Euroopan parlamentti
2024-2029

HYVÄKSYTYT TEKSTIT

P10_TA(2025)0309

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevien perussopimusten määräysten soveltaminen ja kansallisten parlamenttien rooli unionin lainsäädäntöprosessissa

Euroopan parlamentin päätöslauselma 27. marraskuuta 2025 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevien perussopimusten määräysten soveltamisesta ja kansallisten parlamenttien roolista unionin lainsäädäntöprosessissa (2025/2042(INI))

Euroopan parlamentti, joka

– ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) ja erityisesti sen 5 artiklan (toimivallan antaminen, toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate), 10 artiklan 1 kohdan (edustuksellinen demokratia), 10 artiklan 2 kohdan (unionin kansalaisten edustaminen), 10 artiklan 3 kohdan (unionin kansalaisten oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa), 11 artiklan (osallistava demokratia) ja 12 artiklan (kansallisten parlamenttien asema),

– ottaa huomioon SEU-sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT) liitetyn pöytäkirjan N:o 1 kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa[1] sekä SEU-sopimukseen ja SEUT-sopimukseen liitetyn pöytäkirjan N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta[2],

– ottaa huomioon SEUT 2–6, 15 ja 122 artiklan,

– ottaa huomioon 7. toukokuuta 2009 antamansa päätöslauselman Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välisten suhteiden kehittämisestä Lissabonin sopimuksen tultua voimaan[3], 16. huhtikuuta 2014 antamansa päätöslauselman Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välisistä suhteista[4], 19.

---

1 EUVL C 202, 7.6.2016, s. 203, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_1/oj.
2 EUVL C 115, 9.5.2008, s. 206.
3 EUVL C 212 E, 5.8.2010, s. 94.
4 EUVL C 443, 22.12.2017, s. 40.

huhtikuuta 2018 antamansa päätöslauselman perussopimusten määräysten täytäntöönpanosta kansallisten parlamenttien osalta[5] ja 17. tammikuuta 2024 antamansa päätöslauselman kansallisia parlamentteja koskevien perussopimusten määräysten täytäntöönpanosta[6],

– ottaa huomioon 22. marraskuuta 2023 antamansa päätöslauselman Euroopan parlamentin ehdotuksista perussopimusten muuttamiseksi[7], erityisesti toissijaisuusperiaatteeseen ja pöytäkirjaan N:o 2 liittyvät ehdotetut muutokset,

– ottaa huomioon 9. syyskuuta 2024 julkaistun Mario Draghin raportin ”The future of European competitiveness”[8] (Draghin raportti),

– ottaa huomioon komission vuosikertomukset toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta ja suhteista kansallisiin parlamentteihin,

– ottaa huomioon toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän 10. heinäkuuta 2018 antaman loppuraportin[9],

– ottaa huomioon 23. lokakuuta 2018 annetun komission tiedonannon ”Toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistaminen EU:n päätöksenteossa” (COM(2018)0703),

– ottaa huomioon työjärjestyksen 55 artiklan,

– ottaa huomioon perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan mietinnön (A10-0224/2025),

A. toteaa, että SEU 5 artiklan 3 kohdassa vahvistetulla toissijaisuusperiaatteella varmistetaan, että ”toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla”; ottaa huomioon, että tällä periaatteella turvataan valtatasapaino EU:ssa; ottaa huomioon, että SEU 5 artiklan 4 kohdassa määritetyn suhteellisuusperiaatteen

---

5 EUVL C 390, 18.11.2019, s. 121.
6 EUVL C, C/2024/5714, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5714/oj.
7 EUVL C, C/2024/4216, 24.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4216/oj.
8 Draghi, M., ”The future of European Competitiveness”, Euroopan komissio, 9. syyskuuta 2024, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en?prefLang=fi.
9 https://commission.europa.eu/document/download/8530a17b-e2b8-4cd4-a68d-597767cfbad7_en?filename=report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf.

mukaisesti ”unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi”;

B. toteaa, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltaminen on olennaisen tärkeää EU:n demokraattisen legitiimiyden ja sääntelyn vaikuttavuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi; pitää olennaisen tärkeänä, että EU kunnioittaa jäsenvaltioidensa monimuotoisuutta ja välttää aiheuttamasta tarpeetonta sääntelytaakkaa jäsenvaltioille ja niiden oikeussubjekteille;

C. ottaa huomioon, että SEUT 2–6 artiklassa erotellaan selkeästi EU:n yksinomainen, jaettu ja jäsenvaltioiden toimia tukeva toimivalta;

D. ottaa huomioon, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet mainittiin ensimmäistä kertaa nimenomaisesti Maastrichtin sopimuksessa ja että tarkoituksena oli sovittaa EU:n kasvava toimivalta yhteen jäsenvaltioiden suvereeniuden kanssa; ottaa huomioon, että kansallisten parlamenttien asemaa vahvistettiin Lissabonin sopimuksessa perussopimuksiin liitetyllä pöytäkirjalla N:o 2, jossa otettiin käyttöön ennakkovaroitusjärjestelmä;

E. ottaa huomioon, että sen jälkeen, kun Lissabonin sopimus tuli voimaan vuonna 2009, kansalliset parlamentit ovat toimittaneet 577 toissijaisuusperiaatteen noudattamisen arviointia ja perusteltua lausuntoa, niiltä on saatu 3 803 kannanottoa, keltaisen kortin menettelyjä on ollut kolme ja oranssin kortin menettelyjä ei ole ollut yhtään;

F. huomauttaa, että Lissabonin sopimuksessa ja erityisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 2 vahvistettujen periaatteiden mukaisesti EU:n koko toimielinjärjestelmässä on pyrittävä johdonmukaisesti ja jatkuvasti varmistamaan kansallisten parlamenttien aktiivinen osallistuminen EU:n päätöksentekoprosessiin; katsoo, että Lissabonin sopimuksessa käyttöön otettuja keltaisen ja oranssin kortin menettelyjä olisi vahvistettava ja niiden tehokkuutta olisi pyrittävä entisestään parantamaan;

G. ottaa huomioon, että kolmesta keltaisen kortin menettelystä vain ensimmäinen johti asetusehdotuksen[10] peruuttamiseen, toinen johti yksimielisen täytäntöönpanon sijasta tiiviimpään yhteistyöhön 20

---

10 21. päivänä maaliskuuta 2012 annettu ehdotus neuvoston asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen (COM(2012)0130).

jäsenvaltion välillä[11] ja kolmannella ei ollut vaikutusta, vaikka 11 jäsenvaltion parlamentit toimittivat 14 perusteltua lausuntoa[12];

H. ottaa huomioon, että ennakkovaroitusjärjestelmä on johtanut vain kahteen menettelyyn Euroopan unionin tuomioistuimessa, joka on niissä arvioinut toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden asianmukaista soveltamista; ottaa huomioon, että unionin tuomioistuin totesi molemmissa tapauksissa, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita ei ollut rikottu;

I. toteaa, että noudattamalla tiukasti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita komissio ja lainsäätäjät voivat auttaa keventämään sääntelytaakkaa ja edistää lainsäädäntöprosessin tehokkuutta;

J. ottaa huomioon, että vakiintuneen käytännön mukaan kullakin Euroopan unionin neuvoston kiertävällä puheenjohtajuudella on parlamentaarinen ulottuvuus ja kansalliset parlamentit osallistuvat yhdessä Euroopan parlamentin kanssa lukuisiin parlamenttien välisiin konferensseihin eri aiheista;

K. ottaa huomioon, että kansalliset parlamentit osallistuvat EU:n lainsäädäntöprosessiin paitsi SEUT-sopimukseen liitetyn pöytäkirjan N:o 2 asiaa koskevien määräysten nojalla myös valvomalla demokraattisesti kansallisia hallituksiaan, jotka edustavat jäsenvaltioiden etuja neuvostossa;

L. ottaa huomioon, että SEUT 122 artiklaa on määrä soveltaa ainoastaan poikkeuksellisissa ja kriisitilanteissa eikä sitä saisi käyttää väärin muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen kiertämiseen, erityisesti koska tämä estäisi Euroopan parlamentin osallistumisen ja voisi siten heikentää kansalaisten luottamusta;

M. katsoo, että sekä Euroopan parlamentin että kansallisten parlamenttien olisi valvottava komissiota EU:n toimeenpanevana elimenä;

1. vahvistaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden perustavanlaatuisen merkityksen EU:n oikeudelliselle ja toimielinjärjestelmälle; muistuttaa, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden olisi oltava olennaisia osatekijöitä parempaa sääntelyä koskevassa komission lähestymistavassa, joka perustuu kolmeen perustavanlaatuiseen prosessiin: arviointiin,

---

11 Euroopan syyttäjänviraston perustaminen: keltaisen kortin menettely käynnistettiin vuonna 2013, ja vuonna 2017 hyväksyttiin SEUT 86 artiklan mukainen tiiviimpi yhteistyö.

12 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/957, annettu 28. kesäkuuta 2018, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY muuttamisesta (EUVL L 173, 9.7.2018, s. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj).

vaikutustenarviointiin ja sidosryhmien kuulemiseen; muistuttaa, että nämä periaatteet ovat olennaisen tärkeitä toimivaltajaon turvaamisessa ja sen varmistamisessa, että EU:n toimet ovat tarpeellisia ja asianmukaisia;

2. korostaa, että toissijaisuusperiaatteen perusajatuksena on varmistaa, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia, turvata jäsenvaltioiden mahdollisuudet tehdä päätöksiä ja toteuttaa toimia sekä mahdollistaa EU:n toimet silloin, kun jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla; toteaa, että sen ensisijaisena tavoitteena on maksimoida tehokkuus ja varmistaa lähentyminen kansalaisiin;

3. muistuttaa, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet edellyttävät, että EU:n toimielinten toteuttamilla toimenpiteillä ei ylitetä sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeen EU:n lainsäädännöllä tavoiteltujen hyväksyttävien päämäärien toteuttamiseksi;

4. korostaa, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän (jäljempänä ’työryhmä’) kehittämä ”aktiivisen toissijaisuuden” käsite perustuu kaikkien hallintotasojen rakentavaan yhteistyöhön EU:n lainsäädännön elinkaaren kaikissa vaiheissa EU:n kansalaisten hyödyksi;

Komission rooli

5. kehottaa komissiota noudattamaan asianmukaista huolellisuutta ja harkintaa ehdottaessaan lainsäädäntöä, joka kuuluu jaetun toimivallan piiriin; kehottaa komissiota määrittelemään selkeästi ja perusteellisesti EU:n toimien oikeusperustan ja varmistamaan jäsenvaltioiden toimivallan täyden kunnioittamisen ja oikeusperustan asianmukaisen käytön; korostaa, että EU:n koko toimielinjärjestelmässä on pyrittävä johdonmukaisesti ja jatkuvasti varmistamaan kansallisten parlamenttien aktiivinen osallistuminen EU:n päätöksentekoprosessiin;

6. panee huolestuneena merkille, että komissio on valinnut SEUT 122 artiklan oikeusperustaksi toimelle, jossa ReArm Europe -suunnitelmalle / Puolustusvalmius 2030 -välineelle osoitetaan 800 miljardin euron määrärahat; kehottaa komissiota tarkistamaan tämän aloitteen oikeusperustaa; vetoaa komissioon, jotta se kaikissa tulevissa ehdotuksissaan tulkitsisi SEUT 122 artiklaa ottaen huomioon sen alkuperäisen tarkoituksen poikkeuksellisena ja kriisinhallintaratkaisuna sekä toissijaisuusperiaatteen hengessä;

7. korostaa, että jokainen jaetun toimivallan piiriin kuuluva komission lainsäädäntöaloite on rajattava tiukasti toteuttamalla perusteellinen vaikutusten ennakkoarviointi ja että tehokkaiden toimien tarve ja välineiden valinta on osoitettava määrällisesti ja perusteltava; vaatii komissiota perustelemaan erikseen jäsenvaltioiden välisen vertailevan analyysin avulla, että lainsäädännön

yhdenmukaistaminen EU:n tasolla tuo merkittävää lisäarvoa eikä siinä ole kyse toimivallan peitellystä laajentamisesta; muistuttaa komission vuoden 2018 tiedonannossa ilmaisemasta aikomuksesta sisällyttää sen paremman sääntelyn ohjeisiin arviointitaulukko ja käyttää sitä osana sen lainsäädäntöehdotuksiin liitettyjä vaikutustenarviointeja, arviointeja ja perusteluja; pitää valitettavana, että tätä ei ole vielä toteutettu käytännössä; pitää tässä yhteydessä myönteisenä Euroopan alueiden komitean laatimaa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen arviointitaulukkoa ja kannustaa komissiota käyttämään sitä toissijaisuusperiaatetta koskevien arviointiensa perustana; korostaa, että SEUT 122 ja 352 artiklan käyttöä oikeusperustana on valvottava tiukemmin, ja kehottaa lisäämään lainsäädäntövaltaa käyttävien kansallisten ja alueellisten parlamenttien ennakkokuulemista ennen kuin lainsäädäntöä ehdotetaan EU:n tasolla;

8. panee merkille Ranskan senaatin Eurooppa-asioiden valiokunnan yksimielisesti ilmaiseman huolen tiettyjen EU:n lainsäädäntöaloitteiden heikosta oikeudellisesta perustasta, kasvavasta suuntauksesta suosia asetuksia direktiivien sijaan sekä täytäntöönpanosäädösten tai delegoitujen säädösten liiallisesta käytöstä[13];

9. muistuttaa, että perussopimuksiin liitetyssä pöytäkirjassa N:o 2 olevassa 5 artiklassa velvoitetaan komissio toimittamaan yksityiskohtainen arvio siitä, onko se noudattanut toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita; kehottaa komissiota yhdessä Euroopan parlamentin kanssa analysoimaan järjestelmällisemmin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumista lainsäädäntöehdotuksia laadittaessa; muistuttaa, että toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevat tarkastukset ovat olennaisen tärkeitä hyvän hallintotavan kannalta eivätkä ne saisi jäädä pelkäksi muodollisuudeksi; kehottaa lisäämään avoimuutta näiden periaatteiden soveltamisessa siten, että kussakin lainsäädäntöehdotuksessa esitetään yksityiskohtaiset perustelut EU:n toimille, toimella saavutettavalle lisäarvolle ja toimenpiteiden oikeasuhteisuudelle tavoitteisiin nähden;

10. huomauttaa, että vastausten, joita komissio antaa perusteltuihin lausuntoihin, olisi oltava huolellisesti harkittuja, myös silloin kun suuri määrä kansallisia parlamentteja ei ole niiden kannalla; painottaa, että yksittäisten jäsenvaltioiden erityistilanteella on merkitystä, koska EU:ssa on monenlaisia oikeusperinteitä ja alueellisia eroja; pitää huolestuttavana, ettei ole juurikaan näyttöä siitä, että komissio muuttaisi ehdotuksiaan merkittävästi kansallisten parlamenttien antamien perusteltujen lausuntojen johdosta;

---

13 Ranskan senaatti, Eurooppa-asioiden valiokunta, ”Dérive normative de l’Union européenne – Rapport d’information n° 190 (2024-2025)”, 4. joulukuuta 2024.

11. huomauttaa, että uuden EU:n lainsäädännön täytäntöönpanosta voi aiheutua erittäin suuria kustannuksia kunnille, etenkin syrjäisillä tai harvaan asutuilla alueilla; katsoo, että kunnilla on oltava riittävät taloudelliset resurssit EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoon, jotta ne voivat noudattaa EU:n lainsäädännön uusia normeja; huomauttaa, että näiden taloudellisten resurssien olisi vastattava kunnille aiheutuvia täytäntöönpanokustannuksia;

12. huomauttaa, että kansalliset parlamentit ovat turvautuneet keltaisen tai oranssin kortin menettelyihin vain harvoin; korostaa, että tämä ei johdu kansallisten parlamenttien haluttomuudesta; toteaa, että keltaisen kortin menettelyn vähäiselle käytölle on useita mahdollisia selityksiä, kuten avoimuuden puute EU:n lainsäädännässä, tiedon puute EU:n lainsäädäntöprosessista ja aikarajoitukset; katsoo, että parlamentit, jotka pidättyvät käyttämästä tätä välinettä, vaikeuttavat vaaditun kynnysarvon saavuttamista; tunnustaa, että nykyinen menettely on liian raskas ja siinä on parantamisen varaa; muistuttaa tässä yhteydessä aiemmista ehdotuksistaan pidentää keltaisen kortin menettelyjen määräaikaa 12 viikkoon ja pohtia laajemmin mahdollisuutta parantaa ennakkovaroitusjärjestelmää niin, että kansalliset parlamentit voivat sen avulla muokata EU:n toimintapolitiikkaa; palauttaa tässä yhteydessä mieliin viimeisimmän kansallisia parlamentteja koskevien perussopimusten määräysten täytäntöönpanosta antamansa päätöslauselman, jossa se kehotti jäsenvaltioita varmistamaan, että kansallisilla parlamenteilla on riittävästi resursseja, jotta ne voivat hoitaa perussopimuksista johtuvan valvontatehtävänsä, ja suositti, että kansalliset parlamentit käyttävät tehokkaammin EU-asioihin liittyvään tiedonvaihtoon parlamenttien välillä tarkoitettua IPEX-alustaa ja ottavat alueelliset parlamenttinsa ennakkovaroitusjärjestelmän mukaan käyttöönottoon;

13. pitää myönteisenä, että on luotu epävirallisia menettelyjä, joilla tehostetaan komission, Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välistä koordinointia, kuten poliittinen vuoropuhelu, esittelijöiden vuoropuhelu ja verkkosivusto ”Kansallisen parlamentin lausunnot ja komission vastaukset”[14]; kehottaa komissiota tutkimaan keinoja parantaa edelleen kansallisten parlamenttien kuulemista toissijaisuusperiaatteeseen liittyvistä huolenaiheista, esimerkiksi perustamalla IPEX-alustan pohjalta toissijaisuusperiaatetta koskeva keskitetty alusta (SSH), johon kerättäisiin muun muassa perusteltuja lausuntoja ja kannanottoja, Euroopan alueiden komitean lausuntoja, komission vastauksia ja Euroopan parlamentin päätöslauselmia ja joka olisi vapaasti käytettävissä; katsoo, että tällainen SSH-alusta olisi jäsenvaltioille sopiva kanava pyytää komissiota ehdottamaan jäsenvaltioiden toimia tukevaa tai koordinoivaa lainsäädäntöä jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvalla alalla;

14. suhtautuu myönteisesti komission viimeaikaisiin pyrkimyksiin laajentaa ja parantaa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen

---

14 https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/home.

arviointitaulukkoa osana sen EU:n lainsäädännön vaikutusten ennakkoarviointia paremman sääntelyn välineistön avulla; kehottaa komissiota valtavirtaistamaan toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonnan toimintapoliittisessa syklissään muun muassa laajentamalla toissijaisuusperiaatteen arviointia toimielinten välisten neuvottelujen jälkeen, jos niiden johdosta tehtävät muutokset sitä edellyttävät;

15. panee merkille huolen siitä, että komission yhteistyö kansallisten parlamenttien kanssa on vähäistä ja tapahtuu liian myöhäisessä vaiheessa lainsäädäntöprosessia, mikä vuorostaan rajoittaa kansallisten parlamenttien mahdollisuuksia vaikuttaa lainsäädäntöehdotuksiin; kehottaa komissiota pyytämään kansallisilta parlamenteilta kannanottoja aikaisemmassa vaiheessa, erityisesti kuulemistilaisuuksissa;

16. katsoo, että virallinen ja epävirallinen parlamenttien välinen vuoropuhelu lainsäädäntöprosessin aikaisemmassa vaiheessa on ratkaisevan tärkeää pyrittäessä panemaan toissijaisuusperiaate asianmukaisesti täytäntöön; toteaa, että se voitaisiin toteuttaa kuukausittain tai neljännesvuosittain järjestettävinä Euroopan parlamentin jäsenten ja kansallisten parlamenttien jäsenten tapaamisina pöytäkirjassa N:o 1 olevan 9 artiklan hengessä;

17. kehottaa komissiota harkitsemaan aina huolellisesti, olisiko koordinoinnin lisääminen kansallisten viranomaisten kanssa parempi ratkaisu tietyillä aloilla kuin uusien ylikansallisten virastojen perustaminen;

18. korostaa parlamenttien keskeistä roolia demokratian ytimessä ja tarvetta kunnioittaa selkeää tehtävänjakoa eurooppalaisen liberaalin demokratian eri tasojen eli kunnallisen, alueellisen, kansallisen ja unionin tason välillä SEU 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti, jotta varmistetaan demokraattinen legitiimiys ja tehokas päätöksentekoprosessi ja edistetään parlamenttien välistä luottamusta ja yhteistyötä eri tasoilla;

19. kehottaa komissiota ottamaan paremmin huomioon näkemykset, joita Euroopan alueiden komitea esittää toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostossa, ja toteaa, että tämä verkosto perustettiin helpottamaan alue- ja paikallisviranomaisten ja EU:n välistä tietojenvaihtoa niistä monista lainsäädäntöehdotuksista, jotka hyväksymisensä jälkeen vaikuttavat suoraan näihin elimiin ja niiden vastuulla oleviin politiikkatoimiin;

Kansallisten parlamenttien rooli

20. korostaa, että kansallisilla parlamenteilla on keskeinen rooli sen varmistamisessa, että EU noudattaa toissijaisuusperiaatetta, ja että lainsäädäntöprosessi lisää EU:n ja sen lainsäädäntöaloitteiden pätevyyttä ja demokraattista legitiimiyttä; painottaa, että EU:n

lainsäädännön valvontaa on jatkettava ja kansallisten parlamenttien on osallistuttava siihen aktiivisemmin perussopimuksissa määritettyjen mekanismien avulla, mukaan lukien keltaisen ja oranssin kortin menettelyt; kannustaa kansallisia parlamentteja parantamaan valmiuksiaan tarkastella ja kyseenalaistaa tehokkaasti EU:n toimia toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden nojalla, valvomaan tarkemmin ja oikea-aikaisemmin lainsäädäntöehdotuksia ja varmistamaan, että EU:n lainsäädäntöaloitteissa kunnioitetaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallan tasapainoa ja jakoa;

21. muistuttaa, että kansalliset parlamentit valvovat kukin demokraattisesti maansa hallitusta, joka edustaa jäsenvaltion etuja neuvostossa; korostaa, että jotkin jäsenvaltiot mahdollistavat kansallisten ja/tai alueellisten parlamenttiensa aktiivisemman osallistumisen EU:n lainsäädäntöprosessiin esimerkiksi käyttämällä parlamentaarista tarkasteluvaraumaa; kannustaa kaikkia jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä, joilla varmistetaan kansallisten parlamenttien aktiivisempi osallistuminen kansallisen kannan muodostamiseen, jotta voidaan vahvistaa neuvostossa käytyjen keskustelujen demokraattista legitiimiyttä;

22. panee tyytyväisenä merkille unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssin (COSAC) 72. täysistunnon kannanoton[15], jossa suositettiin, että kansallisten parlamenttien suorittamaa toissijaisuusperiaatteen noudattamisen arviointia vahvistetaan pidentämällä lausuntojen toimittamiseen varattua kahdeksan viikon määräaikaa kymmeneen viikkoon ja alentamalla keltaisen kortin menettelyn käyttöönoton kynnys neljäsosaan annetuista äänistä;

23. kehottaa vahvistamaan kansallisten parlamenttien roolia EU:ssa lisäämällä avoimuutta, vuoropuhelua ja yhteistyömekanismeja kansallisten parlamenttien ja komission välillä; korostaa, että vaikka kansallisilla parlamenteilla ei ole Euroopan parlamentin tapaan virallista suoraa toimivaltaa komissioon nähden, niiden poliittista vaikutusvaltaa olisi vahvistettava, jotta voidaan varmistaa komission toimien suurempi avoimuus ja legitiimiys;

24. katsoo, että kansallisille parlamenteille olisi annettava myönteisempi ja proaktiivisempi rooli esimerkiksi luomalla vihreän kortin menettely, jonka kynnysarvot olisivat alempia; kehottaa lisäksi pidentämään perussopimusten seuraavan tarkistamisen yhteydessä 12 viikkoon nykyistä kahdeksan viikon määräaikaa, jonka kuluessa kansallisten parlamenttien on annettava perustellut lausuntonsa pöytäkirjassa N:o 1 olevan 4 artiklan mukaisesti; muistuttaa, että komissio on jo sallinut tietyn jouston määräajoissa jättämällä

---

15 https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a8930500d90193061cc8e70006/LXXII%20COSAC%20Contribution%20EN.pdf.

lukematta määräaikaan 20. joulukuuta ja 10. tammikuuta välistä aikaa;

25. toistaa, että EU:n lainsäätäjien rakenteellista yhteistyötä kansallisten, alueellisten ja paikallisten lainsäätäjien kanssa on vahvistettava; korostaa, että EU:n parlamentaarinen viikko ja parlamenttien väliset valiokuntakokoukset ovat olleet tässä ratkaisevan tärkeitä; katsoo, että EU:n parlamentaarisesta viikosta voitaisiin kehittää laaja, vuosittain järjestettävä konferenssi, jossa Euroopan parlamentin ja komission jäsenet ja neuvoston puheenjohtajavaltion ministerit voisivat kokoontua kaikkien kansallisten ja tarvittaessa alueellisten parlamenttien kanssa keskustelemaan EU:n agendasta kansallisten parlamenttien jäsenten kanssa ja selittämään sitä;

26. esittää, että aloitetaan keskustelu ehdotetun EU:n parlamentaarisen viikon järjestämistä koskevan kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin yhteisen poliittisen julkilausuman tai puitesopimuksen laatimisesta, jotta voidaan luoda johdonmukaisemmat puitteet poliittisella, institutionaalisella ja hallinnollisella tasolla tehtävälle yhteistyölle; katsoo, että ehdotetussa EU:n parlamentaarisessa viikossa olisi otettava oppia tämänhetkisistä ja aiemmista foorumeista, joita ovat parlamentaarinen viikko, joka toteutettiin eurooppalaista ohjausjaksoa käsittelevän konferenssin ja Euroopan unionin vakautta, talouden yhteensovittamista sekä ohjausta ja hallintaa käsittelevän parlamenttien välisen kokouksen puitteissa, sekä Euroopan tulevaisuuskonferenssi; katsoo lisäksi, että kansallisten ja Euroopan tason poliittisten perheiden ja ydinryhmien keskinäiset ja niiden väliset tapaamiset EU-asioissa tehtävän parlamenttien välisen yhteistyön puitteissa voisivat tuoda lisäarvoa aidon eurooppalaisen poliittisen keskustelun muodossa;

27. katsoo, että keltaisen kortin menettelyn vähäinen käyttö ja oranssin kortin menettelyn tehottomuus osoittavat, että parantamisen varaa on edelleen, ja että niiden rajoitukset johtuvat siitä, ettei niillä ole sitovaa vaikutusta komission lainsäädäntöehdotuksiin; katsoo, että tässä asiassa on mahdollista parantaa kansallisten parlamenttien välistä koordinointia; korostaa, että kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välisen yhteistyön parantamisesta seuraisi aktiivisempi osallistuminen EU:n lainsäädäntöehdotuksiin ja että yhteistyö kansallisten hallitusten välityksellä vahvistaisi kansallisten parlamenttien roolia EU:n lainsäädännön muotoilussa;

28. korostaa alue- ja paikallisyhteisöjen tärkeää roolia ja kehottaa komissiota tutkimaan, miten niiden panos voidaan ottaa paremmin huomioon lainsäädäntöehdotuksissa ja myös nykyisen EU:n lainsäädännön arvioinnissa; katsoo tältä osin, että komission olisi helpotettava julkisten kuulemisten järjestämistä paikallis- ja aluetasolla, jotta voidaan lisätä kansalaisten toimijuutta ja osallistumista EU:n päätöksentekoon;

29. kannustaa EU:n toimielimiä ja lainsäädäntövaltaa käyttäviä alueellisia parlamentteja osallistumaan aktiivisemmin ja olemaan suoraan yhteydessä toisiinsa kunnioittaen kuitenkin täysin kansallisten parlamenttien tehtäviä ja toimivaltaa; kannustaa kansallisia parlamentteja sisällyttämään lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien perustellut lausunnot omiin lopullisiin perusteltuihin lausuntoihinsa, jotka toimitetaan Euroopan parlamentin puhemiehelle ja neuvoston ja komission puheenjohtajille, kun ehdotus vaikuttaa alueiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviin asioihin; vahvistaa, että SEU 12 artiklassa ja pöytäkirjassa N:o 1 annetaan kansallisille parlamenteille oikeus saada tietoja suoraan EU:n toimielimiltä; ehdottaa, että oikeus saada tietoja annetaan myös lainsäädäntövaltaa käyttäville alueellisille parlamenteille;

30. kehottaa komissiota käynnistämään Draghin raportin suositusten mukaisesti EU:n laajuisen tutkimuksen, jotta voidaan tunnistaa ja analysoida syitä, joiden vuoksi kansalliset parlamentit hyödyntävät toissijaisuusperiaatteen valvontavalmiuksiaan vain vähäisessä määrin; kannustaa komissiota hyödyntämään kansallisten ja alueellisten viranomaisten asiantuntemusta ja kokemusta EU:n lainsäädännön saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpanosta;

Euroopan unionin tuomioistuimen rooli

31. korostaa, että Euroopan unionin tuomioistuimella on keskeinen rooli toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisessa ja tulkinnassa EU:n oikeudellisessa kehyksessä; korostaa, että sen jälkeen, kun toissijaisuusperiaatteesta tehtiin yleinen periaate, unionin tuomioistuin ei ole harjoittanut sen suhteen tiivistä oikeudellista valvontaa; panee merkille, että julkisasiamiehet käsittelevät ratkaisuehdotuksissaan vain vähän toissijaisuusperiaatetta koskevia kiistoja;

32. varoittaa, että unionin tuomioistuimen ilmeinen haluttomuus valvoa toissijaisuusperiaatteen noudattamista saattaa johtaa siihen, etteivät jäsenvaltiot ylipäänsä halua kääntyä unionin tuomioistuimen puoleen;

33. suosittaa, että komissio varmistaa jäsenvaltioiden kanssa käymissään keskusteluissa, että hallitukset esittävät näyttöä lainsäädäntövaltaa käyttävien kansallisten ja alueellisten parlamenttien kantojen huomioon ottamisesta;

34. toteaa, että unionin tuomioistuimen näennäinen haluttomuus valvoa pontevasti toissijaisuusperiaatteen toteutumista on merkittävä este EU:n lainsäädäntötoimille;

35. huomauttaa, että toissijaisuusperiaate sitoo myös unionin tuomioistuinta, kun se tulkitsee jaettuun toimivaltaan kuuluvia

asioita, koska lainsäädännön oikeudellisessa tulkinnassa on kyse lainsäädäntätoiminnasta;

36. panee merkille unionin tuomioistuimen tulkinnan, että yhden tai useamman jäsenvaltion erityistilanteen huomiotta jättäminen lainsäädäntöaloitteen arvioinnissa ei riko suhteellisuusperiaatetta[16]; painottaa, että jäsenvaltioiden erityispiirteet ovat merkityksellisiä, kun laaditaan lainsäädäntöä koko EU:ta varten;

37. on huolissaan unionin tuomioistuimen tuomiosta, jonka mukaan vaikutustenarvioinnin laiminlyöntiä ei voida pitää suhteellisuusperiaatteen loukkaamisena[17]; kehottaa komissiota tekemään vaikutustenarviointeja poikkeuksetta ja varmistamaan, että kun lainsäädäntöehdotuksen soveltamisalaa muutetaan, se esittää uuden vaikutustenarvioinnin;

38. korostaa, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattaminen on ratkaisevan tärkeää, jotta kansalaiset voivat luottaa EU:hun ja sen lainsäädäntöön, ja että tästä olisi tiedotettava selkeämmin yleisölle yksittäisiä lainsäädäntöaloitteita koskevassa viestinnässä;

39. toistaa, että vaikutustenarviointien olisi perustuttava täsmällisiin, objektiivisiin ja kattaviin tietoihin; pitää näin ollen olennaisen tärkeänä, että EU:n lainsäätäjät keräävät tietoja paikallis- ja alueviranomaisilta, jotka pystyvät antamaan mahdollisimman tarkkoja tietoja eri kysymyksistä;

40. kehottaa toteuttamaan kansallisten parlamenttien keskuudessa kyselytutkimuksen, jotta voidaan arvioida, mitkä tekijät vaikuttavat siihen, käyttävätkö ne keltaisen kortin menettelyä, ja millaisena ne kokevat toissijaisuusperiaatteen noudattamisen EU:n päätöksenteossa;

41. pitää aiheellisena toteuttaa kyselytutkimus kansallisten lainsäädäntöelinten keskuudessa, jotta voidaan kerätä niiden palautetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta; kehottaa siksi komissiota toteuttamaan tällaisen tutkimuksen, jotta voidaan määrittää, millä aloilla ja missä määrin kansallisten lainsäädäntöelinten on oltava muutoksentekijöitä;

Loppuhuomautukset

42. kehottaa määrittelemään toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet selkeämmin ja soveltamaan niitä johdonmukaisemmin ottaen

---

16 Unionin tuomioistuimen tuomio 18.6.2015, Viron tasavalta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, C-508/13, ECLI:EU:C:2015:403.

17 Unionin tuomioistuimen tuomio 3.12.2019, Tšekin tasavalta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035.

huomioon työryhmän kehittämän aktiivisen toissijaisuuden toimintamallin sekä varmistamaan, että kaikissa EU:n toimielimissä on yhtäläinen käsitys näistä lainsäädäntöprosessin perusperiaatteista; ehdottaa keskustelun aloittamista ”toissijaisuuskysymyksiä käsittelevän tuomioistuimen” perustamisesta perussopimusten mahdollisen tulevan tarkistamisen yhteydessä;

43. vaatii tukkimaan mahdolliset porsaanreiät avoimuuden lisäämiseksi komission lainsäädäntöehdotusten valmistelutyössä ja muun muassa tekemään varhaisemmassa vaiheessa yhteistyötä kansallisten parlamenttien kanssa, jotta varmistettaisiin, että toissijaisuusperiaatteeseen liittyvät huolenaiheet otetaan asianmukaisesti huomioon;

44. tukee Draghin raportin päätelmää, jonka mukaan EU:n toimintapolitiikassa ja lainsäädäntötoiminnassa olisi keskityttävä aloihin, joilla EU:n tason toimet tuovat aidosti enemmän lisäarvoa kuin kansallisen tai alueellisen tason toimet; kehottaa lisäksi EU:n toimielimiä toimimaan maltillisesti toimintapolitiikkaa laatiessaan valitsemalla tulevat aloitteet huolellisemmin ja virtaviivaistamalla nykyistä lainsäädäntöä;

45. katsoo, että EU:n nykyistä lainsäädäntöä olisi arvioitava säännöllisesti sen kannalta, onko se oikeasuhteista ja riittävää nykypäivän realiteetteihin nähden; korostaa, että tekoäly voi ratkaisevasti auttaa havaitsemaan oikeudellisia epäjohdonmukaisuuksia tai kohtuuttomia vaikutuksia ja siten helpottaa vaatimusten noudattamista ja tarvittaessa puuttumista mahdolliseen oikeasuhteisuuden puutteeseen;

46. esittää, että kaikkia parlamenttien välisen toiminnan muotoja, joita kansalliset parlamentit ja Euroopan parlamentti ovat kehittäneet Lissabonin sopimuksen pöytäkirjan N:o 1 puitteissa (COSAC, IPEX, ECPRD ym.), olisi hyödynnettävä paremmin ja ne olisi integroitava synergiavaikutusten aikaansaamiseksi, jotta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita voidaan soveltaa paremmin;

47. huomauttaa, että koska EU:n kansalaiset valitsevat Euroopan parlamentin jäsenet suorilla vaaleilla, jäsenillä on merkittävät valtuudet EU:n lainsäädäntöohjelman laatimiseen; sitoutuu käyttämään SEUT 225 artiklan mukaista aloiteoikeutta ehdottaakseen lainsäädännön kumoamista sääntelytaakan keventämiseksi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita täysimääräisesti noudattaen;

48. toistaa, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudattamalla edistetään parempaa sääntelyä ja vähennetään sääntelytaakkaa ja liiallista byrokratiaa; vaatii, että ennen kuin komissio antaa lainsäädäntöehdotuksen, sen pitäisi arvioida, voidaanko tavoiteltu myönteinen vaikutus saavuttaa paikallisella, alueellisella tai

kansallisella tasolla, ja että tapauksissa, joissa toimien tarkoituksenmukaisimmasta tasosta ei ole varmuutta, olisi sovellettava kumottavissa olevaa olettamaa alempien hallintotasojen hyväksi;

49. korostaa työryhmän päätelmiä, joiden mukaan komission ja lainsäätäjien olisi tasapainotettava työtään täytäntöönpanon tehostamisen suuntaan sen sijaan, että annetaan uutta lainsäädäntöä tai muutetaan jatkuvasti nykyistä lainsäädäntöä, aloilla, joilla nykyinen lainsäädäntö on vanhentunutta ja/tai sitä on äskettäin tarkistettu merkittävästi;

°

° °

50. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle, komissiolle ja jäsenvaltioiden parlamenteille.