

**Alueellisten parlamenttien asema Lissabonin
sopimuksen mukaiseen
ennakkovaroitusjärjestelmään kuuluvassa
subsidiariteettianalyysiprosessissa**

Tutkimuksen tekijät:
Julkisen hallinnon Eurooppa-instituutti (EIPA) ja
Euroopan alueiden keskus (*European Centre for the Regions*, ECR)
(kirjoittajat: Gracia Vara Arribas ja Delphine Bourdin)
Tutkimus ei edusta alueiden komitean virallista kantaa.

Lisätietoja Euroopan unionista ja alueiden komiteasta on saatavilla verkossa osoitteissa <http://www.europa.eu> ja <http://www.cor.europa.eu>.

Luettelonumero: QG-30-11-060-FI-C

ISBN: 978-92-895-0543-7

DOI: 10.2863/36792

© Euroopan unioni

Tekstin osittainen jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Sisällys

1. JOHDANTO	1
1.1 TUTKIMUKSEN TAVOITE	1
1.2 MENETELMÄT	4
2. ENNAKKOVAROITUSJÄRJESTELMÄN PUITTEISSA LUOTUJEN TOISSIJAIKUISPERIAATTEEN TOTEUTUMISEN VALVONTAMENETTELYJEN ANALYYSINTI JÄSENVALTIOISSA, JOILLA ON ALUEELLISIA PARLAMENTTEJA	5
2.1 LIITTOVALTIOT	5
2.1.1 <i>Itävalta</i>	5
2.1.2 <i>Belgia</i>	19
2.1.3 <i>Saksa</i>	37
2.2 ALUEPOHJAISET VALTIOT	53
2.2.1 <i>Italia</i>	53
2.2.2 <i>Espanja</i>	65
2.3 EPÄSYMMETRISESTI ALUEPOHJAISET VALTIOT	81
2.3.1 <i>Suomi</i>	81
2.3.2 <i>Portugali</i>	92
2.3.3 <i>Yhdistynyt kuningaskunta</i>	102
3. SYNTYYKÖ EWS:N MYÖTÄ EUROOPAN UNIONIN KANSALLISILLE PARLAMENTEILLE JA LAINSÄÄDÄNTÄVALTAA KÄYTTÄVILLE ALUEELLISILLE PARLAMENTEILLE UUSI ASEMA?	125
3.1 KÄSITYKSET EWS:STÄ VALTIOLLISELLA JA ALUEELLISELLA TASOLLA.....	125
3.2 EWS: LISSABONIN SOPIMUKSEN KIISTELTY UUTUUS.....	128
3.3 LAINSÄÄDÄNTÄVALTAA KÄYTTÄVIEN ALUEELLISTEN PARLAMENTTIEN HAASTEET	130
3.4 PARHAAT KÄYTÄNNÖT	133
4. AK:N PERUSTAMAN TOISSIJAIKUISPERIAATTEEN TOTEUTUMISEN SEURANTAVERKOSTON (SMN) OPTIMOINTI	137
4.1 TOISSIJAIKUISPERIAATTEEN TOTEUTUMISEN SEURANTAVERKOSTO.....	137
4.2 KANSALLISTEN JA ALUEELLISTEN PARLAMENTTIEN NÄKEMYKSET SMN:STÄ.....	148
4.3 LAINSÄÄDÄNTÄVALTAA KÄYTTÄVIEN ALUEELLISTEN PARLAMENTTIEN TARPEET JA ODOTUKSET SMN:N SUHTEEN	153
4.4 SMN:N EDISTÄMINEN LAINSÄÄDÄNTÄVALTAA KÄYTTÄVIEN ALUEELLISTEN PARLAMENTTIEN TEHOKKAANA VÄLINEENÄ EWS:N PUITTEISSA	154
5. PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET	159
LÄHDELUETTELO	165
LIITTEET	169

Lyhenneluettelo

Yleistä

AK: Alueiden komitea

CALRE: Conference of the European Regional Legislative Assemblies – lainsäädäntävaltaa käyttävien Euroopan alue-edustajistojen konferenssi

COSAC: Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union – yhteisöasioita käsittelevien elinten konferenssi

EP: Euroopan parlamentti

EU: Euroopan unioni

EWS: Early Warning System – ennakkovaroitusjärjestelmä

IPEX: Inter-parliamentary EU Information Exchange – kansanedustuslaitosten välinen EU-tiedon foorumi

REGLEG: Conference of European regions with legislative power – lainsäädäntävaltaa käyttävien Euroopan alueiden konferenssi

SMN: Subsidiarity Monitoring Network – toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkosto

Itävalta

NR: Nationalrat – parlamentin kansallisneuvosto

BR: Bundesrat – parlamentin liittoneuvosto

BVG: Bundesverfassungsgesetz – liittovaltion perustuslaki

L-BN: Lissabon Begleitnovelle – Lissabonin sopimuksen aiheuttama muutos BVG:hen

Belgia

BP: Brysselin alueparlamentti

COCOF: Commission communautaire française (ranskankielisen yhteisön komissio)

COCOM: la Commission communautaire commune / de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (yhteinen kielyhteisökomissio)

COCON: la Commission communautaire flamande / de Vlaamse Gemeenschapscommissie (hollanninkielisen yhteisön komissio) (tutkimuksessa käytetty lyhenne pohjaa ranskaan)

PCF: le Parlement de la Communauté Française), ja (ranskankielisen yhteisön parlamentti)

VP: het Vlaams Parlement (Flaamilainen parlamentti)

DGP: Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft (Belgian saksankielisen yhteisön parlamentti)

VGC: de Vlaamse Gemeenschapscommissie (hollanninkielisen yhteisön komissio)

PW: le Parlement wallon (Vallonian parlamentti)

Saksa

BT: Bundestag (liittopäivät)

BR: Bundesrat (liittoneuvosto – alue-edustajisto, jolla on liittovaltion tason lainsäädäntävaltaa)

GG: Grundgesetz (Saksan liittotasavallan perustuslaki)

IntVG: Integrationsverantwortungsgesetz (laki vastuunkannosta EU:n yhdentymistä koskevissa asioissa)

EUZBBG: Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, EU-Zusammenarbeitsgesetz (laki EU-asioita koskevasta yhteistyöstä liittohallituksen ja BT:n kesken)

EUZBLG: Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union: (laki toimielinten välisestä EU-asioita koskevasta yhteistyöstä liittohallituksen ja osavaltioiden kesken)

Italia

CIACE: Comitato interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (EU-asioista vastaava ministerivaliokunta)

Portugali

CAE: Comissão de Assuntos Europeus (EU-asiain valiokunta)

COFACC: Conferência dos Presidentes das Comissões de Negócios Estrangeiros (dos Parlamentos Nacionais dos Estados Membros da União Europeia, do Parlamento Europeu e dos Países Candidatos) (ulkoasiainvaliokuntien puheenjohtajien konferenssi)

RI: Reunião interparlamentar (parlamenttien välinen kokous)

RCC: Reunião conjunta das Comissões Parlamentares (de Orçamento e Finanças e da Saúde, na Assembleia da República) (valiokuntien yhteiskokous)

Espanja

COPREPA: Conferencia de Presidentes de Parlamentos autonómicos españoles (alueellisten parlamenttien puhemiesten konferenssi)

Yhdistynyt kuningaskunta

HoC: House of Commons (alahuone)

HoL: House of Lords (ylähuone)

1. Johdanto

1.1 Tutkimuksen tavoite

José Manuel Barroson johtama Euroopan komissio ilmoitti vuonna 2006 toimittavansa kaikki EU:n uudet ehdotukset ja tausta-asiakirjat suoraan kansallisille parlamenteille, vaikka perussopimukset eivät siihen velvoittaisikaan, ja toivoi niiltä palautetta voidakseen parantaa politiikan laadintaa.¹ Tämä käytäntö on nyt toissijaisuusperiaatteen suhteen virallistettu 1. joulukuuta 2009 lähtien voimassa olleella Lissabonin sopimuksella. Lissabonin sopimuksessa otettiin virallisesti käyttöön ennakkovaroitusjärjestelmä (*Early Warning System, EWS*), joka antaa kansallisille parlamenteille oikeuden osallistua EU:n lainsäädäntämenettelyyn sallimalla niiden esittää vastalauseen komission säädösehdotuksesta kahdeksan viikon kuluessa, jos ne katsovat sen olevan toissijaisuusperiaatteen vastainen. Lissabonin sopimukseen kuuluvassa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevassa pöytäkirjassa N:o 2 (jäljempänä "pöytäkirja N:o 2") määrätään seuraavaa:

"Kansallinen parlamentti tai kansallisen parlamentin kamari voi kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä koskeva esitys on toimitettu unionin virallisilla kielillä, antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, että kyseessä oleva esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Kansallisen parlamentin tai kansallisen parlamentin kamarin on tarvittaessa itse järjestettävä lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien kuuleminen".

EWS voi antaa aiheen käynnistää jommankumman seuraavista menettelyistä:

"Keltainen kortti": Jos **kolmannes** (vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvissä kysymyksissä neljännes) kansallisista parlamenteista vastustaa sen perusteluja toissijaisuusperiaatteen osalta, komissio, jäsenvaltioiden ryhmä tai toinen lainlaatija voi päättää joko pitää voimassa ehdotuksen, muuttaa sitä tai peruuttaa sen. Jokaiselle päätökselle on esitettävä perustelut.

¹ KOM(2006) 211 – Komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle. Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelma. EU:n tulokseteko.

"Oranssi kortti": Sovelletaan vain EU:n tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (entinen yhteispäätösmenettely) annettavia säädöksiä koskeviin ehdotuksiin. Jos yli **50 prosenttia** kansallisista parlamenteista vastustaa tällaista säädöstä toissijaisuusperiaatteen perusteella, viimeksi mainitut on tarkasteltava uudelleen. Euroopan komissio voi sen jälkeen joko pitää ehdotuksen voimassa, muuttaa sitä tai peruuttaa sen. Jos Euroopan komissio päättää pitää ehdotuksen voimassa, sen on annettava perusteltu lausunto siitä, miksi se arvioi ehdotuksen olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Tämän perustellun lausunnon ja kansallisten parlamenttien perusteltujen lausuntojen perusteella EU:n lainsäätäjät (neuvoston jäsenten ja Euroopan parlamentissa annettujen äänien 55 prosentin enemmistöllä) päättävät, torjutaanko komission ehdotus vai ei.

EWS:ää on jo aiemmin kokeiltu yhteisöasioita käsittelevien elinten konferenssin COSACin kokeiluhankkeissa².

Saksan liittopäivät (*Bundestag*) ja Saksan osavaltiot (*Land – Länder*) ovat perinteisesti olleet toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan vahvistamisen suurimmat kannattajat EU:n päätöksenteossa. Saksan osavaltiot ovat jatkuvasti kanavoineet vaatimuksensa liittohallitukselle ja EU:n sidosryhmille pääministerien konferenssin (*Ministerpräsidentenkonferenz*) eli Saksan kaikkien osavaltiohallitusten pääministerien epävirallisen liittovaltiotason koordinoituelimen kautta. Lissabonin sopimuksella EU:ssa käyttöön otetut toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaa ja kansallisten parlamenttien asemaa koskevat määräykset ovat suurelta osin saaneet alkunsa vuosina 2002–2003 toimineen, Euroopan tulevaisuutta käsitelleen valmistelukunnan saksalaisten jäsenten kannanotoista, joita esittivät erityisesti toissijaisuusperiaatetta käsitellyt työryhmä 1 ja kansallisten parlamenttien asemaa käsitellyt työryhmä 4.

Tässä yhteydessä alueiden komitea (AK)³ suositteli, että toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaprosessiin pitäisi yhdistää jäsenvaltioiden sisäinen uudistusprosessi olemassa olevien perustuslaillisten rakenteiden mukaisesti, jotta voitaisiin lisätä lainsäädäntävaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien osallistumista toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevassa pöytäkirjassa N:o 2 tarkoitettuun lainsäädäntävaltaan liittyviin mekanismeihin. Lausunnossaan aiheesta "Demokratian toteuttaminen unionissa:

² <http://www.cosac.eu/fr/info/earlywarning>

³ Alueiden komitea on poliittinen edustajisto, joka edustaa alueellisia ja paikallisia tahoja EU:n toimintalinjojen kehittämisessä ja EU:n lainsäädännössä.

lainsäädäntävaltaa käyttävien alueparlamenttien rooli"⁴ AK piti toivottavana, että niissä unionin jäsenvaltioissa, joissa on voimassa toimivaltajako valtakunnallisten ja aluetason instituutioiden välillä, tehtäisiin sitova sopimus, joka koskee EWS:n toteuttamista, jotta erityisesti menettelyn avoimuus voidaan taata. Lisäksi AK tarjoutui laatimaan yleiskatsauksen jäsenvaltioissa tehdyistä menettelytapasopimuksista.

AK perusti vuonna 2007 toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston (*Subsidiarity Monitoring Network*, SMN)⁵, jonka tavoitteena on helpottaa alue- ja paikallisviranomaisten sekä EU:n toimielinten välistä tiedonvaihtoa EU:n aloitteista ja säädösehdotuksista, jotka vaikuttavat suoraan alue- ja paikallisviranomaisiin, ja se haluaisi asemansa vahvistuvan ja tehostuvan.

Käsillä olevan raportin yleisenä tarkoituksena on antaa alueellisille parlamenteille ja SMN:n kumppanitahoille taustatietoa EWS:n täytäntöönpanosta niissä jäsenvaltiossa, joissa alueilla on lainsäädäntävaltaa, ja erityisesti vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

Mikä asema alueellisilla parlamenteilla voi olla Lissabonin sopimuksella luodun uuden EWS:n yhteydessä?

Millaisia EWS:ään liittyviä haasteita alueellisilla parlamenteilla ja SMN:llä on?

Muuttaako Lissabonin sopimus lainsäädäntävaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien asemaa EU:ssa?

Miten SMN voisi toimia mahdollisimman hyvin niiden jäsentensä kannalta, joita tämä mekanismi koskee?

Osassa 2 esitetään maakohtaiset analyysit, ja osassa 3 vastataan kolmeen ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Raportin osa 4 kattaa viimeisen tutkimuskysymyksen.

⁴ CdR 221/2004 fin.

⁵ "Verkoston toiminta on monitasoista. Sen kautta annetaan alue- ja paikallisviranomaisille mahdollisuus osallistua poliittisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden täytäntöönpanon valvontaan, lisätään tietoisuutta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden käytännön soveltamisesta, pidetään AK:n esittelijät ja jäsenet ajan tasalla paikallis- ja aluetason toimijoiden tarjoamista, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevista panoksista, määritetään toimenpiteitä, joilla parannetaan säädöskäytäntöä, vähennetään byrokratiaa ja lisätään EU:n toimintalinjojen hyväksyntää kansalaisten keskuudessa."

<http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462&sm=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462>.

Analysoitavat maat ovat seuraavat:

Liittovaltiot: Itävalta, Belgia ja Saksa.

Aluepohjaiset valtiot: Italia ja Espanja.

Epäsymmetrisesti aluepohjaiset valtiot: Suomi (Ahvenanmaa), Portugali (Madeira ja Azorit) ja Yhdistynyt kuningaskunta (Skotlanti, Wales ja Pohjois-Irlanti).

1.2 Menetelmät

Perustutkimusmenetelmä on kvalitatiivinen. Tiedot on siten kerätty seuraavasti:

Aineistotutkimus: Yksilöitiin ja kerättiin asiaan liittyvää aineistoa SMN:n täytäntöönpanosta analysoiduissa kahdeksassa jäsenvaltiossa ja erityisesti lainsäädäntävaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien osallistumisesta EWS:ään. Koska Lissabonin sopimus on tullut voimaan vasta hiljattain, alueellisten parlamenttien EWS:ään osallistumista koskevaa tieteellistä ja toimielinten laatimaa kirjallisuutta on hyvin vähän, minkä vuoksi huomiota kiinnitettiin olemassa oleviin aihetta koskeviin tutkimuksiin/teorioihin, joissa avautuu laajempi näkökulma kansallisiin parlamentteihin.

Kysely: Kysely laadittiin alueiden komitean Verkostot ja toissijaisuusperiaate -yksikön suostumuksella ja lähetettiin kaikille asiaankuuluville prosessiin osallistuville toimijoille: kansallisten ja alueellisten parlamenttien EWS:stä vastaaville virkamiehille ja valiokuntien jäsenille, kansallisten parlamenttien edustajille Brysselissä, CALREn ja REGLEGin jäsenille sekä subsidiariteettikysymyksiin erikoistuneille tutkijoille ja ajatuspajojen jäsenille. Liitteessä I on luettelo kyselyymme vastanneista alueista sekä jäsenvaltiokohtaiset prosenttiosuudet.

Haastattelut: Kyselyihin saatujen vastausten perusteella ja tutkimusten alustavien tulosten kokoamisen aikana eräitä toimijoita haastateltiin perusteellisemmin.

2. Ennakkovaroitusjärjestelmän puitteissa luotujen toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyjen analysointi jäsenvaltioissa, joilla on alueellisia parlamentteja

2.1 Liittovaltiot

2.1.1 Itävalta

Yleistä taustaa

Itävallalla on kaksikamarinen liittoparlamentti, joka koostuu kansallisneuvostosta (*Nationalrat*, NR) ja liittoneuvostosta (*Bundesrat*, BR). Niiden oikeudet ja institutionaaliset velvollisuudet, jotka Itävallan EU-jäsenyys on tuonut mukanaan, on kirjattu liittovaltion perustuslakiin (*Bundesverfassungsgesetz*, BVG). NR:n 183 jäsentä valitaan yleisillä vaaleilla viideksi vuodeksi kerrallaan. BR:n 63 jäsentä ovat maapäivien (*Landtag[e]*) valitsemat kunkin osavaltio parlamentin toimikauden ajaksi, joka on yleensä viisi vuotta (Ylä-Itävallassa [Oberösterreich] kuusi). Jokaista osavaltiota edustaa BR:ssä vähintään kolme ja enintään kaksitoista jäsentä kyseisen osavaltion väkimäärän mukaan. Kummankin kamarin jäsenet ovat jakautuneet poliittisiin ryhmiin, ja he ovat edustajantoimessaan itsenäisiä.

Liittohallituksen sekä NR:n ja BR:n välillä on EU-asioiden yleistä poliittista valvontaa koskevaa tiedonvaihtoa varten menettelyjä ja hyviksi osoittautuneita käytäntöjä. Ne perustuvat BVG:n säännöksiin. Parlamentin oikeudet ja velvollisuudet, jotka ovat seurausta subsidiariteettitarkastuksen tekemiseen tarkoitetuista uusista välineistä, on suojattu BVG:ssä muutosasetuksella: *Lissabon-Begleitnovellella* (L-BN), jonka parlamentti hyväksyi 8. heinäkuuta 2010. L-BN:llä säädettiin yhteistyövelvollisuudesta liittohallituksen ja parlamentin välillä tietojen ja kokemusten vaihtamiseksi (BVG:n uuden 23 e artiklan 1 kohta ja uuden 23 g artiklan 2 kohta) ja tunnustettiin kummallekin kamarille perussopimuksissa ja pöytäkirjassa annettu oikeus harjoittaa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaa (BVG:n uuden 23 f artiklan 1 kohta ja 23 h artikla) sekä yhteistyövelvollisuus BR:n ja osavaltioiden välillä (BVG:n 23 g artiklan 3 kohta).

Valtiollisen/alueellisen tason menettelyt

L-BN:n hyväksyminen heinäkuussa 2010 oli suurin parlamentin tekemä muutos, jolla luotiin toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnalle oikeudellinen kehys.

Itävallan parlamentilla on laaja tiedonsaantioikeus suhteessa liittohallitukseen, ja jokaisesta EU:n säädösehdotuksesta vastaava ministeriö on velvollinen antamaan NR:lle ja BR:lle kaikki asiaankuuluvat tiedot, subsidiariteettianalyysi mukaan lukien (BVG:n 23 e artiklan 1 kohta). Lisäksi asiasta vastaava ministeriö toimittaa joka kalenterivuosi parlamentille luettelon Euroopan komission vuotuisen työohjelman mukaisista komission suunnittelemissa lainsäädäntöaloitteista. Tällä hetkellä käsiteltävänä oleva EU-tiedottamista koskeva laki, jossa säädetään yksityiskohtaisesti parlamentin ja liittovaltion ministeriöiden välisestä yhteistyöstä, on tarkoitus hyväksyä vuonna 2011.

Uuden liittovaltiotason Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen uuden liittovaltiotasaisen valvontamekanismin täytäntöönpanon vaiheet voidaan tiivistää seuraavasti:

Menettelyn sisällyttäminen BVG:hen L-BN:n avulla.

Parlamentin tiedonsaantioikeuksien laajentaminen erityisillä liittovaltion ministeriöiden erityistehtävillä.

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyn siirtäminen erityiselle EU-valiokunnalle/alivaliokunnalle.

Täytäntöönpanoelimen ja parlamentin välisiä tiedotus- ja yhteistyömekanismeja koskevan tarkemman sääntelyn valmistelemisen vuodeksi 2011 suunniteltua hyväksymistä varten.

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt

Lukuun ottamatta menettelyn siirtämistä EU-(ali)valiokunnille ilman, että täysistunnon tarvitsee osallistua siihen, subsidiariteettivalvontaa varten ei ole vielä perustettu erityistä mekanismia. Päätöksenteon tavallisia toimintatapoja sovelletaan, ja kumpikin kamari turvautuu olemassa olevaan työjärjestykseensä. Syynä subsidiariteettivalvonnan siirtämiseen (ali)valiokunnalle olivat tehokkuuden tarve ja tiukat aikataulut.

Itävallan parlamentin soveltamat toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt voidaan tiivistää seuraavasti:

Kansallisneuvosto (*Nationalrat*)

Euroopan komissio toimittaa kaikki EU:n säädösehdotukset automaattisesti parlamentin kansliaan (*Parlamentsdirektion*). Lisäksi asiasta vastaava liittovaltion ministeriö toimittaa kansliaan myös ehdotukset sekä kaikki asiaankuuluvat tiedot ja vastaavat subsidiariteettianalyysit. Parlamentin kanslia palvelee sekä NR:ää että BR:ää kahden erillisen osaston – NR-osaston ja BR-osaston – kautta.

NR:n puolesta tehtävä toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonta on virallisesti sen yleisvaliokunnan (*Hauptausschuss*) erioikeus. Tehokkuussyistä yleisvaliokunta on perustanut erityisen EU-alivaliokunnan, jolle se on siirtänyt pysyvästi NR:n puolesta tehtävän subsidiariteettivalvonnan. EU-alivaliokunnan päätökset ovat lopullisia, ja niistä tiedotetaan suoraan asiaankuuluville institutionaalisille neuvottelukumppaneille. Päävaliokunnalla on oikeus perua tehtävän siirto milloin tahansa ja toteuttaa menettely itse. Tällaisissa tapauksissa päävaliokunnan on annettava täysistunnolle selvitys ja täysistunnon on hyväksyttävä virallinen esitys perustellun lausunnon antamisesta tai, sen jälkeen kun säädös on hyväksytty EU:n tasolla, nostettava toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta kanne Euroopan unionin tuomioistuimessa. Tähän mennessä EU-alivaliokunta on käsitellyt kaikki subsidiariteettivalvontaan liittyvät tapaukset. Työjärjestyksessä on säädetty virallisesta tiedonvaihtomenettelystä EU-alivaliokunnan, täysistunnon ja ministeriötason välillä. Päätöksenteossa sovelletaan normaaleja käytäntöjä (yksinkertainen enemmistö).

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan aikana tehdyt päätökset julkaistaan IPEXin kautta ja niistä tiedotetaan Euroopan komissiolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Lisäksi parlamentin Brysselin-yhteystoimisto ilmoittaa parlamentin päätöksistä muiden EU-parlamenttien edustustoille yleensä epävirallisilla kirjeillä.

Liittoneuvosto (*Bundesrat*)

Euroopan komissio toimittaa kaikki EU:n säädösehdotukset automaattisesti parlamentin kansliaan. Lisäksi asiasta vastaava ministeriö antaa täydelliset tiedot ehdotuksesta yhdessä kaikkien muiden asiaankuuluvien tietojen ja subsidiariteettianalyysin kanssa. BR:ssä asiasta vastaava kanslian osasto toimittaa ehdotukset edelleen BR:n jäsenille ja automaattisesti myös kaikille alueellisille parlamenteille (BVG:n 23 g artiklan 3 kohta) osavaltioiden yhteystoimiston (*Verbindungsstelle der Bundesländer*) kautta.

NR:n tavoin BR on perustanut erityisen EU-valiokunnan, joka vastaa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnasta BR:n puolesta. BR:n EU-valiokunta tekee päätöksen yksinkertaisella äänen enemmistöllä BR:n työjärjestyksen tavanomaisten määräysten mukaisesti. Kaikki BR:n jäsenet voivat avustaa EU-valiokunnan työssä ilman äänioikeutta. Jos puolet vähintään kolmen alueen edustajista sitä vaatii, EU-valiokunnan täytyy siirtää menettely täysistunnolle. Tällaisissa tapauksissa EU-valiokunta on velvollinen laatimaan asiasta mietinnön.

Kummassakin kamarissa päätökset toissijaisuusperiaatteen loukkaamistapauksen viemisestä suoraan Euroopan unionin tuomioistuimeen voidaan tehdä vain täysistunnossa eikä niitä voi siirtää valiokunnille tai alivaliokunnille.

BR:n EU-asioita koskevista päätöksistä ilmoitetaan Euroopan komissiolle ja kaikille BR:n jäsenille, NR:n puhemiehelle, kaikille maapäiville, eosavaltioiden päämiehille ja Euroopan parlamentin itävaltalaisjäsenille.

Kanslia tiedottaa kamarien päätöksistä automaattisesti asiaankuuluville toimielimille virallisten kanavien kautta, ja Brysselin-yhteystoimisto muille parlamenteille epävirallisten kanavien kautta.

Kamarien välinen yhteistyö

Kumpikin kamari toimii itsenäisesti, mutta niillä on hyvä keskinäisen tiedonvaihdon käytäntö. Kamarien välillä on epävirallisia yhteyksiä poliittisten ryhmien tasolla. Keskinäinen tiedonvaihto virallisista päätöksistä tapahtuu hallintokanavien kautta. Kumpikin kamari saa asiaankuuluvalta ministeriöltä samat säädösehdotusta koskevat asiakirjat ja subsidiariteetti-arvioinnit. NR:llä ja BR:llä ei ole velvollisuutta kuulla toisiaan tai ottaa toistensa kantoja huomioon. BVG:n ja työjärjestyksen mukaan ne ovat kuitenkin velvollisia vaihtamaan tietoja, kun on annettu perusteltu lausunto tai asia aiotaan viedä Euroopan unionin tuomioistuimeen.

Kamarit ulottavat oikeuden saada tietoja niiden EU-asioita koskevista päätöksistä Euroopan parlamentin itävaltalaisjäseniin. BR:n kanslia tiedottaa asioista maapäiville säännöllisesti.

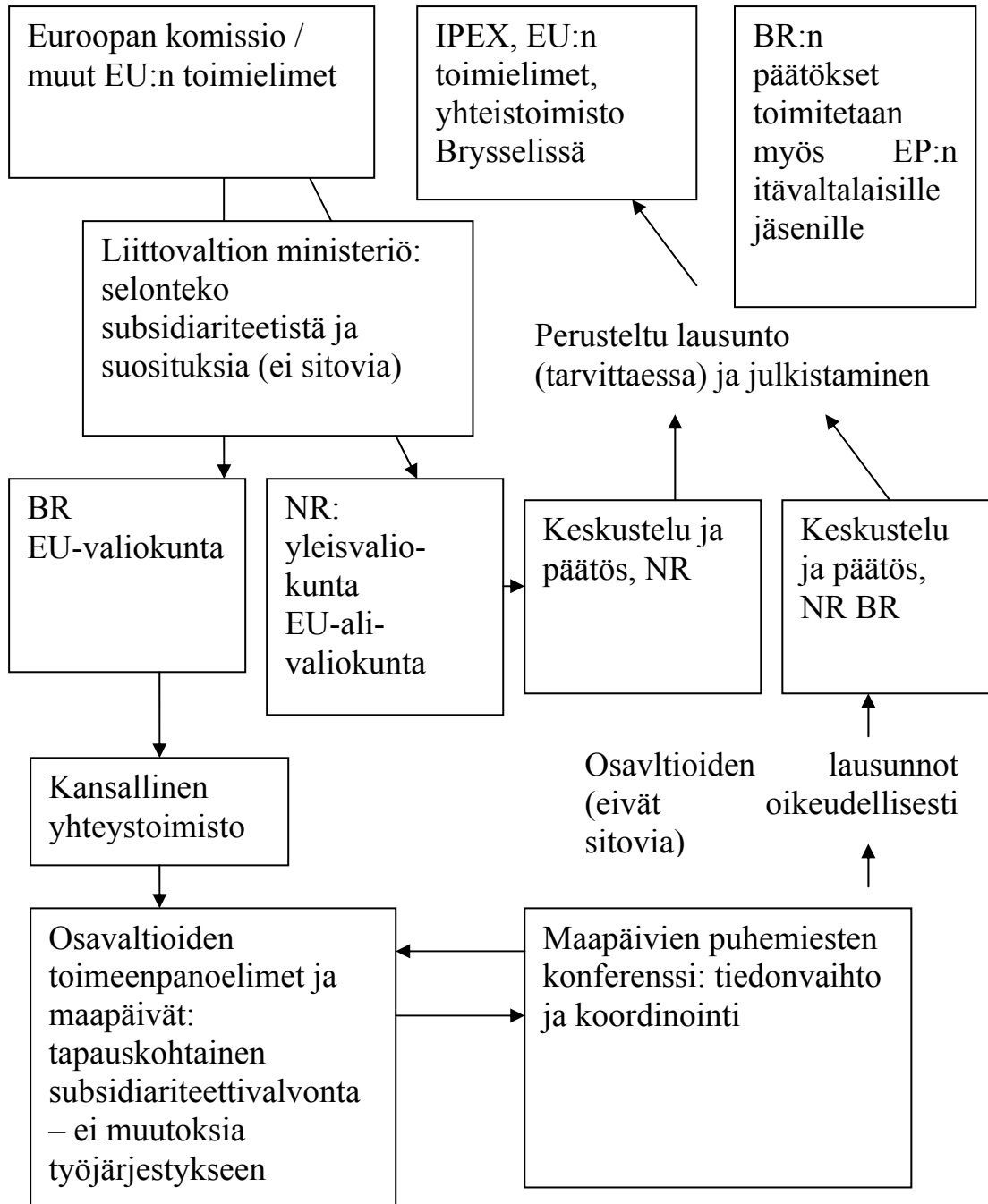
Maapäivät (Landtag[e])

Kaiken kaikkiaan maapäivät harjoittavat alustavaa subsidiariteettivalvontaa tapauskohtaisesti. Tämän tilanteen syynä on se, että EWS on sinällään uusi asia ja maapäivillä on yleisesti ottaen suuri työmäärä ja vähän kokemusta subsidiariteettiasioista.

Yhteistyötä alueellisten täytäntöönpanoelinten kanssa tehdään, vaikka täytäntöönpanoelimillä ei olekaan virallista asemaa subsidiariteettivalvonnassa. Niiden osallistuminen tarkoittaa tietojen ja kokemusten vaihtoa. Kansallinen yhteystoimisto välittää liittovaltiotason toimielimiltä saatuja subsidiariteettivalvontaa koskevia asiakirjoja alueellisille hallituksille, jotka sitten välittävät ne omille parlamenteilleen. Hallitukset tukevat parlamentejaan tarjoamalla niiden käyttöön asiantuntemustaan ja tekemällä yhteistyötä subsidiariteettianalyysien valmistelussa. Tähän mennessä yksikään osavaltio ei ole toteuttanut erityisiä alueellisten hallitusten ja parlamenttien välisiä koordinoitimenettelyjä. Koska järjestelmä on suhteellisen uusi, useimmat osavaltiot lykkäävät uusien menettelyjen luomista ja turvautuvat olemassa oleviin, kunnes kokemus osoittaa, mihin käytännön haasteisiin on vastattava.

Osavaltioiden kokemukset subsidiariteettivalvonnasta ovat olleet vaihtelevia. Tähän mennessä vain muutama alueellinen parlamentti on tehnyt omat subsidiariteettitestinsä, kun taas loput ovat luottaneet muiden kantoihin ja analyyseihin. Kaikilla maapäivillä ei ole erityistä EU-valiokuntaa (esim. Wienin maapäivillä). Tirolin ja Vorarlbergin maapäivät ovat siirtäneet subsidiariteettivalvonnan EU-valiokuntiensa tehtäväksi.

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt Itävallassa – BR ja osavaltiot mukana:



Seulontamenettelyt

Liittovaltion tasolla ei ole käytössä seulontamenettelyä siihen vaiheeseen asti, kun EU:n säädösehdotus saapuu valiokuntatasolle. Parlamentin kanslialla tai asiasta vastaavilla ministeriöillä ei ole harkintavaltaa päätettäessä, onko EU:n säädösehdotus toissijaisuusperiaatteen kannalta oleellinen. Kaikki asiakirjat käsitellään ja toimitetaan eteenpäin automaattisesti. Valinta tehdään NR:ssä ja BR:ssä valiokuntatasolla, missä ehdotuksista käydään poliittinen keskustelu.

Ministeriöiden suositukset ja niiden tekemät subsidiariteettianalyysit ovat tärkeä tiedonlähde NR:lle ja BR:lle, mutta ne eivät ole sitovia.

Liittovaltiotason ja osavaltiotason välillä ei myöskään ole seulontamenettelyä. Kaikki tiedot toimitetaan automaattisesti edelleen osavaltioille kansallisen yhteystoimiston kautta sähköisellä tiedotteella *Neues von der Europäischen Union*⁶. Lisäksi asiasta vastaavat liittovaltion ministeriöt lähettävät joka kalenterivuosi osavaltioille tietoa Euroopan komission kullakin politiikanalalla suunnittelemapa tulevasta lainsäädännöstä. Kansallinen yhteystoimisto (*Verbindungsstelle der Bundesländer*) koordinoi tämän tiedon jakelua alueille. Kansallinen yhteystoimisto on osa Ala-Itävallan osavaltiohallituksen Wienin-toimistoa. Kansallisen yhteystoimiston päätehtävänä on tukea osavaltioita niiden näkemysten koordinoimisessa ja tiedon levittämisestä kansallista lainsäädäntöä ja päätöksentekoa varten. Koska kansallisella yhteystoimistolla on pitkä käytäntö ja vakiintunut alueellisten toimielinten verkosto, se sopii erittäin hyvin myös subsidiariteettivalvontaa koskevien asioiden koordinointiin. Se helpottaa asiakirjojen, tietojen ja näkemysten vaihtoa ja levitystä ja edistää näin BR:n työn parempaa valmistelua ja koordinoimista.

Osavaltiotasolla seulonta tapahtuu kulloistenkin maapäivien puhemiehen kabinetissa tai maapäivien kansliassa. Kansallisesti ne ovat järjestäytyneet maapäivien puhemiesten konferenssiin (*Landtagspräsidentenkonferenz*) ja maapäivien johtajien konferenssiin (*Landtagsdirektorenkonferenz*), joissa ne vaihtavat asiaankuuluvia tietoja toissijaisuusperiaatteen kannalta potentiaalisesti oleellisista tapauksista.

Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen

Liittovaltion parlamentin kanslia turvautuu tällä hetkellä olemassa oleviin resursseihin. Parlamentin Brysselin-edustusto osallistuu myös tietojen ja

⁶ <http://www.parlament.gv.at/PAKT/AKT/EUMAIL/>.

asiakirja-aineiston vaihtoon. Henkilöstöä on tarkoitus lisätä tulevaisuudessa työkuorman kehittymisen mukaan, mutta mitään konkreettista ei ole vielä suunniteltu.

Kanslian hallinnossa sekä NR-osastolla että BR-osastolla on yksikkövastuu parlamentin valiokuntien avustamisesta. Kummankin kamarin EU-valiokunnalla on oma hallinnollinen sihteeristönsä, joissa on kahdesta kolmeen EU-asioihin erikoistunutta työntekijää.

Useimmat maapäivät turvautuvat olemassa oleviin resursseihin. Ne ovat tehneet sisäisiä mukautuksia ajantasaistamalla ja kouluttamalla henkilökuntaansa Lissabonin sopimuksen määräysten toteuttamisessa. Tähän mennessä kokemuksia subsidiariteettivalvonnasta on vielä hyvin vähän, eivätkä ne kylliksi valota sujuvan toissijaisuusvalvonnan todellisia tarpeita ja organisatorisia haasteita. Eräät osavaltiot korostavat, että niiden käytettävissä oleva henkilöstöresurssit on joka tapauksessa riittämättömät ja henkilöstö ylityöllistettyä, mutta taloudellisten rajoitusten vuoksi sitä ei voi lisätä. Siksi useimmissa osavaltioissa nykyisiä resursseja ei lisätä eikä erityismenettelyjä toteuteta, ennen kuin toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnasta on saatu lisää käytännön kokemusta.

Monet maapäivät korostavat yhteistyötä ja hallituksiltaan saamaansa tukea subsidiariteettianalyysin valmistelussa ja tekemisessä. Tätä yhteistyötä tehdään, vaikka osavaltiohallituksilla ei ole Itävallassa virallista asemaa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnassa (parhaassakin tapauksessa ne voivat ainoastaan esittää ongelmansa maapäivilleen tai suoraan BR:lle).

Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa

IPEXin kautta kertyviä tietoja lukuun ottamatta kummankaan kamarin ja muiden kansallisten parlamenttien välillä ei ole muita virallisia yhteistyön tai tiedonvaihdon muotoja. IPEXin verkkosivustossa julkaistujen tietojen lisäksi muut kansalliset parlamentit saavat epävirallisten yhteyksien kautta tietoja Itävallan parlamentin Brysselin-yhteystoimiston kautta antamista perustelluista lausunnoista. Vastaavasti muiden kansallisten parlamenttien perustellut lausunnot ja saatavilla olevat subsidiariteettianalyysit toimitetaan NR:n ja BR:n jäsenille tiedoksi. BR osallistuu myös SMN:ään ja levittää jäsentensä keskuudessa tämän verkoston kautta saatuja asiakirjoja.

Osavaltioiden mielestä olisi myös hyödyllistä saada käyttöön EU:n muiden sekä kansallisten että alueellisten parlamenttien subsidiariteettianalyysit.

Mahdollisuus tutustua näihin analyyseihin hyvissä ajoin olisi tervetullut apu Itävallan maapäivien subsidiariteettityössä.

Sen lisäksi, että BR toimii parlamentaarisenä vaihdannan foorumina, Itävallan alueet voivat myös vaihtaa toissijaisuusperiaatteeseen liittyviä mielipiteitä ja koordinoida toimiaan kansallisen yhteystoimiston (*Verbindungsstelle der Bundesländer*) kautta. Kansallinen yhteystoimisto on osa Ala-Itävallan hallituksen Wienin-toimistoa. Kansallisen yhteystoimiston päätehtävänä on tukea osavaltioita niiden näkemysten koordinoinnissa ja tiedon levittämisestä kansallista lainsäädäntöä ja päätöksentekoa varten. Koska kansallisella yhteystoimistolla on pitkään noudatettu käytäntö ja vakiintunut alueellisten toimielinten verkosto, se sopii erittäin hyvin myös toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaa koskevien asioiden koordinointiin. Se helpottaa asiakirjojen, tietojen ja näkemysten vaihtoa ja levitystä ja edistää näin BR:n työn parempaa valmistelua ja koordinointia.

Lisäksi maapäivien puhemiesten konferenssi (*Landtagspräsidentenkonferenz*) ja maapäivien johtajakonferenssi (*Landtagsdirektorenkonferenz*) auttavat koordinoimaan parlamenttien välistä työtä. Ne mahdollistavat lisätiedonvaihdon alueellisten parlamenttien avainhenkilöiden välillä ja voivat antaa "ennakkovaroituksen" EU:n säädösehdotuksista, jotka saattaisivat edellyttää subsidiariteettivalvontaa. Kummallakin konferenssilla on tärkeä osa toissijaisuuskysymyksiä koskevan maapäivien agendan määrittämisessä.

Vorarlbergin maapäivät tekee yhteistyötä erikseen Baijerin ja Baden-Württembergin maapäivien kanssa. Tirolin maapäivät tekee yhteistyötä erikseen Trentino-Alto Adigen (Etelä-Tirolin) alueparlamentin kanssa.

Kyselyyn saaduissa vastauksissa kerrotaan erilaisista nykyisten koordinointimekanismien arvioinneista. Wienin maapäivien mukaan BR:n, kansallisen yhteystoimiston, maapäivien puhemiesten konferenssin ja maapäivien johtajien konferenssin kautta tehtävä yhteistyö on riittävää ja toimivaa. Eri jäsenvaltioiden alueiden välinen rajatylittävä yhteistyö olisi toivottavaa mutta kustannusten, kielimuurien, erilaisten alueellisten rakenteiden ja Lissabonin sopimuksessa lausuntojen toimittamiselle määrättyjen tiukkojen määräaikojen vuoksi vaikeaa toteuttaa. Tirolin ja Vorarlbergin maapäivät suhtautuvat myönteisesti ajatukseen koordinoinnin ja yhteistyön parantamisesta mutta eivät anna yksityiskohtaisia tietoja siitä, miten se niiden mielestä pitäisi toteuttaa.

Subsidiariteettianalyysien tulosten tunnettuus/saatavuus

Kaikki NR:n ja BR:n päätökset, pöytäkirjat ja esitykset ovat yleisön saatavilla Itävallan parlamentin sähköisten lähdekanavien kautta. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaa koskevat päätökset ja asiakirjat julkaistaan parlamentin tiedotustoimiston virallisissa tiedonannoissa (*Aussendungen der Parlamentskorrespondenz*).

BR korosti, että CALRElta saadut asiakirjat ja tiedot ovat arvokas lähde mutta niiden tärkeimpiä vastaanottajia ovat osavaltiot ja niiden lainsäädäntäelimet. Maapäivät saavat itse päättää, ottavatko ne nämä analyysit ja tiedot huomioon päätöksenteossaan. BR ei saa suoraan tukea ja tietoja CALRElta, RELEGiltä tai AK:lta. Maapäivät saavat näiden verkostojen ja järjestöjen lähettämän aineiston, ja niiden edustajat sisällyttävät ne BR:ssä käytävään keskusteluun.

Maapäiviltä kyselyyn saaduissa vastauksissa korostetaan sitä, että tiedotusmenettely on riittävän avoin ja helposti käytettävissä. Maapäivien jäsenillä on kaikki toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaan tarvittavat tiedot esteettä käytettävissään. Wienin maapäivien edustajien mukaan heillä on käytettävissään jopa liikaa tietolähteitä ja tietolähteiden ja -kanavien runsaus sekä keskitetyn koordinoinnin puute itse asiassa aiheuttaa sekaannusta.

Itävallan liittoparlamentin ja maapäivien välinen yhteistyö

EU:n säädösehdotusten toimittaminen

Maapäivillä on – kuten edellä on kuvattu – perustuslaillinen oikeus saada kaikki tiedot EU:n säädösehdotuksista ja niihin liittyvistä asiakirjoista (esim. liittovaltion ministeriöiden asiantuntemus), mutta myös tiedot määräajoista ja muista tärkeistä virallisista ja menettelyihin liittyvistä vaatimuksista. Maapäivien tietämyksen varmistamiseksi kaikki tiedot lähetetään niille viipymättä ja etukäteen seulomatta.

Osavaltioiden lausuntojen antamisen määräaika

Maapäiville tiedotetaan BR:n perustellun lausunnon antamisen määräajoista kaikissa yksittäisissä tapauksissa. subsidiariteettivalvonta siirretään BR:n EU-valiokunnalle, koska kahdeksan viikon määräaika on niin lyhyt mutta samanaikaisesti maapäivillä on myös oltava mahdollisuus antaa lausuntonsa. Valiokuntamenettely on nopeampi kuin täysistuntomenettely, maapäiville jää silloin enemmän aikaa käsitellä asiaa tarkemmin ja esittää kantansa.

Osavaltioilla ei ole tälle mitään virallista määräaikaa, mutta asian kiireellisyys ja hyvän yhteistyön tarve ovat tiedossa. Asian etenemistä osavaltioissa koordinoidaan maapäivien puhemiesten konferenssissa (*Landtagspräsidentenkonferenz*).

Osavaltioiden lausuntojen ottaminen huomioon

Koska NR ja BR tekevät subsidiariteettivalvontaa koskevia päätöksiä toisistaan riippumatta, NR ei ole millään tavalla velvollinen ottamaan päätöksenteossaan huomioon BR:n lausuntoa tai osavaltioiden lausuntoja. BR:n on BVG:n nojalla käsiteltävä maapäivien lausunnot, mutta niillä ei ole mitään BR:ää sitovaa vaikutusta eikä kyseisten osavaltioiden edustajien NR:ssa tarvitse noudattaa niitä. BR:n jäsenet ovat edustajantoimessaan itsenäisiä ja voivat siten edustaa eri kantaa kuin maapäivänsä. Tämä asia on BR:n poliittisen kokoonpanon näkökulmasta oleellinen. BR:n jäsenet järjestäytyvät poliittisiin ryhmiin, jotka saattavat poiketa maapäivien enemmistön muodostavista puolueista. BR:n jäsen voi näin ollen vastustaa maapäiviensä antamaa lausuntoa erilaisen poliittisen kytköksen vuoksi.

Maapäivien puhemiesten konferenssin puheenjohtajaa voidaan pyytää puhumaan BR:n EU-valiokunnassa maapäivien puolesta, mutta hänellä on menettelyssä pelkästään neuvoa-antava osa. Kansallinen yhteystoimisto vastaa tulevien BR:n valiokuntakokousten esityslistojen jakamisesta maapäiville. Tällä tavalla alueelliset parlamentit saavat tietoa BR:ssä suunnitelluista subsidiariteettiin liittyvistä keskusteluista ja voivat puhemiestensä kautta kehottaa maapäivien puhemiesten konferenssin puheenjohtajaa esiintymään nimissään, jos katsovat sen tarpeelliseksi.

Näkemyserot valtiollisella ja alueellisella tasolla

Alueellisella ja valtiollisella tasolla ei tähän mennessä ole ollut mielipide-eroja (Wienin maapäivien antamien tietojen mukaan: se totesi, että subsidiariteettivalvonnasta on yleisesti ottaen liian vähän kokemuksia, jotta sen tehokkuutta ja toimivuutta voitaisiin arvioida).

L-BN:stä käytyjen keskustelujen aikana monet maapäivät ilmaisivat toivovansa, että alueilta saatavien subsidiariteettilausuntojen mukana pitäisi toimittaa BR:n hyväksymät toissijaisuusperiaatetta koskevat perustellut lausunnot ja muut päätökset. Vastaavasti monet maapäivät pahoittelivat sitä, että vain BR on oikeutettu viemään toissijaisuusperiaatteen loukkaamista koskevan asian Euroopan unionin tuomioistuimeen. Yksi LB-N:stä käytyjen keskustelujen

aikana esiin tuoduista ajatuksista oli, että sallittaisiin "vähemmistön käynnistämä oikeustoimi" (*minority action*) tuomioistuimessa (Salzburg, Ala-Itävalta). Nämä vaatimukset eivät kuitenkaan ole toteutuneet.

Seurantatiedot/palaute kansalliselta parlamentilta

Tällä hetkellä NR ei ole velvollinen tiedottamaan maapäiville toissijaisuusperiaatetta koskevista päätöksistään. Maapäivät vahvistivat, että tähän mennessä niillä ei ole tietoa ja/tai kokemusta NR:n antamista perustelluista lausunnoista. Niille kuitenkin tiedotetaan kaikista BR:n tekemistä päätöksistä ja esityksistä, jotka koskevat toissijaisuusperiaatetta. Tämä oikeus on taattu BVG:ssä L-BN:llä tehdyillä muutoksilla, ja se saa lisävahvistusta työjärjestyksessä. Toissijaisuusperiaatetta koskevista päätöksistä tiedotetaan myös Euroopan parlamentin itävaltalaisjäsenille.

Onko yhteistyötä tiivistettävä?

Itävallan osavaltioilla ei itsellään vaikuta olevan tarvetta luoda uusia yhteistyöfoorumeja tai -järjestöjä. Ne voivat turvautua BR:ään ja koordinointiin osavaltioiden valtakunnallisen yhteystoimiston sekä maapäivien puhemiesten konferenssin kautta. Kyselyyn vastanneet osavaltiot kuitenkin ehdottavat, että kehitettäisiin jonkinlaista yhteistyötä tai tiedonvaihtoa osavaltioiden ja NR:n sekä EU:n muiden parlamenttien välille.

Lissabonin sopimuksessa asetetut määräajat ovat hyvin tiukkoja noudatettavaksi monitasoisessa järjestelmässä. Niiden aktiivinen ja säännöllinen osallistuminen toissijaisuusvalvontaan on hyvin vaikea toteuttaa. Siksi maapäivät arvostaisivat, jos niillä olisi ajan suhteen paremmat mahdollisuudet osallistua ssubsidiariteettivalvontaan.

Tiivistelmätaulukko: ennakkovaroitusjärjestelmän toteuttaminen Itävallassa

	Valtiollinen taso		Alueellinen taso
Kansallisen parlamentin ja maapäivien noudattamat menettelyt			
	Nationalrat	Bundesrat	
Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt	Kyllä	Kyllä	Kyllä, toimitetaan BR:lle.
Seulontamenettelyt	Ei	Ei	Kanslia ja puhemiehistö vaikuttavat asialistan laatimiseen.
Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen	Ei mukautuksia, turvaudutaan toistaiseksi olemassa oleviin resursseihin.	Ei mukautuksia, turvaudutaan toistaiseksi olemassa oleviin resursseihin.	Vaihtelevia vastauksia: ei mukautuksia toistaiseksi, odotetaan ensimmäisiä tuloksia, joista selviää mukautusten tarve.
Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa	Vain IPEXin kautta	IPEXin ja SMN:n kautta	Vaihtelevia vastauksia: tilapäisiä yhteyksiä Saksan ja muiden maiden joidenkin alueiden kanssa yhteistyö CALREn ja SMN:n kautta ei merkittävää yhteistyötä tai hyvin satunnaista yhteistyötä

Subsidiariteetti-analyysin tulosten tunnettuus/saatavuus	Riittävää	Riittävää	Yleisesti riittävää
Kansallisen parlamentin ja maapäivien välinen yhteistyö			
	Nationalrat	Bundesrat	
EU:n säädösehdotusten toimittaminen	Automaattinen menettely	Automaattinen menettely alueellisille toimeenpanoelimille valtakunnallisen yhteystoimiston kautta	Automaattinen menettely, alueelliset toimeenpanoelimet saavat asiakirjat valtakunnallisten yhteystoimistojen kautta ja välittävät ne maapäiville
Osavaltioiden lausuntojen antamisen määräaika	8 viikkoa – Lissabonin sopimuksen mukaan	8 viikkoa – Lissabonin sopimuksen mukaan	Ei määräaikoja, maapäivät tietävät, että niiden on toimitettava lausuntonsa BR:lle ajoissa, jotta BR pystyy noudattamaan määräaika.
Osavaltioiden lausuntojen ottaminen huomioon	-	Eksplisiittinen: kaikkien osavaltioiden yhteinen lausunto, joka muodostetaan BR:n enemmistöllä	Osavaltioiden lausunnot toimitetaan BR:n keskusteluun
Näkemyserot valtiollisella ja alueellisella tasolla	Itsenäinen päätös yksinkertaisella enemmistöllä	Itsenäinen päätös yksinkertaisella enemmistöllä	Kulloistenkin maapäivien itsenäinen päätös vaikuttaa BR:n enemmistöön

Seurantatiedot/ palaute kansalliselta parlamentilta	Ei velvollisuutta tiedottaa maapäiville	Tiedotetaan automaattisesti kaikille osavaltioille, kaikille BR:n jäsenille ja itävaltalaisille EP:n jäsenille	Tiedot BR:ltä toimitetaan valtakunnallisen yhteystoimiston kautta osavaltio- hallituksille ja niiltä maapäiville
Onko yhteistyötä lisättävä?	Nykyistä järjestelmää pidettiin riittävänä, lisätäytäntöönpano toimista keskustellaan parhailaan.	Nykyistä järjestelmää pidettiin riittävänä.	Vaihtelevia vastauksia: tarvetta kehittää uusia yhteistyö- rakenteita; ei tarvetta kehittää uusia rakenteita, mutta tiedonvaihto aina tervetullutta.

2.1.2 Belgia⁷

Yleistä taustaa

Belgian liittovaltion parlamentti on kaksikamarinen. Edustajainhuoneessa on 150 suoraan valittua jäsentä. Senaatti koostuu 71 jäsenestä⁸ (ja kolmesta kuningashuoneen edustajasta). Edustajainhuone on sanan varsinaisessa merkityksessä poliittinen kamari, jolle täytäntöönpanoelin vastaa toimistaan, joka äänestää luottamuslauseista ja on ensisijainen lainsäädäntäelin. Senaatti on pitkäaikaisempaan pohdintaan tarkoitettu edustajisto sekä kamari, jossa edustettuina ovat kieliyhteisöt (eivät alueet) ja jonka avulla voidaan käsitellä

⁷ Lukijan on hyvä muistaa, että Belgiasta saimme vastauksia kyselyymme senaatilta ja Flaamilaiselta parlamentilta. Tämä osa perustuu pääasiassa niiltä saatuihin tietoihin eikä vastaa Belgian liittovaltion parlamentin kantaa sellaisenaan tai kaikkien alueellisten/kieliyhteisöjen lainsäädäntävaltaa käyttävien edustajistojen kantaa. Lisätietoja saatiin useiden parlamenttien virkamiesten puhelinhaastatteluilla sekä tieteellisistä lähteistä. Mielenkiintoinen analyysi Belgian parlamenttien asemasta EU:n päätöksentekoprosessissa esitetään kahdessa julkaisussa: F. Delpérée & F. Dopagne (2010) *Le dialogue parlementaire Belgique-Europe*. Bruylant, Bryssel, s. 154. ja L. Van Looy (2007) "Het Vlaams Parlement als 'National Parlement' in de Europese Unie (Ceci n'est pas une fiction)". *Tijdschrift voor Wetgeving: Omnilegie*, s. 28–49.

⁸ Senaatin jäsenistä 40 valitaan suoraan, kieliyhteisöt nimeävät 21 ja senaatin jäsenet valitsevat yhdessä loput 10.

yhteisöjen välisiä jännitteitä erityisesti liittyen lainsäädäntöaloitteisiin, joita jokin liittovaltion osakokonaisuuksista pitää haitallisina.

Belgian valtio on useiden peräkkäisten perustuslakiuudistusten tuloksena rakenteeltaan monimutkainen liittovaltio. Belgian liittovaltio on räätälöity kahdentyyppisistä poliittisista elimistä, kieliyhteisöistä (hollannin-, ranskan- ja saksankielisestä) ja alueista (Flanderista, Valloniasta ja Brysselin pääkaupunkialueesta). Kullakin alueella ja kieliyhteisöllä on oma parlamentaarinen edustajistonsa. Flanderin alue ja hollanninkielinen yhteisö ovat kuitenkin yhdistäneet toimielimensä yhdeksi Flaamilaiseksi hallitukseksi ja Flaamilaiseksi parlamentiksi. Belgian liittovaltiossa on siten seitsemän lainsäädäntävaltaa käyttävää edustajistoa⁹. Lisäksi Brysselin kaksikielisellä pääkaupunkialueella yhteisön asioita käsitellään ranskankielisessä yhteisökomissiossa (COCOF), hollanninkielisessä yhteisökomissiossa ([COCON]/VGC) ja yhteisessä kieliyhteisökomissiossa (COCOM). Brysselin alueparlamentin kieliryhmien jäsenet muodostavat eri kieliyhteisöjen komissioiden edustajistot¹⁰.

Belgian tapaus on melko epätavallinen, koska se on ainoa jäsenvaltio, joka on lisännyt Lissabonin sopimukseen erityisen yksipuolisen julistuksen¹¹, jossa määrätään, että alueiden ja yhteisöjen parlamentteja on pidettävä kansallisina parlamentteina silloin, kun EU:n säädösehdotus kuuluu niiden toimivaltaan. Belgian viranomaiset olivat selvästi päättäneet antaa Lissabonin sopimuksen mukaisessa subsidiariteettianalyysissä alueellisille ja/tai kieliyhteisöparlamenteille merkittävän aseman. Tämä johtuu siitä, että Belgian liittovaltio pyrkii jatkuvasti varmistamaan mahdollisuudet alueiden/yhteisöjen merkittävään osallistumiseen EU:n päätöksentekoon.

⁹ Liittovaltion parlamentin edustajainhuone: 150 välittömällä vaaleilla valittua jäsentä. *Liittovaltion senaatti*: 71 (+3 kuningashuoneen edustajaa) jäsentä. *Flaamilainen parlamentti (VP)*: 124 välittömällä vaaleilla valittua jäsentä. *Vallonian parlamentti (PW)*: 75 välittömällä vaaleilla valittua jäsentä. *Brysselin alueparlamentti (BP)*: 89 välittömällä vaaleilla valittua jäsentä (joista 72 valitaan ranskankielisten puolueiden listoilta ja 17 hollanninkielisten puolueiden listoilta). *Belgian ranskankielisen yhteisön parlamentti (FCP)*: 94 jäsentä, joista 75 on Vallonian parlamentin jäseniä ja 19 jäsentä valitsee Brysselin alueparlamentin ranskankielisten ryhmä. *Belgian saksankielisen yhteisön parlamentti (PDG)*: Belgian saksankielisen alueen äänestäjät valitsevat 25 jäsentä välittömällä vaaleilla.

¹⁰ Esimerkiksi 72 jäsentä COCOF:sta ja 17 jäsentä VGC:stä.

¹¹ (51) Belgian kuningaskunnan julistus kansallisista parlamenteista. Belgia totesi, että "Belgian perustuslain nojalla sekä edustajainhuone – ja liittovaltion parlamentin ylähuone – että kieliyhteisöjen ja alueiden parlamentaariset edustajakokoukset toimivat unionin kulloinkin käyttämän toimivallan mukaisesti joko kansallisen parlamenttijärjestelmän osina tai kansallisen parlamentin kamareina". Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätöksiäkirjaan liitetyt julistukset, Euroopan unionin virallinen lehti, C 83, 30.3.2010, s. 355. Julistus N:o 51 on yksipuolinen eikä varsinaisten EU:n perustamissopimusten osa.

Hylätyn perustuslakisopimusehdotuksen mukaista subsidiariteettitarkastusta ennakoiden Belgian parlamentaariset edustajakokoukset laativat vuonna 2005 parlamenttien välisen yhteistyösopimuksen.¹² Sopimuksen allekirjoittivat kaikkien lainsäädäntävaltaa käyttävien parlamenttien puhemiehet, ja siinä määrättiin alue- ja kieliyhteisöparlamenttien osallistumisesta toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismien soveltamiseen. Perustuslakisopimuksen ratifiointiprosessin epäonnistumisen lisäksi maan korkein hallinto-oikeus¹³ havaitsi, että vuoden 2005 yhteistyösopimuksen määräysten noudattamiselle on sisäisiä oikeudellisia esteitä. Korkeimman hallinto-oikeuden esiin ottamat juridiset kysymykset olivat seuraavat:

Parlamenteilla ei ollut nimenomaista oikeudellista perustaa toimielinten välisten yhteistyösopimusten tekemiselle. Tällainen oikeusperusta on täytäntöönpanoelimillä 8. elokuuta 1980 toimielinten uudistamisesta annetun erityislain nojalla, mutta on epäselvää, koskevatko nämä valtuudet myös parlamentteja. Korkein hallinto-oikeus neuvoi luomaan nimenomaisen oikeusperustan muuttamalla toimielinten uudistamisesta 8. elokuuta 1980 annettua erityislakia. Tämän lain muuttaminen vaatii kahden kolmasosan enemmistön ja kunkin kieliryhmän enemmistön äänet.

Vuoden 2005 yhteistyösopimuksessa ennakoitiin lausuntoa, jonka korkein hallinto-oikeus antoikin silloin, kun parlamentaariset edustajakokoukset kyseenalaistivat toistensa valtuudet antaa subsidiariteettivalvontajärjestelmään kuuluva perusteltu lausunto. Tämä korkeimman hallinto-oikeuden tehtävän laajentaminen olisi lisäksi edellyttänyt korkeinta hallinto-oikeutta koskevien koordinoitujen lakien muuttamista. Parlamenttien välisiä juridisia kiistoja arvioimalla korkein hallinto-oikeus olisi suoriutunut tehokkaasti uudesta tehtävästään, josta olisi pitänyt määrätä sen työjärjestyksessä.

Vuoden 2005 yhteistyösopimuksella ei ole enää välitöntä merkitystä eikä sitä voida soveltaa, koska ehdotusta perustuslakisopimukseksi ei ratifioitu. Tätä tutkimusta ajatellen kannattaa kuitenkin tarkastella vuoden 2005 yhteistyösopimuksen sisältöä, koska siinä on esitetty seikkaperäinen

¹² *Ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Federale Wetgevende Kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.*

http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/pri/europe&language=nl&story=sub.xml&rightmenu=right_p ri.

¹³ Korkeimman hallinto-oikeuden (*De Raad van State / Le Conseil d'État / Der Staatsrat*) lainsäädäntöosasto esittää lausuntoja sitovien toimenpiteiden laadusta ja vahvistaa olemassa olevien lainsäädäntötoimenpiteiden noudattamisen.

suunnitelma subsidiariteettitarkastusten mahdollisesta toteuttamisesta Belgiassa. Vuoden 2005 yhteistyösopimuksessa esitellään äänien jakautumista parlamenttien kesken koskeva järjestelmä ja toimivaltariitojen sovittelujärjestelmä (ks. jäljempänä).

Ajatus Belgian sisäisten rakenteiden mukauttamisesta subsidiariteettitarkastukseen syntyi Lissabonin sopimuksen myötä uudelleen. Parlamentit keskustelivat ja sopivat hallintotasolla uudesta parlamenttien välisestä yhteistyösopimuksesta heinäkuussa 2008¹⁴ ja kopioivat siihen useimmat edeltävän, vuoden 2005 sopimuksen näkökohdat mutta sisällyttivät siihen myös joitakin uusia ominaisuuksia, jotta yhteistyösopimus olisi Lissabonin sopimuksen sisällön mukainen. Vuoden 2008 yhteistyösopimuksen osalta tarkka nykytilanne ei kuitenkaan ole täysin selvillä. Sopimus sai tukea hallintotasolla, mutta kaikkien mukana olleiden parlamenttien puhemiehet eivät ole itse asiassa allekirjoittaneet sitä. Siksi vuoden 2008 yhteistyösopimus ei toistaiseksi ole tullut voimaan. Vuoden 2008 parlamenttien välinen yhteistyösopimus on jäädytetty jatkuvien oikeudellisen ja poliittisten ongelmien vuoksi:

Parlamenttien yhteistyösopimusten solmimista koskevan selvän oikeusperustan luomisesta ei ole vielä sovittu. Korkein hallinto-oikeus on jo pannut tämän merkille vuoden 2005 yhteistyösopimuksen osalta, mutta asiaa ei ole vielä ratkaistu.

Vuosien 2005 ja 2008 yhteistyösopimuksissa asetetaan korkein hallinto-oikeus tärkeään asemaan: se antaa lausuntoja parlamenttien välisistä subsidiariteettitarkastuksia koskevista toimivaltakiistoista. Korkeinta hallinto-oikeutta koskevia koordinoituja lakeja pitäisi muuttaa, jotta korkein hallinto-oikeus saisi tällä alalla laajemmat valtuudet.

Lainsäädäntöehdotukset erityislain ja korkeinta hallinto-oikeutta koskevien lakien muuttamiseksi esiteltiin edustajainhuoneelle ja senaatille vuonna 2008. Tarkistusprosessia hidastivat kuitenkin pankkikriisin aiheuttama hallitusvallan epävakaus ja toistuvat mutta epäonnistuneet yritykset tehdä yleissopimus kattavasta institutionaalisesta uudistuksesta. Kesäkuun 2010 vaaleista lähtien uuden hallituksen perustamiseksi on käyty jatkuvia koalitionneuvotteluja menestyksettä. Samanaikaisesti toiminnassa on ollut toimitusministeristö. Siksi Lissabonin sopimuksen subsidiariteettimääräysten täytäntöönpano on ollut

¹⁴ Vlaams Parlement, *Gedachtenwisseling over de stand van zaken aangaande het intra-Belgische samenwerkingsakkoord noodzakelijk voor de operationalisering van een aantal bepalingen van het verdrag van Lissabon*. Stuk 1807 (2007-2008) - nr. 1, s. 1-33.

hidasta. Erityislain tarvittava tarkistaminen edellyttää tiettyjä enemmistöjä (esim. kahden kolmasosan enemmistöä ja kunkin kieliryhmän enemmistöä), joita tuntuu olevan vaikea saavuttaa, kun olemassa ei ole yleistä toimielinuudistuspakettia, josta on turhaan yritetty päästä poliittiseen yksimielisyyteen kolmen viime vuoden aikana.

Oikeusperustaa koskevien, luonteeltaan pikemminkin oikeudellisten/teknisten ongelmien lisäksi vuoden 2008 yhteistyösopimukseen liittyvät ongelmat paljastivat myös suhteellisen uuden poliittisen kiistanaiheen. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan mukaisen yksinkertaistetun tarkistusmenettelyn nojalla kansalliset parlamentit voivat ilmaista vastustavansa niin sanottujen "yhdyskäytävien" käyttöä. Koska Belgia katsoo alue-/kieliyhteisöparlamenttinsa olevan osa kansallista parlamentaarista järjestelmää, siitä voisi seurata, että kukin seitsemästä parlamentista (ja mahdollisesti COCOF) pystyy estämään yhdyskäytävälausekkeen soveltamisen. Tätä asiaa ei ole ratkaisu, ja erityisesti Flaamilainen parlamentti tuntuu vaativan mahdollisuutta vastustaa yhdyskäytävätoimenpiteiden soveltamista.

Vaikka Belgian parlamentit aloittivat hyvin varhaisessa vaiheessa subsidiariteettitarkastusten valmistelun ja alue-/kieliyhteisöparlamentit otetaan työhön mukaan, tällä hetkellä tilanne on valitettavasti se, että ponnistelut on suurelta osin seisahduksissa. Oikeudellisten rajoitusten, poliittisten erimielisyyksien ja yleisen poliittisen umpikujan ilmapiirin yhdistelmä on haitannut subsidiariteettitarkastusjärjestelmän tehokasta toteuttamista.

Valtiollisen/alueellisen tason menettelyt

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt

Edustajainhuone

Syyskuulta 2006 peräisin olevan Barroson aloitteen jälkeen EU-asioiden neuvoo-antavan valiokunnan sihteeristö seuloa nyt EU:n säädösehdotukset ja laatii yhteenvetomuiston, joka toimitetaan asiasta vastaavalle parlamentin valiokunnalle.

Jos on kyse kokonaan uudesta säädösehdotuksesta, EU-asioiden neuvoo-antava valiokunta laatii ehdotuksen subsidiariteettilausunnoksi, joka lähetetään asiasta vastaavalle valiokunnalle. Sen jälkeen toimivaltainen valiokunta laatii lopullisen subsidiariteettilausunnon. Subsidiariteettilausunto voidaan hyväksyä

toimivaltaisessa valiokunnassa, tai jos yksi kolmasosa valiokunnan jäsenistä niin vaatii, se voidaan hyväksyä täysistunnossa.

Senaatti

Belgian senaatti on jo luonut menettelyn EWS:n puitteissa tehtävää subsidiariteettitarkastusta varten. Kaikki EU-asiakirjat saapuvat erityiseen sähköpostiosoitteeseen¹⁵, jota hallinnoi senaatin EU-asioiden yksikkö. Nämä asiakirjat välitetään automaattisesti edustajainhuoneelle ja kaikille alue- ja -kielilyhteisöparlamenteille.

Senaatissa EU-asioiden yksikkö ehdottaa asiakirjojen valintaa sen perusteella, mikä on kulloinkin tärkeintä, onko liittovaltiotasoa asiasta vastuussa ja onko asia toimielimen ja sen jäsenten kannalta oleellinen. Asiakirjavalinta lähetetään EU-asioiden valiokunnan puheenjohtajan hyväksyttäväksi. Kun se on hyväksytty, EU-asioiden yksikkö lähettää asiakirjat yhdessä senaatin toimivaltaa koskevan oikeudellisen huomautuksen kanssa kyseiseen erityisvaliokuntaan. Jos joku jäsenistä pyytää ottamaan asiakirjan valiokunnan esityslistalle, tämän valiokunnan puheenjohtajan on tehtävä niin.

Jos asiakirjaa ei merkitä esityslistaan, sen katsotaan olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen. Jos se sisällytetään esityslistaan mutta sitä ei käsitellä tai jos sitä käsitellään mutta huomautuksia ei tehdä, asiakirjan katsotaan olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen. Kaikissa näissä tapauksissa menettely päättyy tähän. Jos huomautuksia tehdään, valiokunta laatii aiheesta lausunnon, joka valiokunnan hyväksynnän jälkeen on hyväksyttävä senaatin täysistunnossa, jotta sitä voidaan pitää senaatin lausuntona.

Sen jälkeen lausunto lähetetään Belgian lainsäädäntävaltaa käyttävien edustajistojen puhemiesten konferenssin sihteeristölle. Tämä konferenssi kokoaa yhteen kaikki muut asiaa koskevat lausunnot muilta Belgian parlamenteilta ja lähettää ne asiaankuuluville EU:n toimielimille.

Näiden lausuntojen käsittely- ja arviointitavasta käydään parhaillaan keskustelua. Tätä menettelyä käytetään toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumisen seurannassa, eikä se estä senaattia laatimasta lausuntoja asiakirjoista (lainsäädäntöön liittyvistä tai muista), jotka kuuluvat niin sanotun "Barroson aloitteen" piiriin.

¹⁵ eurodoc@belgoparl.be.

Belgian senaatti ei ole luonut erityistä EWS:ään liittyvää yhteydenpitomenettelyä EU:n toimielinten kanssa, koska se käyttää siihen tarkoitukseen EU:n toimielinten asiaa varten luomia tiedonvaihtokanavia.

Belgian parlamentin noudattamat toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt voidaan tiivistää seuraavasti:

Kaikki EU-asiakirjat saapuvat Belgian senaatin hallinnoimaan erityiseen sähköpostiosoitteeseen ja välitetään automaattisesti edustajainhuoneelle ja alue-/kieliyhteisöparlamenteille.

Edustajainhuone

Käytettävissä ei ole tietoja.

Senaatti

EU-asioiden yksikkö ehdottaa, että EU-asioiden valiokunnan puheenjohtaja hyväksyy asiakirjojen valinnan. Kun se on hyväksytty, asiakirjat lähetetään asiaan erikoistuneille valiokunnille. Asiakirjat merkitään toimivaltaisen valiokunnan esityslistaan vain, jos joku jäsenistä pyytää sitä.

Jos esityslistalla olevasta asiakirjasta tehdään huomautuksia, valiokuntaa laatii lausunnon siitä, onko asiakirja toissijaisuusperiaatteen mukainen. Lausunto on hyväksyttävä valiokunnassa ja sen jälkeen senaatin täysistunnossa.

Sen jälkeen lausunto lähetetään Belgian lainsäädäntävaltaa käyttävien edustajistojen puhemiesten konferenssin sihteeristölle. Tämä konferenssi kokoaa sitten yhteen kaikki muut asiaa koskevat lausunnot muilta Belgian parlamenteilta ja lähettää ne asiaankuuluville EU:n toimielimille.

Kamarien välinen yhteistyö

Edustajainhuone ja senaatti ovat perustaneet liittovaltion EU-asioiden neuvonantavan valiokunnan. Liittovaltion neuvonantavassa valiokunnassa on 10 edustajahuoneen jäsentä, 10 senaatin ja 10 Euroopan parlamentin jäsentä.

Alue- ja kieliyhteisöparlamentit

Julistuksen 51 mukaan jokainen parlamentti, joka on osa Belgian parlamentaarista järjestelmää, on oikeutettu tekemään itsenäisesti

subsidiariteettitestein EU:n säädösehdotuksille, jotka kuuluvat niiden toimivaltaan. Se tarkoittaa, että useimmat kieliyhteisö- ja alueparlamentit harkitsevat työjärjestystensä muuttamista niiden mukauttamiseksi EWS:n määräyksiin, mutta useimmissa tapauksissa keskustelut ovat valmisteluvaiheessa eikä niitä ole vielä virallistettu tai päätetty.

Ranskankielisen yhteisön parlamentti on jo muuttanut sisäisiä menettelyjään subsidiariteettitarkastusprosessin mukauttamiseksi.¹⁶ Subsidiariteettitarkastuksen tekee kansainvälisten suhteiden ja EU-asioiden valiokunta. Perustellut lausunnot voidaan hyväksyä tässä valiokunnassa tai täysistunnossa.

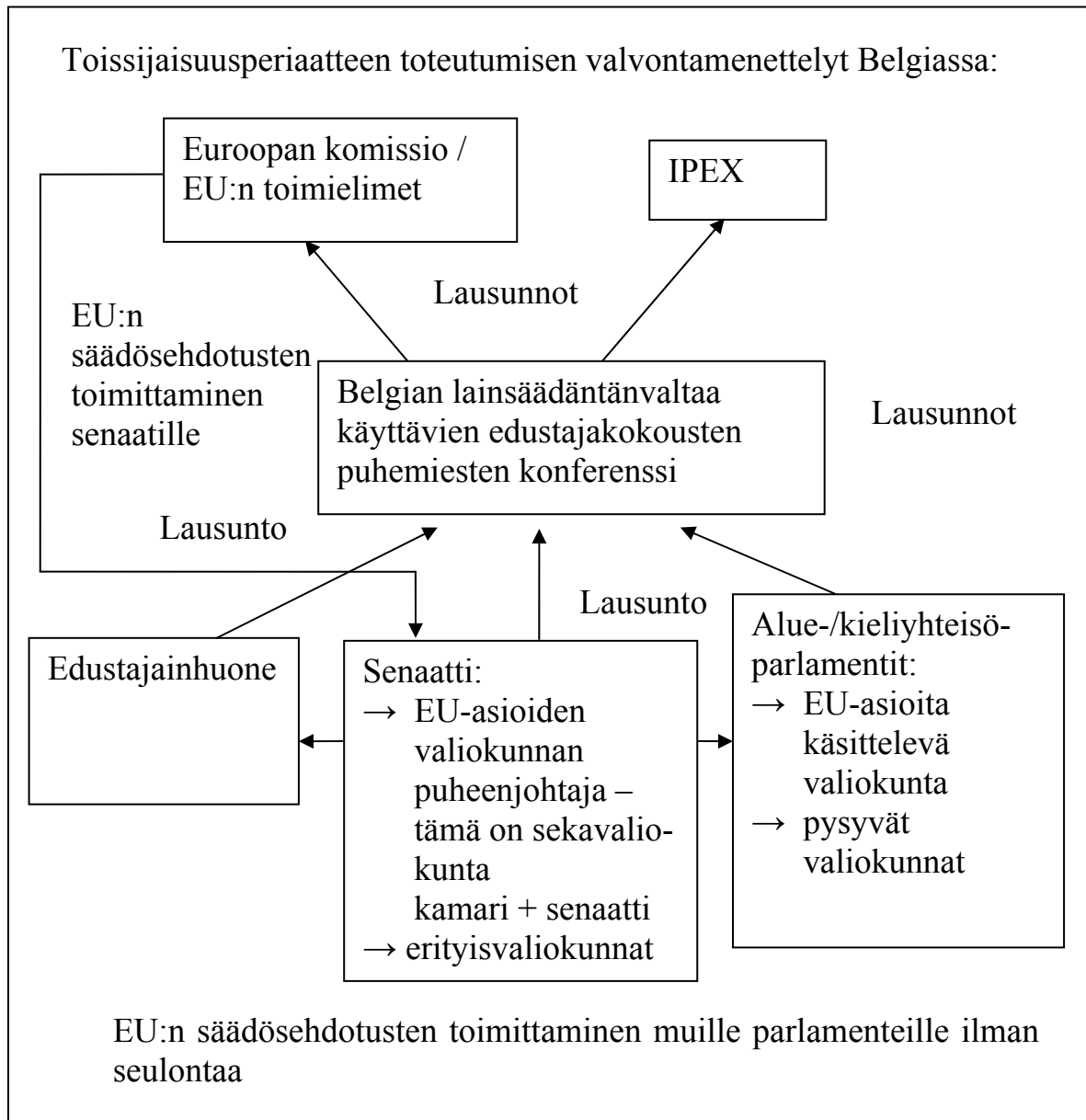
Flaamilaisen parlamentin hallinto kehittää parhaillaan subsidiariteettimenettelyä, joka parlamentin jäsenten on vielä hyväksyttävä. Lyhyesti sanottuna EU:n säädösehdotuksesta keskustellaan Flaamilaisen parlamentin kyseisestä asiasta vastaavassa pysyvässä valiokunnassa (esim. ympäristöä koskevasta EU:n säädösehdotuksesta keskustellaan ympäristöasioista vastaavassa pysyvässä valiokunnassa). Heti kun sisäinen subsidiariteettimenettely on luotu ja hyväksytty, toissijaisuusperiaatteesta tehdään lisää selkoa parlamentin jäsenille. Lisäksi Flaamilaisen parlamentin hallinto totesi, että se ei ole luonut EWS:n puitteissa erityistä yhteydenpitomenettelyä EU:n toimielinten kanssa.

Tähän mennessä yksikään kieliyhteisö- ja/tai alueparlamentti ei ole tehnyt Lissabonin sopimuksen jälkeen yhtään virallista subsidiariteettitarkastusta. Flaamilainen parlamentti mainitsi kuitenkin, että se oli tehnyt kaksi subsidiariteettitestiä, kummankin AK:n SMN:n puitteissa. Alueparlamenttien EWS:n mukaisesti suorittamista subsidiariteettianalyseistä ei kuitenkaan ole käsillä lainkaan tietoja.

Alueellisten lainsäädäntöelinten koordinoinnin osalta Flaamilaisen parlamentin hallinto toivoo voivansa työskennellä Flaamilaisen hallituksen kanssa, koska sillä on tietoa ja asiantuntemusta kaikilta alueilta, joihin liittyen aluehallinnon on tehtävä subsidiariteettitestejä. Flaamilaisen parlamentin hallinto korosti erityisesti sitä, että se haluaisi saada enemmän tietoja ehdotetun EU-lainsäädännön vaikutuksista. Erityisesti Flanderin alueen osalta vaikutusten analysointi olisi hyvin hyödyllinen asia Flaamilaiselle parlamentille. Flanderin aluehallinto ja Flaamilainen hallitus voisivat huolehtia siitä.

¹⁶ Ks. ranskankielisen yhteisön parlamentin työjärjestys, 29 artikla:
http://www.pcf.be/ROOT/PCF_2006/public/documentation/reglement.html#SEC-id5727709.

Flaamilainen parlamentti kertoi myös kutsuneensa säännöllisesti kansalaisjärjestöjä, asiantuntijoita ja sidosryhmiä osallistumaan kuulemismenettelyihin osana lakiehdotuksen käsittelyä ja tekisi luultavasti samoin subsidiariteettianalyysjä valmistellessaan.



Seulontamenettelyt

Belgian senaatti on ainoa edustajisto, joka saa asiakirjat EU:n toimielimiltä mutta ei seulo niitä: kaikki vastaanotetut asiakirjat toimitetaan automaattisesti edustajainhuoneelle ja muille parlamenteille.

Flaamilainen parlamentti kertoi, että se tekee edelleen töitä sisäisen subsidiariteettimenettelynsä suhteen mutta että sen hallinto – luultavasti EU-asioiden toimisto – todennäköisesti saa seuloittavakseen asiakirjat, ja vain Flanderin kannalta oleellimmat niistä siirretään pysyviin valiokuntiin.

Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen

Valmistautuakseen EWS:ään kuuluviin uusiin tehtäviin Flaamilainen parlamentti perusti EU-asioiden toimiston vuonna 2005. Tämä toimisto lisäisi EU:n tietoisuutta jäsenistään ja henkilöstöstään painottamalla, että Flaamilainen parlamentti osallistuu tiiviisti EU:n päätöksentekoprosessiin ja subsidiariteettimenettelyyn. EU-asioiden toimisto oli parhaillaan kehittämässä subsidiariteettimenettelyä.

Flaamilainen parlamentti painotti, että on liian varhaista ottaa kantaa alueellisen parlamentin asiantuntemukseen subsidiariteettiasioissa ja sen hallinnollisiin ja taloudellisiin valmiuksiin suoriutua EWS:ään kuuluvista tehtävistä. Flaamilainen parlamentti oli kuitenkin kiinnostunut saamaan tukea Flaamilaisen hallituksen hallinnolta. Itse asiassa Flaamilainen parlamentti katsoi, että yksi suurimmista haasteista oli saada parlamentin jäsenet kiinnostumaan EU-asioista.

Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa

Senaatti tekee muiden jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien kanssa yhteistyötä Euroopan parlamentin kansallisten parlamenttien edustajien verkoston kautta muodostettujen henkilökohtaisten yhteyksien keinoin. Belgian senaatin kannoista tiedotetaan myös muiden jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille julkaisemalla ne IPEXin verkkosivustossa.

Flaamilaisen parlamentin mukaan se ei ole luonut mitään tiedotus- tai koordinoitimekanismeja Belgian muiden alue-/kieliyhteisöparlamenttien kanssa eikä muiden jäsenvaltioiden alueellisten parlamenttien kanssa lukuun ottamatta AK:n SMN:ää. Flaamilainen parlamentti kertoi kuitenkin, että tämäntyyppinen yhteistyö voisi toimia tietojen ja asiantuntemuksen lisälähteenä. Flaamilainen parlamentti osallistuu CALREn järjestämiin kokouksiin sekä CALREn vuotuisen täysistuntoon.

Subsidiariteettianalyysin tulosten tunnettuus/saatavuus

Belgian senaatti korosti, että subsidiariteettianalyysiin sovellettiin samaa avoimuuspolitiikkaa kuin kaikkiin parlamentin lainsäädäntömenettelyihin

(julkisiin keskusteluihin, verkkosivustossa saatavilla olevin virallisiin asiakirjoihin jne.). Siksi Belgian senaatti katsoi, että EU:n toimielimet ja muiden jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit ovat riittävän tietoisia subsidiariteettianalyysien tuloksista. Flaamilainen parlamentti kertoi yrittävänsä tehdä menettelystä kansalaisten kannalta mahdollisimman avoimen ja helposti ulottuvilla olevan. Se julkaisee kaikki asiakirjat ja perustellut lausunnot verkkosivustossaan.

Kansallisen parlamentin ja alue-/kieliyhteisöparlamenttien välinen yhteistyö

Belgian kaikkien parlamenttien välinen vuoden 2008 yhteistyösopimus ei ole vielä voimassa, mutta sitä voidaan jo käyttää subsidiariteettitarkastusten kehyksenä. Alue-/kieliyhteisöparlamentit osallistuivat sopimusta koskeviin neuvotteluihin sekä sen solmimiseen.

EU:n säädösehdotusten toimittaminen

Kuten edellä jo mainittiin, EU-asiakirjojen toimittaminen on järjestetty senaatin hallinnoiman erityisen sähköpostiosoitteen kautta. Tiedot toimitetaan automaattisesti kaikille parlamenteille välittömästi ja samanaikaisesti. Parlamentit ilmoittavat kahden viikon kuluessa, jos ne katsovat säädösehdotuksen kuuluvan niiden toimivaltaan. Muut parlamentit voivat sitten kiistää kiinnostuksensa tiettyä ehdotusta kohtaan ilmoittaneen parlamentin toimivallan.

Alueellisen lausunnon antamisen määräaika

Belgian alue-/kieliyhteisöparlamenteilla on seitsemän viikkoa aikaa¹⁷ tehdä oma subsidiariteettitestinsä. Jos jokin parlamentti katsoo, että toissijaisuusperiaatetta on loukattu, sen on annettava seitsemännen viikon viimeisenä päivänä perusteltu lausunto Belgian kansallisen parlamentaarisen järjestelmän sihteeristölle ja seitsemän parlamentaarisen edustajakokouksen puhemiesten konferenssille.

¹⁷ Flaamilainen parlamentti toteaa, että koska seitsemän viikon jakso alkaa siitä, kun säädösehdotus on julkaistu kaikilla Euroopan unionin virallisilla kielillä, se toivoo, että sillä olisi käytännössä enemmän aikaa kuin nämä seitsemän viikkoa.

Alueellisten lausuntojen ottaminen huomioon

Belgian lainsäädäntävaltaa käyttävät edustajakokoukset keskustelevat parhaillaan keskenään valtiollisen tason mekanismin luomisesta alue-/kieliyhteisöparlamenttien työn koordinoimiselle silloin, kun EU:n säädöksessä on kyse niiden eduista. Ne pohtivat myös kysymystä siitä, miten liittovaltion parlamentti ottaa subsidiariteettianalysissään alue-/kieliyhteisöparlamenttien näkemykset/kannat huomioon, sekä sitä, miten lopullinen päätös perustellusta lausunnosta tehdään.

Vuosien 2005 ja 2008 yhteistyösopimusten mukaan Belgian kaksi toissijaisuusperiaatetta koskevaa ääntä on kuitenkin jaettu liittovaltio- ja aluetasolle silloin kun on kyse kahtalaisista säädösehdotuksista (jotka kuuluvat sekä liittovaltion että alueen/kieliyhteisön toimivaltaan). Tietyllä tasolla ei tarvita yksimielisyyttä toissijaisuusperiaatetta koskevan äänen käyttöön. Heti kun toinen kamareista (liittovaltion tasolla) katsoo, että säädösehdotus on toissijaisuusperiaatteen vastainen, annetaan ainakin yksi toissijaisuusperiaatetta koskeva ääni. Lisäksi jos (vähintään) yksi aluetason parlamentti on samaa mieltä, annetaan myös toinen toissijaisuusperiaatetta koskeva ääni. Kaikki seitsemän parlamentin perusteltua lausuntoa yhdessä subsidiariteettiänten kanssa lähetetään Euroopan komissiolle Belgian parlamentaarisen järjestelmän puolesta, ja niiden mukana tieto siitä, mikä lausunto on minkin parlamentin antama.

Niin sanottujen yksinomaisten säädösehdotusten (jotka koskevat joko liittovaltiotason tai aluetason toimivaltaa) kannalta toimivaltaisen tason ääni on Belgian kahdesta toissijaisuusperiaatetta koskevasta äänestä tärkein. Tässäkään ei tarvita yksimielisyyttä. Teoriassa säädösehdotus (yksinomaan alueellinen) voi vaikuttaa viiteen alueparlamenttiin, mutta Belgian kahden subsidiariteettiään lähettämiseen Euroopan komissiolle riittää, että vain kaksi alueparlamenttia, joiden kielitilanne on erilainen (esim. Flaamilainen parlamentti [hollanninkielinen] ja Vallonian parlamentti [ranskankielinen]), katsoo ehdotuksen olevan toissijaisuusperiaatteen vastainen.

Yhteistyösopimuksen toinen tärkeä piirre liittyy mahdollisuuteen viedä tapaus Euroopan unionin tuomioistuimeen toissijaisuusperiaatteen perusteella. Vuoden 2008 yhteistyösopimuksessa, jota kaikki parlamentit eivät allekirjoittaneet – mikä on syytä muistaa –, määrätään, että tapaus voidaan viedä Euroopan unionin tuomioistuimeen, jos yksi toimivaltainen parlamentti vaatii sitä. Yhteistyösopimuksen vuoden 2005 ja vuoden 2008 versioissa jätetään kummassakin paljon auki EU:n tuomioistuimeen turvautumisen suhteen. Ei ole

lainkaan selvää, voivatko liittovaltion/alueen täytäntöönpanoelimet tai parlamentit viedä tuomioistuimeen tämäntyyppiset subsidiariteettitapaukset itsenäisesti. Belgian sisäiset lainsäädäntö- ja hallintoprosessit, jotka koskevat asioiden viemistä EU:n tuomioistuimeen, olisi myös sovittava EU:n vaatimusten mukaisiksi. Asiaankuuluvat hallintoelimet ovat jo havainneet ongelman, mutta asiasta ei vielä ole tehty johtopäätöksiä.

Belgian senaatti korosti sitä, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevia kysymyksiä tarkasteltaessa otetaan huomioon kaikki asiaankuuluvat asiakirjat ja lausunnot – mahdollisesti myös sellaisten eurooppalaisten järjestöjen kuin REGLEGin ja CALREN kannat.

Näkemyserot valtiollisella ja alueellisella tasolla

Edellä kuvatun järjestelmän mukaan yksimielisyyttä ei tarvita: kaikki perustellut lausunnot, vaikka ne olisivat ristiriitaisia, lähetetään Euroopan komissiolle. Äänestyskysymykset ovat kuitenkin osa laajempaa keskustelua siitä, miten nämä oikeudet pitäisi jakaa kaikkien kansallisten ja alueiden/kieliyhteisöjen lainsäädäntävaltaa käyttävien edustajakokousten välillä. Tämän keskustelun lopputulos on osa valtiouudistusta.

Vuoden 2008 parlamenttien välinen yhteistyö ei muuta vuoden 2005 yhteistyösopimuksen mukaista äänen jakautumista: yksi parlamentaarinen edustajakokous voi kiistää toisen edustajakokouksen toimivallan perustellun lausunnon antamiseen. Jos toimivallasta on kiistaa, on kysyttävä neuvoa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Jos asiasta ei päästä sopimukseen, kun korkein hallinto-oikeus on antanut lausuntonsa, kiista siirretään seitsemän parlamentaarisen edustajakokouksen puhemiesten konferenssille. Yksi subsidiariteettitarkastusta koskeva ääni on käytetty, kun yksi toimivaltaisista parlamenteista on ilmoittanut perustellusta lausunnosta. Jos eri toimivaltaiset parlamentit antavat useamman kuin yhden perustellun lausunnon, äänet jaetaan sen mukaan, mitä toimivaltuuksia osallisilla on ja mihin kielijärjestelmiin parlamentaariset edustajakokoukset kuuluvat.

Tämä viimeinen seikka edellyttää lisäselvitystä, koska äänijakoa varten kehitettiin vuoden 2005 yhteistyösopimuksessa verrattain monimutkainen järjestelmä. Sen varmistamiseksi, että toimivaltuuksien sisäinen jakautuminen on toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamekanismin perusteella jaettujen parlamenttien äänien mukaista, äänet jaetaan parlamenttien välisen sopimuksen nojalla seuraavasti:

- 1) Yksinomainen liittovaltion toimivalta: säädösehdotuksista, jotka koskevat liittovaltion yksinomaista toimivaltaa, annetaan kaksi ääntä, jos sekä edustajainhuone että senaatti antaa perustellun lausunnon.
- 2) Liittovaltion ja kieliyhteisön/alueen yhteinen toimivalta: säädösehdotuksista, jotka koskevat sekä liittovaltion toimivaltaa että alueiden ja/tai yhteisöjen toimivaltaa, annetaan kaksi ääntä, jos yksi liittovaltion edustajakokous ja yksi kieliyhteisön tai alueen edustajakokous antaa perustellun lausunnon.
- 3) Kieliyhteisön ja/tai alueen toimivalta: säädösehdotuksista, jotka koskevat kieliyhteisöjen tai alueiden yksinomaisiin valtuuksiin liittyvää toimivaltaa, annetaan kaksi ääntä, jos kaksi eri kielijärjestelmään kuuluvaa toimivaltaista parlamenttia antaa perustellun lausunnon.
- 4) Yhden parlamentin yksinomainen toimivalta: säädösehdotuksista, jotka koskevat yhden yksittäisen parlamentin yksinomaista toimivaltaa, tämä parlamentti voi antaa kaksi ääntä. Skenaariossa (3), jossa säädösehdotus vaikuttaa vain kieliyhteisön ja/tai alueen toimivaltaan, tehdään lisäjärjestelyjä sen varmistamiseksi, ettei yksi kieliryhmä voi antaa kumpaakin ääntä. Jotta kumpikin ääni voitaisiin antaa, kun kyseessä on vain alueen ja/tai kieliyhteisön toimivalta, vähintään yhden muun kielijärjestelmän parlamentin on annettava perusteltu lausunto.

Seuraavassa taulukossa on yhteenveto ääniyhdistelmistä ja vastaava Belgian parlamenttien välisen yhteistyösopimuksen mukainen äänimäärä¹⁸:

¹⁸ Taulukon ymmärtämisessä auttavat seuraavat esimerkit: Jos Flaamilainen parlamentti (VP) ja Brysselin pääkaupunkialueen parlamentti (BP) antavat lausunnon, ne vastaavat kahta ääntä. VP on hollaninkielisen järjestelmän osa, kun taas BP:llä on kaksikielinen järjestelmä. Jos Vallonian parlamentti (PW) ja Flaamilainen parlamentti (VP) antavat lausunnon, ne vastaavat kahta ääntä. VP kuuluu hollaninkieliseen järjestelmään: PW:llä on ranskankielinen järjestelmä. Jos Vallonian parlamentti (PW) ja ranskankielisen yhteisön parlamentti (PCF) antavat lausunnon, ne vastaavat vain yhtä ääntä. Kumpikin parlamentti kuuluu ranskankieliseen järjestelmään.

	Flaamilainen parlamentti (VP)	Ranskankieliset parlamentit (PW, PCF, COCOF)	Brysselin parlamentti (BP)	Saksankielisen yhteisön parlamentti (PDG)
Flaamilainen parlamentti (VP)	1	2	2	2
Ranskankieliset parlamentit (PW, PCF, COCOF)	2	1	2	2
Brysselin parlamentti (BP)	2	2	1	2
Saksankielisen yhteisön parlamentti (PDG)	2	2	2	1

Seurantatiedot/palaute kansalliselta parlamentilta

Senaatti mainitsi, että Belgian lainsäädäntävaltaa käyttävät edustajakokoukset keskustelivat parhaillaan seuraavasta asiasta: tiedottamisesta alue-/kieliyhteisöparlamenteille liittovaltion parlamentin lopullisesta perustellusta lausunnosta koskien sitä, onko jokin EU:n säädösehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Onko yhteistyötä tiivistettävä?

Flaamilainen parlamentti korosti, että uudet EWS-määräykset voisivat tarjota kiinnostavan mahdollisuuden keskustella EU:n lainsäädännöstä kansallisissa ja alueellisissa parlamenteissa päätöksentekoprosessin alusta lähtien.

Tiivistelmätaulukko: ennakkovaroitusjärjestelmän toteuttaminen Belgiassa

	Valtiollinen taso		Alueellinen taso
Kansallisen parlamentin ja alueellisten parlamenttien noudattamat menettelyt			
	Edustajain huone	Senaatti	Alue-/kieliyhteisöparlamentit
Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt	-	Kyllä	Ranskankielinen yhteisöparlamentti on jo tarkistanut sisäisiä menettelyjään subsidiariteettitarkastusprosessin mukauttamiseksi. Flaamilainen parlamentti kehittää parhaillaan toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyä.
Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen	-	-	Flaamilainen parlamentti perusti EU-asioiden toimiston vuonna 2005 ja haluaa saada tukea Flaamilaiselta hallitukselta.
Seulontamenettely	-	Ei	Flaamilainen parlamentti ilmoitti, että sen hallinto todennäköisesti saa seulottavakseen EU-asiakirjat (luultavasta EU-asioiden toimisto).
Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa	-	Kyllä, EP:n kansallisten parlamenttien edustajien verkoston kautta muodostettu-	Flaamilainen parlamentti ei ole vielä luonut mitään tiedotus- tai koordinointimekanismeja Belgian muiden alue-/kieliyhteisöparla-

		jen henkilökohtaisten yhteyksien ja IPEXin verkkosivuston kautta.	menttien eikä muiden jäsenvaltioiden alueellisten parlamenttien kanssa lukuun ottamatta AK:n SMN:ää. Sen mukaan tämä yhteistyömuoto voisi olla hyödyllinen tietojen ja asiantuntemuksen lisälähde. Flaamilainen parlamentti osallistuu myös CALREN kokouksiin.
Subsidiariteetti-analyysin tulosten tunnettuus/saatavuus	-	Riittävä tunnettuus julkisten keskustelujen ansiosta, ja viralliset asiakirjat ovat saatavilla verkkosivustossa.	Flaamilainen parlamentti yrittää tehdä toissijaisuusperiaatteen valvontamenettelystä kansalaisten kannalta mahdollisimman avoimen ja helposti saatavilla olevan. Se julkaisee kaikki asiakirjat ja perustellut lausunnot verkkosivustossaan.
Kansallisen parlamentin ja alueellisten parlamenttien välinen yhteistyö			
	Edustajain huone	Senaatti	Alue-/kielilyhteisöparlamentit
EU:n säädösehdotusten toimittaminen	Kun EU:n asiakirjat saapuvat senaatin hallinnoimaan erityiseen sähköpostiosoitteeseen, ne toimitetaan automaattisesti kaikille parlamenteille välittömästi ja samanaikaisesti.		
Alueellisten lausuntojen antamisen määräaika	-	7 viikkoa	Flaamilainen parlamentti totesi, että koska seitsemän viikon jakso alkaa siitä hetkestä, kun säädösehdotus on julkaistu kaikilla Euroopan

			unionin virallisilla kielillä, se toivoo, että sillä olisi käytännössä enemmän aikaa kuin nämä seitsemän viikkoa.
Alueellisten lausuntojen ottaminen huomioon	Vuoden 2008 parlamenttien välinen yhteistyösopimus; kumpaakin tasoa koskevista säädösehdotuksista Euroopan komissiolle lähetetään kaikkien seitsemän parlamentin perustellut lausunnot (ja toissijaisuusperiaatetta koskevat äänet). Yksinomaisten säädösehdotusten kohdalla Belgian kahden subsidiariteettiään antamisessa toimivaltainen taso on ratkaiseva.		
Näkemyserot valtiollisella ja alueellisella tasolla	Äänen jakautumista koskeva järjestelmä on parlamenttien välisen yhteistyösopimuksen mukainen. Kaikki perustellut lausunnot lähetetään Euroopan komissiolle, vaikka ne olisivat ristiriitaisia.		
Seurantatiedot/palaute kansalliselta parlamentilta	Keskustellaan parhaillaan Belgian lainsäädäntävaltaa käyttävissä edustajakouksissa.		
Onko yhteistyötä lisättävä?	-	-	Flaamilaiselle parlamentille uudet EWS-määräykset voisivat tarjota kiinnostavan mahdollisuuden keskustella EU:n lainsäädännöstä kansallisissa ja alueellisissa parlamenteissa päätöksentekoprosessin alusta lähtien.

2.1.3 Saksa

Yleistä taustaa

Saksassa liittovaltion lainsäädäntötehtävät on määrätty kahdelle toimielimelle: välittömällä vaaleilla valituille liittovaltiopäiville (*Bundestag*, BT) ja alueellisten hallitusten edustajista koostuvalle liittoneuvostolle (*Bundesrat*, BR). Niiden Saksan EU-jäsenyydestä johtuvat oikeudet ja institutionaaliset velvollisuudet on määritelty liittovaltion perustuslaissa (*Grundgesetz*, GG), vastuunkantoa EU:n yhdentymiseen liittyvistä asioista koskevassa laissa (*Integrationsverantwortungsgesetz*, IntVG) ja laeissa, joissa säädetään toimielinten välisestä EU-asioita koskevasta yhteistyöstä liittohallituksen (*Bundesregierung*) ja BT:n kesken (EUZBBG, 1993) sekä liittohallituksen ja osavaltioiden kesken (EUZBLG, 1993).

BT:n noin 598 jäsentä (BT:n jäsenten tarkka lukumäärä vaihtelee hieman vaalikausittain) valitaan joka neljäs vuosi välittömällä ja yleisillä vaaleilla. BT koostuu erilaisista poliittisista ryhmistä. BT:ssä on 69 jäsentä, joita ei valita suorilla vaaleilla. Jokaista osavaltiota edustaa vähintään kolme ja enintään kuusi osavaltiohallituksen edustajaa, ja osavaltion äänet voidaan antaa vain yhtenä ryhmänä. Vaikka perustuslaissa ei mainita termiä "lainsäädäntäelin" tai "kamari", BR toimii subsidiariteettivalvonnassa liittovaltion toisena lainsäädäntävaltaa käyttävänä kamarina ja sille on määrätty yksi ääni.

Tähän oikeudelliseen kehykseen kuuluvat toisaalta liittohallituksen ja BT:n, toisaalta liittohallituksen ja BR:n välisen EU-asioita koskevan tiedonvaihdon ja yleisen poliittisen valvonnan menettelyt. Subsidiariteettitarkastus lisätään BR:n ja BT:n nykyisiin tehtäviin ja velvollisuuksiin, mutta siinä pitäisi voida hyödyntää vakiintuneita hyviä käytäntöjä ja kummankin EU-asioita käsittelevän kamarin asiantuntemusta.

Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa tehtiin muutoksia EU:n yhdentymistä ja toimielinten välistä yhteistyötä koskeviin (edellä mainittuihin) säädöksiin sekä BT:n ja BR:n työjärjestyksiin. Tämä takaa, että subsidiariteettitarkastuksella on nimenomainen oikeusperusta, ja selventää BT:n ja BR:n toissijaisuusperiaatteen noudattamiseen liittyvät oikeudet ja velvoitteet¹⁹.

¹⁹ Ensisijaisesti BT:n oikeuksia koskevaa EUZBBG-lakia muutettiin syyskuussa 2009 ja joulukuussa 2009. Myös BR:n oikeuksia koskevaa EUZBLG-lakia muutettiin syyskuussa 2009, ja heinäkuussa 2010 osavaltiot ja liittohallitus hyväksyivät täydentävän yhteistyösopimuksen. Kyseisten lakien muutokset koskivat pääasiassa a) kummankin kamarin kaikkia EU-asioita, tiedonantoja ja subsidiariteettivalvontaan liittyviä asiakirjoja koskevan

Osavaltiotasolla etsitään yhä sopivaa järjestelmää subsidiariteettivalvontaa varten. Eri toimielimet ovat antaneet erilaisia vastauksia, ja subsidiariteettitarkastusten menettelyt vaihtelevat osavaltioittain.

Valtiollisen/osavaltiotason menettelyt

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt

Liittovaltion tasolla subsidiariteettitarkastus on sisällytetty normaaliin päätöksentekomenettelyyn. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen jokaisessa BT:n ja BR:n käsiteltäväksi jätetyssä EU:n säädösehdotuksessa on kaksi otsikkoa: osa A ja osa B, joista osa A koskee subsidiariteettivalvontaa ja osa B normaalia poliittista valvontaa. Otsikon B mukaisesti tehtävissä päätöksissä on tavoitteena, että kumpikin kamari vahvistaa säädösehdotuksen sisältöä koskevan kannan, joka liittohallituksen pitäisi ottaa EU:n tason neuvotteluissaan huomioon. Otsakkeen A asioissa sekä BT:n että BR:n EU-asioita käsittelevällä valiokunnalla on subsidiariteettitarkastuksessa erityisasema. EU-asioita käsitteleviä valiokuntia on kuultava, ennen kuin esitys perustelluksi lausunnoksi toimitetaan täysistunnolle tai asia viedään toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan menettelyt Saksan lakiasäätävissä elimissä (BT ja BR) voidaan tiivistää seuraavasti:

Liittopäivät (*Bundestag*)

BT:n Brysselin-yhteystoimisto lähettää EU:n säädösehdotukset BT:n puhemiehistölle ja liittovaltion toimivaltaiselle ministeriölle. Täysistunnossa käytävän alustavan keskustelun jälkeen asiakirjat toimitetaan alakohtaisten valiokuntien käsiteltäväksi.

Alakohtaiset valiokunnat tutkivat, onko ehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen. Jos valiokunta aikoo antaa perustellun lausunnon tai viedä asian Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi, sen on kuultava EU-asioita käsittelevää valiokuntaa. Täysistunnolle on esitettävä subsidiariteettianalyysi sekä alakohtaisen

tiedonsaantioikeuden laajentamista suhteessa liittohallitukseen sekä b) menettelyä koskevia kysymyksiä ja oikeudellista edustusta, kun annetaan "perusteltu lausunto" tai kun jompi kumpi kamari vie asian Euroopan unionin tuomioistuimeen.

valiokunnan mietintö ja suositus päätöslauselmaksi. Tämän analyysin laatii BT:n hallinnon EU-yksikkö (*Referat P1*) EU-valiokunnan pyynnöstä. Alakohtainen valiokunta voi päättää siirtää vastuun asian hoitamisesta EU-asioita käsittelevälle valiokunnalle ja esittää sitten mietinnön ja päätöslauselmaehdotuksen täysistunnolle.

Lopullinen äänestys toimitetaan valiokunnan suosituksen perusteella täysistunnossa yksinkertaisella enemmistöllä. BT:n puhemiehistö vastaa sitten hallinnollisesti päätöksestä tiedottamisesta institutionaalisille sidosryhmille (liittohallitukselle, BR:lle, EU:n toimielimille, IPEXille).

Liittoneuvosto (*Bundesrat*)

Puhemiehistö jakaa EU:n säädösehdotukset kaikille jäsenille. BR:n puhemies päättää, onko EU:n säädösehdotuksiin sovellettava subsidiariteettivalvontaa, tai päätös tehdään BR:n jäsenen tai osavaltion pyynnöstä. BR:n puhemies toimittaa ne sitten asiasta riippuen alakohtaisille valiokunnille. Useat valiokunnat voivat keskustella samasta asiasta. EU-valiokunta on aina EU:n säädösehdotusten kannalta johtava valiokunta, ja se antaa lausuntonsa viimeisenä. BR:n kaikilla jäsenillä on oikeus saada tietoja BR:n miltä tahansa valiokunnalta sekä osallistua niiden keskusteluihin (ilman äänioikeutta). EU-valiokunta kokoontuu tavallisesti perjantaisin, johon mennessä kaikilla alakohtaisilla valiokunnilla on ollut mahdollisuus keskustella EU:n säädösehdotuksista ja ne ovat arvioineet, onko niihin sovellettava subsidiariteettivalvontaa.

EU-valiokunta esittelee täysistunnolle mietinnön ja suosituksen päätöslauselmaksi. Mietintö voidaan hyväksyä joko implisiittisellä suostumuksella tai virallisella äänestyksellä, joka toimitetaan asiaankuuluvan valiokunnan suosituksesta yksinkertaisella enemmistöllä. Alueet voivat antaa äänensä (kolmesta kuuteen) vain yhtenä ryhmänä, eivätkä ne voi käyttää valtakirjaa (toisin sanoen vain läsnä olevien äänet ovat merkitseviä). BR:n puhemiehistön hallinnollisena tehtävänä on tiedottaa päätöksestä eri toimielimintahoille.

Kiireellisessä tapauksessa BR:n puhemies voi päättää, että erityinen EU-asioita käsittelevä kamari (*Europakammer*), johon kuuluu yksi BR:n jäsen kustakin osavaltiosta, voi tehdä päätökset BR:n puolesta.

BT:n ja BR:n yhteistyö

BT ja BR työskentelevät itsenäisesti, eikä niillä ole velvollisuutta kuulla toisiaan tai ottaa toistensa näkökantoja huomioon. BT:llä ja BR:llä on kuitenkin tapana vaihtaa keskenään tietoja.

Sekä BT että BR saa Euroopan komissiolta suoraan alkuperäisen ehdotuksen. Asiaankuuluvalta liittovaltion ministeriöltä ne saavat samat asiakirjat ja niitä koskevat subsidiariteettiarvioinnit. Jos joko BT tai BR aikoo antaa perustellun lausunnon tai viedä asian Euroopan unionin tuomioistuimeen, toiselle kamarille tiedotetaan asiasta välittömästi, vaikka siihen ei ole virallista velvollisuutta.

Maapäivät (*Landtag[e]*)

Kokemukset ja käsitykset toissijaisuusperiaatteesta vaihtelevat tällä hetkellä osavaltioittain. Saatujen vastausten perusteella voidaan todeta, että suuret alueet (Baijerin, Nordrhein-Westfalenin ja Baden-Württembergin osavaltiot) ovat jo ottaneet käyttöön kokonaisvaltaisen menettelyn ja katsovat, että niillä on riittävät päätöksentekomenettelyt, henkilöstö ja asiantuntemus subsidiariteettivalvonnan hoitamiseen. Toiset alueet, kuten Hessenin ja Saksin osavaltiot, kehittävät parhaillaan menettelyjä järjestääkseen paremmin osavaltiohallitusten ja maapäivien välisen yhteistyön, joka on subsidiariteettitarkastuksen kannalta välttämätöntä. Bremen ja Hampuri ovat odottavalla kannalla: tällä hetkellä niiden parlamentit luottavat nykyisiin mekanismeihin ja jatkavat samalla tavoin, kunnes niille syntyy käytännön tarve tehdä muutoksia.

Kaiken kaikkiaan osavaltiot ovat pyrkineet helpottamaan hallitusten ja maapäivien välistä yhteistyötä, jota subsidiariteettivalvonta vaatii, ja toteuttaneet lukuisia oikeudellisia, menettelyllisiä ja organisatorisia mukautuksia.

Oikeudelliset/perustuslakiin liittyvät keinot:

- Subsidiariteettivalvonnan prosessi on sisällytetty osavaltioiden perustuslakeihin.
- On tehty toimeenpanoelimen ja lainsäädäntöelimen välistä tiedonvaihtoa ja keskinäistä yhteistyötä koskevia sopimuksia tai muutettu nykyisiä sopimuksia.

Menettelytapakeinot:

- On valtuutettu asiaankuuluva parlamentin valiokunta suorittamaan subsidiariteettivalvontaa antamalla koko menettely kyseisen valiokunnan tehtäväksi.
- On luotu yhteistyökäytäntö subsidiariteettivalvontaan osallistuvien eri valiokuntien kesken.
- On asetettu määräjat menettelyn eri vaiheille, erityisesti tiedonvaihdolle ja yhteistyölle toimeenpanoelimen kanssa.
- On luotu erityinen menettely kiireellisiä tapauksia varten.

Organisatoriset keinot:

- On perustettu subsidiariteettivalvonnasta vastaava valiokunta.

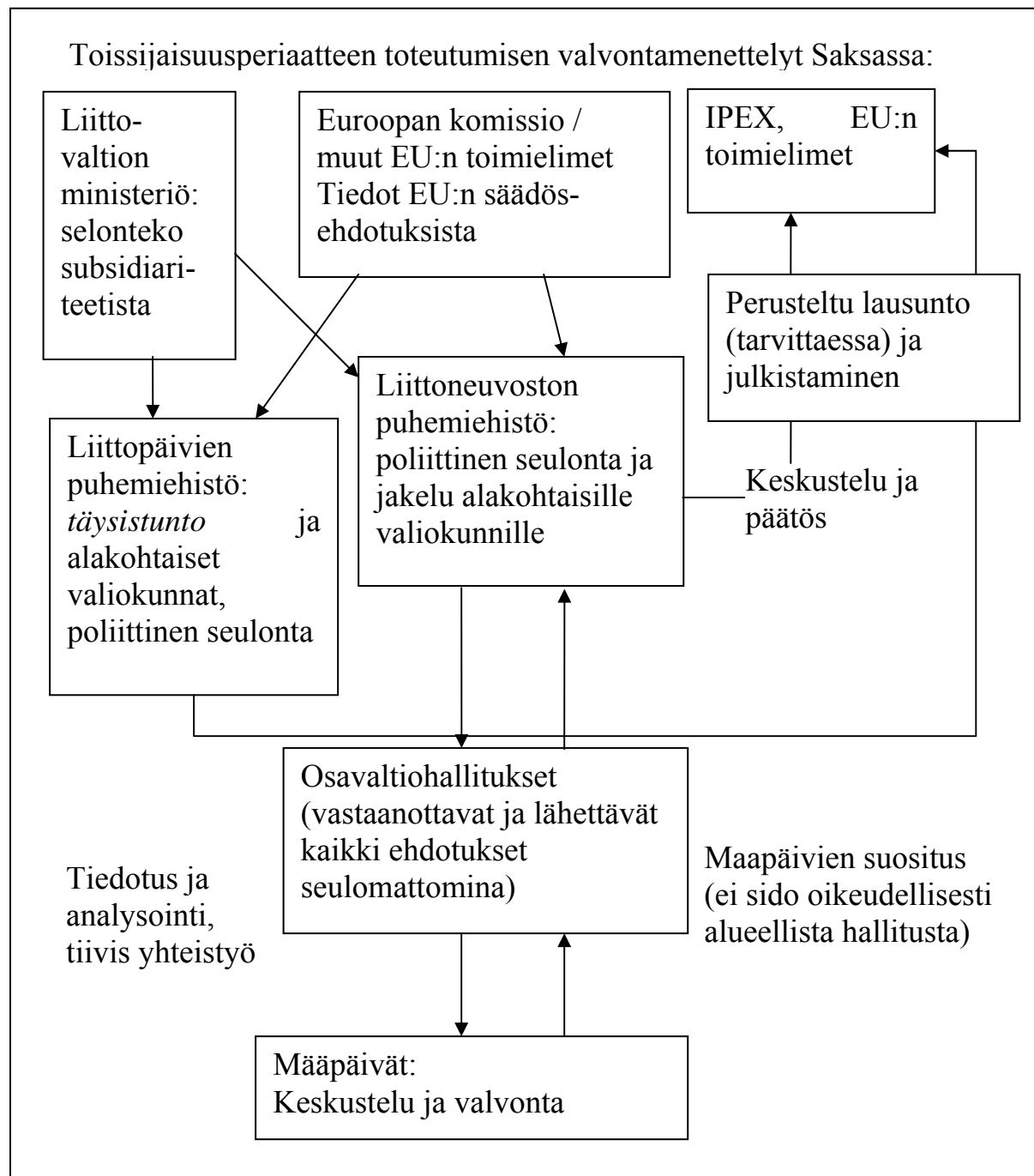
Tähän mennessä yksikään osavaltiotason parlamentti ei ole katsonut tarpeelliseksi muuttaa työjärjestystään Lissabonin sopimuksen ja subsidiariteettitarkastuksen voimaantulosta johtuvien tehtävien ja velvollisuuksien vuoksi.

Kun osavaltioiden etuja edustavat liittovaltiotasolla niiden hallitukset (joiden valituista jäsenistä tai nimetyistä edustajista BR koostuu) eivätkä niiden maapäivien edustajat, alueellisten parlamenttien vaikutus EWS:ään riippuu niiden suhteista hallituksiinsa. Koska sama periaate pätee Saksan liittovaltion lainsäädännön valvontaan, Euroopan unionin lainsäädäntöä koskevalle toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelylle voi olla hyötyä jo vakiintuneista käytännöistä ja se merkitsee vain lisäystä luetteloon niistä tehtävistä, jotka maapäivät ja osavaltiohallitukset jakavat keskenään liittovaltion lainsäädännössä.

Virallisesti subsidiariteettivalvontaa koskevan osavaltiotason ja EU:n tason välinen yhteydenpito tapahtuu BR:n kautta. Lisäksi kaikilla osavaltioilla on Brysselissä toimielinkohtaiset EU-edustustonsa, joiden avulla ne voivat luoda yksittäisiä yhteyksiä EU:n toimielimiin. Vain eräät alueet (Baijerin, Baden-Württembergin ja Hessenin osavaltiot) varaavat osan henkilöstöstään parlamenttiensa etujen ajamiseen.

Myös työskentelyssä kansalaisjärjestöjen verkostojen sekä CALREn ja REGLEGin kaltaisten organisaatioiden kanssa on eroja eri osavaltioissa. Tietty alueet ovat hyvin aktiivisia näissä rakenteissa (esim. Baijerin ja Baden-Württembergin osavaltiot), kun taas toiset eivät ole osallistuneet aktiivisesti

mihinkään tämäntyyppiseen verkostoon tai organisaatioon (esim. Bremenin osavaltio).



Seulontamenettelyt

Alueatasolla ei ole esivalintamenettelyä, jonka avulla todettaisiin, onko EU:n säädösehdotuksille tehtävä subsidiariteettitarkastus. Sekä Euroopan komissio että asiaankuuluva liittovaltion ministeriö lähettävät kaikki ehdotukset automaattisesti

BT:lle ja BR:lle. BT:n EU-asioista vastaava hallinnollinen osasto yksinkertaisesti tuo esiin subsidiariteettitarkastuksen kannalta merkityksellisiksi katsomansa ehdotukset, ennen kuin se lähettää ne puhemiehistölle. BR:ssä ensisijaisesti puhemies päättää siitä, miten säädösehdotukset pitäisi jakaa valiokuntien kesken. Kuitenkin myös osavaltiot voivat pyytää, että jotain tiettyä ehdotusta käsitellään. BT:n ja BR:n valiokunnat tutkivat EU:n säädösehdotukset tarkastaakseen, että ne ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia, ja voivat suosittaa perustellun lausunnon antamista tai asian viemistä Euroopan unionin tuomioistuimeen. Lopulliset päätökset tekee täysistunto.

Käytössä ei ole järjestelmää, jonka avulla asiakirjat seulottaisiin liittovaltiotason ja osavaltioiden kesken, vaan kaikki BR:n käsiteltäväksi tarkoitetut asiakirjat, myös EU:n säädösehdotukset, on toimitettava osavaltioiden hallituselimille.

Seulontamekanismeja ei ole myöskään osavaltiotasolla. Osavaltioiden säädöksissä tai toimielinten välisissä sopimuksissa todetaan, että osavaltiohallitusten on pidettävä maapäivänsä täysin ajan tasalla kaikista BR:ssä keskusteltavista asioista ja annettava kaikki olennaiset asiakirjat niiden käyttöön. Niihin kuuluvat EU:n säädösehdotukset. Käytännössä osavaltiohallitukset toimittavat EU:n säädösehdotukset sekä subsidiariteettia koskevat lausunnot maapäivilleen kulloisenkin osavaltion kautta. Määrätyissä tapauksissa (esim. Bremenissä) osavaltiohallitus tuo esiin asioita, jotka saattavat olla merkityksellisiä ennakkovaroituksen antamisen kannalta, mutta sillä ei ole parlamenttinsa suhteen virallisia valtuuksia laatia esityslistaa tai valikoida asiakirjoja.

Kun maapäivät saavat kaikki nämä tiedot, niiden on päätettävä, mitkä EU:n säädösehdotukset ne haluavat antaa tutkittavaksi, ja ne voivat antaa päätöslauselman, jossa pyydetään osavaltiohallitusta anomaan BR:ltä perustellun lausunnon antamista. Jos jonkin osavaltion hallitus aikoo tehdä BR:ssä esityksen perustellusta lausunnosta, sen on perusteltava esityksen tekeminen maapäivilleen. Maapäivillä on oikeus ilmaista tyytymättömyytensä osavaltiohallituksen lausuntoon, mutta toimeenpanoelinten omaa poliittista vastuuta koskevan perustuslain säännöksen (*Prinzip der Eigenverantwortung der Regierung*) mukaan maapäivien suositukset eivät sido osavaltiohallituksia oikeudellisesti. Osavaltiohallituksen on kuitenkin perusteltava kantansa, mikäli se päättää olla noudattamatta maapäivien suositusta.

Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen

BT ja BR ovat erillisiä liittovaltiotason toimielimiä, joilla on omat hallinnolliset rakenteensa. Niihin kuuluvat myös EU-asioihin erikoistuneet yksiköt. Yksikön päällikön on oltava kokenut juristi. BT:n ja BR:n valiokunnilla on myös omat sihteeristönsä, joiden henkilöstön on oltava oikeusalan ammattilaisia.

Jos BT:n valiokunta aikoo suositella perusteltua lausuntoa, EU-asioiden yksikkö (*Referat P1*) vastaa subsidiariteettianalyysin laatimisesta. Sen on laadittava subsidiariteettianalyysi myös silloin, kun jokin poliittinen ryhmä pyytää sitä. Yksiköllä on kaksi toimipaikkaa, toimisto Berliinissä ja BT:n edustusto Brysselissä. Se vastaa myös EU:n toimielinten ja BT:n välisen yhteydenpidon hallinnoinnista, IPEXin kautta hoidettavista yhteyksistä ja toimimisesta ennakkovaroituspisteenä kaikissa EU-asioissa, jotka vaativat BT:n nopeaa reagointia tai erityishuomiota.

BR:llä ei ole erillistä EU-edustustoa. Sen sijaan kaikilla osavaltioilla on Brysselissä omat EU-edustustonsa. Joidenkin osavaltioiden (Baijerin, Baden-Württembergin, Hessenin) edustustoissa on asianomainen maapäivien yksikkö, joka edustaa erityisesti maapäivien etuja.

Osavaltiotasolla kaikilla maapäivillä on valiokunnat, jotka vastaavat (muiden asioiden lisäksi tai yksinomaan) EU-asioista. BR:n velvoite toimittaa kaikki EU-asiakirjat liittoneuvostolle, toisin sanoen käytännössä osavaltiohallituksille, virallistettiin vuonna 1993 (EUZBBG ja EUZBLG). Tämä käytäntö on tutustuttanut maapäivät EU:n päätöksentekoon ja mahdollistanut sen, että ne ovat pystyneet vuosien mittaan keräämään piiriinsä merkittävästi asiantuntemusta. Kaikilla valiokunnilla on EU-asioihin erikoistunutta hallintohenkilöstöä, joka työskentelee joko maapäivien pääsihteeristössä, alaan erikoistuneessa yksikössä tai asiaankuuluvan valiokunnan hallinnossa.

Osavaltiohallituksilla ja maapäivillä on kokemusta EU-asioista, joten niillä on tapana turvautua olemassa oleviin rakenteisiin ja resursseihin, kunnes ne osoittautuvat riittämättömiksi täyttämään EWS:n vaatimukset. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että vain Schleswig-Holsteinin maapäivät on päättänyt palkata uutta (osa-aikaista) henkilökuntaa yksinomaan toissijaisuusperiaatetta ja EWS:ää koskevaan työhön. Saarland ja Schleswig-Holstein totesivat, että EU-asioihin liittyvän asiakirjavirran käsittelyn vaatima työmäärä venyttää niiden henkilökunnan suorituskyvyn äärimmilleen. Talouden tiukkuuden takia henkilökunnan määrää ei ole kuitenkaan ole ollut mahdollista lisätä.

Subsidiariteettitarkastuksia koskevan koulutuksen ja tietämyksen ajantasaistamisen suhteen enemmistö osavaltio-parlamenteista ilmoitti tehneensä pieniä maapäivien sisäisiä muutoksia. Useimmat osavaltio-parlamentit olivat varmistaneet henkilöstön pitämisen ajan tasalla uudesta oikeudellisesta rakenteesta ja uusista vaatimuksista – Saarlandissa ajantasaistaminen ulotettiin myös asianomaisen valiokunnan jäseniin. Lukuun ottamatta Baijeria ja Nordrhein-Westfalia, joissa järjestelmän katsottiin olevan täysin toimintavalmis, subsidiariteettitarkastuksen toteutus oli vielä aivan alkuvaiheessa eikä tarvittavista muutoksista – sekä menettelyissä että resursseissa – ollut vielä päätetty.

Osavaltioista eräät harkitsivat maapäivien erityisedustajan nimittämistä toimimaan joko alueen Brysselin-edustustossa (Bremen) tai osavaltio-parlamentin erillisenä edustajana (Nordrhein-Westfalen). Baijerilla, Baden-Württembergillä ja Hessenillä oli jo maapäiviensä edustustot Brysselissä. Muilla alueellisilla parlamenteilla ei ollut omaa edustusta EU:n toimielimissä, ja ne luottivat osavaltion yhteisedustukseen.

EU:n lainsäädäntäprosessin myöhemmässä vaiheessa voitaisiin käyttää osavaltioiden asettaman tarkkailijan (*Länderbeobachter*)²⁰ palveluja osana subsidiariteettivalvontaa.

Saksan osavaltiot perustivat vuonna 1988 tehdyllä sopimuksella (jota muutettiin vuonna 1996) yhdessä nk. osavaltiotarkkailijan (*Länderbeobachter*) instituution²¹. Tarkkailijan keskeisenä tehtävänä on avustaa liittohallituksen valtuuskuntaa kaikissa neuvoston ja sen eri elinten kokouksissa (samoin kuin komiteamenettelyyn osallistuvia liittohallituksen edustajia) ja raportoida kokouksista osavaltioille. Osavaltiotarkkailija on siten osavaltioiden oikeuksien ja etujen vartija, jonka tehtävänä on pitää silmällä alueiden kannalta tärkeitä asioita EU:n päätöksenteossa ja varmistaa, että liittohallitus ottaa osavaltioiden edut huomioon neuvotteluissa. Osavaltiotarkkailija voi antaa EU:n lainsäädäntäprosessin aikana varoituksen siitä, että EU:n toimenpide saattaa loukata toissijaisuusperiaatetta. Nämä osavaltiotarkkailijan esiin tuomat mahdolliset loukkaukset voisivat myöhemmin saada alueet esittämään Euroopan unionin tuomioistuimessa kumoamiskanteen, kun toimenpide on hyväksytty. Tällainen kumoamiskanne edellyttäisi BR:n asianmukaista päätöstä.

²⁰ <http://www.laenderbeobachter.de/>.

²¹ <http://www.laenderbeobachter.de/>.

Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa

IPEXin kautta tapahtuvaa tiedonvaihtoa lukuun ottamatta BT:n ja BR:n sekä muiden EU:n jäsenvaltioiden parlamenttien välillä ei ole virallisia yhteistyön ja tiedonvaihdon muotoja. BR:llä on ollut perinteisesti tiiviit yhteydet Ranskan senaattiin (epävirallista yhteistyötä ja tiedonvaihtoa), ja BT tekee muuta tiiviimpää yhteistyötä Weimarin kolmikon maiden (Ranskan ja Puolan) kansalliskokousten kanssa. Näillä yhteyksillä ei ole vakiintunutta tai virallista asemaa.

Osavaltiot, joita niiden hallitukset edustavat, tekevät säännöllistä yhteistyötä BR:ssä. BR:n ohella yhteistyötä tekevät ja tietoja ja käytäntöjä vaihtavat osavaltiohallitukset hallitustenvälisen pääministerien konferenssin (*Ministerpräsidentenkonferenz*) kautta. Tällä hetkellä ei ole olemassa virallista tai epävirallista foorumia yhteistyölle osavaltioparlamenttien kesken. Yleistä yksimielisyyttä ei ole myöskään tiiviimmän yhteistyön tarpeesta osavaltioparlamenttien kesken. Baden-Württemberg on ehdottanut rakennetta tai mekanismia, joka helpottaisi subsidiariteettivalvontaa koskevien tietojen vaihtamista ja koordinoimista. Muut osavaltiot eivät maininneet, tarvittaisiinko tätä liittovaltiotasolla, eivätkä ne kertoneet, onko BR:n luoma kehys – johon osallistuvat vain osavaltiohallitukset eivätkä maapäivät – riittävä. Sen sijaan ne totesivat, että EU:n alueellisten parlamenttien välistä koordinointia olisi parannettava, ja ehdottavat, että olisi perustettava keskustietokanta, johon koottaisiin niiden toissijaisuusperiaatetta koskevat lausunnot ja jota esimerkiksi AK voisi hallinnoida.

Jonkinasteista (niin ikään toimeenpanotason) tiedonvaihtoa tapahtuu osavaltiotason EU-ministerien konferenssin (*Europaministerkonferenz*) kautta, joka toimii osavaltioiden pääministerien konferenssin (*Ministerpräsidentenkonferenz*) pysyvänä työryhmänä. Osavaltioiden välillä on myös lukuisia epävirallisia, tilapäisiä yhteyksiä, jotka toteutuvat kyseisten osavaltioiden aloitteesta.

EU:n tasolla kaikki osavaltioparlamentit ovat muodollisesti CALREN jäseniä, mutta niiden osallistumisen laajuus vaihtelee alueittain. Eräät alueet ovat myös AK:n SMN:n jäseniä. Yleisesti ottaen myös ne osavaltioparlamentit, jotka eivät ole tällä hetkellä aktiivisia näissä organisaatioissa tai verkostoissa, kertoivat toivovansa palautetta ja tietoa toissijaisuusperiaatteesta. Saarland kuitenkin totesi, että se ei ole osallistunut edellä mainittuihin verkostoihin parlamenttinsa pienen koon ja rajallisten valmiuksien takia, eikä se myöskään toivonut näiltä verkostoilta enempää toissijaisuusperiaatetta koskevaa tietoa. Saarlandin EU-

valiokunnan puheenjohtajan mukaan Saksan osavaltioiden välinen yhteistyö ja koordinointi yhdistettynä Saarlandin Brysselin-edustuston tukeen riittää ylläpitämään kohtuullisen tehokkuus- ja tietotason. Verkostojen laajentaminen ja turvautuminen vielä useampiin tiedonlähteisiin johtaisi vain sekaannuksiin ja tietotulvaan.

Subsidiariteettianalyysien tulosten tunnettuus/saatavuus

Liittovaltiotasolla kaikki BT:n ja BR:n asiakirjat, päätökset, pöytäkirjat ja arkistot ovat julkisesti saatavilla verkkosivustojen, parlamentin virallisten julkaisujen tai virallisen lehden kautta. Kyselyyn vastanneet, jotka edustivat sekä BT:tä että BR:ää, totesivat subsidiariteettivalvonnan menettelyjen olevan avoimia ja erottuvia ja riittävän hyvin suuren yleisön ulottuvilla.

Osavaltiotasolla vallitsi laaja yhteisymmärrys siitä, että subsidiariteettitarkastus on osa tavanomaista poliittista päätöksentekoprosessia ja että sitä koskevat samat vaatimukset ja menettelyt. Se on siksi riittävän avointa ja siihen on kyllin hyvät mahdollisuudet tutustua.

Osavaltioparlamentit noudattivat täysistuntoihin ja valiokuntien istuntoihin pääsyä sekä virallisten asiakirjojen saatavuutta koskevia sisäisiä sääntöjään. Tietojen julkistamisen osalta voi todeta, että subsidiariteettitarkastusta koskivat samat säännöt kuin tavanomaista parlamentaarista menettelyä. Useat osavaltioparlamentit kertoivat ylläpitävänsä parlamentin asiakirjoja käsittäviä verkkotietokantoja.

Epävarmuutta vallitsi siitä, takaako liittoneuvoston menettely osavaltioiden näkemysten pääsyn riittävän selvästi EU:n toimielinten tietoon. Jos BR hyväksyy kannan, joka on erilainen kuin jonkin tietyn osavaltion kanta, kyseinen osavaltio ei voi minkään virallisen menettelyn avulla toimittaa kantaansa EWS:n puitteissa EU:n toimielinten käsiteltäväksi.

Liittoneuvoston ja maapäivien välinen yhteistyö

EU:n säädösehdotusten toimittaminen

BR:n sihteeristön asiaankuuluva osasto huolehtii kaikkien EU:ta koskevien asiakirjojen toimittamisesta osavaltiohallituksille. Kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa annetun pöytäkirjan N:o 1 mukaisesti BR saa kaikki lainsäädäntöehdotukset riippumatta niiden laatijasta (2 artikla) ja kaikki neuvoston asiakirjat (5 artikla). Kaikki nämä asiakirjat ovat EUZBLG:n nojalla

osavaltiohallitusten saatavilla. Asiakirjat lähetetään eteenpäin heti (niitä ei seulota), kun ne saapuvat EU:sta. Osavaltiohallitukset vastaavat asiakirjojen lähettämisestä edelleen maapäivilleen. BR:n ja maapäivien välillä ei ole suoraa yhteyttä.

Subsidiariteettivalvonnan edellyttämälle asiakirjojen toimittamiselle ei ole luotu mitään uutta menettelyä. Liittohallituksen on vuodesta 1993 lähtien täytynyt toimittaa kaikki EU-asiakirjat BT:lle ja BR:lle. Lisäksi Euroopan komission on vuodesta 2006 alkaen pitänyt toimittaa kaikki uudet ehdotukset ja kuulemisasiakirjat EU:n kansallisille parlamenteille²². Tähän aloitteeseen antoi sysäyksen Barroson johtaman komission pyrkimys edistää avoimuutta ja hyvää yhteistyötä jäsenvaltioiden ja niiden parlamenttien kanssa. Vuoden 2006 aloite oli komission vapaaehtoinen toimenpide, joka toteutui ennen Lissabonin sopimuksen ratifiointia. Euroopan komissio päätti jatkaa asiakirjojen toimittamista, mikä merkitsi täydennystä Lissabonin sopimuksen (pöytäkirjojen N:o 1 ja N:o 2) mukaisiin tiedonantovelvoitteisiin.

Alueparlamentit saavat tiedot EU-asioista ja EU:n säädösehdotuksia koskevista asiakirjoista aluehallituksilta. Useimmissa tapauksissa tämä yhteistyö on määritelty virallisesti toimielinten välisissä sopimuksissa tai tiedonsaantia koskevissa alueellisen tason säädöksissä.

Osavaltioiden lausuntojen antamisen määräaika

Koska BR koostuu osavaltiohallitusten edustajista (eikä maapäivien jäsenistä), on osavaltiohallitusten vastuulla järjestää maapäivilleen riittävästi aikaa ilmaista kantansa. Jokaisella osavaltiolla on hallituksen ja maapäivien välisessä yhteistyössä oma järjestelmänsä. Osavaltiotasolla tehdyt päätökset toimitetaan liittovaltiotasolle BR:n kautta, ja osavaltioiden on itse varmistettava, että niiden menettelyt saadaan sopimaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevassa pöytäkirjassa N:o 2 asetettuun määräaikaan.

Aikaraja vaihtelee maapäivien koon ja työmäärän mukaan. On osavaltioita, joissa maapäivillä ei ole kiinteitä määräaikoja subsidiariteettivalvonnan toteuttamiselle ja joissa menettely on sisällytetty osaksi maapäivien normaalia työnkulkua (tämä koskee osavaltioiden enemmistöä). Toisilla osavaltioilla on

²² KOM(2006) 211, Komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle – Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelma – EU:n tuloksenteke.

sovitut kiinteät määräajat subsidiariteettivalvonnan eri vaiheiden valmistumiselle (Baijeri, Baden-Württemberg²³).

Osavaltioiden lausuntojen ottaminen huomioon

BR tekee päätöksiä annettujen äänten enemmistöllä, eikä yksittäisen osavaltion ole sallittua antaa erimerkityksisiä ääniä. Ehdotuksen hyväksymiseen ei vaadita mitään osavaltioiden vähimmäismäärää. Eri mieltä olevien osavaltioiden lausuntoja ei oteta huomioon, mutta jos virallinen äänestys on toimitettu, vähintään kaksi aluetta voi pyytää äänestyksen toimittamista uudelleen. EU:n lainsäädäntö ei tarjoa mitään ratkaisua osavaltio parlamentille siinä tapauksessa, että BR on ohittanut sen kannan tai että sen oma hallitus ei ole ottanut sitä (riittävästi) huomioon. Osavaltioiden viranomaisilla eli hallituksilla tai maapäivillä ei ole yleisesti asemaa Euroopan unionin tuomioistuimeen nähden. Vain lainsäädäntävaltainen liittovaltion toimielin, liittoneuvosto, voi Saksan liittohallituksen edustamana kääntyä Euroopan unionin tuomioistuimen puoleen toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen perusteella. Osavaltioviranomaiset voivat ryhtyä toimiin asian kumoamiseksi alueiden komitean kautta.

Näkemyserot valtiollisella ja osavaltiotasolla

BR ja BT antavat toissijaisuusperiaatetta koskevat lausuntonsa toisistaan riippumatta. Se tarkoittaa, että BT:n lausunnolla ei ole vaikutusta osavaltioihin, vaan niiden on ainoastaan keskenään löydettävä yhteinen kanta BR:ssä.

Seurantatiedot/palaute kansalliselta parlamentilta

Osavaltiohallitukset välittävät maapäiville kaikki BR:n päätökset, myös toissijaisuusperiaatetta koskevat päätökset. BR:n sihteeristön viralliset asiakirjat toimitetaan automaattisesti osavaltiohallituksille. Osavaltiohallitukset tiedottavat maapäivilleen sisäisten määräystensä mukaisesti.

Myös BT:n päätökset toimitetaan BR:lle hyvän tavan mukaisesti. Päätökset lähetetään edelleen osavaltiohallituksille, jotka toimittavat ne maapäiville. Tämän menettelyn ainoana tarkoituksena on tiedonvaihto. BT:n ja BR:n keskinäinen tiedonvaihto on vapaaehtoista, mutta heti asiakirjan saavuttua BR:n

²³ Baijerin ja Baden-Württembergin osavaltiohallituksilla on enintään kaksi viikkoa aikaa – laskettuna ajankohdasta, jolloin EU:n ehdotus on toimitettu niille – esittää kaikki asiaankuuluvat asiakirjat ja subsidiariteettianalyysit maapäivilleen tarkasteltavaksi.

sihteeristöön BT on velvollinen lähettämään sen edelleen osavaltiohallituksille, jotka sitten toimittavat sen maapäivilleen.

Onko yhteistyötä tiivistettävä?

Useimmat kyselyyn vastanneet katsoivat, että oikea-aikainen tiedonsaanti ja toimiva näkemystenvaihto ovat koko järjestelmän asianmukaisen toiminnan kannalta ehdottoman tärkeitä. Baijerin ja Baden-Württembergin maapäivät ovat ilmaisseet olevansa tietoisia Euroopan komission vuotuisesta työohjelmasta, joten ne pystyvät sitä kautta ennakoimaan, mitkä tulevat lainsäädäntöehdotukset antavat aihetta toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaan.

Määrätyt osavaltiot (Baijeri, Nordrhein-Westfalen, Bremen ja Hessen) harkitsevat parhaillaan keinoja vahvistaa BR:n menettelyn ulkopuolella tapahtuvaa tiedonvaihtoa ja yhteistyötä.

Tiivistelmätaulukko: ennakkovaroitusjärjestelmän täytäntöönpano Saksassa

	Valtiollinen taso		Osavaltiotaso
Liittopäivien, liittoneuvoston ja maapäivien noudattamat menettelyt			
	Liittopäivät	Liittoneuvosto	Maapäivät
Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt	Kyllä	Kyllä	Kyllä, toimitetaan BR:lle osavaltiohallitusten kautta
Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen	Ei muutoksia, turvautaan nykyisiin (Referat P1).	Ei muutoksia, tällä hetkellä turvautaan nykyisiin valmiuksiin.	Vaihtelevia vastauksia: ei muutoksia toistaiseksi, odotetaan ensimmäisiä tuloksia, joista pitäisi ilmetä muutostarpeet sisäistä koulutusta uutta henkilöstöä Brysselin-edustusto
Seulontamenettely	Ei	Ei	Ei
Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa	Epävirallisesti Weimarin kolmikon puitteissa, muuten IPEXin kautta	Epävirallisesti Ranskan senaatin kanssa	Vaihtelevia vastauksia: tilapäisiä yhteyksiä tiettyjen Saksan maapäivien ja muiden maiden alueellisten parlamenttien kanssa yhteistyötä CALREN kautta yhteistyötä SMN:n kautta ei merkittävää yhteistyötä tai hyvin satunnaista yhteistyötä
Subsidiariteettianalyysin tulosten tunnettuus/saatavuus	Riittävää	Riittävää	Yleisesti riittävää
Liittopäivien, liittoneuvoston ja maapäivien välinen yhteistyö			
	Liittopäivät	Liittoneuvosto	Maapäivät

EU:n säädösehdotusten toimittaminen	Automaattinen menettely pöytäkirjan N:o 2 4 artiklan mukaisesti	Automaattinen menettely pöytäkirjan N:o 2 4 artiklan mukaisesti	Automaattinen menettely ensin BR:n sihteeristöltä osavaltioiden toimeenpanoelimille sen jälkeen maapäiville osavaltiokohtaisten määräysten mukaisesti
Osavaltioiden lausuntojen antamisen määräaika	8 viikkoa Lissabonin sopimuksen mukaan	8 viikkoa Lissabonin sopimuksen mukaan	Vaihtelevia vastauksia: kiinteät määräajat lausunnon antamiselle; ei kiinteitä määräaikoja lausunnon antamiselle, jos lausunnon toimittamiseen BR:lle on riittävästi aikaa; ei kiinteitä määräaikoja lausunnon antamiselle, jos lausunnon toimittamiseen BR:lle on riittävästi aikaa, mutta laki vaatii tehokkuutta ja oikea-aikaisuutta.
Osavaltioiden lausuntojen ottaminen huomioon	-	Osavaltiot hallitustensa edustamina	Osavaltioparlamenteilla mahdollisuus antaa lausunto EU:n säädösehdotuksesta, ei sido oikeudellisesti osavaltiohallituksia
Näkemyserot valtiollisella ja osavaltiotasolla	Itsenäinen päätös yksinkertaisella enemmistöllä	Itsenäinen päätös yksinkertaisella enemmistöllä	Kunkin osavaltioparlamentin itsenäinen päätös: niiden paino BR:ssä riippuu a) osavaltiohallituksen asemasta ja b) enemmistön muodostumisesta BR:ssä.

Seurantatiedot/palaute asiaankuuluvalta elimeltä	Tiedotetaan automaattisesti BR:lle.	Tiedotetaan automaattisesti BR:lle ja osavaltiohallituksille.	Tiedot BT:ltä ja BR:ltä toimitetaan osavaltiohallitusten kautta.
Onko yhteistyötä tiivistettävä?	Nykyistä järjestelmää pidettiin riittävänä.	Nykyistä järjestelmää pidettiin riittävänä.	Vaihtelevia vastauksia: tarvetta kehittää uusia yhteistyörakenteita; tarvetta kehittää parempia epävirallisen koordinoinnin kanavia; ei tarvetta kehittää uusia rakenteita, mutta tiedonvaihto aina tervetullutta.

2.2 Aluepohjaiset valtiot

2.2.1 Italia

Yleistä taustaa

Italian tasavallan perustuslain mukaan Italian parlamentti on kaksikamarinen eli koostuu kahdesta eri kamarista, edustajainhuoneesta ja senaatista, joilla kummallakin on samat valtuudet. Parlamentin jäsenet valitaan edustajainhuoneeseen viideksi vuodeksi vaaleilla, joissa äänioikeus on kaikilla yli 18-vuotiailla kansalaisilla, ja senaattiin vaaleilla, joissa äänioikeus on yli 25-vuotiailla kansalaisilla.

Maa on hallinnollisesti jaettu 20 alueeseen ja kahteen autonomiseen maakuntaan. Viisi erityisasemassa olevaa aluetta (*regioni a statuto speciale*) ovat Aostanlaakso (Valle d'Aosta), Friuli-Venezia Giulia, Sardinia, Sisilia ja Trentino-Alto Adige, jotka ovat autonomisia tai puoliksi autonomisia erityisten etnisten tai maantieteellisten syiden vuoksi. Siksi niillä on erityiset perustuslakiin perustuvat valtuudet, alue-edustajistot (parlamentteja vastaavat) ja laajat hallinnolliset ja taloudelliset valtuudet. Italian 15 muulla alueella autonomia on vähäistä. Alueiden lainsäädäntävalta perustuu Italian perustuslain osastoon V, jota muutettiin perustuslakiuudistuksen yhteydessä vuonna 2001.

Uudistuksessa otettiin huomioon tarve luoda keino osallistua EU:n prosesseihin. Muutetun 117 artiklan²⁴ mukaan lainsäädäntävalta on valtiolla ja alueilla. Alueelliset elimet, joiden kautta osallistuminen lainsäädäntöön voidaan varmistaa, ovat valtuusto (lainsäädäntäelin), aluehallitus (toimeenpaneva elin) ja sen puheenjohtaja. Vuonna 2005 tarkistettiin kansallisella lailla 11/2005 Italian maakohtaista prosessia, jonka avulla valtio ja alueet voivat osallistua EU:n lainsäädäntään liittyvän päätöksentekoprosessin valmisteluvaiheeseen.

Lainsäädännön muuttaminen vastaamaan Lissabonin sopimusta on kuitenkin yhä kesken: EU-asioista vastaava parlamentin XIV valiokunta laati hiljattain konsolidoidun ehdotuksen tulevaksi laiksi, joka on tarkoitus hyväksyä vuoden 2011 alkupuolella. Lainsäädäntöuudistukseen liittyvien ehdotusten tarkoituksena on muuttaa Italian lainsäädännöllinen ja institutionaalinen kehys uuden Lissabonin sopimuksen mukaiseksi. Yksi suurimmista haasteista on luoda erityisiä välineitä ja menettelyjä, joilla luodaan hallinnon eri tasojen välille tehokasta koordinaatiota ja yhteistyötä ja ennen kaikkea pannaan täytäntöön EWS.²⁵

Aluetasolla on kehitetty erityisiä menettelyjä ja mekanismeja, joiden avulla on mahdollista toteuttaa tehokasta Lissabonin sopimuksen määräysten mukaista subsidiariteettivalvontaa. Esimerkiksi vuonna 2009, ennen uuden perussopimuksen voimaantuloa, Emilia-Romagnassa hyväksyttiin alueellinen laki 16/2008, jonka 7 artiklassa viitataan toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaan, kun kyseessä on alueelliseen toimivaltaan liittyvät Euroopan unionin ehdotukset. Tämän lain mukaan alueellinen lainsäädäntävaltaa käyttävä edustajisto vastaa subsidiariteettitarkastuksesta.²⁶ Sardiassa hyväksyttiin myös hiljattain alueellinen laki 13/2010, jossa säädetään erityisesti EU:n säädösehdotusten subsidiariteettianalyysiin sovellettavasta menettelystä (4 ja 5 pykälät).

²⁴ Italian perustuslain 117 artiklan 5 kohdan mukaan alueiden ja autonomisten maakuntien on myös huolehdittava kansainvälisten velvoitteiden ja Euroopan unionin asioiden täytäntöönpanosta ja valvonnasta valtion lain mukaisella menettelyllä. Valtion laissa säädetään myös menettelyistä, joiden mukaan valtion on toimittava alueiden sijaan, jos ne eivät pysty täyttämään velvoitteitaan tässä suhteessa.

²⁵ Italian parlamentin käsiteltävänä olevat eri säädösehdotukset liittyvät tähän asiaan. Ks. erityisesti edustaja Buttiglioneen ehdotuksen nro 2854 1 kohta.

²⁶ Ks. lain 16/2008 7 artikla.

Parlamentin valtiollisen tason menettelyt

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt

Lakia 96/2010²⁷, joka annettiin 4. kesäkuuta 2010, voidaan pitää ensimmäisenä EWS:n täytäntöönpanoa koskevana lakina. Siinä ei kuitenkaan viitata tiettyyn tai tarkasti eriteltyyn toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyyn, johon kumpikin kansallisen parlamentin kamari osallistuisi. Sen mukaan Italian hallituksen (ja erityisesti EU-asioista vastaavan ministeriön) on ilmoitettava kansalliselle parlamentille EU:n säädösehdotuksista. Kun parlamentaarinen analyysi aloitetaan, hallituksen on toimitettava riittävät tiedot kummallekin kamarille kolmen viikon kuluessa. Siihen kuuluu EU:n säädösehdotusten yleinen arvio, jossa korostetaan kaikkia kansallisessa mielessä tärkeitä näkökulmia ja jossa ehdotuksesta ja kansallisesta laista tehdään vertaileva analyysi.²⁸ Siinä on myös viitattava analyysiin ehdotuksen vaikutuksista alueelliseen ja paikalliseen toimivaltaan. Tällä hetkellä voidaan viitata vain väliaikaisiin menettelyihin, jotka edustajainhuoneen ja senaatin puhemiehistö ovat hyväksyneet 6. lokakuuta 2009 ja 14. heinäkuuta 2010. Muutetussa ja toistaiseksi vailla hyväksyntää olevassa laissa 11/2005 viitataan vain alue-edustajistojen ja autonomisten maakuntien edustajistojen puheenjohtajien mahdollisuuteen esittää omia näkemyksiään (hyvissä ajoin) kansalliselle parlamentille.

Edustajainhuone

Lain 11/2005 EU:n päätöksentekoprosessiin liittyvien yleisten säännösten mukaan hallituksen puheenjohtajan ja EU-asioden ministeriön on toimitettava kaikki EU:n säädösehdotukset edustajainhuoneelle. Lisäksi edustajainhuoneen työjärjestyksen 127 artiklassa todetaan, että heti kun EU:n säädökset (tai säädösehdotukset) on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ne on toimitettava asiaankuuluvalla alakohtaiselle valiokunnalle käsiteltäväksi yhdessä EU-asioihin erikoistuneen XIV parlamentaarisen valiokunnan (subsidiariteettianalyysistä vastaava valiokunta) lausunnon kanssa²⁹. Analyysi toimitetaan suoraan alakohtaisille valiokunnille ja edustajainhuoneen puhemiehelle, joka vastaa lopullisen päätöksen (jossa ilmaistaan kielteinen

²⁷ Ks. vuoden 2009 *Legge Comunitaria annuale*. Se on vuosittain annettava laki, jossa säädetään EU:n lainsäädännön täytäntöönpanosta Italiassa.

²⁸ Ks. erityisesti lain 96/2010 9 artikla, jolla uudistetaan lakia 11/2005.

²⁹ Lissabonin sopimukseen mukautumiseksi on luotu väliaikainen toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaa koskeva menettely, mutta sen suhteen valiokunnan sisäistä työjärjestystä tarkistetaan myöhemmin. Tällä hetkellä vain XIV parlamentaarisella valiokunnalla on velvollisuus antaa lausunto (mistä määrätään aiemmissä sisäisissä työjärjestyksissä) ja tehdä myös subsidiariteettitarkastus.

kanta) toimittamisesta EU:n toimielimille. Edustajainhuoneen sisäisessä työjärjestyksessä (sen enempää aiemmissa kuin nykyisissäkään väliaikaisissa säännöissä) ei oteta huomioon alue-edustajistojen kantaa.

Senaatti

Tällä hetkellä noudatetaan EWS:ään liittyen väliaikaista menettelyä. Kun senaatti saa EU:n säädösehdotuksia valtion hallitukselta, ne toimitetaan nimenomaisten valiokuntien käsiteltäviksi. Sen jälkeen laaditaan erityinen kanta, joka perustuu EU-asioita käsittelevän XIV valiokunnan lausuntoon. Se koostuu kahdesta osasta: toisessa tuodaan esiin EU:n säädösehdotuksen olennaiset seikat ja toisessa käsitellään sitä, onko säädösehdotus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen. Italian senaatin sisäisessä työjärjestyksessä ei toistaiseksi edellytetä alue-edustajistojen kuulemista.

Kamarien välinen yhteistyö

Tällä hetkellä edustajainhuoneella ja senaatilla ei ole yhteistyömenettelyä. Ne eivät välttämättä käsittele samoja EU:n säädösehdotuksia. Tilanne saattaa muuttua, kun kumpikin kamari tarkistaa työjärjestyksiään. Tärkeimmässä asemassa on tällä hetkellä EU-asioita käsittelevä XIV parlamentaarinen valiokunta.

Italian alueelliset parlamentit

Tällä hetkellä joillakin Italian alueilla on päätetty noudattaa erityistä toissijaisuuden valvontamenettelyä jo ennen, kuin sen toteuttaminen on aloitettu valtakunnallisella tasolla. Kuten aiemmin selitettiin, tilanne on tällainen esimerkiksi Sardiassa (alueellinen laki 13/2010), Emilia-Romagnassa (alueellinen laki 16/2008 ja päätöslauselma nro 512/2010), Toskanassa (alueellinen laki 26/2009) ja Marchen alueella (alueellinen laki 14/2006). Muilla alueilla, kuten Abruzzossa, alueellista lakia muutetaan, jotta saadaan käyttöön tilapäinen menettely subsidiariteettitarkastusta varten. Useimmissa tapauksissa säännökset kattavat vain EU:n toimintaan osallistumisen siten, että noudatetaan lain 11/2005 5 pykälää. Muissa tapauksissa subsidiariteettitarkastuksiin ei sovelleta alueellisella tasolla mitään erityistä menettelyä.

Yhteistyö aluehallituksen kanssa on ratkaisevaa, koska yhteydenpidon puute voisi aiheuttaa ongelmia. Määrätyillä alueilla, kuten Abruzzossa, Calabriassa,

Emilia-Romagnassa, Sardiassa³⁰ ja Sisiliassa, on alueellisella lailla säädetty erityisestä koordinoitimesta. Emilia-Romagnassa lakiasiantuntijoista koostuva erityinen työryhmä varmistaa koordinoinnin toteutumisen aluehallituksen kanssa: siihen kuuluvat subsidiariteettivalvontaan liittyvät tärkeät tekniset osa-alueet. Yleisesti ottaen koordinoitimesta vaikuttavaa olevan toimiva väline. Tietyissä tapauksissa (Marchen alueella) koordinaatiomekanismin ollen perehtymässä, ja eräillä alueilla ei ole vielä otettu käyttöön minkäänlaista koordinoitimesta alueellisten lainsäädäntä- ja toimeenpanoelinten välille (Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Piemonte ja Toskana).

Seulontamenettely

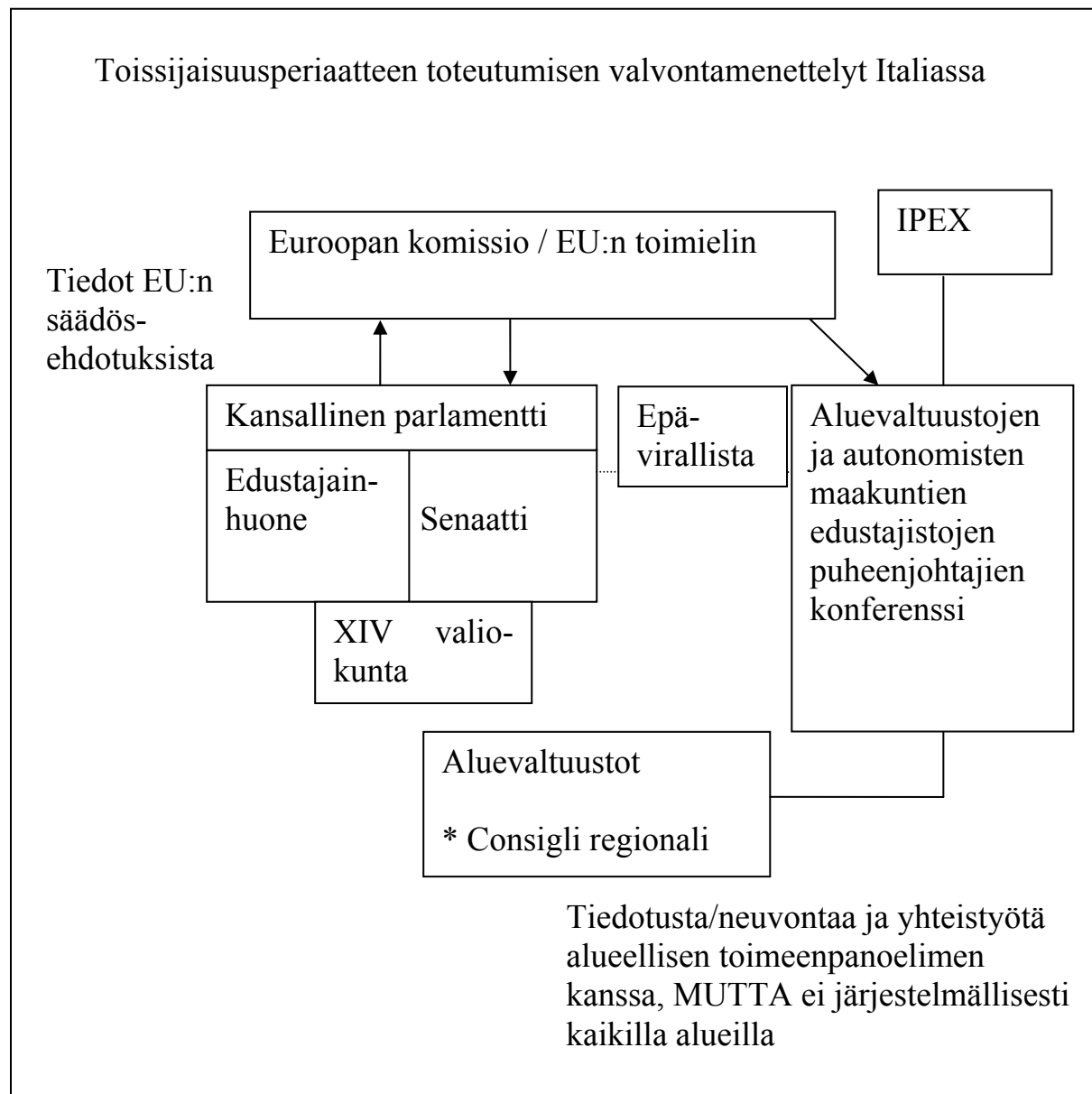
Italian alueelliset parlamentit eivät vielä osallistu EWS:ään virallisesti. Seulontamenettely on kiinni maan parlamentin kummankin kamarin sisäisen työjärjestyksen tarkistamisesta. Lain 11/2005 ja Italian perustuslain mukaan hallitus toimittaa EU:n säädösehdotukset alue-edustajistoille alue-edustajistojen ja autonomisten maakuntien valtuustojen puheenjohtajien konferenssin välityksellä. EU-politiikasta vastaava kansallinen ministeriö toimii EU-ehdotusten ensimmäisenä seulana. Alue-edustajistot voivat tuoda esille omat kantansa, mutta kansallisen parlamentin ja hallituksen ei ole pakko ottaa niitä huomioon.

Emilia-Romagnan alueella otettiin vuonna 2008 käyttöön erityinen mekanismi, jota voidaan pitää "poliittisena seulana". Sen avulla voidaan selvittää, mitkä EU:n säädösehdotukset vaikuttavat alueellisiin etuihin ja toissijaisuusperiaatteeseen. Emilia Romagnan alueellisella lailla 16/2008 säädettiin erityisestä EU-asioita käsittelevästä vuotuisesta kokouksesta, jonka tarkoituksena on tarkastella Euroopan komission ohjelmaa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Näin voidaan tehdä määrätynlainen alustava analyysi asiakirjoista, jotka Italian hallitus lähettää myöhemmin eteenpäin³¹. Sardiassa aluevaltuuston tutkimusyksikkö (*Servizio Studi del Consiglio Regionale*) lähettää kaikki alueellisia asioita koskevat EU:n säädösehdotukset erilaisille pysyville komiteoille. Marchen alueella seulontamenettelystä vastaa subsidiariteettiasioista vastaava valiokunta (EU-asiain valiokunta), ja se toteutetaan EU:n ehdotuksiin liittyvien eri kysymysten pohjalta ja Italian perustuslain 117 artiklassa säädetyn toimivaltajaon mukaisesti. Muilla alueilla

³⁰ Ks. Sardinian alueellinen laki 13/2010. L.R 13/2010 "Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale del 15 febbraio 1996 n. 12".

³¹ Yhteisistunto järjestettiin viimeksi 7. lokakuuta 2010 Emilia-Romagnassa, päätöslauselma 512/2010.

seulontamenettelystä ei ole säädetty mitään, mutta jatkossa se on EU-asioista vastaavan valiokunnan vastuulla (Calabriassa ja Piemontessa).



Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen

Henkilöstön ja erityisten rakenteiden puutetta pidetään sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla poikkeuksetta haasteellisenä seikkana.

Lissabonin sopimuksen avaamat uudet näkymät lisäävät varmasti alueedustajistojen EU-asioita käsittelevien valiokuntien työtä ja kartuttavat niiden asiantuntemusta. Se on samassa linjassa tiettyjen alueiden esittämien toiveiden

kanssa, joiden mukaan alue-edustajistojen EU-asioita käsittelevillä valiokunnilla pitäisi olla merkittävämpi asema. Esimerkiksi Sardiassa harkitaan nyt merkittävämmän aseman antamista alue EU-asioita käsittelevälle aluevaltuuston valiokunnalle.

Henkilöstöä pidetään kuitenkin ratkaisevimpana tekijänä varsinkin, kun Lissabonin sopimuksessa säädetään tarkasta kahdeksan viikon määräajasta. EU:n säädösehdotusten ja erityisesti tämän suuren asiakirjamäärän analysoiminen voi olla vaikeaa alueellisille hallintotahoille, koska ne eivät kaikissa tapauksissa pysty hoitamaan tätä tehtävää, vaikka sitä pidettäisiinkin tärkeänä (Bolzano). Eräät Italian alueet ovat valmistautuneet EWS:ään liittyviin uusiin tehtäviinsä itse tai erilaisten rakenteiden tuella. Esimerkiksi Emilia-Romagnan aluevaltuusto on tehnyt valmisteluja lähinnä alueiden komitean kokoamasta toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaverkostosta vastaavan valiokunnan avulla ja perustanut subsidiariteettianalyysia varten erityisen valiokunnan: aluevaltuuston valiokunnan (alueellinen laki 16/2008, 7 pykälä). Kaikkia EU-asioista vastaavia valiokuntia vahvistetaan yleisesti, kuten Friuli-Venezia Giulian alue korostaa: aluevaltuuston viides valiokunta³² on mukana subsidiariteettivalvonnassa. Sardinian alueellisessa laissa 13/2010 (alueellinen laki, annettu 30. kesäkuuta 2010, nro 131 – 5 pykälä) on säädetty menettelystä, jonka mukaan EU-asioden pysyvä valiokunta kantaa päävastuun subsidiariteettikysymyksistä³³. Useimmissa tapauksissa alue-edustajiston menettelysääntöjä on muutettava, ja se aiheuttaa muutoksia organisaatioon (Sardinia, Sisilia – alueellinen laki 10/2010 – 2.4. pykälä).

Emilia-Romagnan alue on korostanut sitä, että tämänhetkisen riittämättömän rahoituksen vuoksi toissijaisuusperiaatteen toteuttamista varten ei ole olemassa omaa rakennetta³⁴. Marchen alue on tehnyt tarkennetun ehdotuksen: voisi olla hyödyllistä siirtää kaikki EWS-asiat automaattisesti alue-edustajistoille, koska silloin EU:n ehdotukset voisi ohjata suoraan alueelliselle tasolle. Kaikki alueet korostivat yhteistyön tiivistämisen tarvetta, koska niin saataisiin luotua demokraattisempi eurooppalainen yhteiskunta. Tätä yhteistyötä pitäisi kuitenkin toteuttaa tietyn rakenteen ja järjestelyn mukaisesti (Molise).

Toinen merkittävä seikka on CIACEn (*Comitato interministeriale per gli Affari Comunitari Europei*) antama tuki³⁵. Tarkemmin ottaen Italian valtio voi liittää

³² Friuli-Venezia Giulian aluevaltuuston viides valiokunta on pysyvä valiokunta ja sillä on toimivalta Euroopan unionia ja erityisesti EWS:ää koskevista asioista.

³³ *Commissione permanente per le politiche comunitarie. Disegno di Legge n.13* vuodelta 2010.

³⁴ Emilia-Romagnan aluevaltuusto toimii erityisesti I valiokuntansa kautta (*potere deliberante*).

³⁵ <http://www.politichecomunitarie.it/attivita/?c=ciace>.

tämän valiokunnan laatimat tekniset asiakirjat alueille toimittamiinsa EU:n säädösehdotuksiin. Tämä parantaa tiedotusta. Valiokunnan rakennetta muokataan ja kehitetään, ja sen uudeksi nimeksi tulee EU-asioiden ministerivaliokunta.

Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa

Muiden kansallisten parlamenttien kanssa tehtävälle yhteistyölle ei ole olemassa vakiintunutta menettelyä EWS:n puitteissa. Tällä hetkellä koordinoinnista ja yhteistyöstä huolehtivat CIACE³⁶, jonka vastuulla on laatia hallituksen ohjeet Italian kannan muodostamiseen EU:n lainsäädäntäprosessissa, *Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative e delle provincie autonome*³⁷ (aluevaltuustojen ja autonomisten maakuntien edustajistojen puheenjohtajien konferenssi) ja *Conferenza Stato Regioni* (valtion ja alueiden välinen konferenssi), joka on pysyvä valtion ja alueiden välisiä suhteita käsittelevä konferenssi.³⁸

"Lainsäädäntävaltaa käyttävien aluevaltuustojen ja autonomisten maakuntien edustajistojen puheenjohtajien konferenssissa" varmistetaan kaikkien EU-asioiden koordinointi. Vuonna 2009 perustettiin EU-asioihin erikoistuneista virkamiehistä koostuva työryhmä käsittelemään kaikkia EU-asioita. Sen tehtävänä on yksilöidä EU:n säädösehdotukset, joilla on erityistä merkitystä Italian eri alueille, määrittää parhaat käytännöt ja varmistaa tiedonvaihto. Kaiken kaikkiaan tämä edistää alueellisen tason koordinointia.

Emilia-Romagna soveltaa päätöslauselmaa 512/2010, sillä sen aluevaltuusto vastaa EU:n säädösehdotuksia koskevien lopullisten mietintöjen ja ehdotusten toimittamisesta muille alue-edustajistoille, kansalliselle parlamentille, Euroopan parlamentille ja alueiden komitealle. Emilia-Romagnan alueen kannassa korostetaan kuitenkin IPEX-malliin perustuvan epävirallisen tason yhteistyön hyödyllisyyttä ja sallitaan myös yhteistyö eri jäsenvaltioiden alueellisten parlamenttien ja lainsäädäntäelinten välillä. Itse asiassa tämä olisikin hyödyllistä, jotta voitaisiin vertailla yhteisiä tarpeita ja ongelmia EU:ssa alueellisella tasolla, määrittää parhaat käytännöt ja rohkaista lainsäädäntävaltaa käyttäviä alueellisia parlamentteja/edustajistoja osallistumaan EU:n lainsäädäntäprosessiin. Tiiviimpi yhteistyö muiden alueellisten parlamenttien

³⁶ Ks. Yhteisö- ja Eurooppa-politiikoista vastaavan ministeriön CIACEn verkkosivusto: <http://www.politichecomunitarie.it/struttura/37/ciace>. Lain 11/2005 muutoksessa viitataan CUE:hen eli EU-asioista vastaavaan ministerivaliokuntaan, joka on sen uusi nimitys.

³⁷ <http://www.parlamentiregionali.it/>.

³⁸ <http://www.statoregioni.it/>.

kanssa mahdollistaisi sen, että alueellisesti ja paikallisesti tärkeät asiat tuotaisiin esiin kansallisessa parlamentissa ja EU:n toimielimissä. Lisäksi suurin osa kyselyyn vastanneista Italian alue-edustajistoista osallistuu aktiivisesti CALREN ja REGLEGin järjestämiin kokouksiin. Emilia-Romagnan, Friuli-Venezia Giulian ja Marchen alueet toivat esille, että alueellisten parlamenttien välille kannattaisi luoda vastaava yhteistyömekanismi kuin kansallisten parlamenttien välinen IPEX.

Subsidiariteettianalyysin tulosten tunnettuus/saatavuus

Subsidiariteettianalyysin tulokset eivät kokonaisuudessaan ole riittävän erottuvia. Parempi huomioarvo taataan, kun kansalliset kamarit ryhtyvät soveltamaan työjärjestyksiään. Parlamentin valiokunnat yleisesti ottaen vain hyväksyvät ehdotukset, jotka julkaistaan myöhemmin internetissä. Lopullisen päätöksen laatimismenettelyä ei ole helppo seurata.

Vaikka tällä hetkellä ei voida puhua toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyistä sinällään, subsidiariteettianalyysien tulosten avoimuus ja saatavuus suurelle yleisölle varmistetaan pääasiassa alueellisen edustajiston verkkosivuston kautta (Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia ja Piemonte). Muilla alueilla toissijaisuusanalyysin tulokset ovat osa päätöslauselmaa, joka julkaistaan alueen virallisessa lehdessä ja aluevaltuuston verkkosivustossa (Emilia-Romagna³⁹). Sardiassa alueellisessa laissa 13/2010 säädetään pidemmälle viedystä subsidiariteettianalyysistä, johon osallistuvat muun muassa paikallisviranomaiset. Eräissä muissa tapauksissa po. tietojen tunnettuus ja saatavuus ovat riittämättömiä (Bolzano).

Kansallisen parlamentin ja alueellisten parlamenttien välinen yhteistyö

EU:n säädösehdotusten toimittaminen

Lain 11/2005 5 pykälässä säädetään yleisestä osallistumisesta EU:n päätöksentekoon, ja sen mukaan Italian hallituksen on toimitettava kaikki EU:n säädösehdotukset aluevaltuustojen ja autonomisten maakuntien edustajistojen puheenjohtajien konferenssille. Kaikki alueperäiset lausunnot lähetetään Italian pääministerille tai EU-asioista vastaavaan ministeriöön mainitun konferenssin

³⁹ Ks. Emilia-Romagnan yksityiskohtainen vastaus kyselyn kysymykseen nro 16. Ks. seuraava linkki sivustoon, jonka avulla varmistetaan toissijaisuusanalyysin tulosten tunnettuus ja saatavuus: <http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/comm/I/index.htm>.

välityksellä. Silloin kun on kyse alueellisesta toimivallasta, hallitus on velvollinen kuulemaan konferenssia (saman lain 5.4 pykälä).

Alueperäisten lausuntojen antamisen määräaika

Toissijaisuusperiaatteeseen liittyvän alueperäisen kannan ilmaisemiselle ei ole tällä hetkellä asetettu määräaika EWS:ssä. Koko menettely ja samalla alueperäisten lausuntojen antamisen määräaika määritellään sen jälkeen, kun lain 11/2005 muutos tulee voimaan ja pannaan täytäntöön alueellisella tasolla.

Alueperäisten lausuntojen ottaminen huomioon

Tällä hetkellä Italian parlamentin tehokkain tapa ottaa huomioon alueelliset kannat on lainsäädäntävaltaa käyttävien aluevaltuustojen ja autonomisten maakuntien edustajien puheenjohtajien konferenssi sekä sen edellämainittu, vuonna 2009 perustettu työryhmä. Konferenssi on koordinoituväline, ja se edistää alueellisten edustajistojen osallistumista EU:n päätöksentekoprosessiin. Se on erittäin tärkeää, koska se tasapainottaa sitä näkökohtaa, ettei alueperäistä kantaa tarvitse ottaa huomioon eikä perusteltua lausuntoa antaa siinä tapauksessa, että kansallinen parlamentti ei ole noudattanut tai ottanut huomioon alueperäistä kantaa lopullisessa EU:n toimielimille lähettämässään päätöksessä.

Näkemyserot valtiollisella ja alueellisella tasolla

Erityistä menettelyä ei ole vielä luotu. Kansallisella parlamentilla ei myöskään ole velvollisuutta ottaa huomioon alue-edustajistojen erilaisia kantoja eikä pyrkiä yhteiseen kantaan, koska sillä ei lain mukaan ole velvollisuutta ottaa niitä lainkaan mukaan päätöksentekoon.

Seurantatiedot/palaute kansalliselta parlamentilta

Kansallinen parlamentti ilmoittaa alueellisille edustajistoille lopullisesta kannasta/päätöksestä. Sillä ei kuitenkaan ole lakiin perustuvaa velvollisuutta tehdä niin edes silloin, kun alue-edustajistojen kantoja ei ole otettu huomioon.

Onko yhteistyötä tiivistettävä?

Erityisesti Italian alue-edustajistot pitävät tiiviimpää yhteistyötä ratkaisevana tekijänä, jota on kehitettävä EWS:n ja toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurannan yhteydessä, koska se voisi antaa myönteisiä näkökulmia ja panoksia.

Alueellisten etujen huomioimista, yhteisen kannan löytämistä alueellisella ja valtakunnallisella tasolla, tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihtamista ja niistä keskustelemista pidetään kulmakivinä, kun halutaan luoda aloitteellinen lähestymistapa EU:n lainsäädäntäprosessiin osallistumiseen nähden ja säilyttää samalla tasapaino prosessiin osallistuvien erilaisten etunäkökohtien välillä. Tällaiselle yhteistyölle on määriteltävä kriteerit (Sardinia).

Tiivistelmätaulukko: ennakkovaroitusjärjestelmän täytäntöönpano Italiassa

	Valtiollinen taso	Alueellinen taso	
Kansallisen parlamentin ja alueellisten edustajistojen noudattamat menettelyt			
	Edustajainhuone	Senaatti	
Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt	Lakiin 11/2005 tehdyllä muutoksella pannaan EWS täytäntöön. Tässä yhteydessä viitataan lakiin 11/2005, jossa säädetään alue-edustajistojen osallistumisesta EU:n lainsäädäntäprosessiin.	-	Sardinia (alueellinen laki 13/2010), Emilia Romagna (alueellinen laki 16/2008 ja päätöslauselma nro 512/2010), Calabria (alueellinen laki 3/2007), Sisilia (alueellinen laki 10/2010), Abruzzo (alueellinen laki 22/2009), Toskana (alueellinen laki 26/2009), Marchen alue (alueellinen laki 14/2006)
Seulontamenettelyt	Ei ole.	-	-
Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen	-	-	Riittämätöntä – tarvitaan toimivampi rakenne.
Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa	-	-	Lainsäädäntävaltaa käyttävien aluevaltuustojen ja autonomisten maakuntien edustajistojen puheenjohtajien konferenssi. Valtion ja alueiden konferenssi.
Subsidiariteetti-analyysin tulosten tunnettuus/saatavuus	-	-	Se on parantunut, kun nykyään on ryhdytty käyttämään verkkosivustoja .

Kansallisen parlamentin ja alueellisten edustajistojen välinen yhteistyö			
	Edustajainhuone	Senaatti	Ei ole vielä kehitetty mutta olisi hyödyllinen.
EU:n säädös-ehdotusten toimittaminen	-	-	Puheenjohtajien konferenssille, ja esitetään myöhemmin hallitukselle
Alueperäisten lausuntojen antamisen määräaika	-	-	
Alueperäisten lausuntojen ottaminen huomioon	Ei vakiintunutta käytäntöä	-	-
Näkemyserot valtiollisella ja alueellisella tasolla	Ei vakiintunutta käytäntöä	-	Otetaan huomioon, mutta erityisestä velvoitteesta ei ole säädetty lailla.
Seurantatiedot/palaute kansalliselta parlamentilta	-	-	Toimii, mutta parantamisen varaa on.
Onko yhteistyötä tiivistettävä?	-	-	Kyllä, äärimmäisen tärkeää

2.2.2 Espanja

Yleisiä taustatietoja

Valtiollisella tasolla Espanjassa valitaan lainsäädäntäelin, Espanjan parlamentti (*Cortes Generales*). Se koostuu kahdesta kamarista: edustajainhuoneesta (*Congreso de los Diputados*), joka on alahuone, ja senaatista (*Senado*), joka on ylähuone. Edustajainhuoneessa on 350 kansanedustajaa, jotka valitaan neljäksi vuodeksi välittömällä suhteellisilla vaaleilla jokaisesta maakunnasta ja maakunnittain väestömäärän mukaan. Senaatin vaalijärjestelmä on ollut vuodesta 1977 lähtien muuttumaton. Senaatin jäsenistä osa valitaan suoraan (yleensä neljä jäsentä kustakin maakunnasta) ja osa nimetään tehtävänsä (itsehallintoalueiden lainsäädäntävaltaa käyttävät edustajistot – kaksi jokaiselta alueelta ja yksi alueen jokaista miljoonaa asukasta kohti). Vaikka senaattia

pidetään alueellisena ylähuoneena, on väitetty, että se ei täytä tätä tehtävää. Ehdotuksista senaatin uudistamisesta marraskuusta 2010 lähtien on keskusteltu ainakin neljätoista vuotta.

Kun Espanja liittyi Euroopan yhteisön jäseneksi, sen kansallisen parlamentin osallistumisesta Euroopan yhteisön asioihin säädettiin perustuslailla (laki 47/1985), jolla luotiin "EY-asioiden sekavaliokunta" (*Comisión Mixta para las Comunidades Europeas*). Sen nimi muutettiin vuonna 1993 Euroopan unionia koskevan sopimuksen myötä (lailla 8/94) muotoon "EU-asioiden sekavaliokunta" (*Comisión Mixta para la Unión Europea*). Lakia 8/94 on hiljattain muutettu uuden Lissabonin sopimuksen mukaiseksi lailla 24/2009 ja lailla 38/2010.

EU-asioiden sekavaliokunta takaa kansallisen parlamentin asianmukaisen osallistumisen unionin lainsäädännön valmisteluun. Sillä on parlamentin valvontatehtäviä, ja se koostuu kansanedustajista ja senaatin jäsenistä, koska kaikki parlamentin ryhmät ovat valiokunnassa edustettuina. Valiokunta kokoontuu istuntokaudella yleensä kahdesta kolmeen kertaan kuukaudessa mutta epäsäännöllisesti joko täysistunnon tai puhemiehistön (puhemies, varapuhemiehet ja sihteeristöt) puitteissa ryhmien nimettyjen edustajien ja varaedustajien kanssa.

Laki 47/85	Laki 8/94	Laki 24/2009 muutettuna lailla 38/2010
EY-asioiden sekavaliokunta	EU-asioiden sekavaliokunta	EU-asioiden sekavaliokunta, joka vastaa EWS:stä

Kun 22. joulukuuta 2009 hyväksyttiin laki 24/2009, jota kehitettiin edelleen edustajainhuoneen ja senaatin puhemiehistön 27. toukokuuta 2010 antamalla päätöslauselmalla, sekavaliokunnan asemaa muutettiin uuden Lissabonin sopimuksen ja erityisesti sen pöytäkirjan N:o 2 määräysten mukaiseksi.

Valtiollisen/alueellisen tason menettelyt

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt

Euroopan unionin asioiden sekavaliokunta vastaa subsidiariteettivalvonnasta, koska se vastaa toissijaisuusperiaatteen loukkaustapauksia koskevien perusteltujen lausuntojen valmisteleminen ja hyväksymisestä yleisten

tuomioistuinten puolesta. Kummankin kamarin täysistunto voi kuitenkin pakottaa antamaan sekavaliokunnan perustellun lausunnon täysistunnon käsiteltäväksi ja äänestettäväksi.

Kummankin kamarin puhemiehet ovat vastuussa perustellun lausunnon lähettämisestä hyväksymisen jälkeen EU:n toimielimille kahdeksan viikon määräajan kuluessa. Sekavaliokunta voi tarvittaessa pyytää hallitusta antamaan selonteon Euroopan komission (tai muun tahon) jonkin ehdotuksen toissijaisuusperiaatteenmukaisuudesta. Siinä tapauksessa hallituksella on kaksi viikkoa aikaa antaa selonteko yhdessä asiaankuuluvien asiakirjojen kanssa. Sekavaliokunta voi myös pyytää hallitusta vetoamaan EU:n tuomioistuimeen, jos toissijaisuusperiaatetta on loukattu.

Lain 24/2009 6 pykälässä säädetään kansallisen parlamentin velvollisuudesta toimittaa kaikki EU:n säädösehdotukset alueellisille edustajistoille ilman seulontamenettelyä. Kun Espanjan parlamentti saa komissiolta aloitteen ilman tietoa siitä, onko kyse säädösehdotuksesta, aloite lisätään tietokantaan muuna kuin säädösehdotuksena, jonka vuoksi valvontamenettelyä ei aloiteta. Siksi alueellisille edustajistoille ei ole mitään lähetettävää. Vasta sitten, kun kansallinen parlamentti saa toisessa vaiheessa tiedonannon kahdeksan viikon määräajan alkamisesta, aloite katsotaan säädösehdotukseksi ja lähetetään alueellisille edustajistoille. Keskusteluja ei joka tapauksessa aloiteta, ennen kuin puhemies ja ryhmien edustajat ovat antaneet hyväksyntänsä.

Espanjassa on 17 alueellista edustajistoa. Ne saavat itse päättää, lähettävätkö ne kansalliselle parlamentille perustellun lausunnon toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta.

Alueellisilla edustajistoilla on neljä viikkoa aikaa (alkaen siitä päivästä, jolloin kansallinen parlamentti lähettää aloitteen alueelliselle edustajistolle) lähettää lausuntonsa kansalliselle parlamentille, jos ne haluavat varmistaa, että niiden lausunto otetaan huomioon. Nämä neljä viikkoa (28 vuorokautta) lasketaan siitä hetkestä lähtien, kun alueellinen edustajisto saa EU:n asiakirjat Espanjan parlamentilta.

Tehtyjen haastattelujen tulosten mukaan tämän lain valmistelussa on kuultu eri asiantuntijoita ja itsehallintoalueiden edustajistojen poliittisia ryhmiä. Alueelliset edustajistot pitävät määräaikaan hyvin lyhyenä, vaikka eräät niistä ymmärtävätkin, että kansallinen parlamentti tarvitsee riittävästi aikaa alueperäisen kannanoton tarkasteluun. Kyselyyn saaduista vastauksista voi

päätellä, että alueelliset edustajistot eivät käsittele EU:n asiakirjoja, ennen kuin kansallinen parlamentti lähettää ne niille virallisesti.

Espanjankielinen on ensimmäisinä valmistuvien käännöstoisintojen joukossa, mikä pidentää perustellun lausunnon valmisteluun tosiasiallisesti käytettävissä olevaa aikaa. Lailla säädetty subsidiariteettitarkastusmekanismi käynnistetään virallisesti vasta sitten, kun EU:n toimielimiltä on saatu ilmoitus siitä, että kaikki viralliset kieliversiot ovat saatavilla ja kahdeksan viikon määräaika alkaa.

Kansallinen parlamentti voi aloittaa keskustelun jostakin aloitteesta ennen tätä neljän viikon määräaikaa. Parlamentaarisen käytännön mukaisesti puhemiehistö ja ryhmäpuheenjohtajat ovat kuitenkin aina tietoisia neljän viikon määräajasta, joka koskee tarvittavan keskustelun sisällyttämistä sekavaliokunnan keskusteluihin. Kun neljän viikon määräaika on kulunut, se ei ole velvollinen ottamaan huomioon alueiden lausuntoja (mainitun lain mukaan). Se ei myöskään ole velvollinen vastaamaan alueperäisiin lausuntoihin tai kommentoimaan niitä: tätä jotkin itsehallintoalueet (Kanariansaaret) pitävät haittana, koska olisi paljon kannustavampaa saada kansalliselta tasolta palautetta lähetetyistä lausunnoista.

Silti Kanariansaarten aluehallituksen mielestä ja nykyisen oikeuskäytännön mukaan kansallisen parlamentin on sisällytettävä alueellisten edustajistojen lausunnot Brysseliin lähetettävään perusteltuun lausuntoon, koska EU:n lainsäädäntö ei voi muuttaa sisäistä vastuunjako aloilla, jotka kuuluvat Espanjan alueiden toimivaltaan.

Kansallisen parlamentin ilmaiseman kannan mukaan se sisällyttää tiedot alueellisten edustajistojen lausunnoista kuulemista varten tarvittaviin lähdeviitteisiin vain, jos se hyväksyy toissijaisuusperiaatteen loukkaamista koskevan perustellun lausunnon.

Espanjan parlamentin noudattamat toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt voidaan tiivistää seuraavasti:

Kansallinen parlamentti⁴⁰ vastaanottaa EU:n säädösehdotukset ja toimittaa ne – ilman seulontamenettelyä – alueellisille edustajistoille, jotka ilmaisevat kantansa mahdolliseen toissijaisuusperiaatteen loukkaamiseen. Niiden on lähetettävä lausuntonsa neljän viikon kuluessa, jos ne haluavat varmistaa, että se otetaan huomioon. Espanjan parlamentin perustellun lausunnon valmistele Euroopan unionin asioiden sekavaliokunta. Laissa ei määritetä erityisiä perusteluja sille, miten alueelliset edustajistot voisivat vaikuttaa kansallisen parlamentin hyväksymään lopulliseen kantaan. Kansallisen parlamentin edustajan haastattelun mukaan lausunnon saaminen alueelliselta tasolta voi johtaa asiakirjaa koskevan mietinnön esittelijän nimeämiseen (jos esittelijää ei vielä ole nimitetty). Jos esittelijä on jo nimetty, kun kansallinen parlamentti saa lausunnon alueelliselta edustajistolta, lausunto toimitetaan hänelle käsiteltäväksi.

Jos EU-asioiden sekavaliokunta laatii toissijaisuusperiaatteen loukkaamista koskevan perustellun lausunnon, sen on sisällytettävä siihen alueellisilta edustajistoilta saatujen lausuntojen luettelo sekä niihin perehtymistä varten tarvittavat viitetiedot.

Kansallista perusteltu lausuntoa laadittaessa ei ole mitään velvollisuutta ottaa huomioon alueellisten edustajistojen lausuntoa, mutta jos asia kuuluu alueelliseen toimivaltaan, tämä voisi aiheuttaa eturistiriidan.

Sen jälkeen kun sekavaliokunta (ja pyydettäessä myös kamarien täysistunto) on hyväksynyt perustellun lausunnon, se lähetetään asiaankuuluvalla EU:n toimielimelle ja kansalliselle hallitukselle tiedoksi.

Kamarien välinen yhteistyö

Espanjan parlamentin kaksi kamaria, edustajainhuone ja senaatti, ovat sopineet tekevänsä yhteistyötä EU:n säädösehdotusten subsidiariteettinäkökohdan valvomisessa. Kumpikin kamari on myöntänyt Euroopan unionin asioiden sekavaliokunnalle erityisvaltuudet yhteistyön mahdollistamiseksi subsidiariteettiasioissa.

⁴⁰ Lain mukaan *Cortes Generales* välittää ehdotukset eteenpäin. Lakia on muutettu parlamentin päätöslauselmalla (toukokuussa 2010), jossa määritetään, että sekavaliokunta vastaa *Cortesin* elimenä ehdotusten välittämisestä alueellisille parlamenteille. Käytännössä ehdotusten välittäminen on valiokunnan sihteeristön tehtävä. Tämä sihteeristö lähettää ehdotukset eteenpäin heti, kun ne ovat saapuneet EU:n toimielimiltä. Jos vastaanottopäivä on Madridissa vapaapäivä, ne välitetään seuraavana työpäivänä. (Puhelinkeskustelu kansallisen parlamentin kanssa, lokakuu 2010.)

Tätä sekavaliokunnan työtä hahmoteltiin edustajainhuoneen ja senaatin puhemiehistön 21. syyskuuta 1995 antamassa päätöslauselmassa. Päätöslauselma on hiljattain korvattu toisella, 27. toukokuuta 2010 annetulla päätöslauselmalla, jolla muutetaan EU-asioiden sekavaliokunnan (*Mesa y portavoces de la Comisión Mixta para la Union Europea*) puhemiehistön ja ryhmäedustajien toiminta uuden perussopimuksen mukaiseksi.

Espanjan alueelliset edustajistot

Espanjan alueelliset edustajistot ovat suhtautuneet myönteisesti toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaprosessiin. Pidetäänkin hyvänä asiana, että kansallinen parlamentti ei ole luonut minkäänlaista seulontamenettelyä. COSACin tekemien pilottitutkimusten mukaan muutama niistä ovat kuitenkin osoittaneet jonkinasteisia epäilyjä tämän uuden Lissabonin sopimuksen todellisten vaikutusten suhteen: Kansallisen parlamentin tehtävänä on ottaa huomioon aluetason panos. Se edellyttää paljon työtä, jonka tehokkuus ei ole varmaa. Eräät edustajistot ovat päättäneet esittää kantansa kaikkiin ehdotuksiin (myös silloin, kun antavat hyväksyntänsä), ja on todennäköistä, että järjestelmää on tarkistettava ja järjeistettävä.⁴¹

Yleensä Espanjan alueelliset edustajistot ovat suhtautuneet myönteisesti EWS:ää koskeviin uusiin Lissabonin sopimuksen määräyksiin. Ne ovat kuitenkin todenneet, että EWS:n toteuttamisesta on yhä liian vähän tietoa saatavilla. Niiden osallistumista subsidiariteettivalvontaan ei ole vielä tarkemmin määritetty, koska EU-asioiden sekavaliokunnan asemaa on vahvistettu hiljattaisessa uudistuksessa. Osa alueellisista edustajistoista on siirtänyt subsidiariteettivalvonnan EU-asioiden valiokunnalle, ja osa siirtää sen alakohtaisten valiokuntien tehtäväksi.

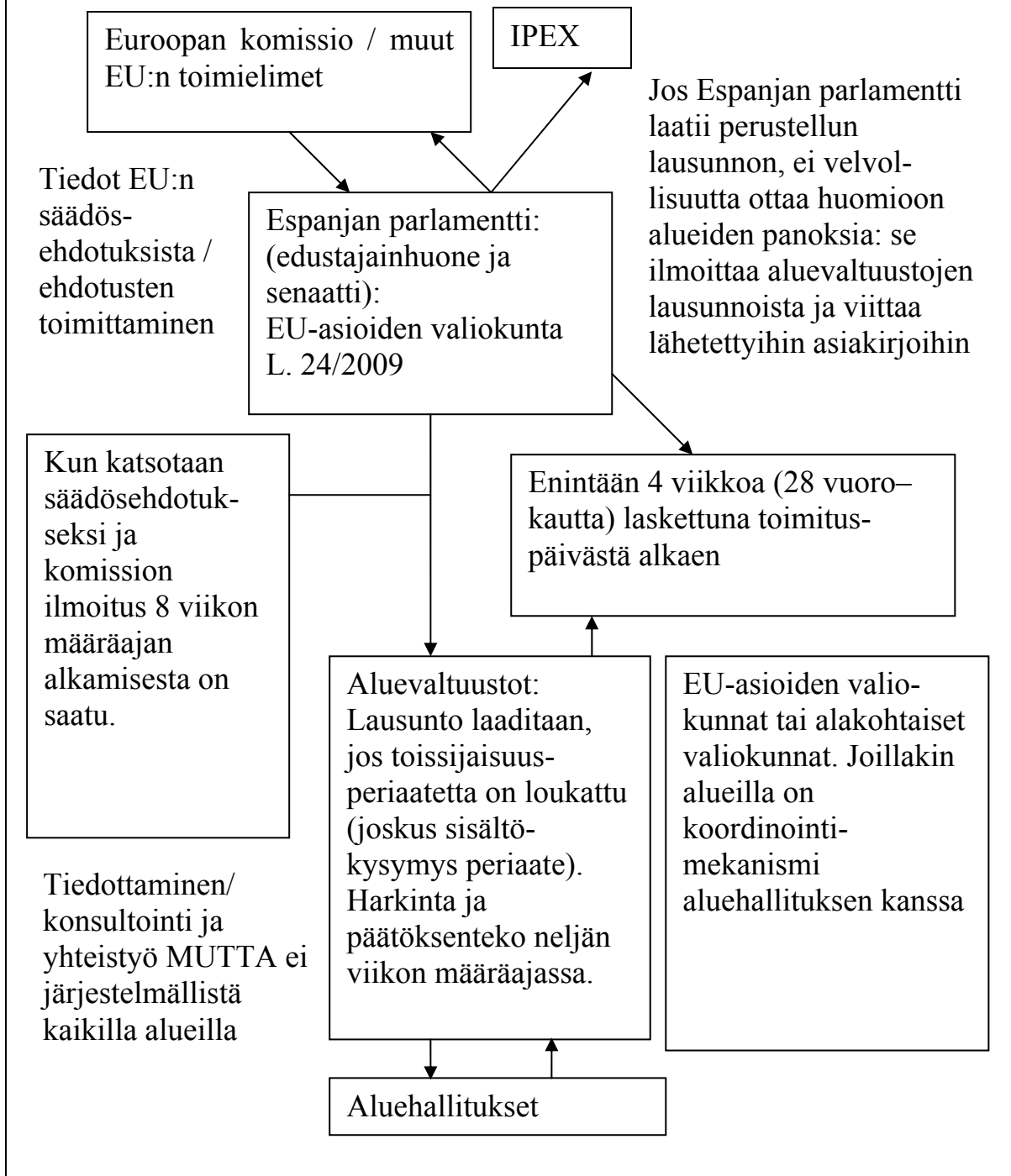
Useimmat kyselyymme vastanneet Espanjan alueelliset edustajistot tekevät subsidiariteettitarkastuksia vaikka eivät ole muuttaneet työjärjestyksiään (Kantabria), mistä on sovittu puhemiehistön ja ryhmäedustajien kanssa (*Junta de Portavoces*). Osa edustajistoista (esimerkiksi Galicia) on luonut erityiset määräykset EU-asioiden valiokunnalle, jonka tehtävänä on laatia analyysi toissijaisuusvalvonnasta ja hoitaa kaikkia suhteita EU:n toimielimiin, erityisesti alueiden komiteaan, sekä EU-edustustoihin Brysselissä. Toiset (muun muassa Katalonia) tarkistavat ehdotukset ja toimittavat ne asiaankuuluville alakohtaisille valiokunnille analysoitavaksi.

⁴¹ Katalonian parlamenttia edustavan juristin henkilökohtainen haastattelu, lokakuu 2010.

Mitä tulee aluevaltuuston ja aluehallituksen väliseen suhteeseen, on selvää, että joissakin tapauksissa nämä kaksi elintä tekevät hyvää, järjestelmällistä yhteistyötä: aluehallitukset (Kantabria, Galicia, La Rioja, Kanariansaaret) saavat myös kaikki alueellisen parlamentin vastaanottamat EU:n säädösehdotukset tai ne toimitetaan niille välittömästi. Muissa aluevaltuustoissa tällainen yhteistyö aluehallituksen kanssa ei ole järjestelmällistä mutta se on mahdollista (Murcia, Katalonia) tai aluehallitusta voidaan kuulla, mutta sitä ei ole toistaiseksi tehty (Aragon).

Eri aluevaltuustojen välillä ei ole mitään yhteistyömenettelyä perustellun lausunnon valmistelua varten.

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt Espanjassa:



Seulontamenettelyt

Kansallinen parlamentti ei suorita mitään seulontaa kansallisella tasolla. Kaikki EU:n toimielimiltä saatavat säädösehdotukset siirretään alueellisille edustajistoille, jotka päättävät itse, laativatko perustellun lausunnon vai eivät.

Kyselyyn saatujen vastausten mukaan alueellisella tasolla ei yleisesti ottaen ole luotu seulontamenettelyä, jonka avulla määritettäisiin EU:n säädösehdotusten merkitys alueen toimivallan suhteen sen jälkeen, kun kansallinen parlamentti on toimittanut ne EU-asioiden sekavaliokunnan kautta. Joissakin alueellisissa edustajistoissa (Galicia, Katalonia, Baskimaa) kuitenkin EU:n säädösehdotuksen arvioinnin tekevät parlamentin ryhmät, mitä voidaan pitää "poliittisena seulana" pikemminkin kuin teknisenä. Nämä edustajistot lähettävät aina perustellun lausunnon, vaikka säädös olisikin toissijaisuusperiaatteen mukainen. Madridin alue, jolla on erilainen järjestelmä, on lähettänyt vain yhden lausunnon sen aluehallituksen aloitteesta, ja lausunto liittyi suhteellisuusperiaatteeseen. Murcian alue ilmoittaa vastauksessaan kyselyyn, että se on uuden perussopimuksen voimaantulosta lähtien aina marraskuuhun 2010 asti käsitellyt 31 kansallisen parlamentin lähettämää ehdotusta: 28 niistä on jo saatu valmiiksi ja kolmea käsitellään vielä. Kanariansaarilla aluehallitus (EU-asioiden sihteeri) lähettää EU-aloitteen asiaankuuluville aluehallituksen osastoille ja pyytää niitä tutkimaan sen sekä antamaan kommenttinsa viikon kuluessa. Sihteeristöllä on sen jälkeen vielä viikko aikaa laatia selonteko, joka toimitetaan subsidiariteettivalvonnasta vastaavalle aluevaltuuston valiokunnalle. Erityistä huomiota kiinnitetään kysymyksiin, jotka koskevat Kanariansaarten erityisasemaa syrjäisenä alueena.

Tässä yhteydessä jotkin alueelliset edustajistot korostivat, että seulontamenettely olisi tarpeen, jotta työ olisi parempaa ja järjestelmällisempää, ja sitä tarvittaisiin kahdessa vaiheessa: Kun aloitteet vastaanotetaan, niistä pitäisi seuloa esivalinnalla tärkeimmät. Lisäksi pitäisi kehittää järjestelmä, jonka mukaan vain niiden kannalta kiinnostavat aloitteet käsitellään (ja niistä laaditaan lausunto).

Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen

Kansallisella tasolla ei ole toteutettu mitään erityistoimia subsidiariteettivalvonnan vaatiman henkilöstön lisäämiseksi. Kansallinen parlamentti ei ole hyväksynyt erityisiä toimia valmiuksien lisäämiseksi tätä tehtävää varten.

Eräät alueelliset edustajistot korostivat erikoistumisen ja asiantuntemuksen puutetta EU- ja subsidiariteettiasioissa samoin kuin erityisrakenteiden, hallinnollisen tuen sekä taloudellisten ja inhimillisten resurssien puutetta, joiden katsotaan olevan suurimpia ongelmia alueellisella tasolla (Kantabria, La Rioja ja Murcia). Toiset alueet (Aragon, Katalonia) taas toivat esiin sen, että alueellisten edustajistojen lakimiehet ovat virkamiehiä, jotka on palkattu käsittelemään EU-asioita. Koska heidän on läpäistävä hyvin tiukka kilpailumenettely tällaisen viran saamiseksi, oletetaan, että he tuntevat ja ymmärtävät subsidiariteettivalvonnan mekanismit riittävän hyvin. Kantabrian aluevaltuusto on mukauttanut henkilöstönsä työtä vastaamaan EWS:ään liittyviä uusia tehtäviä, ja Galician aluevaltuusto on laatinut asiaan liittyviä erityisiä asiakirjoja ja järjestänyt koulutusta.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että aluevaltuustoissa EU-asioita käsittelevät valiokunnat ovat entistä tärkeämmässä asemassa. Ne tarvitsevat kuitenkin riittävästi resursseja suoriutuakseen tästä tehtävästä asianmukaisesti. Galician edustajisto korosti kyselyyn antamissaan vastauksissa, että EU-asioiden valiokunnan tehtävä subsidiariteettivalvonnassa riippuu siitä, miten nykyinen tilanne kehittyy, EWS-kehyksestä ja viimeksi mainitun toteutuksesta ja tuloksista. Joissakin aluevaltuustoissa (esimerkiksi Kataloniassa) valvontamenettely on sekä EU-asioiden valiokunnan että alakohtaisten valiokuntien vastuulla.

Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa

Espanjan kansallisessa parlamentissa alustava tarkastus aloitetaan parlamentin pysyvän Brysselin-edustajan avustuksella. Kaikki kansalliset parlamentit hyödyntävät tätä kanavaa pysyäkseen ajan tasalla siitä, mitä Brysselissä valmistellaan ja käsitellään päätöksentekoprosessin hyvin varhaisessa vaiheessa. Lisäksi Espanjan parlamentti osallistuu muiden EU:n jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien tavoin COSACiin. Se osallistuu myös EU:n parlamenttien puhemieskonferenssiin. Parlamenttien välistä yhteistyötä tehdään myös IPEXin verkkosivuston kautta.

Espanjan alue-edustajistojen puhemiesten konferenssi on kokoontunut vuodesta 1983 lähtien vuosittain. Tämä kokous vakiinnutettiin vuonna 1997 nimellä COPREPA (*Conferencia de Presidentes de Parlamentos autonómicos españoles*)⁴². Osallistuminen on vapaaehtoista, mutta se on tietojen, kokemusten

⁴² Tämän raportin laatimisen ajankohtana COPREPAn puheenjohtajana toimi Navarran alue. Alueet ovat sopineet hiljattain kaikkien alue-edustajistojen tiedotusfoorumien perustamisesta säädösehdotuksia ja

ja yhteisten huolenaiheiden jakamisen kannalta hyödyllinen mekanismi. Tätä rakennetta voitaisiin käyttää tulevaisuudessa alueellisten edustajistojen subsidiariteettiasioita koskevan työn koordinoimiseen⁴³. Lisäksi useimmat Espanjan alueelliset edustajistot osallistuvat CALREN kokouksiin ja toimintaan, koska niiden katsotaan olevan tärkeä verkosto yhteistyön kehittämisessä muiden jäsenvaltioiden alueellisten parlamenttien kanssa. CALREN toiminta on rohkaissut eräitä Espanjan aluevaltuustoista olemaan hyvin aktiivisia varhaisessa vaiheessa ja valmistautumaan paremmin uuden EWS:n toteutukseen ja uusiin tehtäviinsä (La Rioja).

Täytäntöönpanoelimistä "autonomisten alueiden aluehallitusten konferenssi" on uusi toimielinten välinen yhteistyömekanismi, jossa kaikki aluehallitukset ovat osoittaneet kiinnostusta sellaisia EU-asioita kohtaan, jolla voisi olla vaikutusta niiden vastuualoihin⁴⁴.

Subsidiariteettianalyysin tulosten tunnettuus/saatavuus

Kansallinen parlamentti katsoo, että subsidiariteettivalvonta on valtiollisella tasolla riittävän erottuvaa: valiokuntien keskusteluja voidaan seurata televisiossa ja internetin kautta sekä parlamentin verkkosivustossa saatavilla olevien sanatarkkojen istuntopöytäkirjojen (*Diario de sesiones*) avulla. Käsillä olevan raportin laatimisajankohtana toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurannasta ei vielä ollut käyty täysistuntopöytäkirjoja. Tiettyjen Espanjan alueellisten edustajistojen mielestä valtiollisen tason valvontamenettely ei kuitenkaan ole riittävän avoin tai kyllin hyvin suuren yleisön saatavilla. Niiden asema alueellisina edustajistoina on taka-alalla, ja se voisi johtaa huonoon erottuvuuteen suhteessa EU:n toimielimiin ja muihin alueellisiin ja kansallisiin parlamentteihin. Lisäksi kansallista perusteltuja lausuntoja ei toimiteta alueellisille edustajistoille ennen niiden julkaisemista (ei edes niille, jotka ovat lähettäneet omat kantansa). Yleisesti ottaen niiden mielestä kansallisen parlamentin subsidiariteettianalyysiä koskevien asiakirjojen avoimuus ja saatavuus ovat alueellisten edustajistojen kannalta puutteellisia. Tämän katsotaan hankaloittavan niiden tehokasta osallistumista (La Rioja, Murcia).

toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamekanismeja koskevan tiedon jakamista varten. Seuraava COPREPAn kokous pidetään keväällä 2011 Pamplonassa (Navarrassa).

⁴³ Silti on tärkeää kehittää tällaista järjestelmää kriteerien perusteella sekä erityinen menettely (esimerkiksi toissijaisuusperiaatetta koskevien kokousten määrittely).

Käytössä on myös epävirallisia mekanismeja tiedonvaihtoa ja koordinoitua varten tiedefoorumien kautta (esimerkiksi Murcian alueella).

⁴⁴ Vastaukset kyselyyn, Kanariansaarten aluehallitus.

Alueellisen tason subsidiariteettianalyysit ovat kyseisten alueellisten edustajistojen mielestä riittävän julkisia. Asiaankuuluvat asiakirjat julkaistaan alueellisen edustajistojen virallisessa lehdessä ja verkkosivustossa (Aragon, Galicia). Niiden avulla erilaisiin tietoihin on helppo tutustua. Toisaalta eräiden kyselyymme vastanneiden mukaan kansalaisilla ei ole tietoa alueellisten edustajistojen subsidiariteettivalvonnasta. Siksi saatavuutta ei pidä tarkastella vain avoimuuden suhteen vaan myös siinä mielessä, miten suurta kiinnostusta kansalaiset osoittavat prosessia kohtaan.

Kansallisen parlamentin ja alueellisten edustajistojen välinen yhteistyö

Kansallisen parlamentin ja alueellisten edustajistojen välisestä koordinoitimenettelystä säädettiin lailla 8/1994, jota muutettiin lailla 24/2009. Tämä koordinointi koskee vain säädösehdotusten toimittamista alueellisille edustajistoille ja niiden antamien perusteltujen lausuntojen käsittelyä. Valmistelutyön aikana kyseisistä perustelluista lausunnoista käytävien välikeskustelujen koordinoitimenettelyä ei kuitenkaan ole. Vaikuttaa siltä, että kaikki parlamentit (sekä kansalliset että alueelliset) käsittelevät subsidiariteettiasioita toisistaan erillään.

EU:n säädösehdotusten toimittaminen

Alueellisella tasolla on joitakin erityisiä sisäisiä menettelyjä EU:n säädösehdotusten lähettämiseen kaikille aluevaltuuston ryhmille, asiaankuuluville valiokunnille sekä aluehallituksille (Kantabria).

Alueperäisten lausuntojen antamisen määräaika

Lain mukaan kansallisella parlamentilla on kahdeksan viikkoa ja alueellisilla edustajistoilla neljä viikkoa (28 vuorokautta) aikaa toimittaa toissijaisuusperiaatetta koskeva kantansa kansalliselle parlamentille. Neljä viikkoa alkaa siitä hetkestä, jona kansallinen parlamentti lähettää EU:n säädösehdotukset eri alue-edustajistoille. Niitä ei lähetetä automaattisesti vaan EU-asioiden sekavaliokunnan mukaan heti, kun ehdotukset saadaan EU:n tasolta. Mukana lähetetään tieto siitä, että kyse on säädösehdotuksesta ja että kahdeksan viikon määräaika on alkanut.

Espanjana parlamenttien (sekä kansallisen että alueellisen tason) työ perustuu määräajan viralliseen alkamiseen eli siihen, kun käännökset kaikilla EU:n virallisilla kielillä ovat valmiit. Virallisesti ei ole otettu huomioon sitä, että määräaika voitaisiin pidentää lähettämällä englannin- tai espanjankielinen

versio alueellisille parlamenteille ennen muiden kieliversioiden valmistumista (vaikkakin käytännössä sekavaliokunta väittää aloittavansa työnsä ja käsittelynsä aikaisemmin, mutta epävirallisesti). Sen sijaan muut edustajistot käyttävät käänösnäkökohtaa hyväkseen saadakseen lisää aikaa subsidiariteettivalvontaan (ks. FI, UK, DE).

Alueperäisten lausuntojen ottaminen huomioon

Vain EU-asioiden sekavaliokunnan (tai pyydettyä täysistunnon) antaessa perustellun lausunnon alueellisten edustajistojen osuus subsidiariteettianalyysissä mainitaan ja siihen liitetään kyseisten asiakirjojen viitteet. Toisaalta ei ole vielä selvää, miten tämä järjestelmä voisi toimia tehokkaasti. Alueelliset edustajistot painottivat sitä, että ei ole kriteerejä siihen, miten lopullinen kanta hyväksytään valtiollisella tasolla. Eräät alueelliset edustajistot katsovat, että suurin ongelma on koordinoituneisuuden puuttuminen silloin, kun käsitellään EU:n säädösehdotusten sisältämiä niiden kannalta tärkeitä asioita. Käytännössä kukin alue on luonut erityiset menettelyt mietintöjen laatimiseen ja kantansa ilmaisemiseen.

Näkemyserot valtiollisella ja alueellisella tasolla

Valtiollisen tason (EU-asioiden sekavaliokunnan) kannan mukaan esittelijä (*Ponente*), joka laatii perusteltua lausuntoa, ottaa huomioon alueellisen tason erityisen kannan. Myös säännöllisesti kaksi kertaa kuukaudessa kokouksen pitävä puhemiehistö ottaa sen huomioon. Analyysi tehdään tapauskohtaisesti ottaen huomioon eri kannat ja vertaillen niitä erityisesti silloin, kun ne ovat ristiriitaisia. Vaikuttaa siis mahdolliselta, että voitaisiin viitata alueellisen tason kanssa käytyyn keskusteluun, vaikka näin ei ole tähän mennessä tehty, koska mikään kansallinen parlamentti ei ole ilmaissut vastakkaista kantaa EU:n ehdotuksista.

Kansallinen parlamentti ilmoittaa, että Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen alueellisilta edustajistoilta ei tähän päivään mennessä ole saatu yhtään perusteltua lausuntoa toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta. Kaikki saadut lausunnot ovat olleet hyväksyviä tai liittyneet suhteellisuusperiaatetta koskeviin asioihin.

Seurantatiedot/palaute kansalliselta parlamentilta

Kansallinen parlamentti tekee lopullisen päätöksen siitä, onko EU:n säädösehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen. Käytössä ole erityistä

menettelyä tästä päätöksestä tiedottamiseen alueellisille edustajistoille tai siitä keskustelemiseen. Kun päätös on tehty, se julkaistaan virallisessa lehdessä (*Boletín Oficial*). Siksi kaikki alueelliset edustajistot ovat tuoneet esiin avoimuuden puutteen prosessissa, jossa kansallinen parlamentti tekee lopullisen päätöksen, varsinkin jo päätös perustuu niiden kantoihin/huomioihin. Siksi osa niistä haluaa saada tarkoituksenmukaisempia seurantatietoja tai palautetta kansalliselta parlamentilta.

Onko yhteistyötä tiivistettävä?

Yleisesti ottaen Espanjan kansallinen parlamentti ja alueelliset edustajistot katsovat tiiviimmän yhteistyön olevan tärkeää, jotta ne voisivat osallistua EU:n lainsäädäntäprosessiin tehokkaammin. Osa niistä on sitä mieltä, että olisi parempi luoda kriteerit ja perustekijät "kohdennetun" koordinoinnin luomiseksi. COPREPA on parhaillaan kehittämässä alueellisten edustajistojen välistä koordinointimekanismia, jota voitaisiin soveltaa tulevaisuudessa. Toisaalta joidenkin alueellisten edustajistojen mielestä yhteistyön tiivistämiseen ei ole välitöntä tarvetta vaan on parempi katsoa, miten EWS kehittyy ja toteutuu, ja ehkä harkita erityisen yhteistyömekanismien soveltamista tulevaisuudessa (Kantabria, Galicia).

Tiivistelmätaulukko: ennakkovaroitusjärjestelmän täytäntöönpano Espanjassa

Kansallisen parlamentin ja alueellisten edustajistojen noudattamat menettelyt		
	Kansallinen taso	Alueellinen taso
	EU-asioiden sekavaliokunta*	Alueelliset edustajistot
Toissijaisuus periaatteen toteutumisen valvontamenettelyt	subsidiariteetin valvontamenettelystä on säädetty lailla 8/1994, jota on muutettu lailla 24/2009.	Joillakin alueilla on erityinen menettely, josta on säädetty sisäisellä lailla (esim. Extremadura, Kantabria, La Rioja ja Murcia). Muut eivät ole luoneet erityistä menettelyä.
Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen	Ei erityisiä toimenpiteitä, mutta sekavaliokunnan sihteeristöä on vahvistettu.	Suuri EWS:n kehyksen kautta toimitettava suuri tietomäärä edellyttäisi erityisiä rakenteita ja valtuuksia, mutta näitä asioita käsittelevien virkamiesten katsotaan olevan erittäin asiantuntevia ja hyvin valmistautuneita.
Seulontamenettely	Ei seulontaa. Kaikki EU:n säädösehdotukset lähetetään alueelle lain 8/1994 6 artiklan nojalla (muutettuna lailla 24/2009).	Yleensä ei ole seulontaa, mutta joillakin alueilla valtuuston ryhmät analysoivat kaikki ehdotukset, mikä on eräänlaista teknistä seulontaa.
Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa	Pysyvällä Brysselin-edustajalla on tärkeä rooli tiedottamisessa aikaisessa vaiheessa sekä koordinoinnissa.	COPREPA, CALRE ja REGLEG ovat tärkeimmät välineet. Verkkosivustoa www.calrenet.eu kehitetään kaikkien COPREPAan osallistuvien aluevaltuustojen väliseksi foorumiksi.
Subsidiariteetti-analyysin tulosten tunnettuus/saatavuus	Kaikki keskustelut ovat julkisia, seurattavissa television ja internetin kautta ja julkaistaan virallisessa lehdessä.	Subsidiariteettivalvonnasta kiinnostuneiden kannalta riittävän julkista: suuri yleisö ei kuitenkaan ole tietoinen alueedustajistojen asemasta.

Kansallisen parlamentin ja alueellisten edustajistojen välinen yhteistyö		
	EU-asioiden sekavaliokunta*	Alueelliset edustajistot
EU:n säädös- ehdotusten toimitta- minen	Kansallinen parlamentti saa ehdotukset virallisesti, kun kaikki viralliset kielitoisinnot ovat valmiita. Komissio lähettää asiakirjat joskus ennen 8 viikon määräajan alkamista. Toisin kuin muissa maissa Espanjassa parlamentti ei saa aikaisempia versioita Brysselistä pysyvän edustuston kautta.	Saadaan kansalliselta parlamentilta, kun käännökset kaikkiin virallisiin kieliin ovat valmiit. Aiempia versioita ei hyödynnetä aluetasolla.
Alue- peräisten lausuntojen antamisen määräaika	Neljä viikkoa alkaen asiakirjojen lähettämisestä alueedustajistoille. Kansallinen parlamentti voi aloittaa keskustelut virallisesti kahdeksan viikon määräajan alkaessa, mutta käytännössä siellä odotetaan neljän ensimmäisen viikon aikana mahdollisesti saatavia alueparlamenttien panoksia.	Neljä viikkoa alkaen ehdotuksen saamisesta kansalliselta parlamentilta, mitä ei pidetä riittävänä. Alkuvaiheessa ei työskennellä espanjankielisen toisinnon turvin, vaikka se saataisiin Brysselistä aikaisemminkin.
Näkemyserot valtiollisella ja alueellisella tasolla	Jokainen toimivaltainen esittelijä (<i>ponente</i>) ottaa huomioon aluetason kannat.	Lopullinen päätös tehdään kansallisella tasolla. Alueedustajistoilla ei toimivaltaa. Ei erityistä menettelyä yhteiseen kantaan pyrkimiseen. Ks. lain 24/2009 6.3 artikla.
Seuranta- tiedot/ palaute kansalliselta parlamentilta	Julkaistaan virallisessa lehdessä. Ei erityistä palautemekanismia.	Ei saa tietoja, mutta ne ovat luettavissa virallisesta lehdestä.

Onko yhteistyötä tiivistettävä?	Tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihtaminen on äärimmäisen tärkeää.	Kyllä, äärimmäisen tärkeää. Tällä hetkellä kehitetään CALREa, REGLEGiä ja COPREPAa, mutta nämä järjestelmät on toteutettava ja otettava paremmin käyttöön. www.calrenet.eu on yhteistyöväline.
---------------------------------	---	---

2.3 Epäsymmetrisesti aluepohjaiset valtiot

2.3.1 Suomi

Yleistä taustaa

Suomessa on 200-paikkainen yksikamarinen parlamentti (eduskunta⁴⁵). Kansanedustajat valitaan välittömällä, salaisilla vaaleilla piirijakoon perustuvalla suhteellisella vaalitavalla neljän vuoden välein. Suomen perustuslain tärkeä uudistus tuli voimaan 1. maaliskuuta 2000. Uudessa perustuslaissa eduskunnan asema valtion ylintä päätösvaltaa käyttävänä elimenä on vahvistunut (eduskunta valitsee esimerkiksi pääministerin). Kansanedustajat valitsevat keskuudestaan puhemiehen, joka yhdessä puhemiesneuvoston kanssa ohjaa eduskunnan työskentelyä.

Suomessa on yksi maantieteellinen kokonaisuus, Ahvenanmaa, jolla on ollut vuodesta 1921 lähtien kansainvälisesti ja perustuslaillisesti vakiintunut itsehallinto. Ahvenmaalla on oma parlamenttinsa (Ahvenanmaan maakuntapäivät, *Ålands Lagting*)⁴⁶ ja hallituksensa (Ahvenanmaan maakuntahallitus, *Ålands Landskapsregering*). Ahvenanmaan maakuntapäivien toimivalta on yksinomainen eikä Suomen eduskunnan tai hallituksen antama. Ahvenanmaan maakuntapäivillä on 30 paikkaa. Sen jäsenet valitaan neljän vuoden välein välittömällä, salaisilla vaaleilla.

Toissijaisuusperiaate on yksi niistä asioista, joita eduskunnan valiokunnat ovat säännöllisesti tutkineet EU:n ehdotuksissa vuodesta 1995 lähtien erityisesti Suomen liittyessä unioniin käyttöönotetun EU-asioiden parlamentaarisen valvontajärjestelmän kautta. Valtuudet tämän valvonnan suorittamiseen

⁴⁵ <http://web.eduskunta.fi>. Ruotsiksi "Riksdagen".

⁴⁶ <http://www.lagtinget.aland.fi/>.

eduskunta on siirtänyt suurelle valiokunnalle⁴⁷, joka toimii eduskunnan EU-valiokuntana. Sen tärkein tehtävä on varmistaa, että kansallisella parlamentilla on asianmukaisesti sananvaltaa EU:n päätöksenteossa ja että parlamentaarinen valvonta on tässä mielessä tehokasta varsinkin silloin, kun määritellään Suomen kanta koko eduskunnan puolesta asioissa, joista päätetään Euroopan unionin neuvostossa. Jotkut tutkijat ovat korostaneet, että Suomi markkinoi omaa valvontamalliaan EU-kumppaneilleen. Se on toiminut mallina useille uusien jäsenvaltioiden parlamenteille, kun ne ovat perustaneet oman EU-asioiden valvontajärjestelmänsä.⁴⁸

Suomen eduskunnan puhemiesneuvosto asetti maaliskuussa 2003 toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamekanismiin liittyen EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan, jonka tarkoituksena oli arvioida EU:n perustuslain vaikutusta EU-asioiden valvontajärjestelmään. Toimikunnan päätelmät hyväksyttiin ja jätettiin puhemiesneuvoston käsiteltäväksi 18. helmikuuta 2005.

Suomi on myös valmistautunut yhdessä Ahvenanmaan maakuntapäivien kanssa lainsäädäntävaltaa käyttävien alue-edustajistojen kuulemiseen subsidiariteetti-asioissa EWS:n puitteissa.⁴⁹

Lisäksi on todettava, että Ahvenanmaan maakuntapäivien edustajilla on myös oikeus osallistua suuren valiokunnan kokouksiin. Lissabonin sopimuksen ja EWS:ää koskevien määräysten tultua voimaan maakuntapäivät hyväksyi muutoksen Ahvenanmaan itsehallintolakiin. Suomen eduskunnan on nyt tehtävä vastaava päätös, jotta se tulisi voimaan. Lopullisen päätöksen tekee uusi eduskunta, joka valitaan huhtikuussa 2011 pidettävillä vaaleilla.

Tähän mennessä Suomen eduskunta tai Ahvenanmaan maakuntapäivät ei ole aloittanut yhtään EWS:ään liittyvää menettelyä. EU-asioiden tavallista valvontamenettelyä käytetään, ja se on tuottanut jo noin 200 kannanottoa vuonna 2010.

⁴⁷ Lukuun ottamatta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa, joihin liittyvät valtuudet ovat ulkoasiainvaliokunnalla.

⁴⁸ Ks. Philipp Kiiver, "European scrutiny in a comparative perspective", Maastricht University, s. 50. Sähköinen versio: <http://ssrn.com/abstract=1426078>.

⁴⁹ Ahvenanmaan maakuntapäivät on antanut toimikunnalle lausunnon mandaattinsa käyttämisestä.

Valtiollisen ja alueellisen tason menettelyt

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt

Suomen eduskunta

EU-menettelyjen tarkistustoimikunta totesi vuonna 2005 antamassaan mietinnössä⁵⁰, että eduskunnan osallistumista EU-asioiden kotimaiseen valmisteluun koskevia säännöksiä ei ole syytä muuttaa. Silti toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamekanismi edellyttää sellaisen menettelyn luomista, jolla eduskunta niin halutessaan voi esittää muistutuksia unionin toimielimille toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen perusteella. Toimikunnan mielestä toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden arviointi olisi tarkoituksenmukaisinta siirtää eduskunnan suurelle valiokunnalle, ja se jätti sitä varten ehdotuksen eduskunnan työjärjestykseen tehtävistä muutoksista. Perustuslakiin ei katsottu tarvittavan muutoksia. Toimikunta korostaa myös, että Suomen järjestelmän mukaan suuren valiokunnan pitäisi jatkaa hallituksen kanssa neuvonpitoa subsidiariteettiasioista. Kaiken kaikkiaan toissijaisuusperiaate on yhä "U-asioiden" (eduskunnan perinteiseen toimivaltaan kuuluvat EU:n säädösehdotukset) ja "E-asioiden" (muut EU-ehdotukset⁵¹) tavanomaisen käsittelyprosessin osa.

Toimikunta ehdotti, että Ahvenanmaan maakuntapäivien kuuleminen subsidiariteettiasioiden valvonnassa järjestettäisiin osaksi suuressa valiokunnassa tapahtuvaa subsidiariteettivalvontaa, ja totesi, että eduskunnan tietojärjestelmiä on kehitettävä niin, että Ahvenanmaan maakuntapäiville voidaan antaa tietoa samanaikaisesti kuin eduskunnalle.⁵² Sen mukaan eduskunnan työjärjestykseen on lisättävä määräys tästä.

Toimikunnan päätelmien perusteella Suomen eduskunta loi menettelyn EWS:n puitteissa tehtävälle työlle noudattaen eduskunnan työjärjestyttä ja eduskunnan suuren valiokunnan työjärjestyttä, jota muutettiin 1. joulukuuta 2009. Menettelyn luomisessa kuultiin Ahvenanmaan maakuntapäiviä.

Suomen eduskunnassa noudatettavat toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt voidaan tiivistää seuraavasti:

⁵⁰ EU-menettelyjen kehittäminen, EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö, EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 2/2005.

⁵¹ Nämä voivat olla lainsäädäntöön liittyviä – mutta eivät niin tärkeitä, että edellyttäisivät pakollisesti parlamentin käsittelyä – tai muita kuin lainsäädäntöön liittyviä ehdotuksia.

⁵² Ks. edellä mainittu vuoden 2005 mietintö, s. 7 ja 8.

Eduskunnan EU-sihteeristö lähettää EWS:ään liittyvät EU:n säädösehdotukset sähköisesti suuren valiokunnan (eli EU-valiokunnan) jäsenille, asianomaiseen erityisvaliokuntaan (esim. työlainsäädäntö työelämävaliokuntaan) ja Ahvenanmaan maakuntapäiville. Mikä tahansa niistä voi ehdottaa, että suuri valiokunta tutkii, onko ehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Jos ehdotus on suuren valiokunnan tai jonkin erityisvaliokunnan jäsenen esittämä, suuri valiokunta tekee erillisen päätöksen siitä, tutkitaanko se. Jos ehdotuksen tekee Ahvenanmaan maakuntapäivät, tutkimus on pakollinen.

Jos tutkimus tehdään, siitä laaditaan mietintö eduskunnan täysistunnolle. Jos mietinnössä todetaan, että toissijaisuusperiaatetta on loukattu, siinä tehdään ehdotus EU:n toimielimille annettavasta perustellusta lausunnosta. Jos mietinnössä ei todeta toissijaisuusperiaatetta loukatun, se toimitetaan silti EU:n toimielimille. Lopullisen päätöksen tekee eduskunnan täysistunto.

Kaikissa tapauksissa EU:n toimielimille toimitettavaan aineistoon sisällytetään Ahvenanmaan maakuntapäivien sanatarkka kanta.

Suomen eduskunta kuitenkin korosti vastauksessaan sitä, että kaikkiin tärkeisiin EU-ehdotuksiin sovelletaan normaalia parlamentaarista valvontamenettelyä, jossa kansallisella parlamentilla on paljon suurempi toimivalta kuin EWS:llä sinällään. Siksi on odotettavissa, että EWS-menettelyä käytetään hyvin harvoin.

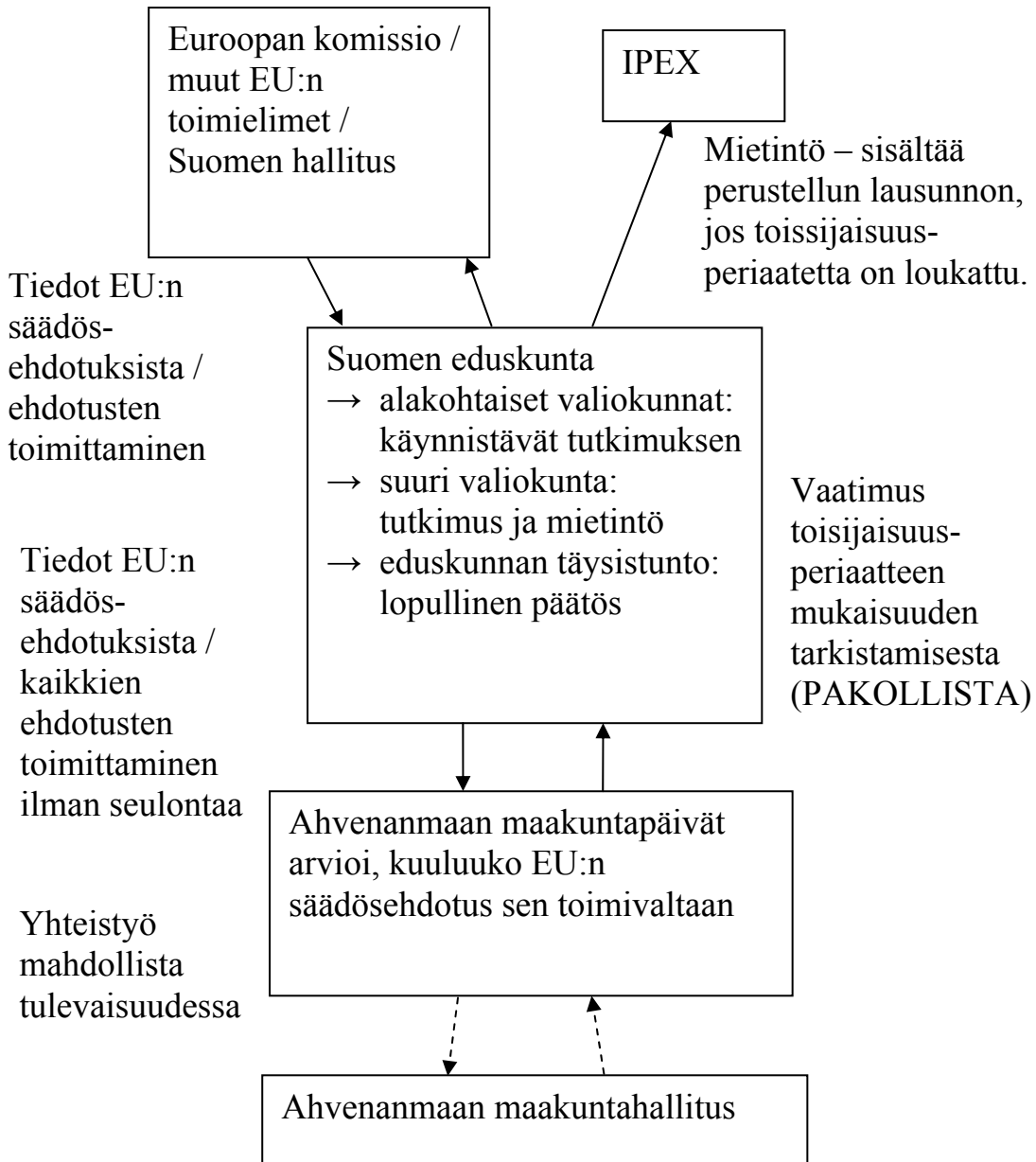
Ahvenanmaan maakuntapäivät

Ahvenanmaan maakuntapäivät ei ole vielä luonut menettelyä EWS:n edellyttämän työn suorittamiseen. Menettely on tarkoitus luoda huhtikuun 2011 eduskuntavaalien jälkeen. Tähän mennessä ainoa menettely, josta on päätetty, koskee asiakirjojen vastaanottamista.

Ahvenanmaan maakuntapäivät ei ole myöskään luonut koordinoitimekanismia maakuntahallituksen kanssa, mutta se korosti kuitenkin, että se voisi olla mahdollista, koska se voisi tasapainottaa henkilöstöpulaa, eikä se myöskään ole luonut erityistä yhteydenpitomenettelyä EU:n toimielinten kanssa EWS:n puitteissa.

Tähän mennessä valtiollisella tasolla suoritettuun EWS:ään liittyvään parlamentaariseen subsidiariteettianalyysiin ei ole osallistuttu alueellisesti, eikä käytettävissä ole tietoja Ahvenanmaan maakuntapäivien aiemmin tai parhaillaan tekemistä EWS:ään liittyvistä subsidiariteettianalyyseistä.

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt Suomessa:



Seulontamenettelyt

Suomessa EU:n säädösehdotuksia ei seulota valtiollisella tasolla, koska kaikki EWS:n kattamat ehdotukset lähetetään Ahvenanmaan maakuntapäiville. Sen on tarkoitus tehdä alustava arviointi siitä, kuuluuko jokin EU:n ehdotus alueen

toimivaltaan, ja jos se kuuluu, kansallinen parlamentti voi sitten hyväksyä tai hylätä arvioinnin.

Lisäksi toistaiseksi EU:n säädösehdotusten merkitystä Ahvenanmaalle koskevaa alueellisen tason seulontamenettelyä ei ole olemassa eikä sellaista perusteta alueellisella tasolla.

Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen

Eduskunnan suuren valiokunnan sihteeristö koostuu kahdesta juristista⁵³ ja neljästä toimistohenkilökuntaan kuuluvasta virkailijasta. Kullakin 15 erityisvaliokunnalla on yhdestä kolmeen juristia, jotka työskentelevät niiden sihteeristöissä (ainakin yksi heistä on erikoistunut EU:n lainsäädäntöön). Suomen eduskunnalla on 15 vuoden kokemus EU-asioita koskevien ehdotusten valvonnasta (mukaan lukien toissijaisuusperiaatteen noudattaminen), joten sille on kertynyt tosiasiallista asiantuntemusta. Koska sen näkemyksen mukaan EWS:ään ei liity mitään oleellista uutta, erityistä koulutusta ei tarvita.

Valmistautuakseen uusiin EWS:ää koskeviin säännöksiin Ahvenanmaan maakuntapäivien henkilöstö on yhdessä Suomen eduskunnan kanssa luonut EU:n ehdotusten vastaanottomenettelyn. Muita valmisteluja ei tähän mennessä ole tehty.

Alueellisen tason asiantuntemuksesta Ahvenanmaan maakuntapäivät toteaa, että subsidiariteettikysymyksiä käsittelevät virkamiehet ovat juristeja, ja korostaa, että jotkin toteutettavat menettelyt voivat osoittautua hyvin työläiksi. Ahvenanmaan maakuntapäivät painotti vastauksessaan, että sillä on hyvin pieni henkilöstö verrattuna eduskuntaan eikä uusiin EWS:ään liittyviin tehtäviin ole poliittista tahtoa palkata lisää virkamiehiä. Jos ilmenee poliittista tahtoa käsitellä erityisesti kaikkia tai useita toimitettavista EU:n ehdotuksista, ongelmaksi muodostuu henkilöstöpula.

Ahvenanmaan maakuntapäivät vastasi myöntävästi kysymykseen siitä, pitäisikö EU-asioita käsittelevien valiokuntien olla tärkeämmässä asemassa, sillä tällä hetkellä niiden näkemyksillä EU:n säädösehdotuksista ei ole mitään vaikutusta.

⁵³ Toinen on erikoistunut EU:n lainsäädäntöön ja toinen perustuslakiin.

Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa

Suomen parlamentin mukaan muiden jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille tiedottamisesta IPEX-verkkosivustossa ilmoittamisen lisäksi päätetään tapauskohtaisesti samoin kuin kaikesta koordinoitusta työstä. On kiintoisaa palauttaa mieleen yksi toimikunnan tätä asiaa koskevista lausunnoista: "Suuri valiokunta voi joutua ottamaan kantaa toisen kansallisen parlamentin esittämään toissijaisuusmuistutukseen. Valiokunta voi myös pyytää muita parlamenteja yhtymään sen tekemään muistutukseen. Näitä tilanteita varten ei toimikunnan käsityksen mukaan tarvita erityisiä säännöksiä, vaan suuri valiokunta voi toimia erikseen tehtävien valiokunnan päätösten sekä aikanaan vakiintuvan käytännön varassa."⁵⁴

Ahvenanmaan maakuntapäivillä ei ole vakiintuneita mekanismeja muiden jäsenvaltioiden alueellisten parlamenttien väliseen tiedottamiseen ja koordinointiin EWS:n puitteissa, mutta se korostaa, että tällaiset mekanismit voidaan luoda myöhemmin, jos niille osoittautuu olevan tarvetta. Lisäksi Ahvenanmaan maakuntapäivät kertoo tekevänsä yhteistyötä CALREN ja REGLEGin kanssa. Maakuntapäivien puhemies osallistuu CALREN kokouksiin, ja maakuntahallitus osallistuu REGLEG-kokouksiin.

Subsidiariteettianalyysin tulosten tunnettuus/saatavuus

Suomen eduskunta katsoo sen toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyjen olevan kansalaisten kannalta riittävän avoimia ja helposti ulottuvilla, mikä koskee myös subsidiariteettianalyysin tulosten saatavuutta. Se katsoo myös, että nämä tulokset ovat institutionaalisten menettelyjen osalta riittävästi esillä suhteessa EU:n toimielimiin ja muiden jäsenvaltioiden kansallisiin parlamenteihin. Eduskunta korosti, että tähänastisten kokemusten perusteella voidaan kysyä, miten suuri on ollut niiden parlamenttien keräämä huomio, jotka ovat antaneet panoksensa EWS:ään, koska tällainen seikka voisi mahdollisesti kuvata asian merkitystä.

Ahvenanmaan maakuntapäivien mukaan on liian varhaista esittää mielipidettä alueellisella tasolla tehdyn subsidiariteettianalyysin tulosten avoimuudesta ja saatavuudesta, koska prosessin yksityiskohdista ei ole vielä päätetty. Siihen asti tiedot Ahvenanmaan maakuntapäivien toissijaisuusperiaatetta koskevasta lausunnosta julkaistaan IPEX-verkkosivustossa, koska se sisällytetään sellaisenaan eduskunnan mietintöön.

⁵⁴ Ks. edellä mainittu vuoden 2005 mietintö, s. 36.

Tällä hetkellä Ahvenanmaan maakuntapäivät ei tiedä, miten saada tietoa muiden alueellisten parlamenttien menettelyistä ja päätöksistä, joten viimeksi mainittujen tunnettuus ei ole taattua.

Suomen eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien välinen yhteistyö

EU:n säädösehdotusten toimittaminen

Suomessa EU:n säädösehdotukset toimitetaan sähköisesti Ahvenanmaan maakuntapäivien asiaa varten varaamaan sähköpostiosoitteeseen samanaikaisesti, kun ne jaetaan eduskunnan sisällä. Yleensä ne toimitetaan Ahvenanmaan maakuntahallitukselle jokaisena työpäivänä muutaman tunnin kuluessa siitä, kun ne ovat saapuneet eduskuntaan. Ahvenanmaan maakuntapäivät vahvisti, että Suomen eduskunta toimittaa asiakirjat lyhyellä viipeellä, joskus samana päivänä ja joskus muutama päivä niiden vastaanottamisen jälkeen. Koska Ahvenanmaa on Suomen yksikielisesti ruotsinkielinen itsehallintoalue, Ahvenanmaan maakuntapäivät saa EU:n säädösehdotukset heti, kun ruotsinkielinen versio on saatavilla.

Alueperäisen lausunnon antamisen määräaika

Eduskunnan suuri valiokunta on vaatinut Ahvenanmaan maakuntapäiviä antamaan mahdolliset lausuntonsa kuuden viikon kuluessa, jotta sille jää kaksi viikkoa käsittelyaikaa. Määräaika voidaan kuitenkin pidentää tapauskohtaisesti. Ahvenanmaan maakuntapäivien mielestä tämä kuuden viikon määräaika on liian lyhyt mutta kohtuullinen suhteessa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen pöytäkirjoissa nro^o1 ja 2 esitettyyn kahdeksan viikon määräaikaan.

Alueperäisen lausunnon ottaminen huomioon

Kun Ahvenanmaan maakuntapäivät lähettää perustellun lausuntonsa eduskunnan suurelle valiokunnalle, valiokunta on velvollinen⁵⁵ käsittelemään sen mutta sen päätelmät eivät sido valiokuntaa. Näin ollen käynnistetään edellä kuvattu subsidiariteettivalvontaa koskeva menettely. Suuren valiokunnan laatima mietintö, jota käsitellään eduskunnan täysistunnossa, sisältää myös Ahvenanmaan maakuntapäivien huomautukset sanatarkasti. Jos täysistunto

⁵⁵ Jos jokin eduskunnan valiokunta havaitsee toissijaisuusperiaatetta koskevan ongelman, suuri valiokunta harkitsee, tutkitaanko se vai ei. Tutkiminen on pakollista, jos aloite tulee Ahvenanmaalta.

päätää olla hyväksymättä perusteltua lausuntoa, suuren valiokunnan mietintö toimitetaan joka tapauksessa EU:n toimielimille tiedoksi.

Lisäksi jos Suomen eduskunta on subsidiariteettianalyysiä tehdessään tietoinen REGLEGin ja CALREN kannoista, ne voidaan lisätä aineistoon.

Näkemyserot valtiollisella ja alueellisella tasolla

Suomen eduskunta päättää perustellun lausunnon antamisesta. Eduskunta on kuitenkin ryhtynyt toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että Ahvenanmaan maakuntapäivien näkemykset välitetään EU:n toimielimille. Koska Ahvenanmaan maakuntapäivillä on ehdoton aloiteoikeus subsidiariteettiasioissa, silloin kun sillä on asiassa toimivalta, sen lausunnot/perustelut sisällytetään sanatarkasti eduskunnan lopulliseen perusteltuun lausuntoon – tai toimitetaan EU:n toimielimille eduskunnan kyseiseen menettelyyn liittyvien asiakirjojen kanssa, jos eduskunta päättää loppujen lopuksi olla antamatta perusteltua lausuntoa.

Seurantatiedot/palaute kansalliselta parlamentilta

Periaatteessa oletetaan, että Ahvenanmaan maakuntapäivät pitää itsensä ajan tasalla sen suhteen, mitä eduskunta päättää, sikäli kuin Ahvenanmaa pitää sitä tarpeellisena. Kaikki nämä tiedot ovat saatavilla verkossa. Ahvenanmaan maakuntapäivät puolestaan sanoo, että tästä on vielä tehtävä päätös.

Onko yhteistyötä tiivistettävä?

Ahvenanmaan maakuntapäivät korostaa, että se päättää itsenäisesti kaikista sen toimivaltaan kuuluvista asioista. Ahvenanmaan maakuntapäivät olisi halunnut käyttää toista Suomen kahdesta äänestä, jos säädösehdotus kuuluu sen alueelliseen toimivaltaan, mutta siihen ei suostuttu. Sen seurauksena Suomen noudattama toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettely ei Ahvenanmaan maakuntapäivien mukaan takaa sitä, että eduskunta ottaisi sen kannan äänestyksessä huomioon.

Tiivistelmätaulukko: ennakkovaroitusjärjestelmän täytäntöönpano Suomessa

	Valtiollinen taso	Alueellinen taso
Kansallisen parlamentin ja alueellisen parlamentin noudattamat menettelyt		
Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt	Vaikka EWS:n puitteissa on laadittu erityinen menettely, sitä ei ehkä käytettäisi usein, koska Suomella on jo käytössä EU-asioita koskeva tehokas parlamentaarinen valvontajärjestelmä.	Subsidiariteettimenettelyä ei vielä ole.
Seulontamenettelyt	Ei seulontaa	Ei seulontaa
Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen	Riittävästi henkilöstöä olemassa olevia EU-asioiden valvontamenettelyjä varten. Voi helposti hoitaa EWS-tehtävät.	Hyvin pieni henkilöstö, jonka puute voi olla ongelma, jos saadaan paljon EU:n säädösehdotuksia tarkasteltavaksi.
Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa	Tapauskohtaisesti	Ei
Subsidiariteettianalyysin tulosten tunnettuus/saatavuus	Riittävän avointa ja hyvin yleisön ja EU:n toimielinten saatavilla.	Liian aikaista ottaa tähän kantaa. Kaikki kansalliselle parlamentille esitetyt kannanotot näkyvät IPEXissä.
Kansallisen parlamentin ja alueellisen parlamentin välinen yhteistyö		
EU:n säädösehdotusten toimittaminen	Kyllä, ne toimitetaan eteenpäin sähköisesti.	Kyllä, ne toimitetaan eteenpäin sähköisesti pian sen jälkeen, kun ne saapuvat valtiolliselle tasolle.

<p>Alueperäisen lausunnon antamisen määräaika</p>	<p>Kuusi viikkoa, pidennettävissä</p>	<p>Kuuden viikon määräaika pidetään liian lyhyenä mutta asianmukaisena ottaen huomioon EWS:n kahdeksan viikon määräajan.</p>
<p>Alueperäisen lausunnon ottaminen huomioon</p>	<p>Kun Ahvenanmaan maakuntapäivät lähettää havaintonsa eduskunnan suurelle valiokunnalle, valiokunta ottaa ne huomioon mutta ne eivät sido sitä. Eduskunta välittää joka tapauksessa Ahvenanmaan maakuntapäivien lausunnon EU:n toimielimille.</p>	<p>Ahvenanmaan maakuntapäivien mukaan Suomen noudattama toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettely ei takaa sitä, että eduskunta ottaisi sen kannan äänestyksessä huomioon.</p>
<p>Näkemyserot valtiollisella ja alueellisella tasolla</p>	<p>Suomen eduskunta päättää perustellun lausunnon antamisesta. Eduskunta on kuitenkin ryhtynyt toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että Ahvenanmaan maakuntapäivien näkemykset välitetään EU:n toimielimille.</p>	<p>Jos subsidiariteettiasia kuuluu Ahvenanmaan maakuntapäivien toimivaltaan, sen lausunnot/perustelut sisällytetään sanatarkasti eduskunnan lopulliseen perusteltuun lausuntoon – tai toimitetaan EU:n toimielimille eduskunnan kyseiseen menettelyyn liittyvien asiakirjojen kanssa, jos eduskunta päättää loppujen lopuksi olla antamatta perusteltua lausuntoa.</p>
<p>Seurantatiedot/palaute kansalliselta parlamentilta</p>	<p>Ei, Ahvenanmaan maakuntapäivien on itse pysyttävä ajan tasalla kansallisen parlamentin päätöksistä.</p>	<p>Tästä ei ole vielä päätetty.</p>

<p>Onko yhteistyötä tiivistettävä?</p>	<p>Yhteistyö Ahvenanmaan maakuntapäivien kanssa on aina toivottavaa, mutta subsidiariteetti-analyysejä ei todennäköisesti tehdä usein.</p>	<p>Ahvenanmaan maakuntapäivät on huolestunut siitä, että Suomen noudattama toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettely ei takaa sitä, että eduskunta ottaisi sen kannan äänestyksessä huomioon.</p>
--	--	---

2.3.2 Portugali

Yleistä taustaa

Portugalin kansallinen parlamentti (*Assembleia da República*) on yksikamarinen ja koostuu 230 jäsenestä, jotka valitaan yleisillä, välittömällä ja salaisilla vaaleilla nelivuotiseksi toimikaudeksi. Hallinnollisesti Portugali koostuu kolmesta alueesta: manneralueesta ja kahdesta autonomisesta alueesta (*regiões autónomas*), Azoreista ja Madeirasta. Manneralue on jaettu 18 lääniin (*distritos*), joita kutakin johtaa sisäministerin nimittämä maaherra (*governador civil*). Azoreilla ja Madeiralla on perustuslain mukaan autonominen asema.

Portugalin perustuslaki ja 25. elokuuta 2006 annettu laki 43/2006, joka säätelee EU-asioita käsittelevän valiokunnan (EU-valiokunnan) työtä, muodostavat Portugalin parlamentille riittävän oikeusperustan Lissabonin sopimuksen noudattamiselle toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonnassa: "[K]un virallisessa kirjallisessa lausunnossa viitataan asiaan, joka kuuluu itsehallintoalueiden lainsäädäntövaltaa käyttävien edustajistojen vastuulle, kyseisiä edustajistoja kuullaan hyvissä ajoin" (3 pykälän 3 momentti). Kyselyymme annettujen vastausten⁵⁶ mukaan tätä lakia voitaisiin muuttaa lähitulevaisuudessa niin, että siihen lisättäisiin Lissabonin sopimuksella käyttöönotettuja mekanismeja.

Itse asiassa EU-valiokunta loi tammikuussa 2010 Euroopan unionin aloitteiden käsittelyä varten erityisen menettelyn, johon kuuluu neljä erityyppistä valtiollisen tason käsittelyä (kuvattu jäljempänä) mutta ei mitään erityistä menettelyä aloitteiden toimittamiseen alueelliselle tasolle.

⁵⁶ Tämä raportti valmistui 20. joulukuuta 2010, ja sen laatineen tutkimusryhmän työ perustui valtiolliselta tasolta saatuihin vastauksiin, koska Azorien ja Madeiran alueet eivät vastanneet kyselyyn.

Valtiollisen/alueellisen tason menettelyt

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt

EU-valiokunta tarkisti 20. tammikuuta 2010 Euroopan unionin aloitteiden parlamentaarisia valvontamenettelyjään ja mukautti niitä Lissabonin sopimuksen uusiin subsidiariteettitarkastuksia koskeviin määräyksiin. Valvontamenettelyjä on neljänlaisia: laajennettu valvonta, normaali valvonta, pikavalvonta ja muu valvonta.

Laajennetun valvonnan käynnistää Euroopan komission lainsäädäntö- ja työohjelma, kun parlamentin valiokunnat ilmoittavat, aikovatko ne alistaa säädösaloitteen tai asian laajennetulle valvonnalle. Jos EU-valiokunta päättää tehdä niin, se osallistuu vuosittain enintään kuuden, parlamentaaristen valiokuntien ehdotuksista valitsemansa aloitteen laajennettuun valvontaan. Tätä tarkoitusta varten EU-valiokunta, joka tekee yhteistyötä parlamentin kyseisen valiokunnan kanssa, laatii laajemman työohjelman, johon kuuluvat ehdotuksen analyysi, selvityspyyntö hallitukselle, tiedonhankinta EU:n toimielimiltä, tiedonvaihto muiden kansallisten parlamenttien kanssa, kuulemismenettelyitä (komission jäsen tekee ehdotuksen ja esittelijöinä toimivat neuvoston puheenjohtajavaltio ja EP:n jäsen), julkisia kuulemistilaisuuksia, sidosryhmien näkemysten kokoamista ja tutkimusten tekemistä. Työohjelmassa on otettava huomioon kahdeksan viikon määräaika, jonka kuluessa on ehdotuksen toissijaisuusperiaatteenmukaisuudesta ilmoitettava.

Normaalissa valvontamenettelyssä EU-valiokunta saa säädösehdotukset komissiolta ja jakaa ne päivittäin asiasta vastaaville valiokunnille tiedoksi tai lausuntoa varten. Aina kun säädösehdotuksesta päätetään laatia mietintö, asiasta vastaavan valiokunnan on tiedotettava siitä EU-valiokunnalle ja laadittava mietintönsä kuuden viikon kuluessa siitä, kun ehdotuksen portugalinkielinen versio on saatavilla. Mietintö voi koskea asiakysymyksiä sekä toissijaisuus tai suhteellisuusperiaatteita. Päätelmissä on käsiteltävä erikseen kutakin näistä aiheista. Mietintö toimitetaan sitten EU-valiokunnalle, jolla on kaksi viikkoa aikaa laatia oma kirjallinen lausuntonsa tai perusteltu lausuntonsa. Jos asiasta vastaava valiokunta päättää olla laatimatta mietintöä, EU-valiokunta voi laatia kirjallisen lausunnon ilman tätä mietintöä.

Kiireellinen valvontamenettely valitaan, kun EU-valiokunta saa tietää (esim. IPEXin kautta tai Brysselin-edustajan raporteista), että jokin tietty Euroopan komission säädösehdotus on herättänyt muiden kansallisten parlamenttien epäilyn EU-aloitteen yhdenmukaisuudesta toissijaisuusperiaatteen kanssa. EU-

valiokunta voi silloin käynnistää valvonnan pikamenettelyllä. Tällaisissa tapauksissa EU-valiokunta on vastuussa lausunnon laatimisesta, ja jos se katsoo sen sopivaksi, vaatii asiasta vastaavaa valiokuntaa keskustelemaan aloitteesta.

Lopuksi muiden valvontamenettelyjen suhteen voi käydä niin, että asiasta vastaava valiokunta tai EU-valiokunta päättää analysoida aloitteen (muun kuin lainsäädännöllisen tai muun toimielimen kuin Euroopan komission lähettämän aloitteen) sen tärkeyden vuoksi, jolloin EU-valiokunta asettaa tätä tarkoitusta varten määräajan.

Nämä menettelyt – kyselyymme annettujen vastausten perusteella – on luotu alue-edustajistoja kuulematta, eivätkä ne muodosta mitään uutta velvollisuutta EU-aloitteiden toimittamiseen alueellisille kamareille tai siihen liittyvää sopimusta (lukuun ottamatta edellä mainittua lain 43/2006 3 pykälän 3 momentin mukaista velvollisuutta). Alueellista osallistumista voitaisiin myös harkita EU-valiokunnan vuosittain järjestämissä julkisissa kuulemistilaisuuksissa, joissa voitaisiin keskustella laajennetun valvonnan painopisteistä.

Kyselyymme annettujen vastausten mukaan lähitulevaisuudessa voidaan kuitenkin harkita sellaisen virallisen menettelyn luomista, johon alueelliset parlamentit osallistuvat.

EU-valiokunta on keskeisessä asemassa valvontaprosessin toteuttamisessa. Se on aktiivinen prosessin alussa, käynnistää sen ja hyväksyy loppuvaiheessa lopulliset lausunnot. Muut valiokunnat ovat keskeisessä asemassa prosessin keskivaiheessa, koska ne harjoittavat alakohtaista seuranta ja niiden on itse luotava oma menetelmänsä vastuualueensa ehdotusten hallintaan. EU-valiokunta on mukana tässä vaiheessa vain, jos kyseisestä asiasta vastaava erityisvaliokunta päättää olla ryhtymättä toimiin tai jos harkitaan ehdotuksen sisällyttämistä EU-valiokunnan painopisteluetteloon poliittista arviointia varten. Kaksi esittelijää (toinen erikoisvaliokunnasta ja toinen EU-valiokunnasta) voivat tehdä yhteistyötä alusta lähtien. Viime kädessä täysistunnon kanta tai kiireellisessä tapauksessa EU-valiokunnan kanta voittaa.

Portugalin parlamentti saa tietoja Portugalin hallitukselta sekä neuvostolta ja Euroopan parlamentilta tätä tarkoitusta varten varattuihin sähköpostiosoitteisiin. Näiden välineiden lisäksi Portugalin parlamentin pysyvä edustaja Brysselissä muodostaa Portugalin EU-valiokunnan ja EU:n toimielinten välille yhteyden kaikkien asiaankuuluvien tietojen ajantasaistamiseksi.

Kansalliskokous voi lähettää Euroopan parlamentin puhemiehelle tai neuvoston tai Euroopan komission puheenjohtajalle asianmukaisesti perustellun virallisen kirjallisen lausunnon siitä, miksi jokin komission säädös- tai sääntelyehdotusteksti ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Sekä täysistunto että useat valiokunnat voivat osallistua seurantaprosessiin, mutta EU-valiokunta on EU-asioihin erikoistunut pysyvä valiokunta.

Portugalin parlamentin noudattamat toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt voidaan tiivistää seuraavasti:

Lain 43/2006 (annettu 25. elokuuta 2010) ja EU-asioita käsittelevän valiokunnan tammikuussa 2010 hyväksymän uuden menettelyn mukaan valtiollisen tason valvontamenettelyjä on neljäntyyppisiä: laajennettu valvonta, normaali valvonta, pikavalvonta ja muu valvonta.

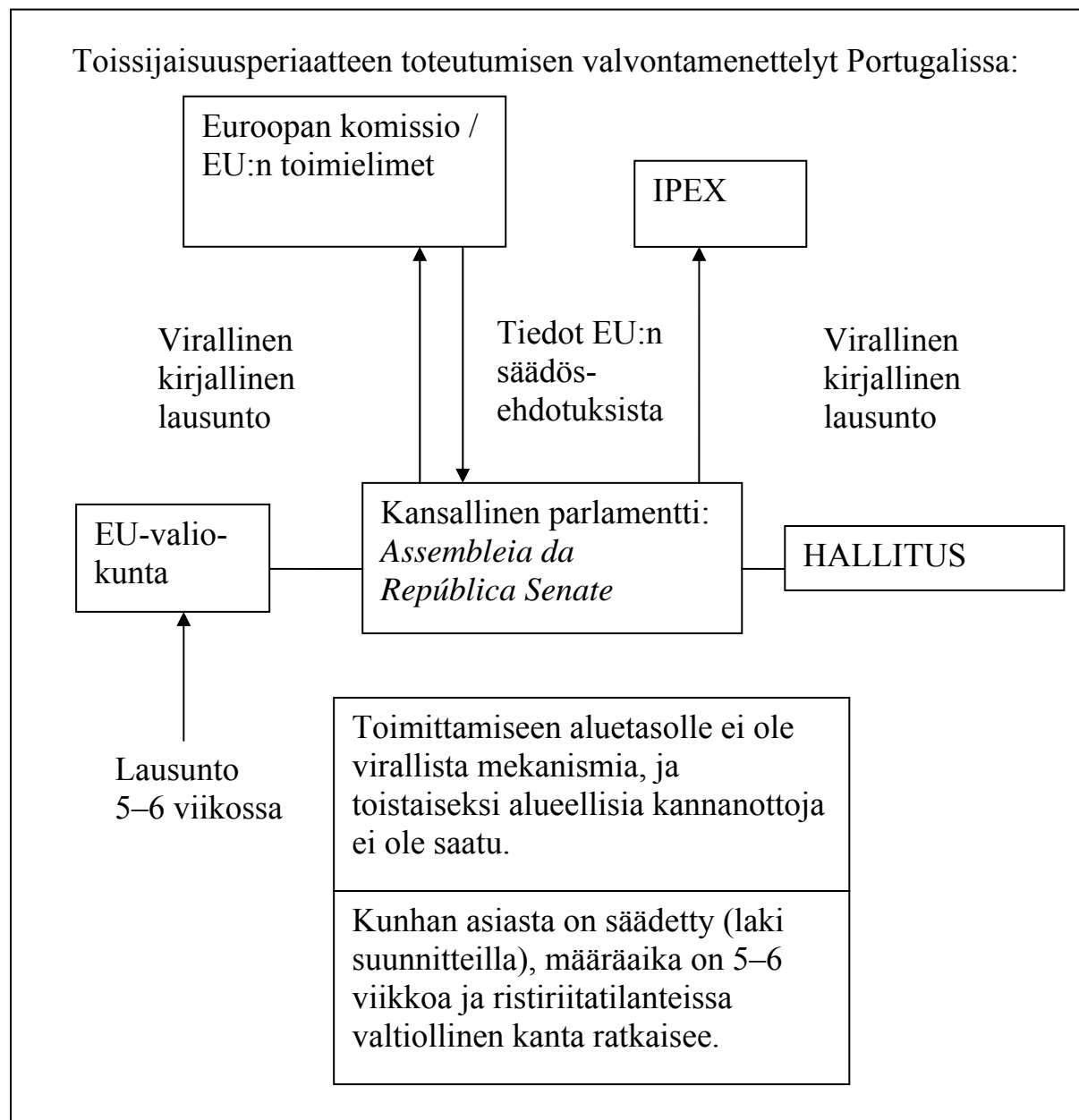
EU-valiokunta valitsee Portugalin hallitukselta, EU:n toimielimiltä ja IPEXin kautta saamistaan tiedoista etukäteen ne, joita parlamentti tarvitsee EU:n kehitysprosessin seuraamiseen. Erityisvaliokunnille toimitetaan viikoittain luettelo kaikista EU:n säädösehdotuksista, jotta ne voivat käynnistää tarvittavan valvontamenettelyn laatimalla mietinnön. Ensisijaisen tärkeiksi katsotut aiheet valitaan kuvatun järjestelmän luokittelun mukaisesti. Näin EU-valiokunta voi suorittaa oman valvontamenettelynsä riippumatta erityisvaliokuntien toimista.

Jos erityisvaliokunta päättää laatia mietinnön, EU-valiokunta nimittää myös esittelijät, jotka odottavat kyseisestä asiasta vastaavan valiokunnan mietintöä. Mietinnön perusteella laaditaan virallinen kirjallinen lausunto. Tämä lausunto päättää valvontaprosessin muodollisesti.

Jos menettely päättyy päätökseen antaa virallinen kirjallinen lausunto toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta, EU-valiokunta voi antaa täysistunnolle päätöslauselmaesityksen. *Assembleia da República* puhemies lähettää sen äänestyksen jälkeen Euroopan parlamentin puhemiehelle tai neuvoston tai EU:n komission puheenjohtajalle. Parlamentaarinen käytäntö on ennen kaikkea edistänyt poliittista keskustelua tärkeistä Euroopan unioniin liittyvistä kysymyksistä sekä Portugalin parlamentin asianmukaista valmistautumista Lissabonin sopimuksen uusien toissijaisuusperiaatetta koskevien määräysten noudattamiseen.

Alueelliset elimet eivät ole Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen vielä osallistuneet EWS:ään liittyvään parlamentaariseen subsidiariteettianalyysiin. Kuitenkin kumpaakin Portugalin alueellista lainsäädäntävaltaa käyttävää

edustajistoa kuultiin neuvoteltaessa perustuslakia koskevasta sopimuksesta, ja "Barroson aloitteesta" (2006) lähtien Portugalin parlamentti on pyytänyt näiltä edustajistoilta kannanottoa tiettyihin aiheisiin (ja kun parlamentin esittelijä on valittu jommaltakummalta autonomiselta alueelta, hän on yleensä kuullut niiden edustajistoja).



Seulontamenettelyt

EU:n säädöksiä seulotaan sen varmistamiseksi, onko tarpeen toimittaa ne alueellisille parlamenteille. Säädösehdotuksesta on Portugalin perustuslain ja

Portugalin parlamentin työjärjestyksen mukaan pyydettävä alueellisten lainsäädäntävaltaa käyttävien edustajistojen lausunto aina, kun asia on autonomisten alueiden (Azorien ja Madeiran) kannalta merkittävä ja kuuluu niiden yksinomaiseen toimivaltaan. Lisäksi laissa 43/2006 todetaan toissijaisuusperiaatteen noudattamiseen liittyen seuraavaa: "Kun virallinen kirjallinen lausunto koskee asiaa, joka on autonomisten alueiden lainsäädäntävaltaa käyttävien edustajistojen vastuulla, kyseisiä edustajistoja on kuultava asiassa hyvissä ajoin."⁵⁷ Lähitulevaisuudessa saatetaan luoda virallinen menettely alueellisten parlamenttien osallistumiselle. Nykyiseen menettelyyn ei sisälly konsultointia.

Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen

Suurimpia huomioon otettavia haasteita ovat lähinnä poliittinen tahto ja aikarajoitukset.

Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa

Normaali yhteistyö muiden kansallisten parlamenttien kanssa hoidetaan IPEXin ja pysyvän Brysselin-edustuston kautta. Yleensä tiedot julkaistaan IPEXissä, mutta tietyissä tapauksissa – esimerkiksi silloin, kun muiden jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit ovat pyytäneet Portugalilta lausuntoa jostakin asiasta – EU-valiokunta tiedottaa myös kyseisille kansallisille parlamenteille lausunnon konkreettisista näkökohdista ja/tai antaa lisätietoja. Portugalin parlamentti käyttää pääasiassa kansallisten parlamenttien pysyvien edustustojen verkostoa Brysselissä tiedonvaihtoon valvontamenettelyn varhaisessa vaiheessa etenkin, jos jokin kansallisista parlamenteista on tuonut esiin epäilyksensä siitä, että jokin EU-aloite ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Lopullisia kirjallisia tai perusteltuja lausuntoja koskevien tietojen vaihtamiseksi se tekee yhteistyötä myös IPEXin kirjeenvaihtajaverkoston kanssa sähköpostitse. Poliittisella tasolla Portugalin parlamentin jäsenet osallistuvat parlamenttien välisiin kokouksiin (joko puheenjohtajavaltion tai Euroopan parlamentin järjestämiin, kuten puhemieskonferenssiin, COSACiin jne.) yhteisiä asioita koskevien näkemysten vaihtamiseksi ja mahdollisuuksien mukaan yhteisen lähestymistavan koordinoimiseksi jossakin tietyssä asiassa.

⁵⁷ 3 pykälän 3 momentti.

Subsidiariteettianalyysin tulosten tunnettuus/saatavuus

Tällä hetkellä Portugalin parlamentin laatimat lausunnot julkaistaan *Assembleia da República* virallisessa lehdessä ja IPEXin verkkosivustossa lyhyen englanninkielisen tiivistelmän kera. Lisäksi Portugalin parlamentti aikoo perustaa myöhemmin tänä vuonna verkkotietokannan toimistaan, jotka liittyvät EU-aloitteiden valvontaan. Näin ollen parlamentti katsoo, että näiden toimien avoimuus ja tunnettuus on kansalaisten kannalta varsin tyydyttävää.

Kansallisen parlamentin ja alueellisten parlamenttien välinen yhteistyö

EU:n säädösehdotusten toimittaminen

EU:n säädösehdotusten toimittamiseen alueellisille parlamenteille ei ole erityistä mekanismia muuten kuin niissä tapauksissa, kun on kyse alueellisesta toimivallasta. Kun on kyse alueellisia parlamentteja koskevista asioista, säädökset pitäisi lähettää niille viikon kuluessa. On myös tärkeää ottaa huomioon, että EU-asioita käsittelevä valiokunta voi myös järjestää julkisia kuulemisia Azorien ja Madeiran autonomisten alueiden lainsäädäntävaltaa käyttävien edustajistojen kanssa riippuen siitä, mistä asiasta on kyse.

Alueperäisten lausuntojen antamisen määräaika

Aina kun näin tapahtuu, määräajaksi asetetaan normaalissa valvontamenettelyssä viidestä kuuteen viikkoa.

Alueperäisten lausuntojen ottaminen huomioon

Valtiollisella tasolla ei vielä ole erityistä mekanismia alueellisten parlamenttien työn koordinoimiseen silloin, kun EU:n säädökset koskevat niiden etuihin liittyviä asioita. Kansallisen parlamentin mielestä tällainen koordinointi on kuitenkin mahdollista aloittaa nykyisillä välineillä heti, kun se on tarpeen.

Portugalin parlamentti toteaa vastauksissaan olevansa valmis ottamaan huomioon alueellisten parlamenttien subsidiariteettianalyyseissään ilmaisemat näkökohdat/huolenaiheet. Saadessaan lausunnon alueelliselta parlamentilta EU-valiokunnan esittelijän on analysoitava se yhdessä asiasta vastaavan valiokunnan mietinnön kanssa. Sen jälkeen laaditaan yksi kirjallinen, perusteltu lausunto, jossa on otettava huomioon kaksi EU-valiokunnan lopulliseen lausuntoon liitettävää asiakirjaa (alueellisen parlamentin ja asiasta vastaavan valiokunnan).

Portugalin parlamentti ei yleensä ota huomioon REGLEGIN ja/tai CALREN kantoja, mutta joissakin tapauksissa, kun asia liittyy sen toimivaltaan (Portugalin perustuslain 164 ja 165 artiklassa⁵⁸ viitataan yksinomaiseen ja osittain yksinomaiseen lainsäädäntövastuuseen), ne voidaan ottaa huomioon, kuten tehtiin komission tiedonannon "Syrjäisimmät alueet: Euroopan voimavara" tapauksessa.⁵⁹

Näkemyserot valtiollisella ja alueellisella tasolla

Tällaisissa tapauksissa (tästä mahdollisuudesta ei ole toistaiseksi kokemusta) kyselyyn annettujen vastausten perusteella valtiollisen ja alueellisen tason eriäviin näkemyksiin on viitattava ja ne on mainittava lopullisessa lausunnossa, mutta lopullinen lausunto on kansallisen parlamentin lausunto.

Seurantatiedot/palaute kansalliselta parlamentilta

Aina kun alueelliset parlamentit osallistuvat valvontamenettelyyn, EU-valiokunta tiedottaa niille lopullisesta lausunnostaan siitä, onko EU:n säädösehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Onko yhteistyötä tiivistettävä?

Jotta EWS:ää parannettaisiin eikä vaikeutettaisi, lainsäädäntävaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien ja niitä vastaavien kansallisten parlamenttien on aloitettava tiiviimpi yhteistyö subsidiariteettianalyysin tekemisessä kyseisten alueiden toimivaltaan ja poliittiseen etuun liittyvissä asioissa.

⁵⁸ Portugalin tasavallan perustuslaki, seitsemäs tarkistettu laitos, 2005.

⁵⁹ KOM(2008) 642.

Tiivistelmätaulukko: ennakkovaroitusjärjestelmän täytäntöönpano Portugalissa

	Valtiollinen taso	Alueellinen taso
Kansallisen parlamentin ja alueellisten parlamenttien noudattamat menettelyt		
Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt	Laki 43/2006: Lissabonin sopimuksen täytäntöönpanon oikeusperusta. Tätä lakia voidaan muuttaa niin, että siihen lisätään Lissabonin sopimuksen myötä käyttöön- otettavat mekanismit. EU-asioiden valiokunta on vastuussa subsidiariteetti- valvontaprosessin seurannasta ja kirjallisen lausunnon antamisesta: tammikuusta 2010 lähtien käytössä on ollut neljä uutta valvontamenettelyä.	-
Seulontamenettelyt	Portugalin perustuslain säännökset, lain 43/2006 3 pykälän 3 momentti ja parlamentin työjärjestys: Aina kun virallisessa kirjallisessa lausunnossa viitataan asiaan, joka on autonomisten alueiden (Azorien ja Madeiran) lainsäädäntävaltaa käyttävien edustajistojen vastuulla ja kuuluu niiden yksinomaiseen toimi- valtaan, lainsäädäntävaltaa käyttäviltä alue-edustajistoilta on pyydetty lausuntoa. Laki 43/2006. Seulontapäätös tehdään EU-valiokunnassa.	-
Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen	Suurimmat haasteet ovat poliittinen tahto ja aika- rajoitukset.	-

Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa	IPEX, pysyvä edustusto Brysselissä, parlamenttien väliset kokoukset, kuten COSAC, COFACC, RI, RCC, puhemiesten konferenssi. EU-asiain valiokunta tiedottaa myös tietyille kansallisille parlamenteille lausunnon käytännön näkökohdista ja/tai antaa lisätietoja. Osallistutaan parlamenttien välisiin kokouksiin.	-
Subsidiariteettianalyysin tulosten tunnettuus/saatavuus	Virallinen lehti ja julkaiseminen IPEXissä. Intranet-tietokanta.	-
Kansallisen parlamentin ja alueellisten parlamenttien välinen yhteistyö		
EU:n säädösehdotusten toimittaminen	Ei mekanismeja toistaiseksi.	-
Alueperäisten lausuntojen antamisen määräaika	Jos tulevaisuudessa järjestetään kuulemismenettelyjä (ei ole vielä järjestetty), aikaraja on 5–6 viikkoa.	-
Alueperäisten lausuntojen ottaminen huomioon	Ei ole vielä otettu huomioon, mutta EU-asiain valiokunnan valmistelijan on määrä analysoida alueperäiset lausunnot ja ottaa ne huomioon kirjallista perusteltua lausuntoa laatiessaan.	-
Näkemyserot valtiollisella ja alueellisella tasolla	Ei erityistä mekanismeja; kyselyyn saadut vastaukset osoittavat, että niihin pitäisi viitata lopullisessa kannassa.	-
Seurantatiedot/palaute kansalliselta parlamentilta	EU-asiain valiokunnan on määrä tiedottaa alueparlamenteille lopullisesta lausunnosta.	-
Onko yhteistyötä tiivistettävä?	Kyllä, EWS:n parantamiseksi sen vaikeuttamisen sijaan.	-

2.3.3 Yhdistynyt kuningaskunta

Yleistä taustaa

Yhdistyneen kuningaskunnan kansallinen parlamentti koostuu monarkista, alahuoneesta HoC (*House of Commons*) ja ylähuoneesta HoL (*House of Lords*). Alahuoneessa on 650 edustajaa, jotka valitaan vaalipiireittäin yksinkertaisella ääntenemmistöllä. Heidän toimikautensa kestää enintään viisi vuotta vaaleista lähtien. Ylähuoneessa on 744 jäsentä, mutta jäsenten määrä ei ole kiinteä. Ylähuoneen jäseniä kansa ei valitse, toisin kuin alahuoneen edustajat. Suurimman osan heistä nimittää kuningatar (eliniäksi nimitetyt päärit), ja osa on kirkon edustajia (arkkipiispat ja piispat). Vuoden 1999 ylähuoneuudistuksella periytyvän päärioikeuden haltijoilta vietiin oikeus ylähuoneen jäsenyyteen ja äänioikeus siellä, mutta ylähuoneeseen jäi osa perinteisistä periytyvän päärioikeuden haltijoista, jotka valittiin sisäisesti (valitut periytyvän päärioikeuden haltijat).⁶⁰ Alahuoneella oli alun perin paljon vähemmän valtaa kuin ylähuoneella, mutta nykyään sillä on suurempi lainsäädäntävalta kuin ylähuoneella.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa on myös kolme alueellista lainsäädäntäelintä: Skotlannin parlamentti, Walesin edustajisto ja Pohjois-Irlannin edustajisto. Niillä kaikilla on lainsäädäntävaltaa, jonka laajuus kuitenkin vaihtelee kussakin lainsäädäntäelimessä.

Sekä valtiollisen että alueellisen tason parlamentit/edustajistot ovat alkaneet valmistella EWS:n käytännön toteutusta. Alueellisten lainsäädäntäelinten työjärjestysten tarkistamisesta ja mukauttamisesta sekä mahdollisen koordinoinnin/yhteistyön kehittämisestä niiden kesken sekä niiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin välillä keskustellaan vielä.

Valtiollisen ja alueellisen tason menettelyt

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt

Yhdistyneen kuningaskunnan kansallisen parlamentin ylä- ja alahuone ovat luoneet subsidiariteettitarkastukselle rinnakkaiset menettelyt EWS:n täytäntöönpanon suhteen ja työskentelevät itsenäisesti.

⁶⁰ Ks: <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/about-lords/lords-types/>.

Alahuone (HoC)

EU-asioiden valvontavaliokunta julkaisi tammikuussa 2009 ensimmäisen toissijaisuusperiaatetta, kansallisia parlamentteja ja Lissabonin sopimusta koskevan erityismietintönsä (*Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty*), jossa todetaan: "Kun meillä on ongelmia, me tuomme ne esiin hallitukselle, ja jos hallitus on samaa mieltä arvioinnistamme, ministerit ottavat ongelmat käsiteltäväksi komission ja muiden jäsenvaltioiden kanssa. Meillä ei ole mitään syytä odottaa tämän muuttuvan." Mietinnössä todetaan myös: "Me odotamme, että komissio kuuntelee kansallisten parlamenttien näkemyksiä myös silloin, kun lausuntojen määrä ei ole riittävä keltaiseen tai oranssiin korttiin"⁶¹. Kun tämä ensimmäinen mietintö aiheesta hyväksyttiin, HoC asettui samalla kannattamaan⁶² HoC:n uudistamista käsittelevän erityisvaliokunnan ehdotuksia⁶³, jotka tämä esitti maaliskuussa 2005 antamassaan EWS:n käytännön toteuttamista koskevassa mietinnössään⁶⁴:

"Meidän suosituksemme mukaan EU-asioiden valvontavaliokunnan vastuulla pitäisi olla määrittää, mitkä ehdotukset ovat mahdollisesti toissijaisuusperiaatteen vastaisia. Järjestelmä toimisi seuraavasti:

- a) Valiokunta päättää, että ehdotus ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen, ja esittää päätöksen perustelut mietinnössä.
- b) Valiokunnan puheenjohtaja tai valiokunnan puolesta toimiva muu valiokunnan jäsen antaa esityksen tulevaisuutta koskevien asioiden osastolle (osasto C), jonka mukaan 'alahuoneen mielestä, [ehdotus] ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen syistä, jotka on esitetty EU-asioiden valvontavaliokunnan [ensimmäisessä] mietinnössä'.
- c) Hallitus lisää esityksen esityslistalle aikaisintaan viisi ja viimeistään kahdeksan istuntopäivää esitystä koskevan ilmoituksen antamisen jälkeen.
- d) Esitystä koskevat kysymykset ja siihen ehdotetut valitut muutokset käsitellään heti alahuoneessa.
- e) Jos esitys hyväksytään, puhemies toimittaa päätöslauselman tekstin yhdessä EU-asioiden valvontavaliokunnan mietinnön kanssa asiaankuuluvalla EU:n toimielimelle."

⁶¹ Ensimmäinen mietintö aiheesta, ks. kohta 37.

⁶² Mt., ks. kohta 45: "Meidän mielestämme ei ole mitään syytä poiketa uudistusvaliokunnan suosituksista, joiden perusteella harkitaan, miten alahuoneen pitäisi toteuttaa toissijaisuusperiaatetta koskevat määräykset, jos ne joskus pannaan täytäntöön."

⁶³ Alahuone on nimittänyt alahuoneen uudistamista käsittelevän valiokunnan selvittämään, miten alahuoneen käytäntöjä ja menettelyjä pitäisi uudistaa.

⁶⁴ Alahuoneen uudistamista käsittelevän erityisvaliokunnan istuntojakson 2004–2005 toinen mietintö EU-asioiden käsittelystä, osa I, HC 465-I, julkaistu 22. maaliskuuta 2005, kohta 119.

EU-asioiden valvontavaliokunta "kuitenkin katsoo, että jos keskustelua ei käydä, puhemiehen tai EU-asioiden valvontavaliokunnan nimetyn jäsenen pitäisi esittää pääpiirteittäin lausunnon perustelu lyhyessä puheenvuorossa, johon ministeri voi vastata hallituksen puolesta"⁶⁵. EU-asioiden valvontavaliokunta korosti myös, että "muutokset Lissabonin sopimuksen määritelmiin edellyttävät valiokunnan työjärjestyksen ja alahuoneen EU-asioiden valvonnasta antamaa varaumaa koskevan päätöslauselman uudelleenmuotoilua. [Se] harkitsee hallituksen kanssa tarvetta muotoilla tekstejä uudelleen niin, että ne ovat selvempiä, yksinkertaisempia ja sanonnaltaan tiukempia"⁶⁶. Näin ollen HoC ei näiden harkintojen jälkeen luonut erityismenettelyä EWS:n määräysten täytäntöönpanoa varten. Se jatkaa subsidiariteettianalyysin tekemistä olemassa olevan EU-asioiden valvontamenettelynsä mukaisesti, kuten se on menetellyt COSACin subsidiariteettitarkastusten suhteen. Työjärjestyksen 143 artiklan mukaan nimitetty EU-asioiden valvontavaliokunta on vastuussa kaikenlaisten Euroopan unionin asiakirjojen tutkimisesta – eivätkä säädökset ole ainoita asiakirjoja, joille tehdään subsidiariteettitarkastus.

Ylähuone (HoL)

HoL:n EU-asioiden valiokunta julkaisi maaliskuussa 2003 mietinnön⁶⁷ Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan työryhmien valmistelemista kansallisia parlamentteja ja toissijaisuusperiaatetta koskevista pöytäkirjaehdotuksista. Mietinnössä selvitettiin subsidiariteetin käsitettä ja tarkasteltiin sitä, missä asemassa kansalliset parlamentit voisivat olla sen soveltamisen seurannassa. EU-valiokunta julkaisi huhtikuussa 2005 EU-asioiden kansallisen parlamentaarisen valvonnan vahvistamista koskevan ja perustuslain sisältämää toissijaisuusperiaatteen toteutumiseen liittyvää ennakkovaroitusmekanismia koskevan mietinnön, jossa käsiteltiin sitä, miten ennakkovaroitusjärjestelmä voisi toimia käytännössä HoL:ssä.⁶⁸ Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus antoi kirjallisen vastauksen mietintöön heinäkuussa 2005.⁶⁹

⁶⁵ Ensimmäinen mietintö aiheesta, ks. kohdan 45 loppu.

⁶⁶ EU-asioiden valvontavaliokunnan kuudes mietintö valiokunnan työstä 2008–2009:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmeuleg/267/26703.htm#note9>, ks. erityisesti kohta 47.

⁶⁷ Ylähuone, EU-asioiden erityisvaliokunta, istuntojakso 2002–02, 11. mietintö, "The future of Europe: National parliaments and subsidiarity - The proposed protocols"

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldeucom/70/70.pdf>.

⁶⁸ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldeucom/101/101.pdf>.

⁶⁹ Vastaus julkaistiin valiokunnan marraskuussa 2005 julkaiseman toissijaisuusperiaatetta koskevan jatkomietinnön liitteenä:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/66/66.pdf>.

Sen jälkeen kun HoL oli pohtinut menettelyjensä mukauttamista Lissabonin sopimuksen määräyksiin ja erityisesti EWS:ään, se päätti soveltaa olemassa olevia parlamentin seulo- ja valvontamenettelyjä yleisesti kaikentyypisiin EU-asiakirjoihin⁷⁰. Näitä menettelyjä sovelletaan edelleen siihen asti, kunnes jokin toissijaisuusperiaatetta koskeva asia mahdollisesti tulee käsiteltäväksi. HoL:ssä subsidiariteettitarkastuksen tekee EU-asioiden valiokunta tai jokin sen alivaliokunnista (esim. oikeus- ja toimielinasioiden alivaliokunta). Ensin EU-valiokunnan puheenjohtaja seuloa hallituksen selonteot ja niihin liittyvät asiakirjat. Tämän seuloon tarkoituksena on määrittää kunkin asiakirjan kohdalla, pitäisikö se hyväksyä vai pitäisikö jonkin valiokunnan alivaliokunnan käsitellä sitä tarkemmin. Ne kokoontuvat parlamentin istuntokauden aikana yleensä viikoittain ja käsittelevät ehdotusten olennaisia seikkoja yksityiskohtaisesti.⁷¹ Kyseinen alivaliokunta käsittelee sitten ehdotettua EU-säädöstä. Tähän käsittelyyn kuuluu arviointi siitä, onko ehdotus toissijaisuusperiaatteen (ja suhteellisuusperiaatteen) mukainen. Tässä yhteydessä subsidiariteettiongelma voidaan tuoda esiin eri tavoilla:

- etukäteen, kun tutkitaan komission vuotuista toimintastrategiaa, lainsäädäntö- ja työohjelmaa yms.
- seuloon aikana
- valvonnan yhteydessä
- alueellisen elimen, toisen kansallisen parlamentin tai jonkin muun ulkopuolisen tahon varoituksesta.

Jos tällainen subsidiariteettiongelma nousee esiin,

- asiakirja on seuloettava noudattaen nopeutettua menettelyä, tarvittaessa ennen hallituksen selontekoa
- hallitukselta voidaan pyytää pikainen selonteko käsiteltävänä olevasta ehdotuksesta mukaan lukien kommentit sen yhteensopivuudesta toissijaisuusperiaatteen kanssa tai osittainen selonteko
- riittävä määrä jäseniä ja henkilöstöä voi varautua toimimaan tarvittaessa myös loma-aikana.

Yhdistyneen kuningaskunnan noudattamat toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt voidaan tiivistää seuraavasti:

⁷⁰ Ks. seuraava asiakirja: "How will the Lords EU Committee operate these new powers?"

<http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/subsidiarity/use-new-powers.pdf>.

⁷¹ EU-asiakirjojen parlamentaarinen valvonta, ministeriöiden ohjeet, 20. huhtikuuta 2009:

<http://europeanmemorandum.cabinetoffice.gov.uk/files/parliamentary-scrutiny-departments.pdf>.

Hallitus antaa selonteon (subsidiariteettiarvioinnin) 10 työpäivän kuluessa EU-säädöksen vastaanottamisesta tai joka tapauksessa mahdollisimman pian.

Alahuone

EU-asioiden valvontavaliokunta päättää, onko ehdotus toissijaisuusperiaatteen vastainen, ja esittää päätöksensä perustelut mietinnössä. Puheenjohtaja tai valiokunnan puolesta toimiva muu valiokunnan jäsen antaa esityksen, jonka mukaan "alahuoneen mielestä, [ehdotus] ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen syistä, jotka on esitetty EU-asioiden valvontavaliokunnan [ensimmäisessä] mietinnössä".

Hallitus lisää esityksen esityslistalle aikaisintaan viisi ja viimeistään kahdeksan istuntopäivää esitystä koskevan ilmoituksen antamisen jälkeen.

Esityksen sisältämät kysymykset ja kaikki siihen tehtävät muutokset annetaan alahuoneen käsiteltäväksi. Jos esitys hyväksytään, puhemies toimittaa päätöslauselman tekstin yhdessä EU-asioiden valvontavaliokunnan mietinnön kanssa asiaankuuluvalla EU:n toimielimelle.

Jos keskustelua ei käydä, EU-asioiden valvontavaliokunnan puheenjohtaja tai nimetty jäsen esittelee lausunnon perustelun lyhyessä puheenvuorossa, johon ministeri voi vastata hallituksen puolesta.

Ylähuone

Oikeudellinen neuvonantaja selvittää kunkin asiakirjan saapuessa, sovelletaanko menettelyjä, ja ilmoittaa siitä, kun asiakirja esitetään seulottavaksi.

Valiokunta tai alivaliokunta, joka havaitsee toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen, esittelee mietintöluonnoksen, johon kuuluu "perusteltu lausunto". Tällainen mietintö käsittelee vain subsidiariteettikysymystä. Siinä ilmaistaan, tutkitaanko asiakirjaa vielä muiden kysymysten suhteen. Siinä on selvästi erottuva otsikko sekä ytimekäs ja vakiomuotoinen alku, joka on helposti EU-toimielinten tunnistettavissa, ja sen jälkeen perusteluteksti. Se on yleensä tavallista lyhyempi ja perustuu suppeampaan aineistoon – mahdollisesti vain komission ja hallituksen selontekoon. Se on tarkoitettu joko "keskusteltavaksi" tai "tiedoksi". Sen mukaan, mitä menettelyjä ylähuone soveltaa, tällaisia mietintöjä voidaan joutua hyväksymään ja julkaisemaan nopeasti. Siksi voidaan joutua käyttämään työjärjestyksen lisäohjeiden 10.51. kohdassa kuvattua

menettelyä. "Valiokunnan puheenjohtajalla on valtuudet kiireellisissä tapauksissa esitellä alivaliokunnan mietintö ylähuoneelle valiokunnan puolesta."

Valvontavarauma (kumpikin kamari)

Subsidiariteettivalvonnasta vastaava valiokunta/alivaliokunta säilyttää varaumansa valvontaan, kunnes hallituksen vastaus on saatu. Valiokunta/alivaliokunta saattaa joka tapauksessa haluta säilyttää varaumansa siihen asti, kunnes on suoritettu jatkokäsittely muilla perusteilla. Ministerit eivät voi muuten kuin poikkeustilanteessa hyväksyä neuvostossa virallista kantaa EU-lainsäädäntöön, ennen kuin parlamentaarinen valvonta on päättynyt.

HoC on ilmoittanut luovansa erityisen EWS:ään liittyvän yhteydenpitomenettelyn EU-toimielinten kanssa. HoL totesi, että EU:n toimielimet ovat ilmaisseet sille toivomuksensa saada EWS:n "perustellut lausunnot" tarkoitusta varten varattuihin sähköpostiosoitteisiin.

Kamarien välinen yhteistyö

Sekä HoC että HoL korosti haluavansa työskennellä itsenäisesti. Siksi voi kysyä, mitä tapahtui HoC:n uudistamista käsittelevän erityisvaliokunnan ehdotukselle uuden yhteisen suuren valiokunnan perustamisesta: "Me suosittelemme, että ala- ja ylähuoneelle perustettaisiin yhteinen valiokunta, joka käsittelee Euroopan unioniin liittyviä asioita hallituksen selonteossaan ehdottamien linjojen mukaan" ja että sen nimi olisi 'EU-asioiden parlamentaarinen valiokunta'.⁷² HoL totesi toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaa koskevassa jatkomietinnössään seuraavaa: "Vastustamme ehdotusta siitä, että ala- ja ylähuoneen täytyisi koordinoita vastauksiaan yksittäisissä tapauksissa. Kummallakin kamarilla on oma EU-asioiden valvontavaliokuntansa, ja kummallakin kamarilla on valtuudet antaa halutessaan perusteltu lausuntonsa. Myönnämme kuitenkin, että vaikka kummallakin kamarilla on oma äänensä, olisi toivottavaa, että ylähuone tekisi alahuoneen kanssa yhteistyötä toissijaisuusperiaatteeseen liittyvissä asioissa ja että nämä kaksi kamaria tukisivat mahdollisuuksien mukaan toisiaan perusteltuja lausuntoja antaessaan. Tästä huolimatta on tärkeää huomata, että jos kaksi kamaria on eri mieltä siitä, pitäisikö jossain tietyssä tapauksessa soveltaa keltaisen kortin menettelyä, niiden äännet eivät kumoaisi toisiaan – käy vain niin, että kynnyks ei ole yhtään sen matalammalla."⁷³ Lisäksi edellä mainitussa

⁷² Alahuoneen toinen mietintö, istuntojakso 2004–05, HC (2004-05) 465 – 61 (4) ja 62 kohdat.

⁷³ Ylähuoneen EU-valiokunnan viidestoista mietintö, istunto 2005–2006, kohdat 107 ja 108.

mietinnössä todetaan seuraavaa: "Ala- ja ylähuoneen välisen yhteydenpidon parantaminen auttaisi myös varmistamaan, että alue-edustajistojen näkemykset esitetään ajoissa ja tehokkaasti. LGA:n mukaan 'ala- ja ylähuoneen välinen tiiviimpi yhteistyö auttaisi paikallishallintoa tekemään esityksiä ja antamaan neuvoja parlamentille kohdennetummin ja tehokkaammin'."⁷⁴

Kolme alueellista lainsäädäntäelintä

Skotlannin parlamentti ja Walesin edustajisto korostivat kumpikin, että Yhdistyneen kuningaskunnan EU-asioiden valiokuntien puheenjohtajat ja virkamiehet ovat kolmen viime vuoden aikana käyneet jatkuvaa keskustelua toissijaisuusperiaatteeseen liittyvistä asioista vaihtaen myös säännöllisesti tietoja. Pohjois-Irlannin edustajisto lisäsi, että henkilöstö on myös keskustellut siitä, miten kansallinen parlamentti voisi parhaiten varoittaa alueellisia parlamentteja ja edustajistoja subsidiariteettikysymyksistä.

Yhdistyneen kuningaskunnan kolmen alueellisen lainsäädäntöelimen lähestymistavat poikkeavat jonkin verran toisistaan, ja niiden sisäisten menettelyjen kehittäminen on vielä kesken, mutta ne tekevät tiivistä yhteistyötä toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnassa.

Minkään alueellisen edustajiston aiemmin tai parhaillaan tekemistä EWS:ään kuuluvista subsidiariteettianalyseista ei ole saatavilla tietoja, koska yhtään toissijaisuusperiaatteeseen liittyvää kysymystä ei ole vielä tuotu esiin, vaikka Skotlannin parlamentin EU- ja ulkosuhteiden valiokunta onkin antanut Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentille COSACin pilottihankkeina toteuttamiin subsidiariteettitarkastuksiin liittyviä vastauksia. Yhdistynyt kuningaskunta (Skotlanti, Wales) ei ole EWS:n voimaantulon jälkeen antanut vielä yhtään perusteltua lausuntoa. Pohjois-Irlannin edustajisto kuitenkin huomautti, että HoL:n EU-valiokunnalta saatiin yksi toissijaisuusperiaatteen toteutumista koskeva varoitus lokakuussa 2010. Se toimitettiin asiaankuuluvaan lakimääräiseen valiokuntaan, Pohjois-Irlannin edustajiston oikeudelliselle yksikölle ja Pohjois-Irlannin edustajiston tutkimus- ja arkistoyksikölle, mutta mihinkään toimiin ei ryhdytty.

Skotlannin, Walesin ja Pohjois-Irlannin kolme alueellista lainsäädäntäelintä valmistautuvat muuttamaan työjärjestyksiään Lissabonin sopimuksen EWS:ää koskevien uusien määräysten mukaiseksi.

⁷⁴ Ylähuoneen EU-valiokunnan viidestoista mietintö, istunto 2005–2006, kohta 203.

Skotlannin parlamentin EU- ja ulkosuhteiden valiokunta on suositellut muutoksia EU:n säädösehdotusten valvontamenettelyihin subsidiariteettivalvonta mukaan lukien. Näihin suosituksiin tarvitaan parlamentin hyväksyntä. Keskustelu käytiin parlamentissa 10. joulukuuta. Parlamentti päätti hyväksyä oman yleisen EU-strategiansa ja testata EU-säädösehdotusten valvontaprosessia. Tähän liittyi myös sopimus pyrkiä löytämään HoC:n ja HoL:n kanssa yhteinen "virallinen" mekanismi siihen, miten toissijaisuusperiaatteen toteutumista koskevat Skotlannin parlamentin näkemykset otetaan huomioon sen sijaan, että luotettaisiin pelkästään hiljattaisessa kirjeenvaihdossa ilmaistuihin aikeisiin. Lisäksi nämä muutokset todennäköisesti edellyttävät muutoksia parlamentin työjärjestykseen, ja niiden yhteydessä on otettava huomioon se, pitäisikö tunnustaa EU- ja ulkosuhteiden valiokunnan "täysistuntotyypiset valtuudet", joiden turvin se voisi esittää Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentille EWS:n mukaisia virallisia kantoja Skotlannin parlamentin puolesta tietyissä olosuhteissa (esim. silloin, kun parlamentti on lomalla). Ylä- ja alahuoneen EU-valiokunnat ovat myös sopineet toissijaisuusperiaatteeseen liittyvien Skotlannin parlamentin kysymysten vastaanottamisesta ja käänntämisestä.

Walesin edustajiston EU- ja ulkoasioiden valiokunta on tällä hetkellä päävastuussa EU-säädösehdotusten valvonnasta Walesin edustajiston puolesta. Sillä ei ole virallista asemaa edustajiston muihin valiokuntiin nähden, mutta se voi saattaa Walesin kannalta merkittäviä EU-asioita muiden valiokuntien käsiteltäväksi. EU- ja ulkoasioiden valiokunnan puheenjohtaja on kirjoittanut Walesin edustajiston puhemiehelle ja pyytänyt käsittelemään edustajiston työjärjestykseen tehtäviä muutoksia, jotka tulevat voimaan uuden edustajiston kokoontuessa toukokuun 2011 vaalien jälkeen. Sen vuoksi on pohdittava, pitäisikö EU- ja ulkoasioiden valiokunnan "täysistuntotyypiset valtuudet" tunnustaa, jotta se voisi esittää Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentille virallisia kantoja Walesin edustajiston puolesta.

Pohjois-Irlannin edustajistolla ei ole EU-asioiden valiokuntaa eikä se ole asettanut erityistä valiokuntaa subsidiariteettianalyysiä varten. Pääministeriä ja varapääministeriä avustava valiokunta on viime vuosina tutkinut, miten se käsittelee subsidiariteettiasioita Lissabonin sopimuksen ratifioinnin jälkeen. Valiokunta on tarkastellut kahta toissijaisuusperiaatteeseen liittyvää pilottihanketta sekä useita edustajiston tietopalvelu- ja arkistoyksikön tutkimuksia. Tällä hetkellä tilanne on se, että jos saadaan subsidiariteettivaroitus, se toimitetaan käsiteltäväksi edustajiston tutkimus- ja kirjastoyksikköön, oikeudelliseen yksikköön ja asiaankuuluvaan lakimääräiseen valiokuntaan. Pääministeriä ja varapääministeriä avustava valiokunta toimii

yhteyspisteenä, joka vastaanottaa varoitusilmoitukset ja aikataulut jne. Puhemiehistön yhteysryhmä (*Chairpersons Liaison Group*, CLG) harkitsi jäsenten kouluttamista useilla alueilla, ei pelkästään toissijaisuusperiaatteeseen liittyvissä asioissa, mutta koska tämä toimikausi on päättymässä, sovittiin, että uusi yhteysryhmä voi palata asiaan ensi vuoden edustajistovaalien jälkeen.

Sekä Skotlannin parlamentti että Walesin edustajisto loi koordinoituneen mekanismin yhdessä omien alueellisten hallituselintensä kanssa.

Skotlannin parlamentti on sopinut Skotlannin hallituksen kanssa prosessista, jossa hallitus antaa parlamentille viikoittain luettelon säädösehdotuksista, joista Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on kuullut Skotlannin hallitusta, sekä niihin liittyvät selonteot. Skotlannin hallitus tuo esiin havaittuja toissijaisuusperiaatteeseen liittyviä kysymyksiä.

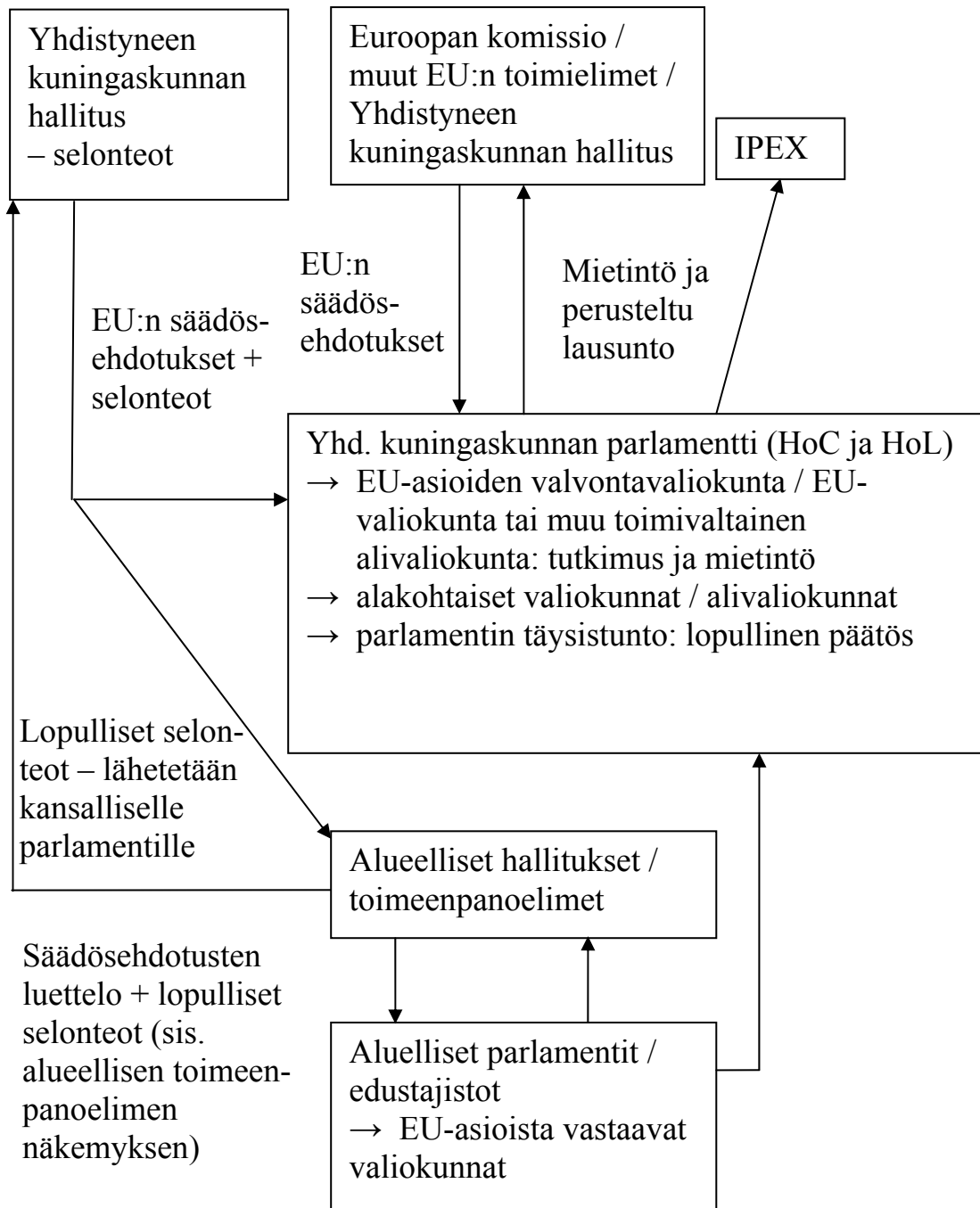
Walesin pääministeri sitoutui Walesin edustajiston EU- ja ulkoasioiden valiokunnan kokouksessa 4. toukokuuta 2010 toimittamaan valiokunnalle luettelon niiden EU-säädösehdotusten selonteista, joista Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on kuullut Walesin aluehallitusta. Todettiin, että nämä tiedot on toimitettava valiokunnalle ajoissa niiden kahdeksan viikon kuluessa, joiden aikana kysymykset on pöytäkirjan mukaan tuotava esiin. Walesin aluehallitus toimittaa nyt kopiot lopullisista selonteista – joihin sisältyvät aluehallituksen kannat ehdotuksista – Walesin edustajistolle samanaikaisesti, kun selonteot lähetetään takaisin Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen (kansallisen täytäntöönpanoelimen) asiaankuuluville ministeriöille kansalliselle parlamentille toimittamista varten. Selonteko lähetetään sähköpostiosoitteeseen, jota hallinnoi edustajiston jäsenten palveluksessa oleva tutkimusyksikkö. Se antaa asiaankuuluville valiokunnille varoituksen alueellisia asioita koskevista toissijaisuusperiaatteeseen liittyvistä kysymyksistä, jotka Walesin aluehallitus on tuonut esiin ja jotka saattavat vaatia tarkempaa tarkastelua ja/tai toimia. Tämä Walesin varoitusjärjestelmä täydentää kansallisen parlamentin esiin tuomia ja Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin valiokuntien edustajiston tietoon tuomia toissijaisuusperiaatteeseen liittyviä kysymyksiä.

Pohjois-Irlannissa pää- ja varaministeriä avustava valiokunta suositteli, että ministeriö esittelisi valiokunnalle kaikki erityisesti Pohjois-Irlantiin liittyvät selonteot sekä kaikki toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin liittyvät asiat. Ministerit kuitenkin hylkäsivät tämän suosituksen todeten, että valiokunnan pitäisi saada nämä suoraan Westminsterin parlamenttilähteistä.

Nämä kolme alueellista lainsäädäntäelintä ovat myös tarvittaessa valmiita kuulemisiin ja yhteistyöhön minkä tahansa kansalaisjärjestöjen, eurooppalaisten järjestöjen, ulkopuolisten asiantuntijoiden tai sidosryhmien kanssa. On tosin kyseenalaista, miten toimivaa tämä on, jos vastaus halutaan antaa Lissabonin sopimuksen mukaisessa aikataulussa.

Kyseisillä kolmella alueellisella lainsäädäntäelimellä ei kuitenkaan ole yhtenäistä linjaa EWS:ään liittyvän erityisen yhteydenpitomenettelyn luonnissa EU:n toimielinten kanssa. Skotlannin parlamentin EU- ja ulkosuhteiden valiokunta harkitsee toissijaisuusperiaatetta koskevien parlamentin mietintöjen lähettämistä EU:n toimielimille tiedoksi. Walesin edustajisto lähettää yleensä kaikki EU- ja ulkoasioiden valiokunnan mietinnöt Euroopan parlamentin walesiläisille edustajille sekä Euroopan komissiolle. Euroopan parlamentin walesiläiset jäsenet saavat myös kopiot kaikista valiokunnan asiakirjoista ja osallistuvat valiokunnan kokouksiin. Sen sijaan Pohjois-Irlannin edustajisto ei ole luonut erityistä menettelyä yhteydenpitoon EU:n toimielinten kanssa.

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt Yhdistyneessä kuningaskunnassa:



Seulontamenettelyt

HoC ja HoL eivät ole luoneet menettelyä, jossa EU:n säädösehdotukset "seulottaisiin" ja päätettäisiin, onko ne tarkoituksenmukaista toimittaa alueellisille edustajistoille. HoL ilmoitti, että se ei toimita ehdotuksia alueellisille edustajistoille, koska niiden tehtävänä on määrittää, mitkä ehdotukset koskevat niitä, ja ilmoittaa niistä HoL:lle. Henkilöstö kuitenkin pitää epävirallisesti yhteyttä alueellisiin edustajistoihin ja voi saattaa tietyt asiakirjat niiden tietoon.

Kyseiset kolme alueellista lainsäädäntäelintä saa EU:n säädösehdotukset arvioitavaksi alueellisella tasolla luodun EWS:n "seulontamenettelyn" kautta, jotta se voi päättää, onko niillä merkitystä kyseisten alueiden kannalta. Skotlannissa virallisesta menettelystä ei ole vielä sovittu. Toistaiseksi tästä huolehtivat valiokuntakanslian, tutkimusyksikön, EU-kanslian ja oikeudellisen yksikön virkamiehet. Tämän lisäksi Skotlannin aluehallitus on luvannut tiedottaa Skotlannin parlamentille ehdotuksista, joihin liittyy toissijaisuuskysymyksiä. Walesissä tämän toteuttavat edustajien tutkimusyksikön, EU-kanslian ja oikeudellisen yksikön virkamiehet. Jokaisesta EU- ja ulkoasioiden valiokunnan kokouksesta laaditaan mietintö. Walesin aluehallitus lupautui myös tiedottamaan edustajistolle ehdotuksista, joihin liittyy subsidiariteettikysymyksiä. Pohjois-Irlannissa asiasta huolehtivat edustajiston tutkimus- ja arkistoyksikön virkamiehet.

Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen

Mainitut kolme alueellista lainsäädäntäelintä ovat valmistautuneet EWS:ään liittyviin uusiin tehtäviinsä erilaisin toimenpitein ja toimin.

Skotlannin parlamentin EU- ja ulkosuhteiden valiokunta teki tutkimuksen Lissabonin sopimuksen vaikutuksesta Skotlantiin (Skotlannin aluehallitukseen ja Skotlannin parlamenttiin). Siihen sisältyi toissijaisuusperiaatetta koskevan pöytäkirjan vaikutusten arviointi. Tutkimus tehtiin vuosina 2009–2010, ja siitä raportoitiin kesäkuussa 2010⁷⁵. Sen perusteella laadittiin mietintö Skotlannin parlamentin EU-strategiasta⁷⁶, jota koskeva yksityiskohtainen kehitys- ja toteutussuunnitelma valmistuu tammikuussa 2011. Aiheesta on keskusteltu Yhdistyneen kuningaskunnan EU-valiokuntien foorumissa, ja Skotlannin

⁷⁵ EU- ja ulkosuhteiden valiokunta, neljäs mietintö, 2010 (istunto 3), "Inquiry into the Impact of the Lisbon Treaty on Scotland", Skotlannin parlamentin julkaisu 23. kesäkuuta 2010.

⁷⁶ "A European Union Strategy for the Scottish Parliament: Recommendations from the Inquiry into the Impact of the Treaty of Lisbon on Scotland".

parlamentin virkamiehet ovat tavanneet kansallisen parlamentin kamarien ja muiden alueellisten lainsäädäntäelinten edustajia ja keskustelleet menettelyistä.

Walesin edustajiston EU- ja ulkoasioiden valiokunta teki tutkimuksen subsidiariteettipöytäkirjan soveltamisesta vuosina 2008–2009. Sen jälkeen Walesin aluehallituksen pääministeri sekä EU- ja ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtaja ja edustajiston puhemiehistö ovat keskustelleet aiheesta. Edustajiston virkamiehet ovat osallistuneet toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaa käsittelevään foorumiin ja kahteen Katalonian parlamentin järjestämään CALRE-seminaariin Barcelonassa (syyskuussa 2009 ja heinäkuussa 2010) (Katalonia on CALRE:n subsidiariteettityöryhmän puheenjohtaja). Aiheesta on keskusteltu myös Yhdistyneen kuningaskunnan EU-valiokuntien foorumissa, ja Walesin edustajiston virkamiehet ovat tavanneet kansallisen parlamentin kamarien ja muiden alueellisten lainsäädäntäelinten palveluksessa olevia kollegojaan ja keskustelleet heidän kanssaan menettelyistä.

Pohjois-Irlannin edustajiston tutkimus- ja arkistoyksikön henkilöstö on saanut koulutusta muun muassa uusiin EWS:ään liittyviin tehtäviin. Tutkimushenkilökunta on opastanut useiden valiokuntien jäseniä toissijaisuusperiaatteeseen liittyvissä asioissa.

Toissijaisuusperiaatetta koskevan asiantuntemuksen kehittämiseksi Skotlannin parlamentti ja Walesin edustajisto hyödynsivät kummankin oikeudellisten yksikköjen, Brysselin EU-virkamiesten, tutkimusyksikköjen ja valiokuntayksikköjen asiantuntemusta sen varmistamiseksi, että subsidiariteettiasiat käsitellään asianmukaisesti. Ne ovat soveltaneet avointa ja osallistavaa lähestymistapaa näihin asioihin hyödyntämällä myös virallisia ja epävirallisia kumppanuuksia Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja muualla Euroopassa (mukaan lukien CALRE:n jäsenyys) sekä osallistumalla alueiden komitean toimintaan varmistaakseen sen, että voivat reagoida esiin tuleviin subsidiariteettikysymyksiin riittävän nopeasti. Ne harkitsevat myös tällaisen yhteistyön tekemistä Skotlannin ja Walesin aluehallitusten kanssa silloin, kun se on asianmukaista ja tarpeen.

Pohjois-Irlannin edustajisto kouluttaa parhaillaan kaikkia virkamiehiä, apulaisvirkamiehiä, virallisista julkaisuista vastaavaa henkilöstöä, varttuneita tutkimusvirkamiehiä ja tutkimusvirkamiehiä Euroopan unionin toimielimiin ja rakenteisiin liittyvissä asioissa Lissabonin sopimus ja toissijaisuusperiaate mukaan lukien. EU-asioista vastaamaan on perustettu pää- ja varapääministeriä avustavan valiokunnan virkailijan, edustajiston oikeudellisen neuvonantajan ja varttuneen tutkimusvirkamiehen muodostama ryhmä. Edustajisto on myös

liittynyt alueiden komitean muodostamaan toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostoon.

Sekä Skotlannin parlamentilla että Walesin edustajistolla on Brysselissä EU-toimisto, joka tiedottaa jäsenille ja valiokunnille ja pitää heidät ajan tasalla EU-asioihin liittyvistä tärkeistä tapahtumista. Sen tehtäviin kuuluu myös analyysin tekeminen komission vuotuisesta toimintasuunnitelmasta, joka vaikuttaa EU- ja ulkosuhteiden valiokunnan työohjelmaan ja osaan muiden valiokuntien työstä. Skotlannin EU- ja ulkosuhteiden valiokunta ja Walesin EU- ja ulkoasiain valiokunta saavat säännöllisesti viralliset ajantasaistavat tiedot aluehallituksen EU-asioista vastaavalta ministeriltä. Sen lisäksi ministereitä voidaan pyytää antamaan valiokunnalle (sekä muille valiokunnille) tietoja työstään – tarvittaessa myös EU-asioihin liittyvistä toimistaan. Euroopan komission edustaja antaa myös säännöllisesti tietoja komission työstä ja asiaankuuluvista poliittisista tapahtumista ja osallistuu säännöllisesti Walesissa pidettäviin EU- ja ulkoasiainvaliokunnan kokouksiin. Pohjois-Irlannin edustajisto turvautuu tutkimus- ja arkistoyksikkönsä Euroopan unionin vuotuisen lainsäädäntö- ja työohjelman katsastamisessa ja Euroopan tason politiikan kehityksen seuraamisessa.

Skotlanti ja Wales katsovat, että niiden EU-asioista vastaavat valiokunnat ovat alueellisissa parlamenteissa tärkeässä asemassa EU:n uusien kehityssuuntien seuraamisessa ja strategisen lähestymistavan omaksumisessa niiden hallitusten EU-politiikkaan liittyvien toimien tarkasteluun. Toisin kuin Skotlannissa ja Walesissa Pohjois-Irlannin edustajistossa ei ole valiokuntaa, joka käsittelee pelkästään EU-asioita. Pää- ja varapääministeriä avustava valiokunta vastaa EU-asioista useiden muiden asioiden lisäksi.

Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa

Sekä HoC että HoL on yhteydessä muihin kansallisiin parlamenteihin Brysselin-edustustajansa kautta. HoC tekee yhteistyötä epävirallisesti virkamiestasolla kansallisten parlamenttien edustajien kautta Brysselissä ja virallisesti IPEXin kautta. HoL:stä tiedotetaan EU-yhteyshenkilölle heti, jos epäillään, ettei jokin asia ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Tämä ilmoittaa siitä epävirallisesti muille kansallisille parlamenteille, selvittää, millä niistä voisi olla vastaavia kysymyksiä, ja ylläpitää yhteyksiä samalla, kun kukin kamari muodostaa lopullista kantaansa. Keskusteluja käymällä pyritään laatimaan kaikille kansallisille parlamenteille suuntaviivat siitä, milloin tiedotetaan muille parlamenteille IPEXin kautta.

Kaikki kolme alueellista lainsäädäntäelintä ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurannassa sekä virkamiestasolla että Yhdistyneen kuningaskunnan EU-valiokuntien puheenjohtajien foorumin kautta. Yhdistyneessä kuningaskunnassa sekä kansallisen että alueellisen tason EU-asioita käsittelevien valiokuntien puheenjohtajat tapaavat virallisesti Yhdistyneen kuningaskunnan EU-valiokuntien foorumissa puolen vuoden välein keskustellakseen yhteistä etua koskevista asioista. Toimielinten välisestä tiedonvaihdosta ja yhteistyöstä EU-asioiden valvonnassa on keskusteltu, ja vaikka virallista mekanismia tai käytäntöä ei ole luotu, periaatteessa ollaan samaa mieltä siitä, että virkamiesten pitäisi tehdä yhteistyötä ja jakaa tietoja, jotta varmistetaan, että toissijaisuusperiaatteeseen liittyviin kysymyksiin voidaan reagoida asianmukaisesti ja hyvissä ajoin. Yhdistyneessä kuningaskunnassa toukokuussa 2010 käytyjen yleisten vaalien jälkeen Yhdistyneen kuningaskunnan EU-valiokuntien foorumi ei ole vielä kokoontunut keskustelemaan näistä asioista. EWS on todennäköisesti esityslistalla foorumin seuraavassa kokouksessa, joka pidetään luultavasti tammikuun 2011 loppupuolella ja jossa saatetaan keskustella koordinoitimesta.

Tämän lisäksi kaikki kolme alueellista lainsäädäntäelintä ovat CALRE:n jäseniä. CALRE-verkoston kautta jaetaan epävirallisesti tietoja, ja se on perustanut uuden verkkosivuston, jonka foorumilla jäsenet voivat vaihtaa tietoja ja käynnistää keskusteluja eri aiheista. Pohjois-Irlannin edustajisto on myös liittynyt AK:n SMN:ään.

Lisäksi Skotlannin parlamentti ja Walesin edustajisto katsovat, että tarvitaan mahdollisesti tiiviimpää yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden alueellisten parlamenttien kanssa asioissa, jotka herättävät samoja kysymyksiä eri puolilla EU:ta. Mitä tulee Pohjois-Irlannin edustajistoon, pää- ja varapääministeriä avustava valiokunta suositteli, että se loisi asianmukaisella tasolla yhteyksiä Euroopan eri lainsäädäntävaltaa käyttäviin alueellisiin edustajistoihin ja kansallisiin parlamentteihin yhteisen edun mukaisesti asioihin liittyen, ja se aikoo kannustaa muita lakimääräisiä valiokuntia tekemään samoin.

Subsidiariteettianalyysin tulosten tunnettuus/saatavuus

HoC ilmoitti, että kaikki EU-asioiden valvontavalioikunnan työt subsidiariteetti-analyysi mukaan lukien julkistetaan säännöllisissä valvontaa koskevissa mietinnöissä ja ministerien lausunnoissa. Hallituksen selonteot ovat myös julkisesti saatavilla. Kaikki perustellut lausunnot käsitellään julkisesti HoC:n istuntosalissa. EU:n toimielimille tiedotetaan HoC:n esiin tuomista kysymyksistä.

HoL katsoo, että sen toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt ovat kansalaisten kannalta avoimia ja helposti ulottuvilla ja niiden tulokset ovat riittävän tunnettuja EU:n toimielimille ja muiden jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille. Lisäksi toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonta tehdään entistä erottuvammaksi (esim. verkkosivustoja ajantasaistamalla tai valvonnan edistymistä koskevan asiakirjan avulla). Kaikki toissijaisuusperiaatetta koskevat mietinnöt käännetään myös ranskaksi, ja käännökset ovat saatavilla verkkosivustoissa.

Skotlannin parlamentti ja Walesin edustajisto korostavat, että kaikki valiokuntien kirjeenvaihto ja keskustelut subsidiariteettikysymyksiin liittyvistä asioista julkaistaan yleisölle. Parlamentti/edustajisto on sitoutunut avoimuuteen – valiokuntakokoukset ovat julkisia ja viralliset asiakirjat julkaistaan internetissä ja ne ovat yleisesti saatavilla. Pohjois-Irlannin edustajisto korostaa olevansa avoin organisaatio, joka julkaisee paljon tietoa verkkosivustossaan. Valiokuntakokoukset ovat julkisia ja niitä voi seurata internetin kautta, ja muun muassa niiden pöytäkirjat ja kokousasiakirjat julkaistaan internetissä ja ne ovat kaikki yleisön saatavilla. Näin ollen kaikki kolme edustajistoa katsovat, että subsidiariteettianalyysillä on riittävästi tunnettuutta lainsäädäntävaltaa käyttävissä muiden jäsenvaltioiden alueellisissa parlamenteissa, Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentissa, muiden jäsenvaltioiden kansallisissa parlamenteissa ja EU:n toimielimissä.

Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin ja alueellisten lainsäädäntäelinten välinen yhteistyö

EU:n säädösehdotusten toimittaminen

HoC ja HoL ilmoittivat kumpikin, että niillä ei ole mekanismeja EU:n säädösehdotusten toimittamiseksi alueellisille parlamenteille. HoL:n mukaan pöytäkirjan N:o 2 sisältämä 6 artikla on salliva. Jos mahdollinen toissijaisuusperiaatteen toteutumiseen liittyvä asia havaitaan, tiettyjä alueellisista parlamentista/edustajistoista tai niitä kaikki voidaan tapauskohtaisesti varoittaa epävirallisesti henkilöstötasolla.

Alueperäisten lausuntojen antamisen määräaika

HoC ilmoitti, että alueellisten parlamentin/edustajistojen on ilmoitettava sille kantansa EU:n säädösehdotukseen kahdeksan viikon kuluessa, ja korosti, että mitä pikemmin tämä tapahtuu, sen parempi. HoL ei ole asettanut määräaikaa alueellisten edustajistojen kannan ilmaisemiselle. Niitä on kuitenkin pyydetty

muistamaan, että HoL voi ottaa niiden näkemykset paremmin huomioon, jos ne esitetään hyvissä ajoin.

Alueperäisten lausuntojen ottaminen huomioon

HoC totesi, että alueellisten edustajistojen työn koordinointi valtiollisella tasolla – kun EU:n säädöksessä on kyse niiden eduista – voidaan toteuttaa edellä mainitun Yhdistyneen kuningaskunnan EU-valiokuntien foorumin säännöllisissä kokouksissa, joissa Yhdistyneen kuningaskunnan eri EU-valiokuntien puheenjohtajat tapaavat. Lisäksi tietoja vaihdetaan säännöllisesti virkamiestasolla, mukaan luettuina edustajat, joiden asemapaikka on Brysselissä. HoC tarkastelee subsidiariteettianalyysissään alueellisten edustajistojen kantoja osana EU-asioiden valvontavaliokunnan tavanomaista asiakirjojen käsittelyprosessia. Tälle valiokunnalle pitää alueellisten lainsäädäntäelinten osoittaa kysymyksensä. Lopullisen päätöksen perustellusta lausunnosta tekee HoC EU-asioiden valvontavaliokunnan suosituksesta. Se ei kuitenkaan tarkastele subsidiariteettianalyysissään Euroopan alue- ja paikallisviranomaisten organisaatioiden kantoja.

HoL korosti, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei ole mitään nimenomaista valtiollisen tason mekanismia, jolla koordinoitaisiin alueellisten lainsäädäntäelinten tekemää toissijaisuusperiaatteeseen liittyvää työtä. HoL kuitenkin tarkastelee niiden näkemyksiä osana EU-valiokunnan hoitamaa normaalia valvontaprosessia. Toisaalta HoL:n EU-valiokunta on ilmoittanut aikovansa varmistaa, että alueellisten lainsäädäntäelinten EU-valiokuntia kuullaan kaikissa sen omassa seulontaprosessissa esiin tulevissa siirrettyyn toimivaltaan liittyvissä ehdotuksissa⁷⁷, kuten tehtiin COSACin kahdeksannen subsidiariteettitestin yhteydessä.⁷⁸ Toisaalta se on myös pyytänyt Skotlannin ja Walesin alueellisten lainsäädäntäelinten EU-valiokuntia varoittamaan sitä missä tahansa päätöksenteko- ja lainsäädäntämenettelyn vaiheessa kaikista ehdotuksista, joihin ne havaitsevat liittyvän toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatteiden osalta ongelmia ja joista HoL:n pitäisi olla tietoinen.

⁷⁷ "Jos havaitaan mahdollinen toissijaisuusperiaatteeseen liittyvä ongelma, tiettyä alueellista edustajistoa tai niitä kaikkia voidaan tapauskohtaisesti varoittaa epävirallisesti henkilöstötasolla." Ylähuoneen asiakirja: "How will the Lords EU Committee operate these new powers?"

⁷⁸ Ylähuoneen EU-asioita käsittelevän valiokunnan mukaan Skotlannin EU- ja ulkosuhdevaliokunta ei pystynyt käsittelemään asiaa asetetussa aikataulussa, Walesin edustajisto vastasi tyytyvänsä antamaan vastauksen ylähuoneelle, koska seuranta ei ole tällä hetkellä alueellinen asia, ja Pohjois-Irlannin edustajisto käsittelee ehdotusta mutta ei tehnyt mitään huomautuksia. Ks. COSACin raportti toukokuulta 2010, s. 9–10, ja sen liite, s. 197.

Tätä järjestelyä suunniteltiin laajennettavaksi Pohjois-Irlannin edustajistoon sitten, kun sen valta palautettaisiin⁷⁹.

Subsidiariteettianalyysiä tehtäessä Euroopan alue- ja paikallisviranomaisten organisaatiot, kuten REGLEG ja CALRE, voivat myös esittää näkemyksensä ylähuoneelle samalla tavoin kuin mikä tahansa muu elin tai kuka tahansa henkilö. On kuitenkin painotettu, että HoL:n täytyy itse tehdä lopullinen päätös.

Kaikki kolme alueellista lainsäädäntäelintä korostivat, että tähän mennessä ei ole luotu virallista yhteistyö- tai koordinoitimenettelyä Westminsterin tai jonkin sen kamarin kanssa, eikä ole olemassa virallista menettelyä niiden konsultoimiseksi. Kun HoL:n EU-valiokunta varoitti alueellisia edustajistoja mahdollisesta subsidiariteettiongelmasta lokakuussa 2010, vastauksen antamisen määräaika oli täysin selvä. Sen jälkeen Skotlannin parlamentti ja Walesin edustajisto ovat lähettäneet virallisen kirjelmän Westminsterin kummankin EU-valiokunnan puheenjohtajille ja vaatineet muodollisempia järjestelyjä.

Näkemyserot valtiollisella ja alueellisella tasolla

HoC korosti, että kun valtiollisella ja alueellisella tasolla on eriäviä näkemyksiä, pöytäkirjan määräys koskee pelkästään kansallisia parlamentteja, joten lopullinen sanavalta on HoC:llä. Vastaavasti HoL huomautti, että sillä ei ole mitään velvollisuutta olla samaa mieltä alueellisen edustajistojen esiin tuomista kysymyksistä.

Mainitut kolme alueellista lainsäädäntäelintä vahvistivat, että kansallisen parlamentin tehtävänä on antaa lopullinen perusteltu lausunto. Kuitenkin HoC:n ja HoL:n EU-valiokuntien puheenjohtajat olivat ennen toukokuussa 2010 pidettyjä Yhdistyneen kuningaskunnan parlamenttivaaleja sopineet alueellisten parlamenttien/edustajistojen muodostamien, toissijaisuusperiaatteeseen liittyviä ongelmia koskevien näkemysten välittämisestä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle, vaikka ne eivät olisi samaa mieltä asiasta. Toukokuun 2010 vaalien jälkeen lordi Roper nimettiin uudelleen HoL:n EU-erityisvaliokunnan puheenjohtajaksi ja hän totesi, että alueellisia parlamentteja/edustajistoja

⁷⁹ Pohjois-Irlannin edustajiston toiminta keskeytettiin keskiyöllä 14. lokakuuta 2002. Valta palautettiin Pohjois-Irlannin edustajistolle 8. toukokuuta 2007. Ks: <http://www.parliament.uk/about/how/role/devolved/devolved/devolved/>. Kun edustajiston toiminta keskeytettiin, sen valta palautettiin Pohjois-Irlannin asian ministeriölle. Marraskuussa 2006 hyväksyttyyn St Andrewsin sopimukseen johtaneiden keskustelujen jälkeen pidettiin edustajistovaalit 7. maaliskuuta 2007 ja valta palautettiin alueellisille toimielimille 8. toukokuuta 2007. Ks: http://en.wikipedia.org/wiki/Northern_Ireland_Assembly.

varoitetaan henkilöstötasolla, jos toissijaisuusperiaatteeseen liittyviä ongelmia tulee esiin. Alahuoneen EU-asioiden valvontavaliokunta on kuitenkin nimittänyt uuden puheenjohtajan, Bill Cashin, ja tätä kirjoitettaessa ei ollut tiedossa, jatkaisiko valiokunta edellisen parlamentin lähestymistavan soveltamista. Tästä keskustellaan lisää seuraavassa Yhdistyneen kuningaskunnan EU-valiokuntien foorumin kokouksessa tammikuussa 2011.

Seurantatiedot/palaute kansalliselta parlamentilta

HoC totesi, että se haluaa ilmoittaa/tiedottaa alueellisille lainsäädäntäelimille virkamiestasolla lopullisesta perustellusta lausunnostaan, joka koskee sitä, onko säädösehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen. HoL antoi saman vastauksen: kaikki palautteenanto/euranta tapahtuu vain epävirallisesti henkilöstötasolla.

Onko yhteistyötä tiivistettävä?

Skotlannin parlamentti ja Walesin edustajisto katsovat, että alueellisten ja kansallisten parlamenttien hyvä keskinäinen yhteistyö takaa sen, että kuulemismenettelyjä järjestetään asianmukaisella lainsäädäntävallan käytön tasolla ja ne otetaan huomioon toissijaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnissa. Niillä kummallakin on HoC:n ja HoL:n kanssa vahva ja vakiintunut yhteistyösuhde, joka perustuu kunkin toimielimen vastualueiden keskinäiseen kunnioittamiseen. Vastaavasti Pohjois-Irlannin edustajisto korosti, että sillä on pitkä ja tiivis yhteistyösuhde muiden alueellisten parlamenttien/edustajistojen sekä Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin kanssa.

Tiivistelmätaulukko: ennakkovaroitusjärjestelmän täytäntöönpano
Yhdistyneessä kuningaskunnassa

	Valtiollinen taso		Alueellinen taso
Kansallisen parlamentin ja alueellisten edustajistojen noudattamat menettelyt			
	Alahuone	Ylähuone	Alueelliset lainsäädäntäelimet
Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyt	Ei erityisiä subsidiariteetin valvontamenettelyjä. Yleistä valvontamenettelyä sovelletaan kaikkiin EU-asiakirjoihin.	Seulonta ja valvontamenettelyt mukautettu EWS:ään.	EWS:n toteuttamismenettelyistä keskustellaan alueellisten lainsäädäntäelinten työjärjestyksiä tarkistettava. Niistä äänestetään / ne hyväksytään vuonna 2011.
Seulontamenettelyt	Ei	Kyllä	Seulontamenettely
Henkilöstö ja valmiuksien kehittäminen	-	-	Valmisteluja EWS:n uusia tehtäviä varten (tutkimuksia, koulutusta jne.). Toissijaisuusperiaatteeseen liittyvän asiantuntemuksen kehittäminen. EU-tiedot hyvin saatavilla (Brysselin-toimistot, yhteistyö alueellisen hallituksen/toimeenpanoelimen kanssa jne.).
Yhteistyö muiden kansallisten/alueellisten parlamenttien kanssa	Epävirallisesti virkamiestasolla kansallisen parlamentin edustajien kautta Brysselissä ja virallisesti IPEXin kautta.		Kaikki kolme alueellista lainsäädäntäelintä ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurannassa sekä virkamiestasolla että Yhdistyneen kuningaskunnan EU-valiokuntien puheenjohtajien foorumin kautta. Nämä ovat CALREn

			<p>jäseniä. Pohjois-Irlannin edustajisto on AK:n SMN:n jäsen. Mahdollisesti tiiviimpää yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden alueparlamenttien kanssa, kun yhteisesti kiinnostavia asioita ilmenee.</p>
Subsidiari- teetti- analyysin tulosten näkyvyys/ saatavuus	<p>Subsidiariteetti- analyysit julkaistaan säännöllisissä valvontaa koskevissa mietinnöissä ja ministerien lausunnoissa. Hallituksen selonteot ovat myös julkisesti saatavilla. EU:n toimielimille tiedotetaan alahuoneen esiin tuomista kysymyksistä.</p>	<p>Subsidiariteetti- valvonta tehdään entistä erottuvammak- si (esim. verkkosivusto- jen ajantasaistuksin tai valvonnan edistymistä koskevan asiakirjan avulla). Kaikki toissijaisuus- periaatetta koskevat mietinnöt käännetään myös ranskaksi, ja käännökset ovat saatavilla verkkosivustoissa.</p>	<p>Sitoutunut läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen. Kaikki EU-valiokunnan kirjeenvaihto ja keskustelu asiasta, jossa on tullut esiin toissijaisuusperiaatteeseen liittyvä ongelma, julkaistaan yleisölle (erityisesti verkkosivustossa). EU-valiokunnan kokoukset ovat julkisia.</p>
Kansallisen parlamentin ja alueellisten edustajistojen välinen yhteistyö			
	Alahuone	Ylähuone	Alueelliset lainsäädäntäelimet
EU:n säädös- ehdotusten toimitta- minen	<p>Ei virallista mekanismia EU:n säädösehdotuksen toimittamiseen alueparlamenteille – voidaan toimittaa epävirallisesti.</p>		<p>Kaikki kolme alueellista lainsäädäntäelintä vahvistavat näkemyksen.</p>

Alue- peräisten lausuntojen antamisen määräaika	Kahdeksan viikon aikana, mitä aiemmin sen parempi.	Ei määräaikaa – mutta kaikki kannanotot on toimitettava hyvissä ajoin.	Ei määritettyä aikarajaa näkökantojen ilmaisemiseen Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentille.
Alue- peräisten lausuntojen ottaminen huomioon	HoC tarkastelee subsidiariteetti- analyysissään alueellisten edustajistojen näkökantoja osana EU- asioiden valvontavaliokunnan tavanomaista asiakirjojen käsittely- prosessia. Tälle valiokunnalle alue- edustajistojen pitäisi osoittaa kysymyksensä.	Alue-- edustajistojen näkökantoja tarkastellaan osana EU- valiokunnan hoitamaa normaalia valvonta- prosessia.	Toivotaan virallisempia järjestelyjä.
Näkemyserot valtiollisella ja alueellisella tasolla	Alahuoneella lopullinen sananvalta.	Ylähuoneella lopullinen sananvalta.	Kansallisen parlamentin vastuulla on toimittaa lopullinen perusteltu lausunto.
	HoC:n ja HoL:n EU-valiokuntien puheenjohtajat olivat ennen toukokuussa 2010 pidettyä Yhdistyneen kuningaskunnan yleisiä vaaleja sopineet alueellisten parlamenttien/edustajistojen havaitsemia toissijaisuusperiaatteeseen liittyviä ongelmia koskevien näkemysten välittämisestä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle, vaikka ne eivät olisi samaa mieltä asiasta. Ei ole tiedossa, jatketaanko tämän lähestymistavan soveltamista vaalien jälkeen. Tästä keskustellaan lisää seuraavassa Yhdistyneen kuningaskunnan EU-valiokuntien foorumin kokouksessa tammikuussa 2011.		

Seuranta-tiedot/ palaute kansalliselta parlamentilta	Vain epävirallisesti henkilöstö-tasolla.		-
Onko yhteistyötä tiivistettävä?	-	-	Hyvä yhteistyö kansallisten parlamenttien kanssa varmistaa, että kuulemismenettelyjä järjestetään asianmukaisella lainsäädäntävallan käytön tasolla ja niitä kunnioitetaan toissijaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnissa.

3. Syntykö EWS:n myötä Euroopan unionin kansallisille parlamenteille ja lainsäädäntävaltaa käyttäville alueellisille parlamenteille uusi asema?

Vastauksen löytämiseksi tähän kysymykseen on palattava vuoteen 1992 (Maastrichtin sopimus, tuli voimaan vuonna 1993), jolloin koettiin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumisen valvonnan alkuvaiheet. Eräiden jäsenvaltioiden melko pitkään noudattaman käytännön virallistaminen Lissabonin sopimuksella tarjoaa mahdollisuuden tarkastella lähemmin mekanismia, joka kehitettiin täydentämään ennakkovaroitusjärjestelmää (EWS) kahdeksassa jäsenvaltiossa, joilla on lainsäädäntävaltaa käyttäviä alueellisia edustajistoja. Jo pitkään aikaisessa vaiheessa epävirallisesti sovelletun toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan vastapainona on se, että toistaiseksi on tutkittu vain vähän alueellisten parlamenttien sopeutumista EWS:n myötä syntyneisiin uusiin vastuisiin. On syytä muistaa, että erityisesti kansallisten parlamenttien aseman arvioimiseen EU:n säädösehdotusten subsidiariteettivalvonnassa kehitetyillä puitteilla on rajoituksensa, kun niitä sovelletaan lainsäädäntävaltaa käyttäviin alueellisiin parlamenteihin.⁸⁰ Parlamenttien osallistuminen toissijaisuusperiaatteeseen liittyvien asioiden käsittelyyn vaihtelee eri jäsenvaltioittain ja alueittain⁸¹.

3.1 Käsitukset EWS:stä valtiollisella ja alueellisella tasolla

Parlamentit esittivät haastatteluissa erilaisia käsityksiä EWS:stä.

Parlamentit suhtautuvat EWS:ään yleisesti myönteisesti

Valtiollinen taso: Itävallan ja Saksan liittovaltiotason lainsäädäntäelimet ilmoittivat arvostavansa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan uutta välinettä, ja niiden mielestä se on sopiva keino varmistaa vaikutusvalta ja poliittinen ohjaus ajatellen toissijaisuusperiaatteen asianmukaisen soveltamisen valvomista EU:n lainsäädännössä. Ne ovat tyytyväisiä erityisesti menettelyyn

⁸⁰ Ks. Carter & McLeod (2005) s. 69 ja Carter (2006), luku 4 teoksessa Kiiver Ed, *National and Regional Parliaments in the European Constitutional order*.

⁸¹ Ks. European Scrutiny Committee of the House of Commons (Yhdistynyt kuningaskunta), 33. mietintö, istunto 2007–08, jossa erilaisia mielipiteitä EWS:n vaikutuksista käsittelevät – muiden muassa – professori Hix ja Euroopan parlamentin jäsen Richard Corbett.

sisällyttämiseen perussopimuksiin. Samaan sävyyn Britannian ylähuone on tyytyväinen tällaiseen toimenpiteeseen, koska siinä kiinnitetään enemmän huomiota kansallisten parlamenttien osallistumiseen toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaan ja tuetaan EWS:ää keinona muodostaa tämä tiiviimpi suhde.

Alueellinen taso: Uusi järjestelmä on otettu kaiken kaikkiaan myönteisesti vastaan, ja kyselyyn vastanneet parlamentit ovat pitäneet sitä tarkoituksenmukaisena vastauksena EU:n lainsäädännön parempaa saatavuutta ja laajempaa valvontaoikeutta koskeviin alueellisiin vaatimuksiin. Vallitsee käsitys, että EWS edistää huomattavasti EU:n ja sen toimien demokraattista legitimiyyttä ja on tärkeä mekanismi, jolla turvataan EU:n lainsäädännön avoimuus ja toimivuus. Skotlannin parlamentti ja Walesin edustajisto pitävät EWS:ää myönteisenä kehityssuuntana, jossa virallinen tunnustaminen annetaan perussopimuksissa ensimmäisen kerran alueellisten parlamenttien tehtäväksi toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurannassa⁸². Italian alueiden näkemys EWS:stä on myös yleisesti myönteinen: sitä pidetään tärkeänä välineenä, jolla varmistetaan kansallisten ja alueellisten parlamenttien parempi osallistuminen EU:n lainsäädäntäprosessiin (Abruzzo, Bolzano, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche ja Trento). Espanjassa näkemys Lissabonin sopimuksen määräyksistä on yleisesti myönteinen, koska siellä ollaan yhtä tietoisia siitä, miten tärkeää on, että kansalliset ja alueelliset parlamentit osallistuvat EU:n lainsäädäntäprosessiin yhdessä lainsäädäntävaltaa käyttävien elinten kanssa.

Eräissä parlamenteissa EWS ei tarkoita merkittävää muutosta.

Tämä koskee valtiollisella ja alueellisella tasolla Suomen eduskuntaa ja Ahvenanmaan maakuntapäiviä sekä Yhdistyneen kuningaskunnan alahuonetta.

Suomen eduskunnan mukaan EWS on "pitkälti näennäinen poliittinen prosessi"⁸³. "(1) Lissabonin sopimus ei todella luo uusia tehtäviä. Parlamenteilla on aina ollut saatavilla sopimuksen mukaiset tiedot ja mahdollisuus keskustella kansallisten parlamenttien ja EU:n toimielinten kanssa esiin tulevista kysymyksistä. (2) Vaikka toissijaisuusperiaate on tärkeä, se on käytännön politiikassa vähemmän tärkeä kuin EU-ehdotusten sisältö. Lissabonin

⁸² Pohjois-Irlannin edustajiston EU-asioiden koordinoinnista vastaava valiokunta ei ole vielä muodostanut kantaa tässä asiassa, ja siksi edustajisto ei ole vielä käsitellyt asiaa.

⁸³ "EU-menettelyjen kehittäminen", EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö, EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 2/2005, s. 26.

sopimuksessa ei ole määräyksiä siitä, miten kansallisten parlamenttien pitäisi esittää kantansa olennaisissa asioissa. (3) Lissabonin sopimuksen 'toissijaisuuden' määritelmä on niin kapea, että se tekee käsitteestä lähes merkityksettömän." Suomen eduskunta katsoo, että Suomen olemassa oleva EU-asioiden valvontamenettely on laajempi kuin EWS, koska sen subsidiariteettitarkastus koskee edelleen sekä EU:n säädösehdotuksia että muita ehdotuksia, kun taas EWS koskee vain EU:n säädösehdotuksia. Eduskunnan mukaan EWS:n määräyksissä on vain kaksi uutta piirrettä: "(1) eduskunta voi esittää mahdollisen toissijaisuusmoitteen suoraan EU:n toimielimelle, eikä vain valtioneuvoston välityksellä EU:n neuvostossa, kuten tänään; (2) nykyisten vuosittaisten 90–100 U-asian lisäksi toissijaisuusvalvonnan kohteeksi voi periaatteessa vuosittain tulla satoja ehdotuksia, jotka suomalaisen valtiosääntökäsityksen mukaan kuuluvat asetuksella tai sitä alemman tason säädöksellä säädettäviksi ja siten eivät normaalisti edellytä eduskunnan kannanottoa. Määrä on kuitenkin pienempi, jos EU:ssa ryhdytään käyttämään perustuslakisopimuksen mahdollisuutta delegoida lainsäädäntövaltaa komissiolle aiempaa laajemmin."⁸⁴ Tämä Suomen eduskunnan virallinen näkemys ennakkovaroitusjärjestelmästä näkyy Lissabonin sopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa lainsäädännössä⁸⁵ ja myöhemmissä täytäntöönpanosäädöksissä. Ahvenanmaan maakuntapäivät on tästä samaa mieltä, koska voimassa olevan lainsäädännön ja EU-menettelyn mukaan kansallinen parlamentti voi jo nyt kehottaa sitä esittämään kantansa, josta tulee osa Suomen kansallista kantaa (sekä toissijaisuus- että suhteellisuusperiaatteita koskevaa).

Yhdistyneen kuningaskunnan alahuoneen mukaan Lissabonin sopimuksen subsidiariteettiartiklan sisällön vaikutus on sama kuin aiemman artiklan. Näin ollen se epäilee, muuttaako EWS käytännössä paljoakaan Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin vaikutusvaltaa⁸⁶ etenkin siksi, että EU-ehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden tutkiminen on ollut osa

⁸⁴ "EU-menettelyjen kehittäminen", EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö, EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 2/2005, s. 45.

⁸⁵ Suomen eduskunnan työjärjestys ja eduskunnan suuren valiokunnan työjärjestys, sellaisena kuin se on muutettuna 1. joulukuuta 2009.

⁸⁶ Alahuone, EU-asioiden valvontavaliokunta, "Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty: Government Response to the Committee's Thirty-third Report of Session 2007-08", ensimmäinen kertomus aiheesta, istuntojakso 2008-09, HC 197, julkaistu 26. tammikuuta 2009 alahuoneen toimesta. Ks. 37 kohdan viimeinen luetelmakohta. "Meidän kokemuksemme mukaan on harvinaista, että jokin säädösehdotus olisi kokonaisuudessaan toissijaisuusperiaatteen vastainen. Siksi me emme usko, että keltaisen ja oranssin kortin menettelyä sovellettaisiin usein. Olisikin hämmästyttävää, jos näiden määräysten olemassaolo yksinään aiheuttaisi hyvin perusteltujen subsidiariteettimoitteiden määrän kasvun. Asiasta voisi jopa saada sellaisen vaikutelman, että toissijaisuusperiaatteen liittyviin ongelmiin ei olisi aiemmin kiinnitetty huomiota." Ks.: Yhdistynyt kuningaskunta – EU-asioita käsittelevän valiokunnan kuudes mietintö valiokunnan työstä vuosina 2008–2009: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmeuleg/267/26703.htm#note9>.

Yhdistyneen kuningaskunnan EU-menettelyä siitä lähtien, kun periaate otettiin käyttöön vuonna 1993. Vastaavasti Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus korosti, että toissijaisuusperiaatteen toteutumista valvottiin jo ennen Lissabonin sopimuksen täytäntöönpanoa, koska sekä komissio että jäsenvaltiot ovat ottaneet sen jo huomioon.⁸⁷

Muut parlamentit ovat varovaisia

Valtiollinen taso: Saksan liittopäivät ja liittoneuvosto ilmoittivat olevansa huolissaan siitä, että uusi EWS lisää varmasti kuormitusta etenkin valiokuntatasolla, missä varsinainen subsidiariteettianalyysi tehdään. Espanjan Cortes uskoo, että järjestelmää ei käytetä kovin paljoa, koska siihen ei sisälly ehdotuksen sisällön seuranta ja koska toissijaisuusperiaatteen toteutumiseen liittyviä ongelmia on ollut melko harvoin.

Alueellinen taso: Eräillä Espanjan alueilla EWS:n toteutus on vielä liian varhaisessa vaiheessa siihen liittyvien todellisten mahdollisuuksien määrittämiseksi. Eräiden muiden alueiden näkemyksen mukaan pitäisi määrittää erityiset perusteet ja menettelyt, jotta alueellinen taso voisi osallistua järjestelmään tehokkaasti. Eräät Italian alueet korostavat, että ongelmia voi syntyä valvonnan pitkän lainsäädäntämenettelyn ja erityisesti vastaanotettujen EU-ehdotusten määrän suhteen (Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Molise, Sisilia ja Toskana). Kahdeksan viikon määräaika pidetään myös liian lyhyenä ja tiukkana. Saarlandin maapäivät valittivat liian suuresta työmäärästä ja EU-asiakirjojen tulvasta jo ennen EWS:n käyttöönottoa.

3.2 EWS: Lissabonin sopimuksen kiistelty uutuus

Lissabonin sopimuksella kansallisille parlamenteille annetaan toissijaisuusperiaatteen turvaamisessa vahvempi rooli samoin kuin lainsäädäntävaltaa käyttäville alueellisille parlamenteille – mutta viimeksi mainituille kansallisten parlamenttien harkinnan mukaan, Belgiaa lukuun ottamatta. Eräät tutkijat ennakoivat jo Lissabonin sopimusta edeltävinä vuosina, että "ennakkovaroitusmekanismi" — keltaisen ja oranssin kortin menettelyt — vahvistaa kansallisten parlamenttien asemaa EU:n päätöksentekokoneistossa huomattavasti. Tämän totesi muun muassa professori Dashwood Yhdistyneen kuningaskunnan ylähuoneessa vuonna 2007⁸⁸: "... *ennakkovaroitusmekanismin*

⁸⁷ Ks. liite "Government response attached to the First special report", erityisesti kohta 37.

⁸⁸ Ks. Yhdistyneen kuningaskunnan alahuoneen EU-asioiden valvontavaliokunnan 33. mietintö, istuntojakso 2007–08.

käytöllä olisi 'todellinen vaikutus yhteisön politiikan dynamiikkaan'...jos merkittävä osa kansallisista parlamenteista olisi sitä mieltä, että ehdotus loukkaa toissijaisuusperiaatetta: 'se vaikuttaisi väistämättä hyväksyttävänä olevan toimenpiteen toteutumismahdollisuuksiin, sovelletaanpa mitä menettelyä tahansa. Uskon, että se vaikuttaisi myös ... kaikkiin [Euroopan unionin] tuomioistuimen käsiteltäväksi tuleviin mahdollisiin oikeusasioihin ...'"

Komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat yhä tärkeimmät toimijat päätettäessä tietystä ehdotuksesta. Tosiasiassa ainoa, mitä kansalliset parlamentit voivat todella tehdä, on pyytää asianomaista lainsäädäntöehdotuksen tekijää harkitsemaan ehdotustaan uudelleen ja/tai selittämään paremmin sen toissijaisuusperiaatteen mukaisuus. Mutta – professori Dashwoodin mielipiteeseen yhtyen – jos merkittävä osa kansallisista parlamenteista olisi sitä mieltä, että ehdotus loukkaa toissijaisuusperiaatetta, se vaikuttaisi väistämättä hyväksyttävänä olevan toimenpiteen toteutumismahdollisuuksiin, sovelletaanpa mitä menettelyä tahansa.

Alueellisten parlamenttien asemaa koskevan maininnan lisääminen ensimmäistä kertaa EU:n perussopimukseen on herättänyt paljon odotuksia. Pöytäkirjan N:o 2 sisältämän 6 artiklan todellisen vaikutuksen analysoinnissa on kuitenkin oltava varovainen. Kuten Britannian ylähuoneen analyysissä muistutetaan, tämä määräys ei velvoita kansallisia parlamenteja kuulemaan alueellisia parlamenteja. Se on pikemminkin "salliva"⁸⁹. Tästä huolimatta eräät jäsenvaltiot ovat antaneet omia säännöksiään, jotka ylittävät Lissabonin sopimuksen määräykset (AT, BE, DE, ks. tämän raportin kohta 2.1).

Se tosiasia, että Lissabonin sopimus tarjoaa mahdollisuuden ottaa lainsäädäntävaltaa käyttävät alueelliset parlamentit mukaan kansallisten parlamenttien harkinnan perusteella, ei välttämättä tuo uutta alueellista ulottuvuutta EU:n päätöksentekoon. Siksi Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen ja ottaen huomioon sen täytäntöönpanemiseksi tehtävä työ voidaan todeta, että alkuperäinen innostus ja odotukset tuntuvat vähenevän sitä mukaa kuin tietoisuus EWS:ssä asetetuista lukuisista ehdoista lisääntyy:

Alueellisia parlamenteja kuullaan vain, jos kansallinen parlamentti pitää sitä "tarkoituksenmukaisena".

Pöytäkirjassa N:o 2 todetaan, että kuulemismenettely koskee vain toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta (ei suhteellisuusperiaatteen).

⁸⁹ "House of Lords – How will the Lords EU Committee operate these new powers?" verkko-osoitteessa <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/subsidiarity/use-new-powers.pdf>.

Kuuleminen koskee vain säädösehdotuksia (eikä siten koske EU:n muita kuin lainsäädäntöön liittyviä aloitteita).

Toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevan kannan valmistelemiseen varattu aika on lyhyt, väistämättä lyhyempi kuin kansallisten parlamenttien, koska ne ovat varsinaiset alueellisten näkökantojen vastaanottajat ja tarvitsevat niiden käsittelyyn aikaa ennen kahdeksan viikon määräajan umpeutumista.

Kun kansallinen parlamentti on saanut tietoonsa alueellisen parlamentin näkökannan, se harkitsee, ottaako se sen huomioon lopullisessa lausunnossaan.

Näin ollen alueellisten parlamenttien työllä on todellista vaikutusta vain, jos kansalliset parlamentit tukevat sitä ja mikäli äänikynnys ylitetään. Silti siinäkin tapauksessa ei ole takeita siitä, että komissio muuttaa alkuperäistä ehdotustaan. Nykyiset toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan menettelyt saattavat siksi laimentaa alueellisten parlamenttien intoa osallistua EWS:ään, koska niiden työn erottuvuus ja vaikuttavuus ei ole taattua.

Toisaalta alueellisten parlamenttien uutta asemaa EWS:ssä ei pidä aliarvioida. EU:n toimivallan laajentuminen uusille aloille Lissabonin sopimuksen myötä saattaa luoda uusia aiheita toissijaisuusperiaatteeseen liittyviin kiistoihin. Alueita suoraan edustavat alueelliset kamarit ja elimet (AT, BE, DE) – jotka ovat kansallisen parlamentaarisen järjestelmän osia – saavatkin EWS:ssä yhden äänen, joka antaa niille ensimmäisen kerran suoraa vaikutusvaltaa EU:n säädösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden valvonnassa. Tämä ei kuitenkaan koske alueellisia kamareja, jotka eivät tosiasiallisesti toimi alueellisena ylähuoneena, kuten Espanjan senaatti.

3.3 Lainsäädäntävaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien haasteet

Kyselytulosten kokonaisanalyysin perusteella voidaan tuoda esiin **kolme suurinta haastetta**, jotka vaikuttavat kaikkiin haasteltuihin alueellisiin parlamentteihin.

Ensimmäinen on tarve omaksua uusi tapa käsitellä EU-asioita "Eurooppalaisen subsidiariteettikulttuurin" mukaisesti, koska alueelliset parlamentit ovat tietoisia asemansa merkityksestä toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnassa. Toinen on alueellisten parlamenttien tarve olla valikoivia päättäessään, mitkä EU:n säädösehdotukset tarkastetaan. Tätä tarkoitusta varten useimmat alueelliset parlamentit hyödyntävät jo Brysselin-verkostoja ja -edustustoja. Tässä käytännössä on noudatettava yhteisiä huolenaiheita koskevia sisäisiä ja

kansainvälisiä koordinoituneita mekanismeja. Kolmas on se, että EU:n säädösehdotusten tutkiminen varhaisessa vaiheessa on välttämätöntä lyhyen kahdeksan viikon määräajan vuoksi. Aina kun jonkin ehdotuksen todetaan olevan mahdollisesti kiistanalainen, alueellisten parlamenttien pitäisi käsitellä sitä heti, kun näiden kieliversio on saatavilla. Tämä on nykykäytäntö tiettyjen tutkittujen maiden (AT, DE, FI, UK) alueellisissa parlamenteissa mutta ei kaikkien (ES, IT, PT).

Tässä on taas tärkeää erottaa toisistaan erityyppiset lainsäädäntävaltaa käyttävät alueelliset parlamentit ja niiden poliittisen kulttuurin vaihteleva typologia. Tämän raportin luvussa 2 esiteltyjen tulosten mukaan EWS:n yhteydessä voidaan erottaa kolme subsidiariteettivalvonnan toteuttamistapaa⁹⁰:

- Osoitetaan suurta halukkuutta/kiinnostusta subsidiariteettivalvontaan, mutta valmiudet, perinteet tai toiminnan mukauttaminen ovat vähäisiä (ES, IT).
- Osoitetaan niukasti halukkuutta/kiinnostusta subsidiariteettivalvontaan, vaikka valmiudet, perinteet ja mukautusmekanismit ovat hyvät (FI, UK).
- Halukkuus/kiinnostus sekä subsidiariteettivalvonnan suorittamisvalmiudet ovat hyvässä tasapainossa (AT, BE, DE).

Tämä typologia sopii yhteen eri maiden julkisten mielipiteiden (enemmän tai vähemmän yhdentymisen puolesta), vahvemman tai heikomman kansallisen tason EU-asioiden parlamentaarisen valvontakäytännön, valtiotasoa alempana esitettyjen EU-asioiden päätöksentekoprosessiin osallistumisen lisäämistä koskevien poliittisten vaatimusten ja toissijaisuusperiaatteeseen suhtautumisen vakavuusasteen kanssa.

Tämä kuvaa myös sitä, millainen kuilu on valtio- ja aluetason välillä sekä kummankin tason hallituksen ja parlamentin välillä. Luvussa 2 tuodaan esiin, että hallituselinten asema (sekä keskus- että aluetasolla) vaihtelee suuresti ja vaikuttaa suoraan alueellisten edustajistojen osallistumiseen EWS:ään. Esimerkiksi liittovaltiot ovat luoneet valtiollisen tason toimeenpanon ja lainsäädännön välille koordinointi- ja tiedonvaihtojärjestelmiä, jotka helpottavat alueellisia etuja edustavan kamarin/elimen työtä.

Tällainen typologia vastaa kansallisten parlamenttien/kamarien ja alueellisten parlamenttien välisiä, parlamenttien ja niitä vastaavien toimeenpanoelinten välisiä ja lopuksi EU:n toimielinten välisiä erilaisia suhteita. Kansainvälisessä yhteistyössä suoran rajat ylittävän vuoropuhelun käymistä pidetään

⁹⁰ Portugalin alueellisia edustajistoja ei oteta huomioon, koska ne eivät vastanneet kyselyyn.

luonnollisena kehityksenä tai keinona välttää sisäinen syrjäytyminen. Esimerkiksi liittovaltioissa (AT, DE) alueilla ei ole oikeudellista sitovaa määräaikaan toimittavaa näkökantansa kansalliselle parlamentille, koska ne ovat samaa mieltä siitä, millaista on hedelmällinen yhteistyö. Näissä maissa on myös pitkäaikainen parlamenttien välisen tiiviin yhteistyön perinne (sekä keskus- että aluetasolla) toimeenpanoelinten ja EU:n toimielinten kanssa. Sitä vastoin Espanjan alueellisten edustajistojen kantojen esittämiseksi asetettu neljän viikon määräaika, joka on oikeudellisesti sitova ja jonka ylittämiseksi on määritetty ennalta seuraamukset, osoittaa, että yhteistyötä olisi nyt syytä kehittää.

Näihin kolmen haasteeseen voidaan vastata erilaisilla toimenpiteillä.

Ensimmäinen haaste: Lisätään alueellisten parlamenttien EWS:n todellista soveltamisalaa ja koordinoitua toiminnan tarvetta koskevia valmiuksia kouluttamalla ja tietoisuutta lisäämällä. Edistetään kulttuurista mukautumista käytettävissä oleviin uusiin mekanismeihin ja turvautumista erilaisiin hyviin käytäntöihin sekä osallistumista olemassa oleviin verkostoihin.

Toinen haaste: Analysoidaan, mikä on alueelliselle tasolle Lissabonin sopimuksessa myönnetyn aseman todellinen merkitys. Erotetaan toisistaan valtiollinen ja alueellinen näkemys. Tutkitaan mahdollisia alueellisen tason välineitä, joiden avulla ne voivat saada enemmän sananvaltaa EU:n päätöksenteossa. Osallistutaan todelliseen yhteiseen valvontajärjestelmään ja/tai yhteiseen toissijaisuusperiaatetta koskevaan vuoropuheluun. Tiedostetaan parlamentaarisen EU:n lainsäädännön valmisteluprosessiin osallistumisen merkitys (ks. SMN:ää ja sen alueellista vaikutustenarviointia koskevaa kuulemismenettelyä käsittelevä osa 4).

Kolmas haaste: Luodaan asianmukaiset koordinoitumismekanismit valtiollisten rajojen sisä- ja ulkopuolelle. Hyödynnetään käytettävissä olevia mekanismeja (tarvittaessa tapauskohtaisesti), kuten ensimmäisen ja toisen haasteen kohdalla on kuvattu.

Näin ollen alueellisten parlamenttien haasteena on niiden kunkin erityisluonteen ja perinteen mukaisesti parantaa EWS:n korostamia mahdollisuuksia luoda asianmukaiseen valvontaan tarvittavia valmiuksia tai käyttää olemassa olevia valmiuksia tehokkaasti koordinoitujen muiden alueellisten parlamenttien kanssa ja parantaa mahdollisuutta yhteistyöhön kulloisenkin hallituselimen ja kansallisen parlamentin kanssa. Kaiken tämän tarkoituksena on parantaa niiden tunnettuutta toimijoina päätettäessä siitä, onko jokin EU:n säädösehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen.

3.4 Parhaat käytännöt

Tutkimuksessa kartoitettiin parhaita käytäntöjä, joista annetaan raportin lopussa eräitä suosituksia.

Asianmukainen valmius ryhtyä "subsidiariteettitarkastukseen"

Eri alueelliset parlamentit ovat tehneet lainsäädännöllisiin menettelyihin ja organisaatioon liittyviä erilaisia muutoksia, joita voidaan pitää hyvinä käytäntöinä ja joita voitaisiin mahdollisesti ryhtyä soveltamaan muissa alueellisissa parlamenteissa:

Lainsäädännölliset/perustuslailliset uudistukset

EWS:n sisällyttäminen alueellisiin perustuslakeihin (DE).

Täytäntöönpano- ja lainsäädäntäelinten välisten yhteistyösopimusten tekeminen tai nykyisten muuttaminen.

Menettelyihin liittyvät toimenpiteet/uudistukset

Valvonnan antaminen yhden tietyn valiokunnan (EU-asioita käsittelevän valiokunnan) tehtäväksi.

Yhteistyön luominen toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaan osallistuvien eri valiokuntien välille.

Määräaikojen asettaminen menettelyn eri vaiheille, erityisesti tiedonvaihdolle hallituselimen kanssa (DE).

Seulontamenettelyt

Eräät kansalliset parlamentit ovat päättäneet tiedottaa kaikista EU:n säädösehdotuksista alueelliselle tasolle ilman mitään seulontamenettelyä. Tämän voi ymmärtää kahdella tavalla:

On todennäköistä, että keskustaso ei estä aluetasoa analysoimasta kaikkia EU:n säädösehdotuksia, mikä on osoitus kunnioituksesta alueellisten edustajistojen autonomiaa kohtaan: niiden tehtävänä on seuloa, mitkä ehdotukset ne käsittelevät.

Toisaalta seulonnan puute keskustasolla tekee alueellisille parlamenteille hyvin vaikeaksi käsitellä Brysselistä saapuva valtava määrä asiakirjoja, mikä estää tehokkaan seurannan, elleivät ne itse luo toimivaa seulentajärjestelmää. Eräillä alueellisilla parlamenteilla on jo kokemusta komission työohjelman analysoimisesta varhaisessa vaiheessa, erityisesti valitsemalla ennalta käsin keskeiset asiakirjat, jotka sitten tutkitaan tarkasti. Tällaisesta hyvästä käytännöstä voitaisiin tehdä yleinen, vaikka alueelliset kamarit yhä tarvitsevatkin toimivia varhaisvaiheen seulentajärjestelmiä, jotka ovat sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti yhteisiä.

Hallituselinten ja muiden maiden parlamenttien tekemät subsidiariteettianalyysit ovat osoittautuneet hyödyllisiksi (ks. seuraava kohta, Oikeus kaikkiin tietoihin). Flaamilaisen parlamentin tapauksessa EU-toimisto on vastuussa EU:n säädösehdotusten seulonnan. Joka tapauksessa seulentajärjestelmän tarve niveltyy tiiviin monitasoisen yhteistyön tarpeeseen kaikkien tasojen parlamenttien kesken.

Oikeus kaikkiin tietoihin

Analysoitujen liittovaltioiden osalta kyettiin määrittämään oikeutta kaikkiin tietoihin koskevat parhaat käytännöt. Esimerkiksi Itävalta on muuttanut perustuslakiaan kansallisen parlamenttinsa työjärjestyksen muuttamiseksi, ja kummallakin kamarilla on nyt oikeus saada kaikki tiedot:

1. – Asiasta vastaava ministeriö on velvollinen antamaan kummallekin kamarille kaikista EU:n säädösehdotuksista kaikki asiaankuuluvat tiedot "subsidiariteettianalyysi mukaan luettuna".
2. – Asiasta vastaava ministeriö toimittaa joka kalenterivuosi parlamentille luettelon komission työohjelman mukaisista suunnitelluista lainsäädäntöaloitteista.

Tätä voitaisiin soveltaa kaikissa maissa, joissa ei vielä ole vastaavaa käytäntöä.

Hallitus- ja lainsäädäntäelinten väliset suhteet

Tutkimuksen kohteena olleiden eri maiden valtiosääntörakenteista ja tutkimushavainnoista käy ilmi, että alueellisilla parlamenteilla saattaisi olla vaikeuksia tehdä subsidiariteettitarkastuksia:

1. – Koska aikaa ja resursseja on vähän, alueen olisi järkevää kokonaisuutena maksimoida panoksensa antamalla aluehallituksen auttaa sitä tekemällä

poliittisen seulonnan tai joka tapauksessa tekemällä jatkuvasti käytännön yhteistyötä. Tutkittaessa alueellisen hallituselimen ja alueellisen lainsäädäntäelimen välisiä suhteita todettiin, että virallisia menettelyjä ei ollut: vain avustavia tehtäviä oli suunniteltu (AT). Saksassa pidetään tiivistä yhteistyötä kuitenkin oleellisena (tämä yhteistyö on vakiintunutta, olemassa olevaan työskentelykäytäntöön lisätään vain uusi tehtävä). Alueellisten parlamenttien puhemieskonferenssi on myös osoittautunut toimivaksi välineeksi horisontaalisessa tiedonvaihdossa ja alueellisten parlamenttien työn koordinoinnissa (AT, ES).

2. – Voitaisiin pohtia myös, mitä etuja on epävirallisesta⁹¹ alueperäisen lausunnon toimittamisesta suoraan kansalliselle hallitukselle kansallisen parlamentin sijaan, suoraan komissiolle, suoraan neuvoston puheenjohtajalle, muiden jäsenvaltioiden, erityisesti naapurivaltioiden, parlamenteille ja hallituksille, joihin on olemassa tiiviit siteet, suoraan Euroopan parlamentille ja sen yksittäisille jäsenille, erityisesti esittelijälle ja kyseiseltä alueelta valituille EP:n jäsenille, silloin kun se on tarpeen⁹². Tällä tavoin alueperäiset lausunnot päätyisivät suoraan kansalliselle hallituselimelle, jonka edustaja puolestaan istuu neuvostossa. Sama koskee Brysselin toimielinten kanssa käytävää vuoropuhelua, jota Brysselissä olevat alueelliset edustustot jo harjoittavat. Espanjassa esimerkiksi alue-edustajisto tekisi valintansa edellä mainitun mukaisesti niin, että sillä olisi neljä viikkoa aikaa keskustella Cortesin kanssa, kahdeksan viikkoa aikaa ottaa suoraan yhteyttä EU:n lainsäätäjään ja vielä enemmän aikaa keskustella muiden asiaankuuluvien toimijoiden kanssa. Siksi EWS:n lisäarvo alueellisille parlamenteille olisi kyseenalaista, elleivät parlamentit tee aidosti yhteistyötä todella tehokkaasti ja näkyvästi.

Esimerkiksi Saksassa perustuslaillisen perinteen mukaan alueellisten näkökantojen ja osavaltiotason etujen esittämisestä vastaavat osavaltiohallitukset maapäivien sijaan. Yksikään haastatelluista Saksan maapäivistä ei ilmaissut huolta edustusjärjestelmänsä legitimiudesta ja/tai toimivuudesta.

⁹¹ Tämä tapahtuisi epävirallisesti perussopimusten oikeudellisen kehyksen ja kansallisen lainsäädännön ulkopuolella.

⁹² Maastrichtin yliopiston apulaisprofessorin Philipp Kiiverin tästä raportista tekemän vertaisarvioinnin mukaan.

Parlamenttien välinen horisontaalinen ja vertikaalinen yhteistyö

Kansallisten parlamenttien ja muiden alueellisten parlamenttien välille luoduissa yhteistyömekanismeissa ei ole vielä havaittu selvää rakennetta eikä parasta käytäntöä. Siksi kannattaisi luoda rakenteet tällaiselle yhteistyölle ja vakiinnuttaa se. Tutkimuksen yhteydessä esitettiin mielenkiintoinen ehdotus: mahdollisuus luoda eräänlainen IPEX, joka on suunniteltu alueellisten edustajistojen tarpeiden mukaan ja omistettu niille.

Alueiden komitean SMN parhaiden käytäntöjen välittäjänä

Sen lisäksi, että AK:n SMN:llä on mahdollinen tehtävä näiden alueiden lainsäädäntävaltaa käyttävien parlamenttien tukemisessa (seulonnassa, tietojen levittämisessä, yhteistyön lujittamisessa)⁹³, se voisi olla myös tärkeässä asemassa parhaiden käytäntöjen välittäjänä lainsäädäntävaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien välillä. Tämä on tällä hetkellä ratkaisevaa, koska viimeksi mainitut valmistelevat parhaillaan tarvittavia toimenpiteitä Lissabonin sopimuksen toissijaisuusperiaatetta ja erityisesti EWS:ää koskevien määräysten täytäntöönpanoa varten. Se auttaisi myös tekemään näitä parhaita käytäntöjä huomattaviksi ja parantaisi niiden saatavuutta SMN-kumppaneille ja suurelle yleisölle.

⁹³ Ks. tämän raportin osa 4.

4. AK:n perustaman toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston (SMN) optimointi

AK pitää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita EU:n monitasoisen hallintomallin kulmakivinä. Perussopimusten mukaan päätökset on tehtävä kansalaisia lähimpänä olevalla tasolla, ja siksi toissijaisuusperiaate olisi ymmärrettävä perustaksi suuremmalle kansalaisten tarpeisiin vastaamiselle kaikilla hallinnon tasoilla sekä päätöksenteon tehokkuuden parantamiselle.⁹⁴ Alueiden komitean työvaliokunta vahvisti Dunkerquessa syyskuussa 2008 pitämässään kokouksessa, että AK on sitoutunut sisällyttämään subsidiariteetin kaikkiin poliittisiin prosesseihinsa, ja korosti AK:n toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston SMN:n merkitystä tämän tavoitteen saavuttamisessa.⁹⁵

4.1 Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkosto

Jäsenyys

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston SMN:n jäsenyys on vapaaehtoista. Kumppanitahojen määrä on vuodesta 2007 lähtien kasvanut jatkuvasti: se oli 48 huhtikuussa 2007, 87 syyskuussa 2007⁹⁶, 96 syyskuussa 2008⁹⁷ ja 109 vuonna 2009. SMN:ssä oli 16. helmikuuta 2011 yhteensä 126 kumppania: lainsäädäntävaltaa käyttäviä parlamentteja ja edustajistoja, lainsäädäntävaltaa käyttäviä alueita edustavia hallituselimiä, paikallis- ja alueviranomaisia vailla lainsäädäntävaltaa, paikallis- ja alueviranomaisten organisaatioita, AK:n maakohtaisia valtuuskuntia sekä kansallisia parlamentteja.

Vuoden 2010 lopussa AK pyysi ensimmäisen kerran kohdennetusti, että lainsäädäntävaltaa käyttävät alueet hakisivat SMN:n jäsenyyttä. Kyseisten alueellisten parlamenttien ja hallitusten johtohenkilöille lähetettiin AK:n puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan yhdessä allekirjoittama kirje. Tavoitteena on perustaa lainsäädäntävaltaa käyttävien alueiden alaryhmä, jolle SMN antaisi

⁹⁴ CdR 199/2009 fin, kohta 6.

⁹⁵ R/CdR 196/2009, kohta 8 a).

⁹⁶ R/CdR 150/2007, kohta 11.

⁹⁷ R/CdR 229/2008, kohta 8 b).

erityistä tukea varsinkin Lissabonin sopimuksen toissijaisuusperiaatetta koskeviin uusiin määräyksiin ja EWS:ään liittyen.

Tavoitteet

Kokeilujakson jälkeen SMN on toiminut täysipainoisesti huhtikuusta 2007 lähtien, ja sillä on ollut erilaisia tavoitteita:

- lisätä tietoisuutta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden käytännön soveltamisesta
- antaa paikallis- ja alueviranomaisille mahdollisuus osallistua poliittisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden täytäntöönpanon valvontaan
- pitää AK:n esittelijät ja jäsenet ajan tasalla paikallis- ja aluetason toimijoiden tarjoamista toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevista panoksista
- määrittää toimenpiteitä, joilla parannetaan säädöskäytäntöä, vähennetään byrokratiaa ja lisätään EU:n toimintalinjojen hyväksyntää kansalaisten keskuudessa.⁹⁸

Lausunnossaan aiheesta ”Säädöskäytännön parantaminen 2007–2008”⁹⁹, AK korostaa, että SMN on hyödyllinen väline paitsi sen ansiosta, että kumppanitahot osallistuvat toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaan, myös siksi, että verkosto voi toimia toissijaisuusperiaatteen ja monitasoisen hallinnon soveltamisen parhaiden käytäntöjen vaihtoforumina.¹⁰⁰

EU:n lainsäädäntäprosessiin osallistumisen suhteen voidaan todeta, että AK:n esittelijät käyttävät lausuntoesitysten valmisteluun SMN-kumppaneina olevien paikallis- ja alueviranomaisten tietoja. Lausunnot ovat pääasiallinen väline, jolla AK tuo esiin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin liittyviä kysymyksiä. Se voi olla hyödyllistä, jos asia viedään Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.¹⁰¹ Syyskuussa 2008 pidetyn työvaliokunnan kokouksen jälkeen AK:n lausunnoissa on tarvittaessa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskeva osuus. Tätä työvaliokunnan päätöstä tukee virallisesti AK:n tarkistettu työjärjestyslaitos vuodelta 2010, erityisesti sen 51 artiklan 2 kohta¹⁰². Sen

⁹⁸ Ks. R/CdR 229/2008, kohta 8 a):

<http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462&sm=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462>.

⁹⁹ CdR 199/2009 fin.

¹⁰⁰ CdR 199/2009 fin, kohta 7.

¹⁰¹ R/CdR 229/2008, kohta 8 a).

¹⁰² Alueiden komitean työjärjestys, Euroopan unionin virallinen lehti, 9.1.2010, l 6/14. 51 artiklan 2 kohdassa todetaan, että "[k]omitean lausuntoihin sisältyy nimenomainen viittaus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamiseen".

seurauksena poliittisiin analyysihin, jotka AK:n valiokunnan sihteeristön tekee esittelijöiden lausuntojen laatimisen tueksi, sisällytetään osa "Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet sekä sääntelyn parantaminen". Esittelijän antaessa hyväksyntänsä analyysi voidaan julkaista SMN:n verkkosivustossa.

SMN voidaan nähdä myös "välittäjänä" paikallisen, alueellisen ja EU:n tason eri tahojen välisessä tiedonvaihdossa mutta myös kansallisten parlamenttien tai kansallisten parlamenttien kamarien välillä. Kaiken kaikkiaan SMN:n tavoitteena on lisätä tietämystä toissijaisuusperiaatteesta.

Jotta SMN saisit kasvot ja uutta pontta, verkoston poliittiseksi koordinaattoriksi nimitettiin kesäkuussa 2010 AK:n ensimmäinen varapuheenjohtaja, Murcian aluevaltuuston puheenjohtaja Ramón Luis Valcárcel Siso¹⁰³. Tarkoituksena on luoda yhteys SMN:n toiminnan ja AK:n poliittisen toiminnan välille.

Kuulemismenettelyt

AK järjestää kolmentyyppisiä kuulemismenettelyjä SMN-kumppanitahojen asiantuntemuksen hyödyntämiseksi EU:n päätöksentekoprosessin kahdessa eri vaiheessa: lainsäädännön valmisteluvaiheessa ennen uuden EU-ehdotuksen esittämistä osallistumalla Euroopan komission tekemään vaikutustenarviointiin ja lainsäädäntövaiheessa osallistumalla avoimiin ja kohdennettuihin kuulemismenettelyihin sen jälkeen, kun asiaankuuluva toimielin on hyväksynyt ehdotuksen. Kuulemismenettelyt kestävät yleensä kuudesta kahdeksaan viikkoa. Verkostokumppanit voivat tehdä oman toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevan analyysinsä käyttäen avointen kuulemismenettelyjen vakiomuotoista arviointitaulukkoa.¹⁰⁴ Vaikutustenarviointeja ja kohdennettuja kuulemismenettelyjä varten on laadittu oma kyselynsä. Avoimiin konsultointeihin saadut vastaukset käännetään esittelijän kielelle (jos kyseistä asiasta laaditaan lausunto) ja toimitetaan hänelle tiedoksi. Vaikutustenarviointien ja kohdennettujen kuulemismenettelyjen vastausten yhteenveto¹⁰⁵ toimitetaan esittelijöille ja asiaankuuluville AK:n valiokunnille, jotka voivat käyttää niitä valiokuntien poliittisessa keskustelussa ja täysistuntojen aikana. Selvitykset vaikutustenarviointeja koskevista kuulemismenettelyistä toimitetaan myös Euroopan komissiolle.

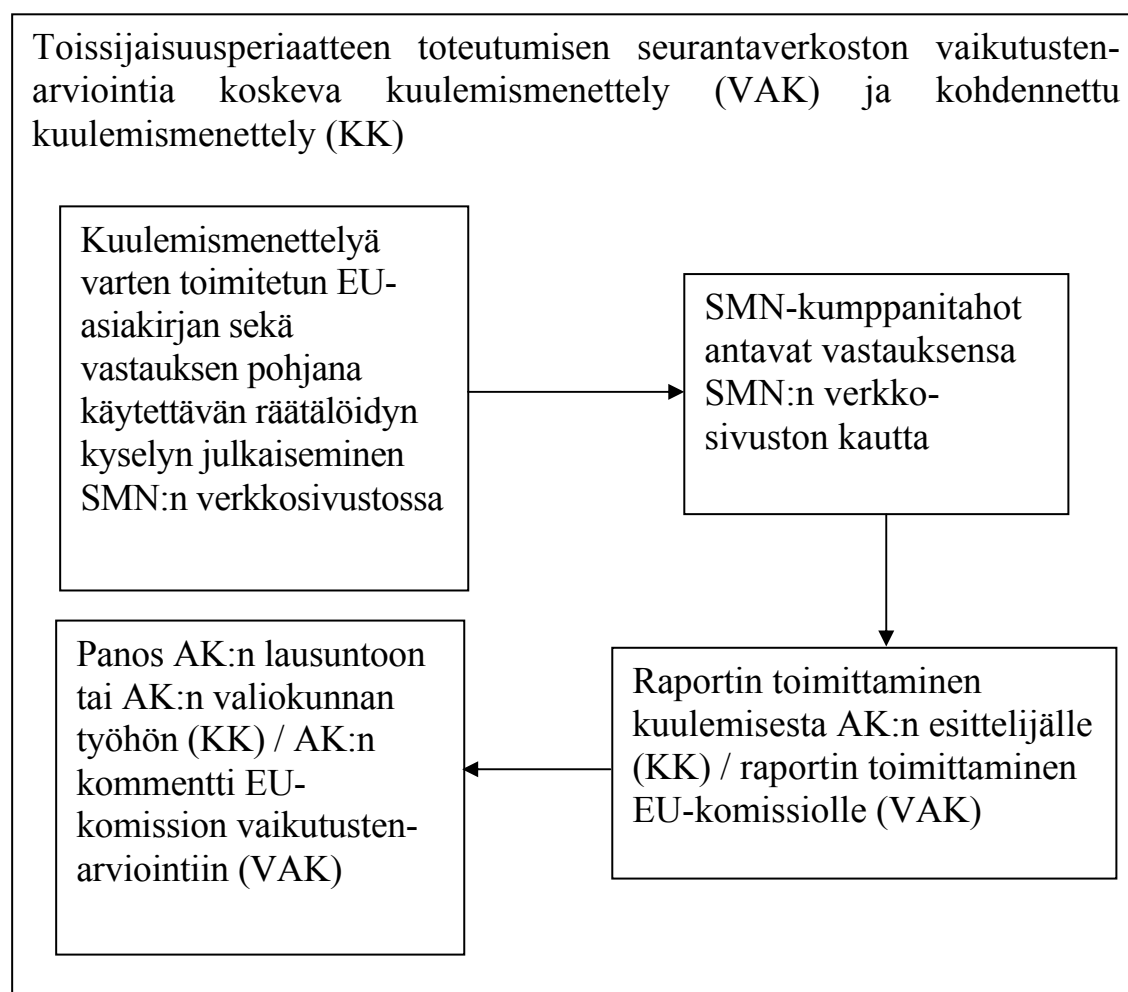
¹⁰³ Työvaliokunnan uuden viisivuotisen toimikauden (2010–2015) ensimmäisen puoliskon (2010–2012) ajan.

¹⁰⁴ Nämä saa käyttöön SMN-verkkosivuston kautta: www.cor.europa.eu/subsidiarity.

¹⁰⁵ SMN:n kumppanitahojen vastaukset ovat raportin liitteenä.

SMN suunniteltiin välineeksi, jolla edistetään asiantuntemuksen saamista AK:n esittelijöiden ja valiokuntien tueksi. Lopullisen päätöksen siitä, käytetäänkö verkoston kautta saatavia vastauksia lausunnon laatimisessa, tekee esittelijä.¹⁰⁶

Kuten Dunkerquen työvaliokunta-asiakirjassa¹⁰⁷ todetaan, SMN tutkii yhä mahdollisuutta ennakkovaroituskuulemisten aloittamisesta. Se voisi olla mahdollista, kun on saatu käyttöön uusi verkkosivusto ja suhde alueellisiin parlamentteihin on lujittunut vuonna 2011 pidetyn toissijaisuusperiaatetta käsittelevän kokouksen jälkeen.



Vaikutustenarviointia koskevat kuulemismenettelyt

AK:n ja Euroopan komission välisessä yhteistyösopimuksessa, joka tehtiin vuonna 2005 ja jota muutettiin vuonna 2007, todetaan, että "komissio voi myös

¹⁰⁶ R/CdR 196/2009 kohta 8 a).

¹⁰⁷ R/CdR 229/2008 kohta 8 a).

vuosittaisen ohjelman yhteydessä pyytää komiteaa ottamaan osaa (a) tutkimuksiin, jotka koskevat tiettyjen ehdotusten vaikutuksia alue- ja paikallisviranomaisiin, sekä (b) poikkeustapauksissa tiettyjen direktiivien alueellisia ja paikallisia vaikutuksia koskevien etukäteen tehtävien selvitysten laatimiseen"¹⁰⁸. Vaikutustenarviointeja koskevat kuulemismenettelyt aloitettiin vuonna 2009 niin, että ensimmäinen, EU:n terveyserojen vähentämiseen tähtäävää aloitetta koskeva kuulemismenettely käynnistettiin 6. helmikuuta 2009¹⁰⁹. Euroopan komissio otti sen tulokset huomioon omassa vaikutustenarvioinnissaan käsitellen tiettyjä SMN:n kumppanitahojen vastauksissaan mainitsemia asioita. Vaikutustenarviointeja koskevat kuulemismenettelyt kohdennetaan ensisijaisesti AK:n SMN:n jäseniin mutta myös AK:n EU 2020 -seurantafoorumin jäseniin. Hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa ne voidaan avata myös yksityisille ja julkisen ja yksityisen tahon yhteisyrityksille, kuten tapahtui lokakuussa 2009 aloitetussa toisessa kuulemismenettelyssä, joka koski ihmisten käyttöön tarkoitettun veden laadusta annettua direktiiviä (98/83/EY) (ks. jäljempänä).

AK:n osuus Euroopan komission tekemässä juomavesidirektiivin vaikutustenarvioinnissa

AK järjesti yhdessä Euroopan komission ympäristöasioiden pääosaston kanssa kuulemismenettelyn, jonka tarkoituksena oli arvioida direktiivin useiden tarkasteltavien osatekijöiden alueellisia vaikutuksia. Lisäksi koska Euroopan unionin vesialan toimijat ovat niin moninaisia ja kiinnostus keskusteluun osallistumista kohtaan oli suurta, sekä yksityiset että julkisen ja yksityisen tahon yhteiset vesiyhtiöt saivat osallistua kuulemismenettelyyn. Se käynnistettiin lokakuussa 2009 verkkokyselyllä ja AK:n verkkosivustossa julkaistujen kysymysten kääntämisellä. Kuulemisen lopussa laadittiin raportti¹¹⁰, jossa oli yhteenveto EU:n 27 jäsenvaltiolta ja Norjalta saaduista 93 vastauksesta. Viisi vastausta saatiin AK:n Lissabonin seurantafoorumin jäseniltä, kun taas 11 vastausta saatiin AK:n perustaman toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston kumppanitoimielimiltä. Euroopan komissio ei ole vielä esittänyt ehdotusta kyseisestä asiasta.

¹⁰⁸ Euroopan unionin ja AK:n välinen yhteistyösopimus (17.11.2005). Sopimus on saatavilla seuraavasta verkkolinkistä:

<http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5&sm=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5>.

¹⁰⁹ Lisätietoja, ks. "Summary Report, Assessment of Territorial Impacts of EU Action to Reduce Health Inequalities", 22. huhtikuuta 2009. Raportti on saatavilla AK:n SMN-verkkosivustossa: www.cor.europa.eu/subsidiarity.

¹¹⁰ Loppuraportti alueiden komitean toteuttamasta tarkistettua juomavesidirektiiviä koskevasta kuulemisesta, alueiden komitea, lausuntotyön osasto, yksikkö 3 – verkostot ja toissijaisuusperiaate.

SMN käynnisti viimeksi EU:n biologista monimuotoisuutta koskevan, vuoden 2010 jälkeisen ajan strategian alueellisten vaikutustenarviointia koskevan kuulemismenettelyn, joka käynnistyi 25. syyskuuta 2010 ja päättyi 25. lokakuuta 2010. AK sai 17 vastausta.

AK harkitsee Euroopan komission kanssa tekemänsä yhteistyösopimuksen tarkistamista niiden uudistusten vuoksi, joita Lissabonin sopimus ja erityisesti sen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevan pöytäkirjan N:o 2 sisältämä 5 artikla aiheuttavat. Siinä todetaan, että "[e]sitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädöksiksi perustellaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisen kannalta. Kaikkiin esityksiin, jotka koskevat lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä, olisi liitettävä selvitys, jonka sisältämien yksityiskohtaisten tietojen perusteella toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista voidaan arvioida. Selvityksessä olisi esitettävä tietoja, joiden perusteella voidaan arvioida esityksen rahoitusvaikutuksia ja, kun kyse on direktiivistä, sen vaikutuksia lainsäädäntöön, joka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön, tarvittaessa myös alueelliseen lainsäädäntöön. Syyt, joiden perusteella todetaan, että unionin tavoite voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla, osoitetaan laadullisin ja, aina kun se on mahdollista, määrällisin perustein. Esityksessä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi otetaan huomioon, että unionille, jäsenvaltioiden hallituksille, alueellisille tai paikallisille viranomaisille, taloudellisille toimijoille ja kansalaisille aiheutuvan taloudellisen tai hallinnollisen rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen"¹¹¹.

Avoim kuulemismenettely

Avoimessa kuulemismenettelyssä SMN:n kumppanitahot voivat esittää omaaloitteisesti kommentteja mistä tahansa EU-asiakirjasta. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevaan analyysiin kytkeytyvät kommentit voidaan esittää vakioimuotoisen arviointitaulukon avulla. Tietyt SMN:n kumppanitahot, kuten Itävallan liittoneuvosto, lähettävät säännöllisesti oman subsidiariteettianalyysinsä AK:lle ja Euroopan komissiolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan unionin neuvostolle.

¹¹¹ Ks. myös vuonna 2005 allekirjoitetun ja vuonna 2007 muutetun AK:n ja Euroopan komission yhteistyösopimuksen kohta 8:

<http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5&sm=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5>.

Vuonna 2010 AK sai SMN:n kumppanitahoilta 27 vastausta, jotka koskivat 21:tä Euroopan komission tiedonantoa.

Kohdennettu kuulemismenettely

AK:n työvaliokunnan vuonna 2009 Dunkerquessa tekemän päätöksen¹¹² mukaan esittelijä päättää, pidetäänkö kohdennettu kuuleminen. Tämän tyyppisessä kuulemisessa SMN:n kumppanitahojen kommentit perustuvat räätälöityyn kyselyyn, jossa on suppea määrä AK:n pääsihteeristön "toissijaisuusperiaate"-yksikön yhteistyössä esittelijän ja hänen asiantuntijansa kanssa valmistelema kysymyksiä. SMN:n kumppanitahot voivat toimittaa vastauksensa esittelijälle viimeistään kolme viikkoa ennen lausunnon hyväksymistä AK:n täysistunnossa.

¹¹² R/CdR 229/2008 kohta 8 a).

TIIVISTELMÄTAULUKKO ERITYYPPISISTÄ KUULEMISMENETTELYISTÄ

	EU-asia- kirjojen tyyppi	Kohde- sidosryhmät	Vastausten antamisen määräaika	Panos EU:n päättöksen- tekoprosesiin	Kuulemisten lukumäärä (2007–2010)	SMN- kumppani- tahojen vastausten lukumäärä (2007–2010)	Palaute Euroopan komissiolta / EU:n toimi- elimiltä
Vaikutusten arviointia koskeva kuulemis- menettely	EU:n lain- säädäntö- asiakirjat, joiden valinnasta sovitaan Euroopan komission kanssa	SMN- kumppani- tahot JA käsi- teltävän asian mukaan: AK:n Lissabonin seuranta- foorumin jäsenet / EAYY- asiantuntija- ryhmä ja/tai muut oleelliset sidosryhmät	6–8 viikkoa	Osallistu- minen EU- komission vaikutusten- arviointiin	3	122	EU- komissiolta tähän asti myönteistä palautetta
Avoin kuulemis- menettely	Kaikki EU- asiakirjat	SMN- kumppani- tahot	Ei ole.	Mahdollinen kommentti AK:n lausunto-	-	27 (2010)	-

				esityksiin, jotka annetaan pakollisen tai omaehtoisen lausuntopyyntövuoksi			
Kohdennettu kuulemismenettely	EU-asiakirjat, joista AK:ta kuullaan – esittelijöiden päätöksestä	SMN-kumppanit	6–8 viikkoa ja viimeistään 3 viikkoa ennen lausunnon hyväksymistä AK:n asiaankuuluvassa valio-kunnassa	Mahdollinen kommentti AK:n erityisiin lausuntoesityksiin, jotka on annettu pakollisen tai omaehtoisen lausuntopyyntövuoksi.	12	162	-

AK suunnittelee parhaillaan EWS:n puitteissa käynnistettäviä kuulemis-menettelyjä, mutta konkreettisia ehdotuksia ei ole toistaiseksi vielä tehty.

SMN:n toimintasuunnitelma

Milanossa 8. toukokuuta 2009 pidetyssä neljännessä toissijaisuusperiaatetta käsitelleessä konferenssissa alueiden komitea ja sen SMN:n toimielinkumppanit esittelivät SMN:n ensimmäisen vuosien 2009–2010 toimintasuunnitelman, joka "kannustaa alue- ja paikallisviranomaisia yksilöimään EU:n poliittisten tavoitteiden täytäntöönpanoon liittyviä parhaita toimintatapoja ja vaihtamaan tietoa niistä toissijaisuusperiaatteen hengessä, kiinnittäen erityistä huomiota kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden osallistumiseen"¹¹³. Tämän toimintasuunnitelman mukaan huhtikuusta joulukuuhun vuonna 2010 toimi viisi eri alojen työryhmää:

- Aihetta "Köyhyyden torjunta ja sosiaalinen syrjäytyminen" käsittelevä työryhmä, jonka koordinoinnista vastaa Arco Latino.
- Aihetta "Maahanmuuttajien kotouttaminen taajama-alueilla" käsittelevä työryhmä, jonka koordinoinnista vastaa Katalonian aluevaltuusto.
- Aihetta "Ilmastomuutoksen torjuminen Euroopan kaupungeissa ja alueilla – suuren yleisön innostaminen mukaan kestäviin energiaratkaisuihin" käsittelevä työryhmä, jonka koordinoinnista vastaa Vorarlbergin osavaltion hallitus.
- Aihetta "Terveyserot" käsittelevä työryhmä, jonka koordinoinnista vastaa Lombardian alue.
- Aihetta "Sosiaaliset innovaatiot" käsittelevä työryhmä, jonka koordinoinnista vastaa Baskimaan aluehallitus / Innobasque (Baskimaan innovaatiovirasto).

Näiden työryhmien tarkoituksena on edistää osallistujien välistä vuoropuhelua siitä, miten tuoda esiin parhaat tavat EU:n poliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi alueellisella ja paikallisella tasolla, jotta saadaan käytännön näkemys toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta asiaankuuluvalla alueella. Jokaisessa työryhmässä yksi verkostokumppanitaho toimi koordinoijana. Työryhmien vastuulla oli laatia asiakirjoja, jotka toimivat perustana SMN:n kautta järjestettävälle keskinäiselle vaihdannalle erityisesti sellaisten parhaiden käytäntöjen kartoittamiseksi, joita voidaan esitellä SMN:n sisällä ja joita voivat hyödyntää poliitikot, päättäjät ja eri toimijat Euroopassa. Työryhmien

¹¹³ SMN:n vuosien 2009–2010 toimintasuunnitelma, "Subsidiarity in Practice: Implementing EU Policies at the Grass-roots".

loppuraportit esitellään viidennessä toissijaisuusperiaatetta käsittelevässä kokouksessa maaliskuussa 2011.

Toissijaisuusperiaatetta käsittelevä kokous

Toissijaisuusperiaatetta käsittelevä kokous on AK:n järjestämä subsidiariteettiasioihin liittyvä päätapahtuma. Ensimmäinen kokous järjestettiin vuonna 2004 Berliinissä. Kokouksen järjestävät AK ja tapahtumaa isännöivä SMN-kumppanitaho yhdessä, ja siinä on tarkoitus keskustella erityisesti toissijaisuusperiaatteeseen liittyvistä poliittisista kysymyksistä. Neljäs toissijaisuusperiaatetta käsittelevä kokous pidettiin 8. toukokuuta 2009 Milanossa, ja siellä esiteltiin ensimmäinen SMN:n toimintasuunnitelma 2009–2010. Kokous oli tervetullut, sillä "siinä pyrittiin esittelemään todellisen subsidiariteettikulttuurin mukanaan tuomia etuja: se on näet hyvän eurooppalaisen hallintotavan osatekijä. Samalla pyrittiin antamaan esimerkkejä toissijaisuusperiaatteen soveltamisessa toteutetuista parhaista käytänteistä. Useat kumppanit ovatkin esitelleet esimerkkejä toissijaisuusperiaatteen laajalaiseen soveltamiseen liittyvistä hyvistä käytänteistä."¹¹⁴

SMN-kumppanitahojen edustajat tapasivat hallinnollisella tasolla ensimmäisen kerran SMN:n teknisessä koordinoitkokouksessa joulukuussa 2008. Nämä tapasivat uudelleen Milanossa toisessa koordinoitkokouksessa, joka järjestettiin neljännen toissijaisuusperiaatetta käsittelevän kokouksen yhteydessä.

Viides toissijaisuusperiaatetta käsittelevä kokous on suunniteltu pidettäväksi maaliskuussa 2011 Bilbaossa. Silloin esitellään raportti, jossa tehdään yleiskatsaus SMN:n subsidiariteettiseurannan toimiin. Se on AK:n osuus Euroopan komission toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevaan kertomukseen, joka julkaistaan syksyllä 2011.

SMN ja kansalliset kumppanitahot

AK avasi SMN:n kansallisille parlamenteille pohdittuaan, mikä olisi paras tapa kanavoida SMN:n asiantuntemus ja tulokset niille. Tällä hetkellä verkostokumppaneita ovat Kreikan parlamentti, Itävallan liittoneuvosto ja Ranskan senaatti. Viimeksi mainittu järjesti vuonna 2008 yhdessä AK:n kanssa Pariisissa kolmannen toissijaisuusperiaatetta käsittelevän kokouksen, johon kutsuttiin ensimmäisen kerran muiden jäsenvaltioiden kansallisten

¹¹⁴ R/CdR 196/2009, kohta 8 a).

parlamenttien edustajia. Sama toistui vuonna 2009 Milanon neljännessä toissijaisuusperiaatetta käsittelevässä kokouksessa, joka järjestettiin yhdessä Lombardian aluehallituksen kanssa. AK:n työvaliokunnan asiakirjassa¹¹⁵ todetaan, että kansallisten parlamenttien osallistuttua suoraan toissijaisuusperiaatetta käsitteleviin kokouksiin vuosina 2008 ja 2009 ja AK:n lausuntojen saatua myönteisen vastaanoton valiokunnalla on nyt tärkeä uusi institutionaalinen ja poliittinen kumppani. AK aikoo jatkaa yhteistyötään kansallisten parlamenttien kanssa ja kutsuu kunkin jäsenvaltion COSAC-edustajat tulevaan toissijaisuusperiaatetta käsittelevään kokoukseen Bilbaon.

4.2 Kansallisten ja alueellisten parlamenttien näkemykset SMN:stä

Lukijan on syytä muistaa, että raportin tämä osa on laadittu kyselyyn saatujen vastausten perusteella¹¹⁶, eivätkä ne välttämättä edusta tutkimukseen kohteena olleiden kahdeksan jäsenvaltion 74 alueellisen lainsäädäntävaltaa käyttävän parlamentin tilannetta ja mielipiteitä.

Tietoisuus SMN:n työstä ja kiinnostus sitä kohtaan yleisesti laajaa

Yleisesti ottaen AK:n SMN:n työstä oltiin tietoisempia ja siitä oltiin kiinnostuneempia alueellisella tasolla kuin valtiollisella tasolla.

Valtiollinen taso: Eräät kansalliset parlamentit (kamarit) ovat tietoisia AK:n SMN:n olemassaolosta ja ottavat mielellään vastaan SMN:n subsidiariteettianalyysin tehdessään omia analyysyjään EWS:n yhteydessä tai säännöllistä palautetta sen työstä (Belgian senaatti, Saksan liittoneuvosto, Portugalin parlamentti ja Yhdistyneen kuningaskunnan ylähuone), kun taas toiset ovat tietoisia siitä mutta eivät kiinnitä erityistä huomiota sen aloitteisiin (Italian kansallinen parlamentti, Yhdistyneen kuningaskunnan alahuone). Muut eivät ole tietoisia verkoston olemassaolosta (Espanjan edustajainhuone ja senaatti¹¹⁷) tai eivät halua saada SMN:n tekemiä subsidiariteettianalyysyjä (Suomen eduskunta).

¹¹⁵ R/CdR 283/2009 kohta 3 a).

¹¹⁶ Ks. liite 1, jossa on yhteenveto kyselyyn vastanneista alueellisista lainsäädäntävaltaa käyttävistä parlamenteista.

¹¹⁷ EU-asioiden sekavaliokunnan lakimiehen Ignacio Carbajal Iranzon puhelinhaastattelu, lokakuu 2010.

Alueellinen taso: Suurin osa alueellisista parlamenteista on tietoisia SMN:stä ja kiinnostuneita saamaan subsidiariteettianalyysijä etukäteen tukea, tietoja¹¹⁸ ja neuvoja AK:n SMN:ltä valmistellessaan EWS:ään liittyviä subsidiariteettianalyysijä (Flaamilainen parlamentti, Saksan osavaltioiden maapäivät, Ahvenanmaan maakuntapäivät, Yhdistyneen kuningaskunnan kolme alueellista lainsäädäntäelintä). Viimeksi mainituista suurin osa on SMN:n jäseniä (Murcia [ES], Friuli-Venezia Giulia vuodesta 2010, Emilia Romagna [IT]) mutta eivät kaikki (Aragon, Kantabria, Galicia, La Rioja). Eräät parlamentit kertoivat jo käyttäneensä verkoston subsidiariteettiresurssija (Itävallan osavaltioiden maapäivät).

Osallistuminen vaihtelevaa mutta näkemys yleisesti myönteinen

Parlamenttien osallistuminen AK:n SMN:ään on yleisempää alueellisella kuin valtiollisella tasolla.

Valtiollinen taso: Hyvin harva alueellisia etuja edustava edustajisto on SMN:n jäsen. Itävallan liittoneuvosto kuitenkin vastaanottaa ja levittää asiaankuuluville sidosryhmille kaikki SMN-verkoston jäsenten saatavilla olevat asiakirjat. Suosituksia ja analyysijä pidetään hyvin hyödyllisinä, mutta niitä käytetään vain tiedotustarkoituksiin. Liittoneuvosto ei itse saa suoraan tukea tai tietoja AK:n SMN:ltä. Verkoston tietoja vastaanottavat alueelliset parlamentit, ja tiedot siirtyvät sitä kautta Itävallan liittoneuvostossa käytävään keskusteluun.

Alueellinen taso: Suurin osa haastatelluista alueellisista parlamenteista osallistuu SMN:ään. Italian Emilia-Romagnan ja Friuli-Venezia Giulian alueet olivat ensimmäisiä SMN-verkoston osallistujia, ja niiden alue-edustajistot korostivat alueiden komitean ja erityisesti "toissijaisuusperiaate"-yksikön antaman tuen merkitystä. Lisäksi SMN:ää pidetään yleisesti ottaen ihanteellisena keinoa varmistaa tehokas ja konkreettinen subsidiariteettianalyysi. Sen tuki on verkoston jäsenalueiden välisen yhteistyön tiivistämisen kannalta ratkaisevaa. Sitä pidetään myös inhimillisten ja taloudellisten voimavarojen puutteesta selviämisen kannalta hyvin tärkeänä (Bolzano). SMN:ään osallistuvien Espanjan alueellisten parlamenttien vastausten mukaan SMN on hyödyllinen väline tehtäessä subsidiariteettianalyysiä (Aragon, Kantabria, Murcia).

¹¹⁸ Saksan osavaltioiden maapäivien mukaan näitä voisivat olla analyysit, käytäntöjen ja näkemysten vaihto, selvitykset toteutetuista menettelyistä ja toissijaisuusperiaatetta EU:ssa koskevat tutkimukset.

Jonkin verran epäilyjä

Sekä valtiollisella että alueellisella tasolla eräät parlamentit ilmaisivat jonkinasteisia epäilyjä EWS:n ja AK:n perustaman SMN:n toiminnan suhteen.

Valtiollinen taso: Suomen eduskunta täsmensi hyödyntävänsä EWS-menettelyä vain, jos siihen on pakottavia syitä, koska sillä katsotaan olevan vähemmän vaikutusta EU:n säädösehdotusten sisältöön kuin kansallisella valvontamenettelyllä. Siksi eduskunta on päättänyt, että EWS:ään ei käytetä enempää aikaa tai voimavaroja kuin on välttämätöntä. Siksi se ei halua saada mitään SMN:n toimintaan perustuvaan toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaan liittyvää aineistoa.

Alueellinen taso: Saarland (DE) ilmaisi epäilevänsä uusien kansainvälisten subsidiariteettiverkostojen tehokkuutta, hyödyllisyyttä ja käyttökelpoisuutta. Tietyt Italian alue-edustajistoista katsovat, että niiden osallistuminen EU:n lainsäädäntäprosessiin ei ole niin aitoa ja tehokasta kuin mitä EWS:n on tarkoitus taata. Erään näkemyksen mukaan todella tehokasta olisi laajempi osallistuminen ja tietoisuus poliittisella tasolla (Emilia-Romagna).

Näkemykset AK:n perustaman toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkoston asemasta

	Kansalliset parlamentit		Alueelliset parlamentit
Itävalta	Kansallisneuvosto	Liittoneuvosto	Maapäivät
	-	Hyödyllinen, liittoneuvosto on SMN:n jäsen	Vaihtelevia vastauksia: hyödyllinen väline, mutta ei ratkaisevaa vaikutusta hyödyllinen, mutta ei riittävän aloitteellinen
Belgia	Edustajainhuone	Senaatti	Alue- ja yhteisöparlamentit
	-	Tietoinen AK:n SMN:n olemassaolosta ja haluaa saada SMN:n tekemät subsidiariteettia nalyysit	Flaamilainen parlamentti haluaa saada AK:n SMN:ltä tukea ja neuvoja ja kaiken sen toimintaan liittyvän aineiston.
Saksa	Liittopäivät	Liittoneuvosto	Osavaltiot
	-	Hyödyllinen, mutta pääasiassa yksittäisille osavaltioille arvostaa kuitenkin analyysijä ja muuta aineistoa	Vaihtelevia vastauksia: tärkeä tiedonvaihtofoorumi hyödyllinen väline, mutta ei ratkaisevaa vaikutusta ei riittävän tietoinen tehtävästä ja asemasta tai ei osallistu
Italia	Edustajainhuone	Tasavallan senaatti	Alueiden/maakuntien edustajistot
	Kansallinen parlamentti on tietoinen SMN:n olemassaolosta mutta aloitteisiin ei ole kiinnitetty erityistä huomiota.		Alueellisella tasolla sitä pidetään hyödyllisenä välineenä, joka takaa tehokkaan

			subsidiariteetti-tarkastuksen, erityisesti siksi, että valtiollisen tason kanssa ei viestitä. Tukea pidetään tärkeänä, jotta saadaan lisää tietoa ja voidaan vertailla tuloksia.
Espanja	EU-asioiden sekavaliokunta		Alueelliset edustajistot
	Ei ole tietoinen SMN:n olemassaolosta.		Yleisesti tietoisia SMN:stä ja haluavat saada tietoa SMN:n toiminnasta.
Suomi	Eduskunta		Ahvenanmaan maakuntapäivät
	Ei tietoinen AK:n perustaman SMN:n olemassaolosta.		Haluaa saada tietoa SMN:n toiminnasta.
Portugali	Tasavallan kansalliskokous		Azorien ja Madeiran alue-edustajistot
	Tietoinen, kiinnostunut saamaan toissijaisuusanalyysit		-
Yhdistynyt kuningaskunta	Alahuone	Ylähuone	Alueelliset lainsäädäntäelimet
	Tietoinen AK:n perustaman SMN:n olemassaolosta MUTTA ei halua saada siltä toissijaisuusperiaatetta koskevaa aineistoa.	Tietoinen AK:n perustaman SMN:n olemassaolosta ja haluaa saada siltä toissijaisuusperiaatetta koskevaa aineistoa.	Mahdollisesti kiinnostunut saamaan tukea ja neuvoja SMN:ltä EWS:n mukaisen subsidiariteetti-analyysinsä tekemisessä ja vastaanottamaan SMN:ltä subsidiariteetti-analyysin riittävän ajoissa.

4.3 Lainsäädäntävaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien tarpeet ja odotukset SMN:n suhteen

Haastatellut kertoivat erilaisista tarpeista ja odotuksista, joita niillä on AK:n SMN:n suhteen. Ne liittyvät pääasiassa koordinointiin ja tietojen toimittamiseen ajoissa sekä EWS:n toteuttamista koskevan tietämyksen lisäämisen tukemiseen jäsenvaltioissa.

Koordinoinnin tehtävä / tietokannan luominen

Itävallan osavaltioiden maapäivien mukaan AK ja erityisesti sen SMN voisi toimia paremmin ennakoiden toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan koordinoinnissa alueiden tasolla. Saksin osavaltio (DE) ehdottaa, että AK kehittää alueellisten subsidiariteettianalyysien keskitetyn EU:n tietokannan ja hallinnoi sitä. Vastaavasti Italian alue-edustajistot toivat esiin EU:n säädösehdotuksia koskevien tietojen ja asiakirjojen runsaan määrän aiheuttamat toistuvat ongelmat, kun niitä saadaan valtakunnalliselta ja EU:n tasolta. SMN voisi olla tärkeä väline lainsäädäntävaltaa käyttävien alue-edustajistojen välisen koordinoinnin edistämiseksi, ja siksi ehdotettiin IPEXin toimintaan liittyvään tietokantaan perustuvan tietokannan luomista.

Tietojen toimittaminen ajoissa, jotta lausunto voidaan antaa ajoissa

Itävallan osavaltioiden maapäivien mukaan SMN vaikuttaa tällä hetkellä vain keräävän ja kierrättävän sen jäsenten toimittamia panoksia, ja alueelliset parlamentit saavat nämä tiedot usein vasta jälkikäteen. Se toivoo, että SMN toimittaisi tiedot nopeammin. Lisäksi jos AK:n omat subsidiariteettianalyysit toimitettaisiin etukäteen ja vuorovaikutteisemmin, ne olisivat alueellisten parlamenttien subsidiariteettivalvonnan kannalta hyödyllinen väline. Saksan osavaltioiden maapäivät, jotka ovat kiinnostuneita yhteistyön lisäämisestä verkoston kanssa, korostivat myös, miten tärkeää on toimittaa/jakaa tiedot ajoissa, koska tiedonvaihto vain jälkikäteen ei riitä. Sen sijaan SMN:stä voisi muodostua foorumi tiedon ja näkemysten vaihdolle etukäteen ja alueiden lausuntojen muodostamisen pohjana käytettävien panosten antamiselle ennen niiden keskustelua perustellun lausunnon tarkoituksenmukaisuudesta tai sen aikana. Tämän lisäksi Italian alue-edustajistojen mukaan SMN voisi auttaa hankkimaan EU:n säädösehdotukset etukäteen, niin että niihin voidaan ottaa kantaa alueellisella tasolla.

EWS:n toteuttamisen tuntemuksen parantaminen jäsenvaltioissa

Yhdistyneen kuningaskunnan kolme alueellista lainsäädäntäelintä haluaisivat saada tietoja EWS:n toteuttamisesta muissa jäsenvaltioissa SMN:n tuella sekä siitä, miten muut alueelliset parlamentit osallistuvat EWS:ään. Se voitaisiin toteuttaa antamalla asiaa koskeva raportti tai perustamalla verkkosivusto, jossa kerrottaisiin tilanteesta kussakin jäsenvaltiossa ja jossa olisi saatavilla alueellisten parlamenttien tapaustutkimuksia. Raporttia ja verkkosivustoa olisi ajantasaistettava säännöllisesti (esim. vuosittain raportin muodossa). Pohjois-Irlannin edustajisto ehdotti, että raportissa käsiteltäisiin seuraavia asioita: Miten hyvin alueelliset parlamentit osallistuvat EWS:ään? Onko kahdeksan viikon määräaika liian tiukka siihen, että ne kykenevät harkitsemaan asiaa ja vastaamaan kansalliselle parlamentille? Miten usein kansalliset parlamentit tosiasiallisesti konsultoivat alueellisia parlamentteja?

4.4 SMN:n edistäminen lainsäädäntävaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien tehokkaana välineenä EWS:n puitteissa

SMN:n mahdollisuudet

Lainsäädäntävaltaa käyttäville alueellisille parlamenteille/edustajistoille tarkoitettun erityisen foorumin muodostaminen: Osa AK:n SMN:n toimista voitaisiin kohdentaa lainsäädäntävaltaa käyttäviin alueellisiin parlamenteihin erityisen foorumin avulla. Näin helpotettaisiin toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seuranta tarjoamalla tukea ja neuvoja sekä tietoja muiden jäsenvaltioiden tapahtumista. SMN voisi myös koordinoida jäsenvaltioiden erilaisia toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantajärjestelmiä sekä alueellisella että valtiollisella tasolla vastataksaan alueparlamenttien esiin tuomaan koordinoinnin tarpeeseen. EU:n säädösehdotukset pitäisi myös saada tarkasteltavaksi varhaisessa vaiheessa, jotta varmistettaisiin alueellisten parlamenttien subsidiariteettianalyysien näkyminen tuloksissa.

Alueellisten parlamenttien välisen yhteistyön helpottaminen: SMN voisi myös olla tehokas väline alueellisten parlamenttien välisen yhteistyön tukemisessa. Harvat alueelliset parlamentit tekevät yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden alueellisten parlamenttien kanssa. Koska eräät niistä katsovat, että EU:n eri osien välille tarvitaan tiiviimpää yhteistyötä yhteisiin ongelmiin liittyvissä asioissa, AK voisi harkita keinoja helpottaa tällaista yhteistyötä SMN:n kautta. Se voisi helpottaa vuoropuhelua sekä tietojen ja kokemusten vaihtoa niiden

kesken esimerkiksi yhteisessä foorumissa ja CALREn kanssa järjestettävissä yhteisissä kokouksissa.

Kuulemisprosessien asettaminen tärkeysjärjestykseen – varoitusjärjestelmä: Eri kuulemisprosessit voitaisiin asettaa tärkeysjärjestykseen ja suunnitella hyvin etukäteen kumppanien osallistumisen varmistamiseksi. Tähän voisi liittyä jokaisesta kuulemistilaisuudesta ilmoittava järjestelmä (tätä tarkoitusta varten voitaisiin perustaa tietokanta ja määrittää kullekin alueelliselle parlamentille/kumppanitaholle yhteyspiste). Alueellisille parlamenteille ja muille kumppanitahoille voitaisiin myös antaa mahdollisuus lähettää toissijaisuusperiaatetta koskevia kuulemismenettelyjä käsittelevät kommenttinsa tätä tarkoitusta varten varatuin muodoin SMN:lle/AK:lle.

Alueellisten parlamenttien/kumppanitahojen käytettävissä olevien välineiden tunnettuus: Vaikuttaa olevan tärkeää, että saadaan selvä kuva kumppanien käytettävissä olevista välineistä: esimerkiksi toissijaisuusperiaatteen toteutumisen arviointitaulukko avointa kuulemismenettelyä varten, erityiset kyselyt kohdennettuja ja vaikutustenarviointeja koskevia kuulemismenettelyjä varten yms.

Koulutustapahtumien/epävirallisten (teknisten) kokousten järjestäminen: Yksi SMN:n mahdollisuus tukea parlamenteja ja muita kumppanitahoja olisi järjestää toissijaisuusperiaatetta, SMN:ää ja sen toimintaa koskevia tarkoituksenmukaisia koulutustapahtumia (esim. verkoston, erityisesti sen erityyppisten kuulemismenettelyjen esittelyä, toissijaisuusperiaatteen toteutumisen arviointiasiakirjojen/-taulukoiden täyttämisen vaikeaksi kokevien kumppanitahojen koulutusta jne.) ja epävirallisia (teknisiä) kokouksia.

Parlamenteille ja EU:n toimielimille kohdistetun SMN:n toimintaa koskevan tiedottamisen lisääminen ja parantaminen: Osana keskustelua siitä, miten SMN:n mahdollisuuksia pitäisi kehittää, on tuotava esiin se, että alueellisen ja valtiollisen tason parlamenteille ja EU:n toimielimille suunnatusta SMN:n toiminnasta on tiedotettava enemmän ja paremmin.

SMN:n työn/toiminnan säännöllinen arvioiminen: Jotta SMN:n mahdollisuudet hyödynnettäisiin mahdollisimman hyvin, AK voisi tehdä sen lisäarvosta EU:n lainsäädäntäprosessin valmisteluvaiheessa (vaikutustenarviointeja koskevat kuulemismenettelyt) ja alkuvaiheessa (avoimet ja kohdennetut kuulemismenettelyt) arvioinnin, jossa otettaisiin huomioon asianmukaiset resurssit (sekä inhimilliset että taloudelliset) ja sen todelliset valmiudet suoriutua tehtävistään asianmukaisesti. Vastaavasti voitaisiin tehdä SMN:n

kumppanitalhoille vuotuinen kysely, jolla arvioitaisiin niiden tyytyväisyyden tasoa, tarpeita ja odotuksia. Kaikkien näiden tietojen perusteella voitaisiin laatia vuosittain arviointiraportti edistymisestä.

Lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien osuuden lisääminen jäsenkunnassa: Tähän mennessä vain 27 EU:n 74:stä alueellisesta parlamentista on SMN:n jäseniä. Oikeuttaakseen työnsä EWS:n suhteen AK:n pitäisi lisätä ponnistelujaan kaikkien – ihannetapauksessa – alueellisten parlamenttien saamiseksi SMN:n jäseniksi.

SMN:n verkkosivusto: väline, jota voitaisiin optimoida

Seuraavat EIPA:n ehdotukset voitaisiin ottaa huomioon SMN:n verkkosivuston parantamisessa. Sivuston uusi versio avattiin vuoden 2010 lopussa. Tarkoituksena on luoda käytännöllisempi viestintäväline.

Nopean yleishakutoiminnon luominen sivustoon: Se helpottaisi asiakirjojen/tapahtumien tai minkä tahansa SMN-kumppanitalhoja kiinnostavien aiheiden pikahakujen tekemistä.

Päävalikon parantaminen: Päävalikko on tärkeä, koska siitä saa yleiskuvan SMN:n tavoitteista ja toiminnasta. Päävalikossa voisi olla seuraavat osat: "Uutiset" (jos se ei näy heti aloitussivulla, kuten ehdotettiin), "Toissijaisuusperiaate EU:ssa", "Tavoitteet", "Politiikanalat", "Kuulemismenettelyt" (vaikutustenarviointeja koskevat, avoimet ja kohdennetut kuulemismenettelyt), "Työryhmät" (sisältäen kaikki tiedot vuosien 2009–2010 toimintasuunnitelmasta ja niiden toiminnan tilanteesta, esim. kokouspöytäkirjat, raportit yms.), "Toissijaisuusperiaatetta käsittelevä kokous" (sisältäen kaikki tiedot menneistä ja tulevista kokouksista), "Kumppanitalhot" (tässä osassa esitettäisiin jäsenyyden hakuehdot ja edut), "Asiakirjat", "Kumppanitalhojen tapahtumat", "Kirjasto" ja "Hyödyllisiä linkkejä". Päävalikon johonkin osaan voitaisiin lisätä tai sisällyttää myös EWS:ää koskeva osio. Tässä osassa olisi tietoja EWS:n tarkoituksesta ja toteuttamisesta valtiollisella ja alueellisella tasolla.

SMN:n kuulemisraporttien arkistoinnin ja paikantamisen helpottaminen: AK voisi myös harkita koodinumeron antamista kunkin kuulemismenettelyn lopuksi laadittavalle loppuraportille, esim. CdR IA/1/09, CdR OC/1/09, CdR TC/2/10. Tästä olisi apua kumppanitalhoille ja suurelle yleisölle tätä tietoa hakiessa.

Osallistumisen seuraaminen: Kuulemismenettelyjä koskevassa osiossa voisi olla tietoja SMN:n kumppanitahojen keskimääräisestä osallistumisesta, kuulemisten määrästä jne. (ks. taulukko osassa 4.1.).

SMN:n kumppanitahojen tunnettuuden lisääminen: Tämä osa olisi tietokannan muotoinen, ja siinä voisi tehdä hakuja useiden ehtojen perusteella, mikä helpottaisi hakuja, joita kumppanitahot tekevät maansa ja/tai ominaisuuksiensa mukaan (esim. lainsäädäntävaltaa käyttävät alueelliset parlamentit, alueedustajistot, kansalliset parlamentit / kansallisen parlamentin kamarit ja muut). Kumppanitahojen lukumäärä pitäisi myös olla näkyvissä.

Vuorovaikutuksen lisääminen: AK voisi luoda vuorovaikutteisen kartan kaikista EU:n jäsenvaltioista, joita napsauttamalla saisi näkyviin kunkin maan kumppanitahot, kansallisen ja alueellisen tason toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontajärjestelmät, subsidiariteettiin liittyvät innovaatiot jne. SMN:n jäseninä olevat alueelliset ja kansalliset parlamentit voisivat myös ladata omaa maataan/aluettaan koskevat asiakirjansa/panoksensa SMN:n verkkosivustoon.

SMN:n verkkosivustoon tehtyjen virtuaalisten vierailujen seuraaminen: SMN:n verkkosivuston kävijämääriä pitäisi voida seurata. Tätä varten pitäisi verkkosivustossa tai verkkosivuston ylläpitäjällä olla laskuri.

Synergioiden luominen EU:n toimielinten kanssa

AK voisi harkita subsidiariteettiasioihin liittyvien suhteidensa vahvistamista muiden EU:n toimielinten kanssa, erityisesti Euroopan komission ja Euroopan parlamentin kanssa EWS:ään liittyvissä asioissa.

Tässä vaiheessa on esitettävä kysymys EWS:n toteuttamisesta: mihin toimielimeen perusteltujen lausuntojen vastaanottamisen keskitetään? (Pöytäkirjojen mukaan ne lähetetään Euroopan komission puheenjohtajalle, neuvoston puheenjohtajalle ja EP:n puhemiehelle). Avoimuuden varmistamiseksi pitäisi perusteltuja lausuntoja koskevien tietojen (mikä kansallinen parlamentti / kamari / alueellinen parlamentti on lähettänyt perustellun lausunnon mistäkin EU:n säädösehdotuksesta?) olla helpommin saatavilla erityisesti siksi, että saataisiin selvä yleiskuva äänimäärästä.

Euroopan komission ja alueiden komitean välisen yhteistyösopimusta tarkistus voisi koskea käytännön mukautuksia, jotta varmistetaan EWS:n asianmukainen toteuttaminen.

Synergioiden luominen muiden verkostojen kanssa

SMN:n ja AK:n muiden verkostojen (esim. Eurooppa 2020 -seurantafoorumin) väliset synergiat ovat äärimmäisen tärkeitä voimavarojen ja tulosten optimoimiseksi varsinkin vaikutustenarviointeja ajatellen.

AK voisi parantaa synergioita myös CALREn kanssa (esim. sen jäsenten uusi foorumi, yhteisten kokousten järjestäminen jne.) sekä alueiden välisen ryhmän CALRE–REGLEGin¹¹⁹ kanssa esimerkiksi niin, että se yhdessä SMN:n kanssa yksilöisi ja asettaisi tärkeysjärjestykseen EU:n säädösehdotuksia, joista käynnistettäisiin vaikutustenarviointeja koskeva kuulemismenettely tai kohdennettu kuulemismenettely.

Yhteistyötä kansallisten parlamenttien kanssa voitaisiin myös lujittaa varsinkin COSACin kautta SMN:n työn edistämiseksi. SMN:n verkkosivusto olisi myös näkyvämmiin käytettävissä IPEXin verkkosivustossa.

¹¹⁹ Lainsäädäntävaltaa käyttävien alueiden ryhmä (REGLEG/CALRE), joka hyväksyttiin työvaliokunnan päätöksellä kesäkuussa 2007, pyrkii tekemään aloitteita sellaisilla politiikan alueilla kuin parempi lainsäädäntö ja hallinto ja puolustamaan valtiollista tasoa alempien tasojen oikeuksia toissijaisuusperiaatteen toteuttamisessa. Sen tavoitteena on myös mahdollistaa se, että muut AK:n jäsenet voivat käyttää hyväkseen lainsäädäntävaltaa käyttävien alueiden ammatillista kokemusta ja asiantuntemusta. Ryhmän tämänhetkinen työ kohdistuu monitasoiseen hallintoon Euroopassa sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteuttamiseen. Se on kiinnostunut erityisesti toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaan koskevien parhaiden käytäntöjen vaihtamisesta ja aikoo osallistua kuulemisprosessiin, jonka Euroopan komissio järjestää ennen asiaa koskevien EU:n ehdotusten viimeistelyä.

5. Päätelmät ja suositukset

1. – Toissijaisuusperiaatteen vahvistaminen EU:n päätöksentekoprosessissa¹²⁰ on yksi Lissabonin sopimuksen keskeisistä edistysaskeleista. Toissijaisuusperiaatteen määritelmään sisältyy nyt selvästi paikallinen ja alueellinen ulottuvuus¹²¹. Kansallinen parlamentti tai jompikumpi sen kamareista voi pyytää lainsäädäntävaltaa käyttäviltä alueellisilta parlamenteilta lausunnon siitä, onko jokin EU:n säädösehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen. Vaikka alueellisten parlamenttien kannat eivät sido kansallista parlamenttia¹²², tämä periaate korostaa sitä, että EU:ssa on kunnioitettava paikallis- ja alueviranomaisten toimivaltuuksia. Jos kansallisten parlamenttien lausunnoista yli kolmasosa (tai neljäsosa oikeus- ja sisäasioiden alalla) on kielteisiä, asiasta vastaavan lainsäädäntäelimen on tarkistettava ehdotuksensa.

Intoilijoiden ja epäilijöiden välille on löydettävä sopiva tasapaino analysoitaessa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen ja EWS:n mahdollisuuksia. Toisaalta pöytäkirjan N:o 2 sisältämässä 6 artiklassa ei anneta uusia valtuuksia lainsäädäntävaltaa käyttäville alueellisille hallituksille. Itse asiassa tutkittuaan analysoitujen alueiden perustuslaillista asemaa ja tarkasteltuaan huolellisesti 6 artiklan mahdollisuuksia eräät tutkijat¹²³ ovat sitä mieltä, että osallistuminen EWS:ään voisi aiheuttaa alueellisille parlamenteille enemmän kustannuksia kuin hyötyjä, jos asiaa tarkastellaan skeptisestä näkökulmasta. Alueellisilla parlamenteilla on jo keinoja valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista ja osallistua subsidiariteettitarkastuksiin kansallisten hallituselintensä ja parlamenttiansa, komission, AK:n ja EU:n muiden toimielinten kanssa. Ne osallistuvat verkostoihin, laativat yhteisiä lausuntoja ja hyödyntävät omien alueellisten ja kansallisten hallituselintensä kanavia saadakseen kantansa kuulluksi EU:n neuvostossa. Toisaalta alueellisten parlamenttien uutta asemaa EWS:ssä ei pidä aliarvioida. On tärkeää huomata, että ensimmäistä kertaa on olemassa virallinen mekanismi tämän toimivaltatason ottamiseksi mukaan.

EU:n toimivallan laajentuminen uusille aloille Lissabonin sopimuksen myötä saattaa myös luoda uusia aiheita toissijaisuusperiaatetta koskeviin kiistoihin. Se saattaisi kannustaa joitakin kansallisia parlamenteja osallistumaan enemmän

¹²⁰ Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artikla ja Lissabonin sopimuksen pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta.

¹²¹ Ks. SEU:n 5 artiklan 3 kohta.

¹²² Paitsi Belgiassa.

¹²³ Tekijät Maastrichtin yliopiston apulaisprofessorin Philipp Kiiverin tästä raportista laatiman vertaisarvioinnin mukaisesti.

EU-asioihin¹²⁴. Itävallan ja Belgian alueelliset kamarit ja Saksan liittoneuvosto, jotka edustavat alueita suoraan, saavat EWS:ssä yhden äänen, mikä takaa niille ensimmäisen kerran suoran vaikutusvallan EU:n säädösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden valvonnassa.

2. – Tähän mennessä alueelliset parlamentit ovat osallistuneet subsidiariteettitarkastuksiin vain muutamissa tapauksissa osittain siksi, että useimmissa tutkimuksen kohteena olleista maista tarkistetaan parhaillaan olemassa olevia osallistumismenettelyjä. Eräissä alueellisissa parlamenteissa tämä voi myös johtua siitä, että niillä ei ole riittävästi resursseja ja aikaa tehdä subsidiariteettitarkastuksia. Tästä johtuu tarve arvioida EU:n säädösehdotusten merkitystä paremmin. Komission tekemää perusteellista toissijaisuusperiaatteen toteutumisen ennakoanalyysiä on myös syytä korostaa.

Koska lainsäädäntävaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien osallistuminen on yleisesti ottaen vähäistä, pöytäkirjan N:o 2 6 artiklan tavoitteena on selvästi vahvistaa niiden asemaa ja tukea niiden osallistumista uuteen prosessiin antamalla uusille keskeisille toimijoille asiaankuuluvat roolit EU:n lainsäädäntäprosessissa. Lissabonin sopimus lisää toissijaisuusperiaatteen tuntemusta EU:n parlamentaarisisissa järjestelmissä (sekä kansallisissa että alueellisissa) ja auttaa luomaan eurooppalaisen keskustelukulttuurin, jota ei useimmissa alue-edustajistoissa ole tähän asti ollut. On todellinen haaste lisätä tietoisuutta siitä, että on tärkeää valvoa, miten EU hyödyntää jaettuja toimivaltuuksia varhaisessa vaiheessa, ja arvioida, voidaanko ehdotetun lainsäädännön tavoitteet saavuttaa jäsenvaltioissa paremmin keskustasolla vai alueellisella tasolla. Varhaisessa vaiheessa käytävää monitasoista vuoropuhelua koskevien mahdollisuuksien hyödyntämisellä EU:n politiikan/lainsäädännön muotoilussa muiden parlamenttien (alueellisten ja kansallisten) ja Euroopan komission kanssa on laajemmat vaikutukset kuin aiemmalla lainsäädäntö- ja toimeenpanoelimen maan rajojen sisäpuolella soveltamalla valvontakäytännöllä.

3. – Alueellisen tason subsidiariteettivalvonta ei ehkä vastaa valtakunnallista näkemystä, ja alueellisille parlamenteille annettu asema on juuri siksi tärkeä. Komission käyttämät kriteerit päätettäessä siitä, pitääkö jostain asiasta antaa EU:n tason lainsäädäntöä, saattavat olla alueiden tekemän ehdotetun toimen tavoitteiden tulkinnan kanssa ristiriidassa. Lisäksi uuden Lissabonin sopimuksen suojaamat uudet parlamentaariset valtuudet ja vastuut, jotka

¹²⁴ Stefanie Rothenberger & Oliver Vogt, "The orange card: a fitting response to national Parliaments' marginalisation in EU decision-making?" Esitetty konferenssissa "Fifty years of interparliamentary cooperation", 13. kesäkuuta 2007, liittoneuvosto, Berliini.

vaikuttavat useimmissa tapauksissa alueiden suoranaisiin etuihin, saattavat herättää eräiden alueellisten parlamenttien kiinnostuksen toissijaisuusperiaatteen noudattamisia koskevia kysymyksiä kohtaan.

4. – Tutkimus osoittaa, että EWS:ää toteutetaan tutkimuksen kohteina olleissa jäsenvaltioissa eri tavoin. Luvussa 2 esitellyistä maakohtaisista tiivistelmätaulukkoista käy ilmi seuraavaa:

Vain neljä maata (AT, BE, DE, ES) on luonut kansallisella tasolla erityiset EWS:n määräysten mukaiset menettelyt, kun taas neljä muuta (IT, FI, PT ja UK) ei ole vielä tehnyt sitä.

Viimeksi mainittujen neljän syyt vaihtelevat. IT:n, FI:n ja PT:n tapauksessa uudistusprojekti on suunniteltu vuodeksi 2011. UK:n näkemys on, että yleinen valvontamenettely koskee kaikenlaisia asiakirjoja eikä uutta menettelyä siksi tarvita.

Alueellisella tasolla luotujen uusien menettelyjen osalta kuva on myös hyvin erilainen. Neljässä maassa, joihin menettelyt on luotu, alueparlamentit ovat myös useimmissa tapauksissa tarkistanneet sisäisiä työjärjestyksiään. Jäsenvaltioissa, joissa ei ole mitään erityistä menettelyä, eräät alueelliset parlamentit ovat sen sijaan olleet aktiivisempia kuin kansallinen lainsäädäntäelin. Näin on selvästi IT:n ja UK:n tapauksessa.

Näkemykset alueellisten parlamenttien uudesta asemasta ovat erilaisia valtiollisella ja alueellisella tasolla. Alueella suhtaudutaan myönteisemmin uudistustarpeeseen. Kyselyyn saatuja vastauksia pitäisi kuitenkin tarkastella tietyllä varauksella erityisesti silloin, kun todellinen tilanne osoittaa, että eräissä jäsenvaltioissa alueellisten parlamenttien toiminta suhteessa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaan on varsin vähäistä tai suorastaan olematonta.

5. – Tutkimuksessa on osoitettu, että tähän mennessä alueellisilla ja kansallisilla parlamenteilla ei ole ollut eriäviä lausuntoja. Kaikissa analysoiduissa tapauksissa kansallinen parlamentti tekee päätökset, koska alueellisten parlamenttien lausunnot eivät ole sitovia. Alueellisen kamarin lausunnon huomioonottamisessa on erilaisia tapoja. Suomessa alueellisen parlamentin lausunto välitetään aina EU:n toimielimille. Maissa, joissa on kaksi kamaria ja kamarit antavat lausuntonsa itsenäisesti, alueita edustavien kamarien päätökset ovat alueiden enemmistön saavuttaman yksimielisyyden mukaisia (esim. Saksan liittoneuvosto). Toisissa taas ei ole erityistä menettelyä mahdollisten ristiriitojen

ratkaisemiseen (ES) tai kaikki lausunnot (vaikka olisivat eriäviä) lähetetään EU:n toimielimille (BE). Italiassa käynnissä olevissa uudistuskeskusteluissa ennakoitaan, että jos kansallinen parlamentti niin päättää, se voisi pyrkiä yhteisymmärryksen löytämiseen alue-edustajistojen puheenjohtajien konferenssin kautta.

Tutkimuksen tulosten analysoinnin perusteella vastaus kysymykseen "Mikä asema alueellisilla parlamenteilla voi olla Lissabonin sopimuksella luodun uuden EWS:n yhteydessä" voisi näin ollen olla seuraava:

a) EWS:ää pidetään poliittisesti ja institutionaalisesti erityisesti aluetasolla tärkeänä keinona toteuttaa järkevän sääntelyn strategia, antaa alueille suurempi sananvalta EU-näyttämöllä, lähentää unionia kansalaisiinsa ja käynnistää julkinen keskustelu EU-asioista.

Kansallisella tasolla eri parlamenteissa (AT, DE, FI) EWS ei aiheuta suurta muutosta olemassa olevaan EU-asioiden valvontamenettelyyn, mutta alueellisella tasolla näkemys on varsin erilainen. Tutkimusta varten haastatellut virkamiehet suhtautuvat myönteisesti ajatukseen osallistumisesta, vaikka voidaankin miettiä, miten laajalti he ovat tehneet todellisia analyysyjä järjestelmän vaikutuksista ja puutteista. Lissabonin sopimuksen oltua voimassa vuoden ei aika ehkä ole riittävän pitkä alue-edustajistojen osallistumisen todellisen laajuuden arvioimiseksi.

b) EWS tarjoaa alueellisille parlamenteille mahdollisuuden esittää kantansa toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta. Sillä on tärkeä vaikutus niiden päätöksentekoprosessin eri vaiheissa, ja se edellyttää eri sidosryhmiltä institutionaalisia mukautuksia. Tarkasti ottaen on totta, että ennen Lissabonin sopimusta alue-edustajistot saattoivat myös ottaa kantaa toissijaisuusperiaatetta koskeviin kysymyksiin ja tehdä kansallisten parlamenttien kanssa epävirallista yhteistyötä, mutta nyt niiden asemaa on vahvistettu ja parannettu oikeudellisella kehityksellä. Välineeseen liittyy voimakasta symboliikkaa: se voisi tuoda EU:n keskustelun paikalliselle näyttämölle ottaen alue-edustajistot mukaan EU:n keskusteluun, mikä heijastuisi myös alueelliseen ja paikalliseen väestöön.

c) Toissijaisuusperiaatteen tuominen alueellisen parlamentin tietoisuuteen on haaste, joka vaatii sisäisiä muutoksia EU-asioiden käsittelyyn. Se miten alueellinen parlamentti vastaa valvontahaasteeseen sen suhteen, onko päätös tehty oikealla/parhaalla tasolla, on sidoksissa sen voimavaroihin, valmiuksiin, kulttuuriin ja tehtävänsä ymmärtämiseen, mikä puolestaan saattaa poiketa kansallisen parlamentin vastaavasta.

Koska tutkittavia ehdotuksia on paljon ja valmiudet ja käytettävissä oleva aika hyvin rajallisia, alueellisten parlamenttien haasteena on nyt valikoida, mitkä säädökset tutkitaan. Koska lähes kaikki tutkimukseen osallistuneet jäsenvaltiot (poikkeuksina toistaiseksi IT ja PT) ovat päättäneet toimittaa kaikki asiakirjat ilman minkäänlaista seulontaa alueellisille parlamenteille, niiden on turvauduttava alueellisen ja valtiollisen tason hallituselinten, Brysselin yhdystoimistojen ja olemassa olevien verkostojen tukeen voidakseen seurata tarkasti, mitkä säädökset saattaisivat olla kiistanalaisia.

Alueellisten parlamenttien tehtävänä EWS:ssä on tuoda EU lähemmäksi kansalaisia siirtämällä aktiivinen keskustelu EU:n lainsäädännön rajoista toissijaisuusperiaatteen kannalta alueellisesta näkökulmasta alue-edustajistojen näyttämölle. Niiden tehtävänä on muun muassa toimia koordinoitusti, suorittaa valikointia hyvin varhaisessa vaiheessa, esittää epäilynsä/pelkonsa tietyn ehdotuksen suhteen EU:n tasolla ja muodostaa alueiden/maiden ryhmiä – lyhyesti sanottuna käsitellä EU:n asioita aiempaa ennakoivammin ja yhtenäisemmin.

Lähdeluettelo

Euroopan unioni – yleisestä

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artikla

Lissabonin sopimuksen pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta

Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetyt julistukset, EYVL C 83, 30.3.2010

Alueiden komitea

Taustatietoa

”Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden täytäntöönpano ja valvonta: haasteet ja näkymät alueiden komitean kannalta” (CdR 107/2004)

”Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltaminen ja valvonta”, esittelijä: Straub (CdR 220/2004 fin)

”Lainsäädäntävaltaa käyttävien alueparlamenttien rooli”, esittelijä: Van den Brande (CdR 221/2004 fin)

”Toissijaisuusperiaate ja AK: väliraportti 2008–2009” (R/CdR 196/2009, kohta 8 a)

”Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkosto: kokoonpano ja tulevaisuudennäkymät” (R/CdR 196/2009 kohta 8 b)

”Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seuranta AK:n poliittisessa prosessissa” (R/CdR 229/2008 kohta 8 a)

Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Säädöskäytännön parantaminen” (CdR 199/2009 fin)

Alueiden komitean työjärjestys EUVL L 6, 9.1.2010

Summary Report, Assessment of Territorial Impacts of EU Action to Reduce Health Inequalities, 22. huhtikuuta 2009, www.cor.europa.eu/subsidiarity

Vuonna 2005 allekirjoitettu ja vuonna 2007 muutettu AK:n ja Euroopan komission yhteistyösopimus:

<http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5&sm=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5>

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkosto

SMN:n vuosien 2009–2010 toimintasuunnitelma, "Subsidiarity in Practice: Implementing EU Policies at the Grass-roots"

<http://www.cor.europa.eu/>

<http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/pages/welcome.aspx>

Euroopan komissio

"Eurooppalainen hallintotapa – valkoinen kirja" (KOM(2001) 428 lopullinen)

"Komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle – Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelma – EU:n tuloksenteko" (KOM(2006) 211 lopullinen)

"Komission tiedonanto – Syrjäisimmät alueet: Euroopan voimavara" (KOM(2008) 642 lopullinen)

"Vuosisraportti 2009 Euroopan komission ja jäsenvaltioiden parlamenttien suhteista" (KOM(2010) 291 lopullinen)

COSAC

<http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/> (ks. liitteessä oleva kysymys alueellisten parlamenttien kuulemisesta)

CALRE

<http://www.calre.net.eu/index.aspx>

REGLEG

<http://www.regleg.eu/>

Tieteelliset artikkelit

Theo Jans & Sonia Piedrafita, “The role of national parliaments in European Decision Making”, *Eipascope* 1/2009, s. 19–25

Goetz, K. H. & Meyer- Sahling, J.–H., “The Europeanisation of national political systems, parliaments and executives” - Living reviews in European Governance, 3(2) www.livingreviews.org/Ireg-2008-2, 2008

Kiiver, Philipp, “European Scrutiny in a Comparative Perspective (2006). Kiiver, The national parliaments in the European Union - a critical view on EU constitution building”, luku 2, sivut 43–69, The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2006, saatavilla SSRN:n osoitteessa <http://ssrn.com/abstract=1426078>

Kiiver, Philipp, (ed.) National and Regional Parliaments in the European Constitutional order, Carter & McLeod (2005) s. 69; Carter (2006) luku 4.

Liitteet

Liite 1: Tiivistelmätaulukko – tutkimukseen osallistuminen

Liittovaltiot			Aluepohjaiset valtiot		Epäsymmetrisesti aluepohjaiset valtiot		
AT	BE	DE	IT	ES	FI	PT	UK
33 %	33 %	50 %	63 %	47 %	100 %	-	100 %

Alueellinen osallistuminen ja panos tutkimukseen (%)

Wien			Piemont				
Tirol			Toskana				
Vorarlberg			Lombardia				
		Baden- Württemberg	Friuli-VG	Galicja			
		Baijeri	Emilia-R.	Kantabria			
		Bremen	Marche	Extremadura			Wales
	Flander	Hampur	Lazio	Katalonia	Ahvenanmaa	-	Skotlanti
		Hessen	Abruzzo	Murcia			Pohjois- Irlanti
		Nordrhein- Westfalen	Molise	La Rioja			
		Saarland	Calabria	Aragon			
		Saksi	Sisilia	Kanariansaaret			
			Sardinia				
			Trentino - A. Adige				

	Liittovaltiot			Aluepohjaiset valtiot		Epäsymmetrisesti aluepohjaiset valtiot		
	AT	BE	DE	IT	ES	FI	PT	UK
	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ	EI	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ
Kansallinen osallistuminen	Parlamentsdirektion (lainsäädäntäelin)							
	<i>Ausschussbetretung</i> Kansallisneuvosto	Senaatti	Liittopäivät Liittoneuvosto	-	<i>Comision Mixta</i> – EU-asioiden sekavaliokunta	Eduskunta	Asembleia da Republica	Kansallinen parlamentti
	<i>Ausschussbetretung</i> Liittoneuvosto							

Liite 2: Alueellisten parlamenttien lainsäädäntövallan oikeusperusta.

Itävalta: Maapäivät (Landtag[e])

Itävallan osavaltio parlamentit eli maapäivät (Landtag[e]) ovat yksikamarisia parlamentteja, jotka valitaan aluevaaleilla viideksi vuodeksi (poikkeus: Ylä-Itävallassa kuudeksi vuodeksi). Niiden lainsäädäntävalta kattaa useita aloja. Periaatteessa alueet saavat säätää lakeja kaikilla muilla aloilla paitsi niillä, joilla liittovaltiolla on yksinomainen lainsäädäntävalta. Liittovaltion yksinomaiseen lainsäädäntävalttaan kuuluvat alueet on lueteltu tyhjentävästi BVG:ssä. Koska osavaltio parlamentit ovat yksikamarisia, liittohallituksella (*Bundesregierung*) on virallinen veto-oikeus alueellisella tasolla hyväksytyyn lainsäädäntöön nähden. Tämän veto-oikeuden tarkoituksena on tasapainottaa alueiden vaikutusta liittovaltion tasolla, mikä vaikuttaa alueisiin sitä kautta, että liittovaltion tasolla hyväksytyyn lainsäädännön on saatava liittoneuvoston hyväksyntä.

Belgia: alue- ja kieliyhteisöparlamentit

Federalisoituminen on ollut Belgiassa hyvin korostunutta ja johtanut tilanteisiin, joissa alueilla ja kieliyhteisöillä on laaja autonomia ja kaikki liittovaltion osat ovat järjestäytyneet "minivaltioiksi", joilla on hallituselin, suoralla vaalilla valitut edustajistot, virkamieskunta, täydet lainsäädäntävaltuudet ja valmius solmia kansainvälisiä sopimuksia.

Liittohallitus vastaa oikeusjärjestyksestä, poliisitoiminnasta, puolustuksesta, sosiaalipolitiikasta (esim. eläkkeistä, työttömyyskorvauksista, sairausvakuutuksesta ja työkyvyttömyyseläkkeistä) ja julkisesta velasta, kieliyhteisöt hoitavat ensisijaisesti koulutus-, kulttuuri-, kieli- ja sosiaalipolitiikkaan liittyviä asioita ja alueet huolehtivat monista erilaisista alueellisista asioista, kuten maataloudesta, liikenteestä, energiasta, aluesuunnittelusta jne. Aanutlaatuinen Flaamilainen parlamentti huolehtii muun muassa ympäristöön, koulutukseen, infrastruktuuriin, maatalouteen ja kalatalouteen liittyvistä asioista.

Belgian valtio on aina puolustanut sitä, että EU:n institutionaalisessa järjestelmässä tunnustetaan valtiota alemman tason poliittisten elinten merkitys. Muun muassa huolehtiminen alueellisesta edustuksesta EU:n päätöksenteossa käy ilmi käytännöstä, jonka mukaan alueelliset ja/tai kieliyhteisöjen ministerit edustavat Belgian valtiota niissä neuvoston elimissä, jotka liittyvät kieliyhteisöjen tai alueiden merkittävien toimivaltuuksien alaisiin

politiikanaloihin. Belgian puheenjohtajakaudella eräiden neuvoston elinten puheenjohtajina on jopa ollut alueiden tai kieliyhteisöjen ministereitä.

Saksan liittotasavalta: maapäivät

Saksa on liittovaltio, jonka osavaltioille on annettu tietty lainsäädäntävalta. Järjestelmä on samantapainen kuin EU:ssa eli perustuslaissa nimetään lainsäädäntävallan eri luokat (Saksan tapauksessa niitä on kaksi, ei kolmea, kuten EU:ssa), jotka on jaettu kansallisen/liittovaltiotason (*Bundesebene*) ja osavaltiotason (*Landesebene*) kesken: liittovaltion yksinomainen toimivalta (GG 71 ja 73 §) ja jaettu toimivalta (GG 72 ja 74 §). Kaikilla mainitsemattomilla toimivallan aloilla lainsäädäntävalta on osavaltioilla. Puitelainsäädäntö liittovaltiotason yksinomaisen toimivallan alana poistettiin vuoden 2006 perustuslakiuudistuksessa ("*Föderalismusreform*").

Sekä liittoneuvoston että liittopäivien on hyväksyttävä kaikki liittovaltiotason (*Bund*) yksinomaiseen toimivaltaan kuulumattomat säädösehdotukset. Tämän logiikan mukaisesti kaikki EU:n säädösehdotukset, jotka koskevat osavaltioiden (jaettua) lainsäädäntävaltaa, on alistettava toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyyn. Alueet osallistuvat siihen liittoneuvoston tavanomaisten päätöksentekomenettelyjen kautta.

Italia: lainsäädäntävaltaa käyttävät alue-edustajistot

Italian perustuslain mukaan lainsäädäntävalta kuuluu valtiolle ja alueille Euroopan unionin oikeuden ja kansainvälisten velvoitteiden asettamissa rajoissa. Perustuslain 117 artiklassa on luettelo valtion toimivaltaan kuuluvista asioista sekä asioista, joiden lainsäädännöstä vastaavat sekä valtio että alueet. On myös tärkeää korostaa, että alueilla on yksinomainen lainsäädäntävalta asioissa, joita ei ole nimenomaan tarkoitettu säädettäväksi valtion lainsäädännössä. Alueet sekä Trenton ja Bolzanon autonomiset maakunnat osallistuvat kaikkeen yhteisön lainsäädäntöä koskevaan päätöksentekoon niiden toimintavaltaan kuuluvissa asioissa. Alueellisten ja paikallisten viranomaisten aseman yleinen tausta liittyy vuonna 2001 toteutettuun merkittävään uudistukseen – *Riforma del Titolo Quinto della Costituzione*. Liittovaltionäkökulmasta tehtiin innovatiivisia muutoksia, mutta Italiaa voidaan silti yhä pitää aluepohjaisena valtiona.

Suomi: Ahvenanmaan maakuntapäivät

Maakuntapäivillä on 30 edustajaa, jotka valitaan neljän vuoden välein salaisilla vaaleilla suhteellisella vaalitavalla. Ahvenanmaa sai lainsäädäntävallan vuoden 1920 itsehallintolailla, jota on tarkistettu useita kertoja: vuosina 1951 ja 1993. Lissabonin sopimuksen voimaantulon vuoksi uusi tarkistus on tarkoitus tehdä seuraavien eduskuntavaalien jälkeen. Itsehallintolaissa on lueteltu aiheet, joilla Ahvenanmaan maakuntapäivillä on oikeus säätää itsenäisesti lakeja Suomen tasavallasta riippumatta. Tärkeimmät niistä ovat:

- opetus, kulttuuri ja muinaismuistojen suojelu
- terveyden- ja sairaanhoito, ympäristö
- elinkeinotoiminnan edistäminen
- sisäinen liikenne
- paikallishallinto
- poliisitoiminta
- postilaitos, radio ja televisio.

Näillä aloilla Ahvenanmaa toimii käytännössä kuin itsenäinen valtio, jolla on omat lait ja oma hallinto. Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymät lait esitetään tasavallan presidentille, jolla on veto-oikeus vain kahdessa tilanteessa: jos maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntävaltansa tai jos laki vaikuttaisi Suomen sisäiseen tai ulkoiseen turvallisuuteen. Presidentti tekee päätöksensä Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnon ja joskus myös korkeimman oikeuden esittämän lausunnon perusteella. Puolet Ahvenanmaan valtuuskunnan jäsenistä nimittää Suomen hallitus ja puolet Ahvenanmaan maakuntapäivät.¹²⁵

Sekä Suomen tasavalta että Ahvenanmaan maakunta luovuttivat valtaa Euroopan unionille siihen liittyessään. Euroopan unionin direktiivit on pantava täytäntöön erikseen sekä tasavallassa että maakunnassa. Ahvenanmaata edustaa maakuntahallitus, joka on vastuussa maakuntapäiville. Maakuntahallitus katsoo, että Suomen EU-asioita koskeva politiikka kuuluu maakunnan toimivaltaan. Maakunnalla on oikeus osallistua Suomen EU-ehdotuksia koskevien kantojen valmisteluun, kun ne koskevat maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita. Jos valtiollisia ja maakunnan näkemyksiä ei pystytä sovittamaan yhteen, valtiollisen hallituksen velvollisuutena on esittää myös maakunnan näkemys EU:n

¹²⁵ Ks. esite "Åland in brief": <http://www.aland.ax/composer/upload/alandinbrief08.pdf>.

toimielimille, jos maakunta sitä vaatii. Maakuntahallituksella on myös oikeus olla edustettuna Suomen neuvotteluryhmässä maakuntaa koskevissa asioissa.

Portugali: Azorit ja Madeira

Azoreilla ja Madeiralla on perustuslain mukainen autonominen asema sekä itsehallintosäännöstensä että lainsäädännön suhteen. Ensiksi mainittu tarkoittaa, että niillä on oikeus tehdä itsehallintoa koskevien säännösten tarkistamisesta aloite, joka on sitten hyväksyttävä kansallisella parlamentilla. Viimeksi mainittu tarkoittaa, että niillä valtuudet antaa alueellisia säädöksiä vuoden 1997 perustuslakiuudistuksessa luetelluista alueellisiin etunäkökohtiin kuuluvista asioista (joita ovat ympäristönsuojelu, aluehallinto, liikenne, maatalouden, kaupan ja teollisuuden kehittäminen, urheilu, matkailu, käsiteollisuus, alueorganisaatio ja kaikki muut "saariasiat"). Kummallakin autonomisella alueella on oma lainsäädäntävaltaa käyttävä edustajistonsa.

Yhdistynyt kuningaskunta: alueelliset lainsäädäntäelimet

Vuonna 1998 annetun Skotlannin parlamentin perustamista koskevan lain 28 pykälän 1 momentin mukaan parlamentti voi säätää lakeja, joista käytetään nimitystä Skotlannin parlamentin lait. Skotlannin parlamentti tekee lakiesityksiä, jotka parlamentin on ensin hyväksyttävä ja sen jälkeen hallitsijan vahvistettava.¹²⁶

Vuonna 1998 annetun Walesin aluehallitusta koskevan lain 94 pykälässä määritetään Walesin edustajiston lainsäädäntävalta. Siihen vuonna 2006 tehdyssä tarkistuksessa ("vuoden 2006 laki") säädetään mekanismista, jolla edustajisto voi saada tapauskohtaisesti lisää toimivaltaa omien lakien säätämiseen. Niillä aloilla, joilla edustajistolla on lainsäädäntövalta, se voi laatia omia säädöksiä, joista käytetään nimitystä "toimenpiteet" (*Measures*). Toimenpiteellä on vastaava oikeusvaikutus kuin parlamentin lailla.¹²⁷

Vuonna 1998 annetun Pohjois-Irlantia koskevan lain osassa II¹²⁸ määritetään edustajiston lainsäädäntävalta ja annetaan valtuudet laatia lakeja Pohjois-Irlannille siirretyistä asioista sekä säätää Pohjois-Irlannin primaarilainsäädäntöä.

¹²⁶ Ks. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin verkkosivusto:

<http://www.parliament.uk/about/how/role/devolved/devolved/devolved/>.

¹²⁷ Ks. Walesin edustajiston verkkosivusto:

<http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-legislation/bus-legislation-guidance.htm>.

¹²⁸ <http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?activeTextDocId=2045126>.

Lakiesitys annetaan ensin edustajiston hyväksyttäväksi, ja edustajiston käsittelyn jälkeen hallitsija vahvistaa sen edustajiston laiksi.
