentit eivät välttämättä kykene lukemaan ja analysoimaan englanninkielisiä kertomuksia ennakkovaroitusjärjestelmää koskevan kahdeksan viikon määräajan kuluessa. Näin ollen ne eivät voi myöskään ottaa niitä huomioon perustelluissa lausunnoissaan. Vaikutustenarviointia koskevaa kertomusta ei siis pitäisi hyväksyä perusteeksi sille, että säädösehdotukseen sisältyvä perustelu on epätäydellinen tai että se puuttuu kokonaan. Onkin mielenkiintoista seurata oikeuskäytännön kehitystä tämän asian osalta Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen.

Muodollisten seikkojen lisäksi tuomioistuin on määrittänyt kriteerit toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaa varten. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan tuomioistuin arvioi ensin, onko niin, että "jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita" (EU:n tason toimien tarpeellisuus), ja sitten, voidaanko tavoitteet "suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla" (lisäarvo). Tuomioistuimen soveltamat kriteerit näyttävätkin perustuvan Amsterdamin sopimuksen pöytäkirjassa annettuihin ohjeisiin. Niiden mukaan on arvioitava, onko käsiteltävänä oleva asia luonteeltaan ylikansallinen, jolloin sitä ei voitaisi riittävästi säännellä jäsenvaltioiden tasolla, olisiko toimien toteuttaminen yksinomaan jäsenvaltioiden tasolla tai EU:n tason toimien toteuttamatta jättäminen ristiriidassa perussopimusten kanssa tai vahingoittaisi muuten merkittävästi jäsenvaltioiden etua ja tuottaisivatko unionin tasolla toteutetut toimet laajuutensa ja vaikutustensa ansiosta selvää hyötyä verrattuna jäsenvaltioiden tasolla toteutettuihin toimiin. EU:n tason toimet olisivat perusteltuja siinä tapauksessa, että kansallisen tason lainsäädännössä ei ole säännöksiä kyseessä olevaa tilannetta varten tai että jäsenvaltioiden kansallisten lainsäädäntöjen väliset erot hankaloittavat sisämarkkinoiden toimintaa.

Kaiken kaikkiaan toissijaisuusperiaatteen noudattamisen oikeudellinen valvonta on hankalaa ja Euroopan unionin tuomioistuin toimii varovaisesti. Toistaiseksi tuomioistuin ei ole kertaakaan

kumonnut unionin säädöstä tällä perusteella. Joidenkin tutkijoiden mukaan pääsyynä tähän on se, ettei tuomioistuin mielellään korvaa poliittisia arvioita oikeudellisen toimintansa kautta⁸³. Toissijaisuusperiaate sijoittuu poliittisten ja oikeudellisten arvioiden välimaastoon. Tuomioistuin ei mielellään kyseenalaista unionin lainsäätäjän päätöstä toteuttaa toimia.

Toissijaisuusperiaatteen soveltamista varten luodut rakenteet ja menettelyt

Lissabonin sopimuksen voimaantulon seurauksena Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön muuttaminen tai erityistuomioistuinten perustaminen tehdään tavanomaista lainsäätämistäjärjestystä noudattaen⁸⁴. Koska kyse on säädösehdotuksista, tuomioistuimen on niihin liittyvissä ehdotuksissa noudatettava pöytäkirjassa N:o 2 annettuja määräyksiä. Tuomioistuin ottaa ne huomioon kaikissa tällaisissa ehdotuksissaan.

Menettelyjen osalta tuomioistuin ilmoittaa, että koska kansallisten parlamenttien ja alueiden komitean on toiminnassaan noudatettava Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 263 artiklan määräyksiä, tuomioistuimen menettelyn perusteena olisi perinteinen kumoamiskanne. Tästä johtuen tuomioistuin ei ole määrittänyt minkäänlaisia erityistoimenpiteitä niiden toimintaa ajatellen. Tuomioistuin ei ole muuttanut työjärjestystään tai ehdottanut, että sitä muutettaisiin. Tuomioistuin ei ole toistaiseksi myöskään palkannut uusia työntekijöitä valmistautuakseen pöytäkirjan N:o 2 8 artiklaan perustuvien tapausten määrän kasvuun.

5.5 Kansalliset parlamentit

Lissabonin sopimus vahvisti kansallisten parlamenttien asemaa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen varmistamisessa sekä mahdollisti lainsäädäntävaltaa käyttävien alueparlamenttien kuulemisen⁸⁵. Niiden aiempaa suurempi osallisuus unionin lainsäädäntömenettelyssä nähdään askeleena kohti demokraattisempaa legitimiyyttä EU:ssa.

Toissijaisuusperiaatetta koskeva tulkinta

Kansalliset parlamentit käsittelevät toissijaisuusperiaatetta eri tavoin⁸⁶. Useat parlamentit ovat nimenomaisesti ilmoittaneet pitävänsä sitä demokratian kannalta myönteisenä edistysaskeleena sekä erityisenä keinona sen varmistamiseksi, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä unionin kansalaisia. Tässä mielessä kansalliset parlamentit näkevät sen myös keinona parantaa sääntelyä

83 Raccach A. (2010), 'Les faux espoirs du principe de subsidiarité post-Lisbonne : Le principe de subsidiarité post-Lisbonne rationalise-t-il vraiment l'exercice des compétences de l'Union ?', Colloque de lancement de l'Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe (ISPOLE), Europe et mondialisation: quelles équations ?, 13- 14 octobre 2010, Belgique.

De Burca, G., (1998) 'The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor', *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, no. 2, June.

84 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 257 ja 281 artikla.

85 Yksityiskohtaisempia tietoja annetaan tämän selvityksen tekstijaksossa 4.

86 Tämän osion havainnot perustuvat pitkälti tutkimukseen "Alueellisten parlamenttien asema Lissabonin sopimuksen mukaiseen ennakkoarvointijärjestelmään kuuluvassa subsidiariteettianalyysiprosessissa" (2011, ks. alaviite 46) sekä tietoihin ja aineistoon, jonka EIPA on koonnut AK:lle puitesopimuksen CDR/ETU/106/2009 perusteella (ks. alaviite 62).

Euroopan unionin tasolla. Ne ovat usein korostaneet periaatteen kaksiulotteista luonnetta, eli sen oikeudellista ja poliittista puolta.

Tulkinnat eroavat myös siinä, pitäisikö alueellinen ja paikallinen ulottuvuus sisällyttää toissijaisuusperiaatteen toteutumista koskeviin arvioihin. Ne kahdeksan jäsenvaltiota, joilla on lainsäädäntävaltaa käyttäviä alueita, joita voidaan myös kuulla ennakkovaroitusjärjestelmän yhteydessä, tukevat laajalti tätä uudistusta. Muiden 19 jäsenvaltion näkemykset eroavat toisistaan. Osa katsoo, että alueellinen ja paikallinen ulottuvuus olisi otettava huomioon vain silloin, kuin esityksellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi unionin säädökseksi on alueellisia ja/tai paikallisia vaikutuksia.

Toissijaisuusperiaatteen soveltamista varten luodut rakenteet ja menettelyt

Useimmat parlamentit tai niiden ala- tai ylähuoneet muuttivat työjärjestystään ennakkovaroitusjärjestelmän huomioon ottamiseksi tai muutos on juuri vireillä (pääasiassa niissä jäsenvaltioissa, joilla on lainsäädäntävaltaa käyttäviä alueita). Ennakkovaroitusjärjestelmän käyttöönotto ei ole juuri aiheuttanut muutoksia henkilöstötarpeessa.

Monet kansalliset parlamentit eivät kuule alueellisia edustajistoja, ja monet kuulevat niitä vain silloin, kun esityksellä unionin säädökseksi on alueellisia ja/tai paikallisia vaikutuksia. Alueiden osallistuminen ennakkovaroitusjärjestelmään riippuu myös paljolti siitä, miten paljon niillä on toimivaltaa: Jos alueella on lainsäädäntävaltaa, menettelyt ovat pääasiassa virallisia. Muutoin alueet osallistuvat kyseiseen mekanismiin yleensä epävirallisemmin.

Eräät kansalliset parlamentit ovat päättäneet noudattaa kahdeksan viikon määräaika ilman lisäehtoja. Monien mielestä määräaika on kuitenkin liian lyhyt monimutkaisten ehdotusten käsittelyä ajatellen. Joissain tapauksissa määräajalle onkin asetettu lisäehtoja⁸⁷.

Mahdollisuudesta saattaa asia Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi voidaan todeta, että jotkut parlamentit ovat määrittäneet sitä varten virallisen menettelyn, jota noudatetaan toissijaisuusperiaatteen rikkomista koskevilla tapauksilla.

Toimielinten välinen yhteistyö

Parlamentin ja hallituksen yhteistyö on tärkeä edellytys sille, että toissijaisuusperiaatteen toteutumista voidaan valvoa kunnolla. Useimmissa tapauksissa hallitus tekee yhteistyötä parlamenttien kanssa. Monet jäsenvaltiot ovat myös määrittäneet yhteistyömenetelmät, joiden ansiosta hallitus voi esitellä parlamentille näkemyksensä ehdotuksesta tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi unionin säädökseksi. Eräissä maissa on tapana, että ministerit eivät ilmaise tietyinä aikana kantaansa unionin neuvostossa, jos heitä pyydetään niin toimimaan, ennen kuin parlamentti on hyväksynyt kantansa (parlamentaarinen tarkasteluvaraus).

⁸⁷ Katso yksityiskohtaisemmat tiedot alaviitteessä 61 mainitusta tutkimuksesta.

Kansallisten ja alueellisten tasojen välillä tehtävä yhteistyö on myös ratkaisevan tärkeää tehokkaan valvonnan varmistamiseksi. Suurimmassa osassa jäsenvaltioita alueparlamenttien kanssa tehtävän yhteistyön nykyiset mekanismit eivät liity suoraan ennakkovarointusjärjestelmään. Joissakin maissa on käytössä epävirallisia yhteistyömuotoja, kuten paikallis- ja alueviranomaisia edustavien järjestöjen kuuleminen tai paikallis- ja alueviranomaisten edustajien läsnäolo kansallisen parlamentin keskusteluissa. Yhteistyö voidaan hoitaa myös olemalla yhteydessä maakohtaiseen valtuuskuntaan alueiden komiteassa.

Yhteistyötä tehdään myös Euroopan tasolla. Kansalliset parlamentit voivat toimia yhdessä yhteisöasioita käsittelevien elinten konferenssin COSACin sekä IPEXin kautta. Yhteistyötä voidaan tehdä myös kahdenvälisissä tapaamisissa ja monenvälisissä parlamentaarisisissa kokouksissa. Yksi tärkeä yhteistyön muoto ovat myös Brysselissä järjestettävät COSACin kokoukset tai "maanantaiaamun kokoukset", joissa kansallisten parlamenttien edustajat voivat tavata toisiaan. Perustellut lausunnot ja niihin sisältyvät analyysit toissijaisperiaatteen toteutumisesta ovat kaikkien saatavilla. Helpoiten niihin voi tutustua kyseisen parlamentin verkkosivuilla sekä Euroopan komission ja IPEXin verkkosivuilla.

6. PÄÄTELMÄT

Alueiden komitea jatkoi vuonna 2011 yhteisen subsidiariteettikulttuurin yleistämistä; alueiden komitean toiminta toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurannan alalla on vilkastunut ja vahvistunut, mikä näkyy myös komitean lausunnoissa. Kuten tämä selvitys osoittaa, alueiden komitea seuraa toissijaisuusperiaatteen toteutumista kolmella saralla: sen toissijaisuusperiaatetta koskevien omien menettelyjen tarkastelu, toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston suorittama tarkkailu sekä muissa unionin toimielimissä sekä kansallisissa ja alueellisissa toimielimissä tehtävä valvonta ja seuranta.

Alueiden komitea on ensinnäkin vahvistanut sisäisiä menettelyjään, jotta se voisi parantaa ja hienosäätää toimintaansa toissijaisuusperiaatteen seurannassa. Alueiden komitean esittelijät ovat viitanneet lausuntoluonnoksissaan aiempaa useammin toissijaisuusperiaatteeseen. He ovat myös korostaneet toissijaisuusperiaatteen merkitystä alueiden komitean kannalta ja painottaneet komitean institutionaalista vastuuta sen seurannassa. Tässä selvityksessä mainitut lausunnot ovat erityisen hyvä esimerkki siitä, miten alueiden komitea näkee tehtävänsä toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurannassa poliittisella tasolla. Alueiden komitean työjärjestykseen tehtiin muutoksia toissijaisuusperiaatetta koskevien viittausten maksimoimiseksi alueiden komitean lausunnoissa, ja ne alkavat nyt tuottaa tulosta. Jatkossa tavoitteena on vahvistaa entisestään alueiden komitean jäsenten aktiivista osallistumista toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaan sekä lisätä toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskevien arviointien määrää alueiden komitean lausunnoissa.

Alueiden komitean sisäisten toimien ja lausuntojen valmistelun rinnalla myös toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston on kehitetty ja sen toiminta on lisääntynyt. Seurantaverkoston jäsenmäärä kasvoikin verkoston viidennen toimintavuoden aikana. Seurantaverkoston aktiivisuutta ja edustuksellisuutta on pyritty lisäämään lukuisilla toimenpiteillä, kuten ottamalla toissijaisuusperiaatteen soveltamisen näkökulmasta tärkeimmät toimijat mukaan. Verkosto laajenee erityisesti aluehallitusten ja alueparlamenttien suuntaan. Näin siitä tulee entistäkin kiinnostavampi foorumi, jossa toissijaisuusperiaatteen täytäntöönpanosta, kehittämisestä ja seurannasta päävastuussa olevat tahot voivat keskustella keskenään toissijaisuusperiaatteeseen liittyvistä kysymyksistä. Lisäksi luotiin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden arviointitaulukko, jotta kyseisiä periaatteita voitaisiin selkeyttää ja niistä voitaisiin tiedottaa paremmin suurelle yleisölle ja asian parissa toimiville tahoille. Arviointitaulukosta tulee jatkossa tärkeä työväline yhteisen eurooppalaisen terminologian luomiseksi toissijaisuusperiaatteen saralle.

Vuonna 2011 hyväksyttiin ensimmäistä kertaa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston työohjelma. Tavoitteena oli järjeistää verkoston työtä ja toimintasuunnitelmaa sekä tiedottaa kumppaneille, mitkä asiat saattaisivat olla kaikkein kiinnostavimpia toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta. Vuonna 2011 käynnistettiin yhteensä viisi kohdennettua kuulemismenettelyä yhdessä

alueiden komitean esittelijöiden Alvaro Ancisin (IT, PPE), Jean-Louis Josephin (FR, PSE), Cor Lamersin (NL, PPE), Patrick McGowanin (IE, ALDE) ja Ivan Zagarin (SI, PPE) kanssa. Alueiden komitea kiittää esittelijöitä tuesta ja korostaa, että seurantaverkoston tehtävänä on auttaa alueiden komitean esittelijöitä keräämällä seurantaverkoston kuuluvilta kumppanitahoilta laadukasta tietoa, josta voi olla esittelijöille hyötyä lausuntoluonnosten laatimisessa.

Alueiden komitean yhteistyöstä muiden toimielinten kanssa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurannan alalla on todettava, että vuosi 2011 oli kolmas vuosi, jonka aikana alueiden komitea ja Euroopan komissio tekivät yhteistyötä sellaisten ehdotusten alueellisten vaikutusten arvioimiseksi, joiden katsotaan olevan erityisen merkittäviä paikallisesta ja alueellisesta näkökulmasta. Vuonna 2011 tähän yhteistyöhön turvaututtiin kahteen otteeseen. Kävi ilmi, että paikallis- ja alueviranomaiset ovat aidosti halukkaita osallistumaan EU:n lainsäädännön valmisteluvaiheeseen ja että paikallis- ja alueviranomaisten toimittamat tiedot / antamat palautteet voivat olla arvokkaita alueiden komitean ja erityisesti Euroopan komission työssä. Euroopan komissio on myöntänyt, että tämänkaltaisen kuuleminen on arvokasta, ja se on kehottanut yksikköjään pitämään yhteyttä alueiden komiteaan ja sen verkostoihin merkittävien ehdotusten alueellisia vaikutuksia arvioidessaan. Alueiden komitean ja Euroopan komission tuleva uusi yhteistyösopimus oletettavasti vakiinnuttaa kyseisen käytännön asemaa, koska käytäntö on osoittautunut erittäin hyödylliseksi keinoksi varmistaa toissijaisuusperiaatteen noudattaminen lainsäädännön valmisteluvaiheessa.

Yhdessä tämän selvityksen tekstijaksoista keskitytään alueparlamentteihin. Tämä osoittaa, että alueiden komitean ja alueparlamenttien väliset suhteet lisäävät jatkuvasti merkitystään alueiden komitean silmissä. Alueiden komitean ja alueparlamentteja edustavan järjestön CALREn suhteet paranivat ja tiivistyivät vuoden 2011 aikana merkittävästi. Puheenjohtajat Mercedes Bresso ja Nazario Pagano allekirjoittivat heinäkuussa aiesopimuksen, mikä on osoitus siitä, että kumpikin organisaatio on sitoutunut edistämään tehokasta yhteistyötä toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurannassa. REGPEX-tietokanta, joka on tarkoitus saada käyttöön vuoden 2012 ensimmäisen puoliskon aikana, tukee jatkossa alueparlamenttien osallistumista toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaan unionin tasolla. Komitea luottaa erityiseen kumppanuuteensa CALREn kanssa sen suhteen, että REGPEX-tietokannasta tulee todellinen kiinnekohta toissijaisuusperiaatteen alalla.

Vuonna 2011 alueiden komitea oli yhteydessä myös muihin EU:n toimielimiin saadakseen lisätietoa siitä, miten ne suhtautuvat toissijaisuusperiaatteeseen ja millaisia menetelmiä ne soveltavat tarkistaakseen periaatteen noudattamisen ja valvoakseen sitä. Tässä selvityksessä annetaan alueiden komitean teettämään tutkimukseen perustuva yleiskatsaus siitä, miten eri toimielimissä käsitellään toissijaisuusperiaatetta kaksi vuotta Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Alueiden komitea aikoo jatkaa yhteistyötä muiden EU:n toimielinten ja sen muiden elinten kanssa varmistaakseen, että toissijaisuusperiaatetta kunnioitetaan.

Viides toissijaisuusperiaatetta käsittelevä kokous järjestettiin maaliskuussa 2011 Bilbaossa. Kokoukseen osallistui sankka joukko unionin toimielinten, alueiden komitean sekä paikallis- ja alueviranomaisten edustajia. Kokouksessa käsiteltiin erityisesti alueparlamentteja, joiden edustajat kokoontuivat keskustelemaan toissijaisuusperiaatteesta alueidenvälisissä ja ylikansallisissa yhteyksissä. Myönteisten kokemustensa perusteella alueiden komitea odottaa, että toissijaisuusperiaatetta käsittelevä kokous onnistutaan viemään seuraavalle tasolle ja siitä tulee virstanpylväs EU:n institutionaalisella asialistalla – aivan kuten toissijaisuusperiaatteesta on tullut avaintekijä EU:n demokraattisessa kehityksessä.

Liite: Yleiskatsaus 1. tammikuuta–31. joulukuuta 2011 annettuihin lausuntoihin

AK:n valiokunta	Lausunnot 1. tammikuuta 2011– 31 joulukuuta 2011	Säädösehdotuksista annetut lausunnot	Lausunnot, joissa viitataan nimenomaisesti toissijaisuusperiaatteeseen (työjärjestyksen 51 artiklan 2 kohta)*	Lausunnot, joissa arvioidaan toissijaisuusperiaatteen noudattamista	Asiaan liittyneet toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kuulemiset	Lausunnot asioista, joissa AK:n kuuleminen on pakollista
CIVEX	10	1	7	1	2	0
COTER	9	1	7	3	1	7
ECOS	13	1	11	3	1	0
EDUC	9	0	7	3	0	4
ENVE	9	1	9	2	2	6
NAT	10	5	8	2	0	0
BUDG	2	1	2	0	0	0
YHTEENSÄ	62	10	51	14	6	17

* Alueiden komitean 10. tammikuuta 2010 voimaan tulleen työjärjestyksen 51 artiklan 2 kohdassa todetaan, että "komitean lausuntoihin sisältyy nimenomainen viittaus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamiseen".

CIVEX

Yleiskatsaus 1. tammikuuta 2011–31. joulukuuta 2011 annettuihin lausuntoihin

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädös-ehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁸⁸	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostoa kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
Oma-aloitteinen lausunto R/CdR 235/2010 fin	27.1.2011	Azerbaidžanin paikallis- ja aluehallinto sekä EU:n ja Azerbaidžanin yhteistyön kehittäminen	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
COM(2010) 603 final, R/CdR 355/2010 fin (CIVEX)	31.3.2011	Katsaus Euroopan unionin kansalaisuuteen vuonna 2010	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
COM(2010) 378 final, COM(2010) 379 final; R/CdR 354/2010 fin (CIVEX)	31.3.2011	Kausityö ja yrityksen sisäiset siirrot	Kyllä	Ei	Ei	Kyllä. Esitys on toissijaisuusperiaatteen mukainen.	Kyllä (suhteellisuusperiaate)
COM(2010) 629 final R/CdR 408 (2010) (CIVEX)	11.5.2011	EU:n kehitysyhteistyöpolitiikasta tukea osallistavalle kasvulle ja kestäväälle kehitykselle – EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan vaikutuksen parantaminen (vihreä kirja)	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)

88 Lainsäädäntämenettelyn aikana.

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädösehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁸⁸	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen tai lainsäädännön parantamiseen
COM(2010) 660 final R/CdR 405 (2010) (CIVEX)	1.7.2011	Laajentumisstrategia sekä vuosien 2010 ja 2011 tärkeimmät haasteet (tiedonanto)	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
COM(2010) 673 final R/CdR 407 (2010) (CIVEX)	1.7.2011	EU:n sisäisen turvallisuuden strategia (komission tiedonanto)	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
COM(2010) 543 final COM(2010) 547 final R/CdR 353 (2010) (CIVEX)	11.10.2011	Järkevä sääntely (komission tiedonanto)	Ei	Ei	Kyllä. Järjestettiin avoin kuuleminen, jota varten laadittiin joukko kysymyksiä vastausten ohjaamiseksi.	Ei vastausta. ⁸⁹	Kyllä (toissijaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja lainsäädännön parantaminen)
COM(2010) 573 final R/CdR 406 (2010) (CIVEX)	12.10.2011	Strategia perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti täytäntöön	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
COM(2011) 303 final R/CdR 198/2011 (CIVEX)	14.12.2011	Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistus (komission tiedonanto)	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei

89 Lausunnossa arvioidaan yleisiä ehdotuksia, jotka koskevat EU:n lainsäädäntämenettelyitä. Näin ollen toissijaisuusperiaate on huomioitava kokonaisvaltaisesti eikä sen noudattamisen arviointi ole niin oleellista.

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädösehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁸⁸	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
COM(2010) 747 final R/CdR 148 (2011) (CIVEX)	14.12.2011	Hallintoa helpommaksi kansalaisille (vihreä kirja)	Ei	Ei	Kyllä. Kohdennettu kuulemismenettely järjestettiin 15.7.2011–2.9.2011. Se mainitaan erityisesti lausunnossa.	Ei	Kyllä (toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate)

COTER

Yleiskatsaus 1. tammikuuta 2011–31. joulukuuta 2011 annettuihin lausuntoihin

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädösehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹⁰	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seuranta-verkostoa kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
Oma-aloitteinen lausunto R/CdR 100/2010 fin (COTER)	27.1.2011	Uusia näkymiä EAYY-asetuksen tarkistukseen	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Ei
COM(2010) 474 final (tiedonanto) COM(2010) 475 final (ehdotus direktiiviksi) R/CdR 297 (2010) (COTER)	27.1.2011	Yhtenäinen eurooppalainen rautatiealue	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
R/CdR 86/2011 fin (COTER)	31.3.2011	Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
COM(2010) 389 final, R/CdR 296/2010 fin (COTER)	31.3.2011	Tieliikenneturvallisuuden poliittiset suuntaviivat 2011–2020	Ei	Ei	Kyllä. Kohdennettu kuulemismenettely järjestettiin 25.10.2010–10.12.2010. Se mainitaan erityisesti lausunnossa.	Kyllä. Esitys on toissijaisuusperiaatteen mukainen.	Kyllä (toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate)

⁹⁰ Lainsäädäntämenettelyn aikana.

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädösehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹⁰	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seuranta-verkostoa kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
COM(2010) 642 final, R/CdR 369/2010 fin (COTER)	1.4.2011	Viides koheesiokertomus	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Ei
Suuntaa-antava lausunto R/CdR 370/2010 fin (COTER)	1.4.2011	Euroopan sosiaalirahaston tulevaisuus vuoden 2013 jälkeen	Ei, suunta-antava lausunto	Kyllä	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate)
COM(2011) 144 final R/CdR 101/2011 rev. 1 (COTER)	30.6.2011	Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää	Ei	Kyllä ⁹¹	Ei	Kyllä. Esitys on toissijaisuusperiaatteen mukainen.	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
Puheenjohtajavaltio Puolan pyytämä lausunto R/CdR 167/2011 rev.1 (COTER)	11.10.2011	Taloudellisen ja sosiaalisen kasvun erojen vähentämiseen tähtävien jäsenvaltio- ja unionitason toimien välinen täydentävyys	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)

91 Liikenteen alalla pakollisuus riippuu aina tulevan säädösehdotuksen oikeusperustasta.

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädösehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹⁰	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seuranta-verkosta kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
Oma-aloitteinen lausunto R/CdR 168/2011 rev.1 (COTER)	11.10.2011	Alueellinen yhteistyö Välimerellä – Adrian- ja Joonianmeren makroalue	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä. Adrian- ja Joonianmeren alueen strategia on toissijaisuusperiaatteen mukainen.	Kyllä (toissijaisuusperiaate)

ECOS

Yleiskatsaus 1. tammikuuta 2011–31. joulukuuta 2011 annettuihin lausuntoihin

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädösehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹²	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seuranta-verkostoa kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen tai lainsäädännön parantamiseen
COM(2010) 365 final (vihreä kirja) R/CdR 319/2010 fin (ECOS)	27.1.2011	Riittävien, kestävien ja turvattujen eurooppalaisten eläkejärjestelmien kehittäminen	Ei	Ei	Ei	Kyllä. Esitys on toissijaisuusperiaatteen mukainen.	Kyllä (toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate)
COM(2010) 758 final, R/CdR 402/2010 fin (ECOS)	31.3.2011	Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi	Ei	Ei	Ei. Seuranta-verkoston toimintasuunnitelman mukainen asiaa käsittelevä työryhmä toimitti silti raporttinsa ja suosituksensa AK:n esittelijälle.	Ei	Ei
COM(2010) 608 final, R/CdR 330/2010 fin (ECOS)	1.4.2011	Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate)
COM(2011) 015 final R/CdR 70/2011 rev	11.5.2011	EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistaminen –	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei

⁹² Lainsäädäntömenettelyn aikana.

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädösehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹²	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seuranta-verkoston kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
(ECOS)		Kohti tehokkaampia eurooppalaisia hankintamarkkinoita (vihreä kirja)					
COM(2010) 682 final R/CdR 401/2010 rev. 2 (ECOS)	1.7.2011	Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma (komission tiedonanto)	Ei	Pakollisuus riippuu siitä, mikä oikeusperusta valitaan tulevalle säädösehdotukselle, joka kattaa useita politiikanaloja.	Ei	Ei	Kyllä (vain lainsäädännön parantaminen)
COM(2011) 146 final R/CdR 150/2011 (ECOS)	1.7.2011	Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien EU:n valtioneuvoston päätösten uudistus (komission tiedonanto)	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate)
COM(2010) 614 final R/CdR 374/2010 (ECOS)	11.10.2011	Globalisaation aikakauden yhdenmies teollisuuspolitiikka – kilpailukyky ja kestävyys keskeiselle sijalle	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
Oma-aloitteinen lausunto	11.10.2011	Sosiaalista asuntotarjontaa koskevan eurooppalaisen toimintaohjelman	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädösehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹²	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seuranta-verkostoa kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen tai lainsäädännön parantamiseen
R/CdR 71/2011 (ECOS)		kehittäminen					
COM(2011) 146 final CdR 278/2911 (ECOS)	11.10.2011	Tarkistettu lausunto. Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien EU:n valtioneuvostojen uudistus (komission tiedonanto)	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate)
Omaehtoinen lausuntopyyntö puheenjohtajavaltio Puolalta R/CdR 72/2011 (ECOS)	12.10.2011	Paikallis- ja alueviranomaisten rooli Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisessa	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate ja lainsäädännön parantaminen)
COM(2011) 078 final R/CdR 151/2011 (ECOS)	12.10.2011	Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan "small business act" -aloitteen uudelleentarkastelu	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (vain lainsäädännön parantaminen)
COM(2011) 121 final: 2011/0058 (CNS) R/CdR 152/2011 (ECOS)	14.12.2011	Yhteinen yhdistetty yhtiöveropohja (CCCTB) (ehdotus neuvoston direktiiviksi)	Kyllä	Ei	Ei. Joitakin alueparlamentteja tosin kuultiin. Niistä yksikään ei antanut perusteltua lausuntoa,	Kyllä. Lausunnossa kehoitetaan esittämään parempia indikaattoreita toissijaisuusperiaatteen noudattamisen arvioimiseksi:	Kyllä (toissijaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja lainsäädännön parantaminen)

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädösehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹²	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seuranta-verkostoa kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
					jonka mukaan ehdotus loukkaisi toissijaisuusperiaatetta.	"arvioi, että ehdotusta olisi punnittava uudelleen, vaikkei kyseenalaistakaan suoraan direktiivin periaatetta. Tässä tulisi ottaa huomioon, että tarvitaan a) asianmukaisia laatuja määräindikaattoreita, jotka mahdollistavat tämänkaltaisen rajanylittävän ehdotuksen subsidiariteettikysymysten täysimääräisen tarkastelun, b) lisätietoja CCCTB:n kaikista seurauksista ja c) analyysi ehdotuksen vaikutuksista paikallis- ja alueviranomaisiin."	

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädösehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹²	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seuranta-verkoston kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
COM(2011) 173 final R/CdR 247/2011 (ECOS)	14.12.2011	Romanien sosiaalinen ja taloudellinen integraatio Euroopassa (komission tiedonanto)	Ei	Ei	Kyllä. Kohdennettu kuuleminen järjestettiin 16.6.2011–5.8.2011. Se mainitaan erityisesti lausunnossa.	Kyllä. Esitys on toissijaisuusperiaatteen mukainen.	Kyllä (toissijaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja lainsäädännön parantaminen)

EDUC

Yleiskatsaus 1. tammikuuta 2011–31. joulukuuta 2011 annettuihin lausuntoihin

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädösehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹³	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostoa kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
COM(2010) 187 final R/CdR 230/2010 fin	27.1.2011	Tutkimuspuiteohjelmien täytäntöönpanon yksinkertaistaminen	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
COM(2010) 477 final (tiedonanto) R/CdR 292/2010 fin	27.1.2011	Nuoret liikkeellä	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Ei
COM(2010) 487 final (tiedonanto) R/CdR 293/2010 fin	27.1.2011	Eurooppalainen elokuva digitaaliajalla	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä. Esitys on toissijaisuusperiaatteen mukainen.	Kyllä (suhteellisuusperiaate)
COM(2010) 546 final R/CdR 373/2010 rev. 2 (EDUC)	30.6.2011	Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahanke – Innovaatiounioni (komission tiedonanto)	Ei	Ei	Ei. Eurooppa 2020 -strategian seurantafoorumin kautta järjestettiin kuitenkin "pikakysely".	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
COM(2011) 048 final, R/CdR 67/2011 rev. 1 (EDUC)	30.6.2011	EU:n tutkimus- ja innovointirahoituksen yhteiset strategiset puitteet (vihreä kirja)	Ei	Ei	Ei	Kyllä. Esitys on toissijaisuusperiaatteen mukainen.	Kyllä (toissijaisuusperiaate)

93 Lainsäädäntämenettelyn aikana.

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädös-ehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹³	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
Oma-aloitteinen lausunto R/CdR 400/2010 (EDUC)	30.6.2011	Historiallisten kielivähemmistöjen suojeleminen ja niiden aseman kehittäminen – Lissabonin sopimus	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
COM(2010) 743 final, 144 R/CdR 65/2011 (EDUC)	12.10.2011	Euroopan sähköisen hallinnon toimintasuunnitelma 2011–2015	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate)
COM(2011) 012 final R/CdR 66/2011 (EDUC)	12.10.2011	Urheilun eurooppalaisen ulottuvuuden kehittäminen	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä. Esitys on toissijaisuusperiaatteen mukainen.	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
Oma-aloitteinen lausunto R/CdR 114/2011 (EDUC)	12.10.2011	EU:n alue- ja paikallishallinnon henkilöstön liikkuvuus Euroopassa ja kansainvälisellä tasolla	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)

ENVE

Yleiskatsaus 1. tammikuuta 2011–31. joulukuuta 2011 annettuihin lausuntoihin

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädösehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹⁴	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kulttuuri?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
COM(2010) 011 final R/CdR 312/2010 fin (ENVE)	28.1.2011	Kestävä biomassan käyttö (komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille)	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä. Esitys on toissijaisuusperiaatteen mukainen.	Kyllä (lainsäädännön parantaminen)
Puheenjohtajavaltio Unkarin pyytämä suuntaa-antava lausunto R/CdR 5/2011 (ENVE)	30.6.2011	Alue- ja paikallisviranomaisten rooli kestäväpohjaisen vesihallinnon edistämässä	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate ja lainsäädännön parantaminen)
COM(2010) 677 final R/CdR 7/2011 (ENVE)	1.7.2011	Energiainfrastruktuurien painopisteet vuodelle 2020 ja sen jälkeen (komission tiedonanto)	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Kyllä (lainsäädännön parantaminen)
Euroopan komission pyytämä suuntaa-antava lausunto R/CdR 104/2011 (ENVE)	30.6.2011	Ilmastonmuutoskysymysten valtavirtaistaminen ja EU:n tuleva talousarvio	Ei	Kyllä ⁹⁵	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate ja lainsäädännön parantaminen)
COM(2010) 516 final R/CdR 6/2011 (ENVE)	1.7.2011	EU:n Life-ohjelman tuleva kehitys (komission tiedonanto)	Ei	Kyllä	Kyllä. Alueellisen vaikutusten arvioinnin yhteydessä	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)

94 Lainsäädäntämenettelyn aikana.

95 Rakennerahastojen alalla pakollisuus riippuu aina tulevan säädösehdotuksen oikeusperustasta.

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädösehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹⁴	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostoa kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
					järjestettiin kuulemismenettely helmi–huhtikuussa 2011 (kaikkiaan saatiin 40 vastausta).		
COM(2011) 021 final R/CdR 140/2011 (ENVE)	11.10.2011	Resurssitehokas Eurooppa – Eurooppa 2020 -strategian lippulaivanhanke (tiedonanto)	Ei	Kyllä ⁹⁶	Ei	Ei	Kyllä (lainsäädännön parantaminen)
COM(2011) 370 final, R/CdR 188/2011 rev. 1 (ENVE)	14.12.2011	Energiatehokkuus (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi)	Kyllä	Kyllä	Kyllä. Kohdennettu kuuleminen järjestettiin 6.7.2011–19.8.2011 (kaikkiaan saatiin 21 vastausta).	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
COM(2011) 152 final R/CdR 163/2011 rev. 2 (ENVE)	15.12.2011	Kohti kansalaista hyödyttävää Euroopan unionin avaruusstrategiaa (komission tiedonanto)	Ei	Ei	Ei	Kyllä. Esitys on toissijaisuusperiaatteen mukainen.	Ei
COM(2011) 363 final R/CdR 187/2011 rev. 1 (ENVE)	15.12.2011	EU:n paikallis- ja alueviranomaisten panos vuoden 2012 YK:n kestävän kehityksen konferenssiin (RIO+20) (komission tiedonanto)	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate)

⁹⁶ Ympäristö- ja energia-asioissa pakollisuus riippuu aina tulevan säädösehdotuksen oikeusperustasta.

NAT

Yleiskatsaus 1. tammikuuta 2011–31. joulukuuta 2011 annettuihin lausuntoihin

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädös-ehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹⁷	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostoa kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
Suuntaa-antava lausunto R/CdR 341/2010 fin	27.1.2011	Lähipuokajärjestelmät	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
COM(2010) 486 final (ehdotus asetukseksi) R/CdR 340/2010 fin	27.1.2011	Unionin vähävaraisimmille henkilöille suunnattu elintarvikkeiden jakelu	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
COM(2010) 461 final (tiedonanto) COM(2010) 494 final (ehdotus asetukseksi) R/CdR 339/2010 fin	27.1.2011	Yhdennetyn meripolitiikan kehittäminen ja meriosaaminen 2020	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
COM(2010) 352 final (tiedonanto) R/CdR 342/2010 fin	27.1.2011	Eurooppa, maailman ykkösmatkailukohde – Euroopan matkailupolitiikan uudet puitteet	Ei	Ei	Ei	Kyllä. Esitys on toissijaisuusperiaatteen mukainen.	Kyllä (toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate)

⁹⁷ Lainsäädäntämenettelyn aikana.

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädös-ehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹⁷	Onko toissijaisuus-periaatteen toteutumisen seurantaverkoston kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuus-periaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen tai lainsäädännön parantamiseen
COM(2010) 375 final (ehdotus asetukseksi) COM(2010) 380 final (tiedonanto) R/CdR 338/2010	28.1.2011	Jäsenvaltioiden vapaus päättää muuntogeenisten kasvien viljelystä alueellaan	Kyllä	Ei (paitsi kansanterveyteen liittyvissä asioissa).	Ei	Kyllä. Esitys on toissijaisuus-periaatteen mukainen.	Kyllä (toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate)
COM(2010) 672 final (tiedonanto) R/CdR 16/2011	11.5.2011	Yhteinen maatalouspolitiikka vuoteen 2020: ruoka, luonnonvarat ja alueiden käyttö – Miten hallita tulevat haasteet?	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate ja lainsäädännön parantaminen)
COM(2010) 600 final R/CdR 15/2011	11.5.2011	Kohti parempaa Euroopan katastrofiapua: pelastuspalvelun ja humanitaarisen avun rooli	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
COM(2010) 733 final (ehdotus asetukseksi) R/CdR 14/2011	12.5.2011	Maataloustuotteiden laatu järjestelmä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädös-ehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹⁷	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
COM(2010) 727 final (tiedonanto) COM(2010) 728 final (ehdotus asetukseksi) R/CdR 13/2011	12.5.2011	Maitoalan asiakirjapaketti	Kyllä	Ei	Ei	Ei. Lausunnossa esitetään kuitenkin muutosehdotuksia toissijaisuusperiaatteen noudattamisen parantamiseksi.	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
COM(2011) 436 final R/CdR 240/2011 (NAT)	14.12.2011	Maataloustuotteiden menekinedistäminen (vihreä kirja)	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)

TALOUSARVIO

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädös-ehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹⁸	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostoa kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
COM(2010) 700 final R/CdR 318/2010	31.3.2011	EU:n talousarvion kokonaistarkastelu	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuusperiaate)
Oma-aloitteinen lausunto COM(2011) 500 final R/CdR 283/2011 (BUDG)	14.12.2011	Vuoden 2013 jälkeinen uusi monivuotinen rahoituskehys (Tiedonanto, ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta COM(2011) 398 final, ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Kyllä (toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate)

98 Lainsäädäntämenettelyn aikana.

Lausunnon viite	Pvm	Otsikko	Onko kyseessä säädösehdotus?	Onko AK:n kuuleminen pakollista kyseessä olevalla alalla? ⁹⁸	Onko toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kuultu?	Arvioidaanko lausunnossa toissijaisuusperiaatteen noudattamista?	Muut viittaukset toissijaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen tai lainsäädännön parantamiseen
		<p>COM(2011) 511 final, komission (vuonna 2011) antama ehdotus asetukseksi perinteisten ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä</p> <p>COM(2011) 512 final, komission ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä</p> <p>COM(2011) 510 final).</p>					

Lisätietoja:

Yksikkö E2 – Toissijaisuusperiaate

subsidiarity@cor.europa.eu

<http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity>



EUROOPAN UNIONI



Alueiden komitea