



*Oikeudellisten asioiden valiokunta
Puheenjohtaja*

22.6.2018

Thomas Händel
Puheenjohtaja
Työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta
Bryssel

Asia: Lausunto Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen (Cedefop) oikeusperustasta (COM(2016)0532 – C8-0343/2016 – 2016/0257(COD))

Arvoisa puheenjohtaja

Pyysitte 29. toukokuuta 2018 päivätyllä kirjeellänne työjärjestyksen 39 artiklan 2 kohdan mukaisesti oikeudellisten asioiden valiokunnalta lausunnon edellä mainitun komission ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta.

Valiokunta käsitteli edellä mainittua asiaa kokouksessaan 20. kesäkuuta 2018.

Komission ehdottama oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 166 artiklan 4 kohta, 165 artiklan 4 kohta ja 149 artikla.

Neuvoston yleisnäkemyksessä oikeusperustaa muutettiin poistamalla viittaukset 165 artiklan 4 kohtaan ja 149 artiklaan.

Trilogineuvotteluissa kolmen toimielimen oikeudelliset yksiköt ovat kaikki esittäneet epävirallisena kantanaan, että SEUT-sopimuksen 166 artiklan 4 kohta ja 165 artiklan 4 kohta muodostavat asianmukaisen oikeusperustan ehdotukselle.

I – Tausta

Ehdotuksella pyritään tarkistamaan vuonna 1975 annettua Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen (Cedefop) perustamisasetusta¹ ensinnäkin yhdenmukaistamalla tietyt Cedefop-asetuksen säännökset erillisvirastoja koskevaan yhteiseen lähestymistapaan ja toiseksi päivittämällä Cedefopin tavoitteet ja tehtävät ottaen huomioon yhteiskunnan, toimielinten ja talouden yleisen kehityksen sekä eurooppalaisen politiikan uudet suuntaukset ja erityisesti teknologisen kehityksen.

Komission tuoreimmassa, vuonna 2013 toteuttamassa ulkoisessa arvioinnissa suositeltiin Cedefopin perustamisasetuksen muuttamista niin, että siinä näkyy keskuksen osaamisen ja tutkintojen alalla tekemä työ yhtenä sen tehtävistä ja että siihen sisällytetään selvemmin työ, joka liittyy politiikasta raportointiin ja yhteisiin eurooppalaisiin välineisiin ja aloitteisiin.

Tämän vuoksi komissio korostaa ehdotuksen perusteluissa, että Cedefopin nykytoiminta ulottuu ammatillista koulutusta laajemmalle ja sisältää toimia, jotka koskevat tutkintoja, etenkin eurooppalaista tutkintojen viitekehystä, osaamista koskevia analyysejä ja ennusteita sekä epävirallisen ja arkioppimisen validointia. Uusia tavoitteita ja tehtäviä mukautettaisiin komission mukaan niin, että nämä kehityssuunnat tulevat niissä paremmin esiin.

II – Ehdotettu oikeusperusta

Ehdotuksessa komissio perustelee oikeusperustan valintaansa seuraavasti²:

”Ehdotettu oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 166 artiklan 4 kohta, jossa viitataan ammatillista koulutusta koskevaan politiikkaan, joka tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimia, pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta ammatillisen koulutuksen sisällöstä ja järjestämisestä, 165 artiklan 4 kohta, jonka mukaan unioni myötävaikuttaa korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä sekä 149 artikla, jossa viitataan toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja tukea niiden toimintaa työllisyyden alalla.”

Komission tarkoittamien SEUT-sopimuksen artiklojen sanamuoto on seuraava (alleviivaus lisätty):

166 artikla
(aiempi SEU-sopimuksen 150 artikla)

¹ Asetus (ETY) N:o 337/75 Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen perustamisesta (EYVL L 39, 13.2.1975, s. 1). Asetuksen oikeusperusta oli joustolauseke, sellaisena kuin se oli ETY-sopimuksen 235 artiklassa.

² COM(2016)0532, s. 3.

1. Unioni toteuttaa ammatillista koulutusta koskevaa politiikkaa, joka tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimia, pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta ammatillisen koulutuksen sisällöstä ja järjestämisestä.

2. Unionin toiminnalla pyritään:

- helpottamaan teollisiin muutoksiin mukautumista erityisesti ammatillisella koulutuksella ja uudelleen koulutuksella,
- parantamaan valmentavaa ammatillista koulutusta ja jatkokoulutusta ammattiin pääsyn ja palaamisen helpottamiseksi työmarkkinoilla,
- helpottamaan pääsyä ammatilliseen koulutukseen ja edistämään ammattiin kouluttavien ja ammattia opiskelevien, erityisesti nuorison, liikkuvuutta,
- kannustamaan koulutuslaitosten tai ammatillisten koulutuslaitosten ja yritysten välistä yhteistyötä ammatillista koulutusta koskevissa asioissa,
- kehittämään tietojen ja kokemusten vaihtoa jäsenvaltioiden ammatillisten koulutusjärjestelmien yhteisissä kysymyksissä.

3. Unioni ja jäsenvaltiot edistävät yhteistyötä kolmansien maiden sekä ammatillisen koulutuksen alalla toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa.

4. Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan toimenpiteet, joilla myötävaikutetaan tässä artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseen mutta jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista, ja neuvosto antaa komission ehdotuksesta suosituksia.

165 artikla

(aiempi SEU-sopimuksen 149 artikla)

1. Unioni myötävaikuttaa korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä sekä niiden sivistyksellistä ja kielellistä monimuotoisuutta.

Unioni myötävaikuttaa Euroopan urheilun edistämiseen ottaen huomioon sen erityispiirteet, vapaaehtoisuuteen perustuvat rakenteet sekä yhteiskunnallisen ja kasvatuksellisen tehtävän.

2. Unionin toiminnalla pyritään:

- kehittämään eurooppalaista ulottuvuutta koulutuksessa erityisesti jäsenvaltioiden kielten opetuksella ja levittämällä,
- edistämään opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuutta muun muassa rohkaisemalla tutkintotodistusten ja opintojaksojen tunnustamista akateemisissa maailmassa,
- edistämään koulutuslaitosten välistä yhteistyötä,
- kehittämään tietojen ja kokemusten vaihtoa jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmien yhteisissä kysymyksissä,

- edistämään nuorisovaihdon sekä sosiaalipedagogiikan alan ohjaajien vaihdon kehittämistä sekä kannustamaan nuorten osallistumista demokratian toteuttamiseen Euroopassa,
- rohkaisemaan etäopetuksen kehittämistä,
- kehittämään urheilun eurooppalaista ulottuvuutta edistämällä urheilukilpailujen rehellisyyttä ja avoimuutta sekä urheilusta vastaavien järjestöjen välistä yhteistyötä samoin kuin suojelemalla urheilijoiden, erityisesti kaikkein nuorimpien urheilijoiden, fyysistä ja henkistä koskemattomuutta.

3. Unioni ja jäsenvaltiot suosivat yhteistyötä kolmansien maiden sekä koulutuksen ja urheilun alalla toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen ja erityisesti Euroopan neuvoston kanssa.

4. Myötävaikuttaakseen tässä artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseen:

- Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan sellaisia edistämistoimia, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista,
- neuvosto antaa komission ehdotuksesta suosituksia.

149 artikla

(aiempi SEU-sopimuksen 129 artikla)

Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan toteuttaa edistämistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja tukea niiden toimintaa työllisyyden alalla aloittein, joilla pyritään kehittämään tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa, tarjoamaan vertailevaa analyysia ja neuvontaa sekä edistämään innovatiivisia lähestymistapoja ja arvioimaan kokemuksia etenkin kokeiluhankkeita hyväksi käyttämällä.

Näihin toimenpiteisiin ei kuulu jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.

III – Oikeusperustaa koskeva oikeuskäytäntö

Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö”¹. Säädös voidaan näin ollen kumota sillä perusteella, että sille on valittu väärä oikeusperusta.

¹ Asia C-45/86, *komissio v. neuvosto* (yleiset tullietuudet) [1987] Kok. 1439, 5 kohta; asia C-440/05 *komissio v. neuvosto* [2007] Kok. I-9097; asia C-411/06 *komissio v. parlamentti ja neuvosto* [2009] ECR I-7585.

Oikean oikeusperustan määrittämisessä ei ole merkitystä toimielimen toivomuksella saada osallistua tiiviimmin tietyn toimen antamiseen, toimen antamisen asiayhteydellä tai toimen soveltamisalalla muuta tarkoitusta varten tehdyllä työllä.¹

Jos toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, joista toinen on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeusperustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää.² Jos kuitenkin toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai tekijä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa on käytettävä useaa eri oikeusperustaa³, jos kyseisiä oikeusperustoja varten vahvistetut menettelyt eivät ole yhteensopimattomia Euroopan parlamentin oikeuksien kanssa eivätkä heikennä niitä.⁴

V – Asetusehdotuksen tavoitteet ja sisältö

Perustamisasetuksen tarkistuksella pyritään päivittämään Cedefopin tavoitteita ja tehtäviä, jotta voidaan ottaa huomioon virastossa ja sen toimintaympäristössä tapahtunut kehitys erityisesti ammatilliseen koulutukseen, osaamiseen ja tutkintoihin liittyvän politiikan muotoilussa ja täytäntöönpanossa.

Lisäksi tarkistuksella pyritään säätämään petoksen vastaisista toimenpiteistä, eturistiriitoja koskevasta politiikasta, arvioinnista ja tarkistuksesta sekä päätoimipaikkaa koskevan sopimuksen tekemisestä. Sillä myös yhdenmukaistetaan ohjelmasuunnittelua ja raportointia koskevat säännökset ja muutetaan ja linjataan pääjohtajan nimitysmenettely yhteisessä lähestymistavassa säädetyin menettelyn mukaiseksi. Lisäksi ehdotuksessa vahvistetaan menettely, jonka mukaan neuvosto nimittää hallintoneuvoston jäsenet, jotka edustavat työnantajien ja työntekijöiden järjestöjä kustakin jäsenvaltiosta.

Johdanto-osan 1–4 kappaleessa määritetään tarve päivittää perustamisasetus viimeisten nelisenkymmenen vuoden aikaisen kehityksen pohjalta. Niissä korostetaan, että ammatillista koulutusta koskevan politiikan täytäntöönpano edellyttää keskittymistä koulutuksen ja työelämän välisiin suhteisiin.

Johdanto-osan 5 ja 6 kappaleessa täsmennetään, että perustamisasetus olisi selkeyden vuoksi kumottava ja korvattava asetuksella, joka on yhdenmukainen erillisvirastoja koskevan yhteisen lähestymistavan kanssa.

Johdanto-osan 7 kappaleessa mainitaan nk. kolmikantaiset virastot eli Cedefop, Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö (Eurofound) ja Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto (EU-OSHA), jotka kaikki käsittelevät työmarkkinoihin, työympäristöön

¹ Asia C-269/97, *komissio v. neuvosto*, Kok. 2000, s. I-2257, 44 kohta.

² Asia C-137/12, *komissio v. neuvosto*, EU:C:2013:675, 53 kohta; asia C-490/10, *parlamentti v. neuvosto*, EU:C:2012:525, 45 kohta; asia C-155/07, *parlamentti v. neuvosto*, Kok. 2008, s. I-08103, 34 kohta.

³ Asia C-211/01, *komissio v. neuvosto*, Kok. 2003, s. I-08913, 40 kohta; asia C-178/03, *komissio v. Euroopan parlamentti ja neuvosto*, Kok. 2006, s. I-107, 43–56 kohta.

⁴ Asia C-300/89, *komissio v. neuvosto* (titaanioksidi), Kok. 1991, s. I-2867, 17–25 kohta; asia C-268/94, *Portugali v. neuvosto*, Kok. 1996, s. I-6177.

sekä ammatilliseen koulutukseen ja osaamiseen liittyviä seikkoja, ja toteaa, että läheinen koordinaatio ja synergia niiden välillä on välttämätöntä.

Johdanto-osan 8–10 kappaleessa käsitellään ehdotuksen yhteyttä varainhoitoasetukseen, henkilöstösääntöihin ja luottamuksellisten tietojen käsittelyä koskeviin sääntöihin.

Lopuksi johdanto-osan 11 kappaleessa vahvistetaan, että joidenkin ehdotuksen osien kohdalla tarvitaan siirtymäsäännöksiä.

Asetusehdotuksen artiklaosassa on 36 artiklaa, jotka on jaettu seitsemään lukuun: viraston tavoite ja tehtävät; viraston organisaatio; varainhoitoa koskevat säännökset; henkilöstö; yleiset säännökset; siirtymäsäännökset ja loppusäännökset.

Ehdotuksen 1 artiklan 2 kohdassa todetaan, että viraston tavoitteena on avustaa komissiota ammatilliseen koulutukseen, osaamiseen ja tutkimuksiin liittyvän politiikan muotoilussa ja täytäntöönpanossa.

Ehdotuksen 2 artiklan 1 kohdassa käytetään seuraavaa sanamuotoa (alleviivaus lisätty):

2 artikla – Tehtävät

1. Virasto suorittaa ammatilliseen koulutukseen, osaamiseen ja tutkimuksiin liittyvän politiikan alalla seuraavat tehtävät:

a) analysoi politiikan ja käytäntöjen kehitystä ja tekee vertailevia analyyskejä eri maiden välillä;

b) analysoi työmarkkinoiden suuntauksia osaamisen ja tutkimusten kannalta;

c) analysoi ja edistää tutkimusten suunnitteluun ja myöntämiseen liittyvää kehitystä, niiden organisointia puitteisiin ja niiden toimintaa työmarkkinoilla avoimuuden ja tunnustamisen parantamiseksi;

d) analysoi ja edistää epävirallisen ja arkioppimisen validointiin liittyvää kehitystä;

e) toteuttaa tai tilaa selvityksiä ja tekee tutkimusta asiaankuuluvista sosioekonomisista kehityssuunnista ja niihin liittyvistä poliittisista aiheista;

f) tarjoaa foorumin kokemusten ja tietojen vaihdolle viranomaisten, työmarkkinaosapuolten ja sidosryhmien välillä ja tukee uudistusten ja politiikan täytäntöönpanoa kansallisella tasolla;

g) levittää tietoa politiikan edistämiseksi ja tiedon lisäämiseksi potentiaalista, jota ammatillisella koulutuksella on ihmisten työllistettävyyden, yritysten tuottavuuden ja elinikäisen oppimisen edistämiseksi ja tukemisessa;

h) hallinnoi osaamiseen, ammatteihin ja tutkimuksiin liittyviä välineitä, tietokokonaisuuksia ja palveluja asettaa ne kansalaisten, yritysten, poliittisten päättäjien, työmarkkinaosapuolten ja muiden sidosryhmien saataville.

2. [...]

EMPL-valiokunnan mietinnössä¹ ja neuvoston yleisnäkemyksessä² ei tehdä huomattavia muutoksia tavoitteita koskevaan 1 artiklaan eikä 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun tehtäväluetteloon.

V - Asianmukaisen oikeusperustan arviointi ja määrittäminen

Komissio perustaa ehdotuksensa kolmelle pilarille eli koulutukseen, ammatilliseen koulutukseen ja työllisyyteen. Ehdotuksen tavoitteen ja sisällön tarkempi tarkastelu osoittaa, että niistä kaksi ensimmäistä on esitetty säännöksissä selkeästi, ainakin Cedefopin tehtäviä koskevassa 2 artiklan 1 kohdan johdantolauseessa, kun taas työllisyys mainitaan ainoastaan harvoin, ja niissäkin tapauksissa, kuten artiklan b ja g alakohdissa, se liittyy aina koulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen.

Kuten oikeudellinen yksikkö on todennut, Europass-puitteiden ja Erasmus+-ohjelman perustamissäädösten yhteisenä oikeusperustana on aiemmin sovellettu koulutusta koskevan SEUT-sopimuksen 165 artiklan 4 kohtaa ja ammatillista koulutusta koskevan 166 artiklan 4 kohtaa.³ Sekä koulutusta että ammatillista koulutusta koskeva politiikka on selkeästi esillä koko ehdotuksessa eivät siis ainoastaan 2 artiklan 1 kohdan tehtäväluettelossa vaan myös johdanto-osan kappaleissa ja perusteluissa sekä komission esittämässä perusteluissa valitulle oikeusperustalle, joten tuntuu selvältä, että molemmat politiikan alat muodostavat ehdotuksen todelliset pilarit, jopa sellaisena kuin parlamentti ja neuvosto ovat sitä tarkistaneet ennen trilogineuvotteluja.

Tämän vuoksi näyttää selvältä, että ehdotuksella pyritään samanaikaisesti edistämään sekä laadukkaan koulutuksen kehittämisen että ammatillista koulutusta koskevan politiikan täytäntöönpanon tavoitteita SEUT-sopimuksen 165 ja 166 artiklan mukaisesti. Niiden yhdistäminen oikeusperustaksi edellyttäisi, että olisi osoitettava, että ne liittyvät erottamattomasti toisiinsa ja että toinen niistä ei ole toissijainen eikä liity toiseen epäsuorasti. Ehdotuksen 1 artiklan 2 kohdassa mainitaan tavoitteena ammatilliseen koulutukseen sekä osaamiseen ja tutkimuksiin liittyvien politiikkojen edistäminen, mikä myös toistetaan 2 artiklan 1 kohdassa mainitussa tehtäväluettelossa. Olisi siis todellakin erittäin vaikea tehtävä yrittää väittää, että osa tavoitteesta olisi toissijainen ja liittyisi toiseen epäsuorasti.

Tämän vuoksi on katsottava, että ehdotuksella pyritään samanaikaisesti edistämään koulutusta ja ammatillista koulutusta toisistaan erottamattomina tavoitteina eikä toinen niistä ole toissijainen ja liity toiseen epäsuorasti ja että SEUT-sopimuksen 165 artiklan 4 kohtaa ja 166 artiklan 4 kohtaa voidaan niin ollen soveltaa ehdotuksen yhteisenä oikeusperustana.

Työllisyyskysymykset esiintyvät ehdotuksessa varsin satunnaisesti ja aina koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen yhteydessä. Tämä pätee myös komission omissa oikeusperustaa koskeviin perusteluihin, joissa työllisyys mainitaan aivan lopuksi, joten on katsottava, että tämä ehdotuksen osa-alue on sen kahteen pääavoitteeseen nähden toissijainen. SEUT-sopimuksen 149 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa edistämistoimenpiteitä

¹ Ks. A8-0273/2017.

² Ks. neuvoston asiakirja 15024/16.

³ Ks. asiakirja SJ-0736/16, 25 kohta.

työllisyyden alalla, joten sitä ei sen vuoksi voida katsoa sopivaksi oikeusperustaksi ehdotukselle.

VI – Päätelmä ja suositus

Edellä esitetyn analyysin perusteella SEUT-sopimuksen 165 artiklan 4 kohta ja 166 artiklan 4 kohta muodostavat tässä vaiheessa neuvotteluja asianmukaisen oikeusperustan ehdotukselle.

Kaikissa kolmessa edellä käsitellyssä artiklassa säädetään tavanomaisen lainsäätämisyjärjestyksen soveltamisesta. Ehdotettu yhteinen oikeusperusta ei niin ollen vaikuta parlamentin rooliin eikä oikeuksiin tämän aiheen osalta.

Oikeusasioden valiokunta päätti 20. kesäkuuta 2018 pitämässään kokouksessa suosittaa yksimielisesti¹, että Teidän olisi tässä vaiheessa trilogineuvotteluja otettava se kanta, että ehdotuksen asianmukaisen oikeusperustan muodostavat SEUT-sopimuksen 165 artiklan 4 kohta ja 166 artiklan 4 kohta.

Kunnioittavasti

Pavel Svoboda

¹ Lopullisessa äänestyksessä olivat läsnä seuraavat jäsenet: Pavel Svoboda (puheenjohtaja), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (varapuheenjohtaja), Jean-Marie Cavada (varapuheenjohtaja), Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Sergio Gaetano Cofferati, Geoffroy Didier, Angel Dzhambazki, Rosa Estaràs Ferragut, Enrico Gasbarra, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Angelika Niebler, Evelyn Regner, József Szájer, Francis Zammit Dimech ja Tadeusz Zwiefka.