

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2002 vp

Valtioneuvoston selvitys komission valkoisesta kirjasta "eurooppalainen hallintotapa"

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto antoi suurelle valiokunnalle 5 päivänä lokakuuta 2001 perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen komission valkoisesta kirjasta, joka käsittelee eurooppalaista hallintotapaa. Suuri valiokunta on päättänyt antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle.

Asiantuntijat

Valiokunta on keskustellut asiasta puolivuositaisessa suomalaisten Euroopan parlamentin jäsenten kanssa järjestetyssä seminaarissa 9.11.2001. Asiantuntijana seminaarissa oli valtiosihteeri *Alec Aalto* valtioneuvoston kansliasta.

Viitetieto

Valiokunta on saanut valtioneuvoston selvityksestä lausunnon perustuslakivaliokunnalta (PeVL 3/2002 vp), valtiovarainvaliokunnalta (VaVL 29/2001 vp), hallintovaliokunnalta (HaVL 20/2001 vp), maa- ja metsätalousvaliokunnalta (MmVL 29/2001 vp), tulevaisuusvaliokunnalta (TuVL 4/2001 vp) sekä ympäristövaliokunnalta (YmVL 20/2001 vp). Lausunnot ovat tämän lausunnon liitteinä.

Raportoiija

Suuren valiokunnan työjärjestyksen 4 §:n nojalla valiokunta on nimennyt asian käsittelyssä raportoijakseen Kirsi Pihan /kok.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Komission valkoisen kirjan pääasiallinen sisältö

Eurooppalainen hallintotapa perustuu viidelle periaatteelle: 1) Avoimuus, jolla tarkoitetaan toimielinten työskentelyn avoimuutta, parempaa tiedottamista sekä selkeämpää kielenkäyttöä; 2) Osallistuminen, jolla tarkoitetaan laajapohjaista osallistumista politiikan suunnitteluun, päätöksentekoon ja täytäntöönpanoon; 3) Vastuun selkeys, jolla tarkoitetaan lainsäätäjän ja toimeenpanijan roolien sekä prosessiin osallistuvien tahojen aseman selkeyttämistä eri vai-

heissa ja tasoilla; 4) Tehokkuus, jolla tarkoitetaan unionin politiikan tehokkuutta ja oikea-aikaisuutta eli sitä, että politiikan on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin ja sitä on toteutettava oikealla tasolla; 5) Johdonmukaisuus, jolla tarkoitetaan politiikan johdonmukaisuutta ja ymmärrettävyyttä, vahvaa johtajuutta ja vastuun kantamista.

Valkoinen kirja sisältää muutosehdotuksia neljältä osa-alueelta: 1) tiiviimpi osallistuminen ja avoimuuden lisääminen, 2) päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen,

3) Unionin panos globaalitasolla sekä 4) politiikkojen ja toimielinten tarkistettavat painopisteet.

Tiiviimpi osallistuminen ja avoimuuden lisääminen

Komissio tekee ehdotuksia tiedotuksen parantamiseksi ja säännöllisemmän vuoropuhelun järjestämiseksi alue- ja paikallistason kanssa. Se haluaa kehittää tavoitesopimusten tekemistä joustavoittaakseen EU:n politiikan täytäntöönpanoa. Komissio haluaa kehittää konsultoinnin ja vuoropuhelun kulttuuria kaikissa toimielimissä ja lupaa määritellä konsultointia koskevat vähimmäisvaatimukset. Se haluaa kehittää järjestelmällisempää ja aloitteellisempää yhteistyötä keskeisten kansalaisyhteiskunnan verkostojen kanssa.

Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen

Komissio lupaa julkistaa vuonna 2002 ohjeet asiantuntijatiedon hankkimisesta ja käytöstä komissiossa. Komissio on luvannut tehdä parempaa sääntelyä koskevan toimintasuunnitelman, jolla se haluaa edistää erilaisten välineiden (sääntelyn, puitedirektiivien, suuntaviivojen ja suosittelun, yhteissääntelyn ja avoimen koordinaation) käytön lisäämistä. Komissio lupaa rajoittaa lainsäädäntöehdotuksissaan keskeisiin asioihin ja jättää tilaa sääntelyn täydentämiseen teknisillä täytäntöönpanotoimilla. Samaa se edellyttää neuvostolta ja parlamentilta. Komissio haluaa käynnistää suurisuuntaisen ohjelman jo voimassa olevan lainsäädännön tarkistamiseksi ja yksinkertaistamiseksi. Komissio sitoutuu peruuttamaan ehdotuksiaan, jos ne näyttävät jumiutuvan käsittelyyn, ja se haluaa nopeuttaa lainsäädäntöprosessia. Komissio lupaa määritellä edellytykset uusien sääntelyvirastojen perustamiseksi. Komissio aikoo ehdottaa kansallisten hallintojen kanssa kumppanuusjärjestelyjä, joiden avulla tehostetaan lainsäädännön täytäntöönpanoa.

Unionin panos globaalitasolla

Komissio toteaa, että unionin on ensin uudistettava omaa hallintotapaansa ennen kuin se voi vaatia muutoksia kansainvälisellä tasolla. Unionin on tarkasteltava politiikkojensa vaikutusta globaalitasolla. Kansainvälisten verkostojen suuntaan on oltava aloitteellisempi. Monenvälisen järjestöjen vaikuttavuutta ja täytäntöönpanovaltuuksia tulisi kasvattaa, ja unionin on voitava puhua niissä "yhdellä äänellä".

Komissio lupaakin edistää vuoropuhelua kolmansien maiden toimijoiden kanssa. Se aikoo vuonna 2002 käynnistää keskustelun unionin mahdollisuuksista edistää monenvälisen järjestöjen uudistamista sekä laatia ehdotuksen kansainvälisen edustuksen tarkistamiseksi nykyisten perustamissopimusten puitteissa ja esittää tätä koskevia muutoksia vuoden 2004 HVK:lle.

Unionin politiikkojen ja toimielinten tarkistettavat painopisteet

Komission mukaan unionin tulee hahmotella pitkän tähtäimen tavoitteensa selkeämmin. Esi-merkkeinä tällaisista tavoitteista komissio mainitsee kestävän kehityksen, ihmisten osaamisen lisäämisen, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja kilpailukyvyyn yhtäaikaisen lisäämisen, ympäristönsuojelun tehostamisen ja alueellisen monimuotoisuuden lisäämisen sekä rauhan ja vakauden ylläpitämisen.

Komissio lupaa käydä keskustelua painopistealueista viisivuotisstrategian puitteissa. Komission rooli korostuu erityisesti huippukokousten valmistelussa. Eurooppa-neuvoston olisikin vahvistettava asemaansa unionin strategian suunnannäyttäjänä komission rinnalla eikä kulu-tettava aikaa yksityiskohtiin.

Yhteenvedo komission ehdotuksista

Yhteisömetodin käyttöä olisi komission mielestä lisättävä, ja kaikkien toimielinten olisi keski-tyttävä perustehtäviinsä. Toimielinten toimintatapoja lainsäädännössä ja muidenkin laajakantoisten päätösten tekemisessä voidaan muuttaa merkittävästi kajoamatta perustamissopimuk-

siin. Komission edellytyksiä päättää politiikan täytäntöönpanotoimista olisi lisättävä, jotta päätöksenteko nopeutuisi ja vastuusuhteet selkiytyisivät.

Eräänlaisina yleistavoitteina todetaan hallintotavan viiden periaatteen toteutuminen, unionin toimielinten painopisteiden määrittäminen sekä yhteisömetodin vahvistaminen. Näitä voidaan pitää valkoisen kirjan ydinelementteinä, jotka määrittävät komission tavoitteita myös unionin tulevaisuudesta käytävässä keskustelussa.

Valtioneuvoston alustavat kannat

Yleistä

Valtioneuvosto pitää hyvän eurooppalaisen hallinnon kehittämistä ensiarvoisen tärkeänä unionin demokraattisen legitimitietin vahvistamiseksi. Komission valkoinen kirja tarjoaa puutteidenkin hyvän ja kokonaisvaltaisen perustan tarkastella eurooppalaisen hallintotavan peruseriaatteita sekä unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden keskus-, alue- ja paikallishallintotasojen välisten suhteiden kehittämismahdollisuuksia. Valtioneuvoston mielestä osa komission institutionaalisista ehdotuksista edellyttää myöhemmässä vaiheessa sopimusmuutoksia, jotka mahdollisesti tulevat käsiteltäväksi EU:n tulevaisuudesta käytävässä keskustelussa ja seuraavassa hallitusten välisessä konferenssissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä yhteisömetodin kehittämistä siten, että lainsäädäntöprosessi olisi kokonaisuudessaan mahdollisimman avoin, tehokas ja että sen lopputuloksena olisi laadullisesti korkeatasoisia lakeja. Komission säädösvalmistelun tulee perustua parhaaseen asiantuntemukseen ja avoimeen asianosaisten kuulemiseen. Neuvoston ja parlamentin päätöksentekoa on tehostettava varsinkin yhteispäätösmenettelyssä. Säädösten täytäntöönpanossa komission ja jäsenmaiden tehtäviä on selkeytettävä uuden komitologiapäätöksen pohjalta. Unionin toimielinten on keskityttävä perustehtäviensä hoitamiseen perussopimuksissa määriteltyjen toimivaltasuhteiden mukaisesti.

Tiiviimpi osallistuminen ja avoimuuden lisääminen

Avoimuus on valtioneuvoston mielestä Suomen kannalta keskeinen poliittinen tavoite. Se tulisi ymmärtää sekä asiakirjajulkisuuden että laajemman toimintakulttuurin näkökulmasta. Lisäksi valtioneuvosto korostaa kansalaisen oikeutta hyvään hallintoon siten kuin se on kirjattu EU:n perusoikeusasiakirjaan. Valkoisessa kirjassa ei edes mainita eri toimielimien viime aikoina hyväksymiä hyvän hallintotavan säännöstöjä. Tätä näkökulmaa tarvitaan täydentämään asiakirjassa esitettyjä pyrkimyksiä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että lainsäädännön valmisteluvaihe on mahdollisimman avoin. Käytännössä päävastuu yhteydenpidosta alue- ja paikallishallintoon sekä kansalaisjärjestöihin EU-asioissa on kuitenkin kansallisilla hallituksilla ja parlamenteilla. Itsehallinnollisten alueiden asema, kuten Ahvenanmaan asema Suomen järjestelmässä, tulisi yhteydenpidossa ottaa huomioon.

Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että toimielinten roolia ja vastuuta lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttäjinä selkeytetään perussopimusten määräysten pohjalta. Lainsäädäntöprosessia pitää pyrkiä nopeuttamaan niin neuvostossa kuin parlamenttissakin.

Valtioneuvoston mielestä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet liittyvät läheisesti hyvään hallintoon. Toissijaisuusperiaatetta on sovellettava Amsterdamin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan mukaisesti niin, että kaikilla toimielimillä on velvollisuus aina erikseen arvioida ehdotetun toimenpiteen oikeaa säätelytasoa.

Valtioneuvosto kannattaa kattavan lainsäädännön yksinkertaistamisohjelman laatimista. Valtioneuvosto kannattaa periaatteessa siirtymistä joustavampiin puitesäädöksiin. Lainsäädäntöinstrumentteja tulisi käyttää niiden alkupe räisen luonteen mukaisesti: asetuksilla pyrittäisiin takaamaan riittävä yhdenmukaisuus yhteisötasolla ja direktiivein mahdollistettaisiin kansal-

listen erilaisuuksien huomioiminen lopullisessa täytäntöönpanossa. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti yhteissäätelyyn. Avoimeen koordinaatioon se suhtautuu varauksellisemmin.

Unionin panos globaalitasolla

Valtioneuvosto yhtyy komission arvioon, että voidakseen selkiyttää ulkoista rooliaan ja saavuttaa parempia tuloksia ulkoisessa toiminnassaan on unionin toimittava aiempaa johdonmukaisemmin. Unionin ulkosuhteissa käytettävissä olevia instrumentteja on hyödynnettävä kokonaisvaltaisesti yhdessä sovittujen tavoitteiden toteuttamisessa. Myös yhteisölainsäädännön johdonmukaisuus edellyttää riittävää koordinaatiota komission eri sektoreiden välillä ja politiikan välineiden tehokasta yhdistelemistä. Johdonmukaisuuden vaatimus koskee myös neuvostoa ja Euroopan parlamenttia.

Valtioneuvosto katsoo, että toimimalla yhteinäisesti ja tehokkaasti myös kansainvälisesti unionilla on parhaat mahdollisuudet vaikuttaa

globaalin sääntelyn kehittämiseen ja unionin kansalaisille tärkeiden periaatteiden edistämiseen. Jäsenvaltioiden ja komission koordinaatiovelvoitetta tulisi tehostaa. Valtioneuvosto pitää komission aikomusta esittää tähän liittyviä ehdotuksia tervetulleina.

Politiikkojen ja toimielinten tarkistettut painopisteet

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että unionin toiminta on pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaisesti suunniteltua. Toimielinten on jatkuvasti arvioitava unionin painopistealueita ja tulevia haasteita. Valtioneuvosto kannattaa monivuotisten työsuunnitelmien laatimista, joiden pohjalta Eurooppa-neuvosto voi käsitellä unionin strategisia linjavalintoja ja vahvistaa poliittisia suunta- viivoja. Näin Eurooppa-neuvosto voisi paremmin keskittyä politiikan ohjaamiseen ja hyväksyttyjen tavoitteiden toteutumisen seuraamiseen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta on aikaisemmin korostanut hyvän hallinnon merkitystä ja antanut tukensa eurooppalaisen hallintotavan kehittämiseksi (SuVL 4/2001 vp s. 14/II). Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että eurooppalaisen hallintotavan kehittäminen on tärkeää unionin tehokkuuden ja demokraattisen oikeutuksen säilyttämiseksi ja parantamiseksi. Eurooppalaista hallintotapaa tulee voida kehittää myös ilman perustamissopimuksiin tehtäviä muutoksia. Monet tarvittavista muutoksista ovatkin sellaisia, että niiden toteuttamisessa on enemmänkin kyse toimintatapojen ja -kulttuurin muuttumisesta kuin nimenomaisista päätöksistä. Muutosprosessi voi olla pitkälinen. Komission valkoinen kirja on kuitenkin tervetullut — joskin osin puutteelli-

nen — askel uudistumisessa. Tätä uudistusprosessia on syytä jatkaa ja voimistaa.

Komission esittämät hyvän hallintotavan periaatteet: avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus ovat luonnollisesti kannatettavia periaatteita. Luetteloon voisi lisätä, kuten esim. Euroopan tulevaisuutta koskeneessa suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 4/2001 vp on eri yhteyksissä tehty, myös hallinnon ja päätöksenteon yksinkertaisuuden, ymmärrettävyyden, hyväksyttävyyden, kurinalaisuuden ja ennakoitavuuden. Pelkästään hyvien periaatteiden luettelointi ei kuitenkaan johda mihinkään, jollei toimintakulttuurissa ja -tavoissa tapahdu todellista uudistumista.

Komission valkoisessa kirjassa eri periaatteita on käsitelty hyvin toimielin- ja järjestelmäkeskeisesti. Valkoinen kirja keskittyy erityisesti päätöksentekoon, hallitsemiseen ("governance") eikä niinkään hallintoon, hallintokäytäntöi-

hin tai kansalaisten oikeuksiin hallintoa kohtaan ("administration" tai "administrative behaviour"). Esimerkiksi avoimuus on käsitetty lähinnä mahdollisuutena osallistua komission kuulemismenettelyihin ja toimielinten harjoittamana tiedottamisena, kun taas asiakirjajulkisuuden sekä päätöksenteon avoimuuden ja seurattavuuden kehittäminen on jätetty sivuun. *Valiokunta katsookin, että eurooppalaisesta hallintotavasta käydyssä keskustelussa on näkökulma laajennettava kattamaan mm. unionin kansalaisten oikeus hyvään hallintoon, hallintomenettelyn oikeusvaltiolliset takeet ja puolustautumisoi-keudet sekä kansalaisten oikeus tutustua asiakirjoihin. Nämä oikeudet sisältyvät Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 ja 42 artikloihin, eräisiin perustamissopimuksen määräyksiin sekä EY:n tuomioistuimen vahvistamiin oikeusperiaatteisiin.* Myös Euroopan oikeusasiamies ja Euroopan parlamentti ovat vaatineet näiden oikeuksien huomioon ottamista jatkotyöskentelyssä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 3/2002 vp) on niin ikään kiinnitetty huomiota tarpeeseen kodifioida unionin hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet.

Komission valkoisen kirjan yksi yleistavoite on nk. yhteisömenetelmän vahvistaminen. Yhteisömenetelmällä tarkoitetaan yleensä sitä, että unionin päätökset tehdään Euroopan yhteisön toimielinrakenteen puitteissa. Komissiolla on yksinomainen aloiteoikeus, päätökset tehdään ministerineuvostossa, mielellään määränemistöllä, ja yhteispäätösmenettelyyn myös Euroopan parlamentti osallistuu lainsäädäntöpäätösten tekoon. Yhteisömenetelmään kuuluu myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen harjoittama oikeudellinen valvonta. Suuren valiokunnan lausunnossa 4/2001 vp on todettu (SuVL 4/2001 vp s. 3/II), että "aloilla, joilla toimivaltaa on siirretty ylikansalliselle tasolle, niin sanottu yhteisömenetelmä on osoittautunut toimivaksi". Yhteisömenetelmän käyttöä voitaisiin lisätä mm. oikeus- ja sisäasioiden sekä talous- ja rahaliiton kohdalla. Yhteisön toimielinrakenteen ulkopuolella tapahtuvasta valmistelusta ja tosiasiallisesti sitovasta päätöksenteosta tulee luopua. *Valiokunta toistaa kannanottonsa yhteis-*

sömenetelmän ensisijaisuudesta ja pitää tärkeänä, että eurooppalaisen hallintotavan uudistamisessa lähtökohdaksi otetaan yhteisömenetelmän vahvistaminen, kuten komissio ja valtioneuvostokin ovat ehdottaneet.

Valkoisen kirjan jatkotoimet ja käsittely unionin toimielimissä

Komissio on pyytänyt valkoisesta kirjasta lausuntoja maaliskuun 2002 loppuun mennessä. Joulukuussa 2001 komissio antoi tiedonannon sääntelyn yksinkertaistamisesta ja parantamisesta. Komission työohjelmassa vuodelle 2002 uudenlaisen eurooppalaisen hallintotavan edistäminen on nostettu yhdeksi keskeiseksi prioriteetiksi. Komissio tekee vuoden 2002 kesäkuuhun mennessä ehdotuksen parannettua sääntelyä ja sääntelyn yksinkertaistamista koskevaksi toimintaohjelmaksi. Se lupaa myös jatkaa sisäisiä uudistuksiaan.

Euroopan unionin neuvosto on toistaiseksi käsitellyt komission valkoista kirjaa varsin kursorisesti. Laekenin Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmissä todetaan, että Eurooppa-neuvosto on tyytyväinen komission valkoiseen kirjaan ja viittaa siihen, että toimenpiteitä unionin uudistamiseksi voidaan tehdä perussopimuksia muuttamatta.

Espanjan puheenjohtajakauden ohjelmassa on todettu, että puheenjohtajamaa pyrkii siihen, että neuvostossa keskusteltaisiin perusteellisesti eurooppalaisesta hallintotavasta kuulemisprosessin päätyttyä (maaliskuun loppu 2002) ja prosessin tulokset huomioon ottaen. *Valiokunta korostaa, että neuvoston käsittelyssä on tuettava ja rohkaistava komission aloittamaa uudistusprosessia, laajennettava näkökulmaa edellä mainittuun suuntaan ja sitoutettava jäsenvaltioiden hallitukset uudistustyöhön. On tärkeää, että eurooppalaisen hallintotavan ja hallinnon uudistaminen ei jää julkilausumatasolle ja että uudistamishankkeita jatketaan, vaikka valkoinen kirja onkin puutteellinen.*

Ministerineuvoston piirissä on hallintotapaan liittyen vireillä myös erityistoimia. Nk. Mandelkernin ryhmä on julkistanut ennen Laekenin Eu-

rooppa-neuvostoa raporttinsa, jossa se esittää varsin kunnianhimoista toimintasuunnitelmaa yhteisön ja jäsenvaltioiden sääntelyn parantamiseksi. Lisäksi neuvoston pääsihteeri aikoo esittää Barcelonan Eurooppa-neuvostoon mennessä ehdotuksia neuvoston toiminnan ja rakenteiden mukauttamisesta laajentumiseen. Eurooppa-neuvosto tekee tästä johtopäätökset Sevillan kokouksessaan.

Euroopan parlamentti on myös antanut päätöslauselmansa komission valkoisesta kirjasta 29.11.2001. Päätöslauselmassa korostetaan hyvän hallintotavan merkitystä ja pyritään laajentamaan näkökulmaa myös kansalaisten oikeuksiin hallintoa kohtaan. Toisaalta päätöslauselma on myös kriittinen komission aikeita kohtaan niiltä osin, kun on pyrkimyksenä laajentaa komission konsultointia kansalaisyhteiskuntaan ja alueellisiin viranomaisiin päin ja kun on tarkoituksena keventää sääntelyn yksityiskohtaisuutta mm. puitedirektiivein. Tämä kritiikki johtuu tarpeesta puolustaa parlamentin valtaoikeuksia erityisesti silloin, kun se toimii yhteispäätösmenettelyn kautta lainsäätäjänä. On kuitenkin toivottavaa, että kritiikki ei estä hallintotavan, sääntelyn ja päätöksentekojärjestelmien kehittämistä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että komission valkoista kirjaa käsitellään kaikissa toimielimissä, että sen käsittely etenee ja että sen käsittely tuottaa tuloksia siten, että komissio itse, toimielimet yhdessä ja erikseen sekä myös jäsenvaltiot yhdessä ja erikseen uudistavat käytäntöjään valkoisessa kirjassa mainittujen periaatteiden ja yhteisömenetelmän vahvistamiseksi. Hallintotavan uudistaminen ei saa hautautua suurten institutionaalisten uudistusten alle. On pidettävä huolta myös "pienistä ja keskisuurista institutionaalisista kysymyksistä", jotka ovat usein merkittävimpiä kysymyksiä kansalaisten oikeuksien ja unionin käytännön toiminnan kannalta. Kuten valiokunta on aiemmin todennut (SuVL 4/2001 vp, s. 14/II), se on itsekin valmis tarkastelemaan prosessin yhteydessä syntyviä kehittämis ehdotuksia ja niiden mahdollisesti edellyttämiä sopimusmuutoksia.

Tiiviimpi osallistuminen ja avoimuuden lisääminen

Komissio haluaa parantaa tiedottamistaan suu- relle yleisölle ja kansalaisyhteiskuntaan eri kei- noin, mm. verkostojen välityksellä ja uutta vies- tintäteknologiaa hyväksi käyttäen. Komissio ha- luua tavoittaa kansalaiset alue- ja paikallisdemo- kratian välityksellä ja kytkeä nämä elimet kiin- teämmin politiikan valmisteluun. Myös kansa- laisyhteiskunnan osallistumista ja kuulemista halutaan kehittää. Komissio toteaa, että päävas- tuu vuorovaikutuksen tiivistämisestä alue- ja paikallistasolla on kuitenkin jäsenvaltiolla. Ko- missio lupaa kuitenkin konsultoida näitä tasoja useammin ja varhaisemmassa vaiheessa sekä ke- hittää joustavia menetelmiä politiikkojen täytän- töönpanoon. Se lupaa määritellä konsultointia koskevat vähimmäisvaatimukset. Vähimmäis- vaatimusten pohjalta on tarkoitus kehittää kon- sultoinnin yleiset viitekehykset yhdessä neuvos- ton ja EP:n kanssa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä lainsäädännön valmisteluvaiheen avoimuutta ja laajaa kuule- mista. Kuten komissiokin, se korostaa päävas- tuun olevan kansallisilla hallituksilla ja myös parlamenteilla. Valtioneuvosto haluaisi laajen- taa avoimuuden käsitettä kattamaan sekä asia- kirjajulkisuuden että laajemman toimintakult- tuurin. Valtioneuvosto toteaa, että myös ehdo- tukset hyvän hallintokäytännön kehittämiseksi on otettava uudistukseen yhdeksi näkökulmaksi.

Valiokunta korostaa aiempien kannanottojen- sa sekä ylempänä esitettyjen periaatteiden mu- kaisesti Suomen yleistä toimintalinjaa, jonka mukaan avoimuus unionin toiminnassa ja pää- töksenteossa on ensiarvoisen tärkeää. Avoi- muus merkitsee muutakin kuin tiedottamisen pa- rantamista ja lausunnonantomahdollisuuksien lisäämistä. Avoimuus merkitsee mahdollisuutta seurata EU:n politiikkojen kehittymistä, niiden valmistelua ja niitä koskevaa päätöksentekoa. Avoimuus merkitsee mahdollisuutta saada yk- sinkertaisella tavalla ja vaivatta tietoja käsitel- tävistä asioista ja asiakirjoista. Avoimuus mer- kitsee myös hallinnon palveluperiaatteen toteut- tamista, eli mm. sitä, että kansalaiset ja heitä edustavat järjestöt ja muut tahot voivat saada

asianmukaisia neuvoja, tietoja ja asiakirjoja unionin toimielinten virkamiehiltä ilman viivytystä.

Tulevaisuusvaliokunnan lausunnossa (TuVL 4/2001 vp) on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että komission ehdotuksissa ei ole riittävästi otettu huomioon niitä mahdollisuuksia, joita informaatioteknologia tarjoaa. Myös ympäristövaliokunnan lausunnon mukaan (YmVL 20/2001 vp) valkoisen kirjan avoimuutta koskevat ehdotukset kaipaavat täydennystä.

Valiokunta on aikaisemmassa lausunnossaan (SuVL 4/2001 vp, s. 13 ja 14) korostanut neuvoston työn avoimuuden lisäämistä erityisesti neuvoston toimiessa lainsäätäjänä. *Avoimuus voi merkitä neuvoston kokousten avaamista nykyistä enemmän julkisuudelle, mutta ensi vaiheessa ja ennen kaikkea sitä, että neuvoston lainsäädäntötyö kaikilla tasoilla (työryhmät, Coreper, ministerineuvosto) on seurattavaa. Tämä tarkoittaa mahdollisimman laajaa julkisuutta esitys- ja asialistojen, päätösehdotusten, äänestysten ja äänestystulosten, äänestyselitysten sekä jäsenvaltioiden tai toimielimien antamien julistusten ja muiden päätökseen liittyvien asiakirjojen suhteen.* Julkisuus olisi toteutettava siten, että halutessaan kansalaiset, tiedotusvälineiden edustajat ja intressitahot voisivat seurata asioiden etenemistä myös hanke- tai ehdotuskohtaisesti, ei pelkästään toimielin- ja kokouskohtaisesti. Seurattavuus edellyttää myös päätöksentekojärjestelmien yksinkertaisuutta ja ennakoitavuutta sekä vastuutahojen selkeyttä.

Mitä edellä on sanottu avoimuudesta ministerineuvoston toimiessa lainsäätäjänä, koskee myös nk. komitologiamenettelyä. Komissiolle delegoidaan valtaa panna täytäntöön neuvoston ja parlamentin päätöksiä ja antaa yhteisölainsäädäntöä tarkentavia määräyksiä. Yleensä tätä valtaa käytetään nk. komitologiamenettelyn kautta. Menettelyssä komission on saatava jäsenvaltioiden edustajista koostuvan komitean lausunto tai ennakkollinen suostumus päätöksilleen. Joissakin tapauksissa komiteat ovat itse päätöksentekijöitä. Komitealaitos on unionin tasolla merkittävä vallankäytön väline, jonka avoimuudessa on edelleen parantamisen varaa. *Ministerineuvos-*

ton työn seurattavuuden vähimmäisvaatimusten tulee koskea soveltuvin osin myös komitologiamenettelyä. Lisäksi komiteoista ja niiden työhön osallistuvista kansallisista virkamiehistä tulee olla yleisön käytettävissä ajantasainen luettelo yhteystietoineen.

Vaatimus valmistelun avoimuudesta koskee myös muuta päätöksentekoa kuin lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpanoa. Viime aikoina, erityisesti nk. avoimen koordinaatiomenetelmän käytön lisääntyessä, unionin politiikkaa valmistellaan ja ohjataan erilaisten "prosessien" kautta. Näitä "prosesseja" johdetaan komissiossa, neuvoston puheenjohtajamaassa tai sihteeristössä taikka erityiskomiteoissa valmiteltavien raporttien sekä neuvoston ja Eurooppa-neuvoston päätelmien avulla. Raporttien ja päätelmien valmistelu on useimmiten sektoreittain pirstaloitua, täysin virkamiesvetoista, ei-julkista, normaalit päätöksentekorakenteet ohittavaa sekä lisäksi nopealla aikataululla ja vain yhden kieliversioon pohjalta etenevää. Kansallisten parlamenttien harjoittama demokraattinen valvonta on käytännössä mahdotonta tai tapahtuu niin myöhään ennen neuvoston kokouksia, että päätelmiin on jo käytännössä sitouduttu. Äskettäisen esimerkin tällaisesta epätydyttävästä tilanteesta tarjoaa terveydenhuollon ja vanhustenhuollon tulevaisuutta koskeva valmistelu, jota on käsitelty sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa StVL 3/2002 vp (E 7/2002 vp). *Tällaisesta unionin toiminnan hallitsemattomasta laajenemisesta ja avoimuuden kannalta erittäin kyseenalaisesta valmistelusta ja päätöksenteosta tulee luopua. Tarvittava avoimuus ja eduskunnan vaikutusmahdollisuudet on turvattava myös kansallisessa valmistelussa.*

Valiokunta katsoo, että Suomen tulee edistää edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamista sekä eurooppalaista hallintotapaa koskevassa jatkotyössä, neuvoston työtä kehitettäessä ja uudistettaessa että EU:n tulevaisuusprosessin yhteydessä.

Sekä hallintovaliokunnan (HaVL 20/2001 vp) että maa- ja metsätalousvaliokunnan (MmVL 29/2001 vp) lausunnoissa on todettu, että myös Euroopan laajuisesti on syytä tukea alue- ja pai-

kallishallinnon asiantuntemuksen huomioonottamista ja niiden osallistumista politiikan valmisteluun. Edellä mainitussa ympäristövaliokunnan lausunnossa on todettu, että EU ja sen jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet tiedonsaantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan Århusin sopimuksen ja että myös unionin omien toimielinten avoimuutta olisi kehitettävä samalla tavoin kuin jäsenvaltioissa edellytetään tehtäväksi.

Valiokunta toteaa, että komission ehdottama alue- ja paikallistason viranomaisten sekä kansalaisyhteiskunnan ja eri etutahojen laaja kuuleminen ja osallistuminen edistää unionin toiminnan oikeutusta. Se myös parantaa politiikan valmistelijoiden käytössä olevaa tietoa eri olosuhteista ja lainsäädännön vaikutuksista. Konsultoinnin on oltava kuitenkin paitsi maantieteellisesti laajaa myös läpinäkyvää ja koko todennäköisen intressikirjon kattavaa. Ei voi kuvitella, että komissio konsultoi esimerkiksi vain tahoja, joita se rahoittaa. Lainsäädäntöehdotuksissa taikka niitä edeltävissä tai niihin liitetyissä tiedonannoissa on tuotava selkeästi ja yksityiskohtaisesti ilmi, keiltä lausuntoja on pyydetty ja keiltä niitä on saatu. Valiokunta haluaa torjua esimerkiksi Euroopan parlamentin piirissä esitettyjä käsityksiä siitä, että laaja kuuleminen veisi pohjaa demokraattisesti valittujen parlamenttien vaikutusmahdollisuuksilta. Parlamentit ovat lainsäätäjiä, päätöksentekijöitä, joiden työ varsinaisesti alkaa siinä vaiheessa, kun mahdollisimman perusteellinen valmistelutyö on jo tehty. Mikään ei myöskään estä parlamentteja järjestämästä omia kuulemisiaan asioiden käsittelyn yhteydessä. Valiokunta kuitenkin huomauttaa aikaisempaan lausuntoonsa viitaten (SuVL 4/2001 vp, s. 6/II) myös tässä, että unionin tasolla ei tulisi puuttua jäsenvaltioiden sisäiseen toimivallanjakoon määrittelemällä alue- ja paikallistason tehtäviä.

Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen

Komission mielestä säädösten laatua, tehokkuutta ja yksinkertaisuutta on parannettava.

Myös markkinaolosuhteiden muutoksiin ja uusiin ongelmiin on pystyttävä nopeasti vastaamaan. Säännöksiä on yhdisteltävä tarvittaessa muihin välineisiin, kuten suosituksiin, suunta- viivoihin tai itsesääntelyyn yhteisesti sovituissa puitteissa. Asetusten ohella voitaisiin useammin käyttää puitedirektiivejä. Sääntelyn tulisi olla vain keskeisiä asioita koskevaa, jolloin teknisistä yksityiskohdista voidaan antaa alemmantasoisia määräyksiä. Komissio huomauttaa, että säännösten liiallinen yksityiskohtaisuus johtuu usein neuvoston ja parlamentin haluttomuudesta lisätä komission liikkumavaraa toimeenpanon osalta.

Komission mielestä täytäntöönpanotoimia voidaan valmistella myös yhteissääntelyllä, jossa yhdistetään sitova sääntely esimerkiksi jonkun teollisuudenalan toimijoiden välisiin sopimuksiin. Samoin voidaan hyödyntää avoimen koordinaation menetelmää, jossa myös hakijamaiden on mahdollista olla mukana. Komission mukaan avointa koordinaatiota on kuitenkin sovellettava tapauskohtaisesti, eikä se saa horjuttaa toimielinten välistä tasapainoa tai johtaa yhteisistä tavoitteista tinkimiseen.

Myös valtioneuvoston mukaan lainsäädännön selkeys, yhtenäinen soveltaminen ja yleinen oikeusvarmuus edellyttävät, että lainsäädännön yksinkertaistaminen ja laadun parantaminen asetetaan todelliseksi painopisteeksi. Sädösten jatkuva kehittäminen tarvitsee tuekseen myös nykyistä tehokkaamman ja järjestelmällisemmän arviointi- ja palautemenettelyn. Valtioneuvoston mielestä yhteissääntelyn käyttöä voidaan harkita silloin, kun se tuo selvästi lisäarvoa ja on yleisen edun mukaista. Myös itse sääntelyn ja vapaaehtoisten sopimusten mahdollisuuksia on hyödynnettävä. Avoimen koordinaation menetelmän käyttöä on arvioitava kussakin tilanteessa ja pyrittävä välttämään sen käyttöä niissä asioissa, joissa yhteisöllä on vahvaa toimivaltaa. Samoin on vältettävä velvoittavuudeltaan säädösvaltaa lähentyvän koordinaation syntymistä aloilla, jotka pääosin kuuluvat kansalliseen toimivaltaan.

Valiokunta yhtyy, aikaisempien kantojensa mukaisesti (ks. SuVL 4/2001 vp, s. 13/I), komis-

sion ja valtioneuvoston näkemyksiin. Yhteisön lainsäädäntötyössä on löydettävä tasapaino, jossa toteutetaan yhtäältä sääntelyn ja täytäntöönpanon yhtenäisyys ja toisaalta jätetään liikumavaraa kansallisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle sääntelyn toteuttamisessa. Valiokunnan mielestä on tärkeää pitää mielessä direktiivien alkuperäinen luonne lainsäädäntöohjeina, jotka ovat jäsenvaltioita velvoittavia tuloksensa, mutta eivät toteuttamistapansa osalta. Valiokunnan käsityksen mukaan samaa sääntelyn kohdetta tai alaa voidaan lähestyä useamman sääntelyvälineen avulla. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että suoraan sovellettavat yhteisötason asetukset, väljemmät puitedirektiivit ja niitä täytäntöönpaneva kansallinen lainsäädäntö sekä komitologiamenettelyssä tai kansallisesti annettavat tekniset määräykset täydentävät toisiaan. Tarvittaessa keinovalikoimaan voidaan lisätä suosituksia ja alakohtaista yhteis-sääntelyä.

Valiokunta yhtyy myös komission ja valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan yhteisön lainsäätäjän, eli neuvoston tai yhä useammin neuvoston ja parlamentin yhdessä, tulee pitäytyä vain oleellisessa sääntelyssä. Tekniset määräykset ja liitteet tulee voida antaa ja niitä tulee voida mukauttaa joko komitologiamenettelyllä tai kansallisten normien vastavuoroisella tunnustamisella.

Esitykset yksityiskohtaisen sääntelyn siirtämisestä pois neuvoston ja parlamentin tasolta ovat kohdanneet vastustusta Euroopan parlamentin taholta. Tämä perustuu ilmeisesti pelkoon siitä, että yhteispäätösmenettelyä, joka on parlamentin keskeisin valtaoikeus, yritetään näin tyhjentää sisällöstä (ks. esim. mainittu EP päätöslauselma, kohdat 9 ja 34—36).

Valiokunta katsoo, että on luonnollista, että lainsäädännön alaan kuuluvat keskeiset yhteisön normit, jotka koskevat jäsenvaltioiden, kansalaisten tai yritysten oikeuksia ja velvollisuuksia, tulee edelleen päättää yhteisön lainsäädäntömenettelyssä, yhtäältä neuvostossa, jossa päätöksiä tekevät kansallisille parlamenteille vastuunalaiset hallitukset, ja toisaalta Euroopan kansalaisten suoraan valitsemassa Euroopan

parlamentissa. Tällaisia asioita ovat myös esimerkiksi keskeiset ympäristönsuojelua koskevat normit. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että yhteisölle luodaan normihierarkia joko sääntelykäytäntöjä tai jopa perussopimuksia muuttamalla. Siltä osin kuin kysymys on komission antamista täytäntöönpanosäännöksistä, joko komitologiamenettelyn kautta tai ilman sitä, tulisi niin neuvostolle kuin parlamentillekin antaa periaatteellinen mahdollisuus asianmukaiseen jälkitarastukseen. Valiokunta katsookin, että nk. komitologiapäätöksen tarkistaminen tältä osin saat-taisi edesauttaa puitedirektiivien käytön lisäämistä ja ehkäistä lainsäädännön sisältöön liitty-mättömiä, toistuvia institutionaalisia kiistoja. Näistä viimeisin esimerkki on ollut rahoituspalvelualaan liittyneiden nk. Lamfalussyn ryhmän ehdotusten mukaisten säännösten hyväksymisen parlamentissa ja neuvostossa.

Valiokunta huomauttaa, että monet komission valkoisessa kirjassa esitetyt kannat ja toimenpidesuosituksukset sisältyvät jo Amsterdamin sopimukseen liitettyyn pöytäkirjaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteuttamisesta. Tämä osoittanee sen, että muutos ei onnistu vain korkean tason päätöksillä ja julistuksilla. Uudistuminen on pitkälinen prosessi, joka edellyttää muutosta toimintakulttuurissa ja -käytännöissä.

Avoimen koordinaation menetelmän käytön osalta valiokunta viittaa lähtökohtaisen kielteiseen kantaansa, jonka se on esittänyt lausunnossaan SuVL 4/2001 vp, s. 7/I, sekä edellä päätöksenteon avoimuutta koskevassa osiossa esittämiinsä näkökohtiin. Jos menetelmää käytetään, sen on perustuttava perussopimuksissa asetettuihin yhteisön toiminnan tavoitteisiin ja oltava selkeästi määriteltyä ja rajattua. Suomen tulee pyrkiä siihen, että menetelmän käyttöä rajoitetaan ja että sen käytölle löydetään hallittavissa olevat muodot, jotka ovat demokraattisesti valvottuja eivätkä aiheuta kohtuutonta lisärasitetta hallinnon eri tasoille.

Täytäntöönpanon osalta valtioneuvosto suhtautuu avoimesti komission ajatukseen ns. kolmikantasopimusten solmimisesta komission, jäsenvaltion keskushallinnon ja alue- tai paikallis-

hallinnon välillä. Valtioneuvosto toteaa kuitenkin, että käytännössä tällaisen sopimus pohjaisen täytäntöönpanon soveltamismahdollisuudet ovat melko rajallisia, ainakin koko maata ja unionia koskevien säädösten täytäntöönpanossa. Komissio itsekin korostaa paitsi lainsäädännön täytäntöönpanon joustavuutta myös poliittikan yleistä johdonmukaisuutta.

Valiokunta viittaa ympäristövaliokunnan lausuntoon (YmVL 20/2001 vp), jossa suhtaudutaan varauksellisesti komission ehdotuksiin kolmikantasopimuksista ja yhteissääntelystä erityisesti ympäristölainsäädännön osalta. Kolmikantasopimukset edellyttäisivät erillistä lainsäädäntöä, koska ympäristölainsäädännön alalla merkittävät toimijat ovat kuntia, joille ei voida antaa uusia tehtäviä ilman lainsäädäntöä. Sopimusmenettely ei myöskään voine ulottua lupamenettelyjen viranomaistoimintojen alueelle.

Valiokunta toteaa, että suurin osa unionin lainsäädännöstä ja päätöksistä pannaan täytäntöön kansallisten viranomaisten toimesta. Unionin omat resurssit eivät tähän riitä. Hyvä eurooppalainen hallintotapa ja hyvät hallintokäytännöt edellyttävät siten myös jäsenvaltioiden hallintojen toiminnan kehittämistä sekä yhteisten pelisääntöjen ja intressien sisäistämistä. Yhtäläisten ja korkeiden virkamieseettisten normien ja käytänteiden ylläpitäminen on tärkeää yhteisön tasolla annettuja sääntöjä ja rahoituspäätöksiä täytäntöönpanessa. Kyse on unionin kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä heidän verorahoistaan.

Tähän liittyen perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt perusteltuna, että unionin hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet kodifoidaan kirjoitetun normiston muotoon. Näillä periaatteilla, jotka tällä hetkellä ovat hajallaan perustamissopimusten määräyksissä, EU:n perusoikeuskirjassa, sekundaarilainsäädännössä sekä EY:n tuomioistuimen vahvistamissa oikeusperiaatteissa, tarkoitetaan mm. asianosaisen kuulemisvelvoitetta, asiakirjojen asianosaisjulkisuutta, päätösten perusteluvelvollisuutta, huolellisuusvelvoitetta asian selvittämisessä, harkintavallan ja menettelyn väärinkäytön kieltoa sekä

oikeusturvan takeita. *Valiokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kannanottoihin.*

Valkoisessa kirjassa ehdotetaan EU:n itenäisten sääntelyvirastojen roolin vahvistamista yhteisölainsäädännön yhdenmukaisuuden soveltamisen valvonnassa. Valtioneuvosto katsoo, että sääntelyvirastojen mahdollisuuksia delegoidun täytäntöönpanovallan käytössä komission ja jäsenvaltion tukena sekä tietyissä rajoitetuissa tapauksissa sitovien päätösten tekijöinä ja yhteisölainsäädännön sovellettavuuden arvioijina voidaan kehittää. Sääntelyvirastojen tulisi esimerkiksi pitää yhteyttä soveltajiin, arvioida yhteisölainsäädännön toimivuutta ja uudistamistarpeita sekä raportoida havainnoistaan jäsenvaltiolle ja komissiolle. Jos virastoille annetaan yksittäistapauksissa joko viraston perustamispäätöksessä tai muutoin delegoituna valtaa aikaansaada sitovia oikeusvaikutuksia, tulee valkoisessa kirjassa mainittujen rajoitusten ohella varmistua siitä, että virastojen hallinto on laadukasta ja täyttää tinkimättä myös oikeusvarmuuden kriteerit. Yhteisöoikeuden toimeenpanon valvonta jäsenvaltioissa sekä rikkomusten edellyttämät toimenpiteet kuuluvat sen sijaan paremmin yhteisön ja jäsenvaltioiden tuomioistuimille sekä komissioille kuin hallintovirastoille. *Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan.*

Unionin panos globaalitasolla, politiikkojen ja toimielinten tarkistettut painopisteet

Komissio toteaa, että unionin on uudistettava hallintotapansa voidakseen vaatia muutoksia kansainvälisellä tasolla. Valiokunta toteaa yhtyvänsä valtioneuvoston tavoin tähän kantaan ja katsoo, että mainitun seikan toteaminen olisikin tässä yhteydessä ollut riittävää. Unionin ulkoisen toiminnan tehostaminen ja ulkoisen toiminnan lohkojen parempi yhteensovittaminen ovat keskeisiä hankkeita, joita mm. yleisten asiain neuvoston piirissä jo käsitellään. Tehostaminen edellyttää ilmeisestikin myös unionin pilarirakenteen sekä siihen liittyvien toimintojen ja toimijoiden kriittistä tarkastelua. Valiokunta viittaa myös edellä lausuttuun kantaansa yhteisömenetelmän käytön ensisijaisuudesta.

Kuten komission valkoisessa kirjassa todetaan, tulisi Eurooppa-neuvoston keskittyä unionin strategiaan kysymyksiin ja toimia suunnan näyttäjänä komission rinnalla. Tällä hetkellä Eurooppa-neuvostoa käytetään väärin siten, että sinne siirretään ratkaistavaksi ministerineuvostotasolla vaikeiksi osoittautuneita lainsäädäntökysymyksiä, vaikka niistä tulee päättää ministerineuvostossa, tarvittaessa määräenemmistöllä. On varmistuttava siitä, että Eurooppa-neuvoston poliittiset ja strategiset linjaukset muuttuvat instituutioiden käsittelyssä kohtuullisessa ajassa tarvittaviksi lainsäädäntö- ja muiksi päätöksiksi. Jäsenvaltioiden ja niiden sektoriministeriöiden olisi kyettävä toteuttamaan käytännön tasolla se, mihin Eurooppa-neuvostossa sitoudutaan. Yleisten asiain neuvostolla on tässä työssä merkittävä koordinaatiotehtävä silloin, kun se käsittelee horisontaalisia asioita, kuten valiokunnan aikaisemmassakin lausunnossa on todettu (SuVL 4/2001 vp, s. 14/II). Komission itsensä on myös hoidettava tehtävänsä varsinaisen aloitemonopolin haltijana. Ehdotusten on oltava hyvin valmisteltuja ja niitä on ajettava läpi taitavasti ja ponneikkaasti.

Eurooppa-neuvostoa ja sen päätelmiä käytetään myös erilaisten koordinaatioprosessien ja muiden hankkeiden käynnistämiseen ilman, että niille löytyisi perussopimuksista yksiselitteistä tukea. *Valiokunta huomauttaa, että Eurooppa-neuvoston päätelmät, jotka useimmiten valmistellaan tavalla, joka ei täytä demokraattisen valvonnan vähimmäisvaatimuksia, eivät voi korvata yhteisön toimien asianmukaista oikeusperustaa.*

Komission sisäinen uudistus, hyvän hallintotavan säännöstö ja hallinto-oikeuden normiston kodifiointi, selkokieli

Valtioneuvoston mukaan valkoisen kirjan yhtenä keskeisenä puutteena voidaan pitää sitä, että siinä ei edes mainita vireillä olevaa komission omaa hallinnonuudistusta. Kuten valtiovarain-

valiokunnan lausunnossa (VaVL 29/2001 vp) todetaan, EU:n eri toimielinten roolien ja vastuiden selkiyttäminen on keskeinen keino pyrittäessä välttämään turhaa byrokratiaa ja päällekkäistä työtä. Vastuunjaon täsmentyminen henkilökohtaiselle tasolle asti tukee tavoitteen toteutumista ja on avuksi virheiden ennaltaehkäisemisessä. Komission työssä olisi tarpeen kiinnittää erityistä huomiota siihen, että moninkertaiset hyväksymismenettelyt hämärtävät tällä hetkellä vastuuta. *Eurooppalaisen hallintotavan jatkokäsittelyssä komissiota on kannustettava etenemään sisäisessä uudistuksessaan siten, että avoin, pätevyyttä korostava, vastuullinen, joustava ja palveluhenkinen hallintokulttuuri saataisiin juurrutettua paremmin unionin toimielimiin.*

Euroopan oikeusasiamies ja Euroopan parlamentti ovat kehottaneet komissiota antamaan asetusehdotuksen hyvän hallintotavan säännöstön säätämisestä perustamissopimuksen 308 nojalla. Säännöstön teksti sisältyy Euroopan parlamentin 6.9.2001 hyväksymään päätöslauselmaan. Valiokunta pitää välttämättömänä, että eurooppalaisen hallintotavan jatkokäsittelyssä komissiota vaaditaan tekemään mainittu ehdotus.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 3/2002 vp ehdottanut harkittavaksi virallisen aloitteen tekemistä unionin hallinto-oikeuden normiston kodifioimisesta. Valiokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan ehdotukseen.

Hyvään hallintotapaan, päätöksentekoon ja hallintoon liittyy keskeisesti myös kysymys lainsäädännössä ja hallinnossa käytettävästä kielestä ja sen selkeydestä. Suomessa on jo pitkään pyritty parantamaan hallinnon ja lainsäätäjän käyttämää kieltä siten, että normit ja päätökset olisivat ymmärrettäviä ilman erikoiskoulutustakin. Euroopan komission piirissä on jo kampanjoitu selkokielen lainsäädännön puolesta. *Säätelyn parantamista ja uudistamista sekä hallintotapaa kehitettäessä myös tätä kysymystä on pidettävä esillä.*

Lausunto

Lausuntonaan valiokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että edellä esitetyin huomautuksin ja tarkennuksin valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston alustaviin kantoihin ja

että valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto välittää tässä lausunnossa esitetyt kannanotot soveltuvalla tavalla komission ja jäsenvaltioiden tietoon valkoisen kirjan jatkokäsittelyssä.

Helsingissä 1 päivänä maaliskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Kimmo Kiljunen /sd
vpj. Kirsi Piha /kok
jäs. Eero Akaan-Penttilä /kok
Maria Kaisa Aula /kesk
Tuija Brax /vihr
Mikko Elo /sd
Jouko Jääskeläinen /kd
Tarja Kautto /sd
Riitta Korhonen /kok
Juha Korkea-aho /kesk
Jari Koskinen /kok
Kalervo Kummola /kok
Pekka Kuosmanen /kok

Håkan Nordman /r
Jussi Ranta /sd
Jouko Skinnari /sd
Katja Syvärinen /vas
Matti Vanhanen /kesk
Marjatta Vehkaoja /sd
vjäs. Pertti Hemmilä /kok
Timo Kalli /kesk
Risto Kuisma /sd
Markku Markkula /kok
Mirja Ryyänen /kesk
Kari Uotila /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Pekka Nurminen.