

EDUSKUNTA

SUURI VALIOKUNTA

Viite

Asia

**KOMISSION VALKOINEN KIRJA EUROOPPALAISESTA HALLINTOTAVASTA**

Komissio antoi 25.7.2001 valkoisen kirjan Eurooppalaisesta hallintotavasta (governance). 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. Valkoinen kirja sisältää paitsi komissiota, myös muita toimielimiä sekä jäsenvaltioita ja niiden keskus-, alue- ja paikallishallintoja koskevia uudistuksia. Kaikki uudistukset ovat ensi vaiheessa toteutettavissa perustamissopimuksia muuttamatta.

Eurooppalainen hallintotapa on nähtävä myös osana komission panosta unionin tulevaisuudesta käytävään keskusteluun. Komissio on ilmoittanut esittävänsä tarkempia näkemyksiä tulevaisuuskeskustelusta ja Laekenin tavoitteista lähikuukausien aikana, ja tekevänsä myös konkreettisia sopimusmuutosesityksiä vuoden 2004 HVK:lle.

Perustuslain 97 §:ään viitaten valtioneuvoston kanslia toimittaa eduskunnalle tiedoksi EU-ministerivaliokunnassa 5.9.2000 käsitellyn muistion.

EU-asiain valtiosihteeri

Alec Aalto

LIITTEET

EU-ministerivaliokunnassa 5.10.2001 hyväksytty valtioneuvoston EU-sihteeristön muistio Eurooppalaisesta hallintotavasta.

Asiakirjat:

Komission valkoinen kirja 25.7.2001; KOM(2001) 428 lopullinen

Käsittelijä(t):

VNEUS Alivaltiosihteeri Antti Peltomäki p. 160 9132  
Neuvotteleva virkamies Mikko Puumalainen p. 160 2150  
Ylitarkastaja Lotta Lindegren p. 160 2150  
EUE  
Ministeriöiden välinen työryhmä  
Institutionaalisten kysymysten jaosto (no. 40)

## **Suomen alustavat kannat**

### *Yleistä*

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

Suomi pitää komission valkoista kirjaa tervetulleena 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 institutionaalista 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, 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*

Suomi pitää perusteltuina komission ehdottamia hyvän hallintotavan periaatteita: avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Niiden lisäksi Suomi korostaa kansalaisen oikeutta hyvään hallintoon siten kuin se on kirjattu EU:n perusoikeusasiakirjaan. Valkoisessa kirjassa ei edes mainita eri toimieli-

mien viime aikoina hyväksymiä hyvän hallintotavan säännöstöjä. Tätä näkökulmaa tarvitaan täydentämään asiakirjassa esitettyjä pyrkimyksiä hyvän hallintotavan kehittämiseen.

Avoimuus on Suomen kannalta keskeinen poliittinen tavoite. Avoimuus tulisi ymmärtää tässä yhteydessä sekä asiakirjajulkisuuden että laajemman toimintakulttuurin näkökulmasta. Avoimuusasetuksen hyväksymisen jälkeenkin toimielinten käytännön toimintatavoissa on edelleen kehittämisvaraa.

Suomi pitää tärkeänä sitä, että lainsäädännön valmisteluvaihe on mahdollisimman avoin ja että EU-tasolla kuullaan laajalti jäsenvaltioiden eri hallintotasojen ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Käytännössä päävastuu yhteydenpidosta alue- ja paikallishallintoon sekä kansalaisjärjestöihin EU-asioissa on kuitenkin kansallisilla hallituksilla ja parlamenteilla. Osallistuminen ja demokraattinen vaikuttaminen tapahtuvat keskeisiltä osiltaan kansallisen valtion poliittisen järjestelmän puitteissa. Itsehallinnollisten alueiden asema, kuten Ahvenanmaan asema Suomen järjestelmässä, tulisi yhteydenpidossa ottaa huomioon.

Valkoisessa kirjassa ehdotetaan EU:n oikeusasiamiehen ja EP:n vetoisuusvaliokunnan roolin vahvistamista jäsenvaltioissa tapahtuvan yhteisölainsäädännön yhdenmukaisen soveltamisen valvonnassa.

Suomi pitää riippumattoman Euroopan oikeusasiamiesinstituution vahvistamista kannatettavana. Ensi vaiheessa tulisi kuitenkin keskittyä oikeusasiamiesinstituution mahdollisuuksiin hyvän hallinnon, avoimuuden ja kansalaisten tiettyjen perusoikeuksien toteuttamisessa yhteisön toimielimissä. Yhteisöoikeuden toimeenpanon valvonta jäsenvaltioissa kuuluu luontevammin yhteisön ja jäsenvaltioiden tuomioistuimille sekä komissiolle. Euroopan parlamentin vetoisuusvaliokunnan rooli on nykyisellään jäänyt vähäiseksi. Sen tarpeellisuutta tulisi arvioida. Joka tapauksessa Suomi ei pidä perusteltuna Valkoisessa kirjassa sille ajateltua vahvempaa roolia yhteisölainsäädännön valvonnassa jäsenvaltioissa.

### *Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen*

Suomi pitää tärkeänä sitä, että toimielinten roolia ja vastuuta lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttäjinä selkeytetään perussopimusten määräysten pohjalta.

Lainsäädäntöprosessia pitää pyrkiä nopeuttamaan niin neuvostossa kuin parlamentissakin. Amsterdamin sopimuksen antamaa mahdollisuutta hyväksyä säädös jo parlamentin ensimmäisen käsittelyn jälkeen ei pidä jättää käyttämättä.

Tehokkuuden lisääminen on laaja tavoite, joka pitää sisällään myös kansalaisten tärkeänä pitämän byrokratian vähentämisen. Valkoisen kirjan yhtenä keskeisenä puutteena voidaankin pitää sitä, että siinä ei edes mainita vireillä olevaa komission omaa hallinnonuudistusta.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet mainitaan valkoisessa kirjassa, mutta niiden soveltamista ei juurikaan pohdita. Suomen mielestä nämä periaatteet liittyvät läheisesti hyvään hallintoon. Yhteisölainsäädäntöä valmisteltaessa on selvitettävä, minkä tasoista sääntelyä tarvitaan. Jos yhteisötason toimenpiteet katsotaan tarpeellisiksi, on käytettäviä politiikan välineitä pohdittava huolellisesti. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toiminnan tason ja käytettävien välineiden on oltava oikeassa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Toissijaisuusperiaatetta on sovellettava Amsterdamin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan mukaisesti niin, että kaikilla on toimielimillä on velvollisuus aina erikseen arvioida ehdotetun toimenpiteen oikeaa säätelytasoa. Tässä suhteessa niin komissiolle kuin neuvostolla ja parlamentillakin olisi parantamisen varaa. Vuosikertomuksessa

Amsterdamin pöytäkirjan täytäntöönpanosta keskitytään vuodesta 2002 alkaen tavoitteisiin ja tarkastellaan siten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista.

Suomi kannattaa kattavan lainsäädännön yksinkertaistamisohjelman laatimista, jonka komissio lupaa tuoda jo Laekenin Eurooppa-neuvostoon. Lainsäädännön selkeys, yhtenäinen soveltaminen ja yleinen oikeusvarmuus edellyttävät, että lainsäädännön yksinkertaistaminen ja laadun parantaminen asetetaan todelliseksi painopisteeksi. Säädösten jatkuva kehittäminen tarvitsee tuekseen nykyistä tehokkaamman ja järjestelmällisemmän arviointi- ja palautemenettelyn.

Valkoisessa kirjassa ehdotetaan EU:n itsenäisten sääntelyvirastojen roolin vahvistamista yhteisölainsäädännön yhdenmukaisuuden soveltamisen valvonnassa jäsenvaltiossa.

Suomi näkee, että sääntelyvirastojen mahdollisuuksia delegoidun täytäntöönpanovallan käytössä komission ja jäsenvaltion tukena sekä tietyissä rajoitetuissa tapauksissa sitovien päätösten tekijöinä samoin kuin yhteisölainsäädännön paremman sovellettavuuden arvioijana voidaan kehittää. Sääntelyvirastojen tulisi, silloin kuin se on asianmukaista, esimerkiksi pitää yhteyttä soveltajiin, arvioida yhteisölainsäädännön toimivuutta ja uudistamistarpeita sekä raportoida havainnoistaan jäsenvaltiolle ja komissiolle.

Jos virastoille annetaan yksittäistapauksissa joko viraston perustamispäätöksessä tai muutoin delegeoituina valtaa aikaansaada sitovia oikeusvaikutuksia, tulee Valkoisessa kirjassa mainittujen rajauksien 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 komissiolle kuin hallintovirastoille.

Täytäntöönpanon osalta Suomi suhtautuu avoimesti komission ajatukseen ns. kolmikantasopimusten solmimisesta komission, jäsenvaltion keskushallinnon ja alue- tai paikallishallinnon välillä. Käytännössä tällaisen sopimus pohjaisen täytäntöönpanon soveltamismahdollisuudet ovat kuitenkin melko rajallisia, ainakin koko maata ja unionia koskevien säädösten täytäntöönpanossa. Komissio itsekin korostaa paitsi lainsäädännön täytäntöönpanon joustavuutta myös politiikan yleistä johdonmukaisuutta.

Suomi kannattaa tehokasta täytäntöönpanoa vuoden 1999 komitologiapäätöksen kriteerien pohjalta välttämättä tarpeettoman raskaita menettelyjä. Päätöstä ei ole tarpeen ryhtyä uudistamaan vielä tässä vaiheessa. Täytäntöönpanoa koskevan keskustelun kohdistaminen sääntely- ja hallintokomiteoiden poistamiseen ei näin ollen tässä vaiheessa ole perusteltua.

Suomi kannattaa periaatteessa siirtymistä joustavampaan puitesäädöksiin. Lainsäädäntöinstrumentteja tulisi kuitenkin käyttää niiden alkuperäisen luonteen mukaisesti: asetuksilla pyrittäisiin takaamaan riittävä yhdenmukaisuus yhteisötasolla, ja direktiivein mahdollistettaisiin kansallisten erilaisuuksien huomioiminen lopullisessa täytäntöönpanossa asettamalla tavoitteet ja jättämällä yksityiskohdat kansallisesti päätettäväksi.

Yhteissääntelyn käyttöä voidaan harkita silloin, kun se tuo selvästi lisäarvoa ja on yleisen edun mukaista. Myös itsesääntelyn 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.

*Unionin panos globaalitasolla*

Suomi 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.

Tässä yhteydessä on tarkasteltava myös unionin panosta monenvälisissä järjestöissä. Suomi katsoo, että toimimalla yhtenäisesti ja tehokkaasti myös kansainvälisesti unionilla on parhaat mahdollisuudet vaikuttaa globaalin sääntelyn kehittämiseen ja unionin kansalaisille tärkeiden periaatteiden edistämiseen. Jäsenvaltioiden ja komission koordinaatiovelvoitetta tulisi tehostaa. Suomi pitää komission aikomusta esittää tähän liittyviä ehdotuksia tervetulleina.

### *Politiikkojen ja toimielinten tarkistettavat painopisteet*

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

Koordinaatiota neuvostojen eri kokoonpanojen välillä on tehostettava ja yleisten asioiden neuvoston koordinoivaa roolia on kehitettävä Göteborgin päätelmien pohjalta. Helsingissä tehdyt hyväksytyt toimintasuositukset neuvoston toiminnan uudistamisesta pitää saattaa välittömästi täytäntöön, ja uudet suositukset on hyväksyttävä kesäkuuhun 2002 mennessä neuvoston pääsihteerin Laekenin Eurooppa-neuvostolle laatimien yksityiskohtaisten ehdotusten pohjalta.

### *Jatkotyöstä*

Komissio esittää hankkeen etenemiselle varsin hitaan aikataulun. Konsultointiprosessi, jossa käsitellään muissa toimielimissä ja jäsenvaltioissa tarvittavia toimia, jatkuu maaliskuun 2002 loppuun. Konsultoinnin pohjalta komissio laatii vuoden 2002 loppuun mennessä raportin. Komissio kuitenkin sitoutuu monien sitä itseään koskevien osien toteuttamiseen tätä nopeammassa aikataulussa. Onkin tärkeää, ettei esimerkiksi avoimuuden tai muiden Suomen kannalta keskeisten hankkeiden kehittämisessä jäädä odottelemaan esimerkiksi konsultointiprosessin päättymistä.

### **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 johdonmukaisemmaksi 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 konferenssiä (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 esittävänsä tarkempia näkemyksiä tulevaisuuskeskustelusta ja Laekenin tavoitteista lähi-kuukausien aikana, ja tekevänsä myös konkreettisia sopimusmuutosesityksiä vuoden 2004 HVK:lle.

Eurooppalainen hallintotapa perustuu **viidelle periaatteelle**:

1. **Avoimuus** => toimielinten työskentelyn avoimuus, parempi tiedottaminen, selkeämpi kielenkäyttö.
2. **Osallistuminen** => laajapohjainen osallistuminen politiikan suunnitteluun, päätöksentekoon ja täytäntöönpanoon. Erityisesti jäsenvaltioilla on tässä keskeinen rooli.
3. **Vastuun selkeys** => lainsäätäjän ja toimeenpanijan roolien sekä prosessiin osallistuvien tahojen aseman selkeyttäminen eri vaiheissa ja tasoilla
4. **Tehokkuus** => unionin politiikan tehokkuus ja oikea-aikaisuus, politiikan oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin ja sitä on toteutettava oikealla tasolla
5. **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**:

- 1) Tiiviimpi osallistuminen ja avoimuuden lisääminen
- 2) Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen
- 3) Unionin panos globaalitasolla
- 4) Poliitikkojen ja toimielinten tarkistettavat painopisteet

### **Tiiviimpi osallistuminen ja avoimuuden lisääminen**

Päätösten tulisi olla avoimempia ja helpommin seurattavissa. EU-asioista on tiedotettava aktiivisemmin, räätälöidymminkin ja kaikilla unionin kielillä. Europa-sivustoa ja EURLEX-palvelua kehitetään tätä silmälläpitäen.

Komissio katsoo, ettei nykyinen hallintomalli anna riittävästi tilaa vastavuoroiselle ja monitasoiselle kumppanuudelle jossa alueet ja paikallisyhteisöt osallistuvat täysipainoisesti EU:n päätöksentekoon. Haasteeseen on vastattava edistämällä niiden osallistumismahdollisuuksia, lisäämällä joustavuutta ja parantamalla politiikan yleistä johdonmukaisuutta. Komissio toteaa päävastuun vuorovaikutuksen tiivistämisestä alue- ja paikallishal-

linnon kanssa olevan jäsenvaltioilla, joiden tulisi pohtia keinoja lisätä niiden osallistumista EU-päätöksentekoon. Se lupaa kuitenkin vuodesta 2002 lähtien konsultoida alue ja paikallistasoja useammin ja varhaisemmassa vaiheessa, ja kehittää täytäntöönpanon joustavuutta esim. tavoitesopimusten kautta. Se lupaa myös määritellä konsultointia koskevat vähimmäisvaatimukset vuoden 2001 loppuun mennessä, ja kehittää kumppanuusjärjestelyjä vakiintuneimpien konsultointiosapuolten kanssa vuodesta 2002 lähtien. Vähimmäisvaatimusten pohjalta on tarkoitus kehittää konsultoinnin yleiset viitekehykset yhdessä neuvoston ja EP:n kanssa. Myös järjestelmällisempää yhteistyötä verkostojen kanssa kehitetään. Lisäksi komissio lupaa tutkia mahdollisuuksia valtioiden rajat ylittävän yhteistyön sääntelykehityksen tukemiseksi, ja esittää parannusehdotuksia vuoteen 2003 mennessä.

Alueiden komiteaa kehoitetaan aktivoitumaan asiassa mm. edistämällä tiedonvaihtoa ja laatimalla komissiolle raportin mahdollisuuksista soveltaa direktiivejä nykyistä joustavammin. Puheessaan alueiden komitealle 20.9.2001 komission puheenjohtaja Prodi esitti lisäksi, että alueiden komitea laatisi arvioinnin kansallisista konsultaatiomenetelmistä. Myös talous- ja sosiaalikomitean olisi pyrittävä osallistumaan politiikan valmisteluun nykyistä varhaisemmassa vaiheessa, ja sen organisaatiota ja roolia olisi uudistettava näitä tehtäviä silmälläpitäen.

### **Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen**

Tavoitteena on sekä päätöksentekoprosessin kehittäminen, asiantuntijatiedon parempi käyttö sekä lainsäädännön laadun parantaminen.

Komissio katsoo, että neuvoston ja parlamentin tulisi pyrkiä nopeuttamaan lainsäädäntöprosessia. Neuvoston tulisi mahdollisuuksien mukaan äänestää heti kun määräenemmistö näyttää laillisesti mahdolliselta, ja parlamentin ja neuvoston olisi pyrittävä sopimaan ehdotuksista yhdessä käsittelyssä kahden sijaan. Komissio myös peräänkuuluttaa asiantuntijaverkostojen tieteellisen referenssijärjestelmän kehittämistä unionin päätöksenteon tueksi, ja lupaa julkistaa vuonna 2002 ohjeet asiantuntijatiedon hankkimisesta ja käytöstä komissiossa.

Säädösten laatua, tehokkuutta ja yksinkertaisuutta on parannettava. Myös markkinaolosuhteiden muutoksiin ja uusiin ongelmiin on pysyttävä nopeasti vastaamaan. Säännöksiä on yhdisteltävä tarvittaessa muihin välineisiin, kuten suosituksiin, suuntaviivoihin tai itsesääntelyyn yhteisesti sovituisissa puitteissa. Asetusten ohella voitaisiin useammin käyttää puitedirektiivejä. Sääntelyn tulisi olla primääritasoista, vain keskeisiä asioita koskevaa, jolloin teknisistä yksityiskohdista voidaan antaa sekundäärisiä määräyksiä. Komissio huomauttaa, että säännösten liiallinen yksityiskohtaisuus johtuu usein neuvoston ja parlamentin haluttomuudesta lisätä sen liikkumavaraa toimeenpanon osalta.

Täytäntöönpanotoimia voidaan valmistella myös yhteissääntelyllä, mikäli komission sille asettamat edellytykset täyttyvät. Samoin voidaan hyödyntää avoimen koordinaation menetelmää, jossa myös hakijamaiden on mahdollista olla mukana. Avointa koordinaatiota on kuitenkin sovellettava tapauskohtaisesti, eikä se saa horjuttaa toimielinten välistä tasapainoa tai johtaa yhteisistä tavoitteista tinkimiseen. Sen avulla kerättyjen tulosten on oltava yleisön saatavilla.

Komissio luettelee myös EU:n sääntelyvirastojen perustamisedellytykset, ja toteaa aikovansa niiden pohjalta määritellä vuonna 2002 uusien sääntelyvirastojen perustamisperusteet ja niiden toimintakehyksen.

Säännösten vaikutuksen nähdään riippuvan pitkälti niiden kansallisesta täytäntöönpanosta. Komissio huomauttaakin, että jäsenmaissa elää yhä tunne yhteisön oikeudesta "ulkomaan oikeutena". Jäsenvaltioiden tulisi olla aktiivisia tämän käsityksen kumoamisessa. Komissio puolestaan listaa prioriteetit rikkomustapausten käsittely-

le, ja lupaa niiden puitteissa tutkia myös muita toimintamahdollisuuksia ennen muodollisen menettelyn käynnistämistä. Se lupaa myös lisätä vuoropuhelua jäsenvaltioiden kanssa ehdottamalla vuonna 2002 kansallisten hallintojen kumppanuusjärjestelyjä jotta tieto parhaista toimeenpanokäytännöistä kulkisi, laatia yhteisöoikeuden mahdollisten rikkomisten tutkimisjärjestelyjen määrittelyperusteet sekä kodifioida kantelujen käsittelyjä koskevat hallinnolliset säännöt.

### **Unionin panos globaalitasolla**

Komissio toteaa, että unionin on ensin uudistettava omaa hallintotapaansa ennen kuin se voi vaatia muutoksia kansainvälisellä tasolla. Kansalaiset odottavat unionin edistävän heille tärkeitä tavoitteita, kuten rauhaa, työllisyyttä, sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja kasvua. Globaalin sääntelyn tasoa on pyrittävä parantamaan. Unionin on avauduttava enemmän myös muun maailman sidosryhmille ja tarkasteltava politiikkojensa vaikutusta globaalitasolla. Kansainvälisten verkostojen suuntaan on oltava aloitteellisempi. Monenvälisten järjestöjen vaikuttavuutta ja täytäntöönpanovaltuuksia tulisi kasvattaa, ja unionin on voitava puhua niissä yhdellä äänellä.

Komissio lupaakin edistää vuoropuhelua kolmansien maiden toimijoiden kanssa laatiessaan kansainvälisen ulottuvuuden sisältäviä esityksiä., ja edistää uusien välineiden käyttöä globaalitasolla. Se aikoo vuonna 2002 käynnistää keskustelun unionin mahdollisuuksista edistää monenvälisten järjestöjen uudistamista, sekä laatia ehdotuksen kansainvälisen edustuksen tarkistamiseksi nykyisten perustamissopimusten puitteissa ja esittää tätä koskevia muutoksia vuoden 2004 HVK:lle.

### **Unionin politiikkojen ja toimielinten tarkistetut painopisteet**

Unionin tulee hahmotella pitkän tähtäimen tavoitteensa selkeämmin. Esimerkkeinä tällaisista tavoitteista komissio mainitsee kestävän kehityksen, ihmisten osaamisen lisäämisen, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja kilpailukyvyn yhtäaikaisen lisäämisen, ympäristönsuojelun tehostamisen ja alueellisen monimuotoisuuden lisäämisen sekä rauhan ja vakauden ylläpitämisen. Tavoitteiden muotoutumiseen vaikuttavat lähiaikoina mm. euron käyttöönotto käteisvaluuttana sekä laajentuminen.

Lyhyen aikavälin tarkastelu ei saa astua pitkän aikavälin tarkastelun edelle. On myös turvattava riittävät resurssit tehtävien suorittamiseksi.

Komissio käy keskustelua painopistealueista viisivuotisstrategian puitteissa. Asiasta tulisi kuitenkin keskustella myös toimielinten välillä. Komission rooli korostuu erityisesti huippukokousten valmistelussa. Eurooppa-neuvoston olisikin vahvistettava asemaansa unionin strategian suunnannäyttäjänä komission rinnalla, eikä kulutata aikaa yksityiskohtien vatvomiseen. Vaarana on yksimielisen päätöksenteon luoma jarruefekti aloilla joilla olisi mahdollista edetä määräenemmistöllä.

Yhteisömetodin käyttöä olisi lisättävä, ja kaikkien toimielinten olisi keskityttävä perustehtäviinsä. Unionin on siirryttävä diplomatiasta demokratiaan. Toimielinten toimintatapoja voidaan muuttaa merkittävästi kajoamatta perustamissopimukseen. Erityistä huomiota komissio kiinnittää yleisten asiain neuvoston rooliin. Myös Euroopan parlamentin sekä kansallisten parlamenttien toimintaa on tehostettava. Niiden tulisi luotsata kansallista keskustelua unionin ja maailmanpolitiikan kehityslinjoista. Myös unionin politiikkojen ja budjetin toteuttamista koskevaa valvontaa on vahvistettava. Komission edellytyksiä päättää politiikan täytäntöönpanotoimista olisi myös tarkistettava, jotta päätöksenteko nopeutuisi ja vastuusuhteet selkiytyisivät.

Komissio aikoo jatkossa käyttää aloiteoikeuttaan suunnatakseen keskustelua pitkän aikavälin tavoitteiden määrittelyyn ja politiikkojen johdonmukaisuuteen. Se tekee myös vuoden 2004 HVK:lle ehdotuksia komission



täytäntöönpanotehtävien mukauttamisesta ja neuvoston ja parlamentin niihin kohdistuvan valvonnan virtaviivaistamisesta. Neuvoston toivotaan parantavan sisäistä koordinaatiotaan ja valmiuksiaan poliittiseen ohjaukseen sekä unionitason ja kansallisen toiminnan kiinteämpään yhdistämiseen.

### **Hallintotapa ja unionin tulevaisuus**

Lopuksi komissio pyrkii konkretisoimaan niitä tavoitteita, joihin valkoisen kirjan toimilla pyritään. Eräänlaisina yleistavoitteina todetaan hallintotavan viiden periaatteen toteutuminen, unionin toimielinten painopisteiden määrittäminen sekä yhteisömetodin vahvistaminen. Näitä voidaankin pitää koko valkoisen kirjan ydinelementteinä jotka määrittävät komission tavoitteita myös unionin tulevaisuudesta käytävässä keskustelussa.

Periaatteiden toteuttamisen osalta tavoitteet ovat pitkälti samoja kuin komission itselleen asettamat konkreettiset toimenpidevaatimukset.

Toimielinten painopisteiden osalta tavoitteena on, että komissio käyttää aloiteoikeuttaan johdonmukaisemmin ja valikoivammin, unionin lainsäädäntöä karsitaan niin että jäljelle jäävät vain keskeiset periaatteet ja puitteet niiden toteuttamiselle, ja että kansalliset toimijat osallistuvat vahvemmin yhteisön sääntöjen ja ohjelmien valmisteluun ja toteuttamiseen.

Yhteisömetodin osalta keskeiset tavoitteet ovat lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan erottaminen toisistaan (neuvosto ja EP tasavertaisina lainsäätäjinä, komissio toimeenpanijana) sekä toimivallan jakamista jäsenvaltioiden ja unionin välillä koskevien periaatteiden määrittely..

Kansallinen käsittely:

Institutionaalisten kysymysten jaosto (no. 40)  
EU-ministerivaliokunta 5.10.2001

Eduskuntakäsittely: