

**MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 29/2001 vp**

**Valtioneuvoston selvitys komission valkoisesta
kirjasta "eurooppalainen hallintotapa"**

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 12 päivänä lokakuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission valkoisesta kirjasta "eurooppalainen hallintotapa" (E 86/2001 vp) maa- ja metsätalousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten. Lisäksi suuri valiokunta on lähettänyt 24 päivänä lokakuuta 2001 asiaa koskevan jatkokirjelmän

1. EUE 27.09.2001 maa- ja metsätalousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Mikko Puumalainen, valtioneuvoston kanslia
- maatalousneuvos Esko Juvonen, maa- ja metsätalousministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komissio antoi 25.7.2001 valkoisen kirjan eurooppalaisesta hallintotavasta (governance). Työnimellä "Demokratian syventäminen Euroopan unionissa" kulkenut hallinnon uudistamisprojekti on yksi Prodin komission neljästä strategisesta tavoitteesta. Valkoisessa kirjassa pohditaan, miten unioni käyttää kansalaisten sille antamaa toimivaltaa ja miten tähän liittyviä poliittisia prosesseja voitaisiin uudistaa unionin politiikkojen johdonmukaistamiseksi ja demokratisoimiseksi sekä sen viemiseksi lähemmäs kansalaisiaan. Kaikki valkoiseen kirjaan sisältyvät uudistukset ovat ensi vaiheessa toteutettavissa perustamissopimuksia muuttamatta. Komission tavoitteena onkin panna toimeen esitetyt uudistukset hyvissä ajoin ennen seuraavaa hallitustenvälistä konferenssia (HVK), jotta niiden

vaikutukset ovat havaittavissa ja jotta nähdään, mitkä ovat sellaisia kysymyksiä, jotka todella vaativat perustamissopimusten muuttamista ja pidemmälle meneviä uudistuksia.

Valkoinen kirja sisältää paitsi komissiota, myös muita toimielimiä sekä jäsenvaltioita ja niiden keskus-, alue- ja paikallishallintoja koskevia uudistuksia. Komissio alkaa toteuttaa itseään koskevia uudistuksia välittömästi, muita toimielimiä ja jäsenvaltioita koskevista ehdotuksista saa antaa palautetta maaliskuuhun 2002 asti. Palautteen sekä toimeenpannuista uudistuksista saatujen kokemusten pohjalta komissio laatii uuden raportin vuoden 2002 loppuun mennessä, ja sen pohjalta uudistamista on tarkoitus jatkaa muiden toimielinten osalta.

Eurooppalainen hallintotapa on osa komission panosta unionin tulevaisuudesta käytävään keskusteluun. Komissio on ilmoittanut esittä-

vänsä tarkempia näkemyksiä tulevaisuuskeskustelusta ja Laekenin tavoitteista lähikuukausien aikana ja tekevänsä myös konkreettisia sopimusmuutosesityksiä vuoden 2004 HVK:lle.

Eurooppalainen hallintotapa perustuu viidelle periaatteelle:

— Avoimuus (toimielinten työskentelyn avoimuus, parempi tiedottaminen, selkeämpi kielenkäyttö)

— Osallistuminen (laajapohjainen osallistuminen politiikan suunnitteluun, päätöksentekoon ja täytäntöönpanoon. Erityisesti jäsenvaltioilla on tässä keskeinen rooli.)

— Vastuun selkeys (lainsäätäjän ja toimeenpanijan roolien sekä prosessiin osallistuvien tahojen aseman selkeyttäminen eri vaiheissa ja tasoilla)

— Tehokkuus (unionin politiikan tehokkuus ja oikea-aikaisuus, politiikan oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin ja sitä on toteutettava oikealla tasolla)

— Johdonmukaisuus (politiikan johdonmukaisuus ja ymmärrettävyys, vahva johtajuus ja vastuun kantaminen)

Periaatteet koskevat kaikkia hallinnon tasoja globaalista paikalliseen, ja ne ovat kaikki välttämättömiä demokraattisemman hallintotavan kehittämiseksi. Niiden soveltaminen myös vahvistaa suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita. Aina ennen aloitteen tekemistä olisikin komission mukaan tarkistettava a) ovatko julkiset toimet välttämättömiä, b) onko EU:n taso kaikkein sopivin ja c) ovatko valitut toimenpiteet oikeassa suhteessa tavoitteisiin.

Unionin tulisi uudistaa toimintaansa vähentämällä ylhäältä alas suuntautuvan päätöksentekomallin käyttöä ja hyödyntämällä myös muita kuin lainsäädännöllisiä välineitä.

Valkoinen kirja sisältää muutosehdotuksia neljältä osa-alueelta:

— Tiiviimpi osallistuminen ja avoimuuden lisääminen

— Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen

— Unionin panos globaalitasolla

— Poliitikkojen ja toimielinten tarkistetut painopisteet

Valtioneuvoston alustava kanta

Yleistä

Suomi pitää ensiarvoisen tärkeänä hyvän eurooppalaisen hallinnon kehittämistä unionin demokraattisen legitimitetin vahvistamiseksi. Komission valkoinen kirja tarjoaa puutteineenkin hyvän ja kokonaisvaltaisen perustan tarkastella eurooppalaisen hallintotavan peruseriaatteita sekä unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden keskus-, alue- ja paikallishallintotasojen välisen suhteiden kehittämismahdollisuuksia.

Suomi pitää komission valkoista kirjaa tervulleena panoksena myös Euroopan tulevaisuudesta käytävään keskusteluun. Unionin politiikan periaatteiden avoimuuden, osallistumisen, vastuunalaisuuden, tehokkuuden ja johdonmukaisuuden on oltava myös tulevaisuuskeskustelun pohjana.

Komission valkoisen kirjan päätavoitteena on yhteisömetodin vahvistaminen. Sen painopisteitä ovat unionin toimielinten tehtävien tarkistaminen sekä jäsenmaiden eri hallintotasojen kytkeminen tiiviimmin unionin politiikan valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Osa komission institutionaalisista ehdotuksista edellyttää kuitenkin myöhemmässä vaiheessa sopimusmuutoksia, jotka mahdollisesti tulevat käsiteltäväksi seuraavassa hallitusten välisessä konferenssissa.

Suomi pitää tärkeänä yhteisömetodin kehittämistä siten, että lainsäädäntöprosessi olisi kokonaisuudessaan mahdollisimman avoin ja 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. Säästösten täytäntöönpanossa komission ja jäsenmaiden tehtäviä on selkeytettävä uuden komitologiapäätöksen pohjalta. Unionin toimielinten on keskityttävä perustehtäviensä hoitamiseen perussopimuksissa määriteltyjen toimivaltasuhteiden mukaisesti.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtioneuvoston kannan mukaisesti valiokunta katsoo, että unionin lainsäädäntöprosessin tulee olla kokonaisuudessaan mahdollisimman avoin ja tehokas, jotta sen lopputuloksena olisi laadullisesti korkeatasoisia lakeja. Säädösvalmistelun tulee perustua parhaaseen asiantuntemukseen ja avoimeen asianosaisten kuulemiseen. Neuvoston ja parlamentin päätöksentekoa on tehostettava varsinkin yhteispäätösmenettelyssä ja säädösten täytäntöönpanossa komission ja jäsenmaiden tehtäviä on selkeytettävä. Valiokunta korostaa erityisesti sitä, että uudistuksessa byrokratian vähentämisen tulee olla keskeisesti esillä. Unionin toimielinten on keskityttävä perustehtäviensä hoitamiseen perussopimuksissa määriteltyjen toimivaltasuhteiden mukaisesti.

Avoimuus

Valiokunta katsoo valkoisen kirjan mukaisesti, että unionin toimielinten on työskenneltävä nykyistä avoimemmin. Samalla valiokunta korostaa sitä, että avoimuus tulee käsittää mahdollisimman laajasti. Siten myös asiakirjajulkisuutta ja tiedottamista tulee parantaa unionin toimielimissä. Avoimuuteen kuuluu lisäksi keskeisenä osana se, että valmisteltavista asioista tiedotetaan riittävästi.

Osallistuminen

Valiokunta pitää tärkeänä, että komissio valmistellessaan politiikkaa koskevia ehdotuksia ottaa huomioon alue- ja paikallistason asiantuntemuksen. Tätä edistää säännönmukainen vuoropuhelu alue- ja paikallishallinnon eurooppalaisten ja kansallisten järjestöjen edustajien kanssa, jossa samalla otetaan huomioon kunkin jäsenvaltion valtiosäännön erityispiirteet. Alue- ja paikallishallinnon parempi huomioon ottaminen esimerkiksi maatalouden eri tukijärjestelmiä valmisteltaessa johtaisi todennäköisesti päätösten suurempaan hyväksyttävyyteen ja ymmärrykseen alue- ja paikallishallinnossa. Valiokunta painot-

taa kuitenkin sitä, että unionin päätöksentekoon osallistuminen kuuluu jäsenvaltioiden hallituksille sekä muille poliittisille elimille.

Vastuun selkeys

Valiokunta toteaa, että valkoisessa kirjassa ei juurikaan käsitellä toimivalta- eikä vastuunjakokysymyksiä. Kirjassa todetaan tosin, että eri toimijoiden roolia lainsäätäjänä ja toimeenpanovallan käyttäjänä on selkeytettävä ja että tämä koskee myös jäsenvaltioiden ja kaikkien muidenkin unionin politiikan valmisteluun ja toteuttamiseen eri tasoilla osallistuvien tahojen tehtäviä ja vastuuta. Valiokunta pitää kuitenkin hyvin keskeisenä sitä, että eri toimielinten välistä vastuunjakoa selkeytetään. Erityisesti vastuunjakokysymys neuvoston, komission ja Euroopan parlamentin välillä tulee ratkaista mahdollisimman nopeasti ja pysyvästi.

Tehokkuus

Valkoisessa kirjassa on todettu, että unionin lainsäädännön yksityiskohtaisuus on johtanut tilanteeseen, jossa säännösten sopeuttaminen tekniikan kehitykseen tai markkinoiden muuttumiseen on hankalaa ja aikaa vievää. Tuloksena on joustavuuden puute, mikä vähentää tehokkuutta. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että tehokkuuden lisääminen nähdään paljon laajempana tavoitteena, joka pitää sisällään myös kansalaisyhteiskunnan kohdistuvan byrokratian vähentämisen. Kirjan keskeinen puute onkin se, ettei byrokratian vähentämiseen kiinnitetä riittävästi huomiota. Viljelijöille maksettaviin tukiin liittyvän byrokratian vähentäminen on ollut keskeisesti esillä maa- ja metsätalousvaliokunnan toiminnassa maamme EU-jäsenyyden aikana. Valiokunta on 15.12.1999 antanut asiasta lausunnon (MmVL 25/1999 vp), joka on toimitettu maa- ja metsätalousministeriölle tiedoksi. Lausunnon antamisen jälkeen valiokunta on jatkanut asiassa asiantuntijakuulemista ja toimitetut asiantuntijalausunnat on saatettu 30.4.2001 maa- ja metsätalousministeriön tietoon, jonka jälkeen maa- ja metsätalousministeriö on antanut 15.5.2001

asiassa lausuntonsa. Asian käsittely jatkuu edelleen valiokunnassa. Valiokunta kiinnittääkin tässä yhteydessä huomiota kaikkiin niihin tukien hallinto- ja valvontajärjestelmiin liittyviin epäkohtiin, jotka valiokunta on jo aiemmin saatanut maa- ja metsätalousministeriön tietoon.

Toimenpiteinä tehokkuuden lisäämiseksi valkoinen kirja mainitsee erikseen säädösten parantamisen sekä yksinkertaistamisen. Tässä yhteydessä valiokunta korostaa lisäksi oikeiden säädösten merkitystä. Tähän liittyen valkoisessa kirjassa on ehdotettu eräänlaisten puitedirektiivien käyttöönottoa. Puitedirektiivejä käytettäisiin pelkistetyissä asioissa, jolloin niiden täytäntöönpaneminen olisi jäsenvaltiotasolla helpompaa. Valiokunta pitääkin ehdotusta erittäin merkittävänä ja painottaa sitä, että säädösten (asetus, direktiivi, päätös) tarkasteluun maataloushallinnossa tulee kiinnittää yhteisötasolla nykyistä enemmän huomiota. Vaikka asetuksilla pyritään takaamaan riittävä yhdenmukaisuus yhteisötasolla, jäljempänä esille otettavat suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteet huomioon ottaen voidaan kuitenkin kysyä, tuleeko yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevat asiat päättää nykyisessä laajuudessa asetustasolla. Valiokunta katsookin, että direktiivien käyttöä sääntelyssä tulee lisätä, koska tuolloin voidaan paremmin ottaa huomioon jäsenvaltioissa vallitsevat erilaiset olosuhteet määräysten täytäntöönpanolle.

Johdonmukaisuus

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä sitä, että unionissa kiinnitetään riittävää huomiota politiikan johdonmukaisuuteen. Erityisesti maatalouden alalla johdonmukaisen politiikan merkitys korostuu. Tuottajien on tehdessään pitkän tähtäimen investointeja ja suunnitelmia voitava luottaa siihen, ettei maatalouden toimintaympäristöä tukien tai muiden säännösten ja määräysten osalta merkittävässä määrin muuteta lyhyellä ajanjaksolla. Valiokunta painottaa myös sitä, että komission rooli politiikan johdonmukaisuuden takeena on merkittävä. Sen tulee entistä enemmän ottaa huomioon eri jäsenvaltioissa val-

litsevat olosuhteet ja suunnitella politiikkansa tämän perusteella. Vain johdonmukaista ja hyvin perusteltua maatalouspolitiikkaa noudattamalla yhteisö on uskottava ja tehokas tuottajien sekä laajemminkin jäsenvaltioiden kansalaisten silmissä.

Hallinnon ja päätöksenteon kehittäminen

Valkoisen kirjan mukaan edellä mainittujen viiden periaatteen noudattaminen vahvistaisi suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden huomioon ottamista. Näiden periaatteiden merkitystä korostaen valiokunta toteaa, että suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteilla on ollut ja on keskeinen asema Suomen hallintolainsäädännössä. Valiokunta katsookin, että suhteellisuusperiaate tulee ottaa huomioon kaikissa toimissa maatalouspolitiikan alalla siten, että valittavat keinot eivät ole epäsuhteessa tavoiteltaviin päämääriin. Myös toissijaisuusperiaate, joka määrittää tarkoituksenmukaisten toimien laajuuden sekä lainsäädäntötason yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä, tulee aina ottaa huomioon päätöksenteossa. Valkoisessa kirjassa näiden periaatteiden merkitystä ei ole kuitenkaan tarkennettu, mitä valiokunta pitää puutteena.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että unionin päätöksentekoprosessit ja lainsäädäntö ovat nykyisellään monimutkaisia. Erityisesti lainsäädännön ymmärrettävyyteen ja selkeyteen tuleekin kiinnittää enemmän huomiota. Jo jäsenvaltioissa yleisesti sovellettava oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että lainsäädäntö on selkeää ja mahdollisimman täsmällistä. Toisaalta täsmällisyyden nimissä ei kuitenkaan saa unohtaa lainsäädännön joustavuutta.

Päätöksentekoprosessin osalta valiokunta toteaa lisäksi, että Amsterdamin sopimuksella siirryttiin yhteispäätösmenettelyyn muun muassa eläinlääkintä- ja kasvinterveysasioissa. On tärkeää, että yhteispäätösmenettelyä kehitetään yksinkertaisempaan ja tehokkaampaan suuntaan. Myös lainsäädäntöprosessia tulee nopeuttaa niin neuvostossa kuin parlamentissa.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan painottaen edellä esitet-

tyjä seikkoja ja erityisesti byrokratiaa vähentävien toimenpiteiden merkitystä.

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Timo Kalli /kesk	Jari Koskinen /kok
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Lauri Kähkönen /sd
	Pertti Hemmilä /kok	Esa Lahtela /sd
	Matti Kangas /vas	Pertti Mäki-Hakola /kok
	Marja-Leena Kemppainen /kd	Erkki Pulliainen /vihr
	Katri Komi /kesk	Unto Valpas /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.