



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 19. syyskuuta 2025
(OR. en)

12680/25

PARLNAT 107
PARLNAT

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	8. syyskuuta 2025
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Asia:	Vuosikertomus 2024 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta ja suhteista kansallisiin parlamentteihin

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2025) 473 final.

Liite: COM(2025) 473 final



Bryssel 8.9.2025
COM(2025) 473 final

KOMISSION KERTOMUS

VUOSIKERTOMUS 2024

TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEIDEN SOVELTAMISESTA JA SUHTEISTA KANSALLISIIN PARLAMENTTEIHIN

VUOSIKERTOMUS 2024

TOISSIJAJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEIDEN SOVELTAMISESTA JA SUHTEISTA KANSALLISIIN PARLAMENTTEIHIN

1. JOHDANTO

Tämä on 32. kertomus toissijajaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta. Se on annettu toissijajaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyssä pöytäkirjassa, jäljempänä 'pöytäkirja N:o 2', olevan 9 artiklan mukaisesti. Kertomuksessa on käsitelty vuodesta 2018 alkaen myös komission suhteita kansallisiin parlamentteihin, joilla on suuri merkitys näiden periaatteiden soveltamisessa.

Euroopan parlamentti, neuvosto ja alueiden komitea ovat antaneet tietoa tähän kertomukseen, jossa otetaan huomioon toissijajaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisen sekä komission ja kansallisten parlamenttien suhteiden kehitys vuonna 2024. Kertomuksessa esitellään myös joitakin puheenjohtaja Ursula von der Leyenin ensimmäisellä toimikaudella vuosina 2019–2024 havaittuja suuntauksia.

Vuonna 2024 tuli täyteen 15 vuotta siitä, kun Lissabonin sopimuksen soveltaminen aloitettiin. Sopimuksella lisättiin parlamentaarista valvontaa ja demokraattista vastuuvollisuutta EU:ssa. Kansalliset parlamentit ovat vuosien mittaan hyödyntäneet toissijajaisuusperiaatteen valvontamekanismia vaihtelevasti, ja komissio on mukauttanut sitä mahdollisuuksien mukaan joustavuuden lisäämiseksi. Kansalliset parlamentit ovat pyytäneet lisämuutoksia¹, jotka osittain edellyttäisivät perussopimuksen muuttamista. Toissijajaisuusperiaatteen valvontamekanismia täydennetään poliittisella vuoropuhelulla, joka käynnistettiin jo vuonna 2006. Yhdessä ne muodostavat osan EU:n päätöksentekoa ja varmistavat, että kansallisten parlamenttien äänet tulevat kuulluiksi EU:n tasolla.

Yleisten suuntausten osalta voidaan todeta, että kansallisten parlamenttien lausuntojen määrä on viime vuosina vähentynyt², kun taas komission kanssa käytävän poliittisen vuoropuhelun merkitys kansallisille parlamenteille on kasvanut siinä mielessä, että eräät parlamentit ovat osoittaneet yhä suurempaa kiinnostusta EU:n päätöksentekoprosessiin osallistumiseen varhaisemmassa vaiheessa³. Komissio on toistuvasti todennut⁴ olevansa valmis vahvistamaan edelleen molempia osapuolia hyödyttävää vuoropuhelua kansallisten parlamenttien kanssa vakiintuneiden viestintä- ja yhteistyökanavien kautta. Se on kannustanut kansallisia parlamentteja jatkamaan jo käytössä

¹ Kansalliset parlamentit pohtivat omaa rooliaan EU:n päätöksenteossa ja toissijajaisuusperiaatteen valvontamekanismin ja poliittisen vuoropuhelun uudistamisessa esimerkiksi hiljattain annetuissa kansallisten parlamenttien asemaa EU:ssa käsittelevän COSACin työryhmän vuoden 2022 päätelmissä (https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d290881a511e50181aac72ddd0080/Conclusions_Cosac_working_group_role_of_NP_in_the_EU_June2022_ENVFinale.pdf). Tärkeimmät pyynnöt toistettiin Budapestissa lokakuussa 2024 pidetyssä COSACin 72. täysistunnossa, jossa kansalliset parlamentit pohtivat 15 vuoden kokemusta Lissabonin sopimuksen mukaisesta toiminnastaan (<https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a892fab4390192fbf3bf710003/Minutes+of+the+LXXII+COSAC+-+Budapest+-+28-29+October+2024.pdf>).

² Ks. tilastot kohdassa 3.1.

³ Ks. kansallisten parlamenttien lausunto, joka on osa COSACin 72. konferenssin kannanottoa. Sen 14 kohdassa todetaan, että ne "ovat osoittautuneet aktiivisiksi toimijoiksi EU:n politiikoiden etukäteistarkastelussa ja EU:n lainsäädäntöehdotuksiin vaikuttamisessa hyödyntämällä Lissabonin sopimuksen pöytäkirjan N:o 1 ja N:o 2 mukaisia poliittisen vuoropuhelun ja toissijajaisuustarkastusten keinoja" (<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a8930500d90193061c58d60005/LXXII+COSAC+Conclusions+EN.pdf>).

⁴ Ks. komission vastaus Prahassa 13.–15. marraskuuta 2022 pidetyssä täysistunnossa hyväksyttyyn COSACin 68. konferenssin kannanottoon (<https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a89541775f0195474fb16e0031/Commission+reply+to+the+LXXII+COSAC+Contribution.pdf>) ja lokakuussa 2024 pidetyn COSACin 72. konferenssin kannanottoon (<https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a89541775f0195474fb16e0031/Commission+reply+to+the+LXXII+COSAC+Contribution.pdf>).

olevien välineiden kehittämistä ja niiden koko potentiaalin hyödyntämistä, jotta voidaan vahvistaa demokratioidemme selviytymiskykyä ja ratkaista tehokkaasti keskeisiä strategisia poliittisia ja institutionaalisia haasteita.

Vuosi 2024 oli siirtymävuosi, jonka aikana komission toimikausi vaihtui. Tämä vaikutti kansallisten parlamenttien toissijaisuusperiaatteen valvonnan ja komission kanssa käydyn poliittisen vuoropuhelun intensiivisyyteen. Siirtymävuosina lausuntojen, perusteltujen lausuntojen ja komission jäsenten kanssa järjestettyjen vierailujen ja tapaamisten määrä sekä komission jäsenten osallistuminen parlamenttien välisiin tapahtumiin yleensä vähenevät. Näin tapahtui myös vuonna 2024, joskaan ei yhtä paljon kuin edellisenä siirtymävuonna 2019. Komissio sai 252 lausuntoa, joista 14 oli perusteltuja lausuntoja.

2. KUINKA TOIMIELIMET SOVELTAVAT TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEITA

2.1. KOMISSIO

Paremman sääntelyn sitoumusten täytäntöönpano

Komission kattava paremman sääntelyn järjestelmä, jonka Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö on sijoittanut korkeimmalle tasolle⁵, perustuu vuonna 2021 hyväksyttyihin suuntaviivoihin ja välineistöön⁶. Järjestelmää päivitettiin edelleen heinäkuussa 2023 ottamalla käyttöön uusi kilpailukykytarkastus, joka on vaikutustenarviointien pakollinen liite.⁷

Kuten kahtena edellisenä vuonna, komissio on saavuttanut myönteisen tuloksen toteuttaessaan ”yksi sisään, yksi ulos” -periaatetta, jonka mukaisesti kaikki yrityksille ja kansalaisille aiheutuva uusi hallinnollinen rasite kompensoidaan vähentämällä jo olemassa olevia rasitteita samalla politiikan alalla. Lisäksi komissio edisti ja vahvisti tavoitettaan vähentää hallinnollista rasitetta vähintään 25–35 prosentilla⁸, kuten komission vuoden 2024 työohjelmassa ilmoitettiin, heikentämättä kuitenkaan asiaan liittyvien politiikkatavoitteiden saavuttamista.

Panos yksinkertaistamiseen ja rasituksen vähentämiseen Fit for Future -foorumin kautta

Fit for Future -foorumi⁹ on korkean tason asiantuntijaryhmä, joka auttaa komissiota yksinkertaistamaan EU:n lainsäädäntöä ja vähentämään tarpeetonta sääntelytaakkaa. Se antoi

⁵ [OECD Regulatory Policy Outlook 2021 | en | OECD](#).

⁶ [Paremman sääntelyn suuntaviivat ja välineistö \(europa.eu\)](#); ks. myös parempaa sääntelyä koskeva tiedonanto COM(2021) 219 final.

⁷ Kuten EU:n pitkän aikavälin kilpailukykyistä (COM(2023) 168 final) ja pk-yritysten apupaketista (COM(2023) 535 final) annetuissa komission tiedonannoissa ilmoitettiin.

⁸ [Komission vuoden 2024 työohjelma](#); tavoitteena on nyt vähentää hallinnollista rasitetta kokonaisuudessaan vähintään 25 prosenttia ja pienten ja keskisuurten yritysten osalta vähintään 35 prosenttia.

⁹ Fit for Future -foorumi hyödyntää kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason hallinnon ja sidosryhmien asiantuntemusta ja kokemusta. Se koostuu kahdesta ryhmästä: hallitusten edustajien ryhmästä (kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten edustajia kaikista EU:n jäsenvaltioista ja alueiden komiteasta) sekä sidosryhmien ryhmästä (yritysten ja kansalaisjärjestöjen sääntelyn parantamisen asiantuntijoita sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitea). Ks. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_fi.

vuonna 2024 kahdeksan lausuntoa¹⁰. Osa niistä oli hyvin ajoitettu sellaisten toimien ja menetelmien kannalta, jotka koskivat automatisoitua kestävyysraportointia koskevien raportointivaatimusten järjeistämistä, tarpeettomien raportointivelvoitteiden välttämistä sekä kestävää rahoitusta koskevien tietojen raportointiasetusta. Esimerkki: kaksi lausuntoa koski komission parhaillaan tekemää EU:n rahastoja koskevaa arviointia¹¹, yhdessä lausunnossa keskityttiin toimintapolitiikan arviointiin¹², ja kaksi lausuntoa koski luonnonmukaisesti tuotettuja tuotteita¹³. Monissa näistä lausunnoista esitetään yksinkertaistamista ja taakan keventämistä koskevia ideoita myös paikallisella ja alueellisella tasolla.

Euroopan alueiden komitean RegHub-verkosto¹⁴ osallistui Fit for Future -foorumin työhön lausunnoillaan EU:n rahastoista.

Vaikutustenarvioinnit

Komissio analysoi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamista kaikissa poliittisesti arkaluonteisista ja tärkeistä politiikkaa ja lainsäädäntöä koskevista ehdotuksista laadituissa vaikutustenarvioinneissa. Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun¹⁵ mukaan tämän osa-alueen keskimääräinen laatu on parantunut tasaisesti vaikutustenarvioinneissa. Näiden arviointien laatua valvoo riippumaton sääntelyntarkastelulautakunta¹⁶, joka kävi vuonna 2024 läpi kolme vaikutustenarviointia.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamista arvioitaessa rajatylittävät näkökohdat ovat erityisen merkityksellisiä, kuten esimerkiksi yhdenmukaistetuista jokitiedotuspalveluista (RIS) Euroopan yhteisön sisävesillä annetun direktiiviehdotuksen¹⁷ vaikutustenarvioinnissa korostetaan. RIS-direktiivin kautta toteutettavien EU:n tason julkisten toimien perustana on sisävesiliikenteen rajat ylittävä kansainvälinen luonne. Yli 75 prosenttia EU:n sisävesiliikenteestä koostuu rajatylittävistä kuljetuksista. EU:n koordinoituja toimia tarvitaan sisämarkkinoiden vahvistamiseksi. Näin voidaan välttää hajanaisuus erilaisten kansallisten jokitiedotuspalvelujen täytäntöönpanotapojen välillä.

Arvioinnit ja toimivuustarkastukset

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet ovat keskeisiä näkökohtia arvioinneissa ja toimivuustarkastuksissa. Niissä arvioidaan, ovatko EU:n tason toimet tuottaneet odotettuja tuloksia tuloksellisuuden, tehokkuuden, johdonmukaisuuden ja merkityksellisyyden kannalta ja

¹⁰ Lausuntojen aiheet: 1. automaattinen kestävyysraportointi, 2. toimet ja menetelmät tarpeettomien raportointivelvoitteiden välttämiseksi, 3. kestävyteen liittyvien tietojen antaminen rahoituspalvelusektorilla, 4. hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen arviointi yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa, 5. Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) arviointi, 6. Euroopan aluekehitysrahaston ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston arviointi, 7. tuotteiden QR-koodit ja 8. luonnonmukainen tuotanto ja luonnonmukaisen tuotteiden merkinnät.

¹¹ Euroopan sosiaalirahasto plus ja Euroopan aluekehitysrahasto, koheesiorahasto ja oikeudenmukaisen siirtymän rahasto.

¹² Hyvän kauppataivan vastaiset käytännöt yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa.

¹³ QR-koodit ja luonnonmukaisen tuotannon ja luonnonmukaisen tuotteiden merkintöjen sääntely.

¹⁴ RegHub on paikallis- ja alueviranomaisten verkosto, jonka tavoitteena on kerätä kokemuksia EU:n politiikan täytäntöönpanosta kuulemalla paikallistason toimijoita: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>. Lisätietoja RegHub-verkoston toiminnasta on kohdassa 2.4.

¹⁵ EPRS – Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun tutkimus (helmikuu 2025) [Quality analysis of European Commission impact assessments | Think Tank | Euroopan parlamentti](#).

¹⁶ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_fi.

¹⁷ COM(2024) 33 final. Ruotsin *Riksdag* antoi tästä ehdotuksesta perustellun lausunnon, jota käsitellään tämän kertomuksen kohdassa 3.2.

tuottavatko ne lisäarvoa EU:n tasolla. Arvioinnit auttavat myös arvioimaan, ovatko EU:n toimet säilyneet toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisina.

Sääntelyntarkastelulautakunta kävi vuonna 2024 läpi 17 keskeistä arviointia ja kaksi toimivuustarkastusta.

Esimerkiksi EU:n avaruushjelman ja Euroopan unionin avaruushjelmaviraston tulosten arvioinnissa¹⁸ korostetaan, että avaruusasiat edellyttävät korkeaa investointitasoa, jotta tuloksia saavutetaan ja Euroopasta tulee riittävän riippumaton; yksittäinen maa ei pysty saavuttamaan merkittäviä tuloksia yksin eikä maksamaan suurta avaruushjelmaa. Ohjelmat on kokonsa ja monimutkaisuutensa vuoksi toteutettava EU:n tasolla, sillä muita kannattavia keinoja asianmukaisen investointien tuoton varmistamiseksi ei ole.

Tältä osin Euroopan raja- ja merivartiostaston (Frontex) arviointi¹⁹ on osoittanut, että ulkorajojen turvallisuutta koskeva EU:n politiikan tavoite eli Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden kehittäminen ja ylläpitäminen kansallisella ja EU:n tasolla on saavutettu, mikä on henkilöiden vapaan liikkuvuuden tarpeellinen edellytys unionissa. Frontex auttaa jäsenvaltioita ylläpitämään tehokasta rajaturvallisuutta. Frontexin toimeksianto on suunniteltu jaetun vastuun mukaisesti ja sille annetut tehtävät varmistamaan, että jäsenvaltiot saavat tukea ulkorajojen ja palautusten tehokkaaseen valvontaan. Frontex tuo eurooppalaista lisäarvoa jäsenvaltioille tarjoamalla lisähenkilöstöä ja -välineitä sekä koordinoimalla yhteisiä operaatioita ja muita operatiivisia toimia, joita jäsenvaltiot eivät voisi toteuttaa yksin.

2.2. EUROOPAN PARLAMENTTI²⁰

Euroopan parlamentti sai vuonna 2024 pöytäkirjan N:o 2 nojalla kansallisilta parlamenteilta 152 kannanottoa. Näistä 14 oli perusteltuja lausuntoja ja 136 muita lausuntoja, joissa ei ilmaistu toissijaisuusperiaatteeseen liittyviä huolenaiheita. Vertailun vuoksi Euroopan parlamentti sai vuonna 2023 yhteensä 294 kannanottoa, joista 22 oli perusteltuja lausuntoja.

Kun Euroopan parlamentti on saanut lausunnot kansallisilta parlamenteilta, ne toimitetaan asianomaisille valiokunnille Euroopan parlamentin työjärjestyksen mukaisesti.²¹ Oikeudellisten asioiden valiokunnan (JURI) toissijaisuusperiaatteeseen liittyvistä asioista vastaava pysyvä esittelijä vuoden 2024 ensimmäisellä puoliskolla oli Gilles Lebreton (ID, FR) ja toisella puoliskolla Ton Diepeveen (PFE, NL). Perustellut lausunnot, jotka valiokunta on vastaanottanut ja vahvistanut sellaisiksi, esitetään tiedoksi oikeudellisten asioiden ensimmäisen kokouksen esityslistalla. Valiokunta antaa panoksensa myös unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssin (COSAC) laatimiin toissijaisuusperiaatteeseen liittyviä kysymyksiä koskeviin puolivuotiskertomuksiin.

Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu auttoi edelleen Euroopan parlamentin jäseniä ja valiokuntia ottamaan toimissaan huomioon toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet²²

¹⁸ SWD(2024) 173 final.

¹⁹ SWD(2024) 75 final.

²⁰ Tämän kertomuksen kohdat 2.2–2.4 perustuvat kyseisten EU:n toimielinten ja elinten toimittamiin tietoihin.

²¹ Työjärjestyksen 43 artiklassa määrätään, että jos kansallinen parlamentti toimittaa perustellun lausunnon Euroopan parlamentin puhemiehelle, lausunto lähetetään asiasisällöstä vastaavaan valiokuntaan ja toimitetaan tiedoksi toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta vastaavalle oikeudellisten asioiden valiokunnalle (JURI).

²² Vuonna 2024 se laati 19 alustavaa arviointia komission vaikutustenarvioinneista, yhden täydentävän vaikutustenarvioinnin, kahdeksan täytäntöönpanoarviointia, neljä toiminnan tarkistuslistaa ja yhden jälkiarviointitutkimuksen. Eurooppalaisen lisäarvon osalta saatiin valmiiksi viisi mietintöä Euroopan yhdyntymisen toteutumattomuuden kustannuksista ja yksi lisäarvoon liittyvä julkaisu. Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu tuotti viime vaalikaudella viiden vuoden aikana heinäkuun 2019 ja kesäkuun 2024 välisenä aikana yhteensä 362 julkaisua parlamentin valiokuntien tueksi.

- tarkastelemalla systemaattisesti komission toteuttamien vaikutustenarviointien toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin liittyviä näkökohtia ja kiinnittämällä huomiota etenkin kansallisten parlamenttien ja alueiden komitean esiin tuomiin huolenaiheisiin
- varmistamalla, että näitä periaatteita noudatetaan kaikilta osin Euroopan parlamentin omissa toimissa, esimerkiksi kun se suorittaa vaikutustenarviointeja sen itsensä tekemistä merkittävistä tarkistuksista tai analysoi, mitä lisäarvoa parlamentin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 225 artiklan nojalla tekemillä ehdotuksilla uudeksi lainsäädännöksi on ja mitä kustannuksia EU:n toimien toteuttamatta jättämisestä aiheutuu
- tarkastelemalla toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin liittyviä näkökohtia laadittaessa vaikutustenarviointeja painottaen eurooppalaista lisäarvoa.

2.3. EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO

Euroopan unionin neuvosto, jäljempänä 'neuvosto', jatkoi vuonna 2024 neuvoston ja Eurooppa-neuvoston aiempina vuosina antamien toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevien päätelmien²³ tehokkaan täytäntöönpanon seuraamista.

Eurooppa-neuvosto käsitteli myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin liittyviä kysymyksiä, erityisesti sääntelyn yksinkertaistamista ja keinoja keventää kansalaisiin, yrityksiin ja jäsenvaltioihin kohdistuvaa sääntelytaakkaa. EU:n johtajat korostivat 17. ja 18. huhtikuuta 2024 pidetyssä Eurooppa-neuvoston ylimääräisessä kokouksessa, että "[s]ääntelykehyksessä olisi varmistettava oikeusvarmuus ja ennakoitavuus, sen olisi oltava johdonmukainen kaikilla politiikan aloilla ja niihin paremmin integroitu sekä avoin innovatiivisille toimintamalleille ja oletusarvoisesti digitaalinen, samalla kun kevennetään yrityksille koituvaa hallinnollista taakkaa. Komission olisi otettava huomioon unionin talouden rakenne ja noudatettava "pienet ensin" -periaatetta, kun se suunnittelee uutta lainsäädäntöä." He myös kehottivat komissiota "vähentämään yritysten ja kansallisten viranomaisten hallinnollista ja sääntelytaakkaa, välttämään ylisääntelyä ja varmistamaan EU:n sääntöjen noudattamisen sekä korostaa, että jäsenvaltioissa on tärkeää panna EU:n lainsäädäntö täytäntöön oikea-aikaisesti ja asianmukaisesti ja että vältetään ylimitoitettua täytäntöönpanoa".²⁴

Neuvosto vastasi 24. toukokuuta 2024 hyväksymällä kaksi päätelmää aiheista "Kaikkia hyödyttävät sisämarkkinat"²⁵ ja "Kilpailukykyinen eurooppalainen teollisuus vihreän, digitaalisen ja häiriönsietokykyisen tulevaisuuden moottorina"²⁶

- tuo esiin, että "täysin toimivien sisämarkkinoiden on perustuttava toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen"²⁷

²³ Erityisesti tämän vuosikertomuksen edellisen version kohdassa 2.3 mainitut päätelmät: Eurooppa-neuvoston päätelmät sisämarkkinaohjelman toteuttamisesta (Eurooppa-neuvoston asiakirja EUCO 17/18, II/2 ja IV/15 kohta, ja EUCO 13/20, II/4 kohta, sekä täytäntöönpanon osalta neuvoston asiakirja ST 11654/21), neuvoston päätelmät paremmasta sääntelystä kilpailukykyyn ja kestävä, osallistavan kasvun varmistamiseksi (neuvoston asiakirja ST 6232/20, 2 ja 12 kohta), neuvoston päätelmät sääntelyn testiympäristöistä ja kokeilulausekkeista digitaalisen ajan hajottaviin haasteisiin vastaavan, innovointia suosivan, tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavan ja sopeutumiskykyisen sääntelykehysten välineinä (neuvoston asiakirja ST 13026/1/20, REV 1, 3 ja 12 kohta) ja neuvoston päätelmät datateknologioista paremman sääntelyn kehittämiseksi (EUVL C 241, 21.6.2021, s. 13).

²⁴ EUCO 12/24, 19 ja 20 kohta.

²⁵ Neuvoston asiakirja ST 10298/24.

²⁶ Neuvoston asiakirja ST 10127/24.

²⁷ Neuvoston asiakirja ST 10298/24, I/1 kohdan neljäs virke.

- tuo esiin, että ”unionin sääntelykehystä on yksinkertaistettava kiireellisesti ja kunnianhimoisesti”²⁸
- palauttaa mieleen ”aiheesta ”Vuotuinen selvitys kestävästä kasvusta ja yhteinen työllisyysraportti 2023” annetut neuvoston päätelmät²⁹, joissa painotetaan, että on tärkeää toteuttaa politiikkoja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden mukaisesti ottaen asianmukaisesti huomioon vastaavat toimivaltuudet sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet, kun otetaan huomioon nykyiset ja tulevat haasteet”³⁰.

Neuvosto toimitti vuonna 2024 kansallisille parlamenteille yhden Euroopan investointipankilta peräisin olevan lainsäädäntöehdotuksen³¹.

Perussopimusten mukaisten velvoitteidensa lisäksi neuvosto tiedottaa jäsenvaltioille kansallisten parlamenttien perustelluista lausunnoista, jotka koskevat lainsäädäntöehdotuksia. Vuonna 2024 neuvoston pääsihteeristö jakoi 14 perusteltua lausuntoa, jotka oli saatu pöytäkirjan N:o 2 puitteissa 11:stä eri lainsäädäntöehdotuksesta, ja 89 muuta poliittisen vuoropuhelun osana annettua lausuntoa.

Neuvosto saa vuosittain lausuntoja myös muista kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävistä säädöksistä. Niiden määrät ovat pysyneet samalla tasolla viime vuosina. Neuvosto sai 72 tällaista lausuntoa vuonna 2024.

2.4. EUROOPAN ALUEIDEN KOMITEA

Alueiden komitea työskenteli toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden sekä paremman sääntelyn parissa toimikautensa 2020–2025 painopisteiden mukaisesti ja edisti toimillaan aktiivista toissijaisuusperiaatetta koskevaa kulttuuria. Se antoi 53 lausuntoa ja neljä päätöslauselmaa.³² Puolet näistä lausunnoista³³ ja päätöslauselmista³⁴ sisälsi joko nimenomaisia viittauksia toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamiseen tai konkreettisia suosituksia sen parantamiseksi.

Oma-aloitteisessa lausunnossa ”Toissijaisuusperiaatteen aktiivinen toteuttaminen: EU:n paremman sääntelyn agendan perusperiaate”³⁵ korostettiin, että koko päätöksentekosyklin aikana tarvitaan kattavampaa ja yhdennetymppää toimintatapaa käyttämällä järjestelmällisesti, johdonmukaisesti ja jatkuvasti erilaisia paremman sääntelyn välineitä, kuten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumisen, alueellisten vaikutusten ja maaseutuvaikutusten

²⁸ Neuvoston asiakirja ST 10298/24, II/8 kohta.

²⁹ Neuvoston asiakirja ST 6681/23 + COR I.

³⁰ Neuvoston asiakirja ST 10298/24, III/25 kohta.

³¹ Saatavilla neuvoston julkisessa rekisterissä (CM 5236/24).

³² Lisätietoja on saatavilla [EUR-Lexissä \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/).

³³ 26 lausuntoa yhteensä 53 lausunnosta. Näistä 53 lausunnosta kymmenen koskee säädöksiä, ja niistä seitsemässä viitataan toissijaisuusperiaatteeseen. Loput 43 lausuntoa eivät koske lainsäädäntöehdotuksia. Tällaisissa lausunnoissa voidaan alueiden komitean työjärjestyksen 55 artiklan 2 kohdan mukaisesti viitata toissijaisuusperiaatteeseen aina kun se on tarkoituksenmukaista. Näistä 43 lausunnosta 19:ssä mainitaan toissijaisuusperiaate ja 24:ssä ei viitata siihen nimenomaisesti.

³⁴ Kaksi neljästä päätöslauselmasta. Alueiden komitean päätöslauselmassa ”[EU:n alueiden ja kuntien tila ja Euroopan komissiolle toimikaudeksi 2024–2029 esitetyt poliittiset suuntaviivat](#)” korostetaan, että toissijaisuusperiaatteen aktiivinen toteuttaminen ja paikallis- ja alueviranomaisten täysipainoinen osallistuminen ovat ratkaisevan tärkeitä EU:n sääntelykehityksen parantamisen kannalta. Päätöslauselmassa kannatetaan Mario Draghin raportissa esitettyjä ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen älykkäästä ja aktiivisesta soveltamisesta ja korostetaan tarvetta vahvistaa hallinnollisia valmiuksia jäsenvaltio-, alue- ja paikallistasolla.

³⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202405366&qid=1703059324693.

arviointeja. Jatkotoimena alueiden komitean sääntelyn parantamista ja toissijaisuusperiaatteen aktiivista toteuttamista käsittelevä ohjausryhmä (BRASS-G) antoi alueiden komitean parempaa sääntelyä koskevan toimintapolitiikan ja välineistön kehittämistä ja parantamisesta suosituksia³⁶, joiden tarkoituksena oli yksinkertaistaa ja vahvistaa alueiden komitean paremman sääntelyn välineitä. Alueiden komitean 11. toissijaisuuskonferenssi³⁷ oli erityisen tärkeä, koska se järjestettiin toimielinten uuden toimikauden alkaessa. Konferenssin teemana oli ”parempi sääntely ja toissijaisuusperiaatteen aktiivinen toteuttaminen: tuloksellisen EU:n avaimet”, ja sen päätelmissä³⁸ vaadittiin myös kattavaa toimintamallia tämän teeman mukaisesti.

Sääntelyn parantamista ja toissijaisuusperiaatteen aktiivista toteuttamista käsittelevä ohjausryhmä on ohjannut alueiden komitean erilaisia paremman sääntelyn välineitä, varmistanut niiden välisen johdonmukaisuuden ja synergian sekä edistänyt paikallis- ja alueviranomaisten panosta EU:n sääntelyn parantamiseen koko sen elinkaaren ajan suunnittelusta jälkiarviointiin. Tähän sisältyivät kehityssuuntausten ja kysymysten varhaisen tunnistamisen vaiheet (strategisen ennakkoinnin avulla), politiikan kehittäminen (toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden seurannan, alueellisten vaikutusten arviointien ja maaseutuvaikutusten arvioinnin avulla), lainsäädännön uudelleentarkastelu (keskittyen täytäntöönpanoon RegHub-verkoston kautta) sekä politiikan mahdollinen tarkistaminen (alueiden komitean Fit for Future -foorumin työhön osallistumisen kautta).

Alueiden komitean toimia toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seuraamiseksi³⁹ ohjasi sen vuoden 2024 vuotuinen toissijaisuusperiaatetta koskeva työohjelma⁴⁰, jossa komission vuoden 2024 työohjelmasta yksilöitiin kolme aloitetta ensisijaisiksi seurantakohteiksi, koska ne ovat selvästi poliittisesti kiinnostavia paikallis- ja alueviranomaisille. Alueiden komitea antoi ja julkaisi lausunnon kaikista kolmesta aloitteesta⁴¹. Paikallis- ja alueviranomaisten välistä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamista koskevien havaintojen vaihtoa edistivät alueiden komitean toissijaisuusperiaatetta käsittelevä asiantuntijaryhmä⁴² toissijaisuusperiaatetta koskevan työohjelman aloitteiden toissijaisuusperiaatteen arviointien osalta ja toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkosto⁴³ erityisesti REGPEX-kumppanien⁴⁴ välityksellä. Ne toimittivat seitsemän lausuntoa⁴⁵.

³⁶ Suositukset ”[Developing and enhancing the CoR’s policy and toolbox on better regulation](#)” ja niiden liite ”[Ensuring the sustainability and upgrade of the CoR better regulation activities](#)”. Vastaavasti tutkimuksessa ”[Charting the course to better EU law-making: optimisation of EU Treaties through inter-institutional cooperation with the European Committee of the Regions](#)” analysoitiin käytössä olevia EU:n ja alueiden komitean paremman sääntelyn välineitä ja prosesseja ja tutkittiin vaihtoehtoja niiden parantamiseksi tai uusien välineiden ja prosessien määrittämiseksi nykyisen perussopimusten toimintakehyksen ja mahdollisten perussopimusten muutosten perusteella.

³⁷ <https://cor.europa.eu/en/plenaries-events/11th-subsidiarity-conference>.

³⁸ <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2024-03670-00-00-tcd-ref-en.pdf/content>.

³⁹ <https://cor.europa.eu/en/our-work/cooperations-and-networks/subsidiarity-monitoring-network>.

⁴⁰ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/cor-2023-04735-07-00-nb-tra-en.pdf>.

⁴¹ ENVE-VII/050 ”[EU:n ilmastopolitiikan tulevaisuus: hillintätavoitteiden ja sopeutumishaasteiden yhteensovittaminen](#)”; ENVE-VII/047 ”[Kohti häiriönsietokykyistä vesihuoltoa ilmastokriisin torjumiseksi EU:n sinisen kehityksen ohjelman avulla](#)”; ENVE-VII/045 ”[Euroopan tuulivoimaa koskeva toimintasuunnitelma](#)”.

⁴² <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/whatis/Pages/Subsidiarity-Expert-Group.aspx>.

⁴³ https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/SMN%20-%20List%20of%20Network%20Partners/SMN_List_of_Network_Partners.pdf.

⁴⁴ Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston alaryhmä, joka kokoaa yhteen lainsäädäntävaltaa käyttäviä alueita edustavat parlamentit tai valtuustot.

⁴⁵ Näihin lausuntoihin sisältyvät kannanotot, jotka yksittäiset alueelliset parlamentit (Ylä-Itävallan osavaltion parlamentit, Katalonian alueellinen parlamentti, Friuli-Venezia Giulia aluevaltuusto ja Baijerin osavaltion parlamentti) ja alueelliset hallitukset (Ala-Itävallan osavaltiohallinto) ovat antaneet.

Alueiden komitea antoi uudistetun alueellisten vaikutusten arviointia koskevan strategiansa⁴⁶ mukaisesti lausunnon Euroopan alueellisen yhteistyön tulevaisuudesta⁴⁷. Siinä korostettiin, että ESPON-ohjelma oli keskeinen politiikan väline alueellisen näytön keräämisessä sekä tietämyksessä olevien puutteiden vähentämisessä.

Alueiden komitea korosti edelleen maaseutuvaikutusten arvioinnin merkitystä vaatimalla strategioita maaseudun kehittämisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden tukemiseksi vuosikertomuksessaan ”Alueiden ja kuntien tila”⁴⁸ ja hyväksymällä maaseudun tulevaisuutta ja maaseudun kehittämispolitiikan tulevaisuutta koskevan julistuksen ”Rural Pact Coordination Group Declaration on the future of rural areas and rural development policy in the EU”⁴⁹.

Alueiden komitea jatkoi sääntelyn parantamiseen tarkoitettujen jälkikäteisvälineidensä soveltamista yhteistyössä komission kanssa osallistumalla Fit for Future -foorumiin. Kaksi alueiden komitean jäsentä nimitettiin esittelijöiksi⁵⁰ kahteen kahdeksasta vuoden 2024 lausunnosta. Alueiden komitean RegHub-verkosto järjesti vuonna 2024 neljä kuulemistä, joista kaksi toteutettiin Fit for Future -foorumin lausuntojen tueksi.

Alueiden komitea päivitti toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaan ja sen rikkomisen riittauttamista koskevaa käytännön opastaan ”Practical guide on monitoring compliance with the subsidiarity principle and contesting its infringements”⁵¹. Se tarjoaa kattavan kehyksen toissijaisuusperiaatteen ymmärtämiseen alueiden komitean neuvoa-antavassa työssä viimeisimmän kehityksen huomioon ottamiseksi.

Muiden EU:n toimielinten kanssa tehtävän yhteistyön yhteydessä alueiden komitea allekirjoitti uudistetut yhteistyösopimukset sekä komission että Euroopan parlamentin kanssa. Ensiksi mainituissa⁵² keskitytään monitasoiseen hallintoon ja toissijaisuusperiaatteeseen ja jälkimmäisessä⁵³ parempaan sääntelyyn ja alueellisten vaikutusten arviointeihin. Molemmissa korostetaan tarvetta lisätä paikallista ja alueellista osallistumista EU:n päätöksentekoon ja viitataan voimakkaasti parempaan sääntelyyn ja tehokkaaseen toissijaisuusperiaatteen hallintaan.

2.5. EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN

Euroopan unionin tuomioistuin antoi vuonna 2024 useita tuomioita toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta.

⁴⁶ <https://cor.europa.eu/en/our-work/commissions/coter/territorial-impact-assessment>.

⁴⁷ COTER-VII/038 ”Euroopan alueellisen yhteistyön tulevaisuus vuoden 2027 jälkeen”.

⁴⁸ https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/news/new-cor-report-regions-call-strategies-supporting-rural-development-and-territorial-cohesion_en.

⁴⁹ https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/publications/rural-pact-coordination-group-rpcg-declaration-future-rural-areas-and-rural_en.

⁵⁰ Mark Speich (DE, EPP) lausuntoon ”Evaluation of the European Regional Development Fund and the Just Transition Fund” ja Anne Karjalainen (FI, PES) lausuntoon ”Evaluation of the European Social Fund Plus (ESF+)”.

⁵¹ Opas tarjoaa kattavan kehyksen toissijaisuusperiaatteen ymmärtämiseen alueiden komitean neuvoa-antavassa työssä. Se on saatavilla osoitteessa https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/SiteAssets/Pages/Publicationsandstudies-/Guide_on_Subsidiarity_Reviewed_2024.pdf.

⁵² III luvussa keskitytään toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteuttamiseen, monitasoiseen hallintoon ja sääntelyn parantamiseen.

⁵³ Sääntelyn parantamista ja toissijaisuusperiaatteen aktiivista toteuttamista koskeva yhteistyö EU:n lainsäädännön alueellisten vaikutusten arviointien kautta. Alueiden komitea toimittaa Euroopan parlamentille oikea-aikaisia raportteja, ja molemmat voivat osallistua toistensa kokouksiin näistä raporteista keskustelemiseksi.

Toissijaisuusperiaatteen osalta unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että komissio oli käyttänyt toimivaltaansa aloittaa menettely neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla, tässä tapauksessa asian käsittelyn aiemmin aloittaneen kansallisen kilpailuviranomaisen pyynnöstä, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan vaatimusten mukaisesti, eikä tällaisen toimivallan käytön voida katsoa loukkaavan kyseisen jäsenvaltion oikeuksia eikä rikkovan toissijaisuusperiaatetta.⁵⁴

Toisessa asiassa unionin yleinen tuomioistuin selvensi, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 2 annetaan kansallisille parlamenteille mahdollisuus osallistua ainoastaan toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan, ei suhteellisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan.⁵⁵

Suhteellisuusperiaatteen osalta unionin tuomioistuin selvensi kyseisestä periaatteesta johtuvia EU:n lainsäätäjään kohdistuvia vaatimuksia silloin, kun lainsäätäjät käyttävät laajaa harkintavaltaansa aloilla, joilla sen toiminnalta edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä. Unionin tuomioistuin muistutti sellaisista kanteista, joita useat jäsenvaltiot olivat nostaneet EU:n lainsäätäjän heinäkuussa 2020 antamaa liikkuvuuspakettia vastaan, antamassaan tuomiossa, että lainsäätäjän oli osoitettava, että se on antanut toimen käyttäen tosiasiallisesti harkintavaltaansa ja ottanut huomioon kaikki sen tilanteen kannalta merkitykselliset seikat ja olosuhteet, jota toimella aiottiin säännellä.⁵⁶ Sen vuoksi lainsäätäjän täytyy kyetä tuottamaan ja esittämään selvällä ja yksiselitteisellä tavalla perustiedot, jotka oli otettava huomioon kyseessä olevan toimen riidanalaisten toimenpiteiden perustelemiseksi ja joihin sen harkintavallan käyttö perustui. Unionin tuomioistuin totesi sen osalta, missä muodossa nämä toimen perustana olevat tiedot on rekisteröity, että lainsäätäjät voi ottaa huomioon vaikutustenarviointeja ja mitä tahansa muita tietolähteitä. Se kumosi säännöksen, jolla otettiin käyttöön vaatimus siitä, että kansainvälisessä kuljetuksessa käytetyt ajoneuvot palaavat johonkin kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevista toimipisteistä vähintään kahdeksan viikon kuluessa sieltä lähdöstään.⁵⁷ Kyseinen säännös oli lisätty tekstiin lainsäädäntöneuvottelujen aikana. Unionin tuomioistuin katsoi, että lainsäätäjät eivät olleet esittäneet niitä toimen perustana olleita seikkoja, joiden perusteella kyseinen velvollisuus on hyväksytty ja joihin niiden harkintavallan käyttö perustui, ja tehneet selvällä ja yksiselitteisellä tavalla selkoa niistä. Ne eivät siten ole osoittaneet, että niillä olisi ollut käytettävissään riittävästi tietoja, joiden perusteella ne voivat arvioida ajoneuvojen palauttamista koskevan velvollisuuden oikeasuhteisuutta.⁵⁸ Koska lainsäätäjät eivät osoittaneet arvioineensa säännöksen oikeasuhteisuutta, tuomioistuimen ei tarvinnut tarkistaa säännöksen oikeasuhteisuutta.

Vuonna 2024 kansallisen parlamentin kamari (Ranskan *Assemblée nationale*) käytti ensimmäisen kerran pöytäkirjassa N:o 2 tarkoitettua mahdollisuutta panna vireille kanne Euroopan unionin tuomioistuimessa sen perusteella, että toissijaisuusperiaatetta ei ole noudatettu, pyytäkseen

⁵⁴ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 2.10.2024, Crown Holdings ja Crown Cork & Seal Deutschland Holdings v. komissio, T-587/22, ECLI:EU:T:2024:661, 75–81 kohta (valitus vireillä: asia C-855/24 P).

⁵⁵ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 27.11.2024, Nord Stream 2 AG v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, T-526/19 RENV, ECLI:EU:T:2024:864, 310 ja 311 kohta (valitus vireillä: asia C-118/25 P).

⁵⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.10.2024, Liettuan tasavalta ym. v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, C-541/20–C-555/20, ECLI:EU:C:2024:818, 218–220 ja 240–244 kohta.

⁵⁷ Heinäkuun 15 päivänä 2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/1055 (EUVL L 249, 31.7.2020, s. 17) 1 artiklan 3 kohta siltä osin kuin sillä lisättiin 1 kohdan b alakohta maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksiä koskevista yhteisistä säännöistä 21 päivänä lokakuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1071/2009 (EUVL L 300, 14.11.2009, s. 51) 5 artiklaan.

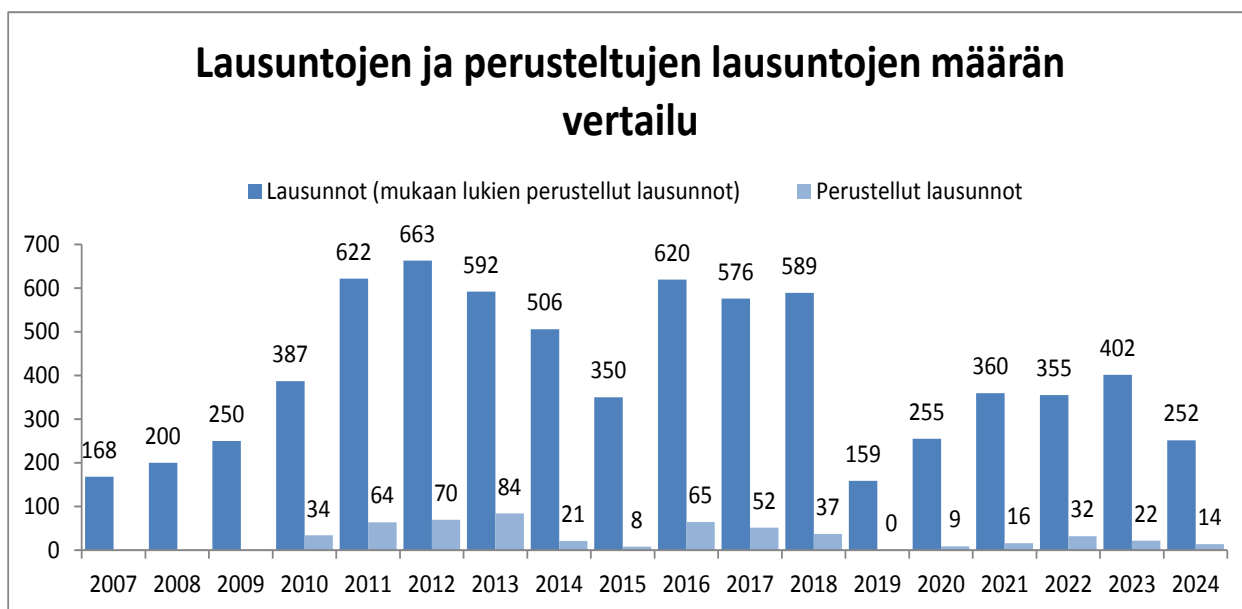
⁵⁸ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.10.2024, Liettuan tasavalta ym. v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, 718–737 kohta.

säädöksen (turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta annetun asetuksen (EU) 2024/1351) kumoamista.⁵⁹

3. KANSALLISET PARLAMENTIT JA TOISSIJAIKUSPERIAATTEEN VALVONTAMEKANISMIN SOVELTAMINEN

3.1. YLEISKATSAUS

Kansalliset parlamentit jatkoivat edelleen sen tarkastamista, noudatettiinko lainsäädäntöehdotuksissa toissijaisuusperiaatetta. Tämän tuloksena komissio sai kansallisilta parlamenteilta **14 perusteltua lausuntoa**⁶⁰ vuonna 2024⁶¹, joka oli toimielinvaihdoksen vuosi. Tällaisina vuosina kansallisilta parlamenteilta saadaan tavallisesti vähemmän lausuntoja, koska uusia lainsäädännöllisiä ja poliittisia aloitteita tehdään vähemmän.

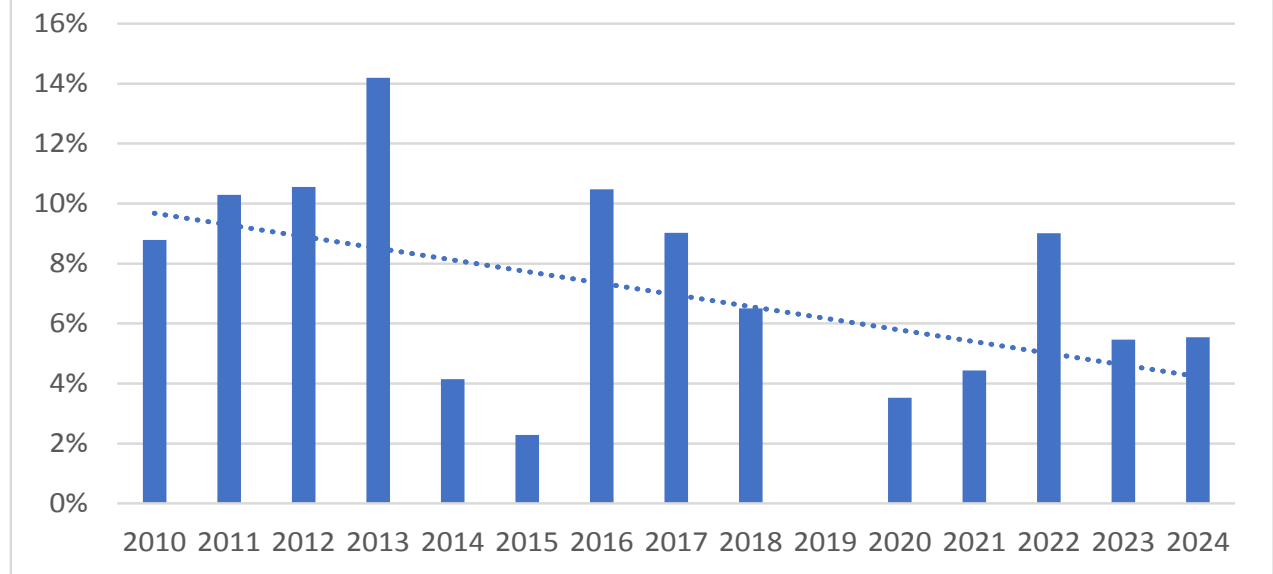


⁵⁹ Asia C-553/24: <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/5616/oj/fin>. Menettely jatkuu vielä.

⁶⁰ Pöytäkirjan N:o 2 mukaan kansallinen parlamentti tai kansallisen parlamentin kamari voi kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu EU:n virallisilla kielillä, antaa perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, että kyseessä oleva esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Ks. myös alaviite 61.

⁶¹ Tämä luku viittaa pöytäkirjan N:o 2 nojalla parlamenttien kamareilta vuonna 2024 saatujen perusteltujen lausuntojen kokonaismäärään. Ks. myös liite 1, luettelo komission asiakirjoista, joista komissio sai perusteltuja lausuntoja.

Perusteltujen lausuntojen prosenttiosuus kaikista saaduista lausunnoista



Huom. pisteiviiva edustaa lineaarista laskusuuntausta.

Kahden edellisen vuoden tapaan suuri osa kaikista perustelluista lausunnoista tuli vuonna 2024 yhdeltä kansalliselta parlamentilta, Ruotsin *Riksdagilta*. Se antoi vuonna 2024 kuusi perusteltua lausuntoa, joiden osuus kokonaismäärästä on yli 40 prosenttia. Muut vuoden 2024 perustellut lausunnot antoivat Ranskan *Sénat* (2), Irlannin *Houses of the Oireachtas* (2), Tšekin *Poslanecká sněmovna* (1), Italian *Camera dei Deputati* (1), Unkarin *Országgyűlés* (1) ja Maltan *Kamra tad-Deputati* (1). Tämä tarkoittaa, että vuonna 2024 perusteltuja lausuntoja antoi 39 kansallisesta parlamentista tai kamarista kahdeksan, mikä vastaa edellisten vuosien määriä.

Vuonna 2024 saadut 14 perusteltua lausuntoa koskivat hyvin erilaisia aiheita. Niitä annettiin 11:stä komission ehdotuksesta, joista yhteenkään ei annettu enempää kuin kolme perusteltua lausuntoa, aivan kuten edellisenä vuonna. Eniten perusteltuja lausuntoja saatiin yritysten tuloverotusta Euroopassa koskevasta kehyksestä (BEFIT) annetusta ehdotuksesta, johon saadut kolme perusteltua lausuntoa vastasivat kuutta ääntä⁶². Asiassa oltiin lähellä saavuttaa komission koonnettuun vastaukseen tarvittava kynnyksarvo⁶³, mutta edelleen kaukana keltaisen kortin menettelyn kynnyksestä, jonka saavuttaminen edellyttäisi, että komissio perustelee ehdotuksensa pysymisen, sen muuttamisen tai peruuttamisen. Ainoa muu ehdotus, johon saatiin useampi kuin yksi perusteltu lausunto, oli ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhdenmukaisten avoimuusvaatimusten vahvistamisesta sisämarkkinoilla kolmansien maiden

⁶² Kullakin kansallisella parlamentilla on kaksi ääntä. Kaksikamarisessa järjestelmässä kummallakin kamarilla on yksi ääni.

⁶³ Komissio on sitoutunut vastaamaan kootusti, jos ehdotus johtaa perusteltujen lausuntojen ”merkittävään” määrään (tässä yhteydessä merkittävyys tarkoittaa, että perusteltujen lausuntojen määrä vastaa vähintään seitsemää kansallisen parlamentin ääntä), vaikka ehdotus ei olisi johtanut riittävään määrään perusteltuja lausuntoja säädösehdotuksen pakollisen arvioinnin aiheuttavan niin kutsutun keltaisen kortin menettelyn kynnyksen saavuttamiseksi. Keltaisen kortin menettelyn kynnyks saavutetaan, kun kansallisilta parlamenteilta saadut perustellut lausunnot edustavat vähintään kolmasosaa kansallisten parlamenttien kokonaissäänimäärästä (18 ääntä 54:stä). Tämä kynnyks on neljäsosa äänistä (14 ääntä 54:stä), kun kyse on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella tehdystä esityksestä lainsäätäjijärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi.

puolesta toteutettavaa edunvalvontaa varten. Siihen saadut kaksi perusteltua lausuntoa vastasivat neljää ääntä. Muihin yhdeksään ehdotukseen saatiin vain yksi perusteltu lausunto kuhunkin.

Seuraavassa kohdassa 3.2 käsitellään tärkeimmät tapaukset, joissa ehdotuksista annettiin useampi kuin yksi perusteltu lausunto. Liitteessä 1 on yksityiskohtaiset tiedot kaikista perustelluista lausunnoista.

3.2. TÄRKEIMMÄT TAPAUKSET

Yritysten tuloverotusta Euroopassa koskevasta kehyksestä (BEFIT) annettuun ehdotukseen⁶⁴ saatiin kolme perusteltua lausuntoa⁶⁵ ja neljä poliittisen vuoropuhelun osana annettua lausuntoa⁶⁶. Niissä esitettiin huolia ehdotuksen soveltamisalasta, toissijaisuusperiaatteesta ja aikataulusta. Kaikissa perustelluissa lausunnoissa ja yhdessä poliittisen vuoropuhelun yhteydessä annetussa lausunnossa todettiin, että EU:lla ei ollut toimivaltaa välittömän verotuksen alalla. Useimmissa lausunnoissa katsottiin myös, että tämän ehdotuksen vaikutusta jäsenvaltioihin ei ollut arvioitu asianmukaisesti ja että se oli epäselvä. Useat kamarit toivat esiin näkemyksensä siitä, miten tämä ehdotus voisi vahingoittaa niiden maita. Ne katsoivat esimerkiksi, että voittojen uudelleenjaosta olisi enemmän hyötyä suurille jäsenvaltioille (Irlannin *Houses of the Oireachtas*), että yhtenäinen veropohja heikentäisi kansallista järjestelmää (Saksan *Bundesrat*) tai että ehdotus saattaisi vähentää omien kansallisten investointien vaikutusta innovoinnin tukemiseen (Puolan *Senat*). Saksan *Bundesrat* hylkäsi myös ehdotuksen, joka koski tappioiden hyvitystä rajojen yli, ja ehdotti ehdotuksen täytäntöönpanon lykkäämistä sen perusteella, että vuosi 2028 tuli liian nopeasti kaikkien eri veromallien yhdistämisen kannalta. Italian *Camera dei Deputati* katsoi, että ehdotus oli toissijaisuusperiaatteen mukainen ja kannatti yleisesti ottaen sen tavoitteita, kuten yhteisten sääntöjen laatimista (suurten) EU:ssa toimien konsernien verotettavan tulon laskemiseksi. Se kuitenkin huomautti, että yhtiöverojärjestelmien osalta tarvittiin lisätoimia, koska veropohjiin rajoittuvat vähimmäissäännöt eivät yksinään riitä vähentämään epäreilua verokilpailua EU:ssa. Useat parlamentit huomauttivat myös, että tämä ehdotus lisäisi yrityksille ja hallinnoille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Vastauksissaan komissio vahvisti, että ehdotus oli toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen, koska siinä pyrittiin ainoastaan vahvistamaan yhteiset säännöt suurten konsernien verotettavan tulon määrittämiseksi. Se totesi, että ehdotuksella ei rajoitettu verotusta koskevaa kansallista toimivaltaa, koska jäsenvaltiot saisivat edelleen määrittää itsenäisesti omat verokantansa ja -politiikkansa. Yhtenäisen veropohjan määrittämisen mahdollisten riskien osalta komissio totesi, että ehdotuksen tarkoituksena oli vähentää säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja luoda tasapuoliset toimintaedellytykset koko EU:ssa. Komissio totesi myös, että ehdotuksella aikaansaatava yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen lisäisivät EU:n houkuttelevuutta investointien kannalta ja ehkäisisivät siten mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Samassa yhteydessä se viittasi vaikutustenarviointiin, jossa arvioitiin, että viimeaikaisten tietojen mukaan ehdotus voisi vähentää sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia jopa 65 prosenttia. Komissio myönsi aikataulun osalta, että mukauttamiseen tarvittaisiin riittävästi aikaa, mutta totesi, että ehdotuksessa määritettiin neljän ja puolen vuoden siirtymäkausi, joka alkaisi ehdotuksen ehdotetusta täytäntöönpanosta 1. heinäkuuta 2028. Komissio viittasi myös siihen, että hallinnollisia menettelyjä yksinkertaistettaisiin, mikä vähentäisi hallinnollista rasitetta sen myötä, että verotettavan tulon laskemiseen sovellettaisiin yksiä ja yksinkertaistettuja sääntöjä. Komissio

⁶⁴ COM(2023) 532 final.

⁶⁵ Irlannin *Dáil* ja *Seanad Éireann*, Maltan *Kamra tad-Deputati* ja Ruotsin *Riksdag*.

⁶⁶ Saksan *Bundesrat*, Puolan *Senat*, Italian *Camera dei Deputati* ja Tšekin *Senát*.

korosti myös, että ehdotuksella ei pyritty mahdollisimman pitkälle menevään kansallisten verojärjestelmien yhdenmukaistamiseen.

Kolmansien maiden puolesta toteutettavan edunvalvonnan avoimuutta koskevaan ehdotukseen⁶⁷ saatiin kaksi perusteltua lausuntoa ja viisi poliittisen vuoropuhelun yhteydessä annettua lausuntoa. Ranskan *Sénat*, Unkarin *Országgyűlés*, Italian *Senato della Repubblica* ja Italian *Camera dei Deputati* esittivät epäilyjä siitä, oliko SEUT-sopimuksen 114 artiklaa asianmukaista käyttää direktiivin ainoana oikeusperustana. *Országgyűlés* ja Irlannin *Dáil* ja *Seanad Éireann* väittivät perustelluissa lausunnoissaan, että ehdotus loukkaa toissijaisuusperiaatetta, koska sillä määrättäisiin pitkälle menevästä yhdenmukaistamisesta ja rajoitettaisiin jäsenvaltioiden harkintavaltaa. Tämä saattaisi heikentää avoimuusvaatimuksia sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa on tiukemmat säännökset. *Camera dei Deputati* ja Ranskan *Sénat* yhtyivät tähän väitteeseen. *Országgyűlés* esitti epäilyksiä EU:n tason toimien tarpeesta ja niillä saatavasta lisäarvosta ja totesi, että nykyiset kansalliset säännökset olivat riittäviä ja että lähes puolet jäsenvaltioista ei säännellyt tätä osa-aluetta lainkaan. Lisäksi Tšekin *Senát* pyysi maan hallitusta olemaan tukematta ehdotusta, ellei sitä muuteta olennaisesti, ja Alankomaiden *Eerste Kamer* lähetti kysymyksiä ehdotuksesta.

Vastauksissaan komissio selitti SEUT-sopimuksen 114 artiklan käyttöä ja totesi, että ehdotus oli asianmukainen, jotta voitiin kattaa palveluntarjoajat sisämarkkinoilla ja puuttua sellaisiin jäsenvaltioiden säännösten välisiin eroihin, jotka vaikuttavat sisämarkkinoiden toimintaan. Se huomautti, että ehdotus oli toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska siinä käsiteltiin rajat ylittäviä ongelmia, joita jäsenvaltiot eivät pystyneet ratkaisemaan tehokkaasti erikseen. Se korosti myös, että ehdotetut toimenpiteet olivat oikeasuhteisia avoimuuden varmistamista koskevaan tavoitteeseen nähden. Lisäksi komissio korosti EU:n tason sääntelyn lisäarvoa siinä, että voitiin ehkäistä sisämarkkinoiden pirstaloitumista ja ottaa huomioon kolmansien maiden edunvalvontatoimien kansainvälinen luonne, joka edellytti koordinoitua toimintatapaa. Se perusteli mahdollisimman pitkälle menevään yhdenmukaistamiseen perustuvaa toimintatapaa sillä, että näin voitiin estää eri maiden sääntelyerojen hyväksikäyttö ja luoda tasapuoliset toimintaedellytykset, mikä vähentää sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja ehkäisee alhaisimmalla sääntelytasolla kilpailemista.

4. KIRJALLINEN POLIITTINEN VUOROPUHELU KANSALLISTEN PARLAMENTTIEN KANSSA

Pöytäkirjalla N:o 2 perustetun toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismin lisäksi komission suhteisiin kansallisiin parlamentteihin kuuluu monenlaisia toimia, erityisesti vuonna 2006 käynnistetty poliittinen vuoropuhelu. Tällä vuoropuhelulla helpotetaan kirjeenvaihtoa sellaisista komission aloitteista, joista kansalliset parlamentit haluavat esittää näkemyksiä, ja asioista, joista ne haluavat keskustella oma-aloitteisesti. Komissio paransi vuonna 2024 merkittävästi tapaa, jolla se asetti kansallisten parlamenttien lausunnot ja perustellut lausunnot sekä omat vastauksensa julkisesti saataville. Se otti käyttöön uuden verkkotietokannan⁶⁸, jossa on useita suodatusvaihtoehtoja ja jossa käyttäjät voivat helpommin tutustua kaikkiin lausuntoihin ja vastauksiin, jotka on annettu siitä alkaen, kun Junckerin komissio aloitti toimintansa vuonna 2014.

Lisäksi poliittiseen vuoropuheluun sisältyy suullinen ulottuvuus, jota kuvataan luvussa 5.

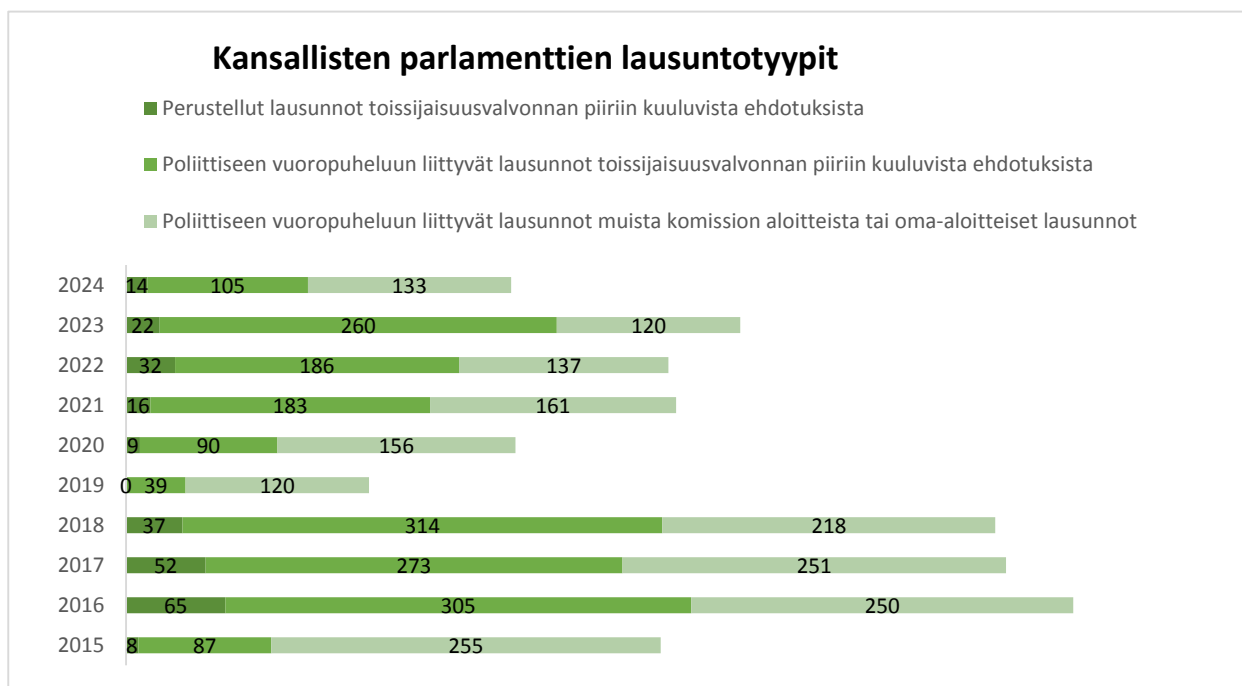
⁶⁷ COM(2023) 637 final – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhdenmukaisten avoimuusvaatimusten vahvistamisesta sisämarkkinoilla kolmansien maiden puolesta toteutettavaa edunvalvontaa varten ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta.

⁶⁸ <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/home>.

4.1 YLEISIÄ HUOMIOITA

Kansalliset parlamentit lähettivät komissiolle vuonna 2024 yhteensä **252 lausuntoa**. Määrä on huomattavasti pienempi kuin vuonna 2023, jolloin niitä oli 402, mutta tyypillinen toimielinvaihdoksen vuodelle. Siinä missä vuonna 2019 vaihtelu oli erittäin voimakasta (lausuntoja oli 73 % vähemmän kuin vuonna 2018), vuonna 2024 lausuntojen määrä ei supistunut yhtä jyrkästi (lausuntoja oli vain 33 % vähemmän kuin vuonna 2023). Ursula von der Leyenin johtaman ensimmäisen komission aikana saatujen lausuntojen kokonaismäärä oli edelleen huomattavasti pienempi kuin Barroson toisen komission ja Junckerin komission aikana saatujen lausuntojen määrä.

Kansalliset parlamentit jatkoivat poliittisen vuoropuhelun tarjoamien erilaisten viestintätapojen käyttöä. Tässä yhteydessä erityisen huomionarvoisia ovat kaksi Liettuan *Seimasin* käynnistämää oma-aloitteista lausuntoa. Niistä keskusteltiin COSACin marraskuussa 2024 pidettyä täysistuntoa valmistelleen parlamenttien ryhmän asiaa käsittelevässä kokouksessa, ja ne lähetettiin komissiolle eri kamarien yhdessä allekirjoittamana (toisen allekirjoitti 11 muuta kamaria ja toisen kymmenen muuta kamaria). Johdonmukaisuuden varmistamiseksi komission tämän vuosikertomuksen edellisissä versioissa käyttämän menetelmän⁶⁹ kanssa nämä kaksi asiakirjaa vastaavat yhdessä 23:a lausuntoa. Tällä toimintatavalla on muitakin seurauksia, jotka otetaan huomioon ja joita kommentoidaan tässä kertomuksessa: esimerkiksi oma-aloitteisten lausuntojen osuus on huomattavasti suurempi (36, kun edellisinä vuosina keskiarvo on ollut kymmenen), ja poliittiseen vuoropuheluun osallistui vuonna 2024 kaksi kamaria, jotka eivät olleet osallistuneet poliittiseen vuoropuheluun komission kanssa vuoden 2016 jälkeen.



⁶⁹ Tämän vuosikertomuksen edellisissä versioissa käytettyjen menetelmien mukaisesti silloin, kun useat kamarit ovat allekirjoittaneet lausunnon yhdessä, lausunto vastaa yhtä monta lausuntoa kuin sen allekirjoittaneet kamarit. Aiemmin oli yleistä, että komissio sai yhdessä allekirjoitettuja lausuntoja Tšekistä (kaksikamarinen), Unkarista (yksikamarinen), Puolasta (kaksikamarinen) ja Slovakiasta (yksikamarinen), jolloin lausunto vastasi kuutta lausuntoa.

Näiden 252 lausunnon lähempi tarkastelu osoittaa, että 119 (47 %) liittyi lainsäädäntöehdotuksiin, joihin sovellettiin toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismia⁷⁰, ja näistä 14 oli perusteltuja lausuntoja (5,6 % kokonaismäärästä). Loput 133 lausuntoa (53 %) koskivat pääasiassa muita kuin lainsäädäntöaloitteita (pääasiassa tiedonantoja, mutta myös valkoisia kirjoja ja joitakin julkisia kuulemisia) tai olivat oma-aloitteisia lausuntoja, jotka eivät liittyneet suoraan mihinkään komission aloitteeseen (36 lausuntoa). Jakauma on samankaltainen kuin edellisenä siirtymävuonna 2019.

Komissiossa kansallisten parlamenttien tai kamarien esille tuomat seikat annetaan tiedoksi asiaankuuluville komission jäsenille ja komission yksiköille, jotka myös laativat vastaukset niihin. Lainsäädäntöehdotusten osalta esiin tuoduista seikoista ilmoitetaan lainsäätäjien neuvotteluihin osallistuville komission edustajille.

4.2. OSALLISTUMINEN JA AIHEALAT

Aiempien vuosien tapaan komissiolle annettujen lausuntojen lukumäärä vaihteli huomattavasti kansallisten parlamenttien kesken. Osittain edellä mainittujen yhdessä allekirjoitettujen oma-aloitteisten lausuntojen vuoksi niiden kansallisten parlamenttien tai kamarien määrä, jotka *eivät* antaneet lausuntoja, laski⁷¹ vuonna 2024 kuuteen kamariin⁷² 39:stä. Tämä tarkoittaa, että vain kolmen jäsenvaltion⁷³ parlamentit *eivät* osallistuneet kirjalliseen poliittiseen vuoropuheluun. Niistä 33 kamarista, jotka osallistuivat siihen, kuusi⁷⁴ osallistui vain yhdessä allekirjoitettujen oma-aloitteisten lausuntojen kautta.

Kymmenen aktiivisinta kamaria antoi 160 lausuntoa (63,5 % kokonaismäärästä). Tämä on merkittävä poikkeus suuntaukseen, joka on havaittu yhdeksänä edellisenä vuonna⁷⁵, joiden aikana kymmenen aktiivisinta kamaria antoi keskimäärin noin 80 prosenttia kaikista lausunnoista. Kymmenen aktiivisinta kamaria vuonna 2024 olivat Romanian *Camera Deputaţilor* (41), Italian *Camera dei Deputati* (26), Espanjan *Cortes Generales* (18), Saksan *Bundesrat* (17), Tšekin *Senát* (16), Romanian *Senat* (15), Tšekin *Poslanecká sněmovna* (14), Ranskan *Sénat* (13), Italian *Senato della Repubblica* (12) ja Ruotsin *Riksdag* (11). Yhdeksän niistä oli ollut aktiivisimpia kamareita myös vuonna 2023. Kunkin kamarin antamien lausuntojen määrä kerrotaan liitteessä 2.

⁷⁰ Lisätietoja toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismista ja poliittisesta vuoropuhelusta on saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_fi. Kansalliset parlamentit eivät valvo toissijaisuusperiaatteen toteutumista lainsäädäntöehdotuksissa, jotka liittyvät EU:n yksinomaisen toimivallan piiriin kuuluviin politiikanaloihin.

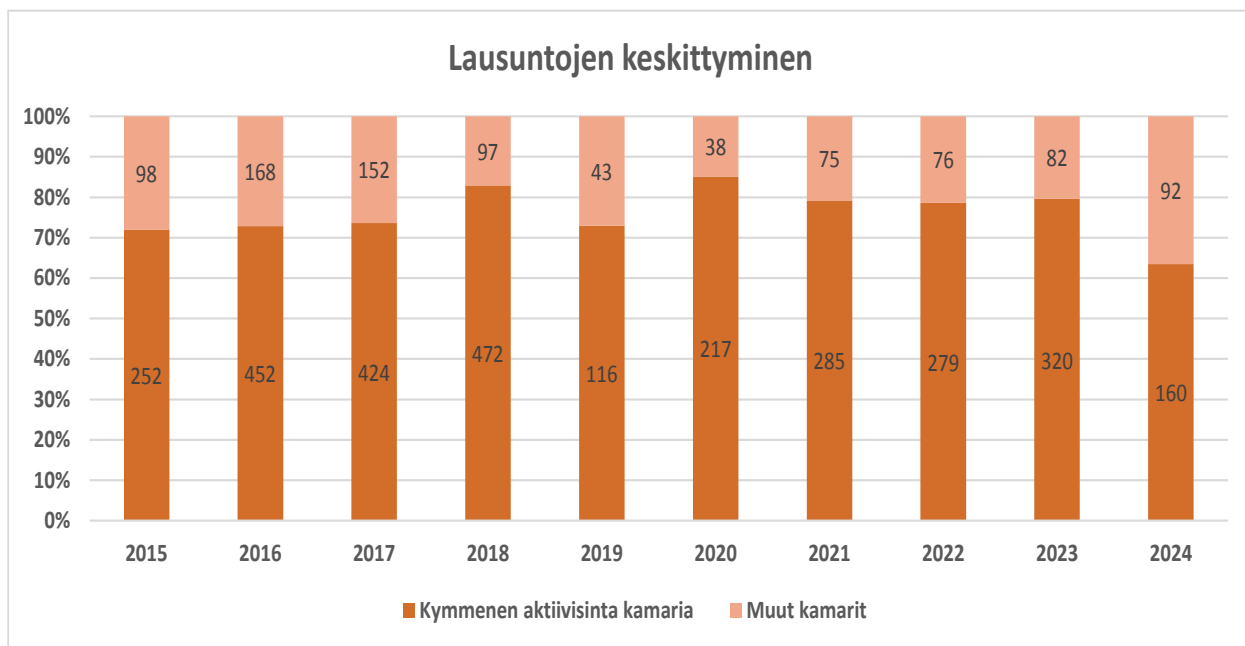
⁷¹ 2023: 9, 2022: 7, 2021: 8, 2020: 12, 2019: 17, 2018: 10.

⁷² Ks. liite 3.

⁷³ Bulgarian, Tanskan ja Itävallan kansalliset parlamentit. 2023: 6, 2022: 5.

⁷⁴ Kyproksen *Vouli ton Antiprosopon*, Viron *Riigikogu* (edellinen lausunto saatu vuonna 2016), Latvian *Saeima* (edellinen lausunto saatu vuonna 2016), Puolan *Sejm*, Suomen *eduskunta* ja Saksan *Bundestag*.

⁷⁵ 2023: 80 prosenttia, 2022: 79 prosenttia, 2021: 79 prosenttia, 2020: 85 prosenttia 2019: 73 prosenttia, 2018: 83 prosenttia, 2017: 74 prosenttia, 2016: 73 prosenttia.



Kuten aiempina vuosinakin, lausuntojen luonne vaihteli kansallisesta parlamentista tai kamarista toiseen. Toiset keskittyivät lähinnä sen tarkistamiseen, noudattiko komission ehdotus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita⁷⁶, kun taas toiset kommentoivat yksityiskohtaisemmin ehdotusten sisältöä tai lähettivät oma-aloitteisia lausuntoja, joissa ei viitattu konkreettiseen komission ehdotukseen. Vuonna 2024 komissio sai 38⁷⁷ oma-aloitteista lausuntoa, joiden aihepiirit vaihtelivat EU:n avaruuslainsäädännöstä, ulkorajojen suojelusta ja maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamasta vesien pilaantumisesta julkisiin hankintoihin. Aihepiirejä, joita käsiteltiin useammassa kuin yhdessä oma-aloitteisessa lausunnossa, olivat yhteinen maatalouspolitiikka vuoden 2027 jälkeen, Lähi-idän tilanne ja vuoden 2004 laajentumisen 20-vuotispäivä sekä nesteytetyn maakaasun tuonnin lopettaminen Venäjältä ja ulkorajojen suojelu. Kahta viimeksi mainittua käsiteltiin edellä mainituissa Liettuan *Seimasilta* peräisin olevissa, yhdessä allekirjoitetuissa oma-aloitteisissa lausunnoissa. Kansalliset parlamentit antoivat lausuntoja useista valkoisista kirjoista, jotka koskevat ulkomaille suuntautuvia investointeja, vientivalvontaa, vaihtoehtoisia tapoja tehostaa kaksikäyttöpotentiaalia omaavien teknologioiden tutkimus- ja kehitystukea ja aihetta ”Miten vastata Euroopan digi-infrastrukturitarpeisiin?”. Vaikka poliittisen vuoropuhelun intensiivisyys väheni vuonna 2024, siinä keskityttiin huomattavan paljon tiettyihin ehdotuksiin, jotka saivat runsaasti huomiota kansallisilta parlamenteilta. Tämä poikkesi perustelluista lausunnoista, joissa käsiteltiin pääosin eri ehdotuksia, kuten edellä todettiin.

4.3. POLIITTISEN VUOROPUHELUN YHTEYDESSÄ ANNETTUIJEN LAUSUNTOJEN KESKEISET AIHEET

Eniten lausuntoja annettiin seuraavista ehdotuksista:

1. komission vuoden 2024 työohjelma (kymmenen lausuntoa⁷⁸)

⁷⁶ Kuten Espanjan *Cortes Generales* ja Portugalin *Assembleia da República*.

⁷⁷ Näistä 23 liittyi kahteen yhdessä allekirjoitettuun Liettuan *Seimasin* alun perin käynnistämään oma-aloitteiseen lausuntoon nesteytetyn maakaasun tuonnin lopettamisesta Venäjältä ja ulkorajojen suojelusta.

⁷⁸ Näistä kolme saatiin vuonna 2023.

2. ehdotus direktiiviksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ja seksuaalisen riiston sekä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan materiaalin torjumisesta⁷⁹ (kahdeksan lausuntoa)
3. ehdotus eurooppalaisia yritysneuvostoja koskevan direktiivin tarkistamiseksi, ehdotus muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja tutkimiseen liittyvän poliisiyhteistyön tehostamisesta ja tällaisten rikosten ehkäisemiseen ja torjuntaan annettavan Europolin tuen tehostamisesta, BEFIT-ehdotus* ja kolmansien maiden puolesta toteutettavan edunvalvonnan avoimuutta koskeva ehdotus* (seitsemän lausuntoa kustakin)
4. ehdotus harjoitteludirektiiviksi ja ehdotus vähimmäissäännöistä laittomassa maahantulossa unioniin, kauttakulussa unionin kautta ja unionin alueella oleskelussa avustamisen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi (kuusi lausuntoa kustakin).

Lisäksi tämän vuosikertomuksen edellisestä versiosta annettiin vuonna 2024 kaksi lausuntoa, joita käsitellään tämän kohdan lopussa.

Edellisten vuosien tapaan kansalliset parlamentit antoivat lausuntoja komission työohjelmasta. Kahdeksan kansallista parlamenttia analysoi **komission vuoden 2024 työohjelman**⁸⁰, josta annettiin kymmenen lausuntoa (seitsemän vuonna 2024 ja kolme vuonna 2023⁸¹). Tämä vastasi komission vuoden 2023 työohjelmasta saatujen lausuntojen määrää. Nämä lausunnot kuvastavat eri kamarien tekemää analyysia ohjelman painopisteistä suhteessa niiden omiin kansallisiin politiikkoihin. COSACin 42. puolivuotiskertomuksen⁸² mukaan lähes 90 prosenttia kamareista keskustelee sisäisesti komission työohjelmasta eri tasoilla: lähes kaikissa EU-asioista vastaavan komitean tasolla, noin puolessa kamareista muissa komiteoissa ja yli kolmanneksessa täysistunnoissa.

Kansallisten parlamenttien vuoden 2024 työohjelmasta antamista lausunnoista kävi ilmi yksimielisyys EU:n keskeisistä haasteista. Lausunnoissa annettiin laaja tuki Ukrainalle, Euroopan puolustusteollisuusstrategian kehittämiseksi ja laajentumisprosessin nopeuttamiselle ansioiden ja EU:n arvojen perusteella. Monet kamarit korostivat ulkopoliittisten, esimerkiksi Afrikan kanssa solmittujen, kumppanuuksien merkitystä ja itäiselle kumppanuudelle ja eteläiselle naapurustolle annettavan jatkuvan tuen merkitystä. Yksimielisiä oltiin myös tarpeesta torjua ilmastonmuutosta, jossa painopisteenä oli vuoden 2040 vähennystavoitteen asettaminen, ja varmistaa oikeudenmukainen siirtymä. Useat kamarit korostivat vesiresilienssin, kestäväen maatalouden ja ruokaturvan merkitystä. Lisäksi kamarit olivat yksimielisiä tarpeesta pysyä tekoälyn kehityksen tahdissa ja säännellä sen käyttöä sekä vastata muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin tai lapsiin kohdistuvaan seksuaaliväkivaltaan ja seksuaaliseen riistoon verkossa. Ne kehottivat laatimaan kattavat puitteet ja vahvistamaan jäsenvaltioiden välistä ja kansainvälistä yhteistyötä. Muita keskeisiä osa-alueita, joista oltiin yksimielisiä, olivat koulutuksen merkitys, johon liittyi eurooppalaista tutkintoa koskeva ehdotus, sekä tarve vähentää byrokratiaa ja hallinnollista taakkaa kilpailukyvyyn ja kasvun edistämiseksi. Kaiken kaikkiaan lausunnoissa korostettiin tarvetta koordinoitulle EU:n toimintamallille näihin kiireellisiin haasteisiin vastaamiseksi ja vahvemman ja selviytymiskykyisemmän Euroopan edistämiseksi.

⁷⁹ Liitteessä 3 luetellaan komission aloitteet, joista annettiin vähintään viisi lausuntoa. Tähdellä (*) merkityjä ehdotuksia koskevia lausuntoja ei ole sisällytetty tähän kohtaan sen vuoksi, että ne ovat myös johtaneet vähintään kolmeen perusteltuun lausuntoon, minkä vuoksi niitä käsitellään jo tämän kertomuksen kohdassa 3.2.

⁸⁰ COM(2023) 638 final – Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle *Komission työohjelma 2024 – Toimitaan tänään ja valmistaudutaan huomiseen*.

⁸¹ Kroatian *Hrvatski Sabor*, Alankomaiden *Eerste ja Tweede Kamer*, Liettuan *Seimas*, Luxemburgin *Chambre des Députés*, Slovakian *Národná Rada* ja Romanian *Camera Deputaţilor* toimittivat lausuntoja vuonna 2024. Ranskan *Sénat*, Romanian *Senat* ja Ruotsin *Riksdag* toimittivat kukin yhden lausunnon joulukuussa 2023.

⁸² <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a89279be0201927ba2f1630010/42nd+Bi-annual+Report+of+COSAC+final+version+adopted.pdf>.

Vastauksissaan komissio vahvisti aikovansa edelleen tukea Ukrainaa ja valmistautuvansa samalla EU:n onnistuneeseen laajentumiseen, jonka tavoitteena on edistää pitkän aikavälin rauhaa ja vakautta Euroopassa. Komissio korosti, että laajentuminen perustuu tulevaisuudessakin ansioihin ja perusarvojen, kuten ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen, kunnioittamiseen. Ne ovat jatkossakin EU:hun liittymisen olennaisia edellytyksiä. Komissio oli tyytyväinen tukeen, jota se sai puolustuksen alalla toteuttamilleen toimille. Se korosti esitelleensä ensimmäisen Euroopan puolustusteollisuusstrategian ja kehotti jäsenvaltioita lisäämään puolustukseen liittyviä investointeja. Komissio viittasi myös ehdotukseensa maahanmuuttajien salakuljetuksen torjuntaa koskevan oikeudellisen kehyksen päivittämisestä ja totesi sen osoittavan komission sitoutuneen ratkaisemaan muuttoliikkeeseen liittyvät haasteet. Komissio korosti myös toimivansa määrätietoisesti varmistaakseen, että vihreä siirtymä saavutetaan oikeudenmukaisella ja osallistavalla tavalla ja että keskeiset aloitteet digitaalistrategian edistämiseksi toteutetaan. Näillä aloitteilla pyritään vahvistamaan Euroopan häiriönsietokykyä ja vähentämään hallinnollista taakkaa, mikä auttaa parantamaan eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä. Maatalouden osalta komissio korosti, että EU:n maatalouden tulevaisuutta koskevan strategisen vuoropuhelun käynnistäminen oli arvokas mahdollisuus saada viljelijöiden ja muiden keskeisten sidosryhmien näkemyksiä.

Ehdotukseen direktiiviksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ja seksuaalisen riiston sekä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan materiaalin torjumisesta⁸³ saatiin kahdeksan lausuntoa, mukaan lukien yksi perusteltu lausunto. Tšekin *Poslanecká sněmovna* ja Italian *Camera dei Deputati* kyseenalaistivat tarpeen EU:n tason toimiin ja totesivat, että jotkin ehdotuksen näkökohdat ylittivät EU:n toimivallan. Ranskan *Sénat* totesi myös, että tietyillä säännöksillä, kuten lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan materiaalin määrittelyllä, kajottiin tarpeettomasti kansalliseen toimivaltaan. Romanian *Camera Deputaţilor* puolestaan totesi, että ehdotuksessa ei kriminalisoida seksuaalissävytteisellä kuvamateriaalilla kiristämistä tai kostopornoa erillisinä rikkomuksina, vaikka niiden todetaan yleistyneen. Useat kamarit (Italian *Camera dei Deputati*, Ranskan *Sénat* ja Romanian *Camera Deputaţilor*) kyseenalaistivat ehdotuksen säännöksen, jolla sallittaisiin valtiosta riippumattomien järjestöjen tehdä hakuja lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan materiaalin havaitsemiseksi ja analysoimiseksi, ja huomauttivat mahdollisista eturistiriidoista tai siitä, että tämä kuului pikemminkin kansallisten viranomaisten tehtäviin. Saksan *Bundesrat* totesi, että lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan EU-torjuntakeskuksen perustaminen lisäisi EU:n tason keskitetyn hallinnon valmiuksia, mutta sen ei pitäisi aiheuttaa ylimääräistä hallinnollista rasitetta jäsenvaltioille.

Vastauksissaan komissio vahvisti, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Se korosti, että ehdotuksen muut säännökset kattoivat toiminnan, jossa uhattiin jakaa lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavaa materiaalia tarkoituksena saada lisää lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavaa materiaalia. Komissio selvensi valtiosta riippumattomien järjestöjen roolin osalta, että ne eivät suorittaisi kansallisille viranomaisille kuuluvia tehtäviä. Näitä säännöksiä tarvittiin sitä vastoin kansallisten vihjekeskusten ja vastaavien järjestöjen toiminnan oikeusvarmuuden takaamiseksi. Komissio pani merkille Saksan *Bundesratin* ehdotuksen siitä, että ehdotuksessa esitettyjä tiedonkeruuvälvoitteita vähennettäisiin, mutta korosti, että oli olennaisen tärkeää kerätä tietoja ennaltaehkäisystä ja uhrien auttamisesta, jotta tällä osa-alueella toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta voitiin arvioida.

⁸³ COM(2024) 60 final – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ja seksuaalisen riiston sekä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan materiaalin torjumisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2004/68/YOS korvaamisesta (uudelleenlaadittu teksti).

Useat kansalliset parlamentit antoivat lausuntoja ehdotuksesta asetukseksi muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja tutkimiseen liittyvän poliisiyhteistyön tehostamisesta ja tällaisten rikosten ehkäisemiseen ja torjuntaan annettavan Europolin tuen tehostamisesta⁸⁴ (seitsemän lausuntoa, mukaan lukien yksi perusteltu lausunto) ja ehdotuksesta direktiiviksi vähimmäissäännöistä laittomassa maahantulossa unioniin, kauttakulussa unionin kautta ja unionin alueella oleskelussa avustamisen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi⁸⁵ (kuusi lausuntoa). Ruotsin *Riksdag* totesi perustellussa lausunnossaan, että tietyt ehdotuksen näkökohdat liittyivät liian paljon jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja kehotti arvioimaan perusteellisemmin ehdotettujen toimenpiteiden, erityisesti Europolin operatiivisen toimeksiannon laajentamista, tarvetta ja oikeasuhteisuutta. *Riksdag* valitti, että ehdotuksesta ei ollut tehty vaikutustenarviointia. Saksan *Bundesrat* kritisoi myös sitä, että varsinaisella asetuksella perustettaisiin Europoliin liittyvä keskus, ja katsoi että tämä päätös olisi annettava Europolin hallintoneuvoston tehtäväksi. *Bundesrat* katsoi myös, että ehdotuksen oikeasuhteisuutta olisi yleisesti ottaen tarkasteltava. Se pyysi selvittämään Europolin, Eurojustin ja Frontexin tehtäviä sekä uuteen keskukseen lähetettävien asiantuntijoiden ja yhteyshenkilöiden toimivaltuuksia. Italian *Camera dei Deputati* suhtautui myönteisesti EU:n lainkäyttövallan ulottuvuuden laajentamiseen tällä osa-alueella, mutta ilmaisi huolensa tilastotietojen keräämiseen ja raportointiin liittyvästä mahdollisesta hallinnollisesta rasitteesta. *Camera dei Deputati* katsoi myös, että humanitaarista toimintaa koskevat vapautukset olisi muotoiltava uudelleen. Molemmat Tšekin kamarit yleisesti ottaen kannattivat ehdotuksia, mutta ilmaisivat huolensa valtion talousarvioon ja sosiaaliseen ympäristöön mahdollisesti kohdistuvasta rasitteesta ja katsoivat, että rikoksia ja seuraamuksia oli tarpeen selvittää ja yhdenmukaistaa. Romanian *Camera Deputaţilor* korosti, että oli tärkeää erottaa selkeästi toisistaan laittomassa muuttoliikkeessä avustaminen ja humanitaarisen avun tarjoaminen, ja kehotti varmistamaan, että muuttajien oikeudet ja avun saaminen turvataan. Alankomaiden *Eerste Kamer* lähetti poliittisilta ryhmiltä saatuja kysymyksiä molemmista ehdotuksista. Niissä esitettiin huolenaiheita Europolin toimeksiannon laajentamisesta ja siitä, oliko se oikeasuhteista. Useat parlamentaariset ryhmät ilmaisivat kysymyksillään huolensa ehdotuksen vaikutuksesta humanitaarisen avun organisaatioihin, joiden toimintaa on niiden näkemyksen mukaan viime vuosina järjestelmällisesti kriminalisoitu, ja pyysivät selvittämään humanitaarisen avun ja ihmiskaupan välistä eroa.

Komissio selvensi vastauksissaan, että perustettava keskus parantaisi koordinointia ja jäsenvaltioiden tukemista muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnassa. Komissio korosti vastauksissaan Ruotsin *Riksdagille* ja Saksan *Bundesratille*, että ehdotukset olivat välttämättömiä ja oikeasuhteisia muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjumiseksi, koska nämä rikokset olivat luonteeltaan kansainvälisiä. Se pani myös merkille Italian *Camera dei Deputati* ehdotuksen humanitaarista toimintaa koskevan vapautuksen tarkentamisesta.

⁸⁴ COM(2023) 754 final – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja tutkimiseen liittyvän poliisiyhteistyön tehostamisesta ja tällaisten rikosten ehkäisemiseen ja torjuntaan annettavan Europolin tuen tehostamisesta sekä asetuksen (EU) 2016/794 muuttamisesta.

⁸⁵ COM(2023) 755 final – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vähimmäissäännöistä laittomassa maahantulossa unioniin, kauttakulussa unionin kautta ja unionin alueella oleskelussa avustamisen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä neuvoston direktiivin 2002/90/EY ja neuvoston puitepäätöksen 2002/946/YOS korvaamisesta.

Ehdotuksesta **harjoitteludirektiiviksi**⁸⁶ annettiin seitsemän lausuntoa, mukaan lukien yksi perusteltu lausunto⁸⁷. Ruotsin *Riksdag* totesi perustellussa lausunnossaan, että ehdotus oli liian kauaskantoinen ja ylitti EU:n toimivallan asioissa, jotka liittyivät koulutukseen ja sosiaaliturvan ja palkan saamiseen. Siinä ei myöskään otettu huomioon jäsenvaltioiden erilaisia järjestelmiä ja olosuhteita. Poliittisen vuoropuhelun yhteydessä annetuissa lausunnoissa useat kamarit huomauttivat, että ehdotukseen sisältyvä harjoittelun määritelmä ei ollut yhteensopiva niiden kansallisen lainsäädännön kanssa, ja katsoivat, että direktiivin soveltamisalaa oli tarpeen selventää. Yksi kamari pyysi selventämään, sovellettaisiinko direktiiviä EU:n ulkopuolisista maista tuleviin harjoittelijoihin. Kaksi kamaria vain vahvisti, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Komissio korosti vastauksissaan, että ehdotuksessa käsiteltiin yksinomaan harjoittelijoiden työehtoja eikä sillä ollut vaikutusta harjoittelujen oppimis- tai koulutussisältöön eikä harjoittelijoiden mahdollisuuksiin saada sosiaaliturvaa. Lisäksi se otti ehdotuksensa liitteenä olevassa vaikutustenarviointiraportissa⁸⁸ huomioon, että jäsenvaltioiden erityyppisiin harjoitteluihin soveltamat sääntelytavat ovat moninaisia. Komissio toisti, että ehdotuksessa ei vaadittu jäsenvaltioita luokittelemaan uudelleen kansallisessa lainsäädännössä vahvistettua harjoittelijoiden asemaa eikä luomaan uutta asemaa. Se ei tarkoituksellisesti sisällyttänyt harjoittelun määritelmään viittausta työsuhteeseen, jotta direktiivin soveltamisessa voitaisiin välttää porsaanreiät, joiden avulla tavalliset työpaikat voitaisiin naamioda harjoitteluiksi. Komissio vahvisti myös, että ehdotusta sovellettaisiin sellaisiin EU:n ulkopuolisista maista tuleviin harjoittelijoihin, jotka suorittavat harjoittelua EU:ssa.

Ehdotus direktiiviksi **eurooppalaisten yritysneuvostojen perustamisesta ja toiminnasta sekä ylikansallista tiedottamista ja kuulemista koskevien oikeuksien tehokkaasta täytäntöönpanosta**⁸⁹ sai paljon huomiota kansallisissa parlamenteissa, ja siitä annettiin seitsemän lausuntoa⁹⁰. Kaksi kamaria antoi puoltavan lausunnon ja neljä ilmaisi huolensa siitä, että ehdotetut toimenpiteet lisäisivät yrityksiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia, mikä voisi vaikuttaa niiden kilpailukykyyn. Tietyt kamarit pyysivät myös selventämään ylikansallisten kysymysten määritelmää. Useat kamarit olivat samaa mieltä tarpeesta saavuttaa tasapainoinen sukupuolijakauma, mutta katsoivat, että eurooppalaisten yritysneuvostojen kiinteisiin sukupuolikiintiöihin liittyi ongelmia.

Vastauksissaan komissio selitti, että ehdotuksen tarkoituksena oli parantaa työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevan kehyksen tehokkuutta ylikansallisella tasolla ja lisätä eurooppalaisten yritysneuvostojen tuomaa lisäarvoa työntekijöille ja yrityksille. Se oli vaikutustenarvioinnissaan tarkastellut erilaisia toimintavaihtoehtoja eikä ollut havainnut näyttöä siitä, että ehdotus vaikuttaisi kielteisesti yritysten kustannuksiin ja hintakilpailukykyyn, kansainväliseen kilpailukykyyn ja innovointikykyyn. Komissio huomautti, että ehdotukseen

⁸⁶ COM(2024) 132 final – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi harjoittelijoiden työehtojen parantamisesta ja täytäntöönpanemisesta sekä harjoitteluiksi naamioitujen varsinaisten työsuhteiden torjumisesta (harjoitteludirektiivi).

⁸⁷ Ruotsin *Riksdag* (perusteltu lausunto), Italian *Camera dei Deputati* (kaksi lausuntoa, joista toinen koski pelkästään asiakirjaa COM(2024) 132 final ja toisessa viitattiin myös asiakirjaan COM(2024) 133 final), Italian *Senato*, Romanian *Senat*, Espanjan *Cortes Generales* ja Portugalin *Assembleia da República*.

⁸⁸ SWD(2024) 67 final.

⁸⁹ COM(2024) 14 final – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2009/38/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse eurooppalaisten yritysneuvostojen perustamisesta ja toiminnasta sekä ylikansallista tiedottamista ja kuulemista koskevien oikeuksien tehokkaasta täytäntöönpanosta.

⁹⁰ Tšekin *Poslanecká sněmovna*, Italian *Camera dei Deputati*, Italian *Senato*, Romanian *Senat*, Saksan *Bundesrat*, Irlannin *Houses of the Oireachtas* ja Espanjan *Cortes Generales*.

sisältyvä ylikansallisten kysymysten määritelmä edellytti, että tietyssä jäsenvaltiossa ehdotettujen toimenpiteiden ja toisessa jäsenvaltiossa aiheutuvien seurausten välillä oli syy-yhteys. Tarkoituksena oli estää puhtaasti paikallisten kysymysten käsittely eurooppalaisissa yritysneuvostoissa, mutta varmistaa, että yritysneuvostot otettiin mukaan silloin, kun yritysjohton päätösten seuraukset vaikuttaisivat todennäköisesti työntekijöihin useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa. Sukupuolten tasapuolisen edustuksen osalta komissio korosti, että ehdotettujen säännösten mukaan neuvotteluosapuolet pyrkivät saavuttamaan sukupuolten tasapuolisen edustuksen edellyttäen, että se on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti toteutettavissa kyseisessä tilanteessa eikä vaikuta työntekijöiden edustajien valintaa koskeviin kansallisiin lakeihin.

Vuosikertomuksesta 2022 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta ja suhteista kansallisiin parlamentteihin⁹¹ annettiin vuonna 2024 kaksi lausuntoa. Ruotsin *Riksdag*⁹² pohti, i) miksi perusteltujen lausuntojen määrä oli supistunut viime vuosina, vaikka tämä viittaakin selkeään parannukseen komission esittämässä perusteluissa toissijaisuusperiaatteen noudattamiselle sen ehdotuksissa vuodesta 2010 lähtien, ii) toimivatko ne kansalliset parlamentit, jotka eivät esitä toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismin mukaisia vastalauseita, tällä tavalla, koska niillä ei ole vastalauseita vai koska ne eivät pidä tätä mekanismia tehokkaana tai tarkoituksenmukaisena, ja iii) käyttivätkö tällaiset parlamentit vaihtoehtoisia vaikutuskeinoja. Italian *Camera dei Deputati*⁹³ kritisoi komission kertomusta siitä, ettei se sisältänyt tilastotietoja ja muita tietoja komission kansallisten parlamenttien lausuntoihin esittämien vastausten eri näkökohdista, kuten niiden laadun arvioinnista. Se kehotti myös komissiota ja kansallisia parlamentteja tiivistämään suhteitaan ja esitti lainsäädäntöprosessin parantamiseksi useita suosituksia, joita olivat esimerkiksi ehdotusten perustelujen yksityiskohtaisuuden lisääminen, kansallisten parlamenttien tiiviimpi osallistuminen ja vaikutustenarviointien parantaminen. Se korosti myös tarvetta lisätä neuvoston toiminnan avoimuutta ja sen asiakirjojen saatavuutta ja ehdotti, että käynnistetään keskustelu EU:n lainsäädännön tarkoituksesta ja menetelmistä erityisesti EU:n mahdollista laajentumista ajatellen.

Näitä lausuntoja olisi tarkasteltava yhdessä niiden pyyntöjen ja ehdotusten kanssa, jotka kansalliset parlamentit esittivät lokakuussa 2024 pidetyn COSACin 72. konferenssin kannanotossa⁹⁴. Komissio vastasi⁹⁵ huoleen kansallisten parlamenttien antamien perusteltujen lausuntojen vähentymisestä. Sen mukaan todennäköinen syy oli se, että komission paremman sääntelyn agendan ja välineiden soveltamisessa oli onnistuttu ja toissijaisuusperiaatteen noudattamista oli arvioitu huolellisemmin aloitteita valmisteltaessa. Se huomautti myös, että lausuntojen vähentyminen ei vaikuttanut johtuvan kansallisten parlamenttien toissijaisuustarkastusten vastaavasta vähentymisestä, koska suurin osa niiden kolmen edellisen vuoden poliittisen vuoropuhelun yhteydessä antamista lausunnoista liittyi toissijaisuusperiaatteen valvonnan piiriin kuuluviin ehdotuksiin ja monissa lausunnoissa todettiin nimenomaisesti, että lainsäädäntöehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia. Tätä havaintoa tukivat kansallisten parlamenttien vastaukset kyselylomakkeeseen, joka toteutettiin COSACin 42. puolivuotiskertomuksen valmistelemiseksi, sekä komission saamat lausunnot ja perustellut

⁹¹ COM(2023) 640 final, julkaistu lokakuussa 2023.

⁹² <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20392> (ruotsinkielinen versio: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20391>).

⁹³ <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20388> (italiankielinen versio: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20387>).

⁹⁴ Ks. kohta 5.2.

⁹⁵ C(2024) 5649 final, <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20407> (ruotsinkielinen versio: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20408>), ja C(2024) 7221 final, <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21001> (italiankielinen versio: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21000>).

lausunnot. Niiden mukaan vähintään 29 kamaria 39:stä (21 kansallista parlamenttia 27:stä) on suorittanut toissijaisuustarkastuksia vuodesta 2019 lähtien. Perustellut lausunnot eivät ole ainoa keino ilmaista kansallisten parlamenttien tekemän toissijaisuustarkastuksen tulokset.

Tässä yhteydessä komissio muistutti kansallisten parlamenttien tärkeästä roolista Euroopan perustuslaillisessa kehityksessä ja EU:n politiikkojen muotoilussa. Se korosti myös tukevana kansallisia parlamentteja ja niiden suorittamaa toissijaisuusperiaatteen valvontaa muun muassa vastaamalla yksityiskohtaisesti niiden lausuntoihin ja toimittamalla niiden esittämät huolenaiheet asiaankuuluvien komission jäsenten ja yksiköiden tietoon. Komissio korosti myös kansallisten parlamenttien kanssa käytävän poliittisen vuoropuhelun merkitystä, sillä vuoropuhelun avulla ne voivat osallistua EU:n päätöksentekoprosessiin, ja huomautti, että monet kansalliset parlamentit hyödyntävät tämän mahdollisuuden osallistua prosessin varhaisempiin vaiheisiin. Komissio kannusti kansallisia parlamentteja osallistumaan kannanottopyyntöihinsä ja julkisiin kuulemisiinsa ja ilmaisi halukkuutensa vahvistaa vuoropuhelua kansallisten parlamenttien kanssa vakiintuneiden viestintä- ja yhteistyökanavien kautta. Kansallisten parlamenttien lausuntoihin antamiensa vastausten laadun osalta komissio⁹⁶ palautti mieliin COSACin 37. puolivuotiskertomuksen⁹⁷, jonka mukaan ”valtaosa [kansallisten parlamenttien kamareista] katsoi, että Euroopan komissio vastasi pääosin niiden poliittisen vuoropuhelun yhteydessä antamissa lausunnoissa esitettyihin kysymyksiin”.

5. YHTEYDENPITO, VIERAILUT, KOKOUKSET, KONFERENSSIT JA MUU TOIMINTA

5.1. Komission vierailut kansallisiin parlamentteihin ja tapaamiset niiden kanssa

Komission ja kansallisten parlamenttien välinen suullinen poliittinen vuoropuhelu toteutetaan eri muodoissa. Siihen sisältyvät komission jäsenten ja kansallisten parlamenttien väliset vierailut, komission jäsenten osallistuminen Euroopan parlamentin järjestämiin parlamenttien välisiin valiokuntakokouksiin, COSACin ja muiden järjestämät konferenssit, komission tiedotustilaisuudet kansallisten parlamenttien pysyville edustajille Brysselissä sekä säännölliset keskustelut komission työohjelmista.

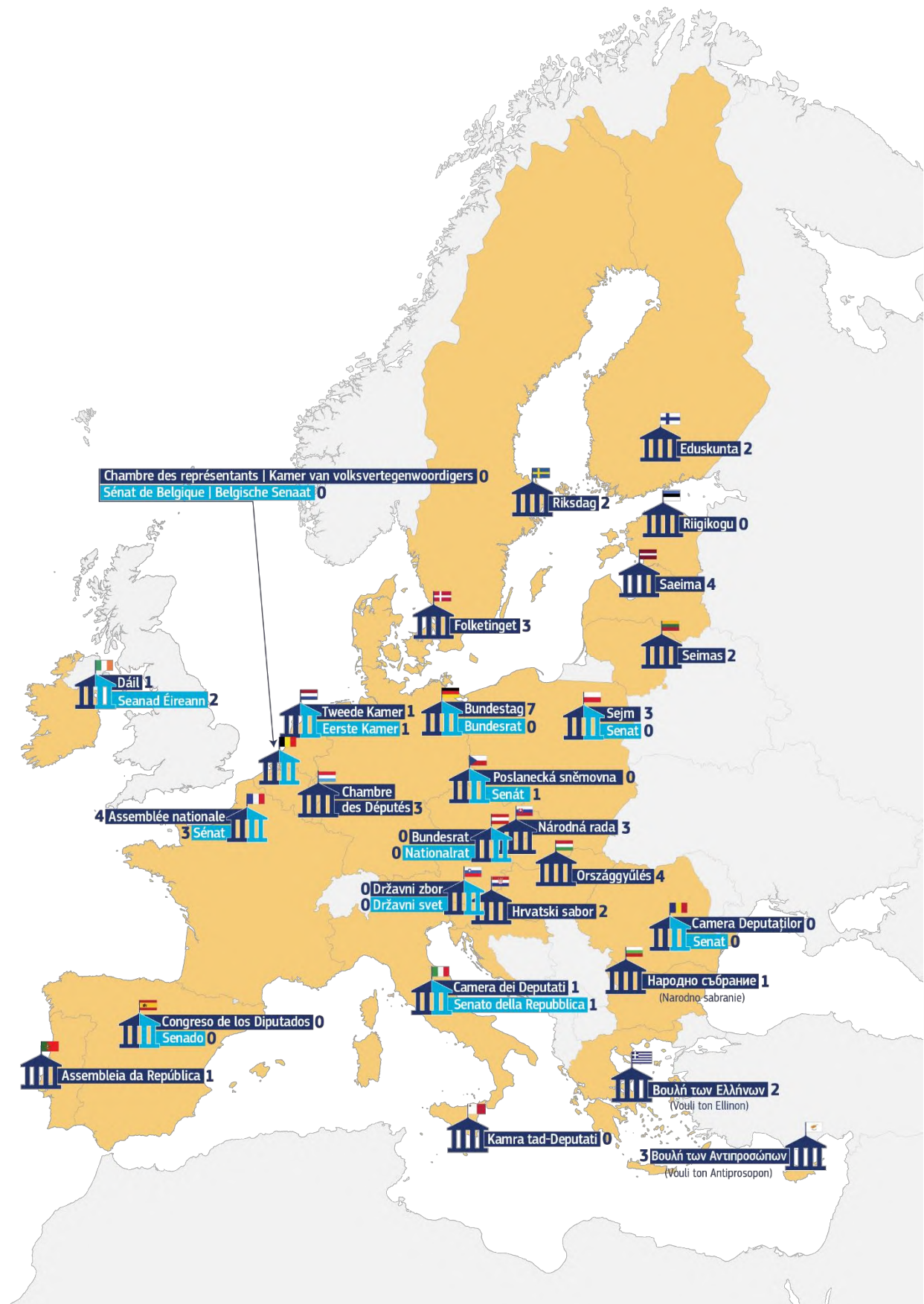
Vuonna 2024 komission jäsenet osallistuivat 57 vierailuun kansallisissa parlamenteissa ja tapaamiseen kansallisten parlamenttien valtuuskuntien kanssa. Ne kattoivat valtaosan kamareista (24 yhteensä 39:stä). Määrä on pienempi kuin neljänä edellisenä vuonna (127 vierailua vuonna 2023, 143 vierailua vuonna 2022, 130 vierailua vuonna 2021 ja 101 vierailua vuonna 2020), mutta hyvin samankaltainen kuin edellisenä siirtymävuonna (2019), jolloin vierailuja ja tapaamisia oli 55. Komissio vastaanotti vuonna 2024 myös enemmän vierailuja eri kansallisten parlamenttien henkilöstöryhmiltä⁹⁸ (joissakin tapauksissa yhdessä parlamentin jäsenten kanssa). Tällaisten vierailujen avulla kansalliset parlamentit pyrkivät saamaan ensi käden tietoa komission ja kansallisten parlamenttien välisistä vuorovaikutustavoista ja käytössä olevista viestintäkanavista.

⁹⁶ C(2024) 7221 final, <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21001> (italiankielinen versio: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21000>).

⁹⁷ COSAC 37th Bi-annual Report – Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny: <https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d29087ee8684c017f0e1b03990203/37th+Bi-annual+Report+of+COSAC.pdf> (s. 7).

⁹⁸ Jälkimmäiset vierailut eivät sisälly jäljempänä olevaan karttaan.

**Komission jäsenten vierailut kansallisiin parlamentteihin ja tapaamiset niiden kanssa:
lukumäärä vuonna 2024 (yhteensä kaikkien jäsenvaltioiden osalta: 57)**



5.2. Parlamenttien väliset kokoukset ja konferenssit

Vuonna 2024 komission jäseniä osallistui seuraaviin parlamenttien välisiin kokouksiin ja konferensseihin⁹⁹:

- COSAC¹⁰⁰
- EU:n parlamentaarinen viikko¹⁰¹
- yhteisparlamentaarinen valvontaryhmä¹⁰²
- erilaiset parlamenttien väliset konferenssit (IPC)¹⁰³.

Raportointikaudella pidettiin kaksi COSACin puheenjohtajien kokousta (tammikuussa ja heinäkuussa) ja kaksi COSACin täysistuntoa (maaliskuussa ja lokakuussa). Ne järjestettiin Belgiassa ja Unkarissa, jotka toimivat tuolloin Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltioina. Kunkin täysistunnon jälkeen annettiin päätelmät¹⁰⁴, kannanotto¹⁰⁵ ja puolivuositiedote. Yksi maaliskuussa pidetyn COSACin täysistunnon jälkeen annetun kannanoton osioista oli tarkoitettu siihen, että kansalliset parlamentit antoivat yhteisen panoksen vuosien 2024–2029 strategisia suuntaviivoja varten. Tällaista ei ollut tapahtunut edellisinä toimielinvaihdoksen vuosina 2014 ja 2019. Komissio antoi kirjalliset vastaukset¹⁰⁶ COSACin hyväksymiin kannanottoihin.

Vuonna 2024 pidettyjen COSACin kokousten aiheita olivat i) neuvoston kahden puheenjohtajavaltion (Belgia ja Unkari) painopisteet, ii) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari, iii) laajentuminen ja sen vaikutus EU:n tulevaisuuteen, iv) EU:n vaalikauden 2019–2024 tarkastelu ja neuvoston strategiseen ohjelmaan 2024–2029 liittyvät näkymät, v) sukupuolipolitiikka ja naisten ja miesten edustus parlamentissa, vi) avoin strateginen riippumattomuus, demokratia ja oikeusvaltioperiaate, vii) Länsi-Balkanin tilanne ja EU:n laajentuminen itään, viii) EU:n tila toimielinvaihdoksen vuonna ja Lissabonin sopimuksen 15. soveltamisvuonna, xi) väestökehityksen suunnat Euroopassa ja toimet kansallisella ja EU:n tasolla ja x) Euroopan turvallisuus ja puolustus. Komission jäsenet Nicolas Schmit, Thierry Breton ja Olivér Várhelyi osallistuivat kahteen COSACin kokoukseen ja johtava varapuheenjohtaja Maroš Šefčovič lähetti

⁹⁹ Ks. lisätietoja Euroopan parlamentin raportista Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välisistä suhteista osoitteesta <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

¹⁰⁰ COSAC, jossa komissiolla on tarkkailijan asema, on ainoa perussopimuksissa vahvistettu parlamenttien välinen foorumi, joka mainitaan kansallisten parlamenttien asemaa Euroopan unionissa käsittelevässä pöytäkirjassa N:o 1. Lisätietoja on saatavilla osoitteesta <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>.

¹⁰¹ EU:n parlamentaarinen viikko kokoaa yhteen EU:n, ehdokasmaiden ja tarkkailijamaiden parlamenttien jäseniä keskustelemaan taloudellisista, finanssipoliittisista, ympäristö- ja sosiaalikeskusteluista. Vuonna 2024 se pidettiin 12. ja 13. helmikuuta. Johtava varapuheenjohtaja Valdis Dombrovskis piti pääpuheenvuoron avausistunnossa. Komission jäsen Mairead McGuinness avasi talous- ja raha-asioiden valiokunnan parlamenttien välisessä valiokuntakokouksessa pidetyn keskustelun kutsuttujen poliittisten päättäjien kanssa. Komission jäsen Johannes Hahn piti avauspuheenvuoron budjettivaliokunnan parlamenttien välisessä valiokuntakokouksessa pidetyssä istunnossa ”Lessons learned from NextGenerationEU: national and EU perspectives on how the EU budget can react in times of crisis”.

¹⁰² Yhteisparlamentaarinen valvontaryhmä järjesti 14. kokouksensa Ghentissä (Belgiassa) 18. ja 19. helmikuuta ja 15. kokouksensa Euroopan parlamentissa 12. marraskuuta. Komission jäsen Ylva Johansson osallistui ensimmäiseen kokoukseen paikan päällä ja lähetti videoviestin toiseen kokoukseen.

¹⁰³ Syyskuun 9. ja 10. päivä pidettyyn yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (YUTP/YTPP) koskevaan IPC:hen osallistuivat komission jäsen Olivér Várhelyi ja korkea edustaja, varapuheenjohtaja Josep Borrell. Komission jäsen Elisa Ferreira lähetti videoviestin vakautta, talouden yhteensovittamista ja ohjausta ja hallintaa koskevaan IPC:hen (lokakuussa).

¹⁰⁴ [COSACin 71. konferenssissa hyväksytyt päätelmät](#) ja [COSACin 72. konferenssissa hyväksytyt päätelmät](#) (englanniksi ja ranskaksi).

¹⁰⁵ [COSACin 71. konferenssin kannanotto](#) ja [COSACin 72. konferenssin kannanotto](#) (englanniksi ja ranskaksi).

¹⁰⁶ [Komission vastaus COSACin 71. konferenssin kannanottoon](#) (liite) ja [komission vastaus COSACin 72. konferenssin kannanottoon](#) (liite) (saatavilla englanniksi).

72. täysistuntoon videoviestin, jossa hän korosti, että kansallisilla parlamenteilla olisi johtava rooli myös seuraavien viiden vuoden aikana.

Kansalliset parlamentit esittivät yhdessä joitakin pyyntöjä ja ehdotuksia, jotka liittyivät niiden osallistumiseen EU:n päätöksentekoon, lokakuussa 2024 pidetyn COSACin 72. konferenssin kannanotossa. Ne kehottivat erityisesti i) ottamaan käyttöön niille myönnettävän epäsuoran oikeuden tehdä lainsäädäntöaloitteita vihreän kortin muodossa, ii) parantamaan neuvoston asiakirjojen saatavuutta, iii) varmistamaan komission jäsenten säännöllisen osallistumisen COSACin kokouksiin, iv) lisäämään kansallisten parlamenttien ja komission välistä vuoropuhelua erityisesti komission laatiessa strategisia suuntaviivoja ja vuotuisia työohjelmia ja v) helpottamaan toissijaisuusperiaatteen valvontaa pidentämällä kansallisille parlamenteille annettua määräaika kahdeksasta viikosta kymmeneen viikkoon ja alentamalla keltaisen kortin menettelyn kynnystä neljännekseen annettavista äänistä.

Vastauksessaan komissio totesi olevansa COSACin kanssa samaa mieltä siitä, että kansallisilla parlamenteilla on ratkaiseva rooli demokraattisten arvojen vahvistamisessa, ilmaisi olevansa valmis kehittämään edelleen vuoropuhelua niiden kanssa ja kannusti niitä osallistumaan poliittiseen prosessiin aikaisemmin eli jo silloin, kun EU:n uutta lainsäädäntöä harkitaan ja valmistellaan. Tässä yhteydessä komissio pani merkille kansallisten parlamenttien antaman yhteisen panoksen strategiseen ohjelmaan 2024–2029 COSACin 71. konferenssin kannanoton kautta ja kannusti tämäläisyyppiseen yhteiseen toimintaan jatkossakin. Se suhtautui myönteisesti myös kansallisilta parlamenteilta osana poliittista vuoropuhelua saatuihin lausuntoihin ja tietoihin niiden omista painopisteistä, jotka liittyivät hyväksyttyihin komission työohjelmiin sisältyviin kohtiin. Tällainen panos voi myös olla varhainen osa sitä, miten kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen noudattamista EU:n lainsäädännössä. Komissio pani merkille COSACin ehdotuksen kansallisten parlamenttien toteuttaman toissijaisuusperiaatteen valvonnan vahvistamisesta pidentämällä sen määräaika kahdeksasta kymmeneen viikkoon ja alentamalla keltaisen kortin menettelyn kynnystä. Se kuitenkin katsoi, että tällaisia perussopimuksen muutoksia edellyttävien toimenpiteiden sijaan nopeampia tuloksia saataisiin tehostamalla kansallisten parlamenttien ja komission välistä poliittista vuoropuhelua ja parlamenttien välisiä kokouksia¹⁰⁷, jotka tarjoavat jo nyt mahdollisuuksia parantaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista EU:n lainsäädännössä.

6. ALUEELLISTEN PARLAMENTTIEN ROOLI

Alueelliset parlamentit edistävät välillisesti toissijaisuusperiaatteen valvontaa. Pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti kansallisten parlamenttien on tarvittaessa kuultava lainsäädäntövaltaa käyttäviä alueellisia parlamenteja, kun ne varmistavat, että EU:n lainsäädäntöluonnokset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia, ja harkitsevat perusteltujen lausuntojen antamista.

Alueellisten parlamenttien jäsenet ovat myös edustettuina alueiden komiteassa. Se toteuttaa valvontatoimia toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kautta ja verkoston online-ympäristössä, mikä tukee lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien osallistumista toissijaisuusasioiden alalla käytössä olevaan varhaisvaroitusjärjestelmään (REGPEX).¹⁰⁸

Vaikka perussopimuksissa ei nimenomaisesti määrätä komission ja alueellisten parlamenttien välisestä suorasta vuorovaikutuksesta, komissio ottaa huomioon niiden panoksen ja vastaa niille.

¹⁰⁷ Vuonna 2021 käyttöön otettua ja vuonna 2022 jatkettua mahdollisuutta järjestää COSACin kautta epävirallisia verkkokeskusteluja komission jäsenten kanssa ei käytetty vuonna 2024, eikä myöskään vuonna 2023.

¹⁰⁸ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Lisätietoja toissijaisuusperiaatteen valvontaan liittyvästä alueiden komitean toiminnasta on kohdassa 2.4.

Jotkin alueelliset parlamentit¹⁰⁹ toimittivat edelleen komissiolle päätöslauselmia: vuonna 2024 päätöslauselmia toimitettiin 38, kun niitä oli vuonna 2023 toimitettu 32, vuonna 2022 72, vuonna 2021 50 ja vuonna 2020 33. Joissakin niistä keskityttiin tiettyihin komission tiedonantoihin¹¹⁰ ja ehdotuksiin¹¹¹, kun taas toisissa käsiteltiin erilaisia muita ajankohtaisia aiheita. Eräät alueelliset parlamentit osallistuivat komission julkisiin kuulemisiin, vaikka tähän mennessä vain yksi alueellinen parlamentti on aktiivisesti käyttänyt tätä kanavaa ja toimittanut vastauksia useisiin komission käynnistämiin julkisiin kuulemisiin.¹¹² Yksi alueellinen parlamentti käytti toista kanavaa ja antoi viisi lausuntoa kansallisen parlamentin välityksellä.¹¹³

7. PÄÄTELMÄT

Vuosi 2024 oli siirtymävuosi, mikä näkyi komission ja kansallisten parlamenttien välisten suhteiden eri osa-alueilla. Kansalliset parlamentit antoivat neljään edelliseen vuoteen verrattuna vähemmän lausuntoja, joskaan lasku ei ollut yhtä jyrkkä kuin edellisenä siirtymävuonna 2019. Yleisesti ottaen suhteellisuusperiaatteen valvonnan piiriin kuuluvista ehdotuksista annettiin vähemmän lausuntoja, vierailuja ja tapaamisia toteutettiin vähemmän, mutta lähes yhtä paljon kuin edellisenä siirtymävuonna, ja komission jäsenten osallistuminen parlamenttien välisiin tapahtumiin väheni.

Tänäkin vuonna suurin osa perustelluista lausunnoista oli peräisin yhdeltä kansalliselta parlamentilta, tällä kertaa Ruotsin *Riksdagilta*. Kansalliset parlamentit osoittivat edelleen suurta kiinnostusta komission työohjelmaa kohtaan ja antoivat kymmenen lausuntoa komission vuoden 2023 työohjelmasta eli saman verran kuin vuoden 2022 työohjelmasta. Alueelliset parlamentit jatkoivat vuorovaikutusta komission kanssa antamalla edellisvuotta enemmän päätöslauselmia erilaisista ajankohtaisista asioista.

¹⁰⁹ Seuraavien alueiden alueelliset parlamentit: Vallonia ja Brysselin pääkaupunkialue ja Belgian saksankielinen yhteisö (Belgia), Baijeri ja Rheinland-Pfalz (Saksa), Baleaarit, Baskimaa ja Navarra (Espanja), Emilia-Romagna (Italia), Salzburg ja Ylä-Itävalta (Itävalta), Ala-Karpatia (Puola), Saksan ja Itävallan alueellisten parlamenttien puheenjohtajien eurooppalainen konferenssi, Etelä-Tirolin alueparlamentti, Belgian saksankielisen yhteisön parlamentti, Saksan Bundestag ja Bundesrat, Itävallan Bundesrat sekä alueidenvälinen parlamentaarikkojen neuvosto [Saarland ja Rheinland-Pfalz (Saksa), Grand Est (Ranska), Luxemburg (Luxemburg) ja Vallonia, Belgian ranskankielinen yhteisö ja Belgian saksankielinen yhteisö (Belgia)]. Aktiivisimmat alueelliset parlamentit olivat Baijerin (12 päätöslauselmaa) ja Baleaarien (11 päätöslauselmaa) parlamentit. Saksan ja Itävallan alueellisten parlamenttien puheenjohtajien eurooppalainen konferenssi, Etelä-Tirolin alueparlamentti, Belgian saksankielisen yhteisön parlamentti, Saksan Bundestag ja Bundesrat ja Itävallan Bundesrat antoivat kukin kolme päätöslauselmaa, Belgian saksankielisen yhteisön parlamentti antoi kaksi päätöslauselmaa ja muut yhden kukin.

¹¹⁰ EU:n oikeusalan tulostaulut 2023 ja 2024 (COM(2023) 309 final ja COM(2024) 950 final), oikeusvaltiokertomus 2023 (COM(2023) 800 final) ja tiedonanto *Turvattu tulevaisuus Euroopan vuoden 2040 ilmastotavoite sekä eteneminen kohti ilmastonutraaliutta vuoteen 2050 mennessä kestävässä, oikeudenmukaisessa ja vauriassa yhteiskunnassa* (COM(2024) 63 final).

¹¹¹ Ehdotus neuvoston suositukseksi yhteisötalouden toimintaedellytysten kehittämisestä (COM(2023) 316 final), ehdotus neuvoston suositukseksi Eurooppa liikkeellä – oppimiseen liittyvän liikkuvuuden mahdollisuudet kaikille (COM(2023) 719 final), muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajanylisissä tilanteissa esiintyvien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismekanismista (COM(2023) 790 final) ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maaperän seurannasta ja kestokyvystä (maaperän seuranta koskeva laki) (COM(2023) 416 final).

¹¹² Baijerin alueellinen parlamentti toimitti kannanottoja viiteen julkiseen kuulemiseen eri politiikanalojen aloitteista, kun vuonna 2023 kannanottoja oli kuusi ja vuonna 2023 yli 20.

¹¹³ Flanderin parlamentti, joka on perussopimukseen liitetyn julistuksen N:o 51 mukaan osa Belgian kansallista parlamentaarista järjestelmää, toimitti viisi lausuntoa, joiden lähettäjänä on parlamentaaristen edustajakokousten puheenjohtajakokouksen sihteeristö. Sen osoitteena on Belgian *Sénat/Senaat*. Siksi komissio kirjasi ne teknisesti Belgian *Sénatin/Senaatin* lausunnoiksi ja vastasi niihin sekä *Sénatin/Senaatin* kautta että suoraan alueelliselle parlamentille.

Tämän kertomuksen kattamien aiheiden osalta vuonna 2024 havaittiin seuraavia huomattavia ja osittain uusia kehityssuuntauksia:

- kansalliset parlamentit antoivat runsaasti tulevaisuuteen suuntautuvia oma-aloitteisia lausuntoja
- kansalliset parlamentit osallistuivat poliittiseen vuoropuheluun hieman laajemmin kuin aiempina vuosina, eikä vuoropuhelu keskittynyt yhtä vahvasti aktiivisimpiin parlamentteihin tai kamareihin
- kansalliset parlamentit kokeilivat edelleen joustavia tapoja osallistua poliittiseen vuoropuheluun; ne esimerkiksi kokoontuivat ryhmissä ja allekirjoittivat yhdessä oma-aloitteisia lausuntoja
- kaksi kansallista parlamenttia antoi lausuntoja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta ja suhteista kansallisiin parlamentteihin annetun vuosikertomuksen edellisestä versiosta ja muun muassa pohti kansallisten parlamenttien asemaa
- kansalliset parlamentit toimittivat myös yhdessä COSACin kautta pyyntöjä ja ehdotuksia roolinsa vahvistamiseksi EU:n päätöksenteossa, ja komissio vastasi niihin rakentavasti
- maaliskuussa 2024 pidetyn COSACin 71. konferenssin kannanoton tarkoituksena oli toimia kansallisten parlamenttien kannalta yhteisenä panoksena uutta institutionaalista sykliä 2024–2029 koskevaan strategiseen ohjelmaan
- Euroopan unionin tuomioistuimessa pantiin vireille ensimmäinen kanne, jossa kansallinen kamari pyysi säädöksen kumoamista sen perusteella, että asetus ylitti EU:n toimielinten toimivallan ja rikkoi toissijaisuusperiaatetta.¹¹⁴

Suhteellisuusperiaatteen täytäntöönpanon osalta Euroopan unionin tuomioistuin kumosi asetuksessa olevan säännöksen¹¹⁵, joka oli lisätty komission ehdottamaan tekstiin lainsäädäntöneuvottelujen aikana. Unionin tuomioistuin katsoi, että lainsäätäjät eivät olleet osoittaneet, että niillä olisi ollut käytettävissään riittävästi tietoja, joiden perusteella ne voivat arvioida tekemänsä kyseisen säännöksen sisältävän lainsäädäntömuutoksen oikeasuhteisuutta ja todeta sen yksiselitteisesti.

¹¹⁴ Menettely on kesken, joten tätä asiaa (C-553/24) käsitellään tämän vuosikertomuksen tulevassa versiossa.

¹¹⁵ Heinäkuun 15 päivänä 2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/1055 (EUVL L 249, 31.7.2020, s. 17) 1 artiklan 3 kohta.