

EU:n neuvoa-antavat elimet

Menettelyt lausuntojen antamiseen ovat olemassa, mutta oikea-aikaisuudessa ja vaikutusten mittaamisessa on haasteita



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

Kohta

01–14 | Keskeiset viestit

01–07 | Miksi tämä aihe on tärkeä?

08–14 | Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

15–66 | Tilintarkastustuomioistuimen havainnot tarkemmin

15–37 | Laadunhallintaprosessit ohjaavat lausuntojen laatimista, mutta menettelyt asiantuntijoiden valitsemiseksi ovat puutteellisia

17–20 | Menettelyt kattavat lausuntojen antamissyklin kokonaisuudessaan

21–23 | Käytössä olevat säännöt mahdollistavat oikea-aikaisen reagoinnin kiireellisessä tilanteessa

24–29 | Komiteoilla on vakiintuneet lausuntojen laatimisohteet ja uudelleentarkasteluprosessit, joita ne noudattavat lausuntoja antaessaan

30–33 | Lausunnoissa kuullaan järjestelmällisesti monenlaisia sidosryhmiä

34–37 | Komiteoiden asiantuntijoiden valintamenettelyissä on puutteita

38–51 | Lausuntoja ei aina toimiteta EU:n lainsäätäjille ajallaan, eikä viivästyksiä seurata järjestelmällisesti

40–41 | Lausuntojen antaminen toimielinten asettamissa määräajoissa on haasteellista

42–47 | Pakollisiin lausuntopyyntöihin perustuvat lausunnot toimitetaan toisinaan liian myöhään, jotta Euroopan parlamentti voisi aktiivisesti ottaa ne huomioon

48–51 | Komiteat eivät seuraa järjestelmällisesti institutionaalisia tai poliittisia määräaikoja

52–66 | Komiteat raportoivat tiedottamisesta ja näkyvyydestä, mutta antavat vain vähän tietoa lausuntojen vaikutuksesta

54–59 | Molemmilla komiteoilla on laaja valikoima viestintävälineitä ja tiedotuskanavia, mutta niitä ei käytetä järjestelmällisesti

60–66 | Komiteat eivät järjestelmällisesti mittaa, miten niiden lausunnot otetaan huomioon lopullisessa lainsäädännössä

Liitteet

Liite I – Tietoa tarkastuksesta

EU:n neuvoa-antavien elinten tausta ja tarkoitus

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

Euroopan alueiden komitea

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

Liite II — ETSK:n lausuntojen laatimis- ja hyväksymismenettelyt

Liite III — AK:n lausuntojen laatimis- ja hyväksymismenettelyt

Liite IV – Käsittelyn kesto ennen hyväksymistä täysistunnossa, otokseen poimitut lausunnot

Liite V – Käsittelyn kesto ennen hyväksymistä täysistunnossa, otokseen poimitut lausunnot

Liite VI – Esimerkkejä oma-aloitteisista lausunnoista, jotka voivat vaikuttaa lainsäädäntömuutoksiin

Lyhenteet

Sanasto

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean vastaukset

Euroopan alueiden komitean vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi:

01

Keskeiset viestit

Miksi tämä aihe on tärkeä?

- 01** Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) ja Euroopan alueiden komitea (AK) ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyllä sopimuksella (SEUT) perustettuja Euroopan unionin neuvoa-antavia elimiä. ETSK koostuu edustajista, jotka kuuluvat kolmeen järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ryhmään: työnantajat, työntekijät ja kansalaisyhteiskunta. Ryhmien tavoitteena on edistää osallistavaa demokratiaa. AK koostuu paikallis- ja alueviranomaisten vaaleilla valituista edustajista. Se edustaa niiden virallista kantaa EU:n toimintapolitiikkojen muotoilussa ja täytäntöönpanossa. Tässä kertomuksessa näihin kahteen elimeen viitataan nimityksellä komiteat.
- 02** SEUT-sopimuksessa määrätään, milloin EU:n toimielinten on pyydettävä lausuntoja (pakolliset lausuntopyynnöt), milloin toimielinten on kuultava neuvoa-antavia elimiä (suuntaa-antavat ja valmistelevat lausunnot) ja milloin komiteat voivat toimia omasta aloitteestaan¹ (*liitteessä I* oleva *kaavio 4*). Pakollisten lausuntopyyntöjen avulla komiteat otetaan mukaan EU:n lainsäädäntömenettelyyn, kun Euroopan komissio on esittänyt lainsäädäntöehdotuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

¹ SEUT-sopimus, 304 ja 307 artikla.

- 03** Vaikka SEUT-sopimuksessa edellytetään, että parlamentti ja neuvosto kuulevat komiteoita lainsäädäntömenettelyn aikana, voivat ne oman harkintansa mukaan päättää, miten komiteoiden lausunnot ja suositukset otetaan huomioon. Lobbajaat, kansalaisjärjestöt ja SEUT-sopimuksen institutionaalisen rakenteen ulkopuoliset järjestäytyneet eturyhmät pyrkivät myös vaikuttamaan päätöksentekijöihin².
- 04** Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD), Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston määrittämässä kansainvälisissä standardeissa korostetaan, että hyvässä hallintotavassa ja osallistavassa demokratiassa neuvoa-antavien elinten asema tulisi olla virallinen. OECD:n mukaan neuvoa-antavat elimet toimivat linkkinä poliittisten päättäjien ja sidosryhmien välillä yhdistäen asiantuntemuksen, edustamisen ja legitimitietin. OECD:n julkaiseman asiakirjan mukaan näiden elinten rooli on keskeinen, koska ne toimittavat tietoja, tosiseikkoja ja todisteita toimintapoliittisen syklin eri vaiheissa³. Sellaisenaan niiden lausunnot eivät ainoastaan tarjoa erityistä osaamista ja ohjeita, jotka eivät ole sitovia, vaan myös edistävät demokraattista osallistumista ja legitimitiettiä, koska ne tarjoavat yhteiskunnan eri tasojen jäsenille mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon.
- 05** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa keskityttiin käytössä oleviin järjestelyihin, joiden tarkoituksena on antaa komiteoille valmiudet tuottaa merkityksellisiä ja laadukkaita lausuntoja. Lausunnot on annettava ajallaan, jotta niillä voidaan osaltaan vaikuttaa lainsäädäntömenettelyyn ja jotta niiden vaikutuksia voidaan analysoida järjestelmällisesti. Tarkastuksen kohteena olivat menettelyt, joita ETSK ja AK käyttivät lausuntojen antamiseen vuosina 2019–2024 (yhteensä 1 372 lausuntoa). Tilintarkastustuomioistuin tutki kaikenlaisia komiteoiden lausuntoja ja niiden koko antamisprosessia strategisesta suunnittelusta komiteoiden työn vaikutusten mittaamiseen. Tilintarkastustuomioistuin tutki otokseen poimittujen 60 lausunnon osalta laatimisprosessia, laadunvalvontatoimenpiteitä ja oikea-aikaisuutta sekä työjärjestyksen noudattamista. Tarkastuksen kohteena oli 30 lausuntoa kummastakin komiteasta, ja mukana oli erilaisia lausuntotyyppisiä eri politiikanaloilta ja eri vuosilta vaalikaudelta 2019–2024. Tarkastustavasta esitetään lisätietoja [liitteen I](#), kohdissa [12–14](#).

² Panke, D., Hönnige, C. ja Gollub, J., *Consultative Committees in the European Union: No Vote – No Influence?* European Consortium for Political Research, 2015.

³ OECD (2017), *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Pariisi, s. 15.

06 Tilintarkastustuomioistuin arvioi molempien neuvoa-antavien elinten käyttämiä prosesseja, joiden tarkoituksena on tukea

- laadukkaiden ja tarkoituksenmukaisten lausuntojen antamista
- lausuntojen antamista ajallaan siten, että niillä voidaan vaikuttaa lainsäädäntömenettelyyn
- analyysiä siitä, miten institutionaaliset sidosryhmät ottavat niiden näkemykset huomioon lainsäädäntömenettelyn aikana.

Tarkastuksessa ei tutkittu suoraan komiteoiden lausuntojen sisältöä.

07 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa arvioidaan komiteoiden tuloksellisuutta, ja se tarjoaa näin ollen tukea molemmille komiteoille juuri oikeaan aikaan, sillä niissä on hiljattain aloitettu uusi toimikausi. Viime vuosina (2022 ja 2024) molemmat komiteat ovat lisäksi uusineet yhteistyösopimuksensa Euroopan parlamentin ja komission kanssa ja vahvistaneet näin institutionaalisia kumppanuuksiaan. Tilintarkastustuomioistuin odottaa, että sen tekemät havainnot auttavat komiteoita vahvistamaan lausuntojen antamisprosesseja. Tällä on merkitystä paitsi komiteoille itselleen myös näitä lausuntoja vastaanottaville lainsäädäntöelimille ja muille ulkoisille sidosryhmille.

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

08 Molempien komiteoiden laadunhallintamenettelyt ovat yleisesti sellaiset, että ne tukevat lausuntojen antamista. Asiantuntijoiden valintamenettelyssä on kuitenkin puutteita. Komiteat antavat lausuntoja toisinaan liian myöhään, jotta niillä olisi vaikutusta EU:n päätöksentekoon. Tämä voi heikentää lausuntojen vaikutusta. Vaikka komiteat seuraavat lausuntojen näkyvyyttä, niiden nykyisiä järjestelmiä ei ole suunniteltu sellaisiksi, että tuloksia tai lausuntojen huomioonottoa lainsäädännössä voitaisiin arvioida järjestelmällisesti. Lisäksi nykyisissä indikaattoreissa keskitytään pääasiassa näkyvyyteen ja määrään eikä niinkään vaikutuksiin.

- 09** Suunnittelun osalta voidaan todeta, että AK asettaa monivuotiset painopisteet, jotka se sovittaa yhteen EU:n lainsäädäntösyklin kanssa. ETSK:ssa suunnitelma tehdään teematasolla: ETSK:lta siltä kuitenkin puuttuu koko komitean kattava pitkän aikavälin strateginen suunnitelma. Molemmilla komiteoilla on selkeät säännöt ja ohjeet, jotka kattavat kaikenlaisien lausuntojen antamissyklin alusta loppuun. Niiden tarkoituksena on varmistaa yhtenäinen taso laadussa ja standardoinnissa. Niissä määritetään lausuntojen muoto-, pituus-, laatu- ja tarkastamissäännöt ennen lausuntojen lopullista hyväksymistä. Lisäksi komiteat ovat kehittäneet prosesseja ja erityisjärjestelyjä kiireellisiä tapauksia varten. Hallintovirkamiehet tukevat esittelijöitä tarjoamalla asiaankuuluvaa toimintapoliittista tietoa. He myös tarkistavat, että tekstit ovat selkeitä ja johdonmukaisia lausunnon koko laatimisprosessin ajan. Resurssien tarpeettoman päällekkäisyyden välttämiseksi, ETSK:lla ja AK:lla on tietty määrä yhteisiä hallinto- ja tukipalveluita, kuten käännös- ja logistiikkapalvelut ja tietotekniset tukipalvelut. Ks. kohdat **17–29**.
- 10** Molemmat komiteat käyttävät laajasti asiantuntijoita apunaan lausuntojen laatimisessa, mutta kummallakaan komitealla ei ole avoimia valintaperusteita. AK:lla ei ole vakiintuneita menettelyitä asiantuntijoiden valitsemiseksi tai komiteatason rekisteriä aiemmista asiantuntijoista. Tämä voi vaarantaa puolueettomuuden, haitata avoimuutta ja aiheuttaa siten komiteoille maineriskin. Ks. kohdat **30–36**.



Suositus 1

Lisätään avoimuutta asiantuntijoiden valinnassa

Asiantuntijavalintaa varten

- a) kummankin komitean olisi laadittava ja julkaistava valintaperusteet
- b) AK:n olisi kehitettävä menettelytavat ja asiantuntijarekisteri, johon kirjataan heidän osaamisalueensa ja aiempi työnsä komiteassa.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: Joulukuu 2026

- 11** 71 prosenttia ETSK lausunnoista annettiin Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asettamassa määräajassa. AK:ssa määräaikoja puolestaan noudatettiin 33 prosentissa tapauksista. Kumpikin komitea kuitenkin ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle asettavansa poliittiset määräajat etusijalle: ne pyrkivät antamaan lausuntonsa ennen kuin äänestys Euroopan parlamentin asiasta vastaavassa valiokunnassa järjestetään. ETSK saavutti tavoitteen 84 prosentissa tapauksista ja AK 74 prosentissa. Ks. kohdat **40** ja **47**.

- 12** Kummallakaan komitealla ei ole keskeisiä tulosindikaattoreita tai automatisoituja järjestelmiä, joiden avulla institutionaalisten ja poliittisten määräaikojen noudattamista voitaisiin seurata johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Tuloksellisuuden automaattinen seuranta ja varoitukset puuttuvat, mikä haittaa pullonkaulojen varhaista tunnistamista ja myöhempää tuloksellisuudesta raportointia. Ks. kohdat [48–51](#).



Suositus 2

Parannetaan lausuntojen oikea-aikaisuuden seurantaa

Kummankin komitean olisi

- a) otettava käyttöön oikea-aikaisuutta koskevat keskeiset tulosindikaattorit (esim. prosenttiosuus lausunnoista, jotka on annettu institutionaalisten ja poliittisten määräaikojen sisällä)
- b) sisällytettävä automatisoitu määräaikojen seuranta ja varoitukset työnhallintasovelluksiinsa
- c) analysoitava, voitaisiinko organisaatiomuutoksilla edistää lausuntojen nopeampaa antamista.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: Joulukuu 2027

- 13** Komiteat ovat päivittäneet viestintästrategioitaan, joihin kuuluvat useiden viestintävälineiden, kuten sosiaalisen median, verkkosivujen ja lehdistötiedotteiden, laajojen sidosryhmäverkostojen ja erilaisten kohdennettujen tiedotustoimien hyödyntäminen. Komiteat ovat myös voimistaneet toimielinten välistä yhteistyötään Euroopan parlamentin ja komission kanssa ja luoneet verkostoja, joiden avulla vahvistetaan sidosryhmien osallistumista. Ks. kohdat [54–59](#).
- 14** Vaikka molemmissa komiteoissa vaikutusten mittaaminen katsotaan strategiseksi painopisteeksi, ne eivät ole panneet sitä täytäntöön käytännössä. Molemmissa komiteoissa mitataan tuotoksia, kuten lausuntojen määrää ja mainintoja tiedotusvälineissä, mutta ei tuloksia tai lausuntojen vaikutusta lainsäädäntöön. Vuonna 2015 AK otti käyttöön lausuntojen vaikutuksia käsittelevät vuosikertomukset. Niiden sisältö jää kuitenkin pääsääntöisesti kuvailevaksi ja tuotosperusteiseksi. ETSK seuraa lausuntojen vaikutusta temaattisten jaostojen ja ryhmien tasolla, mutta sillä ei ole standardoitua koko komitean kattavaa raportointijärjestelmää. Molemmissa komiteoissa lausuntojen muotoa on tarkistettu, jotta vaikutusten arviointi olisi helpompaa. Kummassakaan komiteassa ei kuitenkaan johdonmukaisesti seurata, missä määrin annetut suositukset otetaan huomioon EU-lainsäädännössä. Ks. kohdat [60–66](#).



Suositus 3

Vakiinnutetaan tuloksellisuuden mittaaminen

Komiteoiden olisi

- a) kehitettävä ja sovellettava johdonmukaisesti laatu- ja tulosindikaattoreita, joiden avulla lausuntojen vaikutuksia voidaan paremmin arvioida. Indikaattoreita voivat olla esimerkiksi lainsäädännössä huomioon otettujen lausuntojen määrä ja lausuntojen institutionaalinen hyödyntämisaste.
- b) raportoitava vuosittain tuloksellisuudesta sekä määrällisillä että laadullisilla indikaattoreilla.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: Joulukuu 2027

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot tarkemmin

Laadunhallintaprosessit ohjaavat lausuntojen laatimista, mutta menettelyt asiantuntijoiden valitsemiseksi ovat puutteellisia

- 15** OECD katsoo, että korkealaatuisten lausuntojen laatimiseksi toimintapoliittisilla neuvoa-antavilla elimillä on oltava selkeät roolit ja vastuut⁴. Neuvoa-antavien elinten olisi mukautettava työohjelmat yhteen lainsäädäntösykliin ja institutionaalisten painopisteiden kanssa. OECD:n mukaan on myös tärkeää, että lausuntojen laatiminen tapahtuu avoimesti ja laadunvarmistuksessa on mukana asiantuntijoita⁵.
- 16** Tilintarkastustuomioistuin olettaa, että komiteat ovat erityyppisten lausuntojen antamista varten määrittäneet
- selkeät säännöt, työmenetelmät, menettelyt, päätöksentekoon liittyvät vastuualueet ja dokumentoidut työnkulut, jotka kattavat koko prosessin suunnitteluvaiheesta lopulliseen hyväksymiseen asti ja jotka kuvastavat sekä EU:n lyhyen aikavälin (vuosittaista) että pitkän aikavälin lainsäädäntönäkymiä
 - asianmukaiset kiireellisiä tilanteita ja varautumista koskevat toimenpiteet, joiden avulla voidaan varmistaa oikea-aikainen reagointi uusiin tai ennakoimattomiin tehtäviin

⁴ Ks. edellisen alaviitteen asiakirja, s. 72 ja 84.

⁵ Ks. edellisen alaviitteen asiakirja, s. 12, 45 ja 79.

- ohjeet, vähimmäisvaatimukset ja prosessit lausuntojen paikkansapitävyyden ja johdonmukaisuuden tarkistamiseksi (mukaan lukien lausunnon tyyppi, pituus ja muoto), jotta lausuntojen laatua voidaan parantaa
- prosessit, joiden avulla komiteoissa edustettuina olevien eri sidosryhmien näkemykset voidaan ottaa huomioon
- avoimet perusteet ja menettelyt, joita käytetään asiantuntijoiden valinnassa.

Menettelyt kattavat lausuntojen antamissyklin kokonaisuudessaan

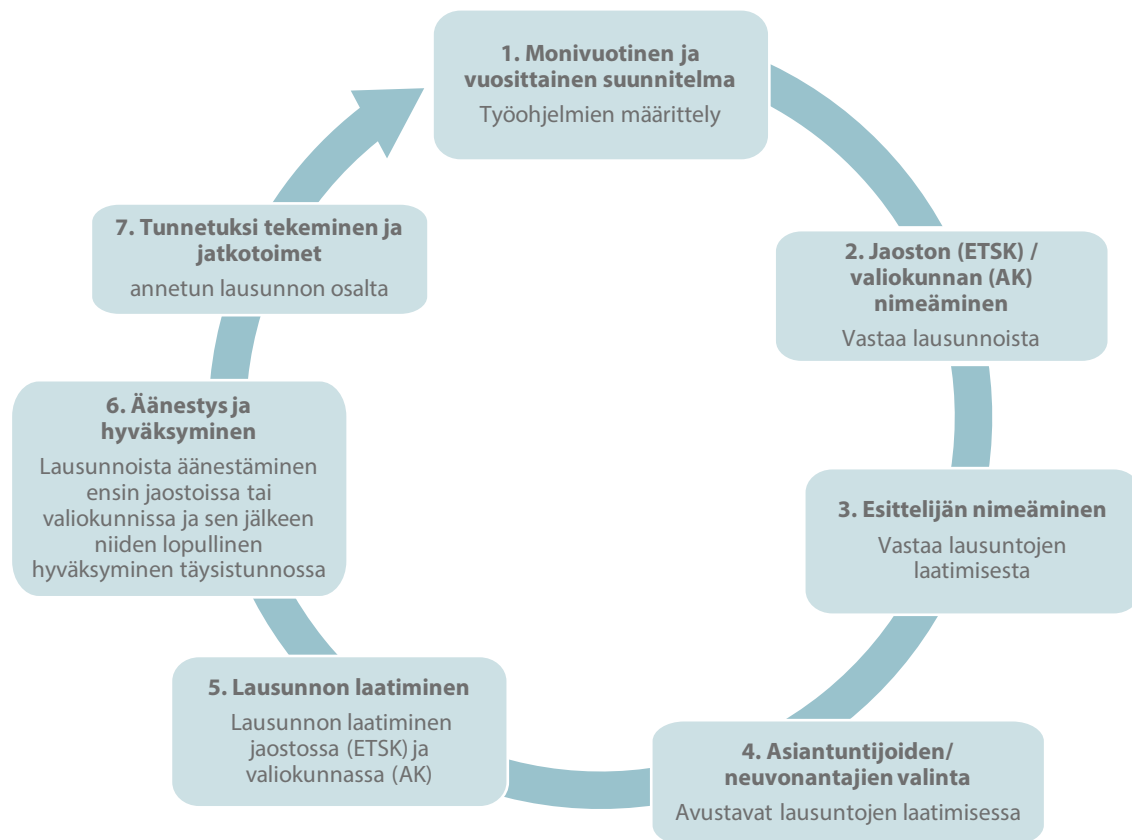
17 Molemmilla komiteoilla on käytössään vakiintuneet käytännöt työnkululle, joka kattaa lausunnon antamisprosessin kokonaisuudessaan. Menettelyt kuvaillaan työjärjestyksessä, jota päivitetään säännöllisesti⁶. Niiden yksityiskohtainen kuvaus löytyy puolestaan täytäntöönpanosäännöksissä. *Kaaviossa 1* esitetään lausunnon antamisprosessin eri vaiheet ja kuhunkin vaiheeseen liittyvät säännöt. Vuorovaikutuksesta Euroopan parlamentin⁷ ja komission⁸ kanssa määrätään yhteistyösopimuksissa. Viime vuosina (2022 ja 2024) myös niitä on päivitetty.

⁶ ETSK:n vuoden 2022 työjärjestys, AK:n vuoden 2024 työjärjestys.

⁷ EESC 2024 Cooperation Agreement with the European Parliament ja CoR 2024 Cooperation Agreement with the European Parliament.

⁸ EESC 2022 Protocol with the European Commission ja CoR 2024 Protocol with the European Commission.

Kaavio 1 | Lausuntojen antamissykli



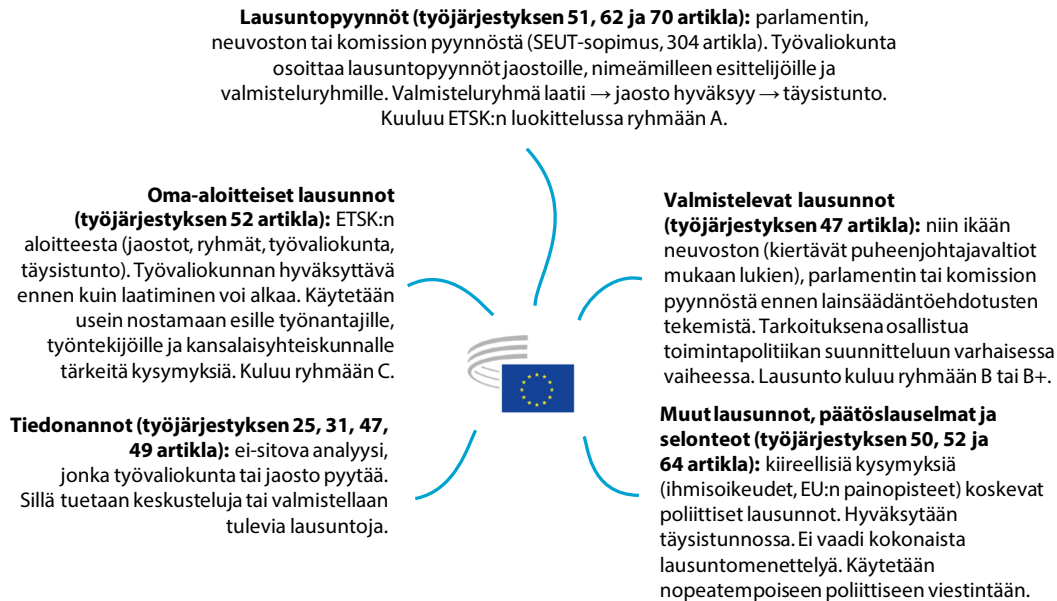
Lähde: ETSK:n ja AK:n työjärjestykset

18 AK:n omat monivuotiset poliittiset painopisteet on sovitettu yhteen EU:n institutionaalisten painopisteiden ja lainsäädäntösyklin kanssa. ETSK:n pitkän aikavälin suunnittelu perustuu temaattisten jaostojen tasolla kehitettyihin erilaisiin temaattisiin vuotuisiin välineisiin. Se, että koko ETSK:n laajuiset pidemmän aikavälin painopisteet puuttuvat, rajoittaa ETSK:n työn strategisempaa ja monialaisempaa suunnittelua. Tilintarkastustuomioistuin pitää tätä erityisen tärkeänä oma-aloitteisten lausuntojen kannalta, sillä niiden merkitys riippuu siitä, miten ne sovitetaan yhteen tulevaisuuteen suuntautuvien institutionaalisten painopisteiden kanssa. Vuosina 2024–2025 ETSK käynnisti kuitenkin prosessin, jonka tavoitteena on siirtyä yhdenmetympään strategiseen suunnittelumalliin.

19 Kummankin komitean työjärjestyksessä annetaan työnkulkusäännöt kullekin lausuntotyyppille: lausuntopyynnöille, valmistelevalle lausunnoille, oma-aloitteisille lausunnoille ja päätöslauselmille (*kaavio 2*). Työjärjestyksessä määritellään kullekin lausunnonlehtökohta, vaaditut laatinen- ja hyväksymismenettelyt sekä se, miten tulokset olisi toimitettava EU:n toimielimille.

Kaavio 2 | Menettelyt erityyppisiä lausuntoja varten

ETSK:n tuotosten luokittelu ja työjärjestys



AK:n tuotosten luokittelu ja työjärjestys



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ETSK:n ja AK:n työjärjestysten perusteella.

- 20** Lausuntopyyntöjen ja oma-aloitteisten lausuntojen laatimis- ja hyväksymismenettelyt sekä kunkin vaiheen työnkulku esitetään *liitteissä II* (ETSK) ja *liitteessä III* (AK). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi otokseen poimitun 60 lausunnon osalta, että molemmat komiteat noudattivat työjärjestystään.

Käytössä olevat säännöt mahdollistavat oikea-aikaisen reagoinnin kiireellisessä tilanteessa

- 21** Molemmat komiteat ovat kehittäneet nopeita päätöksentekoprosesseja ja toiminnan jatkuvuutta koskevia järjestelyjä kriisitilanteita ja toiminnan häiriintymistilanteita varten. ETSK:n työjärjestyksessä sallitaan tarpeen mukaan ”kiireellisyysmenettely” tiukkojen määräaikojen noudattamiseksi. Sen sijaan, että ETSK käyttäisi valmisteluryhmää ja jaostoa, se voi nimetä yleisesittelijän laatimaan lausunnon ja esittelemään sen suoraan täysistunnolle hyväksyttäväksi. Vaikka tämä nopeuttaa päätöksentekoprosessia ohittamalla useita laadinta- ja tarkistuskierroksia, se myös rajoittaa ETSK:n dynaamiseksi kompromissiksi kutsumaa menetelmää, jonka tarkoituksena on saavuttaa yhteisymmärrys kolmen keskeisen sidosryhmän välillä (kohta [05 liitteessä I](#)). Lisäksi ETSK voi lyhentää käännösten määräaikoja.
- 22** Vastaavasti AK:ssa voidaan nimetä yleisesittelijä laatimaan kiireellinen lausuntoluonnos suoraan täysistunnon hyväksyttäväksi. AK voi virallisen lausunnon sijaan myös esittää kiireellisiä päätöslauselmia, ja vuodesta 2024 sen työjärjestys on mahdollistanut myös kiireelliset lausunnot⁹. Tällainen mekanismi auttaa AK:ta vastaamaan nopeasti parlamentin, neuvoston tai komission kiireellisiin pyyntöihin. EU:n perussopimusten mukaan päätöslauselmilla ei kuitenkaan ole asiavaltuutta neuvostossa.
- 23** Vuosikertomustensa mukaan ETSK laati 1 015 lausuntoa vuosina 2019–2024. Näistä lausunnoista 86 hyväksyttiin nopeutetussa menettelyssä¹⁰. AK:n vuosien 2019–2024 vuosikertomuksista käy ilmi, että se antoi yhteensä 357 lausuntoa, mukaan lukien 40 päätöslauselmaa ja 15 muuta¹¹, nopeutetulla menettelyllä annettua lausuntoa.

Komiteoilla on vakiintuneet lausuntojen laatimisohteet ja uudelleentarkasteluprosessit, joita ne noudattavat lausuntoja antaessaan

- 24** Kummallakin komitealla on vakiintuneet säännöt ja ohjeet lausuntojensa laatimista varten, mukaan lukien muoto-, pituus- ja selkeysvaatimukset. Yhteinen sisäinen käännösosasto tarjoaa tekstinlaadintaa tukevia välineitä, malleja ja ohjeita, joiden avulla voidaan antaa lausuntoja, joissa käytetään selkeää ja ytimekästä kieltä ja johdonmukaista terminologiaa.

⁹ AK:n vuoden 2024 työjärjestys, artikkelit 44 ja 46.

¹⁰ ETSK:n vuoden 2022 työjärjestys, artikkelit 70, 79 ja 89–91.

¹¹ AK:n vuoden 2024 työjärjestys, 43 artikla.

- 25** Kun uudelle lausunnolle nimetään ETSK:ssa esittelijä, jaoston sihteeristö laatii tietopaketin, jossa on tarvittavat tiedot esittelijälle, asiantuntijalle, jaoston puheenjohtajalle ja valmisteluryhmän jäsenille¹². Tietopaketti sisältää tausta-asiakirjoja ja viiteaineistoa, ETSK:n aiempia lausuntoja kyseessä olevista aiheista sekä käytännön ohjeita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi otoksessaan, että kaikista otokseen poimituista 30 tapauksesta oli laadittu tietopaketti lukuun ottamatta kahta tapausta, joissa tietopaketteja ei tarvittu tapausten teknisen luonteen vuoksi.
- 26** AK:ssa uutta lausuntoa varten nimetty esittelijä saa vastaavasti lausunnosta vastuussa olevalta AK:n valiokunnan sihteeristössä toimivalta politiikkavastaavalta toimintapolitiikka-analyysin. Analyysi sisältää aiheen kuvauksen, Euroopan komission aiemmat aloitteet kyseisellä alalla, alan viimeaikaisen kehityksen, standardit ja mallit sekä tietoa AK:n aiemmista asiaan liittyvistä lausunnoista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 30 lausunnon otoksesta analyysi oli laadittu 23 tapauksessa. AK ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle, että seitsemän muuta tapausta (yleisesittelijän laatimat kiireelliset päätöslauselmat tai lausunnot) valmisteltiin nopeutetussa menettelyssä¹³, joihin ei aikarajoitusten vuoksi kuulunut yksityiskohtaista toimintapoliittista analyysia.
- 27** ETSK:ssa työnkulun järjestelyt, dynaamiseksi kompromissiksi kutsuttava työskentelymenetelmä ja lausunnon hyväksymismenettely pitävät sisällään sisällön tarkistamisen. Kaikki luonnokset käydään useaan kertaan läpi sisäisessä, monitasoisessa tarkastuksessa ja keskustelussa (työryhmä-, jaosto- ja lopuksi täysistuntotasolla) ennen lopullista hyväksymistä. Näin toimitaan siksi, että voidaan antaa lausuntoja, joissa otetaan huomioon koko järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edut ja näkökulmat. ETSK:n henkilöstö tukee esittelijöitä tarkistamalla tekstien selkeäkielisyyttä ja johdonmukaisuutta lausunnon koko laatimisprosessin ajan.
- 28** Eri puolilla EU:ta sijaitsevien paikallis- ja alueviranomaisten erilaiset intressit ja painopisteet otetaan huomioon, kun lausuntoja laaditaan AK:ssa. Kunkin lausunnon lopullinen sisältö määräytyy sen mukaan, miten AK:n jäsenten esittelemiä muutosehdotuksia käsitellään ja miten niistä äänestetään temaattisissa istunnoissa ja täysistunnoissa (kohta **08 liitteessä I**). AK:n valiokuntien sihteeristöt ja poliittisen ryhmän sihteeristön tapauksesta vastaava jäsen antavat lisäapua lausunnon laatimiseen.

¹² ETSK (2020), [Lausuntojen laatimisopas – kootut ohjeet](#), 6 jakson 6.8 kohta.

¹³ AK:n vuoden 2024 työjärjestys, 44 artikla.

- 29** Lisäksi kummassakin komiteassa aihekohtaiset sihteeristöt ja ETSK:n ja AK:n yhteisen käännöstoimenosaston käännösyksiköt tekevät lausuntoluonnoksiin kielentarkistuksen ja tarkistavat tietojen teknisen oikeellisuuden. Ennen kuin lausunnot saapuvat täysistuntoon, molempien komiteoiden hallintoyksiköt tarkistavat, että lausunnot ovat normien mukaisia ja selkeitä.

Lausunnoissa kuullaan järjestelmällisesti monenlaisia sidosryhmiä

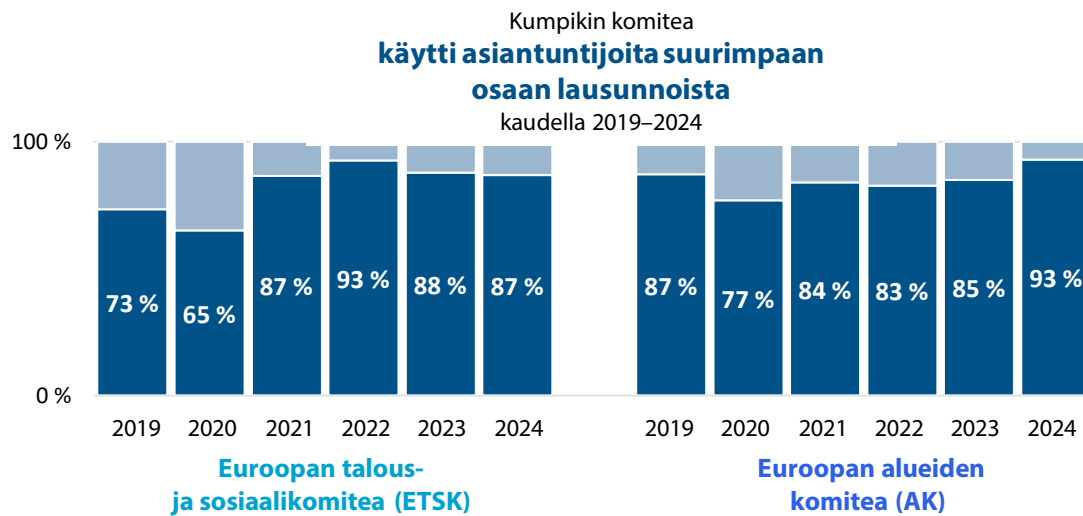
- 30** Molemmat komiteat ovat kehittäneet menettelyjä, joiden avulla esittelijät voivat ottaa huomioon sidosryhmien näkemyksiä ja siten parantaa lausuntojen laatua. Niillä on myös erilaisia tapoja toimia yhteistyössä keskeisten sidosryhmiensä kanssa. Yhteistyön laatu riippuu lausuntotyyppistä, lausunnon aiheesta ja käytettävissä olevasta aikataulusta. ETSK:ssa jaostojen sihteeristöt auttavat esittelijöitä varmistamaan, että sidosryhmien kuulemiset pysyvät työnantajia, työntekijöitä ja kansalaisyhteiskuntaa edustavina.
- 31** Kuulemisten laajuus riippuu lausunnon luonteesta. Se kuuluu esittelijän toimivaltaan ja tarjoaa tietynlaista joustavuutta. Toisinaan myös aika rajoittaa kuulemisprosessia. Tämän seurauksena jotkin tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista lausunnoista sisälsivät sidosryhmien näkemyksiä laajasti ja monipuolisesti (mukaan lukien alueellisten vaikutusten arviointi, alueellisia näkökohtia koskeva tutkimus tai julkiset kuulemiset), kun taas toiset laadittiin pääasiassa alue- tai paikallistason kuulemisten perusteella tai AK:n tapauksessa Brysselissä toimivien sidosryhmien kuulemisten perusteella. Nämä kuulemiset kirjataan komiteoiden työnkulun välineeseen, mutta kirjaaminen ei aina ole järjestelmällistä.
- 32** Koska ETSK:n tehtävänä on edustaa työnantajia, työntekijöitä ja järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa, valmistelu tapahtuu valmisteluryhmissä, joissa on yhtä monta jäsentä kaikista kolmesta ryhmästä. Sen ansiosta, kunkin ryhmän näkemysten sisällyttäminen lausuntoihin on helpompaa. Laajempien näkemysten keräämiseksi ETSK järjestää kuulemisia ulkoisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, kansalaisjärjestöjen tai tutkijoiden kanssa. ETSK perusti vuonna 2004 rakenteen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa käytävää vuoropuhelua varten ([Kansalaisyhteiskunnan eurooppalaisten organisaatioiden ja verkostojen yhteysryhmä](#)) ja [EU:n kansallisten talous- ja sosiaalineuvostojen verkosto](#). ETSK kuulee myös järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan nuoria ([Nuorisotesti](#)) ja kutsuu mukaan ehdokasmaiden edustajia ([Enlargement Candidate Members' Initiative](#))

- 33** AK:n tehtävänä on edustaa paikallis- ja alueviranomaisten etuja. Esittelijät voivat järjestää sidosryhmien kuulemisia lausuntoja laatiessaan. Kuulemiset järjestetään yleensä AK:n toimitiloissa, ja niihin voi osallistua alueellisia järjestöjä, tiedeyhteisön asiantuntijoita tai kansalaisyhteiskunnan edustajia. AK on myös välillisesti yhteydessä sidosryhmiin tekemällä yhteistyötä alueiden ja kuntien EU-tason järjestöjen (esim. [Eurocities](#), [Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto](#), [Euroopan alueiden liitto](#)) kanssa. AK käyttää lausuntoja laatiessaan useita mekanismeja ja verkostoja, kuten [alueellisten keskusten verkostoa](#), paremman sääntelyn ja toissijaisuusperiaatteen aktiivisen toteuttamisen välineistöä, alueellisten vaikutusten arviointistrategiaa ja toissijaisuusperiaatetta käsittelevää asiantuntijaryhmää.

Komiteoiden asiantuntijoiden valintamenettelyissä on puutteita

- 34** Lausuntoja laativat ensisijaisesti komitean jäsenet, erityisesti esittelijät, sekä ETSK:ssa valmisteluryhmät. Molempien komiteoiden jäsenet voivat käyttää asiantuntijoita lausunnon laatimisen tukena. ETSK:n terminologiassa asiantuntijoita kutsutaan neuvonantajiksi. Vuosina 2019–2024 suurimmassa osassa eli 84 prosentissa lausunnoista käytettiin asiantuntijoita. Toisinaan yhteen lausuntoon käytettiin useampaa asiantuntijaa. Asiantuntijoiden tehtävänä on tarjota erityisosaamista ja näkemyksiä, jotka täydentävät esittelijän omia näkökulmia ja auttavat lausunnon laatimisessa. Asiantuntijoita voidaan myös pyytää esittelijän tueksi, kun lausuntoa käsitellään täysistunnossa sekä kokouksissa EU:n toimielinten, sidosryhmien ja muiden asiaankuuluvien osapuolten edustajien kanssa. Asiantuntijoille ei makseta korvausta heidän työstään, mutta heillä on oikeus matkakulukorvaukseen sekä kertakaikkiseen matkapäivärahaan ja kertakaikkiseen kokouspäivärahaan.
- 35** Tarkastetulla kaudella (2019–2024) komiteat käyttivät asiantuntijoita useimmissa lausunnoissaan, ([kaavio 3](#)). ETSK:n 30:stä otokseen kuuluneessa lausunnosta 28:ssa oli mukana asiantuntijoita. 11 tapauksessa yhtä lausuntoa varten nimettiin useampi kuin yksi asiantuntija (esim. yksi asiantuntija esittelijää ja yksi ryhmää varten). AK:aa koskevan 30 lausunnon otoksessa asiantuntijoita oli mukana 23:ssa tapauksessa. Lopuissa seitsemässä tapauksessa, joissa sovellettiin kiireellisiä menettelyjä (kohta [26](#)), asiantuntijoiden osallistumiselle ei ollut riittävästi aikaa.

Kaavio 3 | Asiantuntijoiden osallistuminen komiteoissa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ETSK:n ja AK:n tietojen perusteella.

- 36** AK:ssa ei ole vakiintunutta asiantuntijoiden valintamenettelyä, ja valintapäätös on jätetty esittelijän harkintavaltaan. Tästä johtuen avoimuus ja valittujen asiantuntijoiden laatu saattaa herättää huolta. Se voi myös aiheuttaa maineriskin, koska on vaikeampi osoittaa, että asiantuntijat valitaan objektiivisesti ja ilman eturistiriitoja. AK ei myöskään pidä asiantuntijoista rekisteriä, ja näin ollen yhdestä lausunnosta saatua kokemusta ei välttämättä säilytetä tai hyödynnetä uudelleen.
- 37** ETSK pitää rekisteriä aiempien neuvonantajien osallistumisista. Lisäksi kaikkien neuvonantajaehdokkaiden on toimitettava ansioluettelo, josta käy ilmi lausunnon aiheeseen liittyvä asiaankuuluva asiantuntemus. Esittelijä voi ehdottaa ehdokasta jaoston puheenjohtajalle, joka vastaa ansioluettelon tarkistamisesta ja neuvonantajan virallisesta nimeämisestä. Komitealla ei ole kuitenkaan avoimia koko komitean kattavia valintaperusteita asiantuntijoiden valintaa varten.

Lausuntoja ei aina toimiteta EU:n lainsäätäjille ajallaan, eikä viivästyksiä seurata järjestelmällisesti

38 Ajoitus on ratkaisevan tärkeä, kun lausunnolla pyritään vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon. OECD:n mukaan lausunnolla, joka julkaistaan juuri ennen parlamentissa käytäviä poliittisia keskusteluja, voidaan vaikuttaa näihin keskusteluihin. Vain päivää keskustelun jälkeen julkaistun lausunnon vaikutus on puolestaan huomattavasti pienempi¹⁴. EU:n perussopimuksissa määrätään, että komiteat osallistuvat virallisesti EU:n lainsäädäntömenettelyyn. Keskeisiä institutionaalisia toimintapoliittisia tavoitemääraaikoja on siksi noudatettava, jotta komiteoiden lausunnoilla olisi vaikutusta. Näitä määraaikoja ovat esimerkiksi Euroopan parlamentin tarkistusten jättämisen määraaika, parlamentin valiokuntien äänestykset ja loppuvaiheessa parlamentin täysistuntoäänestys.

39 Tilintarkastustuomioistuin olettaa, että komiteat

- antavat lausuntonsa ajoissa eli toimielinten asettamissa määraajoissa sekä sellaisena ajankohtana, että niillä voidaan vaikuttaa lainsäätäjiin
- ovat ottaneet käyttöön mekanismit, joilla seurataan järjestelmällisesti lausuntojen oikea-aikaisuutta sekä arvioidaan viivästysten tärkeimpiä syitä ja ehdotetaan korjaavia toimenpiteitä.

¹⁴ OECD (2017), *Policy Advisory Systems*, s. 58.

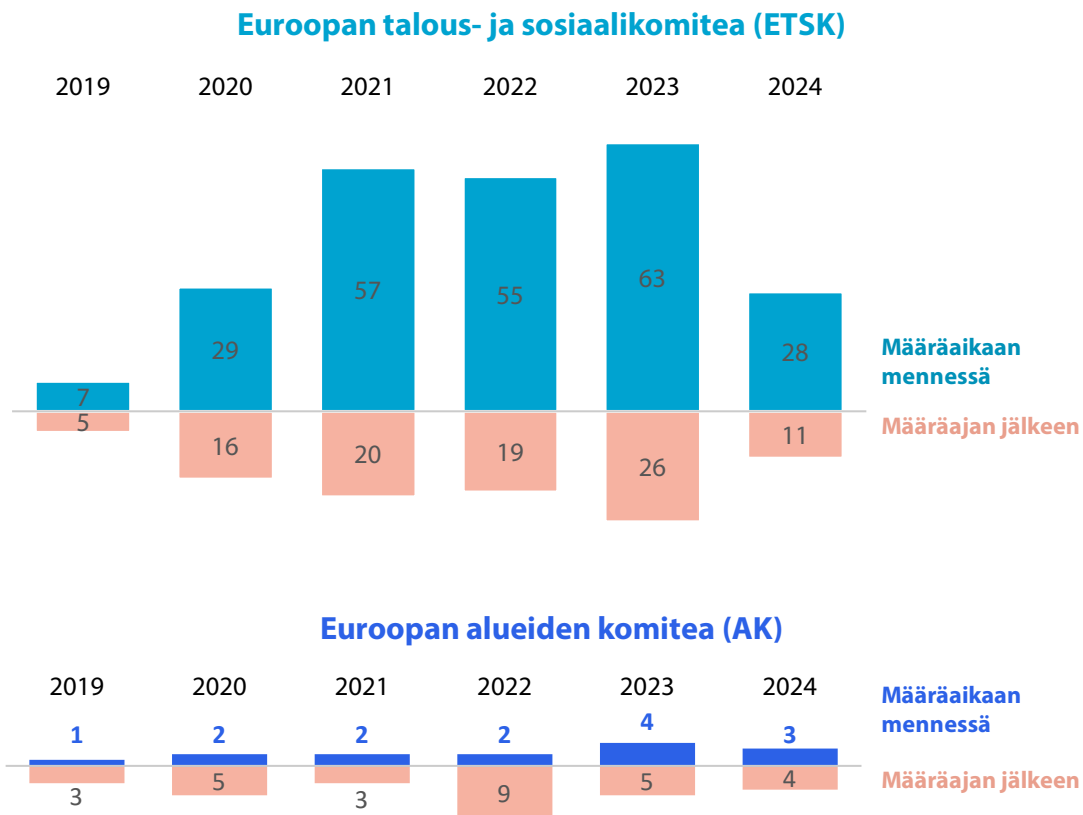
Lausuntojen antaminen toimielinten asettamissa määräaajoissa on haasteellista

40 Lukuun ottamatta joitakin kiireellisiä tapauksia, Euroopan parlamentti on vuodesta 2009 lähtien johdonmukaisesti asettanut komiteoille kolmen kuukauden määräajan, jonka sisällä niiden on toimitettava vastauksensa¹⁵. Tämä käytäntö otetaan huomioon Euroopan parlamentin ja ETSK:n toukokuussa 2024 tekemässä yhteistyösopimuksessa. AK:n osalta säännöksissä ei edellytetä järjestelmällistä kolmen kuukauden määräaikaa, mutta käytännössä sitä käytetään suurimmassa osassa (77 prosentissa) parlamentin AK:lle esittämissä lausuntopyynnöissä. Neuvosto joko asettaa tarkan määräajan tai – useimmissa tapauksissa – pyytää lausuntoa mahdollisimman pian. Joskus aikatauluissa on joustoa: kiireellisissä tapauksissa parlamentti voi lyhentää määräaikoja, ja komiteat voivat käyttää nopeutettuja menettelyjä, jotta lausunnot saadaan toimitettua määräajan sisällä. Ks. **23** kohta.

41 Tilintarkastustuomioistuin analysoi komiteoilta vuosilta 2019–2024 saamia tietotaulukoita arvioidakseen, noudatetaanko pakollisiin lausuntopyyntöihin perustuvissa lausunnoissa yleisesti toimielinten asettamia määräaikoja. Lausuntojen määrä korreloi EU:n lainsäädäntöohjelman kanssa. Näin ollen parlamentin vaalikauden alussa ja lopussa komiteoita pyydetään antamaan vähemmän lausuntoja. Kyseisellä kaudella ETSK:lle osoitetuista 336 pakollisesta lausuntopyynnöstä 239 tapauksessa (71 prosenttia) lausunto annettiin ennen toimielinten asettamia määräaikoja. Kyseisellä kaudella AK:lle osoitetuista 43 pakollisesta lausuntopyynnöstä 14 lausuntoa (33 prosenttia) annettiin ennen toimielinten asettamia määräaikoja (*kaavio 4*)

¹⁵ SEUT-sopimus, 304 artikla.

Kaavio 4 | Toimielinten asettamien määräaikojen noudattaminen pakollisiin lausuntopyyntöihin perustuvia lausuntoja annettaessa



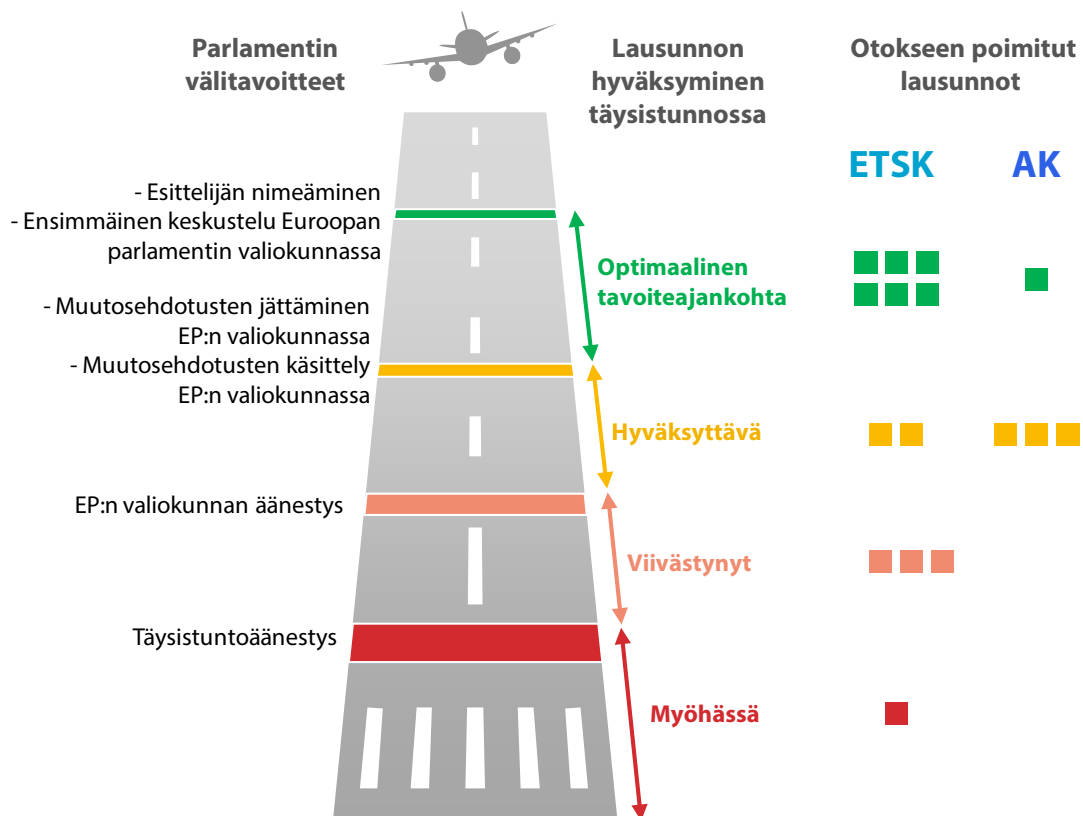
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ETSK:n ja AK:n tietojen perusteella.

Pakollisiin lausuntopyyntöihin perustuvat lausunnot toimitetaan toisinaan liian myöhään, jotta Euroopan parlamentti voisi aktiivisesti ottaa ne huomioon

- 42** Virallisista toimielinten asettamista määräajoista huolimatta molemmat komiteat pyrkivät asettamaan poliittiset määräajat etusijalle, jotta todennäköisyys, että niiden panos otetaan huomioon, olisi mahdollisimman suuri. Poliittisia määräaikoja ovat esimerkiksi ne, jotka koskevat Euroopan parlamentin valiokuntien keskusteluja ja tarkistuksia, äänestyksiä kyseisissä valiokunnissa ja loppuvaiheessa parlamentin täysistuntoäänestyksiä. Näissä institutionaalisissa tavoiteajankohdissa pysyminen lisää komitean lausuntojen mahdollista merkityksellisyyttä ja komiteoiden mahdollisuutta vaikuttaa lainsäädäntömenettelyyn, erityisesti jos lausunnot annetaan ennen asiasta vastaavan parlamentin valiokunnan ensimmäistä keskustelua.

43 Tilintarkastustuomioistuin vertasi päivämääriä, jolloin lausunnot, jotka perustuivat otokseen kuuluneisiin 14:ään pakolliseen ETSK:lle esitettyyn lausuntopyyntöön, hyväksyttiin ETSK:n täysistunnossa, parlamentin keskeisten lainsäädännöllisten välietappien puitteissa. Kuudessa kahdestatoista lausuntopyynnöstä jätettiin noudattamatta optimaalista määräaika (eli tavoiteajankohta, kuten *kaaviosta 5* käy ilmi). Loppujen kahden lausuntopyynnön tapauksessa lainsäädäntö peruutettiin tai sitä ei ole vielä hyväksytty. AK:n osalta kolmessa neljästä pakollisesta tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneesta lausuntopyynnöstä ei noudatettu optimaalista määräaika. Ne toimitettiin kuitenkin siten, että ne ehtivät ajoissa asianomaisen Euroopan parlamentin valiokunnan tarkistuksia koskevaan äänestykseen. Mikäli lausunto toimitetaan parlamentille optimaalisen tavoiteajankohdan jälkeen, on epätodennäköisempää, että se otetaan huomioon, ja näin ollen sen vaikutus EU-lainsäädäntöön jää rajalliseksi.

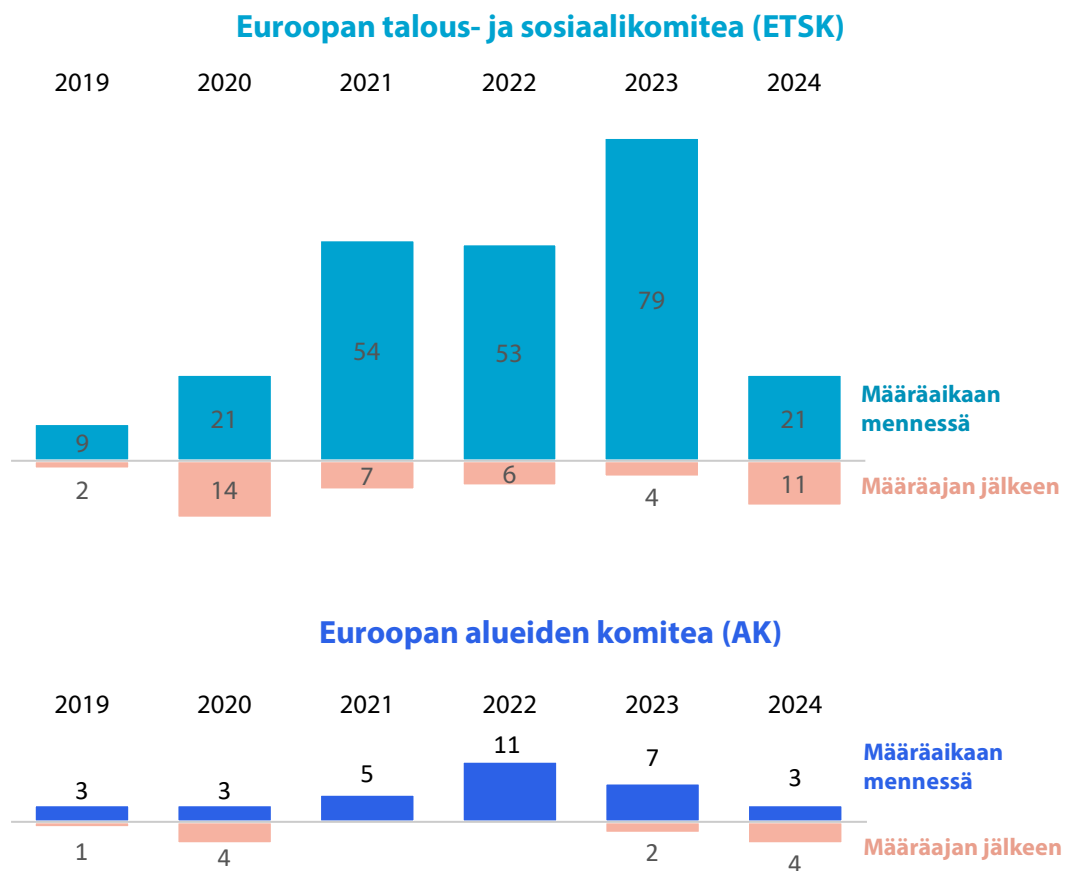
Kaavio 5 | Pakollisten lausuntopyyntöjen antamisaikataulu ja Euroopan parlamentin lainsäädännölliset välietapit



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ETSK:aa ja AK:aa koskevan otoksen perusteella.

44 Tilintarkastustuomioistuin analysoi komiteoilta vuosilta 2019–2024 saamia tietoja arvioidakseen, noudatetaanko pakollisiin lausuntopyyntöihin perustuvissa lausunnoissa yleisesti poliittisia määräaikoja. ETSK:n kyseisellä kaudella tekemistä yhteensä 336:sta pakollisesta lausuntopyynnöstä 55:ssä noudatettiin erityisiä parlamentaarisia menettelyitä tai ne eivät olleet vielä saavuttaneet asiaankuuluvaa parlamentin äänestysvaihetta, minkä vuoksi ne jätettiin määräaikojen noudattamista koskevan laskelman ulkopuolelle. Lopuista 281 lausuntopyynnöstä suurimmassa osassa (237 eli 84 prosenttia) lausunto toimitettiin ennen parlamentin valiokunnan äänestystä (optimaalinen ja hyväksyttävä tavoiteajankohta) ja 44 tapauksessa (16 prosenttia) lausunto toimitettiin parlamentin valiokunnan äänestyksen jälkeen (tavoiteajankohdasta viivästynyt ja myöhässä). Vuosina 2019–2024 AK:n 43 pakollisesta lausuntopyynnöstä 32 tapauksessa (74 prosenttia) lausunto toimitettiin ennen parlamentin valiokunnan äänestystä ja 11 tapauksessa (26 prosenttia) lausunto toimitettiin parlamentin valiokunnan äänestyksen jälkeen (*kaavio 6*).

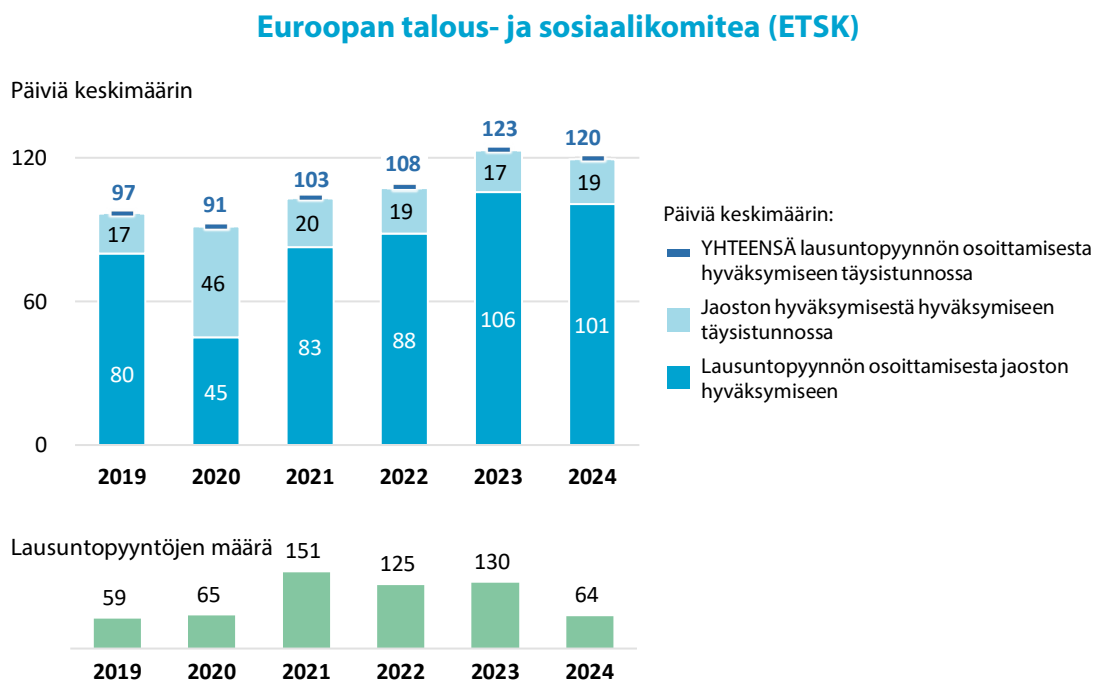
Kaavio 6 | Poliittisten määräaikojen noudattaminen pakollisiin lausuntopyyntöihin perustuvia lausuntoja annettaessa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ETSK:n ja AK:n toimittamien tietojen perusteella.

45 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ETSK:ssa pyydettyjen lausuntojen antamiseen tarvittava aika on pidentynyt tarkastuksen kattaman ajanjakson aikana. Lausuntopyynnön vastaanottamisen ja täysistunnon hyväksymisen välinen keskimääräinen aika piteni 97 päivästä 120 päivään vuosina 2019–2024 (*kaavio 7*). Valmisteluryhmien yksimielisyyteen pääseminen vie aikaa, eikä ETSK:n työjärjestyksessä rajoiteta valmisteluryhmien ja jaostojen kokousten määrää. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi 30:stä ETSK:n lausunnosta koostuvassa otoksessaan, että 14:n pakolliseen lausuntopyyntöön perustuvan lausunnon tapauksessa lausunnon eri laatimisvaiheiden välillä oli taukoja 14 pakollisen lausuntopyynnön kohdalla: kolmessa tapauksessa valmisteluryhmän ensimmäinen kokous pidettiin yli kolme kuukautta pyynnön osoittamisen jälkeen. Näistä yhdessä tapauksessa kokous pidettiin kuusi kuukautta pyynnön osoittamisen jälkeen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös kaksi tapausta, joissa jaostossa hyväksymisen ja täysistunnossa hyväksymisen välinen aika oli yli kaksi kuukautta. Lisätietoja annetaan *liitteessä IV*.

Kaavio 7 | ETSK:n lausuntopyynnot (päivää lausuntopyynnön osoittamisesta hyväksymiseen jaostossa ja hyväksymiseen täysistunnossa)



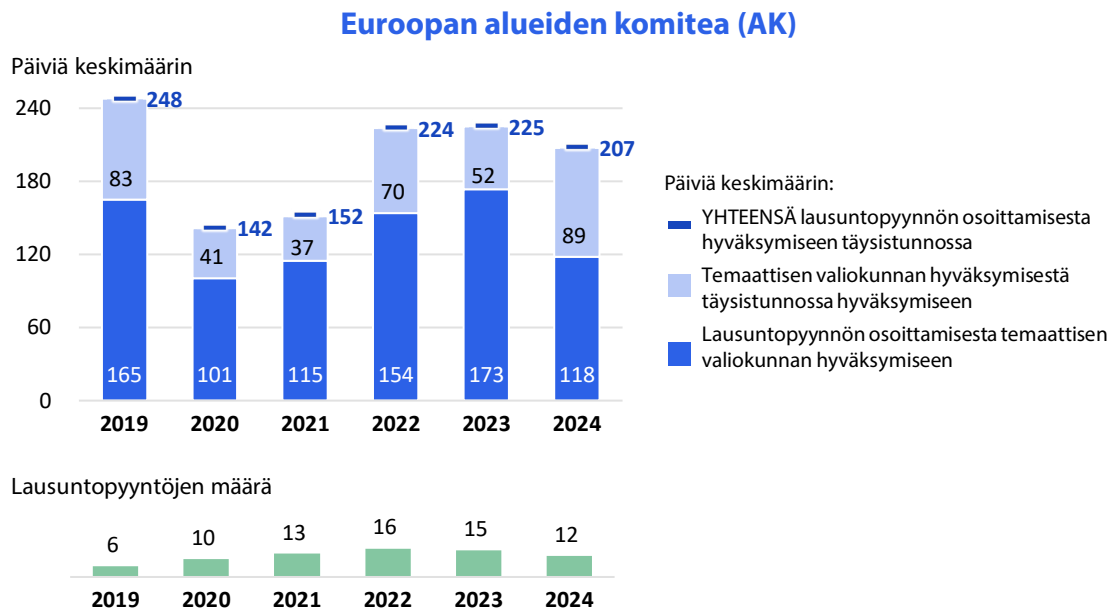
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ETSK:n toimittamien tietojen perusteella.

- 46** AK:n hyväksymisajat ovat lyhentyneet hieman 248 päivästä 207 päivään vuosina 2019—2024. AK:n työjärjestyksessä¹⁶ todetaan, että lausunto on laadittava viimeistään kahden AK:n valiokuntakokouksen jälkeen. Tilintarkastustuomioistuin kävi AK:aa koskevassa otoksessaan läpi 30 tapausta, joista 24 oli lausuntoja. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että edellä mainittua työjärjestyksen sääntöä noudatettiin kaikissa niissä. Otokseen kuului kuusi päätöslauselmaa, joihin sääntöä ei sovellettu, sillä päätöslauselmat hyväksytään suoraan täysistunnossa¹⁷. AK:ssa viivästykset johtuvat pääasiassa sen poliittiseen aikatauluun ja muodolliseen hyväksymisrakenteeseen liittyvistä tekijöistä. AK:n täysistunto kokoontuu vain 5–6 kertaa vuodessa, mikä tarkoittaa, että jos lausunto ei noudata täysistunnon määräaikaa, lopullista hyväksymistä voidaan joutua lykkäämään useilla viikoilla tai kuukausilla.
- 47** AK:n valiokunnan kokousten ja täysistuntojen välinen aika vastasi noin kolmasosaa (31 prosenttia) lausuntopyyntöihin käytetystä kokonaisajasta (*kaavio 8*). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 30 tapauksen otokseen kuuluneiden neljän pakollisen lausuntopyynnön joukossa oli yksi tapaus, jossa AK:n valiokuntien hyväksymisen ja täysistunnon hyväksymisen välillä oli kulunut 48 päivää. Tämä vastaa 35:tä prosenttia kokonaisajasta, joka kului lausunnon osoittamisesta lopulliseen hyväksymiseen (136 päivää). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että oikea-aikaisuuteen liittyviä riskejä voi ilmetä työnkulun varhaisessa vaiheessa. Yhden lausuntopyynnön kohdalla keskustelu temaattisessa valiokunnassa käytiin ensimmäisen kerran 64 päivää lausuntopyynnön osoittamisen jälkeen. Lisätietoja annetaan *liitteessä V*.

¹⁶ AK:n vuoden 2024 työjärjestys, 54 artiklan 1 kohta.

¹⁷ Ks. edellinen alaviite, 46 artikla.

Kaavio 8 | AK:n lausuntopyynnöt (päivää lausuntopyynnön osoittamisesta hyväksymiseen valiokunnassa ja hyväksymiseen täysistunnossa)



Komiteat eivät seuraa järjestelmällisesti institutionaalisia tai poliittisia määräaikoja

- 48** Kummallakaan komitealla ei ole käytössään automatisoitua työkalua, joka seuraisi määräaikojen noudattamista johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, antaisi tietoa tulevista institutionaalisista ja poliittisista määräaajoista tai hälyttäisi automaattisesti, jos lausunnot viivästyvät. Lisäksi aiempia tietoja EU:n toimielinten asettamien määräaikojen noudattamisesta ei ole helposti saatavilla.
- 49** ETSK:n työnkulun välineessä esitetään lausuntojen elinkaaren välietapit (tiedot kunkin lausunnon osalta lausuntopyynnön osoittamisesta täysistunnon hyväksymiseen ovat peräisin Agorasta), tiedot asiantuntijakokouksista ja valmisteluryhmistä sekä lausuntoihin liittyvät asiakirjat. Välineessä ei kuitenkaan ole tietoja esimerkiksi toimielinten asettamista määräaajoista, jotka on asetettu lausunnoille lausuntopyynnöissä, eikä tietoja tietojen levittämisestä. Kunkin jaoston sihteeristö seurasi erikseen määräaikojen noudattamista suurimman osan tarkastuksen kattamasta kaudesta. Vuoden 2024 lopussa ETSK:ssa otettiin käyttöön laskentataulukko, jonka avulla oikea-aikaisuutta ja sisäisiä määräaikoja seurataan. Henkilöstö syöttää tiedot taulukkoon manuaalisesti.

50 AK käyttää erilaista työnkulun välinettä sisäiseen viestintään, tietojen jakamiseen ja tietämyksen siirtoon jäsentensä ja henkilöstönsä välillä. Järjestelmästä käy ilmi lausuntojen koko elinkaari valmisteluasiakirjoista niiden lopulliseen hyväksymiseen, mukaan lukien tehdyt muutokset ja lausuntoihin liittyvät kokoukset. Sinne kootaan tietoja sisäisistä tietoteknisistä välineistä, kuten Agorasta, sekä lausuntokohtaisia, manuaalisesti syötettyjä tietoja. Järjestelmän avulla voidaan seurata kunkin lausunnon tilaa, välietappeja ja hyväksymisen jälkeisiä vaikutuksia. Se sisältää myös tietoa sidosryhmien kuulemisista ja ulkoisesta toiminnasta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että näitä ominaisuuksia ei käytetä järjestelmällisesti. Järjestelmän tärkein vahvuus on tiedon keskittäminen (esim. lausuntopyynnöistä, lausunnon valmistelusta, alueiden komitean valiokuntien työmäärästä). Vaikka se parantaa korkean tason valvontaa, se edellyttää merkittävää manuaalista panosta eikä tarjoa integroitua tietoa, joka yhdistäisi institutionaaliset ja poliittiset määräajat lausunnon laatimiseen, kääntämiseen ja lopulliseen hyväksymiseen liittyviin sisäisiin välietappeihin. Tietotekninen ympäristö on hajanainen, ja käytössä on samanaikaisesti useita järjestelmiä. AK:ssa ei myöskään ole saatavilla aiempia tietoja oikea-aikaisuudesta.

51 EU:n [varainhoitoasetuksessa](#) edellytetään, että tavoitteiden saavuttamisessa tapahtuneen edistymisen seurannassa käytetään tulosindikaattoreita ja että tästä on raportoitava vuotuisissa toimintakertomuksissa¹⁸. Molemmilla komiteoilla on useita indikaattoreita, joilla ne mittaavat tuloksellisuuttaan. ETSK:lla on 40 keskeistä toiminta- ja tulosindikaattoria¹⁹. AK:lla on yhteensä 87 keskeistä tulosindikaattoria²⁰. Kummallakaan komitealla ei kuitenkaan ole erillistä indikaattoria, jonka avulla voisi seurata, onko lausunnot annettu oikea-aikaisesti. Tällaisella indikaattorilla voisi esimerkiksi selvittää, kuinka suuri prosenttiosuus lausunnoista on annettu ennen vaadittuja määräaikoja.

¹⁸ [Varainhoitoasetus](#), 33 artiklan 2 kohdan b alakohta ja 74 artiklan 9 kohta.

¹⁹ ETSK:n vuotuinen toimintakertomus 2024.

²⁰ AK:n vuotuinen toimintakertomus 2024.

Komiteat raportoivat tiedottamisesta ja näkyvyydestä, mutta antavat vain vähän tietoa lausuntojen vaikutuksesta

52 Toimintapoliittisten neuvoa-antavien elinten olisi esitettävä neuvonsa helposti ymmärrettävässä muodossa ja jaettava ne laajalle yleisölle eri mediakanavien²¹ kautta. Näin voidaan myös parantaa neuvojen saavutettavuutta. OECD:n mukaan hyvä neuvonta auttaa saavuttamaan parempia toimintapolitiikan tuloksia laajemmassa yhteydessä. Sen mukaan on myös tärkeää arvioida tuloksia ja mitata neuvonantoprosessin vaikuttavuutta²². Lisäksi komission paremman sääntelyn välineistö²³ kannustaa seuraamaan tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia, joiden perustella nähdään, saavuttaako toimintapolitiikka tavoitteensa.

53 Tilintarkastustuomioistuin olettaa, että

- komiteoilla on strategia ja viestintävälineet lausuntojensa näkyvyyden lisäämiseksi
- komiteat mittaavat lausuntojen levittämistä ja näkyvyyttä ja vaikutusta EU:n lainsäädäntömenettelyyn.

Molemmilla komiteoilla on laaja valikoima viestintävälineitä ja tiedotuskanavia, mutta niitä ei käytetä järjestelmällisesti

54 Molemmat komiteat ovat kehittäneet erilaisia viestintävälineitä ja tiedotuskanavia, kuten verkkosivustoja, sosiaalisen median kanavia, uutiskirjeitä ja verkkotapahtumia, jotka kaikki osaltaan vahvistavat komiteoiden digitaalista näkyvyyttä. Komiteoiden näkyvyys sosiaalisessa mediassa kaksinkertaistui vuosina 2019–2024: ETSK saavutti 222 000 seuraajaa ja AK 220 000 seuraajaa sosiaalisen median alustoilla.

²¹ OECD (2017), *Policy Advisory Systems*, s. 58–60.

²² Ks. edellisen alaviitteen asiakirja, s. 26 ja 79.

²³ Paremman sääntelyn välineistön (2023) väline #43.

- 55** Viestintävälineiden- ja tiedotuskanavien käyttö ei kuitenkaan ole järjestelmällistä. AK:n työnkulun väline (ks. kohta [50](#)) osoittaa, että tilintarkastustuomioistuimen poimimassa 30 lausunnon otoksessa viestintätoimien määrä vaihtelee suuresti. Vaikka 20:ta lausuntoa tuettiin monenlaisin toimin (lehdistötiedotteet, sosiaalinen media, lehdistötilaisuudet, kutsut tiedotusvälineiden edustajille), viidessä lausunnossa tukeuduttiin yksinomaan sosiaaliseen mediaan ja viidessä ei ollut dokumentoitua viestintätoimintaa (kolme niistä oli päätöslauselmia, jotka laadittiin ilman esittelijää ja joihin liittyi vain vähän seurantatoimia). Selkeästä viestintäkehyksestä ja raportointivälineistä huolimatta tiedotustoimien järjestelmällinen dokumentointi on käytännössä edelleen vähäistä.
- 56** ETSK:n kohdalla vastaavanlainen arviointi ei ollut mahdollista, koska sen työnkulun järjestelmää ei ole suunniteltu kattamaan lausuntoihin liittyvää viestintää ja jatkotoimia (ks. kohta [49](#)). ETSK on tehnyt muutoksia viestintäkehykseensä [vuosien 2022–2027 viestintästrategiansa](#) avulla. Vastauksena edellisen strategian puutteisiin – toimien hajanaisuuteen, heikkoon näkyvyyteen ja vaikutusten seurannan puutteeseen – nykyinen strategia toi mukanaan ensisijaisia hankkeita, kuten verkkosivuston uudistaminen, audiovisuaalisen studion perustaminen, sosiaalisen median strategia, lausuntojen seurannan parantaminen ja tulostittarit.

- 57** Molemmat komiteat ovat vahvistaneet toimielinten välistä yhteistyötään Euroopan parlamentin ja komission kanssa siirtymällä epävirallisista keskusteluista jäsenneltyyn kehukseen. Sen tarkoituksena on vahvistaa niiden osuutta EU:n toimintapoliittisessa syklissä. Tarkempia tietoja annetaan [laatikossa 1](#).

Laatikko 1

Toimielinten välinen yhteistyö Euroopan parlamentin ja Euroopan komission kanssa

ETSK:n ja [Euroopan parlamentin kanssa vuonna 2024 tehdyssä yhteistyösopimuksessa](#) selvennetään menettelyjä, joiden mukaisesti parlamentin valiokunnat voivat pyytää valmistelevia lausuntoja. Lisäksi sopimuksessa vahvistetaan lainsäädännön yhteinen valinta [jälkiarviointia](#) varten ja virallistetaan säännölliset korkean tason kokoukset parlamentin ja ETSK:n johdon välillä. [Euroopan komission kanssa vuonna 2022 tehdyssä yhteistyöpöytäkirjassa](#) otettiin käyttöön vuotuinen yhteinen määritelmä viidelle aiheelle, jotka liittyvät komission työohjelmaan ja joista laadittaisiin valmisteleva lausunto. Pöytäkirja antoi myös ETSK:lle mahdollisuuden osallistua komission arviointeihin ja vaikutustenarviointeihin.

AK:n ja [Euroopan parlamentin vuonna 2024 tekemässä yhteistyösopimuksessa](#) määrätään suuntaa-antavien lausuntojen laatimisesta yhdessä, AK:n osallistumisesta parlamentin valiokuntiin ja laajennettujen työryhmien kokouksiin sekä parempaa sääntelyä koskevasta yhteistyöstä EU:n lainsäädännön ja meno-ohjelmien yhteisten arviointien avulla. [Euroopan komission kanssa vuonna 2024 tehdyllä yhteistyösopimuksella](#) vahvistetaan poliittista vuoropuhelua siten, että komission puheenjohtaja ja komission jäsenet osallistuvat AK:n täysistuntoihin. Lisäksi yhteistyösopimuksessa määritellään kanavia, joiden kautta alueelliset toimijat voivat vaikuttaa päätöksentekoon suoraan, ja edellytetään, että komission yksiköt antavat kohdennettua palautetta AK:n muutosehdotuksista ja suosituksista.

Kummallakaan komitealla ei ole tällaisia virallisia yhteistyösopimuksia neuvosto kanssa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ETSK:n ja AK:n asiakirjojen perusteella.

58 Sekä ETSK että AK ovat kehittäneet verkostoja vahvistaakseen sidosryhmien osallistumista ja kohdennettua tiedottamista (*kaavio 9*) ETSK tekee yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan yhteysryhmän ja kansallisten talous- ja sosiaaliuuvostojen kanssa ja järjestää kumppanuustapahtumia kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa vuoropuhelun ja näkyvyyden edistämiseksi. Lausuntoja laadittaessa ETSK ja ehdokasmaiden nuorisojärjestöt (nuorisotesti) ja järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta käyvät jäsenneilyä vuoropuhelua, jonka ETSK on kehittänyt näitä tahoja kuullakseen. AK osallistaa edustajia paikallis- ja aluetasolla Alueellisten keskusten, CohesionAlliance-ryhmittymän, nuorten päättäjien ja EU-valtuutettujen kaltaisten verkostojen sekä Euroopan alueiden ja kuntien teemaviikon kaltaisten aloitteiden kautta.

Kaavio 9 | ETSK:n ja AK:n verkostot ja kohdennetut tiedotustoimet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

- 59** Komiteoiden viestintästrategioiden mukaan viestintä- ja tiedonlevitystoimien tärkeimmät kohderyhmät ovat EU:n toimielimet, kansalaisyhteiskunta ja alueelliset sidosryhmät. Komiteat ovat tehneet toimielinten välisiä sopimuksia sekä kohdentaneet tiedotustoimiaan ja verkostojaan luodakseen suhteita ja lisätäkseen yhteistyötä kohdeyleisöjensä kanssa. Molemmissa komiteoissa työvaliokunta vahvistaa viestinnän painopisteet poliittisten painopisteiden mukaisesti. AK:ssa verkostojen hyödyntäminen ja lausuntojen tiedonlevitystoimet ovat esittelijän päätettävissä (ks. myös kohta [30](#)).

Komiteat eivät järjestelmällisesti mittaa, miten niiden lausunnot otetaan huomioon lopullisessa lainsäädännössä

- 60** OECD:n mukaan toimintapoliittisten neuvojen on oltava merkityksellisiä ja niillä olisi oltava vaikutusta päätöksentekoprosessissa. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että molemmat komiteat olivat päivittäneet lausuntojensa muotoa, jotta ne olisivat selkeämpiä, lyhyempiä ja helpommin poliittisten päättäjien hyödynnettävissä.
- 61** Molemmat komiteat seuraavat toimintaansa pääasiassa määrällisillä indikaattoreilla, joita ovat esimerkiksi annettujen lausuntojen määrä, maininnat tiedotusvälineissä ja näkyvyys sosiaalisessa mediassa. Ne eivät kuitenkaan arvioi järjestelmällisesti, miten niiden lausunnot vaikuttavat lopulliseen lainsäädäntöön. ETSK:n raportointi on hajanaista ja keskittyy tuotoksiin, joiden osalta tehdään seuranta vain epävirallisesti. Niiden vaikutuksista ei myöskään laadita vuotuista kertomusta. AK laatii vuosittain kertomuksia vaikutuksista, mutta niissä mitataan edelleen toimintaa eikä vaikutusta. Vaikka lausuntomuotoja on viime aikoina uudistettu ja komiteoiden työn käytettävyyttä ja jäljitettävyyttä on pyritty parantamaan pilottihankkeilla, kumpikaan komitea ei järjestelmällisesti seuraa, onko niiden suositukset otettu huomioon EU:n lainsäädännössä.
- 62** ETSK:n vuoden 2024 keskeisissä toiminta- ja tulosindikaattoreissa kuvataan ydinaiheisiin liittyvät tärkeimmät poliittiset saavutukset. Niistä kuitenkin puuttuvat laadulliset tai järjestelmällisemmät tulosperusteiset mittarit. ETSK:n ryhmien ja jaostojen sihteeristöt keräävät palautetta institutionaalisilta sidosryhmiltä, mutta toiminta ei ole jäsenneltyä tai keskitettyä. ETSK:n työnkulun välinettä ei myöskään ole suunniteltu tällaisten tietojen tallentamiseen. Komissio laatii neljännesvuosittain seuranta-asiakirjan, jossa esitetään yhteenveto siitä, miten se on vastannut ETSK:n lausuntoihin tai minkälaisiin toimiin se on ryhtynyt niiden pohjalta. ETSK on julkaissut kertaluonteisen [menestystarinoita](#)-raportin, joka koskee vain 11 lausunnon vaikutuksia. Se ei kuitenkaan ole vielä laatinut järjestelmällistä tuloksellisuuskehystä tai vaikutuksia koskevaa vuotuista kertomusta, vaikka sen vuosien 2022–2027 viestintästrategiassa niitä edellytetäänkin.

- 63** AK puolestaan asetti vuoden 2014 työjärjestyksessään²⁴ vaatimuksen vaikutuksia koskevasta vuotuisesta kertomuksesta, jonka tulee perustua EU:n toimielimiltä saatuun palautteeseen ja AK:n omiin keskeisiin tulosindikaattoreihin. Vaikka AK pyrkii sisällyttämään vaikutuksia koskevaan vuotuisiin kertomuksiinsa laadullisen analyysin, kertomuksissa keskitytään pääasiassa tuotoksiin sen sijaan, että analysoitaisiin järjestelmällisesti toimintapolitiikan tuloksia. Kutakin lainsäädäntöaloitetta koskevaa työtä seurataan osastoissa, mutta ei ole olemassa keskitettyä seuranta sen tarkistamiseksi, onko AK:n suositukset otettu huomioon parlamentin mietinnöissä, neuvoston päätelmissä tai lopullisessa lainsäädännössä. Vaikka työkulun väline on suunniteltu tiedonlevitystoimien rekisteröimiseen, sitä ei käytetä järjestelmällisesti vaikutusten seurantaan eikä sieltä useinkaan löydy täydellisiä tietoja.
- 64** Molemmat komiteat ovat päivittäneet lausuntojensa muotoa parantaakseen niiden käytettävyyttä ja selkeyttä. ETSK käynnisti vuonna 2024 pilottihankkeen, jonka avulla esittelijät voivat ehdottaa lainsäädäntöehdotuksiin erityisiä muutoksia käyttäen samaa mallia kuin Euroopan parlamentti, mikä helpottaa niiden huomioon ottamista. AK:lla on ollut käytössään valmiit lausuntomallit. Niissä on vuodesta 2015 lähtien ollut lainsäädäntömuutoksia käsittelevä osio sellaisia lausuntoja varten, joilla vastataan pakollisiin lausuntopyyntöihin. AK tarkisti lausuntomallinsa vuonna 2024 siten, että niihin sisällytettiin myös lyhyempiä tekstejä ja selkeämpiä suosituksia. Näillä muutoksilla pyritään helpottamaan komitean näkemysten sisällyttämistä EU:n lainsäädäntöön ja helpottamaan sen seuranta, missä määrin lausunnot otetaan huomioon.
- 65** Kun tilintarkastustuomioistuin tutki kummaltakin komitealta otokseen poimimiaan kymmentä pakolliseen kuulemiseen perustuvaa lausuntoa, se käytti apunaan tekoälytyökaluja verratessaan komission ehdotuksia, komiteoiden lausuntoihin ehdotettuja muutoksia ja lopullisia lainsäädäntötekstejä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ETSK:n lausunnoista yhdeksässä ja AK:n lausunnoista kahdeksassa tapauksessa lausuntoihin sisältyi tekijöitä, jotka mahdollisesti korreloivat hyväksytyn lainsäädännön kanssa. Vaikka tämä analyysi ei yksinään voi osoittaa syy-yhteyttä komitean lausuntojen ja lainsäädäntöön tehtyjen muutosten välillä, se osoittaa, että vaikutusten arviointi on mahdollista yhdessä lainsäädäntömenettelyn tiiviin seurannan ja sidosryhmiltä saadun palautteen kanssa. *Laatikossa 2* annetaan esimerkkejä lausuntopyyntöihin perustuvien lausuntojen mahdollisesta korreloinnista lopullisen hyväksytyn tekstin kanssa. Lisätietoja oma-aloitteisista lausunnoista annetaan *liitteessä VI*.

²⁴ 59 artikla (mutta AK:n vuoden 2024 työjärjestyksessä 61 artikla).

Laatikko 2

Lausunnot, jotka voivat vaikuttaa lainsäädäntömuutoksiin

ETSK – EU:n maantieteellisten merkintöjen järjestelmän tarkistaminen

ETSK antoi 13. heinäkuuta 2022 lausunnon maataloustuotteita, elintarvikkeita, viinejä ja tislattuja alkoholijuomia koskevan EU:n maantieteellisten merkintöjen järjestelmän tarkistamisesta. Tällä maataloustuotteiden maantieteellisiä merkintöjä ja laatujärjestelmiä koskevalla komission alkuperäisellä lainsäädäntöehdotuksella muutettiin kolmea voimassa olevaa asetusta ([1308/2013](#), [2017/1001](#) ja [2019/787](#)) ja kumottiin yksi ([1151/2012](#)).

Ehdotetun lainsäädännön monimutkaisuudesta johtuen menettely vei enemmän aikaa, ja Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliset neuvottelut alkoivat vasta kesäkuussa 2023. Parlamentti ja neuvosto pääsivät sopimukseen neljännellä neuvottelukierroksella samana vuonna 24. lokakuuta. Parlamentti [hyväksyi tekstin 28. helmikuuta 2024](#) ja neuvosto 6. maaliskuuta. Lopullinen asiakirja allekirjoitettiin 11. huhtikuuta 2024.

ETSK vastusti erityisesti lausuntonsa kohdissa 1.9 ja 4.19 ehdotuksen 27 artiklan 2 kohdassa esitettyä ”mielleyhtymän” määritelmää. Lausunnon antamisen jälkeen kyseistä määritelmää ei säilytetty asetuksen lopulliseen tekstiin.

Lausunnon 4 kohdan 5 alakohdassa vastustettiin myös tehtävien siirtämistä Euroopan unionin teollisoikeuksien virastolle ehdotuksen 17 artiklan 5 kohdan, 19 artiklan 10 kohdan, 23 artiklan 7 kohdan, 25 artiklan 10 kohdan, 26 artiklan 6 kohdan ja 46 artiklan nojalla. Lausunnon antamisen jälkeen ainoastaan ehdotuksen 34 artiklan 3 kohdassa alun perin säädetty tehtävien siirto säilytettiin (nyt asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa), kun taas muut tehtävien siirrot poistettiin.

AK – EU:n kybersolidaarisuussäädös ja digitaalinen häiriönsietokyky

AK antoi lausuntonsa [EU:n kybersolidaarisuussäädöksestä](#) 30. marraskuuta 2023.

Euroopan parlamentti hyväksyi täysistunnossaan 24. huhtikuuta 2024 [lainsäädäntöpäätöslauselman ehdotuksesta asetukseksi toimenpiteistä solidaarisuuden ja valmiuksien vahvistamiseksi unionissa kyberturvallisuusuhkien ja -poikkeamien havaitsemista sekä niihin varautumista ja reagoimista varten](#). Euroopan parlamentti vahvisti ensimmäisen käsittelyn kantansa ja toimitti sen neuvostolle.

Parlamentti otti huomioon AK:n lausunnon ja viittasi siihen, että paikallisviranomaiset ovat erityisen haavoittuvia muun muassa rajallisten resurssiensa vuoksi. Johdanto-osan 1 kappaleessa tunnustetaan keskinäisten kytkösten lisääntyminen ja mahdolliset haavoittuvuudet, myös paikallis- ja aluetasolla²⁵.

Muita AK:n esittämiä lainsäädäntömuutoksia, kuten selkeää viittausta valtiotasoa alempiin viranomaisiin riippumatta siitä, pidetäänkö niitä kansallisessa lainsäädännössä erittäin kriittisinä, ei kuitenkaan otettu huomioon.

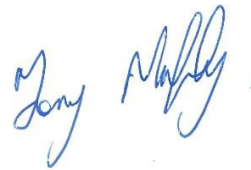
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ETSK:n ja AK:n asiakirjojen perusteella.

²⁵ Asetus (EU) 2025/38.

- 66** ETSK:n vuosien 2022–2027 viestintästrategiassa pidetään tuloksellisuuden arviointia keskeisenä tavoitteena. Seurannassa keskitytään kuitenkin edelleen tuotoksiin eikä tuloksiin, eikä vaikutusten seurantaan ole jäsenneltyä kehystä. AK laatii vaikutuksista vuotuisia kertomuksia, vaikka niissä käytetyt indikaattorit keskittyvät suurelta osin tuotoksiin (esim. kokousten määrä, maininnat tiedotusvälineissä). Vaikka järjestelmällinen vaikutusten mittaaminen on asetettu strategiseksi painopisteeksi, kumpikaan komitea ei ole vielä toteuta sitä järjestelmällisesti.

Tilintarkastustuomioistuimen V jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Jan Gregorin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen kokouksissaan Luxemburgissa 25. helmikuuta 2026.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Tony Murphy
presidentti

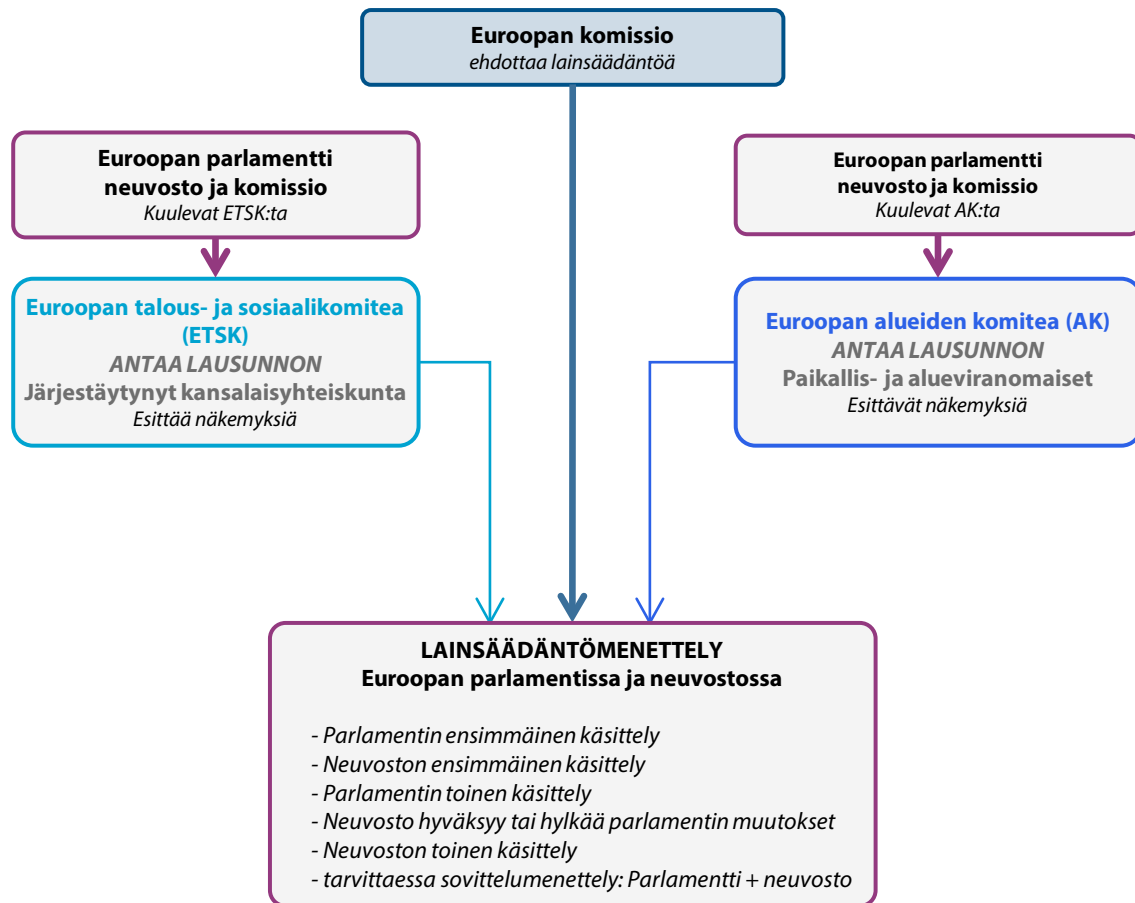
Liitteet

Liite I – Tietoa tarkastuksesta

EU:n neuvoa-antavien elinten tausta ja tarkoitus

- 01** Euroopan unioni on perustanut kaksi neuvoa-antavaa elintä, joiden tarkoituksena on lisätä eri sidosryhmien, kuten alueviranomaisten, kansalaisyhteiskunnan ja taloudellisten ryhmittymien (työnantajat, työntekijät ja kuluttajat), edustusta EU:n päätöksenteossa sekä edistää niiden välistä vuoropuhelua. Näiden elinten tavoitteena on
- o vahvistaa osallistavaa demokratiaa (kuulemalla ennen päätöksen tekemistä niitä tahoja, joita kyseessä olevan poliittisen sääntelyn osa-alue koskee)
 - o pitää yllä toissijaisuusperiaatetta (jonka mukaan EU ryhtyy toimiin vain, jos ne ovat vaikuttavampia kuin kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla toteutetut toimet)
 - o varmistaa, että ihmisten näkemykset sekä paikallis- ja aluetasolta että eri aloilta otetaan huomioon EU:n päätöksentekoprosessissa.
- 02** Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission on kuultava Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa (ETSK) ja alueiden komiteaa (AK), jäljempänä 'komiteat', valmistellessaan sellaista EU:n lainsäädäntöä, joka kuuluu näiden kahden elimen asiantuntemuksen piiriin. [Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa](#) (SEUT) määrätään, milloin tällaista kuulemista edellytetään. Sopimuksessa määrätään myös, että komiteat voivat toimia omasta aloitteestaan ([SEUT-sopimus](#) 304 ja 307 artikla). Komiteoiden pääasiallinen tehtävä EU:n päätöksentekoprosessissa on tarjota EU:n toimielimille lainsäädäntöä ja toimintapolitiikkaa koskevaa neuvontaa antamalla tietoon perustuvia lausuntoja ja suosituksia. Lisäksi ne toteuttavat viestintätoimia ja tiedottavat kansalaisia ja sidosryhmiä työstään siten, että tiedot ovat helposti saatavilla. Ks. [kaavio 1](#).

Kaavio 1 | EU:n neuvoa-antavien elinten tehtävät EU:n päätöksenteossa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella: Viestinnän pääosasto ja Borchardt, K.-D., [EU:n oikeuden perusteet](#).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

- 03** ETSK perustettiin vuonna 1957 [Rooman sopimuksella](#)¹. Sen tarkoituksena on tarjota erilaisille taloudellisille ja sosiaalisille ryhmittymille virallinen neuvoa-antava rooli EU:n toimintapolitiikkojen ja lainsäädännön kehittämisessä. ETSK:n tehtävänä on kuroa umpeen EU:n toimielinten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan välistä kuilua edistämällä osallistavaa demokratiaa.

¹4 artikla, 193–198 artikla.

04 Talous- ja sosiaalikomitean edustajat jakautuvat kolmeen ryhmään: **työnantajat** (yritysten edustajat), **työntekijät** (ammattijärjestöt) ja **erilaiset kansalaisyhteiskunnan organisaatiot** (kuten kansalaisjärjestöt, maanviljelijät, kuluttajat tai tiettyjen ammattien edustajat). Tavoitteena on rakentaa yhteisymmärrys näiden ryhmien välille siten, että ETSK:n lausunnot kuvastaisivat EU:n kansalaisten taloudellisia ja yhteiskunnallisia intressejä. Jäsenvaltioiden hallitukset esittävät jäsenehdokkaat, jotka Euroopan unionin neuvosto nimeää tehtävään viiden vuoden toimikaudeksi. Vuonna 2024 ETSK:n palveluksessa oli 712 työntekijää, ja sen talousarvio oli 165 miljoonaa euroa, josta 72 prosenttia osoitettiin henkilöstömenoihin ja 28 prosenttia kiinteistöihin ja sekalaisiin hallinnosta johtuviin menoihin. ETSK:n tehtävät, vastuualueet ja rakenne esitetään [kaaviossa 2](#).

Kaavio 2 | ETSK:n tehtävät, vastuualueet ja rakenne



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

- 05** Lausunnot hyväksytään yksinkertaisella ääntenenemmistöllä. Kuusi temaattista jaostoa, neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” sekä useat seurantaryhmät ja väliaikaiset ryhmät vastaavat niiden valmistelusta. Näiden elinten vastuualueet kattavat erilaisia EU:n toimintapolitiikkoja taloudesta sosiaaliasioihin, liikenteestä ympäristökysymyksiin ja sisämarkkinoista ulkosuhteisiin. ETSK:n jäsenet osallistuvat asiantuntemuksensa mukaan yhteen tai useampaan näistä elimistä. Kyseiset kolme ryhmää (työnantajat, työntekijät ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot) käyttävät yhteisymmärrykseen pyrkivää työskentelymenetelmää, jota kutsutaan dynaamiseksi kompromissiksi. Tällä menetelmällä pyritään annetuissa lausunnoissa saamaan mahdollisimman laaja yhteisymmärrys näiden kolmen ryhmän kesken. Ryhmät edustavat kaikkia kansalaisyhteiskunnan keskeisiä toimijoita.

Euroopan alueiden komitea

- 06** AK perustettiin vuonna 1994 [Maastrichtin sopimuksen](#) voimaantulon jälkeen. Sen tarkoituksena on tarjota paikallis- ja alueviranomaisille virallinen neuvoa-antava rooli EU:n toimintapolitiikkojen muotoilussa ja täytäntöönpanossa. Koska toissijaisuusperiaate on keskeinen osa EU:n perussopimuksia, AK:n tehtävänä on mahdollistaa valtiotasoa alemmien viranomaisten osallistuminen EU:n päätöksenteko- ja lainsäädäntöprosessiin.
- 07** AK edustaa koko EU:n paikallis- ja alueviranomaisia. Se koostuu jäsenvaltioiden hallitusten nimeämistä jäsenistä, joiden toimikausi on viisi vuotta. AK on poliittinen edustuselin, ja sen jäsenten on oltava alue- tai paikallisviranomaisten vaaleilla valittuja poliittisia päättäjiä (esim. alueviranomaisten puheenjohtajia, kunnanjohtajia tai alue- tai paikallisvaltuustojen jäseniä). AK:aa kuultiin aluksi vain harvoista politiikanaloista, mutta sen rooli on laajentunut ajan mittaan erityisesti [Lissabonin sopimuksen](#) myötä. Lissabonin sopimus antaa alueiden komitealle oikeuden puolustaa omia oikeuksiaan ja nostaa EU-säädöksestä kanteen Euroopan unionin tuomioistuimessa, jos lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta². AK ei ollut käyttänyt tätä oikeutta vuodesta 2024 lähtien. Sitä harkittiin kuitenkin kahden säädöksen kohdalla, mutta niitä ei lopulta hyväksytty. Vuonna 2024 alueiden komitean palveluksessa oli 587 työntekijää, ja sen talousarvio oli 122 miljoonaa euroa, josta 72 prosenttia osoitettiin henkilöstömenoihin ja 28 prosenttia kiinteistöihin ja sekalaisiin hallinnosta johtuviin menoihin. Lisätietoja AK:n tehtävistä, vastuualueista ja rakenteesta esitetään [kaaviossa 3](#).

²SEUT-sopimus, pöytäkirja N:o 2, 8 artikla.

Kaavio 3 | AK:n tehtävät, vastuualueet ja rakenne



Euroopan alueiden komitea (AK)



Perustaminen ja tarkoitus

AK perustettiin vuonna 1994 Maastrichtin sopimuksen voimaantulon jälkeen vastauksena alue- ja paikallistason edustuksen kasvavaan kysyntään EU:n hallinnossa.

Tarkoitus: tarjota paikallis- ja alueviranomaisille virallinen foorumi, jonka kautta ne voivat vaikuttaa alue- ja paikallistason kysymyksiä koskevaan lainsäädäntöön.



Kehitys ajan mittaan

AK:n toimikenttä on laajentunut sen perustamisvuotta 1994 seuraavien EU:n perussopimusten myötä. Esimerkiksi Lissabonin sopimuksessa (2009) AK:lle annettiin oikeus kyseenalaistaa EU:n lainsäädäntöä toissijaisuusperiaatteen nojalla. Sen neuvoa-antava rooli on laajentunut kattamaan useita toimintapolitiikan aloja, kuten ilmastotoimet ja aluekehitys.



Rakenne ja toiminta

Jäsenet: enintään 350 jäsentä, jotka ovat vaaleilla valittuja luottamushenkilöitä tai alueellisille tai paikallisille edustajavaroille poliittisesti vastuussa olevia henkilöitä. Jäsenvaltiot nimeävät jäsenet, ja Euroopan unionin neuvosto nimittää ne.

Työvaliokunta: koostuu komitean puheenjohtajasta, varapuheenjohtajista, poliittisten ryhmien puheenjohtajista ja muista jäsenistä, jotka koordinoivat AK:n työtä.

Valiokunnat: kuusi pysyvää valiokuntaa, jotka on jaoteltu toimintapolitiikka-aloittain (esim. ympäristö, koulutus, talouspolitiikka). Ne laativat lausuntoja ja päätöslauselmia.

Täysistunto: AK:n täysistunto kokoontuu viidestä kuuteen kertaa vuodessa antamaan lausuntoja, selvityksiä ja päätöslauselmia. Täysistuntoon osallistuvat kaikki jäsenet, ja se on alueiden komitean ylin päätöksentekaelin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

- 08** AK:n jäsenet jakautuvat ryhmiin poliittisen suuntauksensa mukaisesti. Kuusi temaattista valiokuntaa vastaa lainsäädäntötyöstä, joka kattaa monia paikallis- ja alueviranomaisia koskevia aloja. Valiokunnissa AK:n jäsenet laativat lausuntoja EU:n lainsäädäntöehdotuksista ja -aloitteista ja keskustelevat muista merkityksellisistä kysymyksistä. Kaikki keskeisimmät poliittiset ryhmät ovat edustettuina temaattisissa valiokunnissa, ja esittelijät nimetään siten, että tasapaino eri alueiden ja poliittisten suuntautumisten välillä säilyy. Lausunnot hyväksytään ensin valiokunnassa ja sitten äänten enemmistöllä täysistunnon muutosmenettelyssä, mikä lisää edustavuutta yhteisenä lausuntona.

Komiteoiden yhteiset palvelut

- 09** AK:lla ja ETSK:lla on useita yhteisiä hallinto- ja tukipalveluja, kuten käännös-, logistiikka-, tietotekniikkainfrastruktuuri-, turvallisuus- ja kiinteistöjen hallinnointipalvelut. Tämä jaettu palvelumalli luotiin, jotta voitaisiin saada mittakaavaetuja ja välttää päällekkäisiä resursseja, koska molemmat komiteat ovat suhteellisen pieniä verrattuna muihin EU:n elimiin ja niillä on samankaltaista toimintaa. Komiteoiden välisessä virallisessa sopimuksessa määrätään yhteispalvelujen toiminnasta.

Komiteoiden lausunnot

- 10** Molemmat komiteat antavat lausuntoja neuvoa-antavassa tehtävässään. Muut EU:n toimielimet voivat pyytää lausuntoja tai komiteat voivat antaa niitä omasta aloitteestaan³. Molemmissa komiteoissa lausunnot laatii esittelijäksi nimetty komitean jäsen, joka voi tarvittaessa tukeutua ulkopuolisen asiantuntijan apuun. Lausunnot hyväksytään komiteoiden täysistunnoissa sen jälkeen, kun ne ovat läpäisseet aiemmat hyväksymisvaiheet. Tarkemmat tiedot komiteoiden laatimien asiakirjojen tyypeistä esitetään [kaaviossa 4](#).

Kaavio 4 | Komiteoiden lausunnot



Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK)

Lausuntopyyntö (51 artiklan 1 kohta): luotiin vastauksena pakollisille* tai omaehtoisille** Euroopan unionin neuvoston, Euroopan parlamentin ja/tai Euroopan komission lausuntopyyntöille.

Valmistelevat lausunnot (51 artiklan 2 kohta): EU:n toimielimet pyytävät kerätäkseen sidosryhmien näkemyksiä ennen lainsäädäntöehdotusten laatimista.

Oma-aloitteiset lausunnot (52 artikla): vastaa 15–20:tä prosenttia ETSK:n kaikista lausunnoista, joissa käsitellään uusia esille tulevia kysymyksiä tai yleisiä huolenaiheita.

Muut lausunnot, päätöslauselmat ja selonteot (14 ja 50 artikla): käsittää tiedonannot ja arviointikertomukset, päätöslauselmat ja kannanotot.

Huom.

*Lausuntopyyntö on pakollinen, jos oikeusperustassa (asiaa koskevassa SEUT-sopimuksen artikkelissa) nimenomaisesti mainitaan, että komiteaa on kuultava.

**Lausuntopyyntö on omaehtoinen, mikäli komitean kuuleminen ei ole pakollista

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Euroopan alueiden komitea (AK)

Lausuntopyyntö (41 artiklan a alakohta): pakollinen* tai omaehtoinen**. Suuntaa-antavissa lausuntopyyntöissä käsitellään paikallis- ja alueviranomaisia koskettavia toimintapolitiikkoja, kuten kansanterveys ja liikenne.

Euroopan komission asiakirjaan perustuvat oma-aloitteiset lausunnot (41 artiklan b alakohdan ii alakohta): EU:n toimielimet pyytävät kerätäkseen sidosryhmien näkemyksiä ennen lainsäädäntöehdotusten laatimista.

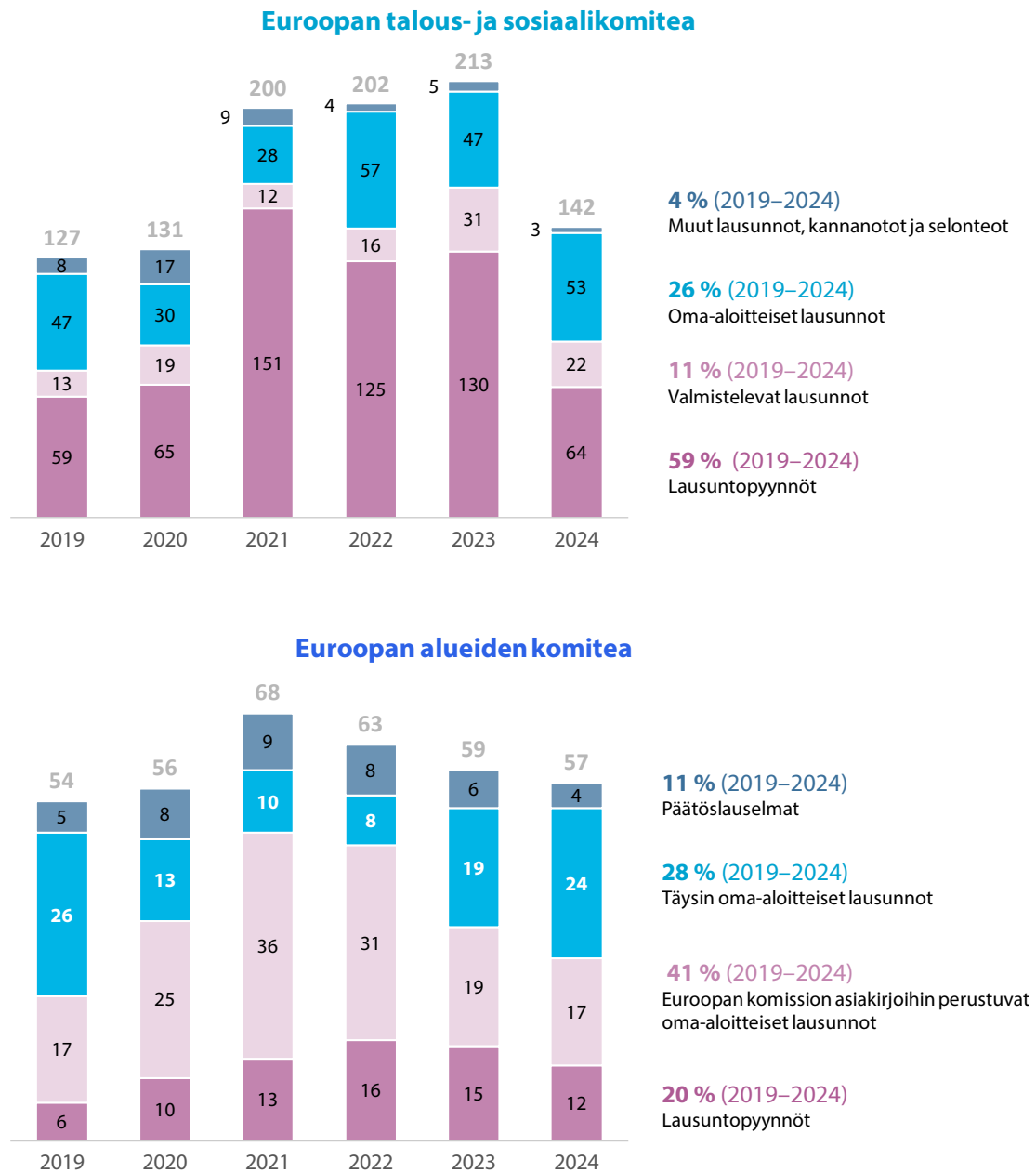
Täysin oma-aloitteiset lausunnot (41 artiklan b alakohdan ii alakohta): keskittyvät alue- ja paikallisviranomaisten roolin vahvistamiseen

Päätöslauselmat (46 artikla): AK:n antama poliittinen lausunto, jossa ilmaistaan komitean yhteinen kanta tärkeään poliittiseen kysymykseen. Ne eivät ole osa lainsäädäntömenettelyä eikä niitä julkaista Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

- 11** Lausuntojen määrä vaihtelee vuosittain. AK:ssa se voi vaihdella 50–70:n ja talous- ja sosiaalikomiteassa 150–220:n välillä. Määrään vaikuttavat muun muassa lainsäädäntösykli ja komiteoiden omat painopisteet. Komiteat laativat myös pienen määrän muita asiakirjoja. Tarkempia tietoja komiteoiden vuosina 2019–2024 laatimista asiakirjoista esitetään [kaaviossa 5](#).

³ SEUT-sopimus, 304 ja 307 artikla.

Kaavio 5 | ETSK:n ja AK:n tuotokset vuosina 2019–2024



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ETSK:n ja AK:n asiakirjojen perusteella.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

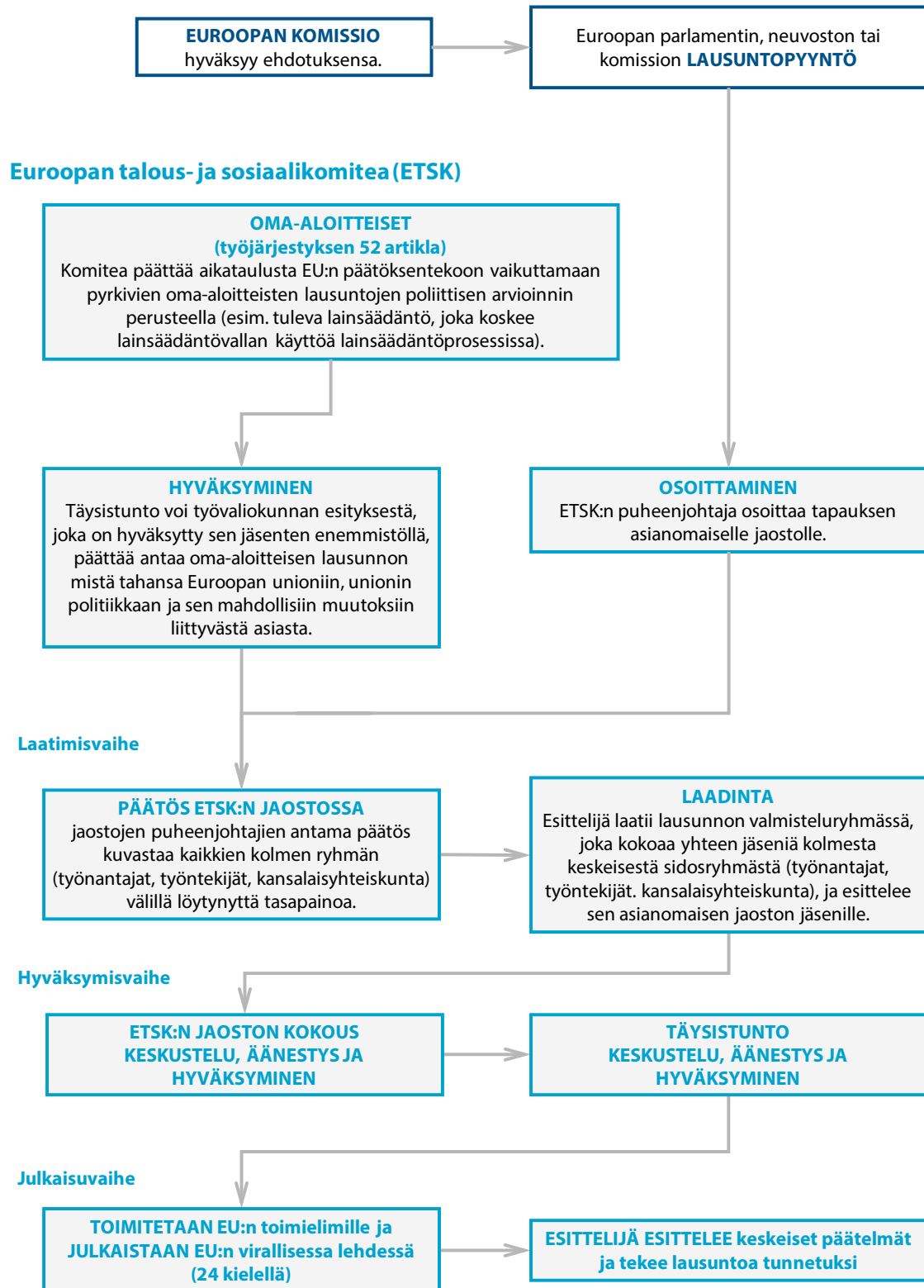
- 12** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusmenetelmät ovat ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (INTOSAI) laatimien kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaisia. Tarkastuksen kohteena olivat prosessit, joita ETSK ja AK käyttivät lausuntojen laatimiseen vuosina 2019–2024. Tilintarkastustuomioistuin tutki eri lausuntotyyppisiä ja niiden laatimisen kaikkia osa-alueita komiteoiden strategisesta suunnittelusta niiden työn vaikutuksen arviointiin. Tarkastuksessa ei tutkittu suoraan komiteoiden lausuntojen sisältöä. Lausuntojen laatimisesta vastaavat komitean jäsenet. Hallintohenkilöstö ja asiantuntijat (ETSK:n terminologiassa neuvonantajat) antavat siihen tukea.
- 13** Kun otetaan huomioon komiteoiden työn ainutlaatuisuus, ei olisi tarkoituksenmukaista analysoida niiden kustannuksia suhteessa laadittujen lausuntojen määrään. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin keskittyi komiteoiden ydintehtäviin, joiden tarkoituksena on edistää osallistavaa demokratiaa EU:n tasolla. Se myös arvioi molempien neuvonantavien elinten käyttämiä prosesseja, joiden tarkoituksena on tukea
- lausuntojen laatua ja vaikutusta
 - lausuntojen antamista ajallaan siten, että niillä voidaan vaikuttaa lainsäädäntömenettelyyn
 - analyysiä siitä, miten institutionaaliset sidosryhmät ottavat komiteoiden näkemykset huomioon lainsäädäntömenettelyn aikana.
- 14** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavassa yhdistyivät asiakirjatarkastus, otosanalyysi ja kenttätyö. Tilintarkastustuomioistuin valitsi otokseen 30 lausuntoa kummastakin komiteasta. Otoksessa oli mukana eri tyyppisiä lausuntoja eri politiikanaloilta ja eri vuosilta vaalikaudelta 2019–2024. *Kaaviossa 6* esitetään, miten tilintarkastustuomioistuin hankki tarkastusevidenssiä huomautuksiaan varten.

Kaavio 6 | Tarkastuksen toteutus



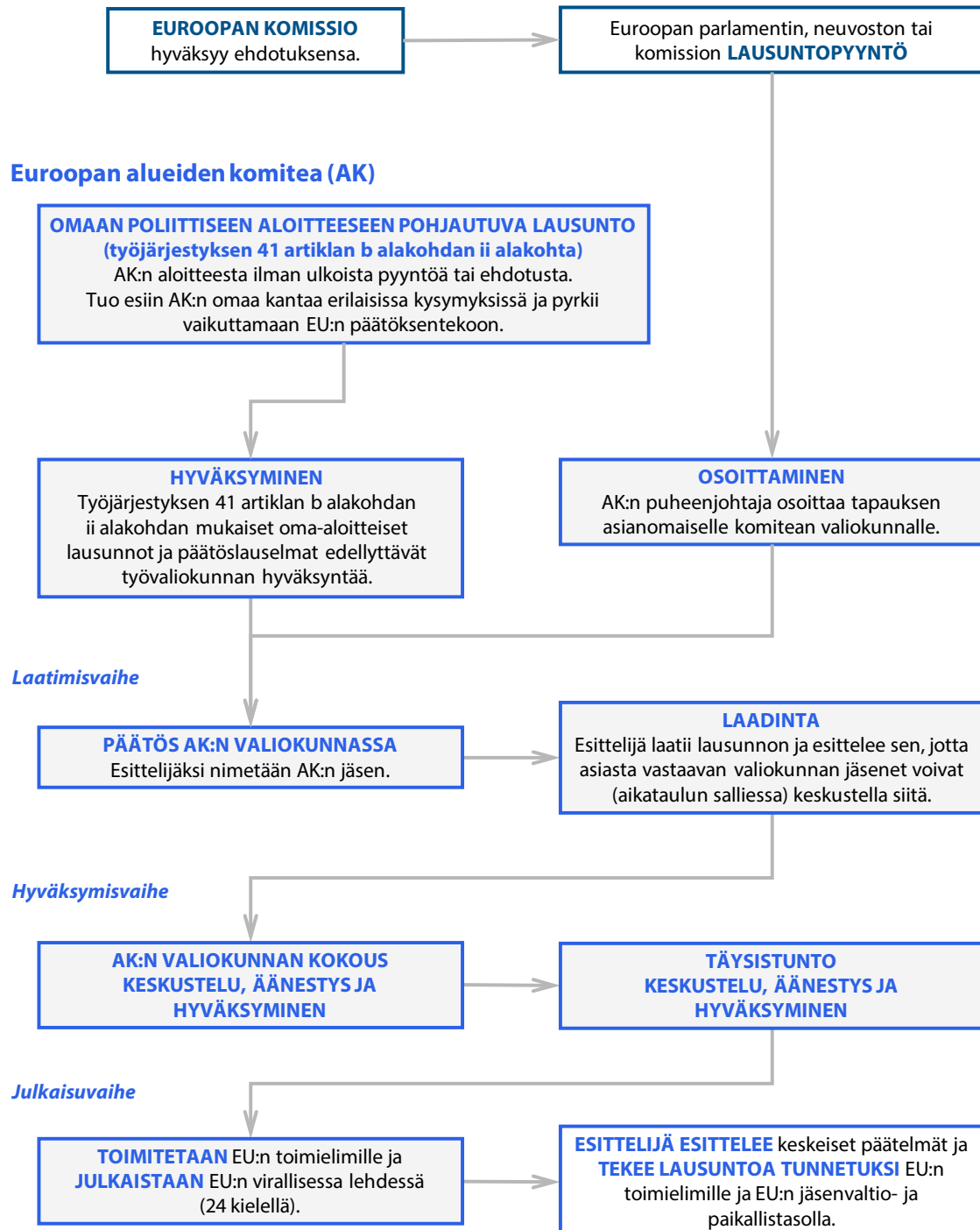
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Liite II — ETSK:n lausuntojen laatimis- ja hyväksymismenettelyt



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ETSK:n asiakirjojen perusteella.

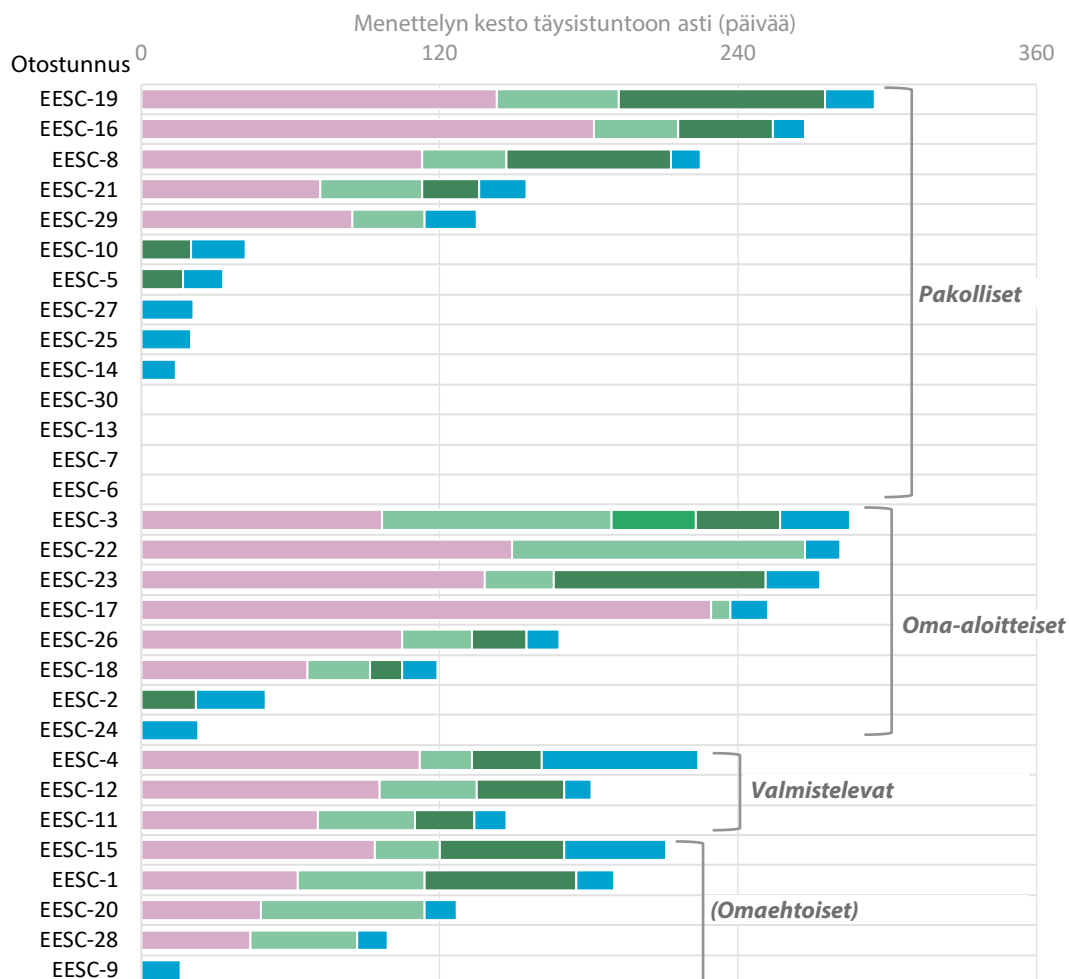
Liite III — AK:n lausuntojen laatimis- ja hyväksymismenettelyt



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin AK:n asiakirjojen perusteella.

Liite IV – Käsittelyn kesto ennen hyväksymistä täysistunnossa, otokseen poimitut lausunnot

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK)



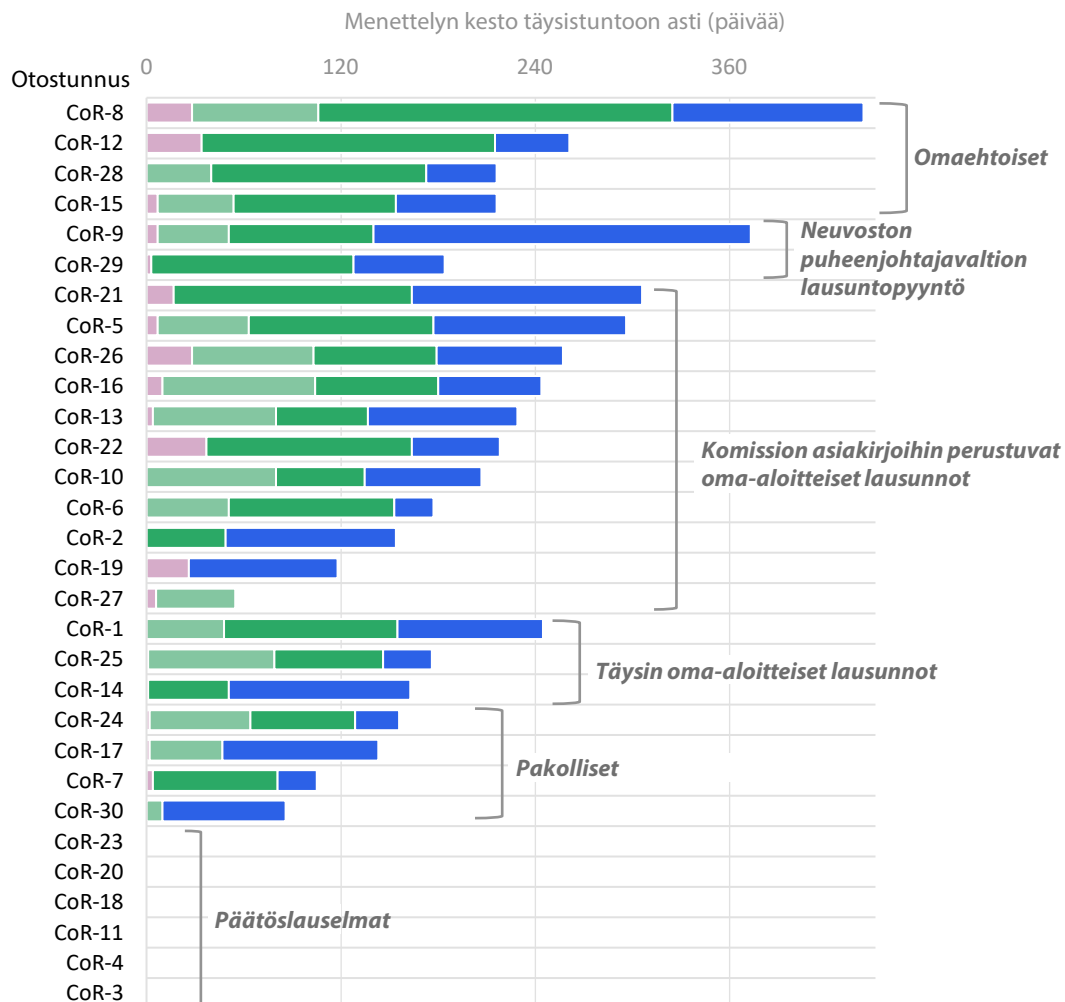
Kesto päivinä:

- Lausuntopyynnön osoittamisesta valmisteluryhmän ensimmäiseen kokoukseen
- Pääsihteeristön ensimmäisestä kokouksesta toiseen
- Pääsihteeristön toisesta kokouksesta kolmanteen
- Viimeisestä pääsihteeristön kokouksesta jaostossa hyväksymiseen
- Jaoston hyväksymisestä **ETSK:n täysistunnon hyväksyntään**

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ETSK:ta koskevan otoksen perusteella.

Liite V – Käsittelyn kesto ennen hyväksymistä täysistunnossa, otokseen poimitut lausunnot

Euroopan alueiden komitea (AK)



Kesto päivinä:

- Lausuntopyynnön osoittamisesta aktivointiin
- Aktivoinnista AK:n valiokunnan ensimmäiseen käsittelyyn
- AK:n valiokunnan ensimmäisestä käsittelystä AK:n valiokunnan hyväksymiseen
- AK:n valiokunnan hyväksymisestä **AK:n täysistunnon hyväksymiseen**

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin AK:aa koskevan otoksen perusteella.

Liite VI – Esimerkkejä oma-aloitteisista lausunnoista, jotka voivat vaikuttaa lainsäädäntömuutoksiin

Laatikko 1

AK:n lausunto EU:n syrjäisimmistä alueista

AK antoi 10. joulukuuta 2020 [oma-aloitteisen lausunnon syrjäisimmistä alueista](#).

Euroopan komissio ilmoitti 12. toukokuuta 2021 aikovansa tarkistaa syrjäisimpiä alueita koskevaa EU:n strategiaa niiden suositusten mukaisesti, jotka AK esitti lausunnossaan. Euroopan parlamentti hyväksyi 4. lokakuuta 2021 aiheesta [valiokunta-aloitteisen mietinnön](#), jossa AK:n lausunto otettiin huomioon.

Komission hyväksyi 3 toukokuuta 2022 uudistetun strategiansa: [Asetetaan ihmiset etusijalle, varmistetaan kestävä ja osallistava kasvu ja hyödynnetään EU:n syrjäisimpien alueiden mahdollisuudet](#). Uudessa strategiassa korostetaan paikkalähtöisiä lähestymistapoja ja räätälöityä tukea syrjäisimmille alueille kaikissa EU:n politiikoissa. Siinä kehoitetaan myös hyödyntämään syrjäisimpien alueiden ainutlaatuisia vahvuuksia, kuten biologista monimuotoisuutta, sinistä taloutta ja uusiutuvan energian potentiaalia. Lisäksi siinä tunnustetaan pandemian jälkeinen uusi tilanne.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin AK:n, komission ja Euroopan parlamentin asiakirjojen perusteella.

Laatikko 2

AK:n lausunnot kohtuuhintaisesta asumisesta

AK antoi 1. joulukuuta 2017 lausunnon aiheesta [Asuntotarjontaa koskevan eurooppalaisen toimintaohjelman kehittäminen](#), jossa kehoitetaan toteuttamaan kohtuuhintaista asumista koskevia toimia ja kehoitetaan erityisesti laatimaan asumista koskeva EU:n toimintaohjelma, johon paikallis- ja aluetaso osallistuvat aktiivisesti.

Kohtuuhintaista asumista koskeva aloite käynnistettiin lokakuussa 2020 osana Euroopan komission perusparannusaloitetta, jonka tavoitteena on luoda 100 perusparannusaloitetta eri puolille EU:ta.

AK antoi huhtikuussa 2024 toisen lausunnon [Älykäs, kestävä ja kohtuuhintainen asuminen paikallisviranomaisten keinona vastata moninaisiin haasteisiin](#). Lausunnossa kannatettiin yhteistä, monitasoista ja monisidosryhmäistä asumista koskevaa EU:n toimintaohjelmaa, jolla koordinoidaan toimintapolitiikkoja, rahoitusta ja toimintamalleja kaikilla hallinnon tasoilla.

Puheenjohtaja von der Leyen ilmoitti vuosien [2024–2029 poliittisissa suuntaviivoissa](#), että uusi Euroopan komissio esittäisi kaikkien aikojen ensimmäisen kohtuuhintaista asumista koskevan eurooppalaisen suunnitelman, jolla autetaan ratkaisemaan miljoonien ihmisten kaikkialla EU:ssa kohtaama akuutti asuntokriisi, joka johtuu siitä, että ihmiset eivät pysty saamaan asianmukaista asuntoa kohtuulliseen hintaan. AK:n vuoden 2024 edunvalvontatyön mukaisesti energia- ja asumisasioiden vastaava komission jäsenen vastuualueella korostettiin, että tarvitaan monitasoista ja useiden toimijoiden välistä vuoropuhelua ja [kohtuuhintaista asumista koskeva eurooppalainen suunnitelma](#), jossa käsitellään energiaköyhyyttä ja kestävästä asumista osoittaen samalla myös komission aikomusta tarkistaa, voisiko asuntoinvestointien tukikelpoisuutta laajentaa EU:n valtiontukisääntöjen mukaan (sosiaaliset vuokra-asunnot vs. kohtuuhintainen asuminen). Lisäksi Euroopan parlamentti perusti 18. joulukuuta 2024 asuntokriisiä Euroopan unionissa käsittelevän erityisvaliokunnan (HOUS), jonka toimikausi oli 12 kuukautta¹, jonka aikana se ehdotti ratkaisuja ihmisarvoiseen, kestäväan ja kohtuuhintaiseen asumiseen.

AK antoi toukokuussa 2025 uuden lausunnon aiheesta [Kuntien ja alueiden rooli kohtuuhintaista asumista koskevassa EU:n suunnitelmassa](#), jossa esitetään paikallis- ja alueviranomaisten toimet ja vaatimukset tulevan kohtuuhintaista asumista koskevan EU:n suunnitelman suhteen. Siinä korostetaan toissijaisuusperiaatteen aktiivisen toteuttamisen merkitystä tällä toimintapolitiikan alalla, jolla toimivalta on ensisijaisesti kansallisella ja erityisesti paikallis- ja aluetasolla. Tämä johti tiiviiseen yhteistyöhön AK:n ja Euroopan parlamentin asuntokriisiä Euroopan unionissa käsittelevän erityisvaliokunnan välille, erityisesti silloin, kun AK osallistui Euroopan komission ja Euroopan parlamentin yhteisen tapahtuman avaavaan korkean tason paneeliin, jolla käynnistettiin 25. maaliskuuta 2025 julkinen keskustelu [kohtuuhintaisesta asumisesta ja asuntokriisin ratkaisemisesta EU:ssa](#), ja silloin kun AK osallistui asuntokriisiä Euroopan unionissa käsittelevän erityisvaliokunnan kokoukseen 6. toukokuuta käydäkseen keskustelua kyseisen erityisvaliokunnan puheenjohtajan ja jäsenten kanssa.

Komissio aikoo jatkaa yhteistyötä Euroopan investointipankkiryhmän, Euroopan kansallisten kehityspankkien ja kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa kehittääkseen [kohtuuhintaisia ja kestäviä asuntoja koskevan yleiseurooppalaisen investointijärjestelyn](#).

Laatikko 3

ETSK – Asunto kaikille

ETSK antoi oma-aloitteisen lausunnon aiheesta [Kaikille mahdollisuus kunnolliseen, kestävyysperiaatteiden mukaiseen ja pysyvästi kohtuuhintaiseen asumiseen](#).

Lausunnossa kannatetaan kunnollisen, kestävän ja kohtuuhintaisen asumisen yleistä saatavuutta. Oma-aloitteista lausuntoa käsiteltiin yhdeksänjäsenisessä liikenne, energia, perusrakenteet, ETSK:n tietoyhteiskunta -jaoston valmisteluryhmässä, ja se hyväksyttiin ETSK:n täysistunnossa 16. syyskuuta 2020.

Lausunnon keskeisenä viestinä oli kehotus laatia asumista koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma. Lausunnon merkittävän edistämisen ja jatkotoimien jälkeen komissio hyväksyi toimintasuunnitelman 16. joulukuuta 2025.

ETSK järjesti korkean tason konferensseja ja osallistui aktiivisesti ministerikokouksiin EU:n peräkkäisten puheenjohtajakausien aikana. Nämä toimet huipentuivat 5. maaliskuuta 2024 annettuun [neuvoston Liège-julistukseen](#), jossa ETSK:lle annettiin tehtäväksi järjestää vuotuinen asumista käsittelevä EU:n huippukokous yhdessä parlamentin, komission ja AK:n kanssa. Tämä sitoumus vahvistettiin [puheenjohtaja von der Leyenin pitämässä unionin tilaa vuonna 2025 käsittelevässä puheessa](#), jossa korostettiin ETSK:n vaikutusta EU:n toimintapoliittisiin ohjelmiin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ETSK:n, komission ja Euroopan parlamentin asiakirjojen perusteella.

Laatikko 4

ETSK – Kohti EU:n sinisen kehityksen ohjelmaa

ETSK antoi lokakuussa 2023 oma-aloitteisen lausunnon [Kohti EU:n sinisen kehityksen ohjelmaa](#), jossa kehotetaan muuttamaan ajattelutapaa niin, että vesi otetaan huomioon kaikissa EU:n toimintapolitiikoissa. Ehdotuspyyntöön sisältyi puheenjohtajan julkilausuma EU:n sinisen kehityksen ohjelmasta, joka perustui yhdeksään monialaiseen oma-aloitteiseen lausuntoon vedestä. Lausunnot laadittiin useissa jaostoissa ja niiden koordinoinnista vastasi ETSK:n neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset”.

ETSK:n julkilausumassa kehoitettiin nimittämään vesiresilienssistä vastaava komission jäsen (toimi 21) ja julkaisemaan eurooppalainen vesiresilienssistrategia.

ETSK teki tässä aloitteessa alusta alkaen tiivistä yhteistyötä Euroopan parlamentin kanssa: ETSK ja 36 [Euroopan parlamentin jäsentä](#) allekirjoittivat lokakuussa 2023 [yhteisen kirjeen](#), jossa EU:n valtion- ja hallitusten johtajia kehotetaan tukemaan EU:n [sinisen kehityksen ohjelmaa](#) osana Euroopan komission uutta toimikautta. Euroopan parlamentin jäsenistä koostuvan Water Group -ryhmän ja ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan kanssa käytyjen keskustelujen seurauksena [Euroopan parlamentin toukokuussa 2025 antama päätöslauselma vesiresilienssistrategiasta](#) sisältää suoria viittauksia ETSK:n työhön (esimerkiksi teollisuuspolitiikkaa koskevassa 19 kohdassa).

ETSK:n kehoitus antoi vahvan sysäyksen [vesiresilienssistä vastaavan komission jäsenen](#) nimittämiseksi (sinisen kehityksen ohjelmaa koskevan julkilausuman mukaisesti) sekä [eurooppalaisen vesiresilienssistrategian](#) julkaisemiselle kesäkuussa 2025.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ETSK:n, komission ja Euroopan parlamentin asiakirjojen perusteella.

Lyhenteet

Lyhenne	Määritelmä/selitys
AK	Euroopan alueiden komitea
ETSK	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
Työjärjestys	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työjärjestys

Sanasto

Termi	Määritelmä/selitys
Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työjärjestys	Suuntaviivat tai ohjeet, joilla ohjataan tapaa, jolla organisaatio harjoittaa toimintaansa.
Jaosto	Termillä viitataan ETSK:ssa kuuteen sisäiseen elimeen, jotka vastaavat lausuntojen perustana olevasta lainsäädännöllisestä pohjatyöstä. Kukin jaosto vastaa tietystä erityisalasta.
Keskeinen tulosindikaattori	Määrällisesti ilmaistavissa oleva mittari, joka kuvastaa tuloksellisuutta suhteessa keskeisiin tavoitteisiin.
Lausuntopyyntö	Termiä käytetään ETSK:n ja AK:n yhteydessä kuvaamaan toisesta EU:n toimielimestä tehtyä virallista lausuntopyyntöä tietystä toimintapoliittisesta ehdotuksesta, lainsäädäntöluonnoksesta tai muusta aiheesta.
Päätöslauselma	Viittaa ETSK:ssa ja AK:ssa poliittiseen lausumaan, jossa ilmaistaan elimen yhteinen kanta tärkeään poliittiseen, institutionaaliseen tai yhteiskunnalliseen kysymykseen.
Työvaliokunta	ETSK:n tai AK:n jäsenistä koostuva ryhmä, joka valmistelee poliittiset painopisteet ja valvoo niiden toteuttamista.
Valiokunta	Termillä viitataan AK:ssa kuuteen sisäiseen elimeen, jotka vastaavat lausuntojen perustana olevasta lainsäädännöllisestä pohjatyöstä ja joista kukin kattaa laajan kirjon paikallis- ja alueviranomaisia kiinnostavia aloja.
Valmisteluryhmä	ETSK:n sisäinen elin, joka koostuu työnantajista, työntekijöistä ja kansalaisyhteiskunnan edustajista. Valmisteluryhmä on vastuussa lausuntojen laatimisesta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2026-12>

Euroopan alueiden komitean vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2026-12>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2026-12>

Tarkastustiimi:

Euroopan tilintarkastustuomioistuim esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät tavoitteenaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Se ottaa huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen kohdistuvat riskit, tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntaukset sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi V tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on unionin rahoitus ja hallinto. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Jan Gregor. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Katarína Kaszasová'n johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö James Verity ja kabinettiaavustaja Iveta Turčanová, toimialapäällikkö Colm Friel, tehtävävastaava Attila Horvay-Kovacs sekä tarkastajat Nita Tennilä ja Piotr Zych. Kieliasiantuntijana toimi Jennifer Schofield. Graafista tukea antoi Jesús Nieto Muñoz.



Vasemmalta oikealle: Nita Tennilä, Iveta Turčanová, Attila Horvay-Kovacs, James Verity, Katarína Kaszasová, Piotr Zych, Colm Friel, Jennifer Schofield ja Jesús Nieto Muñoz.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2026

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on yleensä sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdystä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Kansikuva: © Euroopan unioni. Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

1. kaavio 5: © lentokone-kuvake sivustolta [stock.adobe.com](https://stock.adobe.com/lu_en/images/black-airplane-icon-collection-set-of-black-plane-silhouette-icon/614668220).
(https://stock.adobe.com/lu_en/images/black-airplane-icon-collection-set-of-black-plane-silhouette-icon/614668220)
2. Liite I, kaaviot 2 ja 3: kolme sinistä kuvaketta sivustolta www.flaticon.com
3. Liite I, kaavio 4: vihreä kuvake sivustolta www.flaticon.com
4. Liite I, kaavio 6: © stock.adobe.com (set IDs: 1764938439 and 1764923279)

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-849-7263-0	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/5496912	QJ-01-26-017-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7264-7	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/9663316	QJ-01-26-017-FI-N

LAINAUKSET

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen [erityiskertomus 12/2026](#) Menettelyt lausuntojen antamiseen ovat olemassa, mutta oikea-aikaisuudessa ja vaikutusten mittaamisessa on haasteita, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2026.

EU:n toimielinjärjestelmässä Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) ja Euroopan alueiden komitea (AK) antavat lausuntoja ehdotetuista EU:n säädöksistä. ETSK edustaa työnantajia, työntekijöitä ja kansalaisyhteiskuntaa, ja AK puolestaan edustaa vaaleilla valittuja alue- ja paikallisviranomaisia. Näin ollen molemmat tukevat osallistavaa hallintoa. Tilintarkastustuomioistuin tutki, tuottavatko komiteat merkityksellisiä ja laadukkaita lausuntoja ja arvioivatko ne vaikuttavasti lausuntojensa vaikutuksia. Molempien komiteoiden laadunhallintamenettelyt ovat sellaiset, että ne tukevat lausuntojen antamista. Asiantuntijoiden valinnassa on kuitenkin puutteita. Viivästykset lausuntojen laatimisessa voivat joskus vähentää niiden vaikutusta päätöksentekoon. Seurantajärjestelmät puolestaan korostavat tuotoksia ja näkyvyyttä sen sijaan, että niiden avulla arvioitaisiin järjestelmällisesti, vaikuttavatko lausunnot lainsäädäntöehdotuksiin.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact
Verkkosivut: eca.europa.eu
Sosiaalinen media: @EUauditors