



TOISSIJAIKUISPERIAATE

Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen kirjattua toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, kun asia ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Sen mukaisesti määritetään, milloin päätökset olisi tehtävä mieluummin unionin kuin jäsenvaltioiden tasolla.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohta ja pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta

TAVOITTEET

Euroopan unionin toimivallan käyttöä säädellään toissijaisuusperiaatteella ja suhteellisuusperiaatteella. Niillä aloilla, joilla unionilla ei ole yksinomaista toimivaltaa, toissijaisuusperiaatteella turvataan jäsenvaltioiden mahdollisuudet tehdä päätöksiä ja toteuttaa toimia. Se oikeuttaa unionin ryhtymään toimiin silloin, kun jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan "suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi" saavuttaa paremmin unionin tasolla. Toissijaisuusperiaatteen sisällyttäminen unionin perussopimukseen tuo päätöksenteon mahdollisimman lähelle kansalaisia SEU:n 10 artiklan 3 kohdassa esitetyn läheisyysperiaatteen mukaisesti.

SAAVUTUKSET

A. Alkuperä ja kehitys

Toissijaisuusperiaate vakiinnutettiin virallisesti Maastrichtin sopimuksella, jolla se kirjattiin Euroopan yhteisön perustamissopimukseen. Toissijaisuusperiaate oli kuitenkin otettu ympäristöalalla käyttöön jo vuonna 1987 Euroopan yhtenäisasiakirjassa, vaikkei sitä mainitakaan tällä nimellä. Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi 21. helmikuuta 1995 antamassaan tuomiossa (asia T-29/92), ettei toissijaisuusperiaate ollut ennen SEU:n voimaantuloa yleinen oikeusperiaate, jonka kannalta yhteisön säädösten laillisuutta olisi pitänyt valvoa.

Amsterdamin sopimuksessa ei muutettu EY:n perustamissopimuksen uudelleennumeroituun 5 artiklan toiseen kohtaan kirjattua toissijaisuusperiaateviittauksen sanamuotoa, mutta siinä lisättiin perustamissopimukseen pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta. Toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskevasta yleisestä



lähestymistavasta, josta oli sovittu Eurooppa-neuvoston kokouksessa Edinburghissa vuonna 1992, tuli pöytäkirjan ansiosta oikeudellisesti sitova ja tuomioistuimen valvottavissa oleva.

Lissabonin sopimuksessa toissijaisuusperiaate kirjattiin SEU:n 5 artiklan 3 kohtaan. Sitä koskeva EY:n perustamissopimuksen määräys kumottiin, mutta sanamuoto säilytettiin. Tekstiin lisättiin myös maininta toissijaisuusperiaatteen alueellisesta ja paikallisesta ulottuvuudesta. Lisäksi vuoden 1997 pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta korvattiin Lissabonin sopimuksessa uudella, saman nimisellä pöytäkirjalla (pöytäkirja N:o 2), jonka tärkein uudistus koskee kansallisten parlamenttien tehtävää toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonnassa ([1.3.5](#)).

B. Määritelmä

Toissijaisuusperiaatteen yleisenä tarkoituksena on taata alemman, esimerkiksi paikallistason, viranomaiselle tietty riippumattomuus ylempään viranomaiseen, esimerkiksi keskushallintoon, nähden. Siinä on siis kyse toimivaltuuksien jakamisesta eri hallintotasojen kesken. Sama periaate muodostaa liittovaltioiden institutionaalisen perustan.

Euroopan unionin toiminnassa toissijaisuusperiaate ohjaa unionin toimivallan käyttöä asioissa, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan. Toissijaisuusperiaate estää unionin puuttumisen asiaan silloin, kun jäsenvaltiot voivat tehokkaasti hoitaa asian kansallisesti, alueellisesti tai paikallisesti, ja oikeuttaa unionin käyttämään toimivaltaansa silloin, kun jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita ja kun unionin toiminta voi tuottaa lisäarvoa.

SEU:n 5 artiklan 3 kohdan määräysten mukaisesti unionin toimielimet voivat toimia toissijaisuusperiaatteen nojalla kolmen edellytyksen täytyessä: a) kyseessä ei ole unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva ala (jaettu toimivalta), b) jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita (välttämättömyys) ja c) toiminta voidaan sen laajuuden tai vaikutusten vuoksi toteuttaa paremmin unionin tasolla (lisäarvo).

C. Soveltamisala

1. Unionin toimivallan rajaaminen

Toissijaisuusperiaatetta sovelletaan siis vain aloilla, jotka kuuluvat unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Lissabonin sopimuksessa unionin toimivalta rajattiin entistä tarkemmin. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) ensimmäisen osan I osastossa unionin toimivalta jaetaan kolmeen luokkaan (yksinomainen toimivalta, jaettu toimivalta ja täydentävä toimivalta eli toimivalta toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia toimia), ja siinä määritetään, mitä aloja toimivalta kussakin näistä kolmesta tapauksesta koskee.

2. Toissijaisuusperiaatteen vaikutuspiiri

Toissijaisuusperiaate koskee kaikkia unionin toimielimiä, ja sen käytännön merkitys on erityisen suuri lainsäädäntömenettelyissä. Lissabonin sopimus vahvisti kansallisten parlamenttien ja unionin tuomioistuimen roolia toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonnassa. Sopimuksessa viitataan nimenomaisesti toissijaisuusperiaatteen



alueelliseen ja paikalliseen ulottuvuuteen, joten se vahvistaa myös alueiden komitean asemaa. Lisäksi siinä mahdollistetaan lakiasäätävien alueparlamenttien osallistuminen ennakkovaroitusjärjestelmään kansallisten parlamenttien harkinnan mukaan.

D. Kansallisten parlamenttien valvontaoikeus

SEU:n 5 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan ja 12 artiklan b alakohdan mukaan kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen noudattamista pöytäkirjassa N:o 2 määrätyn menettelyn mukaisesti. Tämän menettelyn (nk. ennakkovaroitusjärjestelmä) ansiosta mikä tahansa kansallinen parlamentti tai kansallisen parlamentin kamari voi kahdeksan viikon kuluessa lainsäätämisyksityksessä hyväksyttävää säädöstä koskevan esityksen toimittamisesta antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, että esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Jos tällainen perusteltu lausunto saa puolelleen vähintään kolmasosan kansallisten parlamenttien kokonaisuäänimäärästä (kullakin parlamentilla on kaksi ääntä ja kaksikamarisessa parlamentissa kullakin kamarilla on yksi ääni), esitystä on tarkasteltava uudelleen. Tätä kutsutaan keltaisen kortin menettelyksi. Esityksen antanut toimielin voi päättää joko pitää esityksensä voimassa, muuttaa sitä tai peruuttaa sen. Sen on perusteltava päätöksensä. Jos esitykset koskevat poliisiyhteistyötä tai oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla, on tarvittava äänten vähimmäismäärä alhaisempi (yksi neljännes). Jos tavallista lainsäätämisyksitystä noudatettaessa vähintään yksinkertainen enemmistö kansallisten parlamenttien kokonaisuäänimäärästä edustaa näkemystä, että säädösehdotus on toissijaisuusperiaatteen vastainen, ja komissio päättää pitää ehdotuksen voimassa, asia siirtyy lainsäätäjälle (Euroopan parlamentille ja neuvostolle), joka esittää kantansa ensimmäisessä käsittelyssä. Jos säädösehdotus ei lainsäätäjän mielestä ole toissijaisuusperiaatteen mukainen, se voidaan hylätä neuvoston jäsenten 55 prosentin enemmistöllä ja Euroopan parlamentissa annettujen äänten enemmistöllä. Tätä kutsutaan oranssin kortin menettelyksi.

Keltaisen kortin menettelyä on toistaiseksi sovellettu kolme kertaa, oranssin kortin menettelyä ei kertaakaan. Ensimmäinen ”keltainen kortti” annettiin toukokuussa 2012 [komission ehdotukselle asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen \(nk. Monti II -asetus\)](#)^[1]. Kaksitoista 40 kansallisesta parlamentista tai kansallisen parlamentin kamarista katsoi, että ehdotus ei ollut sisällöltään toissijaisuusperiaatteen mukainen. Loppujen lopuksi komissio peruutti ehdotuksensa, vaikka se katsoikin, ettei toissijaisuusperiaatetta ollut rikottu. Lokakuussa 2013 yhteensä 14 kansallisen parlamentin kamaria 11 jäsenvaltiosta antoi ”keltaisen kortin” [ehdotukselle asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta](#)^[2]. Tarkasteltuaan kansallisten parlamenttien perusteltuja lausuntoja komissio päätti [pitää ehdotuksensa voimassa](#)^[3], koska se oli komission mielestä toissijaisuusperiaatteen mukainen. Toukokuussa 2016

[1]Ehdotus neuvoston asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen (COM(2012)0130).

[2]Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta [COM\(2013\)0534](#).

[3]Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan neuvoston asetusehdotuksen tarkastelusta toissijaisuusperiaatteen osalta pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti (COM(2013)0851).



yhteensä 14 kansallisen parlamentin kamaria 11 jäsenvaltiosta antoi kolmannen ”keltaisen kortin”, jolla vastustettiin [ehdotusta lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin tarkistamisesta](#)^[4]. Komissio esitti laajat [perustelut](#)^[5] sille, että se päätti pitää ehdotuksensa voimassa. Se katsoi, ettei siinä loukattu toissijaisuusperiaatetta siksi, että lähetettyjä työntekijöitä koskevat kysymykset ovat luonteeltaan rajat ylittäviä.

E. Tuomioistuinvalvonta

Toissijaisuusperiaatteen noudattamista voidaan valvoa jälkikäteen (kun säädös on annettu) saattamalla asia Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, mikä mainitaan myös pöytäkirjassa. Unionin toimielimillä on kuitenkin tätä sääntöä soveltaessaan laaja harkintavalta. Tuomioistuin totesi asioissa [C-84/94](#) ja [C-233/94](#) antamissaan tuomioissa, että toissijaisuusperiaatteen noudattaminen kuuluu SEUT:n 296 artiklan mukaisen perusteluvollisuuden piiriin. Vaatimus tulee täytettyä, kun säädöksen johdanto-osasta käy selvästi ilmi, että se noudattaa toissijaisuusperiaatetta. Sittemmin asiassa [C-547/14](#), *Philip Morris*, antamassaan tuomiossa (218 kohta) unionin tuomioistuin vahvisti, että sen on tarkastettava, ”saattoiko unionin lainsäätävä katsoa yksityiskohtaisten seikkojen perusteella, että suunnitellun toiminnan tavoite voitiin toteuttaa paremmin unionin tasolla”. Menettelytakeista ja etenkin toissijaisuusperiaatetta koskevasta perusteluvollisuudesta unionin tuomioistuin muistutti, että tämän velvollisuuden ”noudattamista on arvioitava riidanalaisen toimen sanamuodon lisäksi sen asiayhteyden ja asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella” (225 kohta).

Jäsenvaltiot voivat kansallisen parlamenttinsa tai sen kamarin puolesta ja oman oikeusjärjestyksensä mukaisesti nostaa unionin tuomioistuimessa kanteen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen kumoamiseksi sen perusteella, että siinä ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta. Tällaisen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä koskevan kanteen voi panna vireille myös alueiden komitea, jos SEUT:n määräyksissä edellytetään sen kuulemista.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti oli toissijaisuusperiaatteen alkuunpanijana, kun se hyväksyessään luonnosta sopimukseksi Euroopan unionista 14. helmikuuta 1984 ehdotti määräystä, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat toimia aloilla, joilla unionilla ja jäsenvaltioilla on perussopimusten mukaan jaettu toimivalta, silloin kun tätä alaa koskevaa unionin lainsäädäntöä ei ole olemassa. Ehdotuksessa korostettiin lisäksi, että unionin pitäisi ottaa vain sellaisia tehtäviä, jotka voidaan tehokkaammin hoitaa yhdessä kuin yksittäisten jäsenvaltioiden erillisin toimin.

Parlamentti on esittänyt nämä ehdotukset uudelleen useissa päätöslauselmissa, esimerkiksi 23. marraskuuta 1989, 14. joulukuuta 1989, 12. heinäkuuta 1990,

[4]Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16. joulukuuta 1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY muuttamisesta (COM(2016)0128).

[5]Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille ehdotuksesta direktiiviksi työntekijöiden lähettämisestä annetun direktiivin muuttamisesta toissijaisuusperiaatteen osalta pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti (COM(2016)0505).



21. marraskuuta 1990 ja 18. toukokuuta 1995. Niissä se on painottanut toissijaisuusperiaatteen tärkeyttä.

A. Toimielinten väliset sopimukset

Parlamentti on ottanut käyttöön erilaisia toimenpiteitä, joiden avulla se huolehtii toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskevista perussopimusten mukaisista tehtävistään. Parlamentin työjärjestyksen 42 artiklan mukaan ”käsitellessään ehdotusta lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi parlamentti kiinnittää erityistä huomiota toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen”. Parlamentin valiokunnista oikeudellisten asioiden valiokunnalla on yleinen vastuu seurata toissijaisuusperiaatteen noudattamista. Se laatii säännöllisesti mietinnön toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevista komission vuosikertomuksista.

Neuvosto, parlamentti ja komissio tekivät 25. lokakuuta 1993 toimielinten välisen sopimuksen, jossa ne tuovat selkeästi esiin halukkuutensa edetä määrätietoisesti tässä asiassa. Toimielimet ovat siten sitoutuneet noudattamaan toissijaisuusperiaatetta. Sopimuksessa määritellään toissijaisuusperiaatteen soveltamismenettelyjen avulla, miten unionin toimielimille perussopimuksissa annettua toimivaltaa käytetään perussopimuksissa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio sitoutui ottamaan toissijaisuusperiaatteen huomioon ja osoittamaan, että sitä noudatetaan. Parlamentti ja neuvosto toimivat samoin käyttäessään niille annettua toimivaltaa.

Paremmasta lainsäädännöstä huhtikuussa 2016 tehdyn [toimielinten välisen sopimuksen](#)^[6] (joka korvaa joulukuussa 2003 tehdyn sopimuksen sekä marraskuussa 2005 hyväksytyyn vaikutustenarviointia koskevan toimielinten yhteisen lähestymistavan) mukaan komission on ehdotuksensa perusteluissa perusteltava ehdotetut toimet myös toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta ja otettava tämä periaate huomioon vaikutustenarvioinneissaan. Parlamentti ja komissio ovat lisäksi [20. marraskuuta 2010 tehdyssä puitesopimuksessa](#)^[7] sitoutuneet yhteistyöhön kansallisten parlamenttien kanssa, jotta näiden olisi helpompi käyttää toissijaisuusperiaatteeseen liittyvää valvontavaltaansa.

B. Parlamentin päätöslauselmat

Parlamentti katsoi jo [13. toukokuuta 1997 antamassaan päätöslauselmassa](#)^[8], että toissijaisuusperiaate on sitova oikeusperiaate, ja muistutti, ettei sen soveltaminen saa estää unionia käyttämästä yksinomaista toimivaltaansa. Siihen vedoten ei myöskään saa asettaa kyseenalaiseksi unionin säännöstöä. [Huhtikuun 8. päivänä 2003 antamassaan päätöslauselmassa](#)^[9] se tähdensi, että erimielisyydet olisi ratkaistava mieluummin poliittisesti, mutta pani merkille Euroopan

[6]Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välillä tehty toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä, EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1.

[7]Puitesopimus Euroopan parlamentin ja Euroopan komission välisistä suhteista, EUVL L 304, 20.11.2010, s. 47.

[8]Euroopan parlamentin päätöslauselma komission kertomuksesta Euroopan unionin neuvostolle – ”Säädöskäytännön parantaminen 1997”, EYVL C 98, 9.4.1999, s. 500.

[9]Euroopan parlamentin päätöslauselma komission kertomuksesta Eurooppa-neuvostolle: Säädöskäytännön parantaminen 2000 (EY:n perustamissopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan 9 kohdan mukaan) ja komission kertomuksesta Eurooppa-neuvostolle: Säädöskäytännön parantaminen 2001 (EY:n perustamissopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan 9 kohdan mukaan), EUVL C 64 E, 12.3.2004, s. 135.



tulevaisuutta käsitelleen valmistelukunnan ehdotukset, joiden mukaan kansallisten parlamenttien pitäisi osallistua toissijaisuutta koskevien kysymysten seurantaan ennakkovaroitusjärjestelmän kautta. Tällainen järjestelmä luotiinkin Lissabonin sopimuksessa (ks. edellä ja [1.3.5](#)).

Parlamentti suhtautui [13. syyskuuta 2012 antamassaan päätöslauselmassa](#)^[10] myönteisesti kansallisten parlamenttien ottamiseen tiiviimmin mukaan Euroopan unionin lainsäädännön laatimiseen, erityisesti lainsäädäntöehdotusten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden valvontaan. Se ehdotti, että selvitetäisiin, miten mahdollisia esteitä kansallisten parlamenttien osallistumiselle toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismiin voitaisiin lieventää.

Tuoreimmassa [18. huhtikuuta 2018 antamassaan päätöslauselmassa](#)^[11] parlamentti pani merkille, että kansallisilta parlamenteilta saatujen perusteltujen lausuntojen määrä oli kasvanut jyrkästi. Tämä osoittaa, että ne ottavat yhä enemmän osaa unionin päätöksentekoon. Päätöslauselmassa parlamentti piti myös myönteisenä, että kansalliset parlamentit ovat osoittaneet kiinnostusta ottaa ennakoivampi rooli käyttämällä niin sanottua vihreän kortin menettelyä. Se suositteli käyttämään täysimääräisesti nykyisiä välineitä, joiden avulla kansalliset parlamentit voivat osallistua lainsäädäntöprosessiin, ja olemaan luomatta uusia institutionaalisia ja hallinnollisia rakenteita.

Roberta Panizza
04/2019

[10]Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 13. syyskuuta 2012, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista EU:n säädöskäytäntöön koskevasta 18. vuosikertomuksesta (2010), EUVL C 353 E, 3.12.2013, s. 117;

[11]Euroopan parlamentin päätöslauselma 18. huhtikuuta 2018 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevista vuosikertomuksista 2015 ja 2016, Hyväksytyt tekstit, [P8_TA\(2018\)0120](#).

