

Valtioneuvoston EU-sihteeristö	E-KIRJELMÄ	VNEUS2004-01260
---------------------------------------	-------------------	------------------------

VNEUS

Helander Petri

10.12.2004

Eduskunta

Suuri valiokunta

Viite

Asia

Avoim koordinaatiomenetelmä; selvitys eduskunnalle

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti eduskunnan suurelle valiokunnalle selvitys avoimesta koordinaatiomenetelmästä.

Selvitys on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 10.12.2004.

EU-asioiden alivaltiosihteeri

Jari Luoto

Neuvotteleva virkamies

Petri Helander

LIITTEET 1 kpl

Asiasanat Hoitaa	toimielimet,EU-ministerivaliokunta VNEUS
Tiedoksi	ÅLAND,EUE,KTM,LVM,MMM,OM,OPM,PLM,SM,STM,TH,TM,TPK,UM,VM,YM

VALTIONEUVOSTON EU-SIHTEERISTÖ

EU-ministerivaliokunta 10.12.2004

AVOIN KOORDINAATIOMENETELMÄ Selvitys eduskunnalle

Johdanto

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle selvityksen avoimen koordinaatiomenetelmän käytöstä maaliskuussa 2002 (E 20/2002 vp). Selvityksen mukaan Suomi suhtautuu varauksellisesti avoimen koordinaation menetelmän käyttöön ja arvioi avoimen koordinaation soveltamista tapauskohtaisesti. Selvityksessä korostettiin, että menetelmän käytöllä on oltava tapauskohtainen selkeä konkreettinen tavoite, joka sisältyy unionin päämääriin. Menetelmän käytössä tulee lisäksi ottaa huomioon suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaate eikä sen käyttö saisi tosiasiallisesti muuttaa unionin toimielinten välisiä suhteita tai hämärtää unionin ja jäsenvaltioiden välisiä toimivaltasuhteita. Myös eduskunnan valiokunnat ovat eri yhteyksissä ilmaisseet varauksellisen suhtautumisensa menetelmän käyttöön erityisesti toimivaltasuhteiden hämärtyamisen näkökulmasta (ks. esim. SuVL 4/2001 vp, SuVL 6/2002 vp, UaVM 18/2001 vp, UaVL 2/2002 vp, StVL 4/2003 vp, StVL 2/2004 vp).

Avoimen koordinaation menetelmää on unionin toiminnassa laajennettu selvityksen antamisen jälkeen uusille aloille. Siitä on tullut käytännössä menetelmä, jota yhä useammin käytetään sekä aloilla, joilla unioni voisi käyttää myös lainsäädäntötoimivaltaa että aloilla, joilla unionin toimivalta on joko heikkoa tai sitä ei ole lainkaan.

Selvityksessä Suomen EU-politiikan keskeisistä tavoitteista vuonna 2004 (E 111/2003 vp) valtioneuvosto katsoi, että avoimen koordinaation käytöstä tähän mennessä saadut kokemukset tulisi selvittää. Samalla tulee selvittää, missä asioissa komissio suunnittelee vuoden 2004 aikana avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönottoa tai sen laajentamista. Avointa koordinaatiomenetelmää koskevassa selvityksessä tulee myös huomioida uuden perustuslaillisen sopimuksen voimaantulo. Tässä yhteydessä arvioidaan Suomen kantaa avoimeen koordinaatiomenetelmään ottaen huomioon menetelmän laaja käyttöala, muiden jäsenvaltioiden yleisesti ottaen myönteinen suhtautuminen sen käyttöön sekä uuden perustuslaillisen sopimuksen avointa koordinaatiota koskevat kirjaukset.

Avoimen koordinaatiomenetelmän taustaa

Avoimen koordinaation menetelmän taustalla ovat olleet vahvasti vaikuttamassa talouspolitiikan koordinaatio ja työllisyysprosessi, joissa on jo aiemmin sovellettu avoimeen koordinaatiomenetelmään kuuluvia keinoja muistuttavia keinoja. Ne eivät kuitenkaan määritelmällisesti ole avointa koordinaatiota. Talouspolitiikan yhteensovittaminen perustuu EY:n perustamissopi-

muksen määräksi ja se eroaa avoimesta koordinaatiomenetelmästä muun muassa siinä, että jäsenvaltioille annettujen suositusten toteutumista seurataan perustamissopimuksessa määritellyn monenkeskisen valvonnan mukaisesti. Lisäksi suositusten noudattamatta jättäminen saattaa johtaa ankariinkin sanktioihin. Myös työllisyysstrategiasta määrätään perustamissopimuksessa. Työllisyysprosessin yhteydessä jäsenvaltioille annettavat suositukset ovat luonteeltaan kannustavia, eivät sanktiomaisia. Erityisesti työllisyysprosessin menettelyt muodostivatkin mallin avoimen koordinaation menetelmälle Lissabonin Eurooppa-neuvoston tarkoittamassa muodossa.

Lissabonin Eurooppa-neuvostossa asetettu strateginen päämäärä – unionin kehittäminen maailman kilpailukykyisimmäksi ja dynaamisimmaksi tietoon perustuvaksi taloudeksi vuoteen 2010 mennessä – vaati toteutuakseen kokonaisvaltaista strategiaa. Muiden jo olemassa olleiden prosessien lisäksi käyttöön otettiin uusi avoin koordinaatiomenetelmä. Menetelmän käyttöönoton taustalla voidaan nähdä erilaisten riippuvuussuhteiden tunnustaminen. Erityisesti talous- ja rahaliiton kytkettyä EU:n taloudet entistä tiiviimmin toisiinsa, jäsenvaltioilla on suurempi intressi seurata toistensa ratkaisuja myös sellaisilla politiikka-aloilla, jotka eivät suoranaisesti kuulu yhteisön toimivaltaan. Esimerkiksi eläkeratkaisuilla, terveydenhuollolla ja vanhustenhuollolla on väestön ikääntymisen myötä merkittävä vaikutus jäsenmaiden julkisen talouden vakauteen, joka kuuluu talouspolitiikan yhteensovittamisen piiriin. Jäsenmaiden suurempi riippuvuus toistensa taloudellisesta menestymisestä ja vakaudesta johtaa myös siihen, että Lissabonin strategian toteutumisen kannalta keskeisiä politiikkasektoreita (erityisesti talouspolitiikka, työllisyyspolitiikka ja sosiaalipolitiikka) on syytä tarkastella kokonaisvaltaisesti. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa yhteensovittamista toteutetaan siten sekä politiikkasektoreiden välillä että jäsenvaltioiden välillä politiikka-alakohtaisesti.

Avoimen koordinaatiomenetelmän määritelmä ja ominaisuudet

Avoim koordinaatiomenetelmä kirjattiin Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmiin maaliskuussa 2000 osaksi Lissabonin Eurooppa-neuvostossa hyväksyttyä EU:n strategiaa kilpailukyvyn kohentamiseksi (strategia työllisyydestä, talousuudistuksista ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta). Päätelmissä todetaan, että

"Tämä strategia voidaan toteuttaa parantamalla olemassa olevia prosesseja ja ottamalla kaikilla tasoilla käyttöön uusi avoin koordinoitimenetelmä, johon liittyy Eurooppa-neuvoston selkeämpi asema suunnanantaja ja koordinoijana. Näin varmistetaan johdonmukaisempi strateginen ohjaus ja edistymisen tehokas seuranta. Eurooppa-neuvoston kevätkokouksessa määritellään asiaan liittyvät toimeksiannot ja varmistetaan niiden seuranta."

Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmissä avoin koordinaatiomenetelmä määritellään keinoksi levittää hyviä toimintatapoja ja edistää lähentymistä EU:n tärkeimpiin päämääriin. Päätelmissä menetelmään kuuluviksi määriteltiin a) suuntaviivojen määrittäminen ja tarkat aikataulut tavoitteiden saavuttamiselle, b) tarvittaessa eri jäsenvaltioiden ja sektorien tarpeiden mukaan räätälöityjen määrällisten ja laadullisten indikaattorien määrittäminen hyvien toimintatapojen vertailemiseksi, c) yhteisten suuntaviivojen soveltaminen kansallisessa ja alueellisessa politiikassa ja d) keskinäiseksi oppimisprosessiksi tarkoitettu seuranta ja vertaisarviointi.

Avoim koordinaatiomenetelmä on suunniteltu joustavaksi hallintomenetelmäksi, joka täydentää yhteisömenetelmää ja muita perustamissopimukseen pohjautuvia prosesseja, kuten talouspoli-

tiikan laajoja suuntaviivoja ja Euroopan työllisyysstrategiaa. Menetelmän soveltamisessa noudatetaan toissijaisuusperiaatetta ja se on tarkoitettu auttamaan jäsenvaltioita kehittämään asteittain omia politiikkojaan. Menetelmä perustuu tavoitteiden saavuttamisessa tapahtuneen edistymisen säännölliseen seurantaan, jonka avulla jäsenvaltiot voivat vertailla toimintaansa ja oppia toisiltaan. Avoimen koordinaatiomenetelmän käytön keskeisenä tavoitteena on unionin tavoitteiden saavuttaminen aloilla, joilla kansallisten erityispiirteiden ja kansallisen toimivallan säilyttämistä pidetään toisaalta kuitenkin tärkeänä. Avoimen koordinaation menetelmällä pyritään korostamaan eri toimijoiden ja tasojen (unioni, jäsenvaltiot, alue- ja paikallistaso) toisiaan täydentävää luonnetta ja monen tason hallintotavan merkitystä unionin toiminnassa niissä kysymyksissä, joissa tavoitteisiin ei voida päästä vain yhteisömenetelmään tukeutumalla.

Menetelmästä tekee "avoimen" erityisesti se, että siinä painotetaan voimakkaasti eri toimijoiden osallistumista, kuten työmarkkinaosapuolten palautetta sekä kansalaisjärjestöjen ja alueellisten hallintoviranomaisten kuulemista. Menetelmän avoimuutta ilmentää myös kansallisten olosuhteiden huomioonottaminen sekä tavoitteenasettelussa että seurannassa ja arvioinnissa.

Avoimesta koordinaatiomenetelmästä ei EY:n perustamissopimuksessa ole nykyisin nimenomaisia määräyksiä vaan se on poliittisin päätöksin luotu väline. Koska menetelmässä ei ole kyse oikeudellisesti sitovasta instrumentista, ei sen käyttöönotolla ole muodollista vaikutusta toimivallanjakoon unionin ja jäsenvaltioiden välillä. Uuteen perustuslailliseen sopimukseenkaan ei sisälly yleislauseketta avoimesta koordinaatiomenetelmästä eikä siinä siten määritellä menetelmän käyttöä tai sen rajoja. Sen sijaan eräisiin sopimuksen III osan oikeusperustamääräyksiin (sosiaalipolitiikka, tutkimus, kansanterveys, teollisuus) on sisällytetty näillä aloilla käytössä olevana keinona avointa koordinaatiomenetelmää muistuttava menettely. Vaikka menetelmä on mainittu vain näiden alojen yhteydessä, ei tämä estä sen käyttöä muillakaan aloilla.

Avoimen koordinaatiomenetelmän käytöstä ja sisällöstä päätetään tapauskohtaisesti. Itse asiassa avoin koordinaatiomenetelmä ei ole mikään yksi yhtenäinen menetelmä vaan jokaisella alalla, jolla sitä sovelletaan, voidaan harkita, mitkä koordinaatiokeinot parhaiten toteuttavat menetelmän käytölle asetettuja tavoitteita. Yhteistä avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamiselle eri sektoreilla on yhteisten tavoitteiden asettaminen. Eri aloilla voidaan kuitenkin tehdä erilaisia päätöksiä esimerkiksi siitä, ovatko tavoitteet määrällisiä vai laadullisia (mitataanko edistymistä yhteisesti määriteltujen indikaattoreiden avulla vai ei), millaisella aikajanelalla toimitaan (seurataanko edistystä vuosittain vai harvemmin) ja miten jäsenvaltiot raportoivat näihin tavoitteisiin pääsemisestä (indikaattorit tai vapaat puitteet).

Merkittäviä eroja on myös eri sektoreilla siinä, mikä rooli komissiolla on avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisessa. Komission rooli voi olla nimenomaisesti avustava tai komissio voi olla menetelmän käytön vahvempi ohjaaja.

Avoimesta koordinaatiomenetelmästä esitettyjä arvioita

Avoin koordinaatio on uudenlaisena ja vaikeasti hahmotettavana menetelmänä herättänyt hyvin erilaisia ja erisuuntaisia arvioita sen vaikutuksista. Menetelmän erityispiirteitä arvioidaan usein hyvin eri tavoin riippuen arvioitsijan näkökulmasta. Seuraavassa esitetään eräitä keskeisimpiä yleisiä näkökantoja menetelmän positiivisista ja negatiivisista piirteistä.

Menetelmän positiivisena piirteenä on pidetty sen potentiaalia toimia eräänlaisena "keskitien vaihtoehtona" erityisesti sosiaalipolitiikan alalla. Avoin koordinaatio voidaan nähdä menetel-

mänä säädöskilpailun ja täydellisen harmonisaation välillä. Vieläkin yleisemmällä tasolla menetelmää on pidetty vaihtoehtona unionin hallitustenvälisyyden ja ylikansallisuuden välillä. Menetelmää on myös pidetty selkeänä esimerkkinä unionin uudenaikaisesta hallintotavasta, joka kykenee samanaikaisesti ottamaan huomioon yhteiset eurooppalaiset edut ja jäsenvaltioiden erilaiset kansalliset erityispiirteet (yhtenäisyyden ja diversiteetin) saamalla jäsenvaltiot toimimaan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi jättämällä näille kuitenkin laajan vapauden soveltaa tuloksia kansallisten järjestelmiensä erityispiirteet huomioon. Varsinkin unionin pienempien jäsenvaltioiden näkökulmasta positiivisena on pidetty myös sitä, että jäsenvaltiot voivat osallistua tasavertaisina menetelmän käyttöön. Menetelmän hyvänä puolena on pidetty myös sitä, että sen avulla jäsenvaltiot saadaan paremmin ymmärtämään toistensa ratkaisuja, mikä ainakin ideaalitulanteessa voi johtaa eräänlaiseen "pehmeään" konsensukseen yhteisiin tavoitteisiin ja arvoihin perustuvasta eurooppalaisesta sosiaalisesta mallista. Edelleen menetelmän käyttöä on perusteltu nimenomaan oppimisprosessina ja keskusteluun perustuvana ongelmanratkaisun mallina, joka pakottaa jäsenvaltioita vertaamaan omia politiikkojaan ja käytäntöjään muihin ja oppimaan parhaista käytännöistä. Lisäksi avoin koordinaatiomenetelmä on nähty välineenä edistää avoimuutta ja demokraattista osallisuutta avaamalla unionin poliittinen päätöksentekoprosessi kansalaisyhteiskunnan ja alue- ja paikallistason toimijoille ja sitouttamalla toimijat positiivisiin vapaaehtoihin toimiin. Tämän katsotaan myös pakottavan jäsenvaltioiden hallitukset oikeuttamaan yhteisten tavoitteiden saavuttamista koskevat poliittiset ratkaisunsa laajemmalle yleisölle.

Toisaalta menetelmää on kritisoitu erityisesti siitä, että sen käytön myötä unionin tavoitteenasettelu tunkeutuu sellaisille alueilla, jotka perussopimusten mukaan kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Arvostelua on esitetty myös siitä, että menetelmä voi uhata perinteistä yhteisömenetelmää ainakin silloin kun sitä käytetään aloilla, joilla unionilla on toimivaltaa käyttää lainsäädännöllisiä välineitä. Menetelmän avoimuutta vastaan on esitetty arvioita, joiden mukaan sen käyttö ei edistä demokraattista osallistumista vaan ennemminkin johtaa poliittisesti heikosti vastuunalaisten toimijoiden (jäsenvaltioiden ja unionin virkamiehet) ylivaltaan. Erityisesti kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin roolin marginalisoitumista on arvosteltu. Ehkä laajamittaisin kritiikki menetelmän käyttöä vastaan koskee sen avulla saavutettujen ja saavutettavissa olevien tulosten epäsuhtaa suhteessa menetelmän käyttöön uhrattuihin resursseihin.

Avoimesta koordinaatiomenetelmästä ja sen käyttökelpoisuudesta on viime vuosina käyty vilkasta poliittista ja akateemista keskustelua sekä jäsenvaltioissa että unionin toimielimissä. Esimerkkinä menetelmän hahmottamisen ongelmista voidaan pitää tulevaisuuskonventissa käytyä keskustelua. Tämän keskustelun tuloksena uuteen perustuslailliseen sopimukseen ei kirjattu yleislauseketta avoimesta koordinaatiomenetelmästä, mutta menetelmää muistuttavat keinot kirjattiin eräiden oikeusperustojen yhteyteen. Keskustelun ongelmana on ollut erityisesti se, että menetelmä on luonteeltaan varsin moniulotteinen ja epäyhtenäinen ja siten sen käytöstä saaduista kokemuksista on ollut vaikea tehdä yleistyksiä. Laajasti ottaen yhteisymmärrys onkin löytynyt ainoastaan siitä, että menetelmän toimivuutta ja käytettävissä olevaa keinovalikoimaa voidaan tarkastella parhaiten ala- ja tapauskohtaisesti. Eräänlainen synteesi käydystä keskustelusta voisi olla se, että avoin koordinaatiomenetelmä sinänsä vastaa paljolti unionille asetettuihin uudenaikaisiin haasteisiin, mutta sen käyttö ei voi olla itsetarkoituksellista vaan sen tulee perustua tapauskohtaiseen arviointiin.

Avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisalat

Tässä selvityksessä käsitellään *avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisaloina niitä yksittäisiä EU-yhteistyön hankkeita, jotka on nimenomaisesti nimetty avoimeksi koordinaatioksi*. Tämä sulkee tarkastelun ulkopuolelle sekä talouspolitiikan koordinaation että työllisyysprosessin. Avointa koordinaatiomenetelmää muistuttavia keinoja käytetään lisäksi useilla aloilla, joilla menetelmää ei kuitenkaan ole nimetty avoimeksi koordinaatioksi (esimerkiksi yhteisöläinsäädännön täytäntöönpanon vertaileva arviointi, yrityspolitiikka, maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka). Näitäkään prosesseja ei selvityksessä käsitellä.

Seuraavassa avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisalat on käsitelty tapauskohtaisesti. Jokaisen alan osalta selvitetään menetelmän aloittamisajankohta, menetelmän käytön vaihe ja Suomen kokemukset menetelmän käytöstä. Myös suunnitteilla olevista menetelmän käyttöön-otoista tehdään selkoa.

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta

Nizzan Eurooppa-neuvostossa joulukuussa vuonna 2000 tehtiin köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisten tavoitteiden saavuttamiseksi päätös kansallisten toimintasuunnitelmien laatimisesta osana jäsenmaiden välistä yhteistyötä.

Avoin koordinaatiomenetelmä on köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen osalta paikallistanut Suomen järjestelmää Euroopan kartalla ja auttanut jäsentämään moninaisia eurooppalaisia järjestelmiä. Se on toiminut hyvänä tiedonvaihtokanavana. Käynnissä oleva toinen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen ohjelma on ollut kokonaisuutena kohtalaisen onnistunut, ja erityisesti Suomen kannalta peer review –vertailu on ollut onnistunut. Avointa koordinaatiomenetelmää köyhyyden torjumisessa arvioidaan vuonna 2005

Avoin koordinaatiomenetelmä on toteutunut tähän mennessä pääpiirteissään samanlaisena kaikilla sosiaalipolitiikan lohkoilla. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen alueella on kuitenkin käynnistetty myös erillinen sosiaalisen syrjäytymisen ohjelma vuosille 2002-2006. Tällä käytö-
tälalla asetetaan ainoana myös kansalliset tavoitteet.

Eläkepolitiikka

Tukholman (maaliskuu 2001) ja Laekenin (joulukuu 2001) Eurooppa-neuvostot aloittivat avoimen koordinaatiomenetelmän eläkepolitiikan alalla. Asiaa valmistelivat sosiaalisen suojelun komitean ja talouspoliittinen komitea yhdessä. Prosessin käynnistyminen merkitsi yhteisten eläkepoliittisen tavoitteen hyväksymistä unionitasolla, niiden sisällyttämistä kansallisiin eläkestrategioihin sekä tavoitteiden säännöllistä seuranta EU-tasolla. Jäsenvaltiot toimittivat ensimmäiset kansalliset eläkestrategiaraportit komissiolle syksyllä 2002. Raporttien pohjalta laadittiin riittävästä ja kestävästä eläketurvasta komission ja neuvoston yhteinen selvitys, joka hyväksyttiin työllisyys-, sosiaali-, terveys- ja kuluttaja-asiain neuvostossa sekä Ecofin-neuvostossa maaliskuussa 2003.

Jäsenvaltioiden tulee toimittaa EU:lle heinäkuussa 2005 uudet kansalliset eläkestrategiaraportit, joihin sisältyy analyysi jäsenvaltion tilanteesta ja tiedot eläkejärjestelmien uudistusten edistymisestä. Avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamista eläkejärjestelmien uudistamiseksi jatketaan ja kehitystä arvioidaan vuonna 2006

Avoimen koordinaatiomenetelmän käytöstä saadut kokemukset eläkepolitiikan alalla ovat olleet lähtökohtaisesti positiivisia. Suomi suhtautuu myönteisesti mm. hiljattain esitettyyn ehdo-

tukseen lisäeläkejärjestelmien tarkastelun liittämistä mukaan kansallisiin eläkestrategiaraportteihin. Erityisen hyödylliseksi on arvioitu EU-tarkastelujen kokonaisvaltainen lähestymistapa ja eläkejärjestelmien tarkastelu samanaikaisesti sosiaali-, työllisyys- ja talouspoliittisten tavoitteiden ja keinojen kautta. Lähtökohtana on kuitenkin, että eläkepolitiikka kuuluu kansalliseen toimivaltaan ja että EU:n lisäarvo eläkepolitiikassa liittyy ennen kaikkea tiedon ja kokemusten vaihtoon.

Terveystenhuolto ja pitkäaikaishoito

Göteborgin Eurooppa-neuvoston pyysi kesäkuussa 2001 sosiaalisen suojelun komitean ja talouspoliittisen komitean alustavan yhteisselvityksen tervetystenhuollon ja pitkäaikaishoidon alan suuntaviivoista kevään 2002 Eurooppa-neuvostoa varten. Selvityksen jälkeen tähän liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu eri foorumeilla. Jatkotyöstä on nyt kuitenkin päätetty ja ensimmäiset maaraortit tulisi antaa huhtikuun 2005 puoliväliin mennessä.

Tervetystenhuoltoa ja pitkäaikaishoitoa koskevassa yhteistyössä on otettava erityisesti huomioon kansallinen toimintakehys ja sisällytettävä tervetysten tasa-arvoa koskeva kysymystenasettelu kaikkeen tarkasteluun. Tervetystenhuollon sektorilla on prosesseja, jotka tulisi ottaa huomioon päällekkäisen työn välttämiseksi ja aikataulujen kohtuullistamiseksi.

Maahanmuuttajien kotouttaminen

Avoin koordinaatiomenetelmä maahanmuuttajien kotouttamisesta perustuu kesäkuussa 2003 pidetyn Thessalonikin Eurooppa-neuvoston päätelmiin. Se kattaa kokemusten ja tietojenvaihtoa kolmansista maista tulevien maahanmuuttajien kielikoulutuksesta ja maahanmuuttajien osallistumisesta yhteiskunnalliseen, poliittiseen ja kulttuurielämään. Prosessiin kuuluvat vuosittainen raportointi, yhteiseurooppalainen kotouttamista koskeva käsikirja ja yhteiset seminaarit, joiden on tarkoitus muun muassa tuottaa materiaalia käsikirjaa varten. Ensimmäinen käsikirja maahanmuuttajien kotouttamisesta julkaistiin lokakuussa 2004

Suomi on pitänyt hyödyllisenä kokemusten ja hyvien käytäntöjen vaihtoa muutoin kansalliseen toimivaltaan kuuluvalla kotouttamispolitiikan sektorilla. Alusta lähtien Suomi olisi kuitenkin halunnut kevyempää prosessia, esimerkiksi vuotuisen raportoinnin sijasta raportoinnin vain joka toinen vuosi.

Koulutuspolitiikka

Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmien pohjalta koulutuspolitiikan avoimesta koordinaatiomenetelmästä ja yhteisistä tavoitteista kolmella painopistealueella (koulutuksen laatu, koulutukseen pääsy, liikkuvuus) päätettiin Tukholman Eurooppa-neuvostossa maaliskuussa 2001. Barcelonan Eurooppa-neuvostolle maaliskuussa 2002 annettiin raportti, johon sisältyy koulutusjärjestelmien seurantaa koskeva työohjelma. Toukokuussa 2003 neuvosto päätti viidestä eurooppalaisesta tavoitetasosta (benchmarks) koskien esim. elinikäisen oppimisen osallistumisastetta jäsenmaissa. Kevään 2004 Eurooppa-neuvostolle neuvosto ja komissio valmistelivat yhteisen Koulutus 2010-raportin, joka on väliraportti koulutussektorin työohjelman toteutumisesta. Edistymistä seurataan Eurooppa-neuvostossa joka toinen vuosi. Työ jatkuu vuodesta 2004 eteenpäin muutamien lisäindikaattorien kehittämisellä. Elinikäisestä oppimisesta valmistellaan yhteistyön puitteissa erilliset kansalliset raportit vuonna 2006.

Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttö on jännevöittänyt koulutusalan yhteistyötä ja poliittista keskustelua. Se on parantanut työn jatkuvuutta ja suunnitelmallisuutta puheenjohtajakaudelta toiselle. Hyvien käytäntöjen vaihto on tehostunut ja virkamiestason kontaktit ovat lisääntyneet. Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöä koulutussektorilla kehitetään komissiolta lähiaikoina odotettavien ehdotusten pohjalta.

Nuorisopolitiikka

Avoimen koordinaatiomenetelmän käytöstä neljällä nuorisopolitiikan painopistealalla (nuorten osallistuminen, vapaaehtoistyö, tiedotus, tutkimus) päätettiin opetus- ja nuorisoasioiden neuvostossa helmikuussa 2002. Yhteiset konkreettiset tavoitteet näille neljälle alueelle hyväksyttiin vuosien 2003 ja 2004 aikana. Vahvistetut tavoitteet ovat laadullisia, eikä niitä seurata määrällisillä vertailuarvoilla. Jäsenvaltiot laativat kansalliset toimintasuunnitelmat tavoitteiden toteuttamiseksi joustavasti ja aiheittain vuosien 2005 ja 2008 välillä.

Myös tällä alalla avoimen koordinaatiomenetelmän käyttö on jännevöittänyt yhteistyötä ja mahdollistanut jatkuvuuden ja pitkäjänteisyyden työskentelyssä puheenjohtajakausien yli. Hyvien käytäntöjen vaihto on tehostunut ja nuoret itse osallistuvat yhteistyöprosessiin.

Tutkimus- ja teknologiapoliitiikka

Avointa koordinaatiomenetelmää on käytetty vuodesta 2001 lähtien tietyillä painopistealoilla (kansallisten tutkimus- ja kehittämiss politiikkojen vertailu, inhimilliset voimavarat, tutkijoiden liikkuvuus).

Vuonna 2003 aloitettiin komission CREST-komitean toimesta avoimen koordinaatiomenetelmän käyttö Barcelonan Eurooppa-neuvostossa maaliskuussa 2002 asetetun tavoitteen toteuttamiseksi (3% BKT:sta t&k-toimintaan). Tätä varten asetettiin 5 työryhmää, jotka toimivat vajaan vuoden ajan.

Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöön on oltu varsin tyytymättömiä ja sitä pyritään nyt keventämään ja selkiyttämään sekä kohdentamaan tutkimuspoliittisesti tärkeimpiin kysymyksiin. Tulokset eivät ole tuoneet merkittävästi uutta informaatiota. Tiedonkeruutapaa on pidetty ongelmallisena, koska kunkin maan kokonaistilanne, siihen johtaneet tekijät ja maan omat tarpeet eivät kyselylomakkeissa tule esille.

eEurope-toimintasuunnitelma

Viestintäsektorin osalta avoin koordinaatiomenetelmä on Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti ollut käytössä eEurope - toimintasuunnitelman seurannassa. Komission tiedonannon muodossa vuonna 2002 julkaistussa raportissa eEurope-vertailuanalyyseistä (benchmarking) viitataan Lissabonin päätelmiin ja vertailuanalyyseissä käytettiin yhteisesti sovittuja 23 indikaattoria. eEurope-toimintasuunnitelman seuranta toteutetaan keräämällä tilastoviranomaisten ja Eurobarometrin haastattelututkimusten avulla tietoa tietoyhteiskuntakehityksestä ja pyytämällä vuosittain jäsenmailta tietoa hankkeista ja eEuropean sisältyvistä toimenpiteistä, niin sanotuista parhaista käytännöistä.

Menetelmä on periaatteessa toimiva ja siihen tulee panostaa jatkossakin. Ongelmana on kuitenkin ollut Eurooppa-neuvostojen löyhä ohjaus. Tämän vuoksi yhteistyötä ja toimintatapoja tulee edelleen kehittää.

Ympäristöteknologia

Komissio on esittänyt menetelmän käyttöönottoa yleisellä tasolla joulukuussa 2003 julkaisemassaan Ympäristöpolitiikka vuonna 2003 –tiedonannossaan. Siinä viitataan Lissabonin strategiaan ja todetaan, että menetelmä voitaisiin ottaa käyttöön myös kestävä kehityksen ympäristöulottuvuuden osalta. Tiedonannossa komissio ei kuitenkaan vielä yksilöinyt tarkemmin suunnitelmiaan. Konkreettisemmin menetelmän käyttämistä esitetään komission 28.1.2004 julkaisemassa tiedonannossa ympäristöteknologioita koskevasta toimintasuunnitelmasta. Komissio pyytää jäsenvaltioita, Euroopan parlamenttia ja Eurooppa-neuvostoa käynnistämään menetelmän, jolla tuetaan toimintasuunnitelmassa esitettyjen toimien täytäntöönpanoa. Komissio korostaa tarvetta välttää tarpeetonta byrokratiaa ja toteaa menetelmän tässä yhteydessä soveltuvan parhaita käytäntöjä koskevien tietojen vaihtoon, indikaattoreiden kehittämiseen sekä tarvittaessa ohjeiden ja aikataulujen laatimiseen. Komissio on perustanut korkean tason työryhmän ohjaamaan toimintasuunnitelman toimeenpanoa.

Ympäristöneuvosto pyysi 2.3.2004 hyväksymissään Eurooppa-neuvoston kevätkokouksen valisteluja koskevissa päätelmissään komissiota yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tutkimaan, missä laajuudessa avointa koordinaatiomenetelmää voitaisiin käyttää parhaiden käytäntöjen levittämiseksi ja EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi, mukaan lukien ympäristöteknologiat. Lisäksi neuvosto pyysi komissiota raportoimaan asiasta Eurooppa-neuvoston kevätkokoukselle vuonna 2005.

Eduskunnan asema avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisessa

Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttö ei merkitse poikkeusta eduskunnan normaalien EU-asioita koskevien tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Koska avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisella voi käytännössä olla merkittävää ohjausvaikutusta EU:n ja jäsenvaltioiden toiminnalle on ministeriöiden pidettävä erityistä huolta siitä, että eduskunta saa tiedon uusista avoimen koordinaatiomenetelmän hankkeista varhaisessa vaiheessa.

Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttö tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n mukaisena asiana silloin kun asia kuuluu aineelliselta sisällöltään eduskunnan toimivaltaan ja asia on riittävän jäsentynyt, jotta sitä voidaan perustuslain 96 §:n mielessä pitää eduskunnan käsiteltäväksi saatettavana ehdotuksena. Muissa tapauksissa ja ennen asian jäsentymistä varsinaisen ehdotuksen asteelle avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöön sovelletaan perustuslain 97 §:n 1 momentin säännöstä suuren valiokunnan oikeudesta saada valtioneuvostolta selvitykset asioiden valmistelusta Euroopan unionissa (ks. PeVL 23/2002 vp).

Näkökohtia Suomen avoin koordinaatiomenetelmä –kannan perusteiksi

Suhtautumista avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöön on syytä harkita uudelleen. Kokeemus on osoittanut, että menetelmä soveltuu toisille aloille hyvin ja toisille huonosti. EU-jäsenmaiden valtaosa suhtautuu menetelmän käyttöön pääosin myönteisesti. Lisäksi Suomikin on hyväksynyt avoimen koordinaatiomenetelmän tapaisten keinojen sisällyttämisen uuteen perustuslailliseen sopimukseen. Aiempaa avoimempi asenne avoimeen koordinaatiomenetelmään

todennäköisesti parantaisi Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa menetelmän soveltamisalaan ja -tapaan.

Menetelmän soveltuvuutta onkin tarkasteltava tapauskohtaisesti. Prosessia ei tule lainkaan aloittaa, ellei siitä ole saatavissa lisäarvoa unionin toimintaan. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota avoimen koordinaatiomenetelmän eri keinoihin ja pyrittävä vaikuttamaan siihen, että kullakin menetelmän soveltamisalalla käytetään keinoja, jotka ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään ja jotka parhaiten toteuttavat menetelmän käytölle asetetut tavoitteet. Erityisen tärkeää on, että menetelmän käytöstä ei aiheudu jäsenvaltioille sellaisia raskaita hallinnollisia velvoitteita, jotka eivät ole suhteessa menetelmän käytöstä unionin tai jäsenvaltioiden tasolla saatavaan hyötyyn. Tehokkaalla kansallisella ja unionitason koordinaatiolla voidaan välttää päällekkäisyyksiä.

Avoimen koordinaatiomenetelmän käytössä ei ole kysymys unionin toimivallan käyttämisestä, vaan jäsenvaltioiden unionin puitteissa toteuttamasta yhteistyöstä, johon unionin toimielimet voidaan tarvittaessa kytkeä. Tämän vuoksi menetelmän käyttöön voidaan suhtautua avoimesti siinäkin tapauksessa, ettei unionilla ole perustamissopimukseen perustuvaa toimivaltaa antaa sitovia sääntöjä. Keskeistä on se, että menetelmän käytöllä tietyllä alalla pyritään toteuttamaan unionin tasolla yhteisesti asetettuja erikseen sovittuja strategisia tavoitteita, erityisesti Lissabonin strategiaa. Kansalliseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla avoimen koordinaatiomenetelmän käyttö ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että unionin tasolta määritellään jäsenvaltioille ne keinot, joita yhteisiin tavoitteisiin pääsemiseksi on käytettävä.

Koska avoimen koordinaatiomenetelmän käytöllä pyritään useimmiten ainakin jossain määrin vaikuttamaan jäsenvaltioiden politiikkaratkaisuihin, on tärkeää, että valtioneuvosto saattaa avoimen koordinaatiomenetelmän käytön tietyllä alalla eduskunnan käsiteltäväksi varhaisessa vaiheessa silloin, kun asia kuuluu eduskunnan toimivaltaan.

Suomen kanta

Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöä uudessa tilanteessa arvioitaessa ja menetelmän vakiinnuttua osaksi varsinkin Lissabonin strategian toteuttamista, Suomen tulee pyrkiä vaikuttamaan aktiivisesti menetelmän käyttöönottoa koskevaan päätöksentekoon ja käytön muotoihin tapauskohtaisen harkinnan perusteella.

Suomi arvioi avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamista tapauskohtaisesti ja edellyttää että:

- on oltava selkeä konkreettinen tavoite, johon avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisella pyritään unionin keskeisten strategisten tavoitteiden edistämiseksi*
- avoimen koordinaatiomenetelmän prosesseja ei aloiteta lainkaan, ellei ole selvästi osoitettavissa niistä saatavaa lisäarvoa unionin ja/tai jäsenvaltioiden tasolla*
- avoimen koordinaatiomenetelmän on oltava asetetun tavoitteen saavuttamiseksi sopivin väline*
- avoimen koordinaatiomenetelmän käytön on oltava tarkoituksenmukaista, menettelyjen oikeassa suhteessa asetettuun tavoitteeseen ja menettelyiltään mahdollisimman kevyt*

Lisäksi avoimen koordinaatiomenetelmän käytön kansallisessa valmistelussa on turvattava eduskunnan asema EU-asioiden käsittelyssä.