EUROOPAN UNIONI

Alueiden komitea

Uusien eurooppalaisten hallintomallien alueelliset ja paikalliset ulottuvuudet

Uusien eurooppalaisten hallintomallien alueelliset ja paikalliset ulottuvuudet

AK-tutkimukset E-7/2002
Bryssel, lokakuu 2002

Asiakirja on ulkopuolisten asiantuntijoiden tekemä tutkimus, joka on toteutettu Unioncameren (Italia) johdolla. Tutkimus ei edusta alueiden komitean virallista kantaa.

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä Internetissä Europa-palvelimen kautta (http://europa.eu.int).

Luettelointitiedot ovat teoksen lopussa.

Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 2003

ISBN 92-895-0194-4

© Euroopan yhteisöt, 2003
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Belgium

PAINETTU KLOORIVALKAISEMATTOMALLE PAPERILLE

ESIPUHE

Viime vuosina Euroopan kaupungeissa ja alueilla kaupunginjohtajat sekä poliitikot puoluekantaan katsomatta ovat etsineet uusia hallintotapoja. Olemme alkaneet hajauttaa hallintoa, antaa kansalaisille lisää vaikutusvaltaa asuinalueilla, tarjota palveluita muuallakin kuin hienojen kaupunkiemme kunnantaloilla ja siirtäneet niitä asuinalueille ja kortteleihin. Olemme yrittäneet piristää demokratiaprosessiamme, yhdistää perinteisiä edustuksellisuuden malleja uusiin osallistumisen malleihin. Tällä voidaan tarkoittaa kansalaisten suoraa osallistumista tai erilaisia kumppanuussuhteita muiden julkisten virastojen, taloudellisten elinten, yhteiskunnallisten instituutioiden ja vapaaehtoisryhmien kanssa.

Kaikkialla Euroopassa alue- ja paikallisviranomaiset ovat työstäneet uusia hallintotapoja.

Nämä kehitysaskelet eivät ole sattuman tulosta. Ne osoittavat sisällöllistä muutosta siinä, miten miellämme ja toteutamme kaupunkien ja alueiden hallinnon. Enää ei toimita ainoastaan hierarkkisesti "ylhäältä alaspäin". Tiedostamme, että on toimittava yhteistuumin kansalaisten kanssa uusin tavoin, jotka ovat vuorovaikutteisia ja osallistumiseen kannustavia. Tämä kokemus tarjoaa arvokasta tietoa Euroopan tulevaisuudesta käytävään keskusteluun ja Eurooppa-valmistelukunnalle.

Tämän päivän keskusteluista suuri osa noudattelee vielä 1800-luvun hierarkkisia hallintomalleja. Nykymaailma on toisenlainen. Keskinäiset riippuvuussuhteet ovat tämän päivän todellisuutta. Tämä näkyy kaupunkien ja alueiden keskinäisissä suhteissa sekä niiden ja valtakunnallisen päätöksentekotason välillä. Tämän on näyttävä myös tavassa hallinnoida Euroopan unionin toimielimiä. Vasta kun ymmärrämme nykymaailman monitasoiset kytkökset, voimme ehdottaa malleja, jotka parhaiten sopivat tähän tilanteeseen. Samoin vasta silloin voimme vastata kansalaisten avoimuusvaatimuksiin kaikilla julkisen toiminnan aloilla kotikulmilta Eurooppaan, tarjota kansalaisläheisyyttä vastaamaan heidän tarpeisiinsa ja mahdollisuutta osallistua päätösten muotoiluun.

Tästä syystä alueiden komitea oli tyytyväinen Euroopan komission puheenjohtajan Romano Prodin vuonna 2000 antamaan lupaukseen ottaa hallinnon parantaminen komission toiminnan keskeiseksi painopistealueeksi. Eurooppalaisesta hallintotavasta annetussa valkoisessa kirjassa myönnetäänkin tarve ottaa huomioon julkishallinnon monitasoisuus, jossa eurooppalaiset, jäsenvaltioiden, alueelliset ja paikalliset viranomaiset ja elimet limittyvät toisiinsa muotoilemaan ja toteuttamaan Euroopan sääntöjä ja politiikkoja. Valkoisella kirjalla avattiin uusia väyliä alue- ja paikallisviranomaisten osallistumiselle Euroopan hallinnointiin.

Tämän jälkeen keskustelu on laajentunut ja synnyttänyt odotuksia sekä ehdotuksia kaikilla tahoilla. Selkeä merkki tästä oli vuoden alussa järjestetyssä Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan täysistunnossa käyty keskustelu.

Alueiden komitea on nyt ollut osa Euroopan unionin toimielinjärjestelmää lähes 10 vuoden ajan. Sillä on merkittävä rooli organisoitaessa Euroopan hallinnosta käytävää keskustelua alueiden ja kaupunkien kanssa. Yksi komitean tärkeimmistä tavoitteista on saada alue- ja

paikallisviranomaisille täysi tunnustus Euroopan rakentajina. Tämä edellyttää, että komitean rooli kansalaisten jokapäiväisestä elinympäristöstä vastuun kantavien demokraattisesti valittujen toimijoiden poliittisena edustuselimenä vahvistuu.

Kädessänne oleva tutkimus antaa hyvän yleiskuvan kaikista tässä mainituista hyvin ajankohtaisen keskustelun aiheista.

Albert Bore
Alueiden komitean puheenjohtaja

SISÄLLYS

1. Johdanto 1

2. Hallintotavan perusteet 3

2.1 Edustuksellisuuden ja vastuuvelvollisuuden puute 4

2.2 Toissijaisuusperiaate 5

2.3 Kolmeen toimielimeen perustuvan järjestelmän rajoitteet 7

2.4 Hallintoa ilman hallitusta 9

3. Hallinnon asiakokonaisuus 13

3.1 Euroopan unionin ulottuvuudet 14
3.1.1 Maantieteellinen ulottuvuus 14
3.1.2 Erilaisuuden lisääntyminen 15

3.2 Euroopan talouden muutokset 18
3.2.1 Maatalouden merkityksen vähentyminen 18
3.2.2 Suuryritysten sijoittuminen 19
3.2.3 Pienten ja keskisuurten yritysten levinneisyys Euroopassa 21
3.2.4 Palvelusektorin merkityksen kasvu 24
3.2.5 Taloudellisten muutosten ja hallintotavan yhteydet 25

3.3 Euroopan integraatiokehityksen vahvistuminen 26
3.3.1 Sisämarkkinat 27
3.3.2 Euroopan yhdentymiskehityksen muita ulottuvuuksia 28

3.4 Komission tehtäväkentän laajeneminen 30
3.4.1 Toimielinten oikeudellisen aseman kehittäminen 30
3.4.2 Taloudelliset vaikutuskeinot 31
3.4.3 Euroopan yhteisöjen monimutkaistuminen 34
3.4.4 Euroopan yhteisöjen laajentuneen toimenkuvan ja hallintotavan yhteydet 34

3.5 Kasvava demokraattisen valvonnan vaatimus 36
3.5.1 Euroopan parlamentin merkitys demokratiavajeen vähentämisessä 36
3.5.2 Euroopan unionia kohtaan koettu luottamus 38

3.5.3 Vastausehdotuksia 29
3.5.3.1 Alueiden komitea 39
3.5.3.2 Oikeusasiamies 40
3.5.3.3 Internetin hyödyntäminen Euroopan komissiossa 42

3.6 Edunvalvonta ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu 43

3.7 Alueiden poliittinen edustus 45

3.8 Loppupäätelmiä 47

4. Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta 49

4.1 Yhteenveto valkoisesta kirjasta 50
4.1.1 Tiiviimpi osallistuminen ja avoimuuden lisääminen 51
4.1.2 Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen 52
4.1.3 Globaalitaso 52
4.1.4 Toimielinten painopisteiden tarkistaminen 52

4.2 Valkoisen kirjan painotukset: alueet ja alueiden komitea 54

4.3 Alueiden komitean asema 56
4.3.1 Kansalaisyhteiskunnan laajempi osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon 57
4.3.2. Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen 59
4.3.3. Globaali hallintotapa 60
4.3.4. EU:n päätöksenteon ja toimielinten uudistaminen 61

4.4 EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden ja alueiden näkemyksiä 62
4.4.1 Toimivaltuuksien jäykkä ja joustava jako 62
4.4.2 Alueellisten verkostojen merkitys 64
4.4.3 Alueiden ja kansalaisyhteiskunnan ero 65

5. Alueiden ja alueiden komitean poliittiset vaihtoehdot toimielinten ja hallinnon nykyisessä muutoksessa 67

5.1 Yhteisömetodi 70
5.1.1 Yksinkertaiset, tehokkuutta lisäävät tarkistukset 71
5.1.2 Toimielinten sisäiset organisaatiouudistukset 72
5.1.2.1 Toimivallan uudelleenjärjestely 72
5.1.2.2 Toiminnan ohjelmointi 73
5.1.2.3 Sisäisen päätöksentekomenettelyn järkeistäminen 74
5.1.2.4 Päätösten avoimuus 74
5.1.3 Neuvoston aseman vahvistaminen 75
5.1.4 Komission aloiteoikeuden laajentaminen 76

5.2 Toimivallan kohdentaminen 77

5.3 Politiikan täytäntöönpano 79

5.4 Kuulemismenettelyllä parempaan sääntelyyn 81

5.5 Läheisyys ja "tekemällä oikeuttaminen" 84

5.6 Vastavuoroinen tunnustaminen 87

6. Päätelmät 89

***Liite I** – Alueiden komitean hallintotapaa koskevat lausunnot vuosilta 1998–2002 94*
***Liite II** – Valkoinen kirja ja sen merkitys alueiden sekä alueiden komitean kannalta 96*
***Liite III** – Sääntelyn laadun parantamista käsittelevän Mandelkernin ryhmän päähuomiot 103*
***Liite IV** – Lyhenteet 103*
***Liite V** – Taulukot ja kuvat 104*

1. Johdanto

Komission valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta on avannut uusia näkökulmia alueiden osallistumiselle päätöksentekoprosessiin ja unionin politiikan täytäntöönpanoon. Alueiden vahva institutionaalinen rooli voi vaikuttaa myös alueiden komitean asemaan. Näiden odotusten pohjalta alueiden komitea päätti teettää tutkimuksen alue- ja paikallistason merkityksestä uudelle eurooppalaiselle hallintotavalle.

Alueiden komitean vuonna 2001 pyytämien tarjousten perusteella tutkimuksen suorittajaksi valittiin Italian kauppakamariliitto Unioncamere. Tutkimuksessa pyritään osoittamaan, että alue- ja paikallistason osallistuminen uuteen eurooppalaiseen hallintotapaan on tarpeen, mikäli seuraavat kaksi keskeistä seikkaa halutaan selvittää uskottavalla tavalla:
- EU:ssa sen perustamisen jälkeen tapahtuneet muutokset
- Euroopan kansalaisyhteiskunnan jäsenten esittämä osallistumisvaatimus.

Osallistumisvaatimus juontuu kolmen toimielimen muodostaman päätöksentekojärjestelmän avoimuudessa ja selontekovelvollisuudessa ilmenevistä puutteista (ks. luku 2).

Luvussa 3 käsitellään hallinnon asiakokonaisuutta, joka käsittää seuraavat osa-alueet: EU:n ulottuvuudet, muutokset Euroopan taloudessa, Euroopan integraatiokehityksen vahvistuminen, komission lisääntyneet ja laajentuneet toiminnot, demokraattista valvontaa koskevat kasvaneet vaatimukset, entistä laajempi edunvalvonta ja työmarkkinaosapuolten lisääntynyt vuoropuhelu sekä alueiden uusi poliittinen edustus.

Tutkimuksen keskeisen osan muodostaa valkoista kirjaa käsittelevä luku 4, joka sisältää alueiden komitean näkemysten erittelyn sekä katsauksen siihen, missä määrin kyseiset näkemykset on valkoisessa kirjassa huomioitu. Luvussa esitellään myös EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden ja alueiden näkemyksiä.

Luvussa 5 hahmotellaan käynnissä olevan institutionaalisen muutoksen alueille ja alueiden komitealle tarjoamia poliittisia vaihtoehtoja vuoden 2004 hallitustenvälisen konferenssin lähestyessä sekä hallintotapaa ajatellen. Luvussa selvitetään seikkaperäisesti erilaisia institutionaalisia vaihtoehtoja, siten kuin ne ovat toteutettavissa Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan ehdotuksen pohjalta. Tavoitteena on lisätä alueiden komitean mahdollisuuksia ennakoida käytävää keskustelua ja osallistua siihen nykyistä aktiivisemmin.

Viimeinen luku sisältää alueiden komiteaa koskevia suosituksia, jotka liittyvät hallintotapasuunnitelmaan sekä EU:n tulevaisuutta pohtivan valmistelukunnan ja vuoden 2004 hallitustenvälisen konferenssin valmisteluun toimielintenvälisessä keskustelussa.
Liitteet sisältävät luettelon hallintotapaa ja valmistelukuntaa koskevista alueiden komitean lausunnoista vuosilta 1998–2002, yhteenvetotaulukon valkoisesta kirjasta ja alueiden komiteaan vaikuttavista seikoista sekä yhteenvedon säätelyn laadun parantamista käsittelevän Mandelkernin ryhmän päähuomioista.

Työn ohjaajina ja koordinaattoreina toimivat Unioncameren apulaispääsihteeri Vittorio Macchitella ja Unioncameren Brysselin toimipisteen valtuutettu edustaja Marco Lopriore. Neuvonantajina ja tieteellisinä asiantuntijoina toimivat professori Bruno Dente (IRS Institute), professori Robert Leonardi (London School of Economics), Marjorie Jouen (Foundation Notre Europe) ja Massimo De Andreis sekä Mariella Piersantini (Unioncamere Piemonte).

2. Hallintotavan perusteet

2.1 Edustuksellisuuden ja vastuuvelvollisuuden puute

Koko 1990-luvun kukin EU:n keskeisistä toimielimistä – Euroopan komissio, neuvosto ja parlamentti – yritti löytää ratkaisun edustuksellisuuden ja vastuuvelvollisuuden ongelmaan. Tämä uusi ja monisyinen ristiriita vaikutti etenkin komissioon, jonka laajoilta ja kattavilta toimivaltuuksilta puuttuu demokraattinen oikeutus. Tästä komissio saikin kimmokkeen valmistella valkoisen kirjan eurooppalaisesta hallintotavasta. Tavoitteena oli vastata komission edustuksellisuutta ja vastuuvelvollisuutta koskevaan ongelmaan sen sijaan, että olisi tarkasteltu eurooppalaista toimielinjärjestelmää kokonaisuutena.

Toistaiseksi ei ole kyetty tarkasti määrittelemään, mitä demokratiavaje tarkoittaa. Samoin ilmaisu "edustuksellisuuden ja vastuuvelvollisuuden puute" on melko epämääräinen. Käsitteen sisältöä on yritetty määritellä useallakin taholla, mutta tulokset ovat jääneet vajavaisiksi. Myöskään EU:n kolmen keskeisen toimielimen keskinäiset suhteet eivät ole selvät, joten apua käsillä olevien ongelmien ratkaisemiseksi ei ole odotettavissa myöskään siltä taholta.

Vuonna 1991 Shirley Williams[1] toi esiin "yhteisölle siirrettyjen valtuuksien ja Euroopan parlamentin harjoittaman silmälläpidon ja valvonnan tehokkuuden välisen epäsuhdan". Oli myös muita, jotka ratkaisua ehdottamatta tuomitsivat neuvoston vallan lisäämisen jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten kustannuksella, sillä ne eivät pysty noudattamaan johdonmukaista linjaa unionitason tehtävien suhteen eivätkä valvomaan ministereiden ja valtionpäämiesten toimia Eurooppa-neuvostoissa.

Viimein kiinnitettiin huomio lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan epäselvään jakautumiseen yhteisön toimielinten välillä. Tämän seikan tekee entistäkin ongelmallisemmaksi edellä mainittu neuvoston vallan lisääntyminen ja komission sisäisen sekä sitä ympäröivän päätöksenteon puutteellinen avoimuus.

Komission jäsenten valinta on jäsenvaltioiden hallitusten käsissä, eikä Euroopan parlamentille myönnettyihin valtuuksiin toistaiseksi kuulu komission demokraattinen valvonta ja valvonnan takaaminen. Yhteistyö ja yhteispäätösmenettely ovat lisänneet Euroopan parlamentin merkitystä, mutteivät vielä riittävästi. Komissiolle keskitetty lainsäädäntövalta on todellisuudessa demokraattisen valvonnan ulottumattomissa. Neuvosto taas ei ole sen paremmin jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten kuin Euroopan parlamentinkaan valvonnassa, koska sen päätökset astuvat voimaan välittömästi.

[1] Shirley Williams, Sovereignity and Accountability in the European Community Decision-making and Institutional Change. Boulder: Westview, s. 155–176.

2.2 Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaate tarjoaa merkittävän välineen demokratiavajeen käsittelemiseksi. Myös suhteellisuusperiaate otettiin käyttöön, jotta vallanjakoa unionin ja jäsenvaltioiden eri tasojen välillä voitaisiin selventää. Toissijaisuusperiaatteen määrittelytapaan liittynyt moniselitteisyys on usein tulkittu sen menestyksen kannalta keskeiseksi siitäkin huolimatta, että ajan mittaan moniselitteisyys on tuonut mukanaan ongelmia yhdentymisprosessin monimutkaistuessa.

Euroopan liittovaltiota ja ylikansallisen toimivallan lisäämistä vastustavat näkevät toissijaisuusperiaatteen keinona siirtää valtaa takaisin jäsenvaltiotasolle. Täsmälleen päinvastaisista syistä tätä vastustavat ne, jotka pelkäävät, että kyseessä on ratkaiseva heikkous, joka pysäyttää nykyistä suuremmin toimivaltuuksin varustettuun "Euroopan hallitukseen" tähtäävän kehityksen.

Toissijaisuusperiaatteen soveltaminen on muodostunut aikaisempaa monimutkaisemmaksi myös useissa EU:n jäsenvaltioissa käynnissä olevan hallinnon hajauttamisen vuoksi. Toissijaisuusperiaatteen nykyisessä määritelmässä todetaan nimenomaan, että ***"päätökset on tehtävä mahdollisimman lähellä kansalaisia eli alimmalla mahdollisella tasolla"***. Määritelmä voi useissa jäsenvaltioissa käynnissä olevan hallinnon hajauttamisen kanssa parantaa jäsenvaltiotason hallinnon kanssa kilpailevan tai sille vaihtoehdon tarjoavan paikallishallinnon asemaa.

Lisa Martinin mukaan "toissijaisuuden paradoksi on siinä, että sitä kannatettiin keinona siirtää valtaa pois komissiolta takaisin jäsenvaltioille. Mutta toissijaisuuden logiikan mukaan asianmukainen päätöksentekotaso ei olisikaan valtio, vaan tätä alemmat hallinnon tasot. Toissijaisuuden ja vahvojen valtioiden kannattajat ovatkin näin mahdollisesti ajaneet itsensä nurkkaan edistämällä periaatetta, joka on osoittautunut tehokkaaksi aseeksi entistä laajempaa alueellista itsehallintoa kannattavien käsissä."[2]

Lisäksi toissijaisuusperiaate pyrkii yhdistämään tehokkuutta ja demokratiaa kannattavia voimia siinä mielessä, että päätöksenteon siirtämistä korkeammalle tasolle ja etäälle kansalaisten valvonnasta voidaan perustella ainoastaan lisääntyvällä tehokkuudella. Tehokkuuden lisääntyminen ei kuitenkaan aina ole itsestään selvää ja välitöntä, joten voimme odottaa asiaan liittyviä tapauksia entistä useammin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämä taas voi johtaa tilanteeseen, jossa yhteisön tuomarit päättävät asioista, joiden tulisi kuulua poliittisen päätöksenteon piiriin. Samasta syystä toissijaisuusperiaatteeseen vetoaminen ei ole sopivin tapa ratkaista demokratiavajeeseen liittyviä ongelmia, ainakaan niin kauan kuin kyseisen ongelman tulkinta nähdään oikeusasiana ja siten poliittiseen päiväjärjestykseen kuulumattomana. Jotkut uskovat, että ainoastaan Euroopan parlamentin toimivallan lisääminen voi tarjota myönteisen vastauksen neuvoston ja komission oikeutukseen ja vastuuvelvollisuuteen liittyvään ongelmaan.

Samaan aikaan kun näistä asioista keskustellaan, ja monet esiin tuodut kysymykset ovat EU:n tulevaisuutta pohtivan valmistelukunnan esityslistalla, jäsenvaltioiden kansanedustuslaitokset pyrkivät osallistumaan eurooppalaiseen päätöksentekoon aikaisempaa suoremmin ja päättäväisemmin. Jäsenvaltioiden lisääntynyt osallistuminen Euroopan rakentamiseen on merkittävä saavutus, joka tulee nopeuttamaan päätöksentekoa demokraattista panosta lisäämällä. Toisaalta asialla saattaa olla myös

[2] Lisa L. Martin, lainaus Barry Eichengreen ja Jeffrey Frieden teoksesta Forging an integrated Europe, 1998.

haitallisia seurauksia. Lisäksi se saattaa jarruttaa kehitystä, jos sen seurauksena kansallisen tason keskustelu pyrkii siirtymään unionin tasolle.

Onkin hyvin perusteltua kysyä, olisiko yhdentyminen voinut edetä toisenlaisissa institutionaalisissa olosuhteissa. On varmaa, että Euroopan nykytilanne poikkeaa merkittävästi 1950- ja 1960-luvun tilanteesta. Elitistinen ilmapiiri on väistynyt, ja yhteisö on juurtunut syvälle eurooppalaiseen yhteiskuntaan. Tämä kehitys tulee jatkumaan ja syvenemään. Euroon siirtymisen myötä monet ovat havainneet, kuinka paljon helpompaa Euroopan kansalaisten on pohtia, mikä keskeinen viranomainen ohjaa Euroopassa toteutettavaa uutta taloudellista kehitystä. Huomio kiinnittyy välittömästi Euroopan keskuspankkiin, mutta samalla on ilmeistä, miten rajoitettu pankin toimivalta on. Tässä vaiheessa voidaankin odottaa eurooppalaisen keskushallinnon vahvistamista koskevan kimmokkeen lähtevän kansalaisista, jotka ovat niitä, joita eurooppalaisen päätöksenteon vaikutukset henkilökohtaisesti koskevat.

2.3 Kolmeen toimielimeen perustuvan järjestelmän rajoitteet

Vaatimukset EU:n sisäisen toimivallanjaon ja päätöksenteon luotettavuuden ja avoimuuden takaamiseksi liittyivät alun perin sektorikohtaiseen edunvalvontaan tai yksittäisten tahojen pyrkimyksiin vaikuttaa unionin toimintaan. Vaatimukset saivat lisäpontta useiden EU:n jäsenvaltioiden rakenteissa tapahtuvista syvällisistä muutoksista.

Saksa oli 1980-luvun loppuun saakka ainoa EU:n jäsenvaltioista, joka oli rakenteeltaan liittovaltio ja jossa toimivaltuudet lainsäädäntövalta mukaan lukien oli olennaisilta osiltaan hajautettu keskushallintoa alemmille, demokraattista legitiimiyttä nauttiville tasoille[3]. Belgia hyväksyi 1980-luvun lopulla federalistisen perustuslain. Myöhemmin Itävallan liittotasavalta liittyi unioniin. Lisäksi useat muut maat, kuten Italia, Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta, omaksuivat erilaisia hajautetun hallinnon muotoja[4]. Tällä hetkellä lähes 40 prosenttia unionin väestöstä elää liittovaltioissa.

Päätöksenteon ja hallinnon hajauttaminen jäsenvaltioiden keskushallintoa alemmille, demokraattisesti legitiimeille elimille saattoi kyseisten tahojen valitut edustuselimet tilanteeseen, jossa ne joutuivat vastaamaan jäsenilleen EU-tasolla tehdyistä päätöksistä, joihin ne itse eivät lainkaan voineet vaikuttaa.

Suuri joukko asiakokonaisuuksia, joista päättäminen on siirretty kansallista keskushallintoa alemmille tasoille, on EU:n toimivallalle rinnasteisia ja siten kaikkien tunteman kolmen toimielimen muodostaman järjestelmän (komissio-parlamentti-neuvosto) antamien direktiivien ja asetusten alaisia. Tämä on syy vaatimuksille parantaa mahdollisuuksia osallistua Euroopan päätöksentekomenettelyihin.

EU:n kaikkiin jäsenvaltioihin vaikuttanut taloudellinen ja sosiaalinen kriisi on vuorostaan kiinnittänyt useiden eurooppalaisten yhteiskunnallisten tahojen huomion yhteisön ja kansallisten toimivaltuuksien päällekkäisyyksistä johtuviin suoriin ja epäsuoriin kustannuksiin ja antanut näin pontta vaatimuksille järjestelmän yksinkertaistamisesta.

Ns. "yhteisömetodin" tehokkuutta voidaan arvostella siitä, ettei se ole kyennyt vastaamaan unionissa tapahtuneisiin muutoksiin, ja siitä, että koko aluetta koskevalta EU:n säännöstöltä puuttuu demokraattinen legitimiteetti.

Yhdentymisprosessin joidenkin varhaisvaiheen asiakirjojen vahvasta poliittisesta painoarvosta huolimatta on Euroopan yhtenäisasiakirjasta (EYA) lähtien pystytty vakaasti karsimaan yhdentymisen pahimpia teknokraattisia piirteitä ja ensimmäisiä vuosikymmeniä leimannutta elitismiä. Esimerkkeinä voidaan mainita maatalouspolitiikkaa, teräs- ja tekstiiliteollisuutta ja muita tärkeitä teollisuudenaloja koskevat sopimusjärjestelyt, joiden ansiosta Euroopan alueen tuotannollinen toiminta järjestäytyi ja saavutti uuden tasapainon.

Yhteisön perustajien visiossa Euroopan oli määrä olla vahvasti johdettu. Teknisten ongelmien ratkaiseminen ja yhdentymiskehityksen johtaminen annettiin Euroopan komission tehtäväksi.

[3] *Euroopan unionin sisällä lainsäädäntövaltaa käyttävien alueiden lukumäärä: Italia 20, Espanja 17, Portugali 2, Itävalta 9, Saksa 16, Belgia 3, Yhdistynyt kuningaskunta 6, Tanska 2 ja Suomi 1. Le Monde, 5. toukokuuta 2002.*

[4] *Toukokuussa 2002 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus julkaisi alueellista hallintomallia koskevan valkoisen kirjan, jonka lähtökohta on toimivaltuuksien hajauttaminen ja alueellisten rakenteiden vahvistaminen, www.number-10.gov.uk*

Komissio on kehittänyt rooliaan voimaperäisesti ja valtuuksiaan hyödyntäen etenkin silloin, kun yhdentymiskehitykseltä on puuttunut riittävä poliittinen tuki. Komissio on jatkuvasti kannustanut jäsenvaltioita kehittämällä uusia EU:n vahvistamiseen tähtääviä strategioita. Tästä esimerkkeinä mainittakoon sisämarkkinoita käsittelevä valkoinen kirja vuodelta 1985, valkoinen kirja kasvusta, kilpailukyvystä ja työllisyydestä vuodelta 1993 sekä talous- ja rahaliittoon liittyvät aloitteet.

Komissio ei ollut velvollinen tekemään tiliä toimistaan. Ylikansalliset päätökset eivät koskeneet yksittäisen eurooppalaisen kansalaisen elämää ja työtä, minkä lisäksi kansalaisilla ei ollut mahdollisuutta tuoda julki näkemyksiään demokraattisen osallistumisen kautta. Kuvattu asiaintila tuli huomion kohteeksi vasta, kun komission tehtäväksi oli muodostunut vaikutusvaltaisten, lähinnä talouselämän ja rahoitusalan organisaatioiden sekä suurten jäsenvaltioiden välisten ristiriitojen sovittelu. Esimerkkinä mainittakoon pitkään jatkunut kiista Yhdistyneen kuningaskunnan osuudesta EU:n talousarvioon, joka ratkesi kesäkuussa 1984 Fontainebleaussa kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa. Toisena esimerkkinä mainittakoon tilanne, jossa Ranska yritti "tyhjän tuolin politiikallaan" välttää määräenemmistöpäätöksiin siirtymisen. Asia ratkaistiin vuoden 1966 Luxemburgin kompromissilla, jonka mukaan erimielisyyksissä jäsenvaltioilla tulee olla veto-oikeus.

[5] *Profingest Management School, "Governance between administrative innovation, economic development and social identity", Bologna, septembre 2001.*

[6] *L'UE ne remplit pas les conditions requises pour être considérée comme un État du fait de son manque de souveraineté. Elle est toutefois bien plus qu'une simple organisation internationale puisque ses règles ont des incidences dans les États membres et que ses activités sont caractérisées par une nature de plus en plus politique.*

2.4 Hallintoa ilman hallitusta

Tuolloin eräät eturivin asiantuntijat kiinnittivät huomiota siihen, että EU:n päätehtävä olisi löytää uusia ja tyydyttäviä ratkaisuja Euroopan unionille ja sen toimielimille tyypilliseen ongelmaan, jota voidaan luonnehtia ilmaisulla "hallintoa ilman hallitusta".

Kuitenkin iskulauseet, kuten "hallintoa ilman hallitusta" tai "vähemmän hallintovaltaa ja enemmän hallintoa", jotka on luotu rakentamaan mielikuva viitekehyksestä, jonka puitteissa ratkaisujen tulisi löytyä, kielivät ajattelutavasta, jossa huomion keskipisteenä on yhä huoli keskushallinnon (Euroopan komission) vaikutusvallan heikkenemisestä tai hallinnollisten etuoikeuksien menetyksestä, sen sijaan että ne korostaisivat myötämielistä suhtautumista hallinnon eri tasojen ja kansalaisyhteiskunnan suhteiden uusiin hallintotapamalleihin.

Hallinto tai hallintomalli tulee tässä yhteydessä nähdä vastauksena hallintovallan kriisiin (ei vain unionin tasolla, vaan myös useissa jäsenvaltioissa) ja lisääntyviin ongelmiin, jotka liittyvät perinteiseen "ylhäältä alas" –lähestymistapaan, jolla pyrittiin takaamaan sellaisen julkisen politiikan, joka kykenee ottamaan vastaan uusia ilmiöitä ja sopeutumaan rakenteita koskevaan muutokseen, toimeenpanotavat. *"Näin ollen "alhaalta ylös" -päätöksenteko juontuu yhteiskunnallisten toimijoiden keskinäisiin kytkentöihin perustuvien liian heikkojen lähestymistapojen epäonnistumisesta. Politiikan monimutkaisuus, julkisten ja yksityisten asianomaisten suuri joukko, toimivaltuuksien laaja kirjo, resurssien niukkuus ja niistä käytävä tiukka kilpailu saavat aikaan sen, että mahdollisimman suuren tehokkuuden saavuttaminen päätöksenteossa edellyttää päätöksenteon kohteena olevien (esim. samalla alueella toimivien) osapuolten toimivaa yhteistyötä. Julkisten toimielinten tulee siis vapaaehtoisesti ja tilanteen vaatiessa luovuttaa osa valtuuksistaan julkisten ja yksityisten toimijoiden muodostamille verkostoille"*[5].

Todellisuudessa yhteisen politiikan toimeenpanon siirtäminen alemman tason toimielimille tai muille julkisille tai yksityisille elimille on jo levinnyt kaikkiin jäsenvaltioihin. Yhteisön tasolla vastaavia tilanteita löytyy kymmenittäin koheesiopolitiikan alalta. Kyseisten tilanteiden pitämiseen merkkeinä uudesta hallintotavasta on kuitenkin syytä suhtautua varauksella. Onkin suositeltavaa tarkastella niitä julkisen sektorin eri tasojen ja yksityissektorin välisinä yhteistyökokeiluina. Tällaisesta yhteistyötoiminnasta saatavat tulokset helpottavat osaltaan laajemmassa mitassa, mm. kansallisesti tai unionin tasolla, käyttöön otettavan hallintotavan määrittelyä. Näiden yhteistyöesimerkkien yleistettävyyttä rajoittaa kuitenkin se, että ne koskevat yleistavoitteiden sijasta erityisiä ja yksittäisiä tavoitteita. Kun asetettu tavoite on saavutettu, myös yhteistyö päättyy. Lisäksi on tunnettua, että keskeisiä hallintotoimia hoitavat elimet eivät luovu etuoikeuksistaan ja että sopimuksen tavoitteiden jäädessä saavuttamatta samaiset elimet säilyttävät valta-asemaansa turvautuen korjaaviin tai jopa korvaaviin menettelyihin.

Hallintovallasta riippumaton hallintojärjestelmä tai jopa järjestelmä, joka on perustettu muihin kuin hallintotehtäviin, on käsitteellisesti riittämätön ja ilmeisen epätoivottava. Hallintomallin tulisikin näin toimia puitteissa, joiden säännöt ovat hallintovastuun kantajien laatimia tai hyväksymiä. Kyseisten tahojen tulee jatkaa tärkeiden tehtävien, mm. rahoituksen, yleisten etujen, eri tukimuotojen, tulonsiirtojen jne. hoitamista. *"Mutta ennen kaikkea hallintovalta on hallintotavan liikkeelle paneva voima sikäli, että hallintovalta vastaa politiikan toimeenpanoon liittyvistä valinnoista:*

[5] *Profingest Management School, "Governance between administrative innovation, economic development and social identity", Bologna, syyskuu 2001.*

molemmat ulottuvuudet ovat näin läheisessä yhteydessä ja voivat vaikuttaa toinen toisiinsa" (Profingest, viitattu teos).

On ilmeistä, että EU käyttää hallintovaltaa, mutta hallintovastuullista elintä ei ole helppo osoittaa: EU:ta hallitaan ilman hallitusta. Tämä on vain yksi Euroopan unionin toimielinten kehittämiseen liittyvä paradoksi. Unionin kansalaiset ovat edelleen täysivaltaisia juuri omien jäsenvaltioidensa rajoissa.
Kuitenkin yksittäiset kansalaiset, yritykset, teollisuudenalat ja organisaatiot voivat turvautua Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen (EYT) tai vedota suoraan komissioon suojellakseen omia etujaan, jotka joskus ovat ristiriidassa omien kansallisten hallintoelinten kanssa.

Vaikka useimmat EU-tason päätöksistä ovat unionin kansalaisten kannalta lakiin rinnastettavia, selvästi tunnistettavaa poliittisen vallan haltijaa on vaikea nimetä[6]. Vaikka päätöksentekomenettelyistä huolehtivat käytännössä Euroopan parlamentin ja ministerineuvoston tapaiset selvästi demokraattisista lähtökohdista toimivat elimet, Unionin perussääntöjä ja -arvoja koskevat päätökset voidaan alistaa yksittäisissä maissa kansanäänestyksille, jolloin ne ovat kansalaisten hylättävissä. Näin kävi mm. Nizzan sopimukselle Irlannin kansanäänestyksessä 7. kesäkuuta 2001.

Useat tutkijat, mm. Beate Kohler-Koch ja Rainer Eising ovat jakaneet hallintotavan neljään luokkaan (valtiojohtoisuus, korporativismi, pluralismi ja verkostohallinto) ja huomauttaneet, että vain viimeksi mainittu tulee kyseeseen Euroopan unionin hallinto-ongelmien ratkaisuna.

Beate Kohler-Koch ilmaisee asian seuraavasti: *"verkostohallinnon keskeinen ajatus on, että poliittiset toimijat näkevät ongelmanratkaisun politiikan keskeisenä elementtinä ja että päätöksenteon puitteina toimivat hyvin organisoituneet yhteiskunnalliset alajärjestelmät". "EY:n johtamiseen kuuluu keskeisten valtiollisten ja yhteiskunnallisten toimijoiden yhteensaattaminen sekä asiakohtaisten sidosryhmien muodostaminen".*

Tämä ajattelutapa tarjoaa todennäköisesti käytännön ratkaisukeinoja demokratiavajetta ja hallintotapaa koskeviin ongelmiin.

Tarve "hallintotapaan" liittyvän kysymyksen ratkaisemiseksi EU:n puitteissa juontaa juurensa kehitykseen liittyvistä tekijöistä, joiden merkitys on viimeisten kymmenen vuoden aikana voimakkaasti lisääntynyt EU:n oikeudellisen/toimielinten muodostaman järjestelmän sisällä sekä unionin taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa tilanteessa.

Keskeisen tärkeä on *Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden kokonaisulottuvuus*. Kolme tuoreinta laajentumisvaihetta, jotka käsittävät Kreikan, Espanjan, Portugalin, Ruotsin, Suomen ja Itävallan liittymisen, ovat muuttaneet perusteellisesti EU:n geopoliittista asetelmaa ja unionin yhteiskunnallis-taloudellista kokoonpanoa. Vahvimman jäsenvaltion (eli Saksan) talous on osoittanut merkkejä epävakaudesta, mikä osaltaan on seurausta poikkeuksellisesta maan yhdistymisestä johtuvasta laajentumisesta. Tämän lisäksi ilmenneet alueelliset erot ja epätasapaino ovat antaneet pontta koheesiopoliittisille vaatimuksille, jotka edellyttävät valtavia taloudellisia ja organisatorisia resursseja ja inhimillisiä voimavaroja.

[6] *EU:ta ei voi pitää valtiona, koska siltä puuttuu valtion suvereenisuus. Joka tapauksessa se on paljon enemmän kuin tavallinen kansainvälinen organisaatio, sillä sen sääntely vaikuttaa jäsenvaltioihin ja niiden toimintaan, ja sen toimet ovat luonteeltaan entistä poliittisempia.*

Toiseksi *unionin yhteiskunnallisten, taloudellisten ja institutionaalisten osa-alueiden kasvulla* on ollut merkittävä vaikutus, koska tätä kehitystä on seurannut vaatimus osallistua markkinoiden ja toimielinten yhdentämisprosessiin. Erityisen merkittävää on ollut unionin talouden rakenteellinen kehitys. Euroopan yhdentymisprosessin alussa sen talous oli vahvasti suurten teollisuus- ja rahoitusryhmittymien varassa ja oli varsin kapea-alaista. Tilanne on sittemmin kehittynyt siten, että näiden rinnalle on syntynyt miljoonia mikroyrityksiä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä, jotka kaikki osoittavat vahvalla pohjalla olevaa riippumattomuutta. Unionin toimielinjärjestelmään liittyvä demokratiavaje paljastui, kun kyseiset uudet yrittäjät huomasivat olevansa useimpien EU:n sääntelytoimien pääkohde ilman, että niillä olisi ollut keinoja valvoa prosessia tai vaikuttaa siihen. Yksittäiset kansalaiset, etenkin ne, jotka olivat omissa yhteisöissään ja kulttuureissaan tottuneet vaikuttamaan merkittävästi omien hallintoelintensä toimintaan, kokivat tilanteen ongelmallisena.

Kolmanneksi on mainittava tiivistyvä taloudellinen integraatio ja siihen liittyvät vuoden 1986 Euroopan yhtenäisasiakirja, sisämarkkinat (tammikuu 1993), vuoden 1992 Maastrichtin sopimus sekä yhtenäisvaluuttaan siirtyminen (tammikuu 1997 ja 1999). Näiden vaikutus jää arvioitavaksi. Myös yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, ulkoasioissa sekä oikeus- ja sisäasioissa on myös saavutettu huomattavaa edistystä.

Neljänneksi on muistutettava päätöksestä myöntää Euroopan komissiolle toimivaltuudet paitsi yhdentymiskehityksen valvojana ja lainsäädännön aloitteentekijänä, myös kehityksen tukijana (vrt. rakennerahastot, tutkimus ja kehitys, ympäristö, pk-yritykset ja kansainvälinen yhteistyö).

Huomionarvoinen seikka on myös *osallistumisen ja demokraattisen valvonnan toteutumisen edistyminen* EU:ssa, kun Euroopan parlamentin aseman legitiimiys kasvaa.Yhteenotto komission kanssa, joka huipentui Jacques Santerin johtaman komission eroon, oli jäävuoren huippu pyrittäessä EU:n toimielinten uuteen tasapainoon. Tästäkin huolimatta parlamentin ja komission välinen kitka on edelleen jatkuva huolenaihe[7].

Lisäksi yhä kasvava määrä talous- ja yhteiskuntaelämän vaikuttajia, jotka toimivat usein perinteisistä edustuslaitoksista riippumattomina, ovat omalta osaltaan jo lisänneet kansalaisyhteiskunnan osallistumista EU:n toimintaan. Tämän seurauksena unionin toimielinten näkyvä asema on kyseenalaistettu. Tilanne on myös antanut aihetta eri tahoilta esitetyille vaatimuksille, jotka koskevat mm. demokraattisen valvonnan lisäämistä, selvää vastuualueiden jakoa, avoimuutta ja vastuuvelvollisuutta. Yritysten ja jäsenvaltioiden suhteet ovat noudatelleet samoja linjoja: keskushallinnon määräävä asema on kyseenalaistettu. Järjestelmät velvoitettiin korjaamaan tai kehittämään niin kutsuttua "työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua" tai ottamaan käyttöön eri asteisia hallinnon hajauttamisen muotoja.

Lyhyesti voidaan sanoa, että EU:ssa *hallintotavan* käsitettä tulee lähestyä ottaen huomioon, että käsite liittyy kiinteästi mm. seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

- Euroopan unionin ulottuvuudet
- muutokset Euroopan taloudessa
- Euroopan integraatiokehityksen tiivistyminen

[7] *Puheenjohtaja Romano Prodin käyttämät menetelmät saivat osakseen terävää kritiikkiä hänen esitellessään vuoden 2002 työohjelmaa Strasbourgissa (11. joulukuuta 2001). Epäselvyyden ja ylimalkaisuuden lisäksi esille tuli erään lainsäädäntöohjelman käsitteläväksi jättämisen myöhästyminen. Parlamentin jäsenet ja komissio ovat usein eri mieltä asiakirjojen saatavuuteen liittyvistä kysymyksistä.*

– komission toimenkuvan laajeneminen ja tehtävien lisääntyminen
– lisääntynyt demokraattisen valvonnan tarve
– edunvalvonta, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu, alueiden edunvalvojat.

Kutakin mainituista "asiakokonaisuuksista" on paikallaan analysoida huolellisesti. Näin voidaan ymmärtää paremmin syitä, jotka ovat johtaneet eurooppalaisen yhteiskunnan eri osa-alueet, poliitikot ja toimielimet etsimään uusia unionin toimielinten ja yhteiskunnan välisen vuorovaikuttamisen muotoja, sekä tapoja kytkeä jäsenvaltio- ja sitä alemman tason institutionaaliset vaikuttajat mukaan prosessiin.
Joillakin kyseisistä asiakokonaisuuksista on ollut itsenäinen asema sikäli, että ne ovat kytkeytyneet poliittisiin päätöksiin (laajentuminen, sisämarkkinat, EU:n taloudellinen muuttuminen), kun taas toiset ovat olleet alisteisia poliittisten päätösten vaikutuksille. Edellä mainittu analyysi esitetään seuraavissa luvuissa, ja samalla annetaan lisäselvityksiä, jotka auttavat esittämään hallintotapaa koskevan ongelman asianmukaisessa valossa sekä tukevat tutkimuksen lopussa esitettyjä ehdotuksia.

3. Hallinnon asiakokonaisuus

3.1 Euroopan unionin ulottuvuudet

3.1.1 Maantieteellinen ulottuvuus

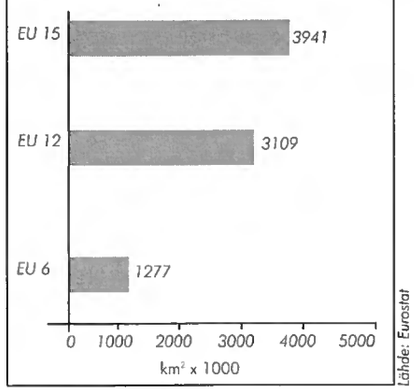
EU:n laajentumiskehitys alkoi vuonna 1973, jolloin kuuden perustajajäsenen muodostama yhteisö laajeni Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Tanskan liittymisen myötä yhdeksänjäseniseksi. Kreikka liittyi vuonna 1981 sekä Espanja ja Portugali vuonna 1986.

Saksan yhdistyessä vuonna 1990 entinen Itä-Saksa tuli yhteisön osaksi. Tämän jälkeen vuonna 1995 myös Ruotsi, Suomi ja Itävalta liittyivät jäseniksi.

EU:n jäsenvaltioiden lukumäärä on kasvanut alkuperäisestä kuudesta 15:een, ja edelleen on useita valtioita pyrkimässä mukaan.

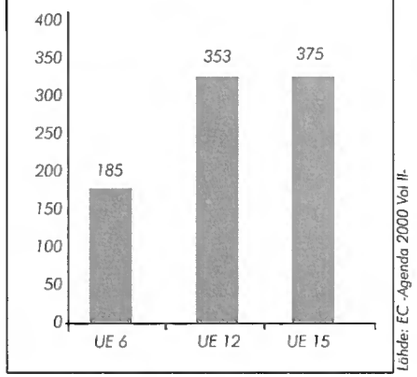
Seuraavat kuvat osoittavat, miten laajentuminen on asteittain muokannut unionin fyysistä rakennetta, kasvattaen voimakkaasti sen maantieteellistä ulottuvuutta ja äärilaitojen välistä etäisyyttä. Samalla kun unionin jäsenmäärä lisääntyi 6:sta 15:een, sen pinta-ala kasvoi 1 277 km²:stä 3 941 km²:iin.

Kuva 1 : Maantieteellinen vertailu



Lähde: Eurostat

Kuva 2: Väestötilastollinen vertailu



Lähde: EC -Agenda 2000 Vol II-

Kuva 3: Äärilaitojen väliset etäisyydet

Etäisyydet kuuden jäsenen unionissa: 1 700 km Alankomaiden pohjoisosasta Etelä-Italiaan ja 2 000 km Pohjois-Ranskasta Etelä-Italiaan. Kymmenen jäsenen unioni: 2000 km Tanskasta Sardiniaan ja 3 000 km Irlannista Kreikkaan. 15 jäsenvaltion muodostamassa unionissa Irlannin ja Kreikan välinen etäisyys on sama, mutta toisen akselin pituus on nyt 4000 km eli Pohjois-Suomen ja Etelä-Portugalin välinen etäisyys. Rantaviivan arvioitu pituus on noin 60 000 km, ja unionilla on nyt 1300 km:n pituinen yhteinen raja Venäjän federaation kanssa.

Maantieteellisten perusseikkojen lisäksi unioniin vaikuttavat erilaiset kulttuuriset, poliittiset ja taloudelliset kehitysvirtaukset, erilaiset kieli- ja kulttuurialueet sekä alueen eri osille leimaa-antavat erilaiset elämäntavat.

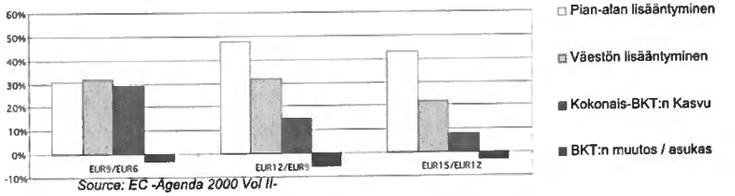
Esimerkiksi Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittyminen Euroopan unioniin muutti geopoliittisen tilanteen lisäksi myös unionin hallintokulttuuria. Lisäksi pohjoisen ulottuvuuden puitteissa kiinnitetään enemmän huomiota ympäristö- ja luonnonvaroihin. Rajavyöhyke entiseen Neuvostoliittoon kuuluneiden maiden kanssa kasvaa voimakkaasti unionin jäsenmäärän noustessa 25:een, ja unionilla tulee olemaan yhteistä rajaa jäsenvaltioista kulttuuriltaan merkittävästi eroavien alueiden kanssa.

3.1.2 Erilaisuuden lisääntyminen

Euroopan unioni, jonka asukasmäärä on 375 miljoonaa, pinta-ala 3,9 miljoonaa km² ja vuotuinen bruttokansantuote 6 800 miljoonaa euroa, on nykyään yksi maailman suurimmista ja taloudellisesti voimakkaimmista alueista.

Peräkkäiset EU:n laajentumisvaiheet ovat tuoneet mukanaan myös jäsenvaltioiden välisiä eroavuuksia. Alla oleva kuva osoittaa eri laajentumisvaiheisiin liittyvän negatiivisen muutoksen asukasta kohden laskettuna kansantuotteena.

Kuva 4:EU:n peräkkäisten laajentumisvaiheiden vaikutus.



Source: EC -Agenda 2000 Vol II-

Lähde:CE-Agenda 2000 Vol II

Unionin markkina-alue on kolminkertaistunut vuodesta 1957, jolloin jäsenvaltioita oli vain kuusi, samalla kun sen asukasluku ja bruttokansantuote ovat kaksinkertaistuneet. Toisaalta muita köyhempien maiden liittyminen ja entisen DDR:n mukaantulo näkyy asukasta kohden lasketulla kansantuotteella mitattuna siirryttäessä 12-jäsenisestä unionista 15-jäseniseen unioniin[8].

Komission viimeisimmän taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta käsittelevän väliraportin mukaan nykyisten jäsenvaltioiden väliset taloudelliset erot ovat säilyneet, mutta kaventuneet huomattavasti vuodesta 1988[9]. Alueellisesti matala bruttokansantuote asukasta kohden on yhteydessä muita alempaan työn tuottavuuteen työntekijää kohden, matalaan koulutustasoon (viime vuosina saavutetusta merkittävästä edistyksestä huolimatta), muita vaatimattomampaan tutkimuksen, tuotekehityksen ja innovaatioiden osuuteen sekä hitaaseen uusien informaatio- ja viestintäteknologian käyttöönottoon. Toisaalta vähemmän vaurailla alueilla on tapahtunut merkittävää perusinfrastruktuurin parantumista, mikä on kyseisten alueiden pitkän tähtäimen kehityksen kannalta keskeistä.

Keskeinen muutos koskee koheesiomaita, joiden asukasta kohden mitattu BKT on selvästi lähentynyt yhteisön keskiarvoa. Parhaan esimerkin tapahtuneesta kehityksestä tarjoaa Irlanti, jonka asukasta kohden laskettu BKT vuonna 1988 oli 64 prosenttia EU:n keskiarvosta. Vastaava luku vuonna 1999 oli 112 prosenttia, kuten oheisesta taulukosta käy ilmi. Kolmen muun koheesiomaan ero unionin keskiarvoon verrattuna on pienentynyt miltei kolmanneksella eli prosentuaalisesti 68:sta 79:ään.

Nykyinen EU voidaan jakaa bruttokansantuotteen mukaan kahteen ryhmään. Espanja, Kreikka ja Portugali muodostavat selkeästi oman ryhmänsä, joka eroaa muista, keskiarvon tuntumassa tai sen yläpuolella olevista jäsenvaltioista. Vaikka kyseisten kolmen maan asukasta kohden laskettu ero muuhun unioniin verrattuna pieneni kyseisenä kautena kolmanneksella, eron täydellinen häviäminen kestää tällä lähentymisvauhdilla vielä 20–30 vuotta.

EU:n alueiden väliset erot ovat tätäkin suurempia. Asukasta kohden lasketun kansantuotteen mukaan 10 prosentin kärkijoukko muodostuu lähinnä pohjoisista pääkaupungeista sekä Etelä-Saksan ja Pohjois-Italian alueista. Ylimpään neljännekseen kuuluvat edellisten lisäksi useat Yhdistyneen kuningaskunnan alueet, eräät Itävallan, Belgian ja Alankomaiden alueet sekä Madrid ja Rooma. Alinta 10:tä prosenttia edustavat alueet sijaitsevat lähinnä Kreikassa. Lisäksi niihin lukeutuu Portugalin, Espanjan ja Etelä-Italian alueiden lisäksi Ranskan merentakaisia departementteja. Alimpaan neljännekseen taas kuuluvat monet muut Espanjan ja Portugalin alueet, muu Italian eteläosa kokonaisuudessaan sekä itäinen Saksa ja osa Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan syrjäisistä alueista[10].

Taulukko 1: Koheesiomaiden BKT ja väestönkasvu 1988-2002

		Kausi	*Kreikka*	*Espanja*	*Irlanti*	*Portugali*	*EU3*	*EUR12*	*EU15*
Keskimääräinen		*88-98*	*1,9*	*2,6*	*6,5*	*3,1*	*2,6*	*2,0*	*2,0*
vuotuinen muutos		*88-93*	*1,2*	*2,0*	*4,4*	*2,6*	*2,0*	*1,7*	*1,7*
BKT:ssa (%)		*93-98*	*2,7*	*3,1*	*8,6*	*3,7*	*3,2*	*2,4*	*2,4*
Keskimääräinen		*88-98*	*0,5*	*0,1*	*0,5*	*0,0*	*0,2*	*0,4*	*0,4*
vuotuinen		*88-93*	*0,7*	*0,1*	*0,2*	*-0,2*	*0,2*	*0,6*	*0,5*
väestönkasvu (%)		*93-98*	*0,3*	*0,1*	*0,7*	*0,2*	*0,2*	*0,3*	*0,3*
Asukasta kohden		*1988*	*58,3*	*72,5*	*63,8*	*59,2*	*67,8*	*106,6*	*100,0*
laskettu kansantuote		*1989*	*59,1*	*73,1*	*66,3*	*59,4*	*68,4*	*106,4*	*100,0*
		1990	*57,4*	*74,1*	*71,1*	*58,5*	*68,6*	*106,4*	*100,0*
		1991	*60,1*	*78,7*	*74,7*	*63,8*	*73,0*	*105,2*	*100,0*
		1992	*61,9*	*77,0*	*78,4*	*64,8*	*72,3*	*105,3*	*100,0*
		1993	*64,2*	*78,1*	*82,5*	*67,7*	*74,0*	*105,0*	*100,0*
		1994	*65,2*	*78,1*	*90,7*	*69,5*	*74,4*	*104,9*	*100,0*
		1995	*65,9*	*78,2*	*93,3*	*70,5*	*74,8*	*104,8*	*100,0*
		1996	*66,7*	*79,3*	*94,1*	*70,7*	*75,7*	*104,6*	*100,0*
		1997	*65,9*	*79,9*	*103,6*	*74,7*	*76,5*	*104,5*	*100,0*
		1998	*66,8*	*79,2*	*105,7*	*73,6*	*76,1*	*104,5*	*100,0*
		1999	*68,2*	*82,2*	*111,7*	*73,7*	*78,3*	*104,1*	*100,0*
		2000	*69,2*	*82,5*	*118,5*	*73,5*	*78,7*	*104,1*	*100,0*

**Kreikka + Espanja + Portugali*

Lähde: Euroopan komissio

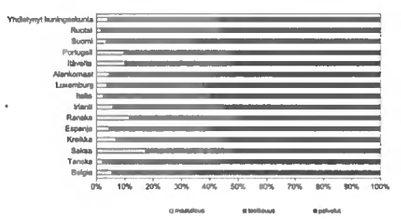
[8] *Euroopan komissio, Eurostat and Agenda 2000 vol. 2*
[9] *Euroopan komissio: Taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä ensimmäinen väliraportti; KOM(2002) 46*
[10] *Euroopan komissio: Kilpailukykyä koskeva kertomus vuodelta 2000.*

3.2 Euroopan talouden muutokset

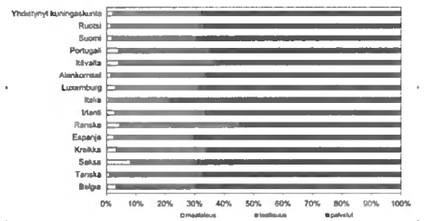
EU:ssa on tapahtunut huomattava rakennemuutos, joka alkoi 1950-luvun lopulla. Seuraavat kaksi kuvaa osoittavat maatalouden, teollisuuden ja palvelusektorin osuudet BKT:sta vuosina 1980 ja 1997. Palveluiden osuus BKT:sta noin puolet, ja valtaosan toisesta puolikkaasta tuottaa teollisuus. Itävallassa, Portugalissa ja Suomessa palvelusektorilla tapahtunut rakennemuutos on teollisuuteen verrattuna kaksinkertainen.

Maatalouden ja teollisuuden osuus BKT:sta on vähentynyt kaikkialla. Toisaalta palvelusektorin osuus on kasvanut huomattavasti kaikissa maissa, mutta maiden välillä on suuria eroja. Eniten palveluiden osuus on kasvanut Luxemburgissa (18,1 prosenttiyksikköä) ja Kreikassa ja vähiten Ruotsissa (4,5 prosenttiyksikköä) ja Tanskassa (3,8 prosenttiyksikköä).

Kuvio 5: Osuus BKT:sta 1980



Kuvio 6: Osuus BKT:sta 1997



Lähde: Euroopan komissio, Kilpailukykyä koskeva kertomus vuodelta 2000

3.2.1 Maatalouden merkityksen vähentyminen

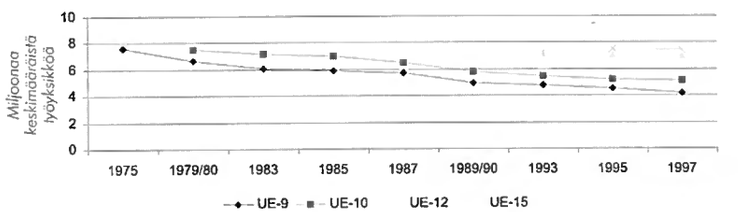
Kreikassa maatalouden osuus supistui 9 prosenttiyksikköä ja Irlannissa ja Portugalissa kummassakin 6 prosenttiyksikköä, vaikka maatalouden osuus näissä kolmessa maassa on edelleen suurin.

On selvää, että maatalous on Euroopassa menettänyt keskeisen asemansa, vaikka muutamat sen alueista ovat edelleen merkittävästi riippuvaisia maasta: vain 13:lla kaikista 206:sta NUTS2-alueesta yli 20 prosenttia työvoimasta työskentelee maatalouden parissa, ja alueista 10 sijaitsee Kreikassa.

Työmarkkinoiden kannalta tarkasteltuna maataloudessa työskentelevän työvoiman osuus yhdeksän jäsenvaltion muodostamassa unionissa putosi vuosina 1975–1997 43 prosenttia eli keskimäärin 2,5 prosenttia vuodessa. Tämän valtavan muutoksen lisäksi unionin maataloudessa on koettu merkittäviä rakennemuutosjaksoja. Ennen vuosia 1979–1980 työpaikkojen määrä maataloudessa väheni erittäin nopeasti (3 % vuodessa). Yksi rakennemuutoksen piirteistä oli pientilojen ja etenkin kotitarveviljelyn häviäminen. Vuosien 1979–1980 ja 1987 välillä kyseinen kehitys hidastui, koska suurin osa vähiten tuottavista tiloista oli hävinnyt. Vuodesta 1987 vuoteen 1989–1990 maatalouden parissa työskentelevän työvoiman määrä pieneni entistä nopeammin, noin 5,1 prosenttia vuodessa.

Pieneneminen oli suurinta Espanjassa (–13,2 % vuodessa) ja Kreikassa (–8,5 % vuodessa). Saksassa, Tanskassa, Ranskassa ja Portugalissa vastaava vuotuinen vähennys oli yli 5 prosenttia.

Kuva 7: Maataloudessa työskentelevien määrän kehitys



Lähde: Eurostat -Statistics in focus- Changes in agricultural employemen

3.2.2 Suuryritysten sijoittuminen

Suuryrityksiä oli vuonna 1997 keskimäärin 56 100 000:ta asukasta kohti. Alueellisesti suuryritykset ovat jakaantuneet EU:ssa melko epätasaisesti. Suuryrityskeskittymiä on seuraavilla alueilla: Bryssel (108), Ile-de-France (75), Lontoo (83), Wien (76) ja useat Saksan alueet, mm. Stuttgart (76), Freiburg (65), Oberfranken (77), Hamburg (75), Detmold (77) ja Düsseldorf (76). Kahdella Ruotsin alueella (Västsverige ja Småland med öarna) suuryrityksiä oli 100 000:ta asukasta kohti 186 ja 130. Kyseiset luvut edustavat Euroopan unionin huippua.

Jäsenvaltioiden pääkaupunkien alueet sijoittuvat Ruotsia, Italiaa ja Saksaa lukuun ottamatta myös suuryritysten keskittyminä keskitason yläpuolelle. Tämä selittynee suuryritysten pääkonttoreiden sijoittumisella kyseisille alueille. Kaavasta poikkeavat kuitenkin Ruotsi, Italia ja Saksa. Ruotsissa suurin osa yrityksistä on sijoittunut maan eteläosiin. Saksassa yritykset ovat jakaantuneet maan liittovaltiomuotoa heijastaen useille Saksan alueille. Italialle tyypillistä on eteläisten ja pohjoisten alueiden välinen ero: suuryrityksiä on 100 000:ta asukasta kohden Trentino Alto Adigessa 43, kun Etelä-Italiassa vastaava luku on 10–15.

Hajontaa voidaan havaita myös Espanjassa, jossa Madridin ja Katalonian alueiden suuryritysten määrää 100 000:ta asukasta kohden kuvaavat suhdeluvut ovat 63 ja 58, kun taas Espanjan muilla alueilla vastaava luku vaihtelee 48:sta nollaan. Itävallassa suuryritysten määrä ylittää useilla alueilla keskiarvon. Näihin alueisiin kuuluvat etenkin Ylä-Itävalta, Wien, Salzburg ja Voralrlberg. Alueet, joilla suuryrityksiä on vähän, sijaitsevat usein Euroopan eteläosissa, etenkin Espanjassa, Italiassa ja Portugalissa. Neljällä alueella 100 000 :ta asukasta kohden laskettu suurten yritysten määrä on alle kymmenen: La Rioja (9), Extremadura (5), Calabria (5) ja Ceuta y Melilla (0).

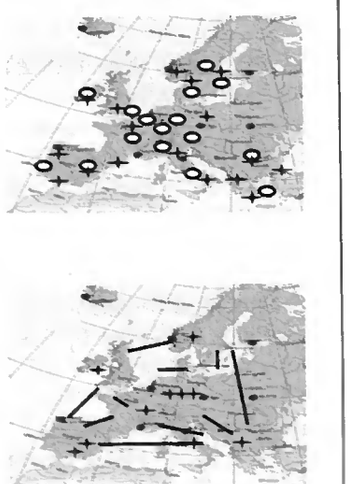
Taulukko 2: Suuryritysten sijoittuminen alueittain: suuryritysten määrä 100 000:ta asukasta kohti toimialoittain eriteltynä (1997)

Alueet	Jäsenvaltio	Suuryrityksiä / 100 000 asukasta	Teollisuus ja energia	Rakentaminen (%)	Kauppa (%)	Hotelli ja ravintolat (%)	Muut palvelut* (%)
Västsverige	Ruotsi	186	52	5	12	4	28
Småland med öarna	Ruotsi	130	71	3	10	0	16
Bryssel	Belgia	108	20	7	24	6	43
Lontoo	UK	83					
Oberosterreich	Itävalta	80	60	12	12	0	15
Detmold	Saksa	77	70	4	16	1	9
Oberfranken	Saksa	77	75	7	11	1	6
Puglia	Italia	12	58	8	6	3	26
Alentejo	Portugali	11	83	0	4	4	9
Sisilia	Italia	10	40	16	8	5	31
La Rioja	Espanja	9					
Extremadura	Espanja	8					
Calabria	Italia	5	38	6	13	6	38
Ceuta y Melilla	Espanja	0	0	0	0	0	0

*ei sisällä rahoitusvälitystä

Lähde: Eurostat-Statistic in focus – High density of SMEs in Southern Europe

Kuva 8: Taloudellisen toiminnan sijoittuminen Euroopassa



Myös kansainvälisen kilpailun kiristyminen ja uuden teknologian merkityksen korostuminen on edistänyt sitä, että suuryritykset omaksuvat monitahoisia yhdentymisstrategioita. Kyseisistä yrityksistä monet ovat monikansallisia (MKY). Kansainvälisen tuotannon käynnistäminen uudessa taloudellisessa toimintaympäristössä edellyttää suuryrityksiltä, eli eri maissa sijaitsevalta toimintaverkostolta, kykyä sopeuttaa organisaatiorakenne vastaavasti.

EU:ssa, jossa Euroopan integraatiokehitys on pienentänyt jäsenvaltioiden "taloudellista välimatkaa", ilmiö on erityisen selvästi havaittavissa. Osaksi yhteismarkkina-aloitteen seurauksena monet suuryritykset ovat ottaneet käyttöön alueellisia strategioita, mikä on johtanut huomattaviin uudelleenjärjestelyihin ja tuotannon keskittymiseen. EU:n sisällä on alueellisia kansainvälisiä tuotantojärjestelmiä, joista voidaan käyttää nimitystä "joustavat eurooppalaiset verkot". Kuvan yläkehyksen pienet ympyrät kuvaavat kansallisia markkinoita, kun taas alakehyksen monikulmiot edustavat Euro-verkostoja. Symboli x osoittaa taloudellisen toiminnan sijainnin (esim. tuotanto, myynti, T&K)[11]. Tässä uudessa Euro-organisaatiossa yritykset eivät toimi erillisinä yksiköinä vaan toisistaan riippuvaisten yksikköjen muodostamana järjestelmänä. Niillä on kyky mukauttaa tuotantonsa ja toimituksensa muuttuvien markkina- ja kustannustilanteiden mukaan.

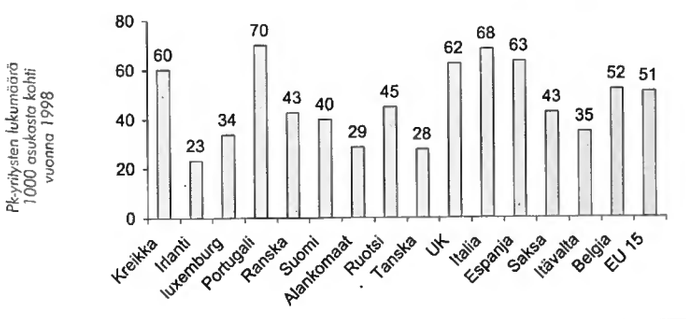
Yritykset toimivat näin huomioiden tarkkaan arvoketjun eri osien optimisijainnin. Unionin alueiden muodostamissa joustavissa verkostoissa monikansalliset yritykset keskittävät toimintonsa tietyille alueille ja voivat samanaikaisesti nostaa tuottavuuttaan. Hyvän esimerkin tästä unionin tuotannon rakenneuudistuksesta tarjoaa Unilever, joka järjesti käsisaippuatuotantonsa uudelleen siten, että tehtaiden lukumäärä putosi vuonna 1973 toimineesta 13 yksiköstä kahteen yksikköön vuonna 1999[12].

3.2.3 *Pienten ja keskisuurten yritysten levinneisyys Euroopassa*

Tällä hetkellä alle 250 työntekijää työllistäviä pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä) on yli 19 miljoonaa. Jos tarkastelemme niiden levinneisyyttä jäsenvaltioittain, useimmat niistä sijaitsevat Italiassa (3,93 miljoonaa), Yhdistyneessä kuningaskunnassa (3,66 miljoonaa), Saksassa (3,5 miljoonaa), Espanjassa (2,5 miljoonaa) ja Ranskassa (2,3 miljoonaa), kun taas muissa jäsenvaltioissa niitä on merkittävästi vähemmän: Portugalissa 0,7 miljoonaa, Belgiassa 0,53 miljoonaa ja Alankomaissa 0,45 miljoonaa.

Seuraava taulukko kuvaa yritysten lukumäärän kasvun dynamiikkaa vuodesta 1988 ja tuo esiin unionin riippuvuuden mikroyrityksistä, joiden lukumäärä kasvoi 10 vuodessa 2 575 000:lla. Samana ajanjaksona pienten yritysten lukumäärä kasvoi 150 000:lla, keskisuurten 21 000:lla ja suurten yritysten 5 000:lla.

Kuva 9: Pk-yritysten levinneisyys Euroopassa



Source: Eurostat - Statistic in Focus- High density of SMEs in Sothern Europe

[11] Mukaillen lähteestä Vandermerwe (1993)
[12] Euroopan komissio: The competitiveness of European industry 1999 report

Vuonna 1998 pieniä ja keskisuuria yrityksiä oli 51 jokaista 1 000:ta asukasta kohden. Seuraava kuva[13] osoittaa, että nuo yritykset eivät ole jakautuneet tasaisesti EU:n jäsenvaltioihin. Eniten pk-yrityksiä unionin alueella on Portugalissa (70), Italiassa (68), Espanjassa (63), Yhdistyneessä kuningaskunnassa (62) ja Kreikassa (60). Yhdistyneessä kuningaskunnassa (62) ja kahdella Ruotsin alueella pk-yritysten lukumäärä on poikkeuksellisen korkea: Småland med öarna (82) ja Västsverige (137). Vähiten pk-yrityksiä on Irlannissa (23), Tanskassa (28) ja Alankomaissa (29).

Jos pk-yritykset jaotellaan talouden viiden suurimman sektorin suhteen, yrityksistä enemmistö toimii kaupan sekä hotelli- ja ravintola-alalla alueilla, joilla pk-yrityksiä on runsaasti. Jälkimmäiset toiminnot liittyvät matkailuun, jonka piirissä toimii usein pieniä kaupan sekä hotelli- ja ravintola-alan yrityksiä.

[13] Eurostat - SME REGIO - High density of SMEs in Southern Europe

Taulukko 3: Muun kuin perustuotannon piirissä toimivat yksityisyritykset maittain ja kokoluokittain 1988, 1993 ja 1998

	Pk-yritykset				suuret	tuhansia yhteensä
	Mikro yritykset	Pienet yritykset	Keski-kokoiset yritykset	yhteensä		
1988						
Itävalta	243	22	5	270	1	271
Belgia	468	22	3	493	1	494
Tanska	129	13	2	144	0	144
Suomi	101	9	2	112	0	112
Ranska	2 163	140	22	2 325	5	2 329
Saksa	2 517	299	37	2 853	10	2 863
Kreikka	498	13	2	513	0	514
Irlanti	57	5	1	63	0	64
Italia	3 354	142	14	3 510	2	3 512
Luxemburg	12	2	0	14	0	14
Alankomaat	347	39	9	395	2	397
Portugali	464	26	4	495	1	495
Ruotsi	289	20	3	313	1	314
Espanja	2 094	96	13	2 203	2	2 205
Yhdistynyt kuningaskunta	2 729	131	23	2 883	6	2 890
EU-15	15 466	978	141	16 585	33	16 618
1993						
Itävalta	246	25	5	276	1	277
Belgia	483	22	3	508	1	509
Tanska	122	13	2	138	0	138
Suomi	137	8	2	147	0	147
Ranska	2 148	135	22	2 305	5	2 310
Saksa	2 637	332	42	3 012	12	3 023
Kreikka	533	14	2	549	0	550
Irlanti	64	6	1	71	0	71
Italia	3 469	149	15	3 633	2	3 635
Luxemburg	12	2	0	14	0	14
Alankomaat	361	42	9	412	2	414
Portugali	567	33	5	606	1	606
Ruotsi	291	19	3	313	1	314
Espanja	2 196	100	13	2 310	2	2 312
Yhdistynyt kuningaskunta	2 868	137	23	3 027	6	3 034
EU-15	16 134	1 037	149	17 320	35	17 355
1998						
Itävalta	249	29	6	284	1	285
Belgia	504	22	3	529	1	530
Tanska	129	15	3	147	1	148
Suomi	195	11	2	207	1	208
Ranska	2 166	132	23	2 321	5	2 326
Saksa	3 110	349	45	3 504	13	3 517
Kreikka	600	16	2	618	0	619
Irlanti	78	7	1	86	1	87
Italia	3 755	165	16	3 936	3	3 939
Luxemburg	11	2	0	13	0	13
Alankomaat	396	44	10	449	2	452
Portugali	643	40	6	689	1	690
Ruotsi	356	23	4	384	1	385
Espanja	2 383	110	15	2 508	3	2 510
Yhdistynyt kuningaskunta	3 466	164	26	3 656	7	3 662
EU-15	18 041	1 128	162	19 331	38	19 370

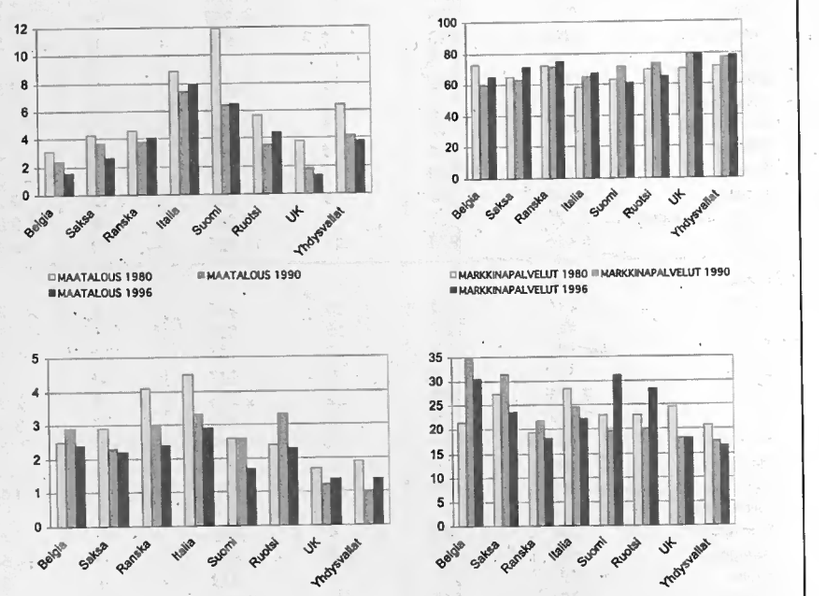
Lähde: Euroopan komissio, The European Observatory for SMEs – Sixth Report (Eurooppalainen pk-yritysten observatorio – Kuudes raportti)

3.2.4 Palvelusektorin merkityksen kasvu

3.2.4 Palvelusektorin merkityksen kasvu

Kaikista talouden osa-alueista suurin muutos on tapahtunut "markkinapalveluiden" sektorilla, jonka osuus on kasvanut neljänneksen[14]. Oheiset kuvat[15] osoittavat, että markkinapalvelujen investointimenojen osuus on kaikissa maissa talouden kokonaisinvestointimenoista suurin.

Kuva 10: Investointikustannusten toimialakohtainen jakauma (prosenttia markkinataloudesta)



Samaan aikaan kun maatalouden piirissä toimivan työvoiman määrä puolittui, palvelusektorin kasvu lisäsi myös työllisyyttä. Oheinen taulukko osoittaa, miten työvoima on 25 vuoden aikana (unionin jäsenvaltioiden määrän noustessa 9:stä 15:een) siirtynyt maataloudesta (–49 %) ja teollisuussektorilta (–17 %) palveluihin (+63 %).

Taulukko 4: Muutokset palvelu-, teollisuus- ja maatalousalan työllisyydessä

Työntekijöiden määrä / Sektori	1975 milj.	1999 milj.	Suuntau 1975-99 milj.	Suuntau 1975-99 %
Palvelut	48,1	78,2	30,2	63 %
Teollisuus	40,9	33,7	-7,1	-17 %
Maatalous	7,6	3,8	-3,8	-49 %
Yhteensä	98,6	115,8	17,2	17 %

Lähde: Eurostat – Statistics in focus – Changes in agricultural employment

[14] *Euroopan komissio: Kilpailukykyä koskeva kertomus vuodelta 2000*
[15] *OECD-ISDB 1998*

3.2.5 Taloudellisten muutosten ja hallintotavan yhteydet

Mainitut Euroopan unionin tuotantojärjestelmässä, talouden osa-alueiden kokoonpanossa ja yritysten määrässä tapahtuneet merkittävät muutokset ovat vaikuttaneet:

- unionin tuotantojärjestelmän kilpailukykyyn kilpailijoihin, mm. Yhdysvaltoihin verrattuna
- yrityksiä suosivaan politiikkaan: perinteinen unionissa harjoitettu politiikka ei enää pysty takaamaan yritysten kilpailukykyä
- julkisen järjestelmän ja julkisten toimijoiden väliseen suhteeseen.

Viimeksi mainittuun paneudutaan tarkemmin, koska se liittyy suoraan hallintotapaan, kyseisen tiheän yritysverkoston kehittymisen vuoksi. Lisäksi pk-yritysten leviäminen on muuttanut merkittävästi liike-elämän ja julkisten viranomaisten välisiä suhteita jäsenvaltio ja paikallistasolla.

Kansallisesti ja monikansallisesti hyvin organisoituneet suuryritykset ovat keskittyneet vaikuttamaan suoraan jäsenvaltio-tason päätöksentekoon ja onnistuneet kansainvälisiä yhteyksiään hyödyntämällä vaikuttamaan EU:n ylikansalliseen politiikkaan (UNICE tarjoaa Euroopassa parhaan esimerkin).

Tästä täysin poiketen pienet ja keskisuuret yritykset ovat nähneet alue- ja paikallisviranomaiset luontevina kumppaneinaan, jotka vastaavat myös yritysten tarpeita, kokoa ja paikallismarkkinoiden kattavuutta. Kyseiset pienet ja keskisuuret yritykset näkevät paikallisviranomaiset tarpeellisina välittäjinä keskushallinnon ja EU:n ylikansallisten toimielinten suuntaan.

Siksi Saksan osavaltiot[16], Italian ja Skotlannin alueet sekä kauppakamarit ovat kokeneet tarpeellisena lisätä kanssakäymistä jäsenvaltioiden hallintojen ja unionin toimielinten kanssa, mm. perustamalla toimipisteitä Brysseliin. Liike-elämän ja erityisesti pk-yritysten piiristä noussut toive päästä vaikuttamaan entistä enemmän unionin hallintoon selittyy näiden tarpeella järjestää poliittinen edustuksensa myös alue- ja paikallisviranomaisten kautta, joihin niillä on läheisemmät suhteet.

Lisäksi useissa unionin jäsenvaltioissa käynnissä olevan hajauttamisen takana on myös poliittisia motiiveja ja pyrkimys parantaa suhteita yrityksiin ja kansalaisiin.

Unionissa 1980-luvun lopulta lähtien harjoitettuun politiikkaan on tullut mukaan myös paikallinen ulottuvuus, joka on korostanut alueiden merkitystä. Tästä muutamia esimerkkejä ovat koheesiopolitiikka ja rakennerahastot, Euroopan työllisyysstrategian paikallisulottuvuus, tutkimus- ja kehityspolitiikan alueellinen ulottuvuus sekä tietoyhteiskunnan paikalliset näkökohdat.

Paikallis- ja alueviranomaiset osallistuvat entistä enemmän unionin politiikan täytäntöönpanoon. Tämä seikka on saanut ne yhä tietoisemmiksi omasta merkityksestään, vastuustaan ja edustuksestaan. Siksi paikallis- ja alueviranomaiset haluavat äänensä entistä paremmin kuuluviin unionin päätösten valmistelussa.

[16] *Saksan liittokansleri Schröder esitteli komission puheenjohtaja Prodille etenkin rauta- ja terästeollisuuden uudistamista ja sen kilpailukyvyn parantamista koskevan suunnitelman. Tätä tarkoitusta varten oltiin yhteydessä alueisiin ja yli 200 000:een työntekijään Baden-Würtembergissa, Bradenburgissa ja Berliinissä. Il Sole 24 ore, 30. huhtikuuta 2002.*

3.3 Euroopan integraatiokehityksen vahvistuminen

Alun perin Euroopan yhteisö perustui ajatukseen yhteismarkkinoista eikä yksinomaan tulliliitosta, mikä merkitsi tavaroiden vapaan liikkuvuuden lisäksi myös palveluiden, pääoman ja työvoiman liikkuvuutta. Joka tapauksessa ennen vuoden 1987 Euroopan yhtenäisasiakirjaa (EYA) kyseisten oikeuksien ja vapauksien toteuttamisessa oli edistytty suhteellisen vähän[17].
EYA merkitsi Euroopan integraation merkittävää voimistumista, mikä teki kyseisestä sopimuksesta Euroopan tulevan kehityksen kulmakiven ja antoi sisämarkkinoiden kehitykselle uutta pontta. Vuonna 1985 julkaistun sisämarkkinoiden toteuttamista koskevan valkoisen kirjan ***"Completing the internal market"*** mukaan sisämarkkinoiden laajentaminen edellytti lähes 300 direktiivin voimaansaattamista. Niiden oli määrä olla osa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä viimeistään 1. tammikuuta 1993.
Prosessin oikeudellinen puoli toteutui mainittuna päivänä, mutta käytännön tasolla kehitys jäi vielä pahasti kesken.

Tämän vuoksi komission puheenjohtaja Jacques Delors kiinnitti valkoisessa kirjassa kasvusta, kilpailukyvystä ja työllisyydestä: haasteet ja keinot 2000-luvun kynnyksellä unionin kansalaisten huomion näihin yhteisön tulevaisuuden kannalta perustavaa laatua oleviin kysymyksiin. Vuonna 1993 julkaistussa valkoisessa kirjassa ei ainoastaan tunnustettu sisämarkkinoilla saavutettuja tuloksia, vaan ehdotettiin myös muita tärkeitä keinoja uuden kehitysmallin ja entistä tiiviimmän unionin luomiseksi. Asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi komission valkoisessa kirjassa ehdotettiin unionin makroekonomisen rakenteen vahvistamista sekä taloudellisesti että varainhoidollisesti[18] ja unionin ulkomaankaupan avaamiseen tähtäävien kansainvälisten suhteiden vahvistamista. Valkoisessa kirjassa huomautettiin myös, että uuteen tekniikkaan perustuva hajautumiskehitys johtaisi tietoyhteiskuntaan ja pk-yritysten leviämiseen, koska informaation ja tiedon jakamiseen tähtäävä tiedonvälitys on itse asiassa hajauttamisen välitön seuraus. Asiakirjassa korostettiin myös hallinnollisen yhteistyön vahvistamisen tärkeyttä. EU:n lainsäädännön johdonmukaisuus tuli taata kaikilla alueilla, jotka saattaisivat vaikuttaa yrityksiin etenkin ympäristöasioiden osalta. Valkoisessa kirjassa mainittiin myös Euroopan laajuisten verkkojen perustamisen tärkeys kuljetusten, energian ja tietoliikenteen aloilla, unionin tutkimus- ja kehitystoiminnan tukeminen, koheesiopolitiikan vahvistaminen sisämarkkinoiden avulla sekä unionin työmarkkinoiden joustavuuden lisääminen.

Yhdentymiseen liittyen ranskalainen taloustieteilijä Jean-Paul Fitoussi[19] on todennut, että "Euroopan todellinen sairaus on sen jatkuva itsekritiikki". Itse asiassa hän huomautti, että kuluneiden kymmenen vuoden aikana unionissa on koettu merkittäviä rakenteellisia muutoksia, mm. Saksan yhdistyminen, sisämarkkinoiden luominen ja euron käyttöönotto. Fitoussin mukaan näistä syistä "unionin rakenteellista liikkumattomuutta koskevaa syytettä on vaikeaa ymmärtää". Näitä merkittäviä saavutuksia (sisämarkkinat, euron luominen, Saksan yhdistyminen) kuitenkin helposti aliarvioidaan, koska ne eivät ole helposti mitattavissa[20].

[17] *Dennis Swann , The economics of Europe, from Common market to European Union, sivu 171.*
[18] *Kyseinen strategia on toteutettavissa omaksumalla vakaa, investointeja elvyttävä rahapolitiikka.*
[19] *J. P. Fitoussi, L'autocritica perenne vera malattia europea, La Repubblica.*
[20] *On myös tärkeää mainita, että yhdentymisen ymmärtämiseen kuuluvat myös ehdokasvaltioiden esittämät erilaiset havainnot. Pascal Lamyn sanoin "Euroopan yhdentymisen käsite on täysin erilainen lännessä ja idässä", "ehdokasvaltioiden sitoutuminen unionin jäsenyyteen ei ilman muuta merkitse niiden kiinnostusta EU:n yhdentymisen lisäämiseen. Itse asiassa niille yhdentyminen liittyy enemmän moraaliseen ja historialliseen velkaan, joka unionin on niille suoritettava. Siihen kuuluu henkinen ulottuvuus ja oikeus yhteisvastuullisuuteen". (Pascal Lamy ja Jean Pisani-Ferry, L'Europe de nos volontés, N°27, Fondation Jean Jaures, tammikuu 2002).*

3.3.1 Sisämarkkinat

Sisämarkkinat ovat merkittävä askel kohti yhdentymisen syventämistä, kuten sisämarkkinoiden toteuttamista koskevassa vuonna 1985 julkaistussa valkoisessa kirjassa todetaan. Asiakirjassa mainittiin 282 lainsäädännöllistä toimenpidettä, jotka olivat tarpeen EU:n sisäisen kaupan esteiden poistamiseksi ja aikataulun laatimiseksi Euroopan yhteismarkkinoiden luomiselle. Tämä on valtava tehtävä, kuten seuraavasta käy ilmi.

- Sisämarkkinoilla jäsenvaltioiden on ilmoitettava Euroopan komissiolle rajoituksista, jotka saattavat vaikuttaa vapaaseen liikkuvuuteen. Ns. uuden lähestymistavan puitteissa yksistään koneita koskevia ilmoituksia jätettiin vuoden 1998 aikana 201 kappaletta[21]. Vuoden 1999 maaliskuun ja 2000 maaliskuun välillä EU vastaanotti 276 ilmoitusta sisämarkkinasääntöjen rikkomusepäilyistä; niistä Euroopan yhteisöjen tuomioistuin käsitteli 74 ja antoi 39 tuomiota.

- Toinen merkittävä Euroopan yhdentymisen ulottuvuus on tarve siirtää EU:n lainsäädäntö osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Vain viisi niistä 83 direktiivistä, jotka oli määrä siirtää osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä vuonna 2000, saatettiin voimaan kaikissa 15 jäsenvaltiossa. Tähän olisi tarvittu 1 160 kansallista lainsäädäntötoimenpidettä, mutta vuoden 2000 lopussa yhteensä 426 laista (37 %) ei oltu vielä ilmoitettu komissiolle. Lisäksi aikaisemmin annetuista direktiiveistä on lainsäädännön osaksi siirtämättä 154, eikä yksikään jäsenvaltio ole vielä liittänyt kaikkia direktiivejä osaksi omaa lainsäädäntöään. Kyseisistä säädöksistä 33 on yli kolme vuotta myöhässä. Ne koskevat 26:tta direktiiviä ja 10:tä jäsenvaltiota.

Paikallisviranomaisiin vaikuttavat sisämarkkinasäännökset koskevat erityisesti valtion tukia, ympäristöpolitiikkaa ja julkisia hankintoja.

- EU:n lainsäädäntö kieltää valtiontuet, jotka vääristävät tai haittaavat vapaata kilpailua. Jokaisesta tuesta on ilmoitettava komissiolle, joka tutkii asian ja päättää, onko toiminta sallittua ja millä tasolla. Tähän sääntöön on tosin olemassa useita poikkeuksia, vaikka rajaaminen on vaikeaa. Periaatteessa yksityistä ja julkista sektoria on kohdeltava tasapuolisesti. Paikallisviranomaisten ja heidän kunnallisten yritystensä (esim. energiasektori[22], julkinen liikenne[23]) kannalta tämä merkitsee huomattavia muutoksia ja rajoituksia, etenkin suurten investointien kohdalla ja "sisäisten tukien" järjestelmää ajatellen. Hyvän esimerkin tästä kehityksestä tarjoaa asetus, jonka mukaan alueellisten energianhankintamonopolien toimintaa tulee rajoittaa tai monopolit on jopa lakkautettava.

- EU:n direktiiveistä noin 200 liittyy ympäristönsuojelun poliittisiin tai teknisiin näkökohtiin. Tällä on huomattava paikallinen ja alueellinen vaikutus, koska paikallis- ja alueviranomaisten on otettava ympäristönäkökohdat huomioon. EU:n toimenpiteiden seurauksena esimerkiksi vesiä, jätevesiä, ilmaa ja melua koskevia kansallisia ympäristönsuojelutoimia on kohdennettava aikaisempaa enemmän yksittäisten laatuvaatimusten[24] mukaan.

[21] *Komission kertomus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 3052/95/EY soveltamisesta vuosina 1997 ja 1998, Bryssel, 7. huhtikuuta 2000.*
[22] *Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/30/EY, annettu 22. kesäkuuta 1998, maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä (EYVL L 204, 21. heinäkuuta 1998, s. 1).*
[23] *Neuvoston asetus (ETY) N:o 1893/91, annettu 20. kesäkuuta 1991, julkisten palvelujen käsitteeseen rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä olennaisesti kuuluvia velvoitteita koskevista jäsenvaltioiden toimenpiteistä annetun asetuksen (ETY) N:o 1191/69 muuttamisesta (EYVL L 169, 29. kesäkuuta 1991, s. 1).*
[24] *EU:n ympäristöstandardien jäsenvaltioiden lainsäädäntöön liittämisestä johtuvat ongelmat vaihtelevat huomattavasti, sillä maakohtaiset olosuhteet ovat erilaisia. Tämä koskee esimerkiksi vedestä annettua puitedirektiiviluonnosta (jonka mukaan vesistöjen hallintajärjestelmät perustuvat jokialueisiin, kun taas Keski-Euroopassa jokialueet usein ulottuvat useiden, hallintorakenteiltaan toisistaan poikkeavien maiden rajojen yli), tai unionin nitraattidirektiiviä, joka saa osakseen huomattavaa vastustusta maataloussektorilla, joka kieltäytyy vähentämästä lannoitteiden käyttöä. Itävallan, Suomen ja Ruotsin paikallis- ja alueviranomaisten järjestön, Logon Report 2000, sivu 28.*

- Julkiset hankinnat, jotka myös ovat tärkeitä alue paikallis- ja alueviranomaisten kannalta, on nykyään kilpailutettava julkisesti. Useat vuoden 1970 jälkeen säädetyt direktiivit muodostavat tämän kilpailuttamisen oikeusperustan. Tämä lainsäädäntö pysyi kuitenkin voimattomana, kunnes annettiin täydentäviä direktiivejä, joihin vedoten yritykset, joita asia koski, saattoivat käynnistää vahingonkorvauksiin johtavia oikeudenkäyntimenettelyjä[25]. Vuonna 1993 unionissa 10 prosenttia yli 100 000 asukkaan kaupungeista ja 30 prosenttia kaupungeista, joiden asukasluku oli 50 000–100 000, ei julkistanut lainkaan julkisia hankintojaan. EU:n julkisia hankintoja koskevien säädösten mukaan julkisia töitä koskevat hankkeet tulee julkaista Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä. EYVL:ssä julkaistujen tarjouspyyntöjen määrä on noussut vuoden 1987 12 000:sta vuoden 1995 95 000:een. Joissakin jäsenvaltioissa kyseiset luvut ovat olleet 200–900 prosenttia.

3.3.2 Euroopan yhdentymiskehityksen muita ulottuvuuksia

Peräkkäisten laajentumisvaiheiden ja sisämarkkinoiden perustamisen vuoksi EU:n on ollut pakko voimistaa yhdentymiskehityksensä muita ulottuvuuksia.

Ratkaiseva askel tämän tavoitteen saavuttamiseksi oli talous- ja rahaliitto[26] sekä euron käyttöönotto vuonna 2002. Tässä yhteydessä on tärkeää korostaa Euroopan keskuspankin (EKP) perustamista. Kyseessä on ensimmäinen unionin tasolla toimiva rahapoliittisesti täysivaltainen toimielin. Yhdessä jäsenvaltioiden keskuspankkien kanssa EKP on osa eurojärjestelmää, jonka ensisijainen tavoite on ylläpitää hintavakautta. Se ei kuitenkaan rajoita sitä, että EKP lisäksi tukee EY:n yleistä talouspolitiikkaa ja toimii avoimen markkinatalouden periaatteiden mukaisesti.

Toinen tärkeä askel yhdentymisessä on ollut EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) perustaminen. Amsterdamin sopimuksessa[27] määrätyn korkean edustajan toimella.

Amsterdamin sopimus merkitsi mahdollisuutta antaa unionin yhdentymiskehitykselle toinen uusi ulottuvuus. Se oli Schengenin sopimus, joka lisättiin sopimukseen liitepöytäkirjana. Schengenin sopimuksen mukaan jäsenvaltioiden kansalaiset voivat ylittää sopimukseen liittyneiden maiden rajat ilman tullivalvontaa (poikkeuksena kansalliseen turvallisuuteen liittyvät tarkastukset).

Tehostunut yhteistyö sisäasioissa johti lisäksi Euroopan kansalaisuuden käyttöönottoon. Itse asiassa Euroopan yhteisön perustamis-sopimuksen 8 b artikla takaa kansalaisen äänioikeuden ja oikeuden asettua ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa. 8 b artikla ei pohjimmiltaan pyri yhdenmukaistamaan yksittäisten jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, vaan tarkoituksena on poistaa olemassa olevat jäsenvaltiokohtaiset ja paikalliset lakiin perustuvat esteet ja varaukset. Artikla sisältää kaksi perinteistä äänioikeuden ehtoa: kansalaisuuden ja asuinpaikan.

8 b artiklan täytäntöönpanon yksityiskohdat muotoiltiin vuonna 1994, ja luotiin niiden unionin kansalaisten, jotka asuvat jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole, kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä[28]. Kyseistä oikeutta pidetään selvänä ja

[25] *Itävallan, Suomen ja Ruotsin paikallis- ja alueviranomaisten liitto, Logon Report 2000, sivu 58.*
[26] *Maastrichtin sopimuksella määrätty talous- ja rahaliitto edustaa unionin taloudellisen yhdentymisen ylintä tasoa.*
[27] *Korkea edustaja avustaa puheenjohtajaa EU:n ulkosuhteissa ja neuvostoa toimintaperiaatteita koskevien päätösten täytäntöönpanossa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa. Ensimmäiseksi korkeaksi edustajaksi nimettiin Javier Solana, joka otti toimen vastaan lokakuussa 1999.*
[28] *Neuvoston direktiivi 94/80/EY, annettu 19. joulukuuta 1994, niiden unionin kansalaisten kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, jotka asuvat jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole (EYVL L 368, 31. joulukuuta 1994, s. 8).*

ilmeisenä merkkinä EU:n kehittymisestä kohti "poliittista" unionia, ja se voidaan epäilemättä tulkita tärkeäksi askeleeksi kohti "kansalaisen Eurooppaa[29]".

Euroopan kansalaisilla on myös sijoittautumisoikeus, eli lupa toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana sekä lupa ryhtyä yrittäjäksi. Tähän oikeuteen perustuen unionin kansalaisilla on oikeus perustaa ja johtaa yritystä missä tahansa jäsenvaltiossa. Tämä oikeus kattaa myös tarvittavien tuotanto- ja asuintilojen ostamisen[30]. Sijoittautumisoikeuteen liittyy myös ammatillisten kelpoisuuksien ja tutkintotodistusten vastavuoroinen tunnustaminen. Maankäyttöön liittyvät rajoittavat säädökset kuuluvat edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta kyseisiä säädöksiä on sovellettava ulkomaalaisiin ja kansalaisiin yhdenvertaisesti.

[29] *Määrällisesti tarkasteltuna kyseisen säädöksen vaikutukset ovat jääneet kuitenkin vähäisiksi. Esimerkiksi Itävallassa noin 1,1 miljoonasta Wienin äänioikeutetusta kansalaisesta vain noin 15 000 on äänioikeutettuja EU-kansalaisia, kun taas Wienissä asuvien ulkomaalaisten kokonaismäärä on lähes 250 000. Itävallan, Suomen ja Ruotsin paikallis- ja alueviranomaisten liitto, Logon Report 2000, sivu 61.*
[30] *Sijoittautumisoikeuteen liittyvä asumisoikeus koskee myös ammatinharjoittajan perhettä ja tämän huollettavia.*

3.4 Komission tehtäväkentän laajeneminen

Komission tehtävien monipuolistuminen näkyy niin lainsäädäntötoiminnassa kuin EU:n talousarvion resursseissakin.

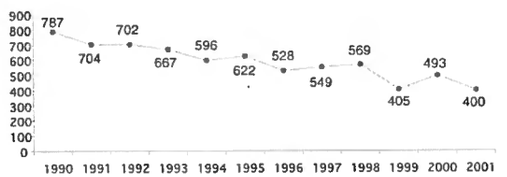
1980-luvun puolivälin paikkeilla oli vallalla käsitys siitä, että unionin toimielinten oikeudellisen aseman kehittäminen edellyttää kehitystä ja kasvua tukevia interventiotoimenpiteitä. Siksi komissiota pyydettiin kehittämään muiden EU-politiikkojen ohella rakenne- ja koheesiopolitiikkaa. Tällä oli merkittävä vaikutus komission organisaatioon sekä sen rooliin ja suhteisiin jäsenvaltioiden kanssa.

3.4.1 Toimielinten oikeudellisen aseman kehittäminen

Komission lainsäädäntötoimien analysointi osoittaa, että perustamissopimuksessa vahvistetuista uusista tavoitteista huolimatta ehdotusten kokonaismäärä on vuodesta 1990 vähentynyt[31]. Ehdotusten määrä on tästä huolimatta edelleen huomattava: miltei 400 vuonna 2001!

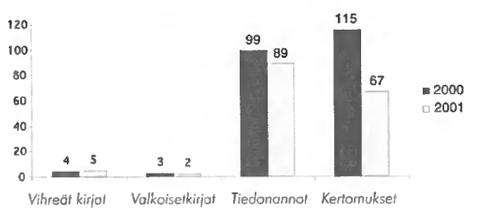
Toinen merkittävä lainsäädäntötoimintaan liittyvä näkökohta on kuulemistoimiin nähden suhteettoman suuri raporttien ja normien määrä. Oheinen kuva osoittaa komission kuulemisasiakirjojen ja kertomusten määrän vuosina 2000–2001. Voidaan todeta, että kyseisenä kautena tiedonantoja ja kertomuksia annettiin paljon enemmän kuin valkoisia ja vihreitä kirjoja. Näin on siitäkin huolimatta, että kuulemisasiakirjojen ja kertomusten määrä väheni vuonna 2001 edelliseen vuoteen verrattuna.

Kuva 11: Komission lainsäädäntöehdotusten määrä



Lähde: Euroopan komissio

Kuva 12: Kuulemisasiakirjat ja kertomukset (13.10.2001 asti)

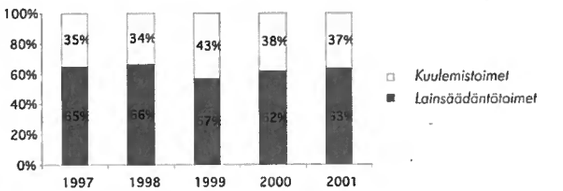


Lähde: Eur-lex-tietokanta

[31] "Komission kertomus Eurooppa-neuvostolle Säädöskäytännön parantaminen 2001", Brysset 7. joulukuuta 2001, KOM(2001) 728 lopullinen, sivu 8.

Seuraavasta kuvasta voimme havaita, ettei lainsäädäntötoimien ja kuulemisen välinen suhde muuttunut huomattavasti kautena 1997–2001.

Kuva 13: Lainsäädäntötoimet ja kuulemiset (26.10.2001 asti)



Lähde: General report on European union activities, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001

Euroopan komission tavoitteena on vähentää EU:n lainsäädännön määrää 25 prosentilla vuoteen 2005 mennessä. Euroopan komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston välinen sopimus takaa, että tavoite saavutetaan.

3.4.2 Taloudelliset vaikutuskeinot

Taloudellisten interventioiden osalta EU:n talousarvio on kasvanut ja monipuolistunut suhteessa EU:n yhdentymisen syventymiseen ja unionin laajenemiseen. Vuosia EU:n suurimman menoerän muodostaneen yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) lisäksi myös muut budjettimomentit kuten rakennerahastot (RR), koheesiorahastot (KR), tutkimusohjelmat, kansainvälinen yhteistyö, pienille ja keskisuurille yrityksille suunnattu tuki, tietoyhteiskunta ja ympäristöpolitiikka kasvoivat[32]. Seuraava taulukko kuvaa EU:n talousarvion kehitystä.

Taulukko 5: EU:n talousarvion kehitys

	1970	1980	1990	2000
Kansainvälinen yhteistyö			*493*	*1 148*
Yhteinen maatalous-politiikka	*5 228*	*11 596*	*27 233*	*41 493*
Rakennerahastot	*64*	*1 253*	*7 766*	*32 811*
Tutkimus ja kehitys		*212*	*1 738,7*	*3 630*
Muut	*1 561*	*2 995,2*	*9 373*	*14 198*
YHTEENSÄ	*5 448,4*	*16. 057,1*	*46 604,6*	*93 280*

Komission tehtävien lisääntyminen sai merkittävän kimmokkeen Brysselissä kokoontuneelta Eurooppa-neuvostolta (1988), joka hyväksyi yhteistä maatalouspolitiikkaa ja rakennerahastoja koskevan nk. Delors I -paketin, sekä Edinburgissa kokoontuneelta Eurooppa-neuvostolta (1992), joka puolestaan hyväksyi Delors II -paketin sosiaali- ja koheesiorahastojen määrärahat unionin yhdentymistä, unionin kilpailukyvyn parantamista sekä EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa varten.

[32] Dresdner Bankin arvion mukaan Saksan nettorahoitusosuus saattaa nousta 21 miljardiin euroon, Yhdistyneen kuningaskunnan 16:een, Italian ja Ranskan 8:aan. Il Sole 24 ore.

Rakenne- ja koheesiorahastoilla on ollut suuri vaikutus monien EU-maiden ja -alueiden kannalta. Rakenne- ja koheesiorahastojen vaikutusta jäsenvaltioihin, alueisiin ja paikallisviranomaisiin voidaan mitata eri tavoin.

- Rakenne- ja/tai koheesiorahastot edustavat nykyään lähes 35 prosenttia EU:n talousarviosta, ja niiden piirissä on tavoite 1 tukialueilla keskimäärin 22 prosenttia EU:n väestöstä osuuden vaihdellessa Kreikan 100 prosentista Itävallan 3 prosenttiin. Tavoite 2 tukialueilla rahastojen piirissä on 18 prosenttia EU:n väestöstä.

- 11 Espanjan aluetta on hyötynyt sekä rakenne- että koheesiorahastoista. Kausina 1994–1999 ja 2000–2006 Espanja on saanut rakennerahastojen kokonaistuesta 24 prosenttia, ja sen osuus koheesiorahastoista (63,5 %) tulee myös kaudella 2000–2006 olemaan jatkossakin suurin. EU:lta tuleva rahoitus on ollut erityisen tärkeää Kreikan alueille, joilla tukien osuus BKT:sta vuosina 1989–1993 on ollut 2 prosenttia[33]. Rakennerahastoista ovat hyötyneet merkittävästi myös Italian ja Saksan alueet[34].

- Rakenne- ja koheesiorahastojen merkitystä unionin alueille havainnollistaa vertailu alueiden valtiolta saamaan kokonaistukeen. Rakenne- ja koheesiorahastoista Espanjan alueille myönnetty vuotuinen tuki vuosina 1996–1999 oli keskimäärin 7 067 miljoonaa euroa. Samana ajanjaksona valtiontuki alueille oli 266 miljoonaa euroa. Luvut pätevät myös Kreikan osalta, missä vastaavat summat olivat 2 956 miljoonaa euroa RR/KR-tukea ja 585 miljoonaa euroa valtiontukea. Irlannin osalta vastaavat luvut ovat 1 234 miljoonaa euroa RR/KR-tukea ja 229 miljoonaa euroa valtiontukea ja Portugalin osalta 2 940 miljoonaa euroa RR/KR-tukea ja 35 miljoonaa euroa valtiontukea[35].

Ohjelmien määrää ajatellen silmiinpistävää on niiden monitahoisuus: kaudelle 2000–2006 on tavoitteiden 1, 2 ja 3 perusteella tukikelpoisille alueille hyväksytty 123 ohjelma-asiakirjaa (toimintaohjelmat ja yhtenäiset ohjelma-asiakirjat)[36]. Yhteisöohjelmien alalla vuonna 2000 komissio vastaanotti 171 ohjelmaa: Interreg III (53), Urban II (28), Equal (17) ja Leader + (73). Lisäksi vuonna 2000 monet vanhoista ohjelmista olivat vielä käynnissä. Vuotta 1989 edeltävältä ajalta käynnissä oli 35 ohjelmaa, kaudella 1989–1993 käynnistettyjen edelleen jatkuvien ohjelmien määrä oli 101, ja vastaavasti vuosina 1994–1996 käynnistettyjä ohjelmia oli edelleen kesken 65[37]. Toiset EU-ohjelmista ovat edistäneet kuntien välisten ystävyyskunta- ja kumppanuussuhteiden solmimista. Vuonna 2001 käytettävissä olleesta 10 miljoonan euron budjetista rahoitettiin noin 1 000 kumppanuushanketta[38].

Rakenne- ja koheesiorahastojen säännöt ovat kehittyneet keskitettyä suunnittelua suosivasta kumppanuutta ja alueellisen tason vastuuta korostavaan suuntaan, mikä on antanut alueille aktiivisemman roolin. Monitasoinen hallintotapa on kuulunut aluepolitiikkaan alusta alkaen, mutta se ei ole kehittynyt suoraviivaisesti. Esimerkiksi vuoden 1985 koe yhdistetyillä Välimeren-ohjelmilla (IMP) Kreikassa, Italiassa ja Ranskassa on osoittautunut erittäin vaikeaksi, ja siitä on luovuttu eräillä alueilla, jotka eivät ole kyenneet vastaamaan IMP:n toteuttamisen haasteeseen.

[33] *Tämä on paljon enemmän kuin suorat ulkomaiset sijoitukset (SUS), joiden osuus BKT:sta samana kautena oli vain 0,5 prosenttia.*
[34] *Saksassa rakennerahastojen käyttöönoton tavoitteena on ollut viiden uuden osavaltion (Brandenburg, Sachen, Sachen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern ja Thüringen) sekä Itä-Berliinin integroiminen vuonna 1999.*
[35] *Euroopan komissio, Toinen taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus; tilastoliite, tammikuu 2001, sivu 54.*
[36] *Euroopan komissio, Results of the SF Programming for the period 2000–2006, Bryssel, 5.7.2001*
[37] *Euroopan komissio, Rakennerahastot 2000.*
[38] *Euroopan parlamentti nosti Euroopan komission ehdottaman ystävyyskaupunkiohjelman budjetin 12 miljoonaan euroon vuodelle 2002.*

EU:n, jäsenvaltio- ja alueellisen tason välistä vuorovaikutusta ennakoitiin vuodesta 1989 lähtien, mutta paikallistaso lisättiin neljänneksi ulottuvuudeksi vasta vuonna 1994. Esimerkiksi Ruotsi ja Kreikka joutuivat luomaan aluehallinnon rakennerahastojen käsittelyä varten. Alueiden komitean voimakas sitoutuminen on edistänyt tätä alueiden entistä suurempaa merkitystä korostavaa prosessia[39].

Rakennerahastot ovat rajatylittävinä ja jäsenvaltioiden välisinä yhteistyöohjelmina ratkaisevan tärkeitä, koska ne heijastavat kuntien, alueiden, pk-yritysten ja voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen arkisia ja jäsenvaltioiden rajat ylittäviä huolenaiheita. Niiden ansiosta alueellisilla toimijoilla on mahdollisuus oppia uusia julkisia hallintotapoja, vaihtaa ajatuksia ja yhdistää resursseja yhteisten hankkeiden toteuttamiseksi. Tämä rajatylittävä yhteistyö on entistäkin tärkeämpää silloin, kun se liittyy nykyisten ja tulevien jäsenvaltioiden alueiden väliseen yhteistyöhön, jossa ratkaistaan täysin uudenlaisia ongelmia, jotka liittyvät etnisiin vähemmistöihin, poliisivalvontaan, maahanmuuttoon, jne[40].

Tutkimus ja teknologinen kehittäminen (TTK) on myös tärkeä osa EU:n talousarviota. Hallintotavan kannalta on tärkeää tarkastella, mistä aloista EU on ollut tutkimusmielessä kiinnostunut, sekä sitä, miten ne ovat vuosien saatossa kehittyneet. Ensimmäisestä Euroopan yhteisön tutkimuksen puiteohjelmasta (1974–1979) miltei 70 prosenttia oli kohdennettu energiasektorille, kun teollisuuden osuus oli ainoastaan 6 prosenttia. Kolmannessa puiteohjelmassa (1990–1994) osuudet olivat kääntyneet päinvastaisiksi, mikä selittyy osaltaan 12 suurimman tietotekniikkayrityksen komission komiteoissa harjoittamalla edunvalvonnalla: tietotekniikka sai 40 prosenttia EU:n tutkimusbudjetista, kun energiasektorin osuus jäi vain 14 prosenttiin.

Unionin TTK-toiminnalla on ollut huomattava merkitys EU:n jäsenvaltioiden välisen yhteistyön lisäämisessä. Vuodesta 1987 vuoteen 1995 jatkuneella kaudella suurten yritysten, pk-yritysten, yliopistojen sekä julkisten ja yksityisten tutkimuskeskusten välillä käynnistettiin 150 000 hanketta[41]. Unionin TTK-toiminta ei lisännyt yhteistyötä ainoastaan tutkimusresursseiltaan kehittyneiden jäsenvaltioiden välillä vaan pystyi vetämään entistä enemmän mukaan myös muita vähemmän kehittyneitä jäsenvaltioita ja alueita.

Seuraavasta taulukosta selviää, että neljän koheesiomaan ja 11 muun jäsenvaltion välisen yhteistyön osuus on keskimäärin 22,4 prosenttia kaikesta vuosittain rahoitetusta yhteistyöstä, mikä on hyvä indikaattori tutkimuksen puiteohjelman edistävästä vaikutuksesta muita vähemmän kehittyneillä alueilla.

[39] *Alueiden komitea hyväksyi ohjelmakauden 2000–2006 suuntaviivaksi kumppanuusperiaatetta ja sen rakennerahastojen uudistamiseen soveltamista koskevan päätöslauselman.*
[40] *Notre Europen ja Unioncameren marraskuussa 2001 järjestämä seminaari käsitteli kuutta rajatylittävän ja kansainvälisen yhteistyön esimerkkiä (Länsi-Pannonia, Itämeri, Meri-Alpit, Nord-Pas de Calais, Egrensis, Apulia, Epirus), Jean-Louis Arnaud, Crossborder and trans-national cooperation, the new Europe is inventing itself in its margins, Notre Europe, toukokuu 2002.*
[41] *Euroopan komissio, Toinen taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus, tammikuu 2001*

Taulukko 6: Neljännestä puiteohjelmasta 1995–1998 rahoitettu koheesiomaiden ja muiden EU:n jäsenvaltioiden välinen yhteistyö

			prosenttia kaikista yhteyksistä	
	1995	*1996*	*1997*	*1998*
Kreikka	*4,5*	*6,6*	*5,5*	*6,2*
Espanja	*6,1*	*12,1*	*11,5*	*10,2*
Irlanti	*2,2*	*3,3*	*2,8*	*3,2*
Portugali	*2,5*	*3,9*	*4,0*	*4,0*
Yhteensä	*15,3*	*25,9*	*24,8*	*23,6*
Keskiarvo	*22,4*			

On tärkeää huomata, että unionin TTK-toiminta ei koskenut ainoastaan koheesiomaita, vaan myös pk-yrityksiä. Yksi unionin TTK-painopisteistä onkin pk-yrityksistä huolehtiminen ja niiden osallistumisen helpottaminen. Yritysten saaman rahoituksen kokonaisosuus kasvoi III puiteohjelman 35 prosentista IV puiteohjelman 40 prosenttiin. III puiteohjelmaan osallistui 5 424 pk-yritystä, joista yli puolet osallistui tekniikan kehittämiseen liittyviin yhteistyötutkimushankkeisiin. IV puiteohjelmassa yli 14 500 pk-yritystä allekirjoitti kustannustenjakoperiaatteella toteutetun tutkimussopimuksen[42], mikä on III puiteohjelmaan verrattuna miltei kolminkertainen määrä. Näin EU:n TTK-painopiste on laajentunut muutamasta alasta ja harvoista merkittävistä yrityksistä pk-yritysten ja alueiden aikaisempaa suurempaan osallistumiseen.

3.4.3 Euroopan yhteisöjen monimutkaistuminen

EU:n toimien laajentuminen on merkinnyt myös menettelytapojen lisääntymistä[43].
Tämän lisäksi luotiin uusia komission sisäisiä rakenteita. Itse asiassa nykyinen rakenne on syntynyt komission sisäisen organisaation sopeuttamisesta yhä uusiin toimintoihin ja aiheisiin. Alkuperäisen ytimen muodostivat seitsemän osastoa tai pääosastoa: PO I (ulkosuhteiden pääosasto), PO II (talouden ja rahoituksen pääosasto), PO III (teollisuuden pääosasto), PO IV (kilpailun pääosasto), PO V (työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosasto), PO VI (maatalouden pääosasto) ja PO VIII (liikenteen pääosasto).

Vuosien 1980 ja 1990 välillä luotiin suuri joukko uusia pääosastoja. Useat näistä olivat tosin vain tilapäistarkoituksiin luotuja "toimintaryhmiä"[44]. Nykyään komission operatiiviseen rakenteeseen kuuluu 24 pääosastoa. Puheenjohtaja Romano Prodin aloittama komission nykyinen uudistamissuuntaus tähtää kuitenkin eri pääosastojen yhdistämiseen[45].

3.4.4 Euroopan yhteisöjen laajentuneen toimenkuvan ja hallintotavan yhteydet

Edellisessä luvussa näimme, miten komission toimialat, taloudelliset interventiot ja lainsäädäntötoiminta ovat vuosien aikana lisääntyneet. Jäsenvaltiot ovat tähän asti kieltäytyneet delegoimasta komissiolle erittäin poliittisia asiakokonaisuuksia, kuten ulkopolitiikkaa, puolustusta tai

[42] *Euroopan komissio, pk-yritysten ja käsityöläisammattien harjoittajien hyväksi toteutettu toiminta, 1998*
[43] *Euroopan parlamentti on kiinnittänyt tarkkaan huomiota komissiolta saatuun EU:n talousarvion kohdentamistapaa koskevaan selvitykseen ja kohdentamisen selkeyteen. Selkeyttä koskeva tavoite liittyi kansainväliseen yhteistyöhön, mutta myös TTK-toimintaan ja Leonardo-ohjelmaan.*
[44] *Esimerkkejä kyseisestä kehityksestä: PO XIII (tietoyhteiskunnan pääosasto), PO XXII (koulutuksen ja kulttuurin pääosasto), PO XXIII (kauppapolitiikan pääosasto), PO XI (ympäristöasioiden pääosasto), PO XXIV (terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto).*
[45] *Uudet yhdistäen luodut pääosastot ovat: yritystoiminnan PO, energian ja liikenteen PO, EuropeAid-yhteistyötoimisto, ulkosuhteiden PO, koulutuksen ja kulttuurin PO.*

verotusta. Ne ovat kuitenkin antaneet komission hoidettaviksi edellä mainittuja yleisempiä kokonaisuuksia, kuten tutkimuksen, pk-yritykset, tietoyhteiskunnan ja kansainvälisen yhteistyön. Niihin liittyvät ohjelmat ovat kuitenkin eri syistä olleet erittäin tärkeitä:

- ne ovat tuoneet uusia piirteitä Euroopan unionin muutoin yksinomaan juridiseen rakenteeseen
- niiden ansiosta komissio on päässyt jäsenvaltioiden keskushallintojen ohi kosketuksiin kansalaisyhteiskunnan, pk-yritysten ja alueiden kanssa
- niiden ansiosta komissiolla on ollut mahdollisuus kokeilla luonteeltaan huomattavan innovatiivisia hankkeita ja ohjelmia, ja edistää siten kansainvälistä yhteistyötä
- ne ovat moninkertaistaneet eurooppalaiset verkostot ja lisänneet EU:n rahastoista viime kädessä hyötyvien lukumäärää.

Komissio on näin luonut yhteyksiä uusiin sidosryhmiin (alueet, pk-yritykset, kansalaisyhteiskunta) aikaisempien neuvottelukumppaneidensa, kuten jäsenvaltioiden, suuryritysten ja/tai eturyhmien sijasta ja siten kaventanut demokratiavajetta.

Vaikka kyseinen toiminta on ollut huomattavan näkyvää ja se on antanut komissiolle poliittisen sysäyksen, sillä on ollut myös negatiivinen vaikutus komission omaan toimintaan. Ensinnäkin lopullisten edunsaajien lisääntyminen on pakottanut komission vähentämään EU:n tuen kokonaisarvoa ja näin pienentämään EU-rahastojen vaikutusta. Toiseksi komission on ollut pakko lisätä EU:n ohjelmien sääntöjä ja menettelytapoja vastatakseen lisääntyneeseen kiinnostukseen ja rahoituspyyntöihin sekä Euroopan parlamentin esittämään avoimuuden vaatimukseen.

Vastatakseen näihin kielteisiin vaikutuksiin komission on tulevaisuudessa kehitettävä uusia menettelytapoja ja sääntöjä, jotka koskevat EU:n rahoituksellisia interventioita ja lainsäädäntötoimia. Uusien menettelytapojen tulisi sisällyttää jo olemassa olevien verkostojen lisäksi itseensä paikalliset ja alueelliset viranomaiset ja kyseisille verkostoille tulisi antaa uusia tehtäviä sen sijaan, että luotaisiin uusia EU-virastoja, joiden tarkoituksena olisi rahastojen hallinta ja EU:ta koskevien aiheiden sääntely.

Läheisyyden, toissijaisuuden ja tehokkuuden periaatteiden mukaisesti uudet säännöt ja menettelytavat tulee mahdollisimman pitkälle hajauttaa, jolloin ne ovat lähellä loppukäyttäjiä. Vain menettelytapojen ja sääntöjen uudelleenjärjestämisellä komissio voi luoda alueiden ja paikallisviranomaisten kanssa uusia liittoumia ja strategisia kumppanuuksia ja säilyttää samalla EU:n interventioiden näkyvyys ja ylläpito.

3.5 Kasvava demokraattisen valvonnan vaatimus

Ilmaisulla "*demokratiavaje*" viitataan lähinnä päätöksentekomekanismien valvontaan ja vastuuvelvollisuuteen[46]. "*Demokratiavajeesta*" voidaan puhua yhteisön perustamiskaudesta (1958–1970) lähtien. Vaje sai alkunsa perustamissopimuksesta, joka asetti jäsenvaltioiden hallitukset yhteisön ylimmäksi lainsäätäjäksi.

Neuvoston jäsenet ovat ensisijaisesti oman jäsenvaltionsa ylintä toimeenpanovaltaa käyttävän elimen jäseniä ja edustavat suoraan omia hallituksiaan. Siten ainoa neuvoston päätösten demokraattisuutta valvomaan pystyvä elin on Euroopan parlamentti. Koska neuvoston jäsenet vastaavat toimistaan jäsenvaltioidensa kansanedustuslaitoksille, on neuvosto siten kiistämättä edelleen suorassa demokraattisessa vastuussa niille[47].

Demokratiavajeeseen vaikuttivat oikeusrakenteen ja poliittisen prosessin muuttuminen kyseisenä kautena. Perustuslaillistamisprosessissa[48] yhteisön säännökset muutettiin suoraan voimassaoleviksi laeiksi. Maastrichtin jälkeen demokratiavaje kävi entistä ilmeisemmäksi, sillä EU:n oma poliittinen painoarvo kasvoi. Tämän osallistumisen tarpeen vahvistivat julkiset kuulemiset sekä esitetyt voimakkaat, aiempaa suurempaa avoimuutta ja osallistumista koskevat vaatimukset.

3.5.1 Euroopan parlamentin merkitys demokratiavajeen vähentämisessä

Euroopan parlamentin (EP) legitiimiys perustuu suoriin yleisiin ja välittömiin vaaleihin, jotka järjestetään viiden vuoden välein. EP:n vaikutusvalta on tasaisesti lisääntynyt useiden sopimusten seurauksena. Kesäkuussa 1979 pidetyt ensimmäiset suorat Euroopan parlamentin vaalit olivat konkreettinen askel kohti kansalaisyhteiskunnan entistä suurempaa osallistumista Euroopan unionin päätöksentekoon. Vaalit vahvistivat myös huomattavasti yhteisön demokraattista legitiimiyttä, joka siihen asti oli ollut yksinomaan neuvoston varassa.

Vuoden 1987 Euroopan yhtenäisasiakirjan nojalla parlamentti sai oikeuden muuttaa neuvoston ehdotuksia tai estää niiden voimaantulo. Saavutettu oikeus vahvisti Euroopan parlamentin toimivaltaa luomalla parlamentin ja neuvoston yhteistoimintamenettelyn.

Toukokuussa 1989 esiteltiin aloite, jonka tavoitteena oli parantaa Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten yhteyksiä. EY:n jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten puhemiehet sitoutuivat vahvistamaan niiden roolia yhteisön toiminnassa luomalla Euroopan yhteisöjen kansanedustuslaitosten Eurooppa-asioihin erikoistuneiden valiokuntien yhteistyöelimen COSAC:in[49]. Tavatessaan Euroopan parlamentin edustajia edellä mainitut valiokunnat sopivat:

- tietojenvaihdon voimaperäistämisestä
- yhteisten asioiden käsittelystä tapaamalla kaksi kertaa vuodessa neuvoston puheenjohtajavaltiossa.

[46] *Enrique Baron Crespo, L'Europe à l'aube du millénaire, Editions Kimé, Pariisi, 1996*
[47] *J.H.H. Weiler, The constitution of Europe, Cambridge University press, 1999*
[48] *Tapa, jolla Euroopan yhteisön sopimukset kehittyivät täysivaltaisia valtioita sitovien oikeudellisten järjestelyjen sarjasta vertikaalisesti integroiduksi oikeusjärjestelmäksi, joka suo juridisesti täytäntöönpanokelpoiset oikeudet ja velvoitteet kaikille Euroopan yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluville julkisille ja yksityisille oikeushenkilöille ja oikeusobjekteille. Alec Stone, Constitutional Dialogues in the European Community, European University Institute Working Paper n°95/38.*
[49] *Conference of the Community and European Affairs Committees of the Parliaments of the EU.*

Maastrichtin sopimuksen myötä otettiin käyttöön lainsäädännöllinen yhteispäätösmenettely[50], jonka puitteissa Euroopan parlamentti osallistuu yhteisön lakien hyväksymiseen. Lakiehdotukset, joihin sovelletaan kahden käsittelyn järjestelmää, liikkuvat edestakaisin näiden kahden toimielimen välillä. Tavoitteena on lakien hyväksyminen yhteisymmärryksessä.

Vuosi 1992 muistetaan demokratiavajeen käsitteen toistuvasta esiintymisestä, jolloin keskustelun kohteeksi nousi Euroopan parlamentti, jota pidettiin heikkona ja harhaanjohdettuna[51], kun sitä verrattiin EU:n neuvostoon, joka pystyi säätämään lakeja parlamentin vastustuksesta huolimatta. Euroopan parlamentin vallan lisääminen sekä yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvat suorat vaalit olisivat vähentäneet demokratiavajetta.

Amsterdamin sopimus (joka tuli voimaan toukokuussa 1999) on laajentanut yhteispäätösmenettelyn soveltamisalaa ja yksinkertaistanut käytäntöjä mahdollistamalla lain hyväksymisen ensimmäisen käsittelyn yhteydessä. Lainsäädännöllinen yhteispäätösmenettely on nykyään parlamentin tärkeimpiä valtaoikeuksia, jota voidaan soveltaa työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen, sisämarkkinoiden luomiseen, TKK-kehityshankkeisiin sekä ympäristö-, kuluttajansuoja-, koulutus-, kulttuuri- ja terveydenhoitokysymyksiin. Menettelyä hyödynnettiin mm. Euroopan parlamentin hyväksyessä "televisio ilman rajoja" -direktiivin, joka kielsi urheilutapahtumien lähettämisen ainoastaan salattuna. Menettelyn ansiosta parlamentin on vuodesta 2000 lähtien mahdollista tehdä myös paljon tiukempia polttoaineen laatua ja moottoriöljyä koskevia säädöksiä keinona vähentää merkittävästi ilmakehän saasteita.

Etenkin Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukset muuttivat Euroopan parlamentin puhtaasti neuvoa-antavasta kokouksesta lakiasäätäväksi parlamentiksi, jolla on kansallisia kansanedustuslaitoksia vastaava toimivalta.

EP:n mahdollisuus pakottaa komissio eroamaan antamalla epäluottamuslause on osoitus Euroopan parlamentin legitiimisyyden kohentamisessa saavutetusta edistyksestä. Maaliskuussa 1999 EP käytti tätä valtaansa Santerin komissiota vastaan, mikä merkitsi ensimmäistä komission eroa Euroopan unionin koko historiassa[52].

Taulukko 7: Äänestysvilkkauden kehitys jäsenvaltioissa[53].

B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EUR15	
91,6	47,1	65,7	78,6		60,7	63,6	85,5	88,9	58,1					31,6	63 %	EUR 10 (1979)
92,2	52,3	56,8	77,2	68,9	56,7	47,6	83,9	87,0	50,9		72,2			32,6	61 %	EUR 12 (1984)
90,7	46,1	62,4	79,9	54,8	48,7	68,3	81,5	87,4	47,5		51,1			36,2	58,5 %	EUR 12 (1989)
90,7	52,9	60,0	71,2	59,1	52,7	44,0	74,8	88,5	35,7	67,7	35,5	57,6	41,6	36,4	56,7 %	EUR 15 (1994)
91	50,4	45,2	75,3	64,4	46,8	50,7	70,8	85,8	29,9	49	40,4	30,1	38,8	24	49,9 %	EUR15 (1999)

[50] *Nugent Neill, Governo e politiche dell'Unione Europea, 1999, Il Mulino*
[51] *Englanninkieliset tiedotusvälineet maalasivat parlamentista stereotyyppisen kuvan. Kriittisimmät toimittajat näkivät parlamentaarikot helppoa rahaa tienaavina hauskanpitäjinä, myönteisimmät puolestaan asiantuntijoina, jotka tekivät YK:hon rinnastettavaa arvokasta työtä. Enrique Baron Crespo, L'Europe à l'aube du millénaire, Editions Kimé, Pariisi, 1996*
[52] *Tammikuussa 1999 puheenjohtaja Santer pyysi parlamentilta luottamuslausetta, ja maaliskuun 15. päivänä tämä johti komission eroon. Ero oli seurausta riippumattoman asiantuntijakomitean raportissa esitetyistä väitteistä, jotka koskivat komission sisäisiä petoksia, taitamatonta johtamista ja nepotismia.*
[53] *www.europarl.eu.int, 20/01/02*

Euroopan parlamentin viidensissä vaaleissa parlamentin 626 paikasta kilpaili ennätysmäiset 10 000 ehdokasta ja 303 puoluelistaa. Kuten edellä esitetystä taulukosta ilmenee, äänestysvilkkaus jäi monissa maissa alhaiseksi. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa vain 24 prosenttia äänioikeutetuista kävi vaaliuurnilla. Tilanne ei ollut paljon parempi Alankomaissa, jossa äänestysvilkkaus jäi alle 30 prosentin. Toisaalta korkeampi äänestysprosentti saavutettiin Irlannissa (50 %), Espanjassa (64,3 %) ja muissa Välimeren maissa, kuten Kreikassa ja Italiassa. Kaikkiaan näihin kussakin jäsenvaltiossa suhteellista vaalitapaa käyttäen suoritettuihin vaaleihin osallistui 143,8 miljoonaa äänioikeutettua.

Äänestysvilkkauden kehitys vuodesta 1979 lähtien on kuitenkin laskeva, mikä korostaa demokratiavajeen pysyvyyttä (katso edellä oleva taulukko). Vaalit eivät herätä kansalaisten kiinnostusta ja osallistuminen jää alhaiseksi, koska vaaleihin ei liity hallituksen vaihtumista. Toiseksi vaalit ovat olleet hajanaisia ja niiden laajempi koordinointi on ontunut (ne nähdään toisen luokan kansallisina vaaleina). Kolmanneksi jäsenvaltioiden puolueet eivät ole osoittaneet vaaleja kohtaan kiinnostusta, mikä on näkynyt etenkin rahoituksen vähäisyytenä[54]. Monissa maissa vaalikeskustelua leimaavat sisäiset poliittiset ongelmat. Tämän lisäksi unioni ei näyttänyt valmiilta tarjoamaan ratkaisuja useita maita vaivanneisiin talousongelmiin.

3.5.2 Euroopan unionia kohtaan koettu luottamus

Tuore eurobarometritutkimus[55] osoittaa, että EU:ta kohtaan tunnettu luottamus ja tuki sen aloitteille on kasvanut merkittävästi. Keskimäärin luottamus Euroopan unionia kohtaan on **53 prosentin tasolla** (eli keväällä 2001 suoritettuun mielipidetiedusteluun verrattuna, jolloin vastaava luku oli 41 prosenttia kasvua syksyn 2001 eurobarometritutkimuksessa 56 on 12 prosenttia).

Aikaisempaa tilannetta tarkasteltaessa (Eurobarometri, syksy 2000[56]) enemmistö kansalaisista (43 prosenttia) oli tyytymätön tapaan, jolla demokratia toteutui EU:ssa, verrattuna 40 prosenttiin, jotka ovat suhteellisen tyytyväisiä. Toimielimistä Euroopan parlamentti nähtiin kaikkein merkittävimpänä[57] (parlamentti 76 %, komissio 68 %, keskuspankki 66 %, yhteisöjen tuomioistuin 61 %, neuvosto 57 %, talous- ja sosiaalikomitea 38 %, oikeusasiamies 34 %, alueiden komitea 33 %). Kysyttäessä unionin toimielimiä kohtaan koetusta luottamuksesta[58] kansalaiset vastasivat luottavansa eniten Euroopan parlamenttiin (52 %) ja sen jälkeen tuomioistuimeen (46 %), komissioon (45 %) ja alueiden komiteaan (26 %).

Jos tarkastellaan lähemmin unionin toimielimiä kohtaan kussakin maassa tunnettua luottamusta, huomataan, että Espanjassa, Irlannissa, Portugalissa ja Suomessa alueiden komiteaan luotetaan merkittävästi enemmän kuin muualla[59]. Lisäksi Suomessa Euroopan oikeusasiamieheen luotetaan muita enemmän (61 %).

[54] *Nugent Neill, Governo e politiche dell'Unione Europea, Il Mulino, 1999.*
[55] *Euroopan komissio, lehdistö- ja viestintä PO, Public Opinion Analysis, Eurobarometri 56, syksy 2001*
[56] *Promote dialogue, discussion and debate for a Citizen's Europe, www.europa.eu.int/comm/governance, tammikuu 2001*
[57] *Euroopan komissio, lehdistö- ja viestintä PO, Public Opinion Analysis, Eurobarometri 53, huhti–toukokuu 2000.*
[58] *Euroopan komissio, lehdistö- ja viestintä PO, Public Opinion Analysis, Eurobarometri 53, huhti–toukokuu 2000.*
[59] *Euroopan komissio, lehdistö- ja viestintä PO, Public Opinion Analysis, Eurobarometri 53, huhti–toukokuu 2000.*

Luottamuksesta puhuttaessa viidestätoista maasta vain kahdeksan nimesi Euroopan parlamentin luotettavimmaksi toimielimeksi (Belgia, Espanja, Ranska, Kreikka, Irlanti, Portugali ja Yhdistynyt kuningaskunta). Kuusi muuta maata katsoivat yhteisöjen tuomioistuimen parlamenttia tärkeämmäksi (Saksa, Itävalta, Tanska, Luxemburg, Hollanti ja Ruotsi). Tässä näkyy jako parlamentaarista konseptiota korostavaan eteläiseen ulottuvuuteen (mukaan lukien Belgia ja Yhdistynyt kuningaskunta) ja pohjoiseen ulottuvuuteen, jossa institutionaalisen rakenteen juridinen puoli koetaan läheiseksi[60].

Komission herättämä mielikuva paranee edelleen. Itse asiassa kaksi neljästä unionin kansalaisesta näyttää luottavan komissioon, yksi neljästä ei luota ja yksi neljästä ei osaa sanoa. Mitattu luottamus on noussut viidellä prosenttiyksiköllä 50 prosenttiin edellisestä keväästä 2001 mittauksesta ja kymmenen prosenttiyksikköä viimeisten kolmen vuoden kuluessa (keväällä 1999 vastaajista 40 prosenttia ilmoitti kokevansa komission luotettavana).

Komission toimeksiannosta suoritettu kvalitatiivinen tutkimus[61] kuitenkin osoitti, että Saksassa ja Ranskassa ollaan muita pettyneempiä siihen, että EU ei ole kyennyt saavuttamaan yhtenäisyyden ihanteitaan. Saksassa, missä komissio nähdään raskaana, byrokraattisena ja kalliina elimenä, varauksellisuus sitä kohtaan on jopa voimakasta.

Tutkimus osoittaa, että suurissa maissa EU:n kannatus on pieniä heikompaa. Samoin unionin toimielimiä tunnetaan suurissa maissa niiden tiedotusvälineiden vuoksi erittäin heikosti.

3.5.3 Vastausehdotuksia

Tässä yhteydessä voidaan mainita muutamia ratkaisuja demokratiavajeen ongelmaan: alueiden komitean (AK) perustaminen, oikeusasiamies sekä uuden Internet-tekniikan käyttöönotto Euroopan komissiossa.

3.5.3.1 Alueiden komitea

Alueiden komitean perustaminen oli ensimmäinen askel nk. demokratiavajeen täyttämiseksi. Komitea perustettiin Maastrichtin sopimuksella (198 a artikla), edustamaan paikallis- ja aluevironomaisia. Ensimmäinen perustava kokous pidettiin Brysselissä 9.–10. maaliskuuta 1994. Komitean perustamista koskevat kommentit olivat kaikki erittäin myönteisiä[62], [63]. Perustamisensa jälkeen alueiden komitea on edustanut alueita ja paikallisviranomaisia unionin toimielinjärjestelmässä, vaikka alueiden komitea ei olekaan täysin Euroopan parlamenttia, komissiota tai neuvostoa vastaava toimielin. Maastrichtin sopimuksessa määrätään, että alueiden komiteaa on kuultava kaikissa asioissa, joilla todennäköisesti

[60] *Dominique Reynié, Bruno Cautrès, L'opinion européenne, Presses de sciences po, Fondation Robert Schuman, 2001*
[61] *OPTEM, Perception of the European Union, a qualitative study of public attitudes and expectations in the 15 Member States and 9 candidate countries, Euroopan komissio, Governance exercise – Koulutuksen ja kulttuurin sekä laajentumisasioiden pääosastot*
[62] *Léon Bollendorfin mukaan "alueiden komitea vakiinnuttaa subsidiariteettiperiaatteen institutionalisaation sekä EU:n ja sen osien kumppanuuden. Alueiden komitea on yhteisön monimuotoisuuden osina toimivien identiteettien rikkauden konkreettinen ilmaus sekä näiden säilyvyyden takaaja". Euroopan parlamentin puhemies Egon Klepsch totesi, että "alueilla on mahdollisuus osallistua suoraan yhteisön päätöksentekoprosessiin omia toimivaltuuksiaan koskevissa asioissa. Järjestelmällinen jäsenvaltioiden ja/tai keskushallinnon rinnastaminen, joka näytti niin itsestään selvältä, on murtunut". Euroopan unionin neuvoston puheenjohtaja Tsohatzopoulos puolestaan totesi vuonna 1994: "alueiden komitean perustaminen on kuin Euroopan laajennus. Tämä lähestymistapa mahdollistaa vallan tehokkaan jakamisen unionin, jäsenvaltioiden ja alueiden välillä", Claude du Granrut, Europe, le temps de Régions, L.G.D.J., 1996*
[63] *Muut kirjoittajat sanovat, että alueiden komitean perustaminen oli seurausta Euroopan alueiden liiton ja Euroopan kunnien ja alueiden neuvoston sitkeistä vaatimuksista, joita tukivat Saksan osavaltiot pelätessään EU:n vievän osan niiden toimivaltuuksien piiriin kuuluvista asioista, kuten koulutus-, kulttuuri-, terveys- ja sosiaalikysymykset ilman kuulemismahdollisuutta.*

on paikallisia tai alueellisia vaikutuksia. Alussa tämä merkitsi toimivaltuuksien rajaamista seuraavalle viidelle alueelle: taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, Euroopan laajuiset verkot, terveys, koulutus ja kulttuuri. Komissio ja neuvosto velvoitettiin kuulemaan alueiden komiteaa ennen toimia kyseisillä aloilla. Amsterdamin sopimus antoi alueiden komitealle viisi pakollista neuvottelualuetta (työllisyyspolitiikka, sosiaalipolitiikka, ympäristö, ammatillinen koulutus ja liikenne) sekä komission ja neuvoston lisäksi Euroopan parlamentille oikeuden konsultoida komiteaa.

3.5.3.2 Oikeusasiamies

Oikeusasiamiehen virka perustettiin Maastrichtin sopimuksella, ja sen tarkoitus oli täydentää kanteluoikeutta[64]. Kanteluoikeus, jota vastaavan vetoomusoikeuden parlamentti itse otti käyttöön työjärjestyksellään, kuuluu kaikille unionin alueella asuville, ja sen asema virallistettiin Maastrichtin sopimuksella. Lainsäädäntökauden aikana parlamentin vetoomusvaliokunta ottaa vastaan yli 6 000 vetoomusta, mikä antaa parlamentille mahdollisuuden toimia tärkeänä välittäjänä unionin ja sen kansalaisten välillä.
Euroopan oikeusasiamies tutkii Euroopan yhteisöjen toimielinten ja laitosten kuten Euroopan komission, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan parlamentin toiminnassa ilmenneitä epäkohtia ja raportoi niistä[65].

Kuten alla olevasta taulukosta ilmenee, kantelujen määrä kuusinkertaistui vuosina 1995–2001. Myös kantelujen jättäneiden yritysten ja yhdistysten määrä kasvoi, mutta silti vähemmän kuin yksittäisten kansalaisten, joiden osuus jätetyistä kanteluista on tähän saakka ollut kaikkein merkittävin. Kansalaisten jättämien kantelujen määrä kasvoi merkittävästi 28:sta (1995) 1 694:ään (2001). Vastaavasti yritysten ja/tai yhdistysten jättämät kantelut lisääntyivät yhdestä (1995) 169:ään (2001). Jälkimmäisten osuus tulee vastaisuudessa todennäköisesti kasvamaan.
Vuodesta 1995 vuoteen 2002 ulottuvalla kaudella vastaanotettujen kantelujen määrä oli noin 10 000.

Tarkasteltaessa kyselyjen kohteena olevia yhteisön toimielimiä, voidaan todeta, että suurin osa jätetyistä kanteluista koskee Euroopan komissiota – sitä koskevien kantelujen määrä on kasvanut vuonna 1995 jätetyistä 24:stä kantelusta vuonna 2001 jätettyihin 179:ään kanteluun, jotka koskivat erityisesti kieltäytymistä tietojen antamisesta.

[64] *Heinäkuussa 1995 Euroopan parlamentti valitsi ensimmäiseksi oikeusasiamieheksi aikaisemmin Suomen oikeusasiamiehenä ja oikeusministerinä toimineen Jacob Södermanin. Euroopan parlamentti valitsi Södermanin uudelleen viiden vuoden virkakaudeksi lokakuussa 1999.*

[65] *Oikeusasiamies suorittaa tutkimukset yleensä kantelujen perusteella mutta voi käynnistää tutkimuksia myös omasta aloitteestaan. Euroopan unionin kansalaiset taikka ne luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, joiden asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa, voivat tehdä kantelun oikeusasiamiehelle.*

Taulukko 8: Oikeusasiamiehen vuosikertomukset 1995–2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Vastaan-otettujen kantelujen määrä	298	842	1 181	1 372	1 577	1 732	1 874
Kansalaisten jättämät kantelut	28	717	1 067	1 237	1 458	1 539	1 694
Oikeus-henkilöiden tai yhdistysten jättämät kantelut	1	86	95	123	113	190	169
Euroopan parlamentti	3	19	18	27	24	16	16
Neuvosto	2	4	14	7	7	4	5
Euroopan komissio	24	187	163	129	163	185	179
Euroopan yhteisöjen tuomioistuin	0	2	1	1	3	1	4
Muut toimielimet	1	17	8	9	17	19	29
Kantelun yleisin alkuperämaa	*Yhdisty-nyt kuningas-kunta, Saksa*	*Yhdisty-nyt kuningas-kunta, Saksa*	*Ranska, Espanja*	*Ranska, Italia ja Espanja*	*Ranska, Saksa*	*Ranska, Espanja, Saksa*	*Saksa, Yhdisty-nyt kuningas-kunta Ranska*

Lähde: http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/en/default.htm

Kuten alla olevasta taulukosta ilmenee, tärkein syy ottaa yhteyttä oikeusasiamieheen on nykyään avoimuuden ja selkeän tiedon tarve (13 prosentista vuonna 1996 29 prosenttiin vuonna 2001), kun taas toiminnan alussa eniten epäiltiin laiminlyöntejä velvollisuuksien täyttämisen varmistamisessa(36 prosenttia vuonna 1996).

Taulukko 9: Väitetyt hallinnolliset epäkohdat

VÄITETYN HALLINNOLLISEN EPÄKOHDAN TYYPPI	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Laiminlyönti velvollisuuksien täyttämisen varmistamisessa (226 artikla)	36 %	8 %	5 %	3 %	2 %	1 %
Menettelyt, puolustautumisoikeudet	13 %	13 %	11 %	11 %	8 %	11 %
Tiedottamisen tai avoimuuden puute tai kieltäytyminen tiedon antamisesta	13 %	25 %	30 %	23 %	28 %	29 %
Häiriö tai epäpätevyys	8 %	4 %	–	–	–	–
Epäoikeudenmukaisuus, vallan väärinkäyttö	7 %	9 %	13 %	11 %	11 %	10 %
Vältettävissä oleva viivästys	6 %	9 %	7 %	16 %	24 %	13 %
Syrjintä	6 %	17 %	9 %	11 %	8 %	7 %
Huolimattomuus	5 %	9 %	16 %	10 %	7 %	11 %
Oikeudellinen virhe	4 %	6 %	3 %	10 %	6 %	7 %
Muut	2 %	–	4 %	5 %	6 %	10 %

Lähde: http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/en/default.htm

3.5.3.3 Internetin hyödyntäminen Euroopan komissiossa

Parantaakseen toimiensa avoimuutta Euroopan komissio on panostanut huomattavasti uuden Internet-tekniikan käyttöönottoon. Seuraava taulukko antaa käsityksen sidosryhmien komission Internet-aloitteita kohtaan osoittamasta kiinnostuksesta.

Taulukko 10: Euroopan komission Internet-aloitteet

Osastot	*Internet-osoite*	*Vierailuja sivuilla keskim. /kk vuonna 2000*
Ulkosuhteiden PO	*europa.eu.int/comm/external.relations*	*1 miljoona*
Kehitysyhteistyön PO	*europa.eu.int/comm/development*	*600 000*
Yhteistyötoimisto Europe-Aid	*europa.eu.int/comm/europeaid*	*600 000*
Kauppapolitiikan PO	*europa.eu.int/comm/trade*	*1 miljoona*
Laajentumisasioiden PO	*europa.eu.int/comm/enlargement*	*1 miljoona*
Humanitaarisen avun toimisto ECHO	*europa.eu.int/comm/echo*	*400 000*
EU ja maailma	*europa.eu.int/comm/world*	*200 000*

Lähde: Euroopan komissio

Komissio on myös kehittänyt erityisen interaktiivisen politiikan on-line-suunnittelutyökalun[66] (Interactive Policy Making, IPM). IPM kuuluu "e-komissioon" liittyvään aloitteeseen ja on yhteydessä komission hallintotapaa ja sääntelyn laadun parantamista koskeviin aloitteisiin. IPM-aloite auttaa komissiota vastaamaan entistä nopeammin ja tarkemmin kansalaisten, kuluttajien ja elinkeinoelämän vaatimuksiin tuoden EU:n politiikkaan avoimuutta, kokonaisvaltaisuutta ja tehokkuutta. IPM-aloite käsittää kahden Internet-pohjaisen järjestelmän kehittämisen, joiden avulla komissio voi entistä paremmin arvioida EU:n politiikan vaikutusta (tai sen puutetta) kentällä:

- Palautejärjestelmä, joka helpottaa spontaanien markkinareaktioiden kokoamista Siinä hyödynnetään olemassa olevia verkostoja ja yhteyksiä välittäjinä jatkuvan yhteyden ylläpitämiseksi ja talousalan vaikuttajien ja EU:n kansalaisten näkemysten ja kokemusten välittämiseksi.
- Kuulemisjärjestelmä, jonka tavoitteena on ottaa vastaan ja koota nopea ja järjestelmällinen tietokanta sidosryhmien reaktioista uusiin aloitteisiin.

IPM-työkalut ovat käytettävissä Internet-palveluna: "Sinun äänesi Euroopassa"[67]. Tämä Internet-portaali antaa kansalaisille, kuluttajille ja elinkeinoelämän edustajille mahdollisuuden kommentoida uusia aloitteita, antaa olemassa olevan lainsäädännön soveltamista koskevaa palautetta, keskustella Euroopan tulevaisuudesta tai jättää valituksia[68].

Esimerkki tältä Internet-sivustolta saatavasta palvelusta on CONECCS (***Consultation, the European Commission and civil society***, Kuuleminen, Euroopan komissio ja kansalaisyhteiskunta)[69]. CONECCS on tietokanta niistä virallisista ja jäsennellysti kuultavista elimistä, joiden tavoitteena on tarjota tietoa komission komiteoista ja muista rakenteista, joiden kautta kansalaisyhteiskunnan organisaatioita kuullaan virallisella ja järjestetyllä tavalla. Kyseessä on myös työkalu, jota komissio itse voi käyttää kuullakseen kulloiseenkin tilanteeseen sopivia tahoja, jotka vastaavat kohderyhmää niin maantieteellisesti kuin toimialankin puolesta[70].

[66] *Euroopan komissio, Communication on Interactive Policy Making, C(2001)1014, 3..huhtikuuta 2001*

[67] *http://europa.eu.int/yourvoice*

[68] *"Sinun äänesi Euroopassa" -sivusto tarjoaa suuren määrän interaktiivisia työkaluja, mm. online-kuulemisia, palautemekanismeja, Internet-foorumin, keskustelupalstoja ja valitusmenettelyjä, joiden avulla kansalaiset voivat aktiivisesti osallistua komission politiikan suunnitteluprosessiin. Tämä luo sidosryhmille entistä tehokkaamman väylän osallistua ja vaikuttaa uusien politiikkojen responsiiviseen ja nopeaan täytäntöönpanoon. Molemmat ovat komission eurooppalaisen hallintotavan uudistuspyrkimysten päätavoitteita.*

[69] *http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index.htm*

[70] *Kuulemisten aiheina voivat olla mm. osallistuminen komission politiikan suunnitteluun, uusien poliittisten aloitteiden kommentointi, osallistuminen keskusteluun, joka koskee Euroopan tulevaisuutta sekä eurooppalaisesta hallintotavasta annettua valkoista kirjaa, eri aiheita koskeva ajatustenvaihto ja ehdotusten esittäminen.*

3.6 Edunvalvonta ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu

Edunvalvontatoiminta on lisääntynyt vaiheittain. Ensimmäinen vaihe käynnistyi vuonna 1951, jolloin Luxemburgiin perustettiin erityisesti teräs- ja hiilialan etujärjestöjä, joiden tavoitteena oli vaikuttaa hiili- ja teräsyhteisön korkeaan viranomaiseen.

Toinen vaihe käynnistyi Rooman sopimuksen ratifioinnin jälkeen. EY:n perustamissopimuksilla luotiin talous- ja sosiaalikomitea (TSK)[71]. TSK on neuvoa-antava elin, joka edustaa talous- ja yhteiskuntaelämän eri ryhmiä. Se tarjoaa puitteet sekä unionin tasolla että jäsenvaltioissa käytävälle keskustelulle ja pohdinnoille. Toisin sanoen TSK on unionin tasoinen keskustelufoorumi kansalaisyhteiskunnan organisaatioille ja yhdistyksille.

Vuosina 1958–1959 perustettiin merkittäviä unionin edunvalvontaryhmiä, mm. EU-maiden tuottajajärjestöjen keskusjärjestö COPA (Committee of Agricultural Organisations) - COGECA (General committee for Agricultural Cooperation in the European union)[72]. Teollisuuden ja pk-yritysten kasvavan merkityksen ansiosta COPA-COGECA:n rinnalle syntyi mm. Unice (European industrial confederation union, Euroopan teollisuuden yhteisjärjestö), ERT (European Roundtable of Industrialists, Euroopan teollisuusjohtajien foorumi)[73] ja Eurochambers[74] (Association of European Chambers of Commerce and Industry, Euroopan kauppa- ja teollisuuskamarien liitto)[75].

Tämä toinen vaihe kesti viisitoista vuotta, jona aikana eurooppalainen järjestelmä rakennettiin. Yksittäiset ja monikansalliset yritykset, kansalliset painostusryhmät, paikallis- ja alueviranomaiset sekä jopa yhteisön ulkopuolisten maiden valtiolliset elimet perustivat toimistoja Brysseliin ymmärtäessään, että Euroopan unionin harjoittama politiikka tulisi vaikuttamaan niiden erityisintresseihin ja että paikalla on myös muita Euroopan tasolla toimivia painostusryhmiä, jotka pyrkivät aktiivisesti edistämään vastakkaisia intressejä. Voidaankin sanoa, että tämä käynnisti kierteen, joka johti entistä organisoituneempien edunvalvonta- ja euroryhmien syntymiseen. Eturyhmien voimakas lisääntyminen edisti Euroopan parlamenttiin kohdistuvaa lobbausta.

Kolmannen vaiheen alku voidaan sijoittaa vuoden 1992 Euroopan yhtenäisasiakirjaan sekä sisämarkkinaprojektin käynnistämiseen. Ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa ainoastaan suuret ja merkittävät yritykset olivat edustettuina Brysselissä ja saivat äänensä kuuluviin[76].

[71] *TSK:ssa on 222 jäsentä, jotka edustavat mm. työnantajia, työntekijöitä, maanviljelijöitä, pk-yrityksiä, kaupan alaa, käsiteollisuutta, osuuskuntia, keskinäisiä yhtiöitä, ammattikuntia, kuluttajia, ympäristönsuojelijoita, perheitä ja "yhteiskunnallisia" kansalaisjärjestöjä.*

[72] *COPA-COGECA edustaa sekä yleisiä että erityisiä etuja ja sillä on perustamisestaan lähtien ollut yhteisön viranomaisten tunnustama rooli koko maataloussektorin edustajana. Kyseinen ala oli ensimmäinen, joka koki tarpeelliseksi parantaa asemiaan edustamiensa etujen puolustamiseksi unionin tasolla ja EU:n talousarvion seuraamiseksi, etenkin yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) osalta.*

[73] *ERT:n perusti vuonna 1983 Volvon Pehr Gyllenhammarin johtama teollisuusjohtajien ryhmä, ja sen jäsenistö koostuu yksinomaan huippupäätöksentekijöistä, eikä mukana ole lainkaan pienyritysten johtajia.*

[74] *Eurochambers koostuu Euroopan 36 kansallisesta kauppakamariliitosta. A structural analysis and lobbing methodology of Eurochambers in the EU decision-making process – College of Bruges 94/95.*

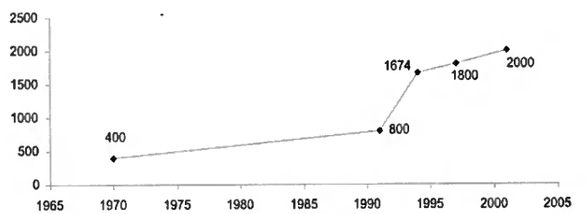
[75] *Eurochambersin puitteissa Euroopan kauppa- ja teollisuuskamarit hyväksyivät 15. lokakuuta 1999 Nicosiassa peruskirjan, jonka mukaan järjestö on sitoutunut edistämään paikallisen ja alueellisen tason taloudellista kehitystä huomioiden mm. sen, että toissijaisuusperiaate merkitsee torkoituksenmukaisimman ja tehokkaimman vastuu- ja jahtotason etsimistä, jolloin pääpaino on kansalaisia ja yrityksiä lähinnä olevalla tasolla. Toissijaisuusperiaatteen mukaan Euroopan kauppa- ja teollisuuskamareilla voi olla oma ja rakentava roolinsa kansallisten ja kansainvälisten laitosten sekä Euroopan yhteisön kumppanina, ja ne voivat edustaa elinkeinoelämän yleisiä etuja ilman alakohtaisia intressejä.*

[76] *Noin 44 prosenttia Euroopan parlamentin jäsenistä ilmoitti saavansa tietoa jommastakummasta merkittävästä teollisuuden lähteestä (teollisuuden tiedotuslehtiset ja kannanilmaukset). Edustettujen liiketoiminta-alueiden kannalta 12 prosenttia Euroopan parlamentin jäsenistä piti teollisuuden edustustoja kaikkein hyödyllisimpinä tietolähteinä, mutta Yhdistynyttä kuningaskuntaa, Irlantia ja Italiaa edustavista parlamentin jäsenistä 33 ja 30 prosenttia oli tätä mieltä. Haastatelluista 96 prosenttia ilmoitti pitävänsä tieteellistä todistusaineistoa merkittävänä ja keskeisenä.*

Toisessa ja kolmannessa vaiheessa mukaan tulivat myös mm. kansalaisyhteiskunnan[77] vaikuttajat, jotka alkoivat saada ääntään kuuluviin unionin tasolla. On tärkeää mainita myös kansalaisyhteiskunnan pysyvä keskustelufoorumi Eurooppa-valmistelukunnan nykyään tunnustamana virallisena välittäjänä Euroopan tulevaisuutta koskevassa keskustelussa.

Seuraava kuva esittää edunvalvontaryhmien määrän kasvua kuluneen 30 vuoden aikana, ja voidaan huomauttaa, että eksponentiaalinen kasvu alkoi sisämarkkinoiden käynnistämisestä (800:sta 2 000:een).

Kuva 14: Brysselissä toimivien edunvalvonta- ja lobbausryhmien lukumäärä

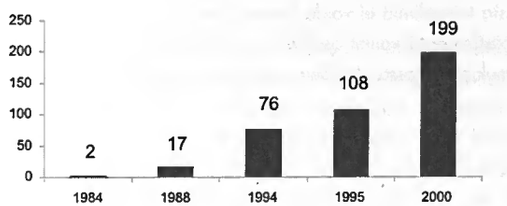


3.7 Alueiden poliittinen edustus

Myös alueelliset elimet kokivat edustuksen tarpeelliseksi. Ensimmäisessä EY:n perustamissopimuksessa, EHTY:n perustamissopimuksessa, yksittäisten alueiden, osavaltioiden (Länder) tai provinssien osallistumismahdollisuuksia ei kuitenkaan huomioitu. Jäsenvaltiot tai niiden pysyvät edustustot käsittelivät yhteisön asioita. Tilanne muuttui vain vähän Rooman sopimusten solmimisen ja Saksan osavaltioiden edustajan aseman selkiyttämisen jälkeen. Tästä vuoden kuluttua toimintansa aloittivat (Saksan liittotasavallan) osavaltioita edustavat tarkkailijat, jotka näin ottivat jättiharppauksen kohti Euroopan vallankäytön ydintä, millä taas oli suora vaikutus jäsenvaltioihin. Asialla oli siis huomattava vaikutus eräiden jäsenvaltioiden alueviranomaisten toimenkuvaan, eritoten juuri Saksan tapauksessa. Periaatteessa Euroopan yhtenäisasiakirjan hyväksyminen, joka epäilemättä osoittaa etääntymistä siitä ajattelutavasta, jonka tavoitteena oli vastavuoroiseen tunnustamiseen ja siten keskushallinnon alaisten yksiköiden huomiointiin tähtäävä yhdenmukaistaminen, ei kuitenkaan muuttanut sitä tosiasiaa, ettei alueilla ollut osuutta EU:n todelliseen politiikan suunnitteluun[78].

Tärkein "ei-muodollisen aseman omaava" paikallisten ja alueellisten viranomaisten käyttämä kanava on alueellinen tiedotustoimisto. Nämä Brysselissä sijaitsevat toimistot seuraavat komission politiikan kehitystä, toimivat kotimaassaan olevien kollegojen ennakkovaroitusjärjestelmänä, mahdollistavat yhteydet virkamiehiin ja poliitikkoihin, tarjoavat komissiolle tietoa ja pyrkivät järjestämään hankkeilleen rahoitusta. Kyseisten toimistojen tehokkuus on kuitenkin vaikeasti mitattavissa koska ei voida varmuudella ilmoittaa, missä määrin niiden osallistuminen vaikuttaa komission politiikkaan tai missä määrin jäsenvaltioiden hallitukset käyttävät hyväkseen niiden tuottamaa tietoa[79]. Kuten seuraava kuva osoittaa, Brysselissä sijaitsevien alueellisten edustustojen määrä on lisääntynyt merkittävästi vuoden 1984 kahdesta edustustosta 199:ään vuonna 2000.

Kuva 15: Bryssel: alueelliset edustustot



Monet paikallis- ja alueviranomaiset perustavat edustuston Brysseliin tarkoituksenaan "estää kotimaan keskushallinnon päättäjiä pääsemästä niskan päälle ja tavoittamattomiin Euroopassa"[80] ja "parantaa suhteitaan toisiin hallinnon tasoihin". **Helpoimmin lähestyttävä "muodollisen aseman omaava" paikallis- ja alueviranomaisten käytettävissä oleva kanava on alueiden komitea.**

[77] *Talous- ja sosiaalikomitea on antanut kansalaisyhteiskunnalle käyttökelpoisen määritelmän, joka kattaa seuraavan tyyppiset järjestöt: niin kutsutut työmarkkinaosapuolet (ts. ammattiliitot ja työnantajajärjestöt), yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikuttajia edustavat järjestöt, yhteistä asiaa ajavat riippumattomat kansalaisjärjestöt kuten ympäristö-, ihmisoikeus-, kuluttaja-, hyväntekeväisyys- ja koulutusjärjestöt (www.ces.eu.int).*

[78] *Alexander Heichlinger A Regional Representation in Brussels: the right idea for influencing EU policy-making?*

[79] *Jeffery C. 1997, The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe? Portland: Frank Cass.*

[80] *Marks G. & McAdam D, 1996, Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union. Teoksessa Governance in the European Union. Lontoo: Sage, s. 95-120.*

Tutkimuksissa on havaittu, että alueiden komitea edustaa paikallishallinnon piirejä, joilla ei ole varaa perustaa toimistoa Brysseliin, tarjoaa paikallis- ja aluehallinnolle keinon osallistua politiikan suunnitteluun, toimii liittoumien perustamisfoorumina, mahdollistaa yhteistoiminnan sekä jakaa tietoa[81].

Tämän lisäksi alueet ja paikallisviranomaiset ovat luoneet verkostoja, joiden tarkoitus on vaikuttaa EU:n päättäjiin. Esimerkkejä kyseisestä toiminnasta tarjoavat mm. kaupunkiverkosto[82], Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto[83], Euroopan paikallis- ja aluehallinnon kongressi[84], Euroopan periferisten merialueiden verkosto ja Euroopan alueiden liitto[85].

Myös Euroopan neuvosto edisti alueiden merkitystä hyväksymällä vuonna 1985 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan, jossa allekirjoittaneet osapuolet sitoutuvat soveltamaan paikallisviranomaisten hallinnollisen ja taloudellisen riippumattomuuden takaavia perussäädöksiä. Peruskirjassa todetaan, että paikallisen itsehallinnon periaate tulee tunnustaa jäsenvaltioiden lainsäädännössä ja kirjata soveltuvin osin myös perustuslakiin. Lain puitteissa toimimalla paikallisviranomaiset voivat ohjata ja hoitaa omaan vastuualueeseensa kuuluvia julkisia asioita huomioiden paikallisten asukkaiden edut. Näin muodoin peruskirjassa katsotaan, että julkisten tehtävien hoitaminen kuuluu ensisijassa kansalaisia lähinnä oleville viranomaisille. Ylemmät hallinnon tasot tulevat mukaan ainoastaan, mikäli koordinointi tai tehtävien hoitaminen tätä edellyttää tai se on tehottomampaa yhtä porrasta alemmalla hallinnon tasolla. Tätä tarkoitusta varten peruskirjassa esitetään periaatteet, jotka koskevat paikallisviranomaisten toimivallan suojelua, paikallisviranomaisten tehtävien hoitamisen kannalta tarkoituksenmukaisten hallinnollisten rakenteiden sekä resurssien olemassaoloa, tehtävien paikallistasolla hoitamiseen liittyviä olosuhteita, paikallisviranomaisten toimien hallinnollista seurantaa ja taloudellisia voimavaroja sekä paikallisen itsehallinnon oikeudellista suojelua.

Tämä kaikki osoittaa, että vaikka joidenkin alueellisten verkostojen edunvalvonta ovat hyvin järjestettyä (Eurocities, Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto, Euroopan paikallis- ja aluehallinnon kongressi, Euroopan perifeeristen merellisten alueiden liitto, Euroopan alueiden liitto), useimpia alueita ja paikallisia toimielimiä ei voida katsoa "lobbaajiksi" vaan institutionaalisesti merkittäviksi toimijoiksi, jotka tästä syystä voivat osallistua suunnitteluun. Tämä ero on myöhemmin tunnustettu Maastrichtin sopimuksessa, jossa alueiden asema tunnustettiin.

[81] McLoughlin et al., 1993, Corporate Lobbying in the European Union. Journal of Common Market Studies 31,2: pp. 191-212. MacCarthy 1997, Peterson J.e Bomberg E., 1999, Decision-making in the European Union. Basigstoke: Macmillan.

[82] Yleishyödyllinen, vuonna 1986 perustettu Eurocities-yhdistys toimii 19 Euroopan maan ja 80 kaupungin yhteistyöelimenä edustaen eurooppalaisten yli 250 000 asukkaan kaupunkien etuja. Vuonna 1995 Eurocities hyväksyi Euroopan kaupunkien asemaa koskevan Euroopan kaupunkien peruskirjan. Eurocities-yhdistyksen puitteissa toimivat seuraavat valiokunnat: kulttuuri-, talouskehitys- ja kaupunkiuudistusvaliokunta ja teknologiapolitiikan foorumi.

[83] Vuonna 1951 perustettu CEMR, Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto, edustaa noin 100 000 paikallis- ja aluevironomaisen etuja. Kyseessä on kaikkien Euroopan paikallis- ja aluevironomaisia edustavien liittojen katto-organisaatio sekä samalla Kansainvälisen paikallisviranomaisten Euroopan jaosto.

[84] CLRAE, Euroopan paikallis- ja aluehallinnon kongressi, joka edustaa 40 jäsenvaltion paikallis- ja aluevironomaisia. Järjestön tavoite on lujittaa paikallis- ja aluevironomaisten asemaa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

[85] Vuonna 1996 AER, Euroopan alueiden liitto, hyväksyi Baselissa "Julistuksen regionalismista Euroopassa".

3.8 Loppupäätelmiä

Edeltävissä analyyseissa on osoitettu, miten EU:n toimielimet toimivat nykyään Rooman sopimuksiin nähden täysin uudessa ympäristössä.

Tapahtuneet muutokset ovat osittain EU:n interventioiden seurausta ja osittain ulkoisten tekijöiden vaikutusta. Jälkimmäiset liittyvät Euroopan taloudellisen ja yhteiskunnallisen rakenteen kehittymiseen, joihin globalisaatio ja tekninen kehitys on vaikuttanut kansallisia tuotantojärjestelmiä ja erikoistumisaloja muuttaen. Tämän seurauksena myös elinkeinoelämän rakennemuutoksen ratkaisumallit ja työttömyyden yhteiskunnalliset kustannukset ovat siirtyneet julkiselle sektorille.

EU:n toiminta on vahvistanut kyseisiä kasvuprosesseja ja tuonut mukanaan yhdentymisestä seuraavan lisäarvon ja sen hyödyt. Integraatio on yhdistänyt erilaiset kansalliset markkinat ainakin talouden osalta. EU:n yhdentymiskehityksen tiivistyessä integraation vaikutukset ovat alkaneet tuntua myös alemmilla tasoilla: paikallis- ja aluehallinnon laitoksissa sekä kansalaisten, yritysten ja kaikkien kansalaisyhteiskunnan järjestäytyneiden ja järjestäytymättömien yksiköiden parissa. Yksityishenkilöiden ja yleisten laitosten reagointitapa muutokseen on ollut kaksijakoinen "vastuuta" ja "osallistumista" korostava.

Vastuun suhteen kehitys on koskettanut kaikkia paikallis- ja aluetason viranomaisia, joiden mahdollisuudet päätöksentekoon ja itsehallintoon ovat lisääntyneet, mikä samalla merkitsee suurempaa vastuuta. Tämä on tapahtunut seuraavista syistä:

- Keskushallinnot eivät ole kyenneet tarjoamaan vastauksia yhteiskunnan hajanaisiin ja monimutkaisiin tarpeisiin.

- Yksityisen ja julkisen sektorin välisten verkostojen kehitys on alkanut paikallistasolla (seuraten läheisesti jäsenvaltiotason tapahtumia), mikä on vahvistanut osapuolia ja tuonut niille myöhemmin myös muodollisen tunnustuksen.

Jäsenvaltioiden keskushallintoja koskeva tutkimus osoittaa, miten merkittävästi hallinto on toimintatapojaan ja toteuttamaansa politiikkaa muuttaessaan itse kehittynyt[86]. Muutama vuosikymmen sitten julkishallinto unioni mukaan lukien ei käsitellyt ympäristön, kuluttajien, tutkimuksen ja kehityksen, kilpailun, kulttuurin tai pelastuspalvelun kaltaisia asioita. Tällä hetkellä monet näistä teemoista ovat kiinteä osa aluehallinnon toimialaa, ja niillä on ollut vaikutusta paikallisten ja alueellisten vaikuttajien vastuun lisäksi myös kansalaisyhteiskuntaan ja sen taholta esitettyyn osallistumisen vaatimukseen.

Paikallisten ja alueellisten toimijoiden kasvu ja vahvistuminen on edennyt samaa tahtia kansalaisyhteiskunnan ja instituutioiden välisten suhteiden demokratisoitumiskehityksen kanssa. Sekä virallinen että vapaamuotoinen kehitys on ollut monimuotoista, tai se on myös kodifioitu oikeudellisiin ja organisatorisiin menettelytapoihin. Kaikkien viranomaistasojen on ollut pakko reagoida tähän eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan taholta esitettyyn osallistumisen vaatimukseen.

[86] Ranskassa valtiovalta on pyrkinyt uudistumaan luomalla ensin aluesuunnittelun ja alueellisten toimenpiteiden valtuuskunnat (Datar, 1968), sitten välittäjän avulla (1978) ja hallinnollisten asiakirjojen avaamisella yleisölle sekä paikallishallinnon työntekijöiden anonymiteetin poistamisella. Tämän jälkeen on alettu korostaa tehokkuutta, tuottavuutta ja laatua toimintojen hajauttamisessa (Jean Picq, "La réforme de l'Etat", 1996). Tällä hetkellä uudistuspaineet tulevat EU:n ja paikallisviranomaisten taholta. Le Monde, 16. huhtikuuta 2002.

Lisäksi eturyhmien on ollut pakko uudistaa toimintaansa ja organisaatiotaan. Näin oli luonnollista, että sama osallistumisvaatimus kohdistui myös Euroopan unionin toimielimiin. EU:n politiikka muuttui elitistisestä prosessista jokaisella talous- ja yhteiskuntaelämän tasolla vaikuttavaksi toiminnaksi.

Alue- ja paikallisviranomaiset ovat kansalaisia ja yrityksiä lähimpänä tahona johtaneet kyseistä muutosprosessia, ja niihin ovat kohdistuneet ensisijaisesti toimintaa ja vastuunottoa koskevat vaatimukset. Alueelliset ja paikalliset toimijat ovat toivoneet ensin jäsenvaltio ja sen jälkeen unionin tasolta vastuunsa ja osallistumismahdollisuuksiensa lisäämistä kaikilla niillä alueilla, joilla niillä on etuja valvottavanaan. Vastuu ja osallistuminen ovatkin näin ollen ne alueet, joilta löytynee vastaus eurooppalaista hallintotapaa koskeviin kysymyksiin.

Globalisaation ja tietotekniikan vaikutusta muutosvoimana ei myöskään tule unohtaa. Tässä selvityksessä niiden merkitystä ei kuitenkaan ole korostettu, vaan on haluttu keskittyä keskeisempiin aiheisiin. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin lyhyesti todeta, että globalisaatio ja tietotekniikka ovat laajentaneet osallistumismahdollisuuksia ja lisänneet toimielimiin kohdistuvia paineita.

Eurooppalaiseen hallintotapaan liittyviin kysymyksiin vastaaminen edellyttää kaikkien kyseisten tekijöiden huomiointia.

4. Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta

4.1 Yhteenveto valkoisesta kirjasta

Komissio esitti vuoden 2000 alussa neljä strategista tavoitettaan, joista yksi on eurooppalaisen hallintotavan uudistaminen. Sen jälkeinen poliittinen kehitys on osoittanut, että unionin edessään on kaksijakoinen haaste: yhtäältä on kiire mukauttaa hallintoa nykyisten perustamissopimusten puitteissa ja toisaalta tarvitaan nykyistä laajempaan keskustelua EU:n tulevaisuudesta.

Valkoisessa kirjassa käsitellään sitä, miten unioni käyttää kansalaisten sille antamaa toimivaltaa. Uudistustoimiin on ryhdyttävä heti, jotta näkyviä muutoksia saadaan aikaan hyvissä ajoin ennen perustamissopimusten seuraavaa tarkistusta.

Hyvän hallintotavan ja valkoisessa kirjassa ehdotettujen muutosten perustana on viisi periaatetta: ***avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus***. Ne ovat kaikki tärkeitä demokraattisemman hallintotavan kehittämiselle. Ne myös muodostavat perustan demokratialle ja oikeusvaltiolle jäsenvaltioissa. Sitä paitsi ne koskevat hallinnon kaikkia tasoja niin maailman, unionin- kuin jäsenvaltio- sekä alue- ja paikallistasolla.

- *Avoimuus:* Toimielinten on työskenneltävä nykyistä avoimemmin. Niiden on tiedotettava aktiivisesti EU:n toiminnasta ja päätöksistä yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

- *Osallistuminen:* EU:n politiikan laadun, tarkoituksenmukaisuuden ja tehokkuuden parantaminen edellyttää kaikkien tahojen mahdollisimman laajaa osallistumista poliittiseen päätöksentekoon politiikan suunnittelusta sen täytäntöönpanoon saakka.

- *Vastuun selkeys:* Eri toimijoiden roolia lainsäätäjinä ja toimeenpanovallan käyttäjinä on selkeytettävä. EU:n eri toimielinten on perusteltava toimintansa unionissa ja kannettava siitä vastuu. Toisaalta myös jäsenvaltioiden ja kaikkien muidenkin EU:n politiikan valmisteluun ja toteuttamiseen eri tasoilla osallistuvien tahojen tehtäviä ja vastuuta on selkeytettävä.

- *Tehokkuus:* Unionin politiikan on oltava tehokasta ja oikea-aikaista. Sen on vastattava tarpeisiin selkeiden tavoitteiden, vaikutusten ennakkoarvioinnin ja aiempien kokemusten perusteella.

- *Johdonmukaisuus:* Politiikan ja toiminnan on oltava johdonmukaista ja helposti ymmärrettävää. Johdonmukaisuuden tarve unionin politiikassa kasvaa kasvamistaan: unionin tehtävät ovat lisääntyneet, laajentuminen lisää unionin sisäisiä eroja entisestään, mm. ilmastonmuutoksesta ja väestönkehityksestä johtuvat haasteet ylittävät unionin perustana olevien alakohtaisten politiikkojen rajat, alue- ja paikallisyhteisöt osallistuvat yhä tiiviimmin EU:n politiikan toteuttamiseen.

Jokainen periaate on jo sinänsä tärkeä. Mutta asetettuja tavoitteita ei voida saavuttaa erillisillä toimenpiteillä. Politiikka on tehokasta vain, jos yhä useammat tahot osallistuvat sen valmisteluun ja toteutukseen sekä sen noudattamisen valvontaan. Näiden viiden periaatteen soveltaminen vahvistaa

- *suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita*. Kaikissa vaiheissa politiikan suunnittelusta sen täytäntöönpanoon tulee toimeenpanotaso (EU:sta paikalliseen) sekä toimeenpanokeinot valita asetettuja tavoitteita vastaavasti. Tämä tarkoittaa sitä, että ennen aloitteen tekemistä on välttämätöntä tarkistaa järjestelmällisesti, a) ovatko julkiset toimet todella välttämättömiä, b) onko EU:n taso asiassa kaikkein sopivin ja c) ovatko valitut toimenpiteet oikeassa suhteessa tavoitteisiin.

Myös unioni muuttuu. Sen tehtävät kattavat ulko- ja puolustuspolitiikan, maahanmuuttopolitiikan ja rikollisuuden torjunnan. Siihen liittyy pian uusia jäseniä. EU:n toimintaa ei enää arvioida pelkästään sen perusteella, miten hyvin se pystyy poistamaan kaupan esteet tai toteuttamaan sisämarkkinat, vaan sen oikeutus perustuu osallisuuteen ja osallistumiseen. Siksi ylhäältä alas suuntautuva lineaarinen päätöksentekomalli on korvattava myönteisellä kehämallilla, jossa palaute, verkottuminen ja osallistuminen muodostavat perustan politiikan suunnittelulle ja eri tasoilla tapahtuvalle toteutukselle.

Valkoisessa kirjassa esitetyt muutosehdotukset jakautuvat neljään osaan. Niistä ensimmäisessä käsitellään muutosehdotuksia, jotka koskevat osallistumista EU:n politiikan valmisteluun ja toteutukseen. Toisessa osassa pyritään politiikan laadun parantamiseen ja sen entistä tehokkaampaan soveltamiseen. Kolmannessa osassa käsitellään EU:n hallintotavan yhteyttä EU:n asemaan maailmassa. Lopuksi neljännessä osassa tarkastellaan toimielinten roolia.

4.1.1 Tiiviimpi osallistuminen ja avoimuuden lisääminen

EU:n päätösten valmistelun ja hyväksymisen on menettelystä riippumatta oltava nykyistä avoimempaa ja helpommin seurattavissa ja ymmärrettävissä. Siksi komissio tarjoaa kaikissa päätöksentekoprosessin vaiheissa sähköisessä muodossa ajantasaista tietoa politiikan valmistelusta. Lisäksi tarvitaan nykyistä tiiviimpää vuorovaikutusta alue- ja paikallishallinnon sekä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Päävastuu tästä on jäsenvaltioilla.

Omalta osaltaan komissio kuitenkin

- käynnistää säännönmukaisemman vuoropuhelun, jossa alue- ja paikallishallinnon edustajat osallistuvat jäsenvaltio- ja unionin tason järjestöjen välityksellä mukaan politiikan valmisteluun nykyistä varhemmin

- kehittää yhteisön lainsäädännön joustavuutta siten, että sen täytäntöönpanossa otetaan huomioon alueelliset ja paikalliset olosuhteet

- laatii ja julkaisee EU:n politiikkaa koskevaan kuulemismenettelyyn sovellettavat vähimmäisvaatimukset

- toteuttaa kumppanuusjärjestelyjä, joiden avulla tietyillä aloilla voidaan päästä vähimmäisvaatimuksia pidemmälle; komissio sitoutuu lisäkuulemisiin ja saa vastineeksi lisätakeet kuultavien organisaatioiden edustavuudesta ja niiden toiminnan avoimuudesta.

4.1.2 Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen

Politiikkansa laadun parantamiseksi unionin on ensin arvioitava, tarvitaanko toimenpiteitä lainkaan ja tarvitaanko niitä nimenomaan unionin tasolla. Jos unionin toimenpiteet ovat tarpeen, on mietittävä, millaisia politiikan välineiden yhdistelmiä on syytä käyttää.

Unionilla on oltava keinoja lainsäädäntöprosessin nopeuttamiseksi. On saatettava tasapainoon tarvittaessa yhtenäiseen lähestymistapaan pakottaminen ja säännösten käytännön toteutuksen joustavuuden lisääminen. On myös vahvistettava yleistä luottamusta siihen, miten asiantuntijoiden näkemykset vaikuttavat päätöksentekoon.

Komissio

- edistää erilaisten politiikan välineiden käyttöä (asetukset, puitedirektiivit, yhteissääntelymekanismit)
- yksinkertaistaa nykyistä EU:n lainsäädäntöä ja kannustaa myös jäsenvaltioita yksinkertaistamaan omaa lainsäädäntöään, jolla EU:n määräykset pannaan täytäntöön
- julkaisee asiantuntija-avun pyytämistä ja käyttöä koskevat ohjeet siten, että on selvää, mitä lausunnot sisältävät, kuka ne on antanut, miten niitä käytetään ja minkälaisia vaihtoehtoisia näkemyksiä on esitetty.

4.1.3 Globaalitaso

Valkoisessa kirjassa luodaan katsaus myös EU:n rajojen yli ja osallistutaan globaalitasolla käytävään keskusteluun. Unionin olisi pyrittävä noudattamaan hyvän hallintotavan periaatteita myös täyttäessään muuta maailmaa koskevia velvoitteitaan. Unionin on pyrittävä osaltaan lisäämään kansainvälisten elinten tehokkuutta ja täytäntöönpanovaltuuksia.

Komissio

- edistää vuoropuhelua yhteisön ulkopuolisten maiden viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa valmistellessaan politiikkaa, jolla on vaikutusta unionin rajojen ulkopuolella
- ehdottaa unionin kansainvälisen edustusjärjestelmän uudistamista, siten että unioni voi esiintyä maailmalla useammin yksiäänisenä.

4.1.4 Toimielinten painopisteiden tarkistaminen

Unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden on yhdessä kehitettävä politiikan kokonaisstrategia. Niiden on mukautettava EU:n politiikkaa ja sen toimielinten toimintatapoja.

Komissio

- pyrkii entistä aktiivisemmin huolehtimaan unionin politiikan johdonmukaisuudesta ja hahmottelemaan pitkän aikavälin tavoitteita

- esittää seuraavalle hallitustenväliselle konferenssille komission toimeenpanovallan uudelleen kohdentamista koskevia ehdotuksia.

Komissio vetoaa neuvostoon, jotta tämä vahvistaisi päätöksentekokykyään ja avartaisi ahdasta alakohtaista ajattelua. Neuvoston olisi myös vahvistettava EU:n politiikan ja jäsenvaltioiden toimien yhteyttä. Ottamalla yhteisömetodissa sille kuuluvan vastuun neuvosto vapauttaisi Eurooppa-neuvoston keskittymään pitkäjänteisiin strategisiin linjauksiin.

Neuvoston ja Euroopan parlamentin olisi keskityttävä entistä tiiviimmin politiikan olennaisen sisällön määrittelyyn ja toimeenpanon valvontaan. Parlamentin olisi pantava entistä enemmän painoa valitsijoidensa näkemysten esille tuomiseen poliittisessa keskustelussa.

4.2 Valkoisen kirjan painotukset: alueet ja alueiden komitea

Valkoisessa kirjassa tuodaan nimenomaisesti esiin alueiden komitean rooli. Alueiden komitean tulisi sen mukaan

- laatia alustavia selvityksiä komission ehdotuksia ennakoiden
- järjestää tietojen vaihtoa valiokäytännöistä paikallis- ja alueviranomaisten osallistumisessa jäsenvaltiotason päätöksentekoon
- tarkastella direktiivien paikallisia ja alueellisia vaikutuksia.

Lisäksi valkoinen kirja esittää paikallis- ja alueviranomaisten vastuun lisäämistä puuttumatta kansallisiin toimielinjärjestelmiin. Valkoinen kirja esittää alueiden nykyistä aktiivisempaa osallistumista tiedottamiseen, entistä järjestelmällisempää EU:n politiikkoja koskevaa vuoropuhelua, osallistumista unionin politiikkojen joustavuuden lisäämiseen ja osanottoa unionin politiikkaan nivoutuvien paikallisesti merkittävien kokeellisten sopimusten solmimista.

Lisäksi alueellisten ja paikallisten toimijoiden rooliin viitataan laajalti työryhmien kertomuksissa, jotka ovat vaikuttaneet eurooppalaista hallintotapaa käsittelevään valkoiseen kirjaan. Kyseiset 12 työryhmää koostuivat komission pääosastojen hallintovirkamiehistä, jotka ovat olleet yhteydessä sidosryhmiin, kuten alueiden komiteaan. Joissain tapauksissa työryhmien kertomuksissa on menty jopa valkoisen kirjan ehdotuksia pidemmälle ja esitetty uusia ratkaisuja alueiden komitean ja alueiden osallistumisen järjestämiseksi.

Tämän seurauksena komission Internet-sivustolla[87] on tarjolla joukko kertomuksia. On syytä huomauttaa, että kyseiset kertomukset eivät edusta komission virallista kantaa ja että kaikkia kyseisiä kertomuksia ei ole huomioitu vakoisen kirjan viimeisimmässä versiossa. Kertomuksiin on syytä tutustua tarkemmin, koska niiden pohjalta asiasta voidaan muodostaa nykyistä eheämpi ja yksityiskohtaisempi kuva. Tämä koskee etenkin työryhmä 3b:n laatimaa selontekoa *"Decentralisation, better involvement of National, Regional, and local actors"* (hallintomenettelyjen hajauttaminen sekä kansallisten, alueellisten ja paikallisten toimijoiden laajempi osallistuminen) sekä työryhmän 4c selontekoa, joka koskee monitasoista hallintoa ja eri alue- ja paikallistasojen yhteyksien luomista ja verkottumista (*"Multilevel governance: linking and networking the various regional and local levels"*).

[87] www.europa.eu.int/comm/governance

Hallintomenettelyjen hajauttaminen

Työryhmä 3b:n kertomuksessa esitetään, että alueiden komitea edistäisi alhaalta ylöspäin etenevään EU:n politiikan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon osallistumista. Kertomus suosittaa myös alueiden komitean ja talous- ja sosiaalikomitean roolien täsmentämistä seuraavissa kysymyksissä: a) nykyistä varhaisempi osallistuminen alustaviin kuulemisiin, b) alue- ja paikallistason sekä kansalaisyhteiskunnan etujen edustuksen entistä parempi organisointi, c) kuulemista laajempi rakenteellinen vuoropuhelu tiettyjen ehdotusten yhteydessä.

Hajauttamiseen liittyen kertomus tarkastelee EU:n eri politiikkoja, erityisesti alue-, ympäristö- ja sisämarkkinapolitiikkaa, korostaen alue- ja paikallisviranomaisten merkitystä. Kertomus käsittelee esimerkiksi sisämarkkinasäädöksiä, jotka "velvoittavat myös alueellisia ja paikallisia elimiä". Lisäksi kertomuksessa todetaan, että vihreitä ja valkoisia kirjoja käytetään "välittämään myös alueellisten ja paikallisten elinten näkemyksiä[88]". Ympäristöpolitiikan osalta kertomus huomioi asianmukaisesti Ranskan ja Italian kaupunkien aloitteen Euroopan autottomasta päivästä, johon vuonna 2000 osallistui 260 kaupunkia[89]. Aluepolitiikan osalta kertomus korostaa myös sitä, että hallintomenettelyjen hajauttaminen ei koske ainoastaan komission ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, vaan kattaa myös kyseisten viranomaisten sekä elinkeinoelämää, yhteiskuntaa ja riippumattomia kansalaisjärjestöjä edustavien kumppaneiden välisen yhteistyön[90]. Lopuksi kertomuksessa ehdotetaan, että komissiolle myönnettäisiin mahdollisuus kuulla erikseen alueiden komiteassa edustettuina olevia lainsäädäntävaltaa käyttäviä alueita ja kaupunkeja[91].

Monitasoinen hallintotapa

Työryhmän 4c kertomus lähtee edellistä kriittisemmästä alueiden komitean kehitystä koskevasta näkemyksestä todeten, että alueiden komitea "on kokoonpanoltaan heterogeeninen eikä erityisen edustuksellinen, sen jäsenet ovat jakaantuneet poliittisiin ryhmiin, kansallisiin valtuuskuntiin ja valiokuntiin, joiden asiantuntijaresurssit ovat erittäin rajalliset[92]". Työryhmä kuitenkin tekee alueiden komitealle[93] viisi ehdotusta a) pyytää alueiden komiteaa nimeämään hyviä käytäntöjä, alueiden liittämisestä EU:n lainsäädännön ja politiikan suunnitteluun sekä tekee kunkin jäsenvaltiotyypin (liittovaltiot, alueelliset valtiot, hallinnollisesti hajautetut yhtenäisvaltiot, yhtenäisvaltiot) lainsäädännön kanssa yhteensopivia ehdotuksia, b) vahvistaa alueiden komitean asemaa edellyttämällä EU:n toimielimiä perustelemaan syyt alueiden komitean esittämien merkittävien suositusten hylkäämiselle ja c) pyytää alueiden komiteaa toteuttamaan yhteisön politiikan hallinnollista hajauttamista koskevan tutkimuksen. Kertomuksen valmisteluun osallistui myös CRPM (Conférence des Régions Périphériques Maritimes, Euroopan perifeeristen merellisten alueiden liitto), joka pyrkii "lisäämään alueiden komitean merkitystä neuvoa-antavana elimenä, jossa Euroopan alueet saavat oman lisäksi äänensä kuuluviin. Mutta on huomautettava, että lainsäädäntävaltaa käyttävät alueet haluavat olla nykyistä läheisemmin yhteydessä neuvoston työhön[94]".

[88] *sivu 19*
[89] *sivu 15*
[90] *sivu 11*
[91] *sivu 40*
[92] *sivu 14*
[93] *sivu 35*
[94] *sivu 13*

4.3 Alueiden komitean asema

Alusta pitäen alueiden komitealle annettu tehtävä on ollut huomioida kansalaisten todelliset paikallistason huolenaiheet ja kiinnittää huomiota toissijaisuuden vaatimukseen: suoraan toissijaisuusperiaatteeseen liittyvän läheisyyden tutkiminen on yksi Euroopan unionin institutionaalisia periaatteita ja alueiden komitea on yksi kyseisen periaatteen paras ilmentymä[95]. Yksi alueiden komitean merkittävimmistä vaatimuksista onkin toissijaisuusperiaatteen tarkistaminen siten, että myös alue- ja paikallistason elimille suodaan osallistumismahdollisuus, eikä toissijaisuutta rajoiteta vain EU:n ja jäsenvaltioiden välille[96].

Alueiden komitea on käsitellyt hallintotapaan liittyviä kysymyksiä (katso liite I). Vuodesta 1998 alkaen se on käsitellyt erityisesti toissijaisuus- ja läheisyysperiaatteita sekä EU:n ja alueiden välistä suhdetta EU:n lainsäädännön valmistelussa ja täytäntöönpanossa. Alueiden komitea on myös ottanut kantaa perustamissopimusten tarkistamiseen, Euroopan tulevaisuuteen ja seuraavaan hallitustenväliseen konferenssiin. Alueiden komitea on toiminut erittäin aktiivisesti hallintotapaa käsittelevissä seminaareissa ja konferensseissa, joista yksi johti vuoden 2001 kesäkuussa annettuun Salamancan julistuksen[97].

Esittelijä Delebarren lausunto

Esittelijä Michel Delebarre valmisteli alueiden komiteassa lausunnon, joka koski valkoista kirjaa eurooppalaisesta hallintotavasta ja tiedonantoa Euroopan unionin uutta informaatio- ja tietoliikennettä koskevasta yhteistyökehyksestä. Alueiden komitea haluaa tuoda esiin mm. seuraavat valkoisen kirjan sisältämät arkaluonteiset ehdotukset:

- *jäsenvaltioiden parlamenttien edustajista koostuvan toisen kamarin perustaminen voisi vaikeuttaa alueiden komitean toimintaa*
- *kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävän vuoropuhelun vahvistaminen saattaisi hämärtää suhteen demokraattisesti valittuihin edustajiin, kuten alueiden komitean jäseniin*
- *jäsenvaltioiden ja eurooppalaisten alueita edustavien yhteisöjen osallistumiseen liittyvät hankaluus, joka korostaa alueiden komitean etuoikeutettua asemaa.*

Lausunnossa korostetaan valkoisessa kirjassa huomiotta jääneitä alueiden komitean ehdotuksia, kuten alueiden osallistumista EU:n poliittiseen ohjelmaan, kumppanuuden laajempaa hyödyntämistä kaikissa EU:n alueellisesti vaikuttavissa politiikoissa, uuden "siirtoyhteistyöhön" liittyvän oikeusvälineen tarvetta sekä toivetta yhdistää alueellinen ulottuvuus kaikkiin komission poliittisiin asiakirjoihin.

Seuraavassa esitetään yksityiskohtainen analyysi eurooppalaista hallintotapaa käsittelevästä valkoisesta kirjasta sekä alueiden komitean näkemyksiä koskeva erittely.

[95] Claude du Granrut, Europe, le temps de Régions, L.G.D.J., 1996.

[96] Viimeisimmässä vuonna 1996 pidetyssä hallitustenvälisessä konferenssissa Carlos Westendorpin johtama työryhmä esitteli kertomuksensa joulukuussa 1995 Madridin Eurooppa-neuvostolle. Kertomuksessa hylättiin alueiden komitean toissijaisuuden tarkistusta koskeva vaatimus, mutta hyväksyttiin sen sijaan muita ehdotuksia, joihin kuuluvat mm. alueiden komitean itsenäisyys talous- ja sosiaalikomiteaan nähden, alueiden komitean neuvoa-antavan luonteen parempi hyödyntäminen sekä Euroopan parlamentin oikeus kuulla AK:ta

[97] Alueiden komitea on havainnut sopimusten yksinkertaistamiseen liittyvän ongelman. Komitea on karastanut, että prosessissa, jonka ensimmäinen tavoite on lisätä läheisyyttä kansalaisiin, on ratkaistava lainsäädännön vaikeaselkoisuuteen liittyvä ongelma. Perustamissopimuksen yksinkertaistamista ja yhtenäistämistä avoimuuden lisäämiseksi käsittelevä alueiden komitean lausunto "Kohti Euroopan kansalaisten perustuslakia", esittelijä Bresso, Bryssel, 8. huhtikuuta 2002

4.3.1 Kansalaisyhteiskunnan laajempi osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon

Tiedotuspolitiikka

Valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta hallintotavasta komissio on todennut, että on **tarpeen parantaa tiedotusstrategiaa** ja luoda foorumi, jolla eri maiden kansalaiset voisivat keskustella mielestään tärkeistä unionin haasteista.

Paikallis- ja alueviranomaiset myöntävät, että tiedonsaanti on demokraattisen yhteiskunnan olennainen piirre. Myös avoimuusperiaatteen toteutumisen nopeuttaminen Euroopassa edellyttää tehokasta tiedonsaantia.

Paikallis- ja alueviranomaisten arvion mukaan olisi syytä tehdä ero teknisten, asiantuntijoille suunnattujen asiakirjojen ja yleisölle tarkoitetun, avoimen ja helposti ymmärrettävän tiedottamisen välillä. Erityisesti alueiden komitea tiedottaa EU-asioista säännöllisesti suurelle yleisölle tarkoitettujen konferenssien ja seminaarien välityksellä. Tätä toimintaa voidaan edelleen kehittää lisäämällä komitean osallistumista eurooppalaisiin hankkeisiin jo niiden suunnitteluvaiheessa.

Alueiden komitean ja komission yhteistyöpöytäkirja (allekirjoitettu syyskuussa 2001) edistää mm. alueiden komitean osallistumista komission tiedotusstrategiaan. Alueiden komitea edistää erityisesti alue- ja paikallistason aloitteita yhteisön toimintaa koskevan tiedon jakamiseksi. Komitea toimii myös yhteistyössä komission kanssa järjestämällä konferensseja, jotka käsittelevät alueellisille elimille merkittäviä aiheita.

Mainittuun pöytäkirjaan viitaten alueiden komitea toivoo säännöllisiä kokouksia komission tiedotuspalvelujen kanssa koskien yhteisesti järjestettävissä olevia tapahtumia. Alueiden komitea pahoittelee, ettei valkoisessa kirjassa ole mainittu lainkaan erityisesti uuden tiedotuspolitiikan toteuttamiseen varattuja välineitä tai taloudellisia resursseja.

Aktiivisempi osallistuminen politiikan suunnitteluun ja toimeenpanoon

Hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa komissio on tuonut esiin tarpeen paikallis- ja aluehallinnon sekä kansalaisyhteiskunnan entistä voimakkaampaan osallistumiseen politiikan ja lainsäädännön täytäntöönpanossa.

Alueet ja kaupungit vastaavat EU:n politiikan täytäntöönpanosta paikallistasolla. Kyseiset osapuolet vaativat entistä aktiivisempaa osallistumista unionin politiikkoihin jo niiden suunnitteluvaiheessa. Vaalein valituista edustajista koostuvana elimenä alueiden komitea toivoo saavansa lisää vastuuta paikallishallinnon ja EU-tason välisten yhteyksien rakentamisessa.

Alueiden komitea toivoo neuvoa-antavan roolinsa laajentamista. Komitean tulisi voida

- olla aktiivinen laatimalla komission ehdotuksia alustavia selvityksiä

- järjestää alueellisten viranomaisten osallistumista koskevien parhaiden käytäntöjen vaihtoa EU:n politiikkojen ja lainsäädännön kansallisen tason valmisteluvaiheessa

- tarkastella direktiivien paikallisia ja alueellisia vaikutuksia ja raportoida komissiolle vuoden 2002 loppuun mennessä mahdollisuuksista soveltaa direktiivejä nykyistä joustavammin

- Komission tulee tämän jälkeen pohtia uusia keinoja edistää yhteisön lainsäädännön joustavuuden lisäämistä tietyillä aloilla.

Alueiden komitea on tietoinen, että sen neuvoa-antavan roolin ja edustavuuden parantaminen edellyttää komitean rakenteen uudistamista.

On myös syytä muistuttaa, että alueiden komitean ja komission välisessä yhteistyöpöytäkirjassa mainitaan alueiden komitean mahdollisuus osallistua yhteisön lainsäädännön laatimiseen ja komitean merkitys alueellisten ja paikallisten viranomaisten odotusten ja pyrkimysten edustajana.

Kuulemis- ja yhteissääntelymenettelyn avulla alueiden komitea voisi auttaa komissiota parantamaan politiikan välineiden organisointia. Niihin kuuluvat mm. lainsäädäntö, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu, rakennerahoitus ja toimintaohjelmat.

Unionin tulisi myös kyetä avoimeen vuoropuheluun jäsenvaltiotasolla toimivien yhteisöjen kanssa sekä yleisesti kansalaisten kanssa. Alueet ja kaupungit kokevat usein, ettei niiden mahdollisuuksia yleisön kanssa vuorovaikutuksessa olevina vaaleilla valittuina eliminä hyödynnetä täysipainoisesti.

Alueiden komitea vaikuttaa kaikkein sopivimmalta kanavalta jakaa tietoa suurelle yleisölle. Alueiden komitea varmistaa paremman yhteistyön niiden tahojen kanssa, jotka vastaavat EU:n paikallisesti vaikuttavien päätösten täytäntöönpanosta. Tämä yhteistyö vastaa tarvetta vahvistaa alueiden komitean aktiivista roolia.

Alueiden komitea esittää hallinnon vertikaalisen hajauttamisen joustavampaa järjestämistä, jota viime kädessä täydentää tehostettu alueiden välinen horisontaalinen yhteistyö sekä sopimussuhteisiin perustuva kumppanuus muiden paikallisviranomaisten tai kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa. Alueiden komiteassa edustettuina olevat viranomaiset painottavat voimakkaasti alueiden osallistumista EU:n politiikkojen täytäntöönpanoa varten solmittuihin **kolmikantasopimuksiin**.

Alueiden komitean näkemyksen mukaan on aika tunnustaa paikallis- ja alueviranomaisten asema suhteessa unioniin ja esittää tämän roolin tarkempaa määrittelyä tulevaisuudessa.

Alueiden komitea ehdottaa yhteisön politiikkojen koordinointiin tähtäävän toimintasuunnitelman laatimista.

Kyseinen toimintasuunnitelma on jaettu seuraaviin vaiheisiin:

- Euroopan komissio esittelee kausikohtaisen poliittisen strategia-asiakirjan yhteisön politiikkojen ja niiden vaikutusten edistämiseksi.

- Luodaan strateginen vaikutusten arviointimenettely ja kuullaan alue- ja/tai paikallisviranomaisia ennen yleisluontoisten politiikka-asiakirjojen laatimista.

- Euroopan komissio esittelee ehdotuksensa muille toimielimille.

4.3.2 Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen

Hallintotapaa käsittelevässä valkoisessa kirjassa ilmaistaan tarve parantaa politiikan suunnittelua ja EU:n politiikkojen täytäntöönpanoa.

Unionin tulee ajanmukaistaa politiikan suunnittelua

- selvittämällä järjestelmällisesti uusien yhteisötason poliittisten aloitteiden todellinen tarve läheisyys- ja toissijaisuusperiaatteita painottaen. Aiempien vastaavien politiikkojen vaikutusten erittely (mahdollisuuksien mukaan) saattaisi myös osoittautua hyödylliseksi aloitteiden täytäntöönpanon kannalta.

- ottamalla käyttöön alustava kuulemismenettely yhteisön uusien alueellisesti vaikuttavien politiikkojen suunnittelussa.

- kunnioittamalla politiikan suunnittelussa paikallista ja alueellista itsehallintoa demokratian ja kansalaisläheisyyden perustana.

Alueiden komitea haluaa osallistua entistä tiiviimmin edellä mainittuun toimintaan yhdessä EU:n politiikkojen soveltamisesta paikallistasolla vastaavien paikallisviranomaisten kanssa.

Alueiden komitean jäsenistä, jotka ovat kansalaisten vapaasti ja demokraattisesti valitsemia, voi tulla EU:n politiikkojen suunnittelun ja täytäntöönpanon laillisia edustajia. Alueiden komitea esittääkin, että alueelliset edustajat osallistuvat neuvoston kokouksiin jäsenvaltioiden valtuuskuntien jäseninä. Alueiden komitea esittää myös osallistumista muiden neuvoston elinten, kuten pysyvien edustajien komitean, väliaikaisten työryhmien tai erityiskomiteoiden toimintaan.

EU:n politiikan laadun, tarkoituksenmukaisuuden ja tehokkuuden parantaminen edellyttää kaikkien tahojen mahdollisimman laajaa osallistumista poliittiseen päätöksentekoon politiikan suunnittelusta sen täytäntöönpanoon saakka. Osallistuminen parantaa luottamusta lopputulokseen ja päätöksistä vastaaviin toimielimiin. Edellytyksenä on, että jäsenvaltioiden hallitukset edistävät kansalaisten osallistumista EU:n politiikan kehittämiseen ja toteuttamiseen.

Valmistellessaan politiikkaa koskevia ehdotuksia komission on varmistettava alue- ja paikallistason olosuhteiden huomioon ottaminen. Tätä varten sen on järjestettävä säännönmukainen vuoropuhelu alue- ja paikallishallinnon unioni- ja jäsenvaltiotason järjestöjen edustajien kanssa ottaen samalla huomioon kunkin jäsenvaltion valtiosäännön erityispiirteet.

Paikallis- ja aluevironomaiset ovat valmiita arvioimaan ennakolta oma-aloitteisesti politiikan toimivuutta laatimalla komission ehdotuksia edeltäviä alustavia selvityksiä. **Michel Delebarren** (AK, PSE-ryhmän puheenjohtaja) *mukaan alueiden komitea voi esimerkiksi laatia etukäteen komission ehdotuksia ennakoivia selvityksiä tai tarkastella tiettyjen direktiivien paikallisia ja alueellisia vaikutuksia ja raportoida komissiolle mahdollisuuksista mukauttaa näiden direktiivien soveltamista unionin alueella tai jopa lisätä kansalaisten osallistumista. Alueiden komitealle tulisi lisäksi myöntää neuvoa-antavaa roolia laajempi toimivalta lainsäädännön valmistelun alkuvaiheessa ja toteutettujen toimien tehokkaassa seurannassa. Komitean toimivaltaa tulisi laajentaa läheisyysperiaatteen toteutumista koskevien tutkimusten laatimiseen sekä direktiivien ja asetusten vaikutusten seuraamiseen paikallis- ja aluevironomaistasolla.*

Kuulemis- ja yhteispäätösmenettelyn avulla alueiden komitea voisi auttaa komissiota parantamaan politiikan välineiden, kuten lainsäädännön, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun, rakennerahoituksen ja toimintaohjelmien organisointia.

Alueiden komitea esittää alueiden osallistumista Euroopan poliittiseen ohjelmaan järjestämällä suoran vuoropuhelun pääosastojen ja komission jäsenten kanssa.

Alueiden komitea katsoo, että neuvoston kokousten tulisi olla julkisia ja määräenemmistöpäätöksen soveltamisalaa olisi syytä laajentaa nykyisestä. Alueiden komitea ehdottaa myös, että Euroopan parlamentilla tulisi olla yhteispäätösoikeus kaikilla aloilla, joilla määräenemmistöpäätöksiä tehdään. Komitea pitää toisen (jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten jäsenistä koostuvan) kamarin perustamista ristiriitaisena, ja ehdottaakin, että kyseisen toimielimen jäsenistö koostuisi paikallisesti valituista edustajista, kuten alueiden komitean jäsenistä.

4.3.3 Globaali hallintotapa

EU:n asema maailmassa on merkityksellinen myös eurooppalaista hallintotapaa ajatellen. On olemassa todellinen tarve uudistaa unionin kansainvälistä edustusta siten, että unioni voi esiintyä maailmalla yhä useammin yksiäänisenä.

Alueellisten yhteisöjen edustajana alueiden komitea on huolissaan EU:n kansainvälisen kuvan kirkastamisesta. Alueiden komitea voi järjestää kansainvälisen yhteistyön lujittamiseen ja uusien strategioiden kehittämiseen tarkoitetun verkoston.

Tässä yhteydessä on tärkeää muistuttaa, että alueiden komitealla on tehtävä myös EU:n eri alueiden kulttuurisen monimuotoisuuden puolustajana, ja siltä pohjalta se pystyy tehokkaasti suuntaamaan ja takaamaan eurooppalaisen edustuksellisuuden.

4.3.4 EU:n päätöksenteon ja toimielinten uudistaminen

EU:n toimielinten uudistaminen vaikuttaa nykyään väistämättömältä, ja alueiden kannalta hallintotapa sekä toimielinten uudistaminen liittyvät toisiinsa. Näitä kysymyksiä käsitellään valmistelukunnassa ja niistä päätetään hallitusten välisessä konferenssissa vuonna 2004.

Alueiden komitea toivoo voivansa osallistua täysipainoisesti Nizzassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston käynnistämään uudistukseen. Tässä yhteydessä alueiden komitea ehdottaa asemansa muuttamista seuraavasti:

1. Alueiden komitea haluaa, että sillä on täysivaltaisen Euroopan unionin toimielimen asema mm. parlamentin, komission ja neuvoston rinnalla. Tätä kysymystä tulisi käsitellä perustamissopimuksen tarkistuksen yhteydessä.
2. Etuoikeuksiensa turvaamiseksi alueiden komitea pyrkii myös saamaan kanneoikeuden Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa.
3. Alueiden komitea pyytää, että alueellinen yhteenkuuluvuus sisällytettäisiin perustamissopimukseen todellisena toimivaltuutena.

Eduardo Zaplanan (AK, E/PPE) mukaan komitea toivoo myös, että *"yhteisön toimintalinjoja joustavoitetaan ja että kuntien ja alueiden erityisoloihin kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota. Se onnistuu parhaiten vahvistamalla alueiden komitean asemaa: komitealla on oltava nykyistä neuvoa-antavaa tehtävää laajempi rooli Täysivaltaisena* toimielimenä, joka voi vedota tuomioistuimeen, alueiden komitea pystyisi takaamaan nykyistä paremmin läheisyysperiaatteen noudattamisen"[198].

Valkoisessa kirjassa ei mainita alueiden komitean näitä aloja koskevia vaatimuksia.

Alueiden komitea toivoo, että se saa tärkeän aseman "tarkastusasemana" komission uusien ja alueellisesti merkittävien toimien suunnitteluvaiheessa. (Katso liite II).

[198] *Lehdistötiedote COR/02/02653 fi [http://www.cor.eu.int/fi/prss/cprss2002/cor_02_02653_fi.htm]. Bryssel, 4. maaliskuuta 2002.*

4.4 EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden ja alueiden näkemyksiä

Eurooppalaista hallintotapaa käsittelevä valkoinen kirja aiheutti reaktioita ja kommentteja EU:n eri sidosryhmissä (parlamentti, talous- ja sosiaalikomitea), jäsenvaltioissa sekä alueilla. Esitetyt näkemykset koskivat erityisesti toimivaltuuksien jäykkää/joustavaa jakoa, alueellisia verkostoja sekä alueiden ja kansalaisyhteiskunnan välistä eroa. Esitetyt kannat ja näkemykset ovat ajoittain samantapaisia, mutta tietyissä tapauksissa ne eroavat toisistaan merkittävästi.

4.4.1 Toimivaltuuksien jäykkä ja joustava jako

Toimivaltuuksien jakaminen on herättänyt vilkasta mielipiteenvaihtoa. Erityisesti Saksan osavaltiot ovat vaatineet voimakkaasti EU:n toimivaltajaon tarkistamista. Ne nostivat yhdessä Itävallan osavaltioiden kanssa tämän kysymyksen ensimmäisinä esille Liègen kokouksessa 15.–16. marraskuuta 2001. Joitain unionin toimivaltaan kuuluvia aloja (esim. maatalouspolitiikka, aluepolitiikka ja kulttuuri) olisi palautettava jäsenvaltioille ja joissakin tapauksissa alueille[99]. Saksan hallitus ja poliittiset puolueet katsovat, että EU:n ja jäsenvaltioiden toimivaltojen rajausta on tarkennettava toissijaisuusperiaatteen mukaisesti[100].

Euroopan alueiden liiton mukaan perustuslailliseen sopimukseen sisällytettävässä toimivaltajaossa vastuut voitaisiin luokitella mm. Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan, jaettuun toimivaltaan ja täydentävään toimivaltaan. Toimivaltaluettelo olisi laadittava nykyisiin perustamissopimuksiin jo sisältyvien periaatteiden mukaisesti.. Merkittäviä periaatteita ovat rajoitettuja toimivaltuuksia koskeva periaate, toissijaisuusperiaate – jonka yhteydessä olisi vastaisuudessa mainittava alueet – sekä suhteellisuusperiaate. Tämä uusi toimivaltaluettelo selventäisi tehtäväjakoa suojaamalla tiettyjä jäsenvaltioiden keskeisiä vastuualueita, kuten alueellista organisointia, paikallishallinnon riippumattomuutta, kulttuuria sekä EU:n säädösten täytäntöönpanoa. Toisaalta CRPM (Euroopan perifeeristen merellisten alueiden liitto) on ehdottanut toimivaltajaon selkeyttämistä. Unionin toimet on perusteltava asianomaisen päätöksen ylikansallista luonnetta tukevilla perusteilla. Jaettua toimivaltaa on säädeltävä edelleen toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Useimmat alueet suosivat toimivallan alakohtaista jakoa, koska se varmistaa joustavan tavan rakentaa Eurooppaa.

Syrjäiset alueet ovat lisäksi todenneet, että toimivaltajako ei voi säilyä samana vuodesta toiseen, vaan sitä on päinvastoin jatkuvasti muokattava tulevien kehitysmahdollisuuksien takaamiseksi[101].

Joustavuuden lisäämistä ovat esittäneet myös muut jäsenvaltiot, kuten Yhdistynyt kuningaskunta ja Alankomaat, sekä Ranskan senaatti ja aluejärjestöistä Euroopan perifeeristen merellisten alueiden liitto. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on ilmoittanut olevansa huolestunut toimivaltaluetteloa koskevasta ehdotuksesta. Sen mukaan luettelo olisi "jäykkä, staattinen ja legalistinen arvokokoelma".

[99] *G. Grevi, Oltre la delimitazione delle competenze: attuando il principio di sussidiarietà, The Europe We Need, 25. syyskuuta 2001.*

[100] *CDU:n ja CSU:n työryhmän ehdotukset perustuslailliseksi sopimukseksi ja EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimivallanjaon uudistamiseksi, Berliini, 26. marraskuuta 2001. Toimivallat olisi rajattava selvästi, jolloin EU:n perustamissopimuksen 308 artiklan kaltaisia yleisiä lausekkeita ei enää tarvita. Yhtenäismarkkinalausekkeen (EU:n perustamissopimuksen 95 artikla) soveltamisala on määriteltävä tarkemmin. "Avoimen koordinointimenetelmän", "eurooppalaisen hallintotavan" tai "pehmeän oikeuslähteen" tapaiset, perustamissopimukseen kuulumattomat käsitteet eivät saa haitata toimivaltojen tarkempaan rajaamiseen tähtääviä pyrkimyksiä.*

[101] *Euroopan alueiden liiton pääsihteeristä, Comparative table of positions of interregional organisations concerning the activities of the European Convention on the future of Europe, Brussel, 7. kesäkuuta 2002.*

Se ei myöskään vastaisi joustavuuden, monimuotoisuuden ja dynaamisuuden vaatimuksia, jotka Yhdistyneen kuningaskunnan Eurooppa-asioista vastaavan ministerin mukaan ovat EU:n menestymisen avaintekijät.[102]. Ranskan senaatti on myös sitä mieltä, että toimivaltuuksia ei pidä luetteloida tiukasti, koska tämä saattaisi johtaa liian jäykkään toimintamalliin[103].

Hollannin[104] hallitus on korostanut EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisen toimivallan nykyistä tarkoituksenmukaisempaa jakoa sekä vastuuhenkilöiden ja -alueiden määrittelyä. Toimivaltojen ja tehtävien epäselvä jako aiheuttaa vaikeuksia eri viranomaistasojen lisäksi myös kansalaisille. Tästä huolimatta Hollannin hallitus katsoo, että toimivaltajaossa on otettava huomioon kaksi ratkaisevaa seikkaa: a) Rajaaminen ei saa olla staattinen ja kahlitseva tekijä; lisäksi on määriteltävä toissijaisuuden yleiset perusteet. b) Rajaaminen ei saa vaarantaa yhteisön säännöstön keskeisiä tekijöitä, kuten sisämarkkinoita ja kilpailupolitiikkaa. Hollannin hallituksen mukaan toimivaltajaolla on oltava asianmukaiset perusteet, kuten ehdotetun toimen unionin tasoinen ulottuvuus tai unionin toimenpiteestä saatava konkreettinen hyöty.

Euroopan parlamentti on myös varoittanut jäykkyyden vaarasta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan rajaamista käsittelevässä mietinnössään, jonka on laatinut Euroopan parlamentin jäsen Alain Lamassoure[105]. Toimivalta luokitellaan mietinnössä seuraavasti:

- Yksinomainen toimivalta – Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat alat (rahapolitiikka, tullipolitiikka, taloudelliset ulkosuhteet sekä unionin talousarvion rahoittaminen ja ulkopolitiikka), joista keskeinen vastuu on unionilla ja joilla jäsenvaltiot voivat toimia vain unionin määrittelemin ehdoin ja sen asettamissa rajoissa.

- Jaettu toimivalta – EU:n ja jäsenvaltioiden jaettu toimivalta. Yhteisön lainsäädännöllä luodaan suuntaviivat ja jäsenvaltiot saattavat säädökset osaksi omaa lainsäädäntöään. Jaettu toimivalta kattaa kahteen asialuokkaan kuuluvat asiat:

- Sisämarkkinoita koskevat peruspolitiikat, mukaan lukien "neljä vapautta", tai siihen läheisesti liittyvät politiikat: maatalous, kalatalous, liikenne, Euroopan laajuiset verkot, ympäristö, tutkimus ja teknologinen kehittäminen, alue- ja koheesiopolitiikka, sosiaalipolitiikka, meren takaisten maiden ja alueiden assosiointi, kehitysyhteistyö ja energia.

- Yhteiseen puolustus- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvät aiheet sekä sisäinen turvallisuus ja oikeusasiat.

- Täydentävä toimivalta – Tilanteet, joissa unionin vallankäyttö voi ainoastaan täydentää jäsenvaltioiden yleistä lainsäädäntävaltaa (koulutus, nuoriso, väestönsuojelu, kulttuuri, urheilu ja matkailu sekä siviili- ja kauppaoikeudelliset sopimukset).

[102] *Euroopan komissio, www.europa.eu.int, ulko- ja kansainyhteisöasiain ministeriön Eurooppa-asioista vastaavan ministerin Peter Hainin puhe Euroopan tulevaisuutta käsittelevässä valmistelukunnassa, 15. huhtikuuta 2002.*

[103] *Daniel Hoeffel, Rapport d'Information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur une deuxième chambre européenne, 13. kesäkuuta 2001, www.senat.fr.*

[104] *Euroopan tulevaisuutta koskeva Hollannin hallituksen muistio, 8. kesäkuuta 2001.*

[105] *Alueita koskevan uuden käsitteen lisäksi Lamassouren mietinnössä todetaan, että perussopimusten artiklojen nykyinen sanamuoto toimivallan jakamisesta ei ole tyydyttävä ja että sopimukset olisi ajantasaistettava ja tilannetta selvennettävä laatimalla artiklojen sanamuoto uudelleen. Tämän lisäksi mietinnössä ehdotetaan, että uudistettavassa ja kustannusneutraalissa yhteisön lainsäädännön- ja toimeenpanovallan luokittelujärjestelmässä esitetään, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuin muutetaan perustuslakituomioistuimeksi. Lisäksi mietinnössä ehdotetaan täydentävän kannemenettelyn käyttöönottoa. Perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta, 6. helmikuuta 2002*

- Poliittinen toimivalta – Unionin toimielinten toimivalta, joita ovat mm. suuntaviivojen antaminen ja koordinoinnin varmistaminen. Nämä eivät ole oikeudellisesti sitovia.

- Jäsenvaltioiden yksinomaiset toimivallat – Mietinnössä katsotaan, ettei jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista aloista ole tarpeen laatia luetteloa, vaan peruslähtökohtana olisi pidettävä oletusta jäsenvaltion toimivallasta, ellei perussopimuksessa tai vastaavassa tekstissä toisin määrätä. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita on vahvistettava ja tehostettava.

Lopuksi alueiden komitea katsoo, että unionin on voitava käyttää kaikkea tarvittavaa toimivaltaa tavoitteiden saavuttamiseksi. Komitean mielestä myös unionin vastuita on rajattava avoimemmin. **Jos Chabertin** (AK, B, PPE) mukaan *"nykyinen toimivaltajako on epäselvä, koska EY:n perustamissopimuksessa käsitellään ainoastaan hyvin yleisiä tavoitteita, eikä siinä vahvisteta keskeisten toimenpiteiden tarkkaa soveltamisalaa. Vaikka toissijaisuusperiaate mainitaankin perustamissopimuksessa, sitä ei ole täysin pantu täytäntöön eikä se ainakaan ole vaikuttanut EU:n toimintaan odotetulla tavalla"*. Alueiden komitean mielestä toissijaisuutta olisi pidettävä EU:n tehtävien uudelleenmäärittelyn mittana. Samalla olisi kunnioitettava kunkin jäsenvaltion oikeutta jakaa toimivaltaa keskus-, alue- ja paikallishallinnon välillä haluamallaan tavalla. Alueiden komitea katsoo, että uudelleenmäärittelyn yhteydessä tulee harkita avoimesti myös lisätoimivallan myöntämistä EU:lle tai toimivallan palauttamista jäsenvaltioille. **Manfred Dammeyerin** (AK, D, PSE) mukaan *"silloin, kun yhteisön toiminta ei ole ehdottoman välttämätöntä, jäsenvaltioille, alueille ja paikallisviranomaisille on annettava enemmän poliittista vastuuta, koska asianomaiset päätöksentekotasot ovat lähimpänä kansalaisia"*.

4.4.2 Alueellisten verkostojen merkitys

Hallintotapaa koskeva keskustelun myötä korostunut, että alueellisilla verkostoilla on jo nyt tärkeä kannustajan asema eurooppalaisen hallintotavan täytäntöönpanossa[106]. Useita verkostoja esim. "Four Motors for Europe", "The Club of regions" ja "The Network of 10 European Regions" on luotu siksi, että alueet ovat halunneet käyttää oikeuttaan käsitellä yhdessä yhteisten kysymysten käsittelemiseksi[107]. On syytä painottaa, että kaikki kyseiset verkostot ovat tunnustaneet sen merkittävän roolin, joka alueiden komitealla tulisi olla tässä kehityksessä.

Esimerkiksi valkoista kirjaa käsittelevässä "*Four Motors for Europe*" -yhteistyöverkoston yhteisessä julkilausumassa ehdotetaan alueiden komitean toimivaltojen lisäämistä nykyisestä neuvoa-antavasta roolista. Julkilausumassa todetaan myös olevan tärkeää, että Euroopan unionin toimielimet kehittävät kumppanuuksia alueiden verkostojen kanssa tiettyjä kokemuksia korostaen. Julkilausumassa painotetaan toimivaltojen kohdentamista sekä myös tarvittavaa joustavuutta, jotta voidaan ottaa huomioon EU:n tuleva dynamiikka ja välttää jäykkä toimivaltajako. Julkilausumassa vaaditaan myös uutta vertikaalista hallintotapaa[108]. Lombardia luo parhaillaan tämän verkoston lisäksi "alueiden kerhoa", joka myös luo yhteyksiä toisiin verkostoihin, mm. viidentoista lainsäädäntävaltaa käyttävän

[106] Espanjan Katalonian alueen presidentin Jordi Pujolin mukaan demokratiavajetta täytetään Euroopan yhteisillä aloilla alueiden välisten yhteistyökumppanuuksien avulla, joihin kansalaisyhteiskunta ja alueiden väliset verkostot osallistuvat. Yhteisiä etuja ja tarpeita suojelevat alueiden ryhmät voisivat olla edustettuina myös EU:ssa alueiden välisten osallistumisverkostojen välityksellä.

[107] "The Four Motors" -yhteistyöverkosto, Lombardia, Baden-Württemberg, Katalonia ja Rhône-Alpes ovat toimineet yhteistyössä vuodesta 1988 monenkeskisten yhteistyösopimusten mukaisesti taloudellisen, poliittisen ja kulttuurisen merkityksensä korostamiseksi Euroopassa, Pierre Kukawka, Le Quadriage européen, Presses Universitaires de Grenoble, 1999.

[108] www.regione.lombardia/4motori.it

alueen ryhmään sekä ehdokasvaltioiden tärkeimpiin alueisiin. Alueiden kerhon tarkoituksena on käynnistää keskustelu alueiden välisen yhteistyön sekä EU:n kanssa käytävän vuoropuhelun uusista muodoista.
Brysselissä 27. maaliskuuta 2002 annetussa 10 alueen (Aquitaine, Flanderi, Hessen, Marche, Skotlanti, Skoone, Toscana, Wales, Vallonia ja Emilia-Romagna) yhteistä eurooppalaista hallintotapaa koskevassa julkilausumassa käsitellään myös entistä suuremman osallistumisen tarvetta EU:n toimien suunnitteluun. Asianomaiset alueet haluavat korostaa sitä, että EU:n on otettava alueellinen taso politiikan suunnittelussa nykyistä paremmin huomioon. Niiden mukaan EU:n tulisi voida neuvotella aluevironomaisten kanssa erikseen ja suoraan. Kuulemiseen olisi otettava mukaan unionin sekä jäsenvaltioiden alue- ja paikallisviranomaisten järjestöjen lisäksi myös alueiden komitea. Alueet tukevat komission ehdotusta, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion on kehitettävä tarkoituksenmukainen mekanismi, jotta niiden alue- ja paikallisviranomaiset osallistuvat laajasti alueellisesti merkittäviä, EU:n toimia koskevien kannanottojen valmisteluun. EU:n on kuitenkin ehdotettava täydentäviä toimenpiteitä ja alueiden on pystyttävä osallistumaan nykyistä aktiivisemmin EU:n politiikan suunnitteluun kunkin jäsenvaltion valtiosääntöä kunnioittaen.

4.4.3 Alueiden ja kansalaisyhteiskunnan ero

Joidenkin sidosryhmien mielestä alueiden ja kansalaisyhteiskunnan välistä eroa on selkiytettävä kuulemismenettelyssä. Neuvottelussa on myös tehtävä selkeä ero yleisten ja erityisten etujen edustamisen välillä.

On syytä palauttaa mieliin, että EU:n sisäinen edunvalvonta on monimuotoista. Erityistä edunvalvontaa harjoitetaan esim. tuotantosektoreilla sekä horisontaalisesti (teollisuus, kauppa, käsiteollisuuden, rahoitus) että vertikaalisesti (koneenrakennus, kemianala, tekstiili, pankkitoiminta, viinintuottajat, autoteollisuus jne.) Tähän kuuluu myös kansalaisyhteiskunnan, esim. kuluttajien, edunvalvonta. Etujen valvomisesta huolehtivat lähinnä unionin toimielinten kanssa vuorovaikutuksessa olevat edunvalvontaryhmät.

Alue- ja paikallisviranomaiset taas edustavat yksinomaan yleistä etua ja hoitavat julkisoikeudellisia tehtäviä. Niiden toimenkuva on määritelty perussäännöissä ja tehtävien kautta, ja niistä osa on saanut toimivaltansa vaaleissa. Euroopassa tällaisia instituutiota ovat alueet, paikallisviranomaiset ja toiminnalliset itsehallintoalueet, joita ei tule asettaa samaan asemaan kansalaisjärjestöjen kanssa.

Michel Delabarre (AK, PSE-ryhmän puheenjohtaja) on korostanut seuraavaa: "On tärkeää olla sekoittamatta toisiinsa yleisillä ja suorilla vaaleilla valitun edustuslaitoksen demokraattista hyväksyttävyyttä ja tarvetta tehdä demokratiasta osallistuvampaa ja kutsua siihen nykyistä enemmän mukaan hallituksista riippumattomat organisaatiot ja muut yhteiskuntaa edustavat tahot. Alueiden komitean roolia poliittisessa päätöksenteossa on vahvistettava huomattavasti, jotta alue- ja paikallisviranomaiset voivat osallistua hankkeisiin heti niiden suunnitteluvaiheessa."[109].

Saksan hallitus on myös vaatinut, että kansalaisyhteiskunta ja alueet erotetaan selkeästi toisistaan. Alueiden ja kuntien velvollisuutena on huolehtia yleisestä edusta. Niiden edustajat ovat saaneet

[109] Lehdistötiedote cor_02_03662_fi, Bryssel 14. maaliskuuta 2002.

poliittisen valtuutuksen, ja heidät on valittu demokraattisesti. Heidän kanssaan käytäviä neuvotteluja ei näin voida korvata kuulemalla kansalaisyhteiskuntaa edustavia yhdistyksiä ja järjestöjä. Lainsäädäntävaltaa käyttävillä alueilla on Euroopassa erityinen merkitys. On valitettavaa, että niitä ei mainita valkoisessa kirjassa[110]. Alueiden komiteaa koskevat ehdotukset ovat periaatteessa tervetulleita. Komission, parlamentin ja neuvoston olisi kuitenkin nähtävä alueiden komitea pikemminkin poliittisena yhteistyökumppanina. Komission olisi myös esitettävä keinoja, joiden avulla komitean esittämiä aloitteita ja ehdotuksia voidaan tarkastella lähemmin tai ne voidaan ottaa esille myöhemmin.

Toisaalta Euroopan parlamentti on Kaufmannin mietinnön sekä talous- ja sosiaalikomitean ansiosta vahvistanut kansalaisyhteiskunnan asemaa[111]. Euroopan parlamentti on tarttunut tilaisuuteen lujittaakseen asemaansa yhtenä lainsäätäjistä ja torjuakseen tapaukset, jotka saattavat heikentää sen poliittisen vastuun tehokasta kantamista. Tämän vuoksi parlamentti toteaa useasti luottavansa yhteisömetodiin keinona seurata tilanteen kohentumista (esim. neuvoston nimittämä Mandelkernin työryhmä) sekä tarkastella sellaisia ehdotuksia, joissa pyritään ottamaan kansalaisyhteiskunta paremmin mukaan poliittiseen prosessiin.

Euroopan parlamentin päätöslauselmassa vaaditaan tältä osin komissiota luomaan yhdessä talous- ja sosiaalikomitean kanssa menettelysääntöjä, jotta kyseisiä aloja voidaan kuulla harkiten ja tehokkaasti. Toimivallan siirtämistä virastoille koskevan kysymyksen osalta parlamentin päätöslauselmassa kannatetaan periaatteessa komission näkemystä, mutta vaaditaan lisäksi mahdollisuutta siirtää toimivaltaa takaisin. Yhteissääntelyn edellytyksenä ovat avoimuus sekä toimielinten välinen järjestely, jolla parlamentille annetaan riittävät takeet sen roolin tehokkaaksi hoitamiseksi.

Lopuksi parlamentti tunnustaa yhdessä jäsenvaltioiden parlamenttien kanssa, että on tärkeää tiedottaa kansalaisille unionin edessä olevista haasteista. Se korostaa parlamentaarisen keskustelun ja Euroopan poliittisten virstanpylväiden merkitystä, jotta kansalaiset saadaan kiinnostumaan eurooppalaisista asioista. Parlamentti pahoittelee myös sitä, että Euroopan oikeusasiamiehelle ei ole annettu valkoisessa kirjassa suurempaa painoarvoa.

[110] *Saksan kannanotto eurooppalaista hallintotapaa käsittelevään valkoiseen kirjaan, 12. joulukuuta 2001.*
[111] *Sylvia-Yvonne Kaufmannin laatima valkoista kirjaa käsittelevä mietintö, 28. marraskuuta 2001.*

5. Alueiden ja alueiden komitean poliittiset vaihtoehdot toimielinten ja hallinnon nykyisessä muutoksessa

Edellisissä luvuissa on osoitettu, ettei alue- ja paikallisviranomaisten esittämä vaatimus eurooppalaiseen hallintotapaan osallistumisen laajentamisesta ole luonteeltaan korporatiivinen. Se on pikemminkin seurausta EU:n perusteellisesta taloudellisesta, yhteiskunnallisesta ja oikeudellisesta muutoksesta, joka johtuu osaksi yleisestä kasvusta ja osaksi EU:ssa hyväksytyistä ja täytäntöön pannuista päätöksistä ja toimista.

Monien EU:n toimien täytäntöönpanovaiheessa on vaadittu alueellisten ja paikallisten toimijoiden aktiivista osallistumista. Tätä roolia on kehitetty eri tavoin (jokseenkin autonomisesti ja syvällisesti) kunkin jäsenvaltion institutionaalisen rakenteen mukaan. On selvää, että samalla kun EU:n toimissa on korostettu yhä enemmän alueellisia ja/tai paikallisia kysymyksiä ja niissä on käsitelty esim. kestävän kehityksen, liike-elämää suosivan ympäristön, teollisuudenalojen ja/tai alueiden rakenneuudistuksen kaltaisia asioita, alueelliset ja/tai paikalliset toimijat ovat osallistuneet toimiin aiempaa suoremmin ja vastuullisemmin.

Komission arvion mukaan alue- ja paikallisviranomaiset panevat nykyisin täytäntöön 70–80 prosenttia EU:n politiikoista. Alue- ja/tai paikallisviranomaisilla onkin ollut tärkeä asema monien EU:n politiikkojen täytäntöönpanossa, kuten koheesio- ja rakennepolitiikoissa, yhteisöaloitteissa (esim. Leader-, Interreg- ja Ecos-ouverture-aloitteissa) sekä ympäristöpolitiikoissa. Asianomaiset politiikat ja ohjelmat ovat myös edistäneet Euroopan alueiden ja muiden paikallishallintotasojen välisiä erilaisia yhteistyömuotoja.

Alueellisten ja/tai paikallisten toimijoiden osallistuminen EU:n politiikkoihin on ennakoinut hallinnon hajauttamispyrkimyksiä yksittäisissä jäsenvaltioissa sekä vahvistanut alueiden ja paikallisten toimijoiden luottamusta siihen, että ne voivat vaikuttaa huomattavasti Euroopan yhdentymiseen. Tämän vuoksi etenkin EU:n toimielimiltä vaaditaan yhä useammin, että alueelliset ja paikalliset toimijat tulisi ottaa täytäntöönpanovaiheen lisäksi mukaan myös päätöksentekomenettelyn alkuvaiheeseen.

EU:n ensimmäinen vastaus oli alueiden komitean luominen Maastrichtin sopimuksella. Tämä ei kuitenkaan riitä, sillä alueiden komitealle annettiin ainoastaan neuvoa-antava asema. Myöskään tapa, jolla päätöksiä EU-tasolla tehdään, ei ole olennaisesti muuttunut. Tämän vuoksi alue- ja paikallisviranomaiset vaativat yhä vahvempaa osallistumista, koska kaikkiin esitettyihin vaateisiin ei ole vastattu.

Kuluneen kahden vuoden aikana on pantu alulle merkittäviä prosesseja, jotka voivat selvästi muuttaa EU:n nykyisen päätöksentekomenettelyn käytäntöjä ja institutionaalista perustaa. Ensimmäisen prosessin käynnisti komissio heinäkuussa 2001 eurooppalaista hallintotapaa käsittelevän valkoisen kirjan julkistamisen myötä. Siihen liittyvä kuulemisvaihe päättyi maaliskuussa 2002. Komissio analysoi nyt vastauksia ja valmistelee valkoisen kirjan seurantaa.

Toinen prosessi on Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan perustaminen. Valmistelukunta aloitti työskentelynsä 28. helmikuuta 2002 ja esittää ehdotuksensa vuonna 2004 järjestettävälle hallitustenväliselle konferenssille.

Molemmissa menettelyissä on merkitykseltään erilaisia tasoja: hallintotavan tarkoituksena on muuttaa eurooppalaisia käytäntöjä, kun taas Euroopan tulevaisuutta käsittelevä valmistelukunta ehdottaa muutoksia EU:n perustamissopimuksiin. Molemmat ovat tärkeitä ja läheisesti sidoksissa toisiinsa. Valmistelukunta ja seuraava hallitusten välinen konferenssi saattavat uudistaa EU:n eri toimielinten välisiä suhteita sääteleviä sääntöjä ja vaikuttaa siten välillisesti alue- ja paikallisviranomaisiin[112].

Lisäksi EU:n perustamissopimusten muuttaminen sellaisilla aloilla kuin yhteisömetodi, toimivaltojen kohdentaminen ja politiikkojen täytäntöönpano vaikuttaa hallintotapaan ja aiheuttaa lisää muutoksia ja mukautuksia[113]. Tämän pitäisi vahvistaa yhteistyökumppanuutta ja lisätä sopimuksiin perustuvaa toimintaa, kuten eurooppalaista hallintotapaa käsittelevässä valkoisessa kirjassa on ehdotettu.

[112] *Toissijaisuusperiaatteen mukaan unionitason on annettava etusija muille hallinnan tasoille, jäsenvaltioille ja näiden alueille sekä paikallisviranomaisille aloilla, jotka eivät kuulu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Alueiden komitea vaatii, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita, kuten niihin perustamissopimuksissa viitataan, on täydennettävä säännöksin, joiden tarkoituksena on varmistaa alue- ja paikallisviranomaisten toimivaltojen kunnioittaminen. Toimivallan valvomisen ja rajoittamisen osalta alueiden komitea vaatii, että toissijaisuusperiaatteen noudattaminen on nimenomaisesti vahvistettava perustamissopimuksissa. Alueiden komitea haluaa, että taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus tunnustetaan selvästi yhdeksi Euroopan unionin painopistealueeksi, sekä kannattaa perustuslaillista lähestymistapaa, joka tukee yhteisön arvoja perusoikeusasiakirjan perustamissopimuksiin sisällyttämisen ansiosta. Alueiden komitean Eurooppa-valmistelukuntaa koskeva kannanotto, 15. toukokuuta 2002.*

[113] *"Meidän on suoritettava tehtävämme ilman ennakkokäsityksiä ja muodostettava uutta Eurooppaa koskeva tulevaisuusvisiomme kuuntelemalla jatkuvasti ja tarkkaan kaikkia kumppaneitamme – sekä niitä, jotka hallitsevat, että niitä, joita hallitaan – taloudellisia ja yhteiskunnallisia kumppaneitamme, aluevironmaisten edustajia, jotka jo nyt ovat täällä läsnä, yhdistysten jäseniä ja foorumissa edustettuina olevien kansalaisyhteiskunnan edustajia, sekä myös niitä, joilla ei ole muuta identiteettiä kuin se, että ne kuuluvat Eurooppaan". Euroopan tulevaisuutta käsittelevä valmistelukunnan puheenjohtajan V. Giscard d'Estaingin avauspuheenvuoro, 26. helmikuuta 2002.*

5.1 Yhteisömetodi

Yhteisömetodin tiedetään yleisesti perustuvan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen valvomaan neuvoston, komission ja parlamentin muodostamaan kolmikantaiseen toimielinjärjestelmään. Yhteisömetodin merkittävin muutos on, että tähän asti on pyritty lisäämään Euroopan parlamentin päätösvaltaa. Tästä huolimatta yhteisömetodin avoimuutta, demokraattisuutta ja osallistuvuutta ei ole kuitenkaan edistetty mitenkään, koska viime kädessä päätökset tekee edelleen neuvosto ja aloiteoikeus on komissiolla.

Yhteisömetodia kohtaan esitetystä kritiikistä huolimatta se on yhä yhteisön päätöksentekomenettelyn avaintekijä. Eurooppalaista hallintotapaa käsittelevän valkoisen kirjan mukaan yhteisömetodi takaa sekä unionin monimuotoisuuden että tehokkuuden, varmistaa kaikkien jäsenvaltioiden tasapuolisen kohtelun suurimmasta pienimpään sekä mahdollistaa kilpailevien intressien tasapainottamisen: ensin asioita tarkastellaan yleisen edun kannalta komissiossa ja sen jälkeen sekä unionin laajuisen että kansallisen demokraattisen edustuksen näkökulmasta neuvostossa ja Euroopan parlamentissa[114].
Yhteisömetodin perusteiden kyseenalaistamisen sijaan olisi suotavampaa rohkaista unionin lainsäätäjää tunnistamaan aloja, joilla yhteisömetodia voidaan muuttaa ja täydentää, ja tehdä siitä entistä demokraattisempi, avoimempi ja osallistumista suosivampi[115].

Demokratian, avoimuuden ja osallistumisen käsitteisiin sisältyy mm. seuraavia seikkoja:

- yhteisön, kansallisen ja paikallisen tason välinen nykyistä selkeämpi ja vakaampi toimivaltajako
- toissijaisuus- ja läheisyysperiaatteen entistä huolellisemmin perusteltu soveltaminen, jonka tarkoituksena on myös välttää komissiota vastaan esitetyt mielivaltaisuutta koskevat syytökset
- demokraattisen yhteiskunnan kuulemismenettelyjen tarkistus
- rajattujen toimivaltuuksien antaminen päättäville paikallisviranomaisille toimien suunnittelu- ja toteutusvaiheissa alueiden komitean kautta.

Joka tapauksessa on varmaa, että yhteisömetodista käydään laajaa poliittista keskustelua, jossa käsitellään sekä toimielinten (neuvosto, komissio ja parlamentti) välistä toimivaltajakoa että yhteisötasoisen päätöksentekovallan lisäämistä tai vähentämistä.

Tässä vaiheessa yhteisömetodista voidaan esittää erilaisilla poliittisilla tasoilla useita hahmotelmia sekä Euroopan tulevaisuutta käsittelevässä valmistelukunnassa että myöhemmässä hallitustenvälisessä konferenssissa. Niissä kaikissa alueiden komitealla on mahdollisuus toimia aktiivisesti institutionaalisen asemansa vahvistamiseksi. Yhteisön tasolla voidaan harkita seuraavia vaihtoehtoja:

- yksinkertaiset, tehokkuutta lisäävät muutokset
- menettelytapaa koskevat tarkistukset ja kunkin toimielimen (neuvosto, komissio ja parlamentti) sisäinen organisaatiouudistus
- neuvoston aseman (ja näin jäsenvaltioiden hallintojen ja hallitusten painoarvon) vahvistaminen
- komission aloiteoikeuden ja aseman vahvistaminen puheenjohtaja Prodin ehdotuksen mukaisesti.

[114] *Euroopan komissio, Valkoinen kirja: Eurooppalainen hallintotapa, sivu 8.*
[115] *"Viimeaikainen kokemus on osoittanut niin käytännössä kuin teoriassakin, että Euroopan unionin nykyinen toimielinjärjestelmä ja sen kehittämä yhteisömetodi ovat erittäin päteviä välineitä, jotta pystymme vastaamaan uusiin ja vaikeisiin haasteisiin. Tämän vuoksi ei ole tarpeen muuttaa perusteellisesti Euroopan unionin nykyistä toimielinjärjestelmää, vaan pikemminkin mukauttaa sitä harkitusti Euroopan uusiin haasteisiin maailmassa", "Group of 10" -ryhmä, Per una Unione Europea più dinamica e forte (Kohti vahvempaa ja dynaamisempaa Euroopan unionia), Rooma, toukokuu 2002, sivu 5.*

Kaksi ensimmäistä hahmotelmaa eivät edellytä tarkistuksia perustamissopimuksiin, vaan pikemminkin muutoksia kunkin toimielimen sisäisiin päätöksentekomenettelyihin. Kahdella seuraavalla vaihtoehdolla taas on merkittävä poliittinen merkitys. Euroopan tulevaisuutta käsittelevä valmistelukunta tarkastelee pääasiassa näitä vaihtoehtoja.

5.1.1 Yksinkertaiset, tehokkuutta lisäävät tarkistukset

Tässä vaihtoehdossa kyse on nykyisen toimielinten välisen tasapainon säilyttämisestä ja tarvittaessa niiden toiminnan tehostamisesta.

Joitakin ehdotuksia on jo tehty. Tältä osin on huomattava etenkin kolmen keskeisen toimielimen välistä yhteistyötä koskeva ehdotus. Euroopan parlamentin puhemiehen ehdotuksen tarkoituksena on parantaa yhteistyötä lainsäädäntömenettelyssä. Sen mukaan kolmen toimielimen (parlamentin, komission ja neuvoston) puheenjohtajien olisi tavattava säännöllisesti ennen Eurooppa-neuvoston kokouksia. Tästä voitaisiin päättää keskeisten toimielinten välisellä sopimuksella[116].

Neuvoston, parlamentin ja komission toiminnan nykyistä tiiviimpi yhteensovittaminen edistäisi myös neuvoston ja sen istuntojen uudelleenjärjestelyä parlamentin valiokuntien toimivaltakohtaisen mallin mukaisesti[117].

Lopuksi yhteisömetodia voitaisiin parantaa myös luomalla nykyistä toimivammat yhteydet Euroopan parlamentin ja yksittäisten jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten välille[118]. Tämä saattaa kuitenkin keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä hankaloittaa alueiden komitean asemaa. Toinen osallistuvan demokratian parantamista ja varmistamista koskeva ehdotus on, että Euroopan parlamentin vaalit järjestetään samanaikaisesti jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten vaalien kanssa. Tämän uudistuksen ansiosta puolueiden olisi selvitettävä kansallisten ja eurooppalaisten politiikkojen yhteen nivoutumista, ja se myös lisäisi äänestysaktiivisuutta[119].

[116] *Yhteisön toimielinten välistä yhteistyötä voitaisiin laajentaa koskemaan muita eurooppalaisia järjestöjä: etenkin Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous ehdottaa EU:n edustuksen parantamista Euroopan neuvostossa siten, että Euroopan komissio osallistuu ministerikomitean työskentelyyn ja Euroopan parlamentti Euroopan neuvoston parlamentaarisiin yleiskokouksiin. Lisäksi Euroopan neuvosto pyytää, että Euroopan unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja kiirehtii valmistelukuntaa varmistamaan, että Euroopan unionin perusoikeuskirjassa sitoudutaan täydentämään yleissopimusta ja parantamaan sen tehokkuutta.*
[117] *Tältä osin on tärkeää mainita 28. elokuuta 2002 päivätty Prodin asiakirja, jossa komission puheenjohtaja ehdottaa "toimielinten jumiutumisen" estämiseksi komission toimikautta ja sen päättämistä koskevan ajatuksen: hän esittää, että uusi komissio nimitettäisiin samanaikaisesti Euroopan parlamentin vaalien kanssa. Lisätiedot: ANSA, Sportello Europa, UE:COMMISSIONE; Documento su anticpo fine mandato, Bryssel, 28. elokuuta 2002.*
[118] *Euroopan parlamentti, Giorgio Napolitanon mietintö, A5-0023/2002 lopullinen, 23. tammikuuta.2002*
[119] *Tätä ehdottaa Euroopan parlamentin liberaalidemokraattisen ryhmän kauppa- ja teollisuustiedottaja Nick Clegg, kirjoitelmassa "Restoring legitimacy: Parliaments and EU", European Governance – Views from the UK, Federal Trust, elokuu 2002.*

5.1.2 Toimielinten sisäiset organisaatiouudistukset

Toisen vaihtoehdon mukaan yhteisömetodia voitaisiin parantaa tarkistamatta perustamissopimuksia, muuttamalla menettelytapoja ja kunkin toimielimen (komission, neuvoston ja parlamentin) sisäistä rakennetta[120]. Keskeiset tarkistettavat asiakokonaisuudet ovat toimivallan uudelleenjärjestely, toimien ohjelmointi, sisäisten päätöksentekomenettelyjen järkiperäistäminen ja päätösten avoimuus.

5.1.2.1 Toimivallan uudelleenjärjestely

Sevillassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto teki useita toimivallan uudelleenjärjestelyä koskevia käytännön ehdotuksia, jotka käsittelevät neuvoston organisaatiota ja toimintaa. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja neuvoston pääsihteeristö ovat ehdottaneet neuvostojen määrän vähentämistä 16:sta yhdeksään[121] seuraavasti:

1. Yleiset asiat ja ulkoasiat[122]
2. Talous ja rahoitus[123]
3. Oikeus- ja sisäasiat[124]
4. Työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttajat
5. Kilpailu (sisämarkkinat, teollisuus ja tutkimus)[125]
6. Liikenne, televiestintäasiat ja energia
7. Maatalous- ja kalastusasiat
8. Ympäristöasiat
9. Koulutusasiat, nuoriso ja kulttuuri[126]

Yleisten asioiden ja ulkoasioiden neuvosto jakautuisi kahteen erilliseen osastoon. Ensimmäinen keskittyisi neuvostojen valmisteluun ja jatkotoimenpiteisiin. Toinen taas vastaisi EU:n ulkoasioiden hoitamisesta: ulkopolitiikasta ja yhteisestä turvallisuudesta, turvallisuudesta ja puolustuksesta, ulkomaankaupasta, kehitysyhteistyöstä ja humanitaarisesta avusta[127].

[120] *Komission entisen puheenjohtajan Jacques Delorsin mukaan yhteisömetodia voidaan tehostaa ilman, että EU:n perustamissopimuksia on välttämättä muutettava. Ensiksikin Eurooppa-neuvoston olisi edelleen varmistettava yhteisöä koskevien kysymysten suuntaviivat. Eurooppa-neuvoston esityslista olisi näin rajoitettava muutamaan keskeiseen kysymykseen: sen olisi keskityttävä poliittiseen keskusteluun ja annettava julkisia päätelmiä. Toiseksi yhteisömetodin olisi perustuttava poliittiseen ministerineuvostoon, jolla on todellista koordinointivaltaa. Tämä valta on erotettava EU:n ulkoministerien nykyisistä kokouksista. Tämä voitaisiin saavuttaa uudistamalla huonosti toimivaa yleisten asioiden neuvostoa. Yleisten asioiden neuvoston olisi varmistettava yhteisömetodin jatkuvuus ja yhtenäisyys sekä koordinoitava erikoistuneiden ministerineuvostojen toimia tehostamalla yhteistyötä Euroopan komission kanssa. Notre Europe, La réforme du Conseil des Ministres, helmikuu 2001.*

[121] *Euroopan unionin neuvosto, Toimenpiteet neuvoston valmistautumiseksi laajentumiseen, POLGEN 25, 9939/02, 13. kesäkuuta 2002*

[122] *Neuvostoa koskevat uudet säädökset otetaan käyttöön Tanskan puheenjohtajakaudella, ja niissä huomioidaan kaikki mahdolliset, ohjelman mukaiseen kokousaikatauluun perustuvat sitovat velvoitteet.*

[123] *Mukaan luettuina Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ja kehitysyhteistyö.*

[124] *Mukaan luettuna varainhallinta.*

[125] *Mukaan luettuna matkailuala.*

[126] *Mukaan luettuna audiovisuaaliala.*

[127] *Euroopan parlamentti pitää Sevillassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston kokouksen valmisteluja koskevassa päätöslauselmassaan myönteisenä aikomusta siirtää Eurooppa-neuvoston kokousten painopiste niiden keskeiseen tehtävään eli poliittisiin suuntaviivoihin ja strategiaan sekä ehdotusta yleisten asioiden neuvoston roolin vahvistamisesta. Toisaalta Euroopan parlamentti on huolestunut tiedoista, jotka koskevat neuvoston joidenkin kokoonpanojen yksipuolista lakkauttamista, ja katsoo, että parlamenttia olisi yhtenä budjettivallan käyttäjistä kuultava kaikista neuvoston uudistuksista ja että sen olisi osallistuttava niihin. Euroopan parlamentti kehottaa samassa päätöslauselmassa Eurooppa-neuvostoa tukemaan Sevillan kokouksessa sitä, että toimielinten välinen sopimus säädöskäytännön parantamisesta voidaan solmia vuoden loppuun mennessä ja että perustetaan säädöskäytännön parantamista käsittelevä toimielinten välinen työryhmä, joka koostuu neuvoston, parlamentin ja komission poliittisista edustajista. Katso Euroopan parlamentin 13. kesäkuuta 2002 antama päätöslauselma Sevillassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston valmisteluista.*

Myös Euroopan komissio on antanut uudelleenjärjestelyään koskevia ehdotuksia, jotka on jaettu toimivalta-alojen mukaan. Uudella pyramidirakennetta noudattavalla organisaatiolla olisi puheenjohtaja ja useita varapuheenjohtajia, jotka valvoisivat kukin omaa eri komission jäsenille kuuluvaa toimivalta-alaansa. Neuvostolle sen kanssa käytäviä keskusteluja varten esitetyssä mallissa toimivalta jakautuisi esim. seuraavasti:

- ulkoasiat, kansainvälinen kauppa, kehitysapu ja humanitaarinen apu
- työllisyys, sosiaaliasiat, koulutus ja tutkimus
- talous-, vero- ja tullipolitiikka
- teollisuus, liikenne, energia ja Euroopan laajuiset verkot.

Puheenjohtaja huolehtisi yleisestä tasapainosta. Osa varapuheenjohtajista valvoisi puolestaan useita toimivalta-aloja. Vastuu niistä puolestaan jakautuisi kahden tai kolmen komission jäsenen kesken tarkastellun alan laajuudesta riippuen.

5.1.2.2 Toiminnan ohjelmointi

Toiminnan ohjelmointia koskevat ehdotukset ovat seuraavat.

Uusi "yleisten asioiden ja ulkoasioiden" neuvosto valmistelee Eurooppa-neuvoston kokouksen. Se koordinoi kaikkia valmistelutöitä ja laatii esityslistat. Eurooppa-neuvoston olisi määrä hyväksyä joulukuussa 2003 seuraavaa kolmivuotiskautta koskeva strateginen ohjelma. "Yleisten asioiden ja ulkoasioiden" neuvosto hyväksyy tämän monivuotisen ohjelman perusteella kutakin vuotta koskevan toimintaohjelman.

Myös komissio on käynnistänyt joitakin sisäisiä uudistuksia parantaakseen toimintojen ohjelmointia. Euroopan komissio käynnisti jo vuonna 2000 hallinnon uudistamismenettelyn julkaisemalla komission hallinnonuudistusta käsittelevän valkoisen kirjan. Se perustuu seuraaviin periaatteisiin: riippumattomuus, vastuu, tilintekovelvollisuus, tehokkuus ja avoimuus[128].

Komissio on esittänyt poliittisten painopistealueiden määrittelyn ja resurssien jakamisen uudistamista koskevan strategian mm. toimintojohtamisen (activity based management) avulla. Sisäistä henkilöstöpolitiikka uudistetaan myös merkittävästi tehokkuuden, johtamisen ja rekrytoinnin parantamiseksi.

Lopuksi taloushallintoa muutetaan siten, että kukin komission yksikkö voi luoda omia tarpeitaan vastaavan tehokkaan sisäisen valvontajärjestelmän. Komissio ehdotti myös vuonna 2002 ulkomaanedustustojensa ja valtuuskuntaverkostonsa uudistamista EU:n ulkosuhteiden johdonmukaistamiseksi ja tuen varmistamiseksi muille EU:n toimielimille.

[128] *Euroopan komissio, Komission hallinnonuudistus – Valkoinen kirja, KOM(2000) 200 lopullinen, 5. huhtikuuta 2000, osat I ja II*

5.1.2.3 Sisäisen päätöksentekomenettelyn järkeistäminen

Sevillassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi toimenpiteitä, joiden tavoitteena on sisäisen päätöksentekomenettelyn järkeistäminen.

Eurooppa-neuvosto toteuttaa toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on optimoida käytettävissä oleva aika rajoittamalla puheaikaa. Lisäksi komission ja jäsenvaltioiden valtuuskuntien koko rajoitetaan 20:een.

Neuvoston osalta on tarkoitus lisätä puheenjohtajavaltioiden välistä yhteistyötä sen varmistamiseksi, että valiokuntien kokousten ja työryhmien puheenjohtajat eivät vaihdu, jos asiakirjaa on ehdottomasti käsiteltävä myös seuraavana puolivuotiskautena.

Euroopan komission osalta on ehdotettu, että komission jäsenet kokoontuvat kerran tai kaksi kuussa painopistealueiden asettamiseksi, työohjelmien määrittämiseksi, poliittisten esityslistojen vahvistamiseksi ja periaatepäätösten hyväksymiseksi. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat taas tapaisivat vähintään kerran viikossa. Varapuheenjohtajat ja toimivaltaiset komission jäsenet vastaavat omaan toimivaltaansa kuuluvista aloista.

Euroopan parlamentin osalta on aloitettu laaja uudistusohjelma, joka perustuu parlamentin englantilaisen jäsenen Richard Corbettin[129] mietintöön. Siinä tarkastellaan seuraavaa kahta keskeistä näkökohtaa:

- Ensimmäinen koskee äänestysruuhkien vähentämistä siten, että yksittäiset valiokunnat voisivat hyväksyä muutosehdotuksia ja teknisiä mietintöjä ilman, että ne pitää ensin lähettää täysistunnon hyväksyttäviksi. Näin voidaan varata riittävästi aikaa keskeisistä asiakokonaisuuksista käytävälle poliittiselle keskustelulle.

- Toinen koskee Euroopan parlamentin työjärjestyksen muuttamista siten, että poistettaisiin valiokuntien velvoite laatia mietintö jokaisesta Euroopan komission kertomuksesta, valkoisesta kirjasta tai vihreästä kirjasta. Valiokuntien olisi valmisteltava mietintö vain, jos ne ovat tähän oikeudellisesti velvoitettuja.

5.1.2.4 Päätösten avoimuus

Lopuksi Eurooppa-neuvosto on antanut päätösten avoimuuden lisäämistä koskevia ehdotuksia, joiden tarkoituksena on tehdä päätelmistä mahdollisimman tiiviitä.

Lisäksi neuvoston keskusteluista tulee julkisia, mikäli kyse on yhteispäätösmenettelystä Euroopan parlamentin kanssa[130].

Euroopan parlamentin keskustelut ovat jo pääosin julkisia, ja kansalaiset voivat seurata parlamentin toimintaa tarkkailijoina.

[129] *Euroopan parlamentti, Corbettin mietintö, 45-0008/2002 lopullinen, 24. tammikuuta 2002.*

[130] *Keskustelun julkisuus varmistetaan antamalla yleisön käyttöön kuunteluhuone, johon välitetään suorana lähetyksenä neuvoston keskustelut sekä äänestystulos visuaalisessa muodossa. Yleisölle ilmoitetaan etukäteen asianmukaisilla välineillä (esim. neuvoston Internet-sivuilla) näiden lähetysten ajankohdat. Sevillan Eurooppa-neuvoston päätelmien liite II, 11 kohta.*

Nämä alustavat vaihtoehdot edellyttävät toimintojen yksinkertaista sopeuttamista, mutta eivät käytännössä johda todellisiin muutoksiin. Seuraavat vaihtoehdot puolestaan edellyttävät olennaisia muutoksia toimielinten rakenteeseen.

5.1.3 Neuvoston aseman vahvistaminen

Kolmas vaihtoehto perustuisi hallitustenvälisen lähestymistavan vahvistamiseen, jolloin päätöksentekovalta keskitettäisiin jäsenvaltioille ja komission tehtävänä olisi toimia eräänlaisena sihteeristönä, jolla olisi rajallinen aloite- ja täytäntöönpanovalta. Jotkut jäsenvaltiot ovat arvostelleet Euroopan komissiota liiasta keskittämisestä, ja ne ovat kyseenalaistaneet komission yksinoikeuden aloitteiden tekemiseen.

Ryhmä jäsenvaltioita (Ranska, Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta) on jättänyt Euroopan unionin presidentin valitsemista käsittelevän aloite-ehdotuksen, joka koskee neuvoston puheenjohtajan valitsemista todennäköisesti viisivuotiskaudeksi. Komission puheenjohtajasta poiketen Euroopan unionin presidentti olisi entinen valtionpäämies ja toimisi Euroopan unionin keulakuvana.

Tämä aloite ratkaisisi ongelman, joka koskee puolivuosittain kiertävää neuvoston puheenjohtajuutta, koska järjestelmää ei enää pystytä soveltamaan unionin laajentumisen jälkeen.[131]. Pienet maat ja etenkin Tanska ovat jo ilmaisseet suhtautuvansa epäröivästi EU:n presidentin valintaan pitkähköksi toimikaudeksi, koska se väistämättä suosii suuria maita.

Viiden EU:n jäsenvaltion hallitukset ovat ehdottaneet erityisen kolmannen elimen perustamista neuvoston ja parlamentin rinnalle. Kolmas elin huolehtisi nimenomaan toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta[132]. Tarkoituksena on perustaa seurantakomitea, jolla on parlamentaarista ja/tai poliittista toimivaltaa ja joka toimisi lainsäädäntömenettelyn aikana. Komiteassa olisi 11 jäsentä: viisi Euroopan parlamentin jäsentä, viisi jäsenvaltioiden parlamenttien jäsentä ja yksi neuvoston jäsen. Neuvosto, parlamentti, alueiden komitea, kaikki jäsenvaltiot, niiden lainsäädäntävaltaa käyttävät alueet sekä jäsenvaltioiden kansanedustuslaitokset voisivat yksinomaan toimivallan loukkaamista koskevissa tapauksissa (rajallinen toimivalta, toissijaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, EY:n perustamissopimuksen 5 artikla) esittää valituksen seurantakomitealle kuukauden kuluessa siitä, kun komissio on jättänyt ehdotuksen. Ehdotuksen esittäjien mukaan poliittisen valiokunnan toimivaltaisen päätöksen etuna on, että lausunto annetaan hyvin varhaisessa vaiheessa. Lisäksi valvontamekanismi ei olisi luonteeltaan pelkästään juridinen, vaan siihen voisi sisältyä myös poliittisia arvioita. Haittapuolena olisi se, että toimivaltainen seurantakomitea voisi antaa ainoastaan suosituksia[133].

[131] *Yhdistyneen kuningaskunnan Eurooppa-ministeri Peter Hain totesi puheessaan asianajajaliitolle 25. kesäkuuta 2002, että Sevillan huippukokouksen jälkeinen seuraava vaihe on vaihtoehdon löytäminen Eurooppa-neuvoston puolivuosittain vaihtuvan puheenjohtajuuden katkonaisuuteen. Hän ehdotti Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen edustajana Eurooppa-valmistelukunnassa, että kuhunkin neuvostoon nimitettäisiin eri jäsenvaltioiden puheenjohtaja, jonka toimikausi olisi aikaisempaa pidempi (kaksi ja puoli vuotta). Puheenjohtajat toimisivat ryhmänä, joka tapaisi säännöllisesti Eurooppa-neuvoston strategisen esityslistan täytäntöönpanemiseksi. Lisäksi tätä ryhmää johtaisi pysyvämpi kokopäivätoiminen neuvoston puheenjohtaja, jota Euroopan kansalaiset tunnistaisivat Euroopan unionin toiminnan "moottoriksi" (esim. vastikään toimensa jättänyt valtionpäämies).*

[132] *Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta, Saksa, Irlanti ja Puola ovat ehdottaneet kalmannen kamarin perustamista. Ehdotuksen esittivät Euroopan tulevaisuutta käsittelevässä valmistelukunnassa Pierre Moscovici, Peter Hain, Peter Glotz, Ray MacSharry ja Danuta Hübner (katso Eurooppa-valmistelukunta, CONTRIB 46 (CONV 88/02), Bryssel, 14. kesäkuuta 2002.*

[133] *Katso lisätietoja myös toissijaisuusperiaatetta käsittelevän Eurooppa-valmistelukunnan työryhmän 1 työasiakirjasta 6, Bryssel, 9. heinäkuuta 2002.*

Eräs jäsenvaltio[134] on jopa ehdottanut toisen kamarin perustamista parlamenttiin. Ranskan senaatin jäsen Hubert Haenel on esittänyt, että parlamentin toisen kamarin olisi koostuttava jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten edustajista.

Miten neuvoston aseman vahvistaminen vaikuttaisi lainsäädäntömenettelyihin? Se voisi heikentää avoimuutta, pienille maille taattua painoarvoa ja vähemmistötakuita sekä alueellisten ja paikallisten toimijoiden ja demokraattisen yhteiskunnan osallistumista. Se saattaisi vähentää myös tiedonsaantia ja hidastaa päätöksentekomenettelyjä, koska yksittäisten jäsenvaltioiden sisäiset tapahtumat (esim. vaalit) vaikuttavat merkittävästi Euroopan unionin toimintaan. Toista tai kolmatta kamaria koskevat ehdotukset ovat jo herättäneet epäilyksiä, koska ne voisivat mutkistaa päätöksentekomenettelyjä entisestään. Seitsemän Euroopan parlamentin ja Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan jäsentä on reagoinut uutta parlamentaarista elintä koskevaan ehdotukseen esittämällä merkittäviä vastalauseita. He ovat korostaneet etenkin sitä, että kolmannen kamarin perustaminen loukkaisi toimivaltajaon periaatetta koska siinä puututaan Euroopan parlamentin etuoikeuksiin. Lisäksi se hidastaisi poliittista järjestelmää entisestään ja tekisi siitä vieläkin suljetumman ja sekavamman. Parlamentin ja Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan jäsenet kannattivatkin Euroopan parlamentin ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen aseman vahvistamista[135].

Jäsenvaltioiden toimivaltojen lisääminen heikentäisi myös Euroopan komission puolueetonta kannustavaa asemaa.
Neuvoston aseman vahvistaminen voisi kuitenkin vaikuttaa myös myönteisesti, koska se saattaisi parantaa EU:n toimielinten toiminnan ja lainsäädäntömenettelyjen kohdentamista.

5.1.4 Komission aloiteoikeuden laajentaminen

Toisessa vaihtoehdossa esitetään komission aloitevallan nykyistä tehokkaampaa uudelleensuuntaamista. Euroopan unionin merkittävimmät saavutukset tulliliitosta yhtenäisvaluuttaan on saatu aikaan yhteisömetodilla, joka perustuu riippumattomalle komissiolle myönnettyyn yksinomaiseen aloiteoikeuteen ja neuvoston määräenemmistöpäätöksiin. Järjestelmä mahdollistaa näiden kahden toimielimen välisen jatkuvan vuoropuhelun selkeiden menettelytapasääntöjen mukaisesti. Komissio ei luonnollisestikaan voi runnoa läpi omaa näkemystään. Se voi kuitenkin varmistaa sen, että sen näkemyksestä ainakin keskustellaan. Tällainen järjestelmä on laajentuneessa EU:ssa entistäkin tärkeämpi, koska päätöksenteko vaikeutuu entisestään.

Komission puheenjohtaja Romano Prodi ehdottaa asiakirjassa "Komission tiedonanto – Euroopan unionin suunnitelma" Euroopan unionin toimielinten aseman vahvistamista toimielinten välisen tasapainon sekä toimielinten ja yhteisömetodin pohjalta[136]. Komissio ehdottaa tosiasiassa yhteisömetodin tehostamista ja sen soveltamista mm. oikeus- ja sisäasioiden sekä ulkopolitiikan alalla. Asiakirjassa ehdotetaan esimerkiksi, että korkean tason ulkopoliittisen edustajan tehtävät sisällytettäisiin Euroopan komission tehtäviin. Komission aseman vahvistamiseen voitaneen suhtautua myönteisesti, mikäli ajatellaan niiden toimivalta-alojen selkiyttämistä, jotka komission tulisi siirtää alemmille tasoille. Toisilla aloilla toimivaltaa voitaisiin puolestaan siirtää Euroopan unionille.

[134] *Daniel Hoeffel on ehdottanut tätä suunnitelmaa koskevaa lisämuutosta asiakirjassa Rapport d'Information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur une deuxième chambre européenne, 13. kesäkuuta 2001, www.senat.fr.*
[135] *Lisätietoja Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan asiakirjasta CONTRIB 60 (CONV178/02), jonka ovat laatineet Andrew Duff, Alain Lamassoure, Pervenche Berès, Olivier Duhamel, Karel De Gucht, Sylvia Kaufmann ja Josef Zieleniec, Bryssel, 9. heinäkuuta 2002.*
[136] *Komission tiedonanto Euroopan unionin suunnitelmasta, KOM(2002) 247 lopullinen, 22. toukokuuta 2002.*

5.2 Toimivallan kohdentaminen

Aitoa eurooppalaista hallintotapaa voitaisiin kehittää merkittävästi tarkistamalla perustamissopimuksia Euroopan tulevaisuutta käsittelevässä valmistelukunnassa etenkin mitä tulee unionin ja jäsenvaltioiden väliseen lainsäädäntövallan kohdentamiseen. Suurimpaan osaan Euroopan unionin lainsäädännöstä sovelletaan nykyisin joko rajallista toimivaltaa tai ne ovat periaatekysymyksiä lukuun ottamatta niitä harvoja, mutta olennaisia aloja, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta sekä vähemmän tärkeitä täydentäviä toimivaltoja. Teoriassa tämän pitäisi merkitä sitä, että unioni voisi laatia vain yleisiä periaatteita ja että jäsenvaltiot huolehtisivat seikkaperäisen lainsäädännön valmistelusta direktiivien täytäntöönpanomekanismin avulla.

Nykyinen käytäntö on kuitenkin useastakin syytä täysin päinvastainen, ja siksi on ensiarvoisen tärkeää, että asia koskee yksinomaan metodologista periaatetta. Jäsenvaltiot ovat tehneet käytännöistä sopimuksia, joiden mahdollisesta rikkomisesta ei siten voida nostaa kannetta. Euroopan unionin lainsäädäntöä on siksi kehitetty asteittain yhä monimutkaisemmaksi. Jäsenvaltiot eivät näin voi enää hyödyntää täytäntöönpanomekanismiensa kannalta olennaista joustavuutta. Tästä ovat kärsineet etenkin alueelliset ja paikalliset instituutiot, jotka ovat yleensä vastuussa politiikkojen täytäntöönpanosta ja joilla ei ole jäsenvaltioista tai komissiosta poiketen asianmukaista edustusta lainsäädäntömenettelyssä.
Saksan osavaltiot ovat antaneet tätä asiaa koskevan ehdotuksen, joka käsittelee perustamissopimusten tarkistamista ja aidon unionin perustuslain laatimista. Saksan osavaltioiden ehdotuksessa luokitellaan tarkasti lähestymistavat, joita hyödyntämällä EU voisi saavuttaa omat tavoitteensa. Siihen sisältyy myös seikkaperäinen luettelo kolmen edellä mainitun toimivaltatason (yksinomainen, jaettu ja periaatteellinen toimivaltataso, sekä täydentävät toimivallat) välisestä jaosta. Ehdotuksessa todetaan, että "direktiiviä olisi sovellettava toisaalta alkuperäisen tavoitteen mukaisesti eli sen pitäisi olla puitesäädös" ja toisaalta säädös, jossa määrätään siitä, että alueiden komitealle ja lainsäädäntävaltaa käyttäville alueille olisi myönnettävä kanneoikeus (Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa) oikeuksien ja toimivaltojen kunnioittamiseksi."

Kummatkin periaatteet merkitsevät tutkimuksen tavoitteen kannalta, että "monitasoista hallintotapaa" koskeva vaikein ongelma voitaisiin ratkaista Euroopan unionin tasolla. Ongelma johtuu räikeästä epäsuhdasta, jossa 70–80 prosenttia unionin toimista toteutetaan alue- ja paikallistasolla, vaikka alue- ja paikallisviranomaisten demokraattiset elimet eivät juurikaan osallistu lainsäädäntömenettelyyn.

Euroopan parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan laatimassa äskettäisessä päätöslauselmaesityksessä (EP 304.276) todetaan, että tällaiset ristiriidat ovat aiheuttaneet yhä enemmän ongelmia Eurooppa-oikeuden muotoilussa, soveltamisessa tai täytäntöönpanossa.

Tällainen ratkaisu vahvistaisi väistämättä alueellisten ja paikallisten instituutioiden asemaa unionin toiminnassa. Näille instituutioille myönnettäisiin yhdessä tai erikseen kanneoikeus Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen (josta olisi tullut perustuslakituomioistuin) toissijaisuus-, suhteellisuus- ja läheisyysperiaatteiden noudattamisen varmistamiseksi. Tämän vuoksi olisi järjestettävä huomattavasti

enemmän kuulemistilaisuuksia, ennen kuin tällaisen aloitteen valmistelussa toimivaltaiset osapuolet – nykyisin komissio – hyväksyvät säädöstekstejä.

Euroopan parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta on lisäksi toistuvasti vakuuttanut, että unionin tuleva laajentuminen väestömäärältään ja alueeltaan pahentaa entisestään alueellisten ja paikallisten instituutioiden syrjäytymistä lainsäädäntömenettelystä, etenkin koska uusilla jäsenvaltioilla on laaja toimivalta, koska ne ovat väkiluvultaan huomattavia ja koska ne osallistuvat merkittävästi Euroopan unionin toimien rahoitukseen ja toteuttamiseen.

Siksi Saksan osavaltioiden ehdotukseen olisi suhtauduttava myönteisesti. Myös parlamentti, monet tarkkailijat ja Eurooppa-valmistelukunnan jäsenet ovat kannattaneet ehdotusta. Ehdotusta olisi tuettava ennen kaikkea siksi, että se on tehokkaan eurooppalaisen hallintotavan luomisen sekä alue- ja paikallishallitusten aseman vahvistamisen edellytys.

Unionin sisäisen vallanjaon parantamista koskeva kysymys liittyy myös edelliseen aiheeseen. Täytäntöönpanosta vastaavien elinten asemaa olisi vahvistettava toimien toteuttamisessa ja lakien täytäntöönpanossa. Kuten edellä todettiin, suurin osa unionin toimista toteutetaan alueellisella ja paikallisella tasolla. Tämä nostaa esille kysymyksen toimien toteuttamisesta viime kädessä vastaavien elinten ja komission välisestä yhteydestä. Seuraava esimerkki kuvaa hyvin tätä ongelmaa. Unionin rahoituksen tilinpitojärjestelmiä koskevista säännöistä päätetään nykyisin yhdenmukaisesti ottamatta huomioon unionin eri valtioissa käytettävien kirjanpitojärjestelmien erityispiirteitä. Näitä sääntöjä pidetään kokonaisuudessaan turhina ja niiden katsotaan monimutkaistavan tilannetta entisestään. Tämän vuoksi menettelyt ovat usein jäykkiä. Tämä haittaa toisinaan avoimuutta, ja sitä pidetään ylhäältä käsin saneltuna hierarkkisena käytäntönä.

5.3 Politiikan täytäntöönpano

EU:n toimien toteuttamisen delegoinnin osalta on tärkeää mainita, että[137] komission puheenjohtaja Romano Prodi totesi Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan avajaisistunnossa muun muassa seuraavaa: ***"Unionin nykyään hoitamia tehtäviä ja vastuita voidaan tarkistaa. Lisäksi niitä on tarkistettava ja siirrettävä tarvittaessa jäsenvaltioille. Komissio kantaa vastuunsa ja on valmis tekemään osansa sekä muuttumaan Euroopan uusien tarpeiden mukaan. Komissio on valmis määrittelemään uudestaan omat tehtävänsä aloilla, joilla on kyse Euroopan tulevaisuudesta. Komissio on myös valmis luopumaan osasta toimivaltaansa, jos tämä on yleisen edun mukaista"***[138].

Komission onkin kehitettävä todellista yhteistyökumppanuutta alue- ja paikallisviranomaisten kanssa EU:n toimien toteuttamisessa. EU:n säädösten soveltamisessa ovat tärkeitä EU:n, jäsenvaltioiden ja alueiden väliset kolmikantasopimukset, jotka parantavat joustavuutta alueellisten ja paikallisten erojen huomioon ottamiseksi. Eurooppalaista hallintotapaa koskevan keskustelun jälkeen komissio on seurannut vain ympäristöä koskevaa tapaustutkimusta[139].

Komissio ilmoitti tuoreessa tiedoksiannossaan[140] aloittavansa kokeilun ja solmivansa alue- ja paikallisviranomaisten kanssa kolmikantasopimukset kestävän kehityksen mukaisten yhteisten tavoitteiden, kuten rannikkoalueiden kestävän hyödyntämisen ja kaupunkiliikenteen toteuttamiseksi. Sopimukset ovat luonteeltaan vapaaehtoisia. Tämän perusteella voidaan jatkaa uuteen vaiheeseen, jossa säädöksiä voidaan muokata siten, että paikalliset olosuhteet voidaan ottaa paremmin huomioon. Tällä alalla jatketaan keskusteluja Euro cities -organisaation, Tukholman alueen ja Toscanan alueen kanssa, joita komissio on pyytänyt toimittamaan yleiset toteuttamista koskevat säännöt.

EU:n ympäristölainsäädäntö koostuu keskeisten alojen puitesäännöstöstä, jota on täydennetty yksittäisillä direktiiveillä.[141] Tähän EU:n politiikkaan osallistuvat Ruotsia lukuun ottamatta Euroopan unionin kaikkien jäsenvaltioiden alue- ja paikallisviranomaiset. Kuten joulukuussa 2001 järjestetyssä ympäristökonferenssissa todettiin, ongelmana on se, että alueellisen tason ja komission välillä ei ole nykyisin ympäristöasioita koskevaa kuulemisjärjestelmää[142].

---

[137] *Euroopan komission puheenjohtajan Romano Prodin puhe 02/88, Euroopan parlamentti, Bryssel, 28. helmikuuta 2002.*

[138] *Komission jäsen Barnier on toisaalta korostanut EU:n yhteisistä toimista, mm. aluepolitiikasta, yhteisestä maatalouspolitiikasta, liikennepolitiikasta, tutkimuksesta ja ympäristöasioiden hoitamisesta koituvaa lisäarvoa. Hän myöntää kuitenkin näiden toimien huolellista arviointia koskevan tarpeen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen osalta. Komission jäsenen Barnierin puhe Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan täysistunnossa 15. huhtikuuta 2002.*

[139] *Eräs tällainen toimintalinja on liikennepolitiikka. Esim. Ranskan kansallinen rautatieyhtiö (SNCF) delegoi tammikuussa 2002 alueille Ranskan paikallisliikenteen hallinnon. Kauppakamarit vastaavat kuitenkin edelleen 80 prosentista lentokenttien ja 23 prosentista kansallisesti tärkeiden satamien hallinnosta, kun taas kunnat vastaavat 595 000 km:stä paikallistiestöä. Le Monde, 5. toukokuuta 2002.*

[140] *Euroopan komissio, Eurooppalainen hallintotapa: Lainsäädännön parantaminen, KOM(2002) 275 lopullinen, 5. kesäkuuta 2002.*

[141] *Esimerkkinä voidaan mainita jätteitä koskeva puitedirektiivi, jolla pyritään suojaamaan kansalaisten terveyttä ja ympäristöä jätteiden keräämiseen, kuljetukseen, käsittelyyn ja hävittämiseen liittyviltä kielteisiltä vaikutuksilta. Neuvoston direktiivi 91/156/ETY, 18. maaliskuuta 1991, jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta (EYVL L 78, 26.3.1991, s. 32–37).*

[142] *"Ympäristöstä on tullut Euroopan toimien yksi kiireellisimmistä kysymyksistä. (...) Lainsäädäntö ei enää yksin riitä takaamaan toissijaisuusperiaatteen noudattamista, vaan kaikkien tasojen kaikkien sidosryhmien osallistuminen on ratkaisevan tärkeää. Lainsäädäntö voi tarjota peruskehyksen, mutta mitään ei saada aikaan ilman paikallis- ja alueviranomaisten sitoutumista ja aktiivista toimintaa. Tämän vuoksi alueiden komitea on aikaisemmissa lausunnoissaan toistuvasti korostanut koulutusta alhaalta ylöspäin, valistusta sekä paikallis- ja aluetason verkostojen luomista parhaiden ympäristökäytäntöjen levittämiseksi." Laajentumista paikallisesta ja alueellisesta näkökulmasta tarkasteleva konferenssi, Euroopan ympäristöpolitiikkaa käsittelevä työryhmä, paikallisten ja alueellisten valmiuksien edistäminen, Tanskan näkökulma, alueiden komitean jäsenen Lundin alustus, Bryssel, 5. heinäkuuta 2002.*

Kuuleminen on olennaista joustavuuden parantamiseksi[143] sovellettaessa a) direktiivejä, jotka vaikuttavat tuntuvasti talouden sektoreihin, kuten teollisuuteen ja maatalouteen[144], b) direktiivejä, jotka edellyttävät alue- ja paikallisviranomaisilta merkittäviä investointeja , c) direktiivejä, joita ei ole tehty alue- ja paikallisviranomaisille riittävän selväksi (direktiivi luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta), tai d) direktiivit, joita ei voida soveltaa kaikilla alueilla (uimavesidirektiivi Ruotsissa).

Kolmikantasopimusten toisena vaihtoehtona ovat vapaaehtoiset sopimukset. Niitä on kokeiltu mm. Murcian alueella, jossa vapaaehtoisia sopimuksia kehitetään menestyksellisesti teollisuusalojen kanssa ympäristöstandardien mukauttamiseksi. Murciassa on aluelain voimaantulon (1995) jälkeen allekirjoitettu 6 000 yrityksen kanssa 12 vapaaehtoista sopimusta, joiden tarkoituksena on vähentää laitonta jätteiden poisheittämistä.

Kolmikantasopimuksia ja vapaaehtoisia sopimuksia koskevat kokeilut eivät viime kädessä koske vain alueita ja paikallisviranomaisia, vaan myös useat **muut verkostot** (esim. kauppakamarien tapaiset toiminnalliset itsehallintoverkostot) voivat osallistua EU:n toimien toteutukseen[146].

Tähän liittyy läheisesti myös toimivaltajako sekä **täytäntöönpanovastuiden parempi yksilöiminen toimien toteuttamiseksi ja säädösten täytäntöön panemiseksi**. Kuten edellä mainittiin, suurin osa EU:n toimista toteutetaan alue- ja paikallistasolla.

Tämän vuoksi komission ja täytäntöönpanosta vastaavien toimijoiden välille olisi luotava suora yhteys. Tästä voidaan mainita esimerkkinä rahoituskertomuksia koskevat säännöt. Selvityksistä päätetään ja niitä sovelletaan nykyisin yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa, ilman että otetaan huomioon eri jäsenvaltioiden kirjanpitojärjestelmien eroja. Näiden selvitysten katsotaan myös mutkistavan asioita entisestäänkin. Yhtenäinen soveltaminen, joka koetaan ylhäältä käsin saneluksi, tekee menettelyistä niin jäykkiä, että jopa avoimuus voi kärsiä.
Täytäntöönpanevien elinten (komissio sekä alue- ja paikallisviranomaiset) välisillä suorilla yhteispäätösmenettelyillä voitaisiin saavuttaa useita merkittäviä tavoitteita:

- täytäntöönpanomenettelyjen yksinkertaistuminen ja näin hallintokustannusten pieneneminen
- komission ja unionin hallinnon kuvan paraneminen
- kansalaisten selvempi käsitys unionin toiminnoista.

Alueiden komitea voisi esimerkiksi osallistua yhteispäätösmenettelyyn erillisohjelmien yleisten kirjanpitoperiaatteiden osalta. Ne voitaisiin määritellä komission ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien erillisten elinten välisissä yleis- ja muissa sopimuksissa.

Tämä on vain yksi esimerkki, jota voitaisiin laajentaa useille säänneltäville aloille (esimerkiksi valvonta- ja varmistusjärjestelmien määrittelyyn). Tämä osoittaa myös hallintotapaperiaatteiden soveltamisesta koituvat edut.

[143] *Euroopan perifeeristen merellisten alueiden konferenssin kanta ympäristöalan hallintoon, CRPM:n sihteeristö, maaliskuu 2002*

[144] *Neuvoston direktiivi 1999/30/EY, 22. huhtikuuta 1999, ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista (EYVL L 163, 29.6.1999. s. 41–60), sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, 23. lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1–73).*

[145] *Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23. lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista. (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1–73). Direktiivissä käsitellään vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamista. Direktiivi hyväksyttiin vuonna 2000 vasta pitkällisen sovittelumenettelyn jälkeen Välimeren alueiden vastakkaisten etujen vuoksi. Kyseisten alueiden alustava osallistuminen olisi voinut merkitä lyhyempää käsittelyä.*

[146] *Alakohtaisiin autonomioihin kuuluvat Italiassa sekä kauppakamarit että yliopistot. Katso Carlo Emanuele Gallo and Annamaria Poggi, Le autonomie funzionali: il dibattito sulla Governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia, Giuffré, Torino 2002.*

5.4 Kuulemismenettelyllä parempaan sääntelyyn

Edellä on käsitelty laajasti syitä, jotka ovat lisänneet sääntelyä unionissa. Komission aloiteoikeudesta ei vielä keskustella. Sääntelymenettelyn parantaminen ja nykyisten ongelmien välttäminen edellyttää kuitenkin joistakin muutoksista ja järjestelyistä sopimista.

Ensinnäkin on parannettava suunnitellun sääntelytoimen tavoitteiden tunnistamisvalmiutta ja sen yleistä merkitystä, tutkittava sen mahdollisia vaihtoehtoja ja pohdittava sen seurauksia. Tuloksia voidaan saada aikaan tietyillä toimilla ennen kunkin sääntelymenettelyn käynnistämistä. Tavoitteena ei ole luoda uutta elintä, vaan vahvistaa nykyisiä sääntöjä.

Komission tiedonanto
Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma
KOM (2002) 278 lopullinen Bryssel, 5. kesäkuuta 2002

Komissio käynnisti yli vuosi sitten muiden toimielinten ja jäsenvaltioiden kuulemisen. Nämä vastaavat yhdessä komission kanssa yhteisön lainsäädännön laadusta.
Sääntely-ympäristön yksinkertaistamisella ja parantamisella pyritään kansalaisten eduksi siihen, että yhteisön lainsäädännöllä voitaisiin paremmin ratkaista esiin tulevia ongelmia sekä vastata laajentumisen haasteisiin sekä teknisiin ja paikallisiin realiteetteihin. Jos säädökset muotoiltaisiin nykyistä yksinkertaisemmin, asianomaisten toimijoiden olisi helpompi soveltaa sitä jäsenvaltioissa. Tällaisella lainsäädäntömenettelyjen ja toimielinkäytäntöjen parantamiseen tähtäävällä toimella olisi saavutettava ajan ja kustannusten säästöjä sekä yrityksille että hallintoviranomaisille. On kuitenkin muistettava, että viime kädessä tavoitteena ei ole unionin sääntelyn purkaminen tai toimintakyvyn rajoittaminen. Päätavoitteena on oikeusvarmuuden säilyttäminen laajentuneessa unionissa, talouden ja yhteiskunnan toimijoiden dynaamisuuden lisääminen sekä yhteisön toimien uskottavuuden vahvistaminen kansalaisten keskuudessa.
Lainsäädännön laadun parantamiseen tähtäävässä strategiassa olisi otettava esiin lainsäädäntömenettelyn kolme tärkeintä vaihetta: säädösehdotuksen laatiminen ja esittäminen (komissio), sitä koskeva keskustelu (Euroopan parlamentti ja neuvosto) sekä annetun säädöksen soveltaminen (jäsenvaltiot).
Komissio on laatinut toimintasuunnitelman, jolla pyritään yksinkertaistamaan ja parantamaan lainsäädäntöä muuttamatta perustamissopimusta. Komissio keskustelee asiasta muiden toimielinten kanssa erityisesti toimielinten väliseen sopimukseen pääsemiseksi.
Komissio antaa toimintasuunnitelman kanssa samanaikaisesti kaksi erityistä tiedonantoa, joissa esitetään tärkeimmät toimet seuraavilla aloilla: kuulemista koskevien vähimmäisvaatimusten laatiminen ja yhtenäisen vaikutustenarviointimenetelmän määrittäminen tärkeimpiä poliittisia ja lainsäädäntöaloitteita varten. Komissio pyrkii tällä tavoin antamaan selkeän poliittisen signaalin halustaan parantaa lainsäädännön laatua, tehdä työskentelymenetelmistään entistä avoimempia ja toimia esimerkkinä hyvistä toimintatavoista. Toimintasuunnitelman strategian onnistuminen edellyttää muiden toimielinten ja jäsenvaltioiden voimakasta poliittista sitoutumista sekä strategian määrittelyyn että sen toteuttamiseen. Toimintasuunnitelmaa on tarkasteltava myös osana Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan toimintaa, koska valmistelukunnan toimeksiantoon kuuluu lainsäädännön laadun kannalta merkittäviä seikkoja.
Komission tiedoksiannon ydin on muiden toimielinten ja jäsenvaltioiden kuuleminen tähän strategiaan liittyvissä asioissa ja seuraavissa komission näkemyksen mukaan erityishuomiota vaativissa asiakokonaisuuksissa:
– yhteisön säännöstön yksinkertaistaminen ja parantaminen
– hyvin valmisteltu ja aikaisempaa tarkoituksenmukaisempi lainsäädäntö
– toimielinten uusi kulttuuri
– yhteisön säädösten nykyistä tehokkaampi saattaminen osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja soveltaminen.
Komission tavoitteena on jopa vahvistaa kansalaisyhteiskunnan edustajien sekä talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean kuulemista.

Olisi päätettävä, että ennen sääntelyprosessin käynnistämistä toteutetaan tietty ennakkokuulemismenettely. Viime kädessä komission jäsenten tulisi päättää sääntelymenettelyn käynnistämisestä. Kuulemismenettelyn ei tulisi koskea päätöksentekoon välittömästi osallistuvia toimielimiä, vaan ainoastaan muita talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean tapaisia

elimiä. Voitaisiin myös harkita, että alueiden komitealle annettaisiin valtuutus kuulla paikallis- ja alueviranomaisia.

Euroopan komissio solmi tällä perusteella vuonna 2001 talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean kanssa yhteistyöpöytäkirjan, jonka mukaan niiden tehtäviä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan (TSK) ja alueellisen tason (AK) välittäjinä vahvistetaan. **Euroopan komissio vaatii tuoreessa tiedonannossaan niiltä ennakoivaa toimintaa**[147]. Alueiden komitea on vastannut komission kehotukseen ja ottanut kantaa ehdotuksiin[148]. Sen tarkoituksena on ehdottaa hyödyllisiä linjauksia alueiden komitean aseman muuttamiseksi kuulemismenettelyssä sekä kahdenvälisissä suhteissa komissioon että komission ja ns. asianosaisten välisessä suorassa suhteessa.

Alueiden komitean kanta asiakirjaan "Komission tiedonanto – Mietintö: neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistäminen – ehdotus komission konsultointiprosessiin sovellettavista yleisistä periaatteista ja vähimmäisvaatimuksista", KOM(2002) 277 lopullinen

Alueiden komitea pitää nykyistä tehtäväänsä kaksijakoisena:

- *Yhtäältä komitea katsoo olevansa kaikkien alue- ja paikallisviranomaisten edustaja EU:ssa.*
- *Toisaalta komitea toimii koordinaattorina tai yhteyspisteenä, kun komissio kuulee suoraan alue- tai paikallisviranomaisia.*

Ensimmäistä kohtaa ajatellen alueiden komitea on ainoa elin, joka voi tehdä kaikkien EU:n alue- ja paikallisviranomaisten kantoja koskevan poliittisen yhteenvedon. Perusteluja tähän on vähintään kolme:

1. *Se on olennaisilta osiltaan poliittinen elin eli edustaa yleisiä etuja. Siksi alueiden komitean asema on eri kuin kansalaisyhteiskunnan, joka on erityisetujen spontaani foorumi.*
2. *Se poikkeaa myös Euroopan alue- ja paikallisviranomaisten järjestöistä. Vaikka ne koostuvatkin poliittisista elimistä, järjestöt ovat luonteeltaan yksityisiä ja edustavat ainoastaan omia jäseniään.*
3. *Se eroaa yksittäisistä paikallis- ja alueviranomaisista, jotka ovat luonteeltaan poliittisia, mutta edustavat omia yksittäisiä ja erityisiä etujaan.*

Toisen kohdan osalta komissiolla ei ehkä aina ole kuulemisfoorumien järjestämisessä riittävästi aikaa tai mahdollisuutta varmistaa, mitä alueita asia koskee tai mikä on toimivaltainen organisaatio, tai edes järjestää laajoja kuulemistilaisuuksia kaikista alueellisesti ja paikallisesti merkittävistä asioista. Tämä tehtävä voitaisiin uskoa alueiden komitealle, jonka on osallistuttava aktiivisesti kuulemismenettelyn uudelleenmäärittelyyn korostamalla painokkaasti institutionaalisen ja instituutioiden ulkopuolisten kuulemisten eroja sekä alueiden komitean osallistumisen merkitystä molemmilla osa-alueilla.

Tämän lisäksi alueiden komitean kuuleminen EY:n perustamissopimuksen mukaisesti varmistaa sen, että lausunnon antajana on kattavasti edustava elin, vaikka lausunto ei olekaan sitova. Lausunto osoittaa alueiden komitean edustamien viranomaisten poliittisen tahdon, ja näin se vastaa myös alue- ja paikallisviranomaisten yleisiä etuja. Lopuksi alueiden komitea ehdottaa, että se voi määrittää Euroopan komission sekä alue- ja paikallisviranomaisten välisessä vuoropuhelussa asianomaiset osapuolet sekä huolehtia vastaanotetun tiedon käsittelystä, kuulemismenettelyistä ja niiden tulosten käytöstä lainsäädäntöehdotuksen laatimisen yhteydessä. Komissio pysyy näin lopullisena vuoropuhelun osapuolena, mutta voi delegoida tiettyjä menettelyvaiheita alueiden komitealle ja vähentää samalla käytännön ongelmia.

Solmittuja pöytäkirjoja pannaan komissiossa täytäntöön komission osastojen sisäisen ohjeen mukaisesti. Pöytäkirjoihin sisältyy erityisesti pyyntöjä, jotka koskevat valmistelevia lausuntoja monialaisista kysymyksistä komission strategiset painopisteet huomioon ottaen, sekä säännönmukaisia lausuntoja, jotka koskevat vihreitä ja valkoisia kirjoja ja laajempaa tapauskohtaista yhteistyötä (kuulemiset, yhteiset konferenssit ja muut tapahtumat). **Jos komissio kuulisi talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa ennen ehdotusten antamista, tämä vaikuttaisi olemassa olevaan järjestelmään sekä myös TSK:n ja AK:n työskentely- ja menettelytapoihin**[149].

[147] *Euroopan komissio, Mietintö: neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistäminen – ehdotus komission konsultointiprosessiin sovellettavista yleisistä periaatteista ja vähimmäisvaatimuksista, Komission tiedonanto, KOM (2002) 277 lopullinen, 5. kesäkuuta 2002.*

[148] *Puheenjohtajalle Romano Prodille osoitettu kirje. Bryssel, P CAB/D/11003702.*

Sääntelyn parantamista käsittelevä työryhmä antoi eurooppalaista hallintotapaa koskevaa lopullista kertomustaan[150] valmistellessaan seuraavia ehdotuksia: "*On tärkeää, että näiden päätösten vaikutuksia arvioidaan myös kuulemalla sidosryhmiä. Niitä pitää kuulla myös niissä tapauksissa, joissa ne voivat osallistua suoraan yleisen edun suojaamiseksi omaksuttuun lähestymistapaan. Tämän ansiosta voidaan ensinnäkin laajentaa vuoropuhelua sidosryhmien kanssa sekä kehittää entistä avoimempia kuulemismekanismeja kansalaisyhteiskunnan kanssa*".

"Politiikan eri osa-alueilla ja menettelyn eri vaiheissa on sovellettava erilaisia kuulemismuotoja. Vihreitä kirjoja sekä muita kansalaisyhteiskunnalle ja yleisölle tarkoitettuja kuulemismuotoja voidaan käyttää poliittisen päätöksenteon alkuvaiheessa (vaikka tuhansien vapaamuotoisten vastausten käsittelyyn liittyvien ongelmien vuoksi tämä ei useinkaan ole tehokkain vaihtoehto). Lainsäädäntöehdotuksen laatimisvaiheessa taas on todennäköisesti toimittava tiiviimmissä yhteistyössä tarkemmin määritellyn kohdesidosryhmän kanssa. Avoin kuuleminen mahdollistaa kuulemismenettelyn vastausten sekä kuulemisasiakirjan/asiakirjojen hyödyntämisen. Poliittisten päätöksentekijöiden olisi erityisten kuulemistilaisuuksien järjestämisen lisäksi hyödynnettävä jatkuvaa palautetta antavia mekanismeja. Komissio luo interaktiivista päätöksentekoa koskevassa aloitteessaan useita politiikkoja käsittävän tietokannan, jonka tavoitteena on kerätä ja analysoida markkinoilla toimivien yritysten ja kansalaisten spontaaneja reaktioita. Samaa välinettä käytetään myös jäsennetyissä kuulemismenettelyissä."

Emme ole täysin varmoja siitä, että laajat kuulemismenettelyt ovat tarkoituksenmukaisin keino vähentää demokratiavajetta ja tukea oikeita päätöksiä. Muistutettakoon, että pk-yrityksistä vastannut pääosasto XXIII hyväksyi vuonna 1990 ns. vaikutusanalyysilomakkeen *(fiche d'impact)*, jonka avulla se keräsi lausuntoja uuden säännöksen mahdollisista vaikutuksista yrityksiin.

Jos nykyisten kahden neuvoa-antavan elimen, TSK:n ja AK:n, asema toimieliminä tunnustettaisiin siten, että niitä on kuultava ennen päätösmenettelyn käynnistämistä, ne pystyisivät osallistumaan päätöksentekoon nykyistä tehokkaammin. Se edellyttäisi tällaisen kuulemismenettelyn säännöistä sopimista (esim. ajoitus ja menettelytapa).

[149] *Komitean lausunnossa korostetaan "että on kiireellistä ryhtyä yhtenäismarkkinasääntelyn yksinkertaistamisprosessiin, samalla kun parannetaan sääntelyn laatua, tehostetaan säädösten voimaan saattamista sekä kehitetään kansalaisyhteiskunnan toimijoiden vapautta ja vastuuta". Lausunnossa kehitellään myös ajatusta riippumattomasta asiantuntijaelimestä sääntelymenettelyn tarkistamiseksi. Lisäksi lausunnossa annetaan seuraavat, nykyistä sääntelyjärjestelmän konkreettiseen parantamiseen tähtäävät ehdotukset: – Olisi perustettava erityinen arviointielin, joka seuraisi nykyisen lainsäädännön tarkistamista ja laatisi suuntaviivat uusien säädösten antamista varten. Sen tulisi niin ikään tehdä jälkiarviointeja säädösten vaikutuksista. Elin koostuisi komission, jäsenvaltioiden viranomaisten ja liike-elämän edustajista. – Lainsäädännön vähentämiseksi olisi asetettava tarkat tavoitteet, esimerkiksi asetusten ja direktiivien kokonaismäärän vähentäminen 20 prosenttia viiden vuoden kuluessa. – Kaikkien uusien ja uusittujen säädösten voimassaoloaika tulisi rajata siten, että säädökset raukeavat sen päätyttyä automaattisesti, ellei niitä uusita. – Pk-yritykset ja erityisesti mikroyritykset tulisi vapauttaa kokonaan tai osittain tiettyjen säädösten noudattamisesta. Vapautuksiin voitaisiin soveltaa liukuvaa asteikkoa siten, että kaikkein laajimmat vapautukset myönnettäisiin mikroyrityksille, joissa on vähemmän kuin kymmenen työntekijää. – Yhteisön säännöstöä olisi kevennettävä ja rationalisoitava määrittelemällä ns. ydinsäännöstö ja luomalla siihen jonkinlaista ulkoista järjestystä Ruotsin mallin mukaisen kodifiointiprosessin avulla. – Mahdollisuuksia tutustua yhteisön säännöstöön olisi parannettava tarkistamalla Euroopan yhteisöjen virallista lehteä ja huolehtimalla siitä, että säännöstö on saatavilla Internetissä. – Säädösperusteiselle sääntelylle olisi mahdollisuuksien mukaan aina etsittävä muita vaihtoehtoja. – Jokaista säädösehdotusta olisi tarkasteltava siltä kannalta, onko se yleisten etujen vuoksi perusteltu. – Tieto- ja viestintäteknologian saavutuksia olisi hyödynnettävä täysimääräisesti säädösten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi. – Komission olisi tulevaisuudessa sisällytettävä säädösehdotuksia koskeviin vaikutusanalyyseihinsa selvitys muista vaihtoehdoista, joita se on lainsäädäntötoimien ohella harkinnut. TSK:n lausunto komission tiedonannosta, joka käsittelee lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevaa toimintasuunnitelmaa CES 364/2002, Bryssel 21. maaliskuuta.2002.*

[150] *Eurooppalaista hallintotapaa käsittelevä työasiakirja, työalue nro 2, Handling the Process of Producing and Implementing Community Rules, toukokuu 2001.*

5.5 Läheisyys ja "tekemällä oikeuttaminen"

Alueiden komitean tarkoituksena on osoittaa etenkin EU:n politiikkojen alueelliset vaikutukset yhteisön muihin toimielimiin. Kyse ei näytäkään olevan alueiden komitean toimivaltojen järjestelmällisestä laajentamisesta, vaan niiden tarkasta määrittelystä luonteeltaan liian teknisiä lausuntoja antavaan asiantuntijakomiteaan johtavan kehityksen välttämiseksi[151]. Alueiden komitean lainsäädäntötyötä koskeva analyysi on tähän mennessä ollut myönteistä[152].

Alueiden komitean olisi kuitenkin tulevaisuudessa toimittava aktiivisesti ennakoiden ja voimakkaasti myös niissä tapauksissa, joissa sitä ei kuulla. Tällä tavoin voitaisiin vahvistaa sen asemaa eurooppalaisessa päätöksentekomenettelyssä. Alueiden komitea voisi toimia näkyvämmin mm. seuraavissa kysymyksissä:

- laajentuminen
- Euroopan laajuisten verkkojen vaikutus alueisiin
- tarve kehittää alueiden käyttöön eri seikkoja (esim. pk-yritykset ja ympäristö) käsitteleviä tilastotietokantoja
- talouspolitiikan ja julkisen varainhoidon yhteensovittaminen.

Alueiden komitean uusi puheenjohtaja Albert Bore on todennut seuraavaa: " *Komitealla tulee olla jotain sanottavaa, meidän on tuotava lisäarvoa, substanssia. Vähemmän lausuntoja, mutta entistä parempia. Meidän tulee pyrkiä laatuun, sisällökkääseen toimintaan, jonka avulla voimme vaikuttaa komission ja parlamentin ajattelutapaan tai jolla on vaikutusta ruohonjuuritasolla. Tämä merkitsee, että komitealla ja sen valiokunnilla tulee olla vahva pyrkimys suunnata toimintaansa komitean ulkopuolelle, ja niiden tulee omaksua rooli valtiollista tasoa alempien tasojen äänenä, edunvalvojana ja esitaistelijana omilla aloillaan. Toimintatapojamme on muutettava kaikilla tasoilla: hallinnossa, valiokunnissa, täysistunnoissa.*"[153].

Lisäksi komission on erikoisosastojensa avulla sisällytettävä kuulemismenettelyyn myös alue- ja paikallishallinnon edut.

Alue- ja paikallistasolta saapuvien pyyntöjen ja tietojen hyödyntämisessä EU:n prosesseissa on todellisia aukkoja. Toistaiseksi alue- ja paikallishallintoja kuullaan vain tapauskohtaisesti joko erityispalvelujen tarjoamiseksi EU:lle (esim. Katalonian alue hallinnoi EU:n ympäristömerkkiä komission puolesta) tai erikoisasiantuntemuksen järjestämiseksi (esim. Århusin alueen tarjoama taitotieto Natura 2000 -verkostossa). **Alueiden komitea voisi myös valvoa Euroopan komissiota varmistaakseen, että alue- ja/tai paikallistasoja kuullaan riittävästi ja vähimmäistandardeja noudattaen.**

[151] *Keskustelussa alueiden komitean osallistumisesta yhteisön päätöksentekoon on korostettu sitä, että komitean toimivaltojen laajentaminen voisi olla myös haitallista. Bourrinet J., Le Comité des Régions de l'Union européenne, Economica, 1997.*

[152] *Alueiden komitea on kuuden olemassaolovuotensa aikana antanut 400 lausuntoa. Alueiden komitea on esimerkiksi laatinut merkityistään käsittelevän kertomuksen "Euroopan työllisyysstrategian paikallisulottuvuus". Asiakirjassa osoitetaan, miten muut prosessiin osallistuvat kumppanit ovat vähä vähältä tunnustaneet alueiden komitean merkityksen. Intrastatin sääntöjä muutettiin vuonna 1997 tarkoituksena poistaa alueelliset tilastot. Alueelliset tilastot säilytettiin kuitenkin alueiden komitean toiminnan ja erityisesti sen aiheesta "Valkoinen kirja: Eurooppalainen hallintotapa" antaman lausunnon ansiosta.*

[153] *AK:n uuden puheenjohtajan Albert Boren virkaanastujaispuhe 6. helmikuuta 2002.*

Avoin koordinointimenetelmä

Avoimen koordinointimenetelmän tarkoituksena on rohkaista yhteistyötä ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa sekä jäsenvaltioiden yhteisistä tavoitteista ja suuntaviivoista sopimista. Joskus näitä tuetaan kansallisissa toimintasuunnitelmissa esim. työllisyyden, sosiaalisen syrjäytymisen ja koulutuksen aloilla. Käytäntö perustuu tavoitteiden saavuttamisen säännölliseen seurantaan, jonka ansiosta jäsenvaltiot voivat vertailla toimia ja oppia toisten kokemuksista[154].

Avointa koordinointimenetelmää koskevat alueiden komitean kannanotot voidaan jakaa[155] kahteen pääryhmään. Alueiden komitea on ensinnäkin antanut muutamia lausuntoja, joissa pohditaan, johtaako avoin koordinointimenetelmä politiikkojen yhdenmukaistamiseen aloilla, joilla unionilla ei ole perustamissopimuksella myönnettyä toimivaltaa. Tässä tapauksessa toissijaisuusperiaatetta ei selvästikään kunnioitettaisi. Tässä ryhmässä on kuitenkin tuettu jossain määrin ajatusta siitä, että avointa koordinointimenetelmää käytettäisiin kokemusten vaihtamisen ja parhaiden käytäntöjen levittämisen välineenä. On myös korostettu, että avointa koordinointimenetelmää on käytettävä alhaalta ylöspäin. Toiseksi monissa lausunnoissa tuetaan avoimen koordinointimenetelmän yleistä käyttöä, mutta niissä annetaan samalla useita sen käyttöä koskevia ehdotuksia. EU:n menettelyn osalta taas korostetaan, että alueiden komiteaa on kuultava, ennen kuin mikään asiakirja hyväksytään lopullisesti avointa koordinointimenetelmää soveltaen. Lisäksi lausunnoissa vaaditaan, että jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmiin on sisällytettävä alueellinen ja paikallinen ulottuvuus. Niissä myös esitetään vertikaalisten yhteistyökumppanuuksien perustamista, siten että paikallis- ja alueviranomaiset voivat osallistua jäsenvaltioiden toimintaohjelmien laatimiseen. Jäsenvaltiotason vertikaaliset yhteistyökumppanuudet ovat olennaisia avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamiseksi myös kansallisella tasolla. Alueiden komitea on esittänyt myös joitakin yleisiä ehdotuksia. Niissä korostetaan joustavuuden tarvetta, jotta käytännöt voidaan mukauttaa erilaisiin kansallisiin ja alueellisiin olosuhteisiin. Kehittävien indikaattorien tulisi olla rajallisia ja vertailukelpoisia. Paikallis- ja alueviranomaisten olisi osallistuttava asianmukaisesti tavoitteiden ja indikaattorien määrittämiseen. Lopuksi arviointien laatimisessa olisi otettava huomioon paikallis- ja alueviranomaisten kokemus, koska arvioinnit eivät voi perustua pelkästään jäsenvaltiotason tietoihin ja panoksiin.

Tällainen ehdotus on kuitenkin ongelmallinen lähinnä siksi, että EU on jäsenvaltioiden, ei alueiden unioni. Jotkut jäsenvaltiot ovat ilmaisseet toissijaisuusperiaatteen huomioon ottaen pettymyksensä tällaiseen kehityssuuntaukseen väittäen, että alue- ja paikallistason tapahtumat eivät kuulu EU:lle. Avoin koordinointimenetelmä voi hälventää tätä vastustusta. Myös alakohtainen byrokratia aiheuttaa ongelmia. Alueelliset menettelyt ovat selvästi ristiriidassa kaikkien vertikaalisesti politiikkoihin (esim. asunto-, liikenne- ja työllisyyspolitiikkaan) vaikuttavien hallintojen ja hallintoyksiköiden valtalogiikan kanssa. Vaikka ehdotusta vastustetaankin sekä jäsenvaltioissa että unionissa on toivoa, että se hyväksytään keskipitkällä aikavälillä hallinnon hajauttamisen ja uudenaikaistamisen ansiosta.

Alueiden komitea edistää merkittävästi myös paikallis- ja aluetasojen välistä sekä kansainvälistä ja rajat ylittävää yhteistyötä, ystävyyskaupunkitoimintaa, vertailuanalyysiä sekä parhaiden käytäntöjen levittämistä Euroopassa etenkin laajentumista silmällä pitäen. Jotkut ohjelmat, kuten Erasmus ja Sokrates, ovat lisänneet valtavasti eurooppalaisten yliopistojen välistä yhteistyötä. Euroopan komission muihin toimiin, kuten aluepolitiikan pääosaston alueelliseen Directoria-ohjelmaan on myös oltu tyytyväisiä. **Alueiden komiteasta voi tällaisten ohjelmien ansiosta tulla alueiden keskinäisten ja niiden välisten sekä muiden kauppakamariverkoston[156] kaltaisten taloudellisten ja yhteiskunnallisten verkostojen keskus.**

[154] *Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttäminen ei saa johtaa siihen, että tingitään perustamissopimuksen mukaisten yhteisten tavoitteiden saavuttamisesta tai toimielinten poliittisesta vastuusta. Sitä ei pidä käyttää, jos yhteisömetodin mukainen toiminta on mahdollista. Avoimessa koordinaatiomenetelmässä on huolehdittava vastuuvelvollisuudesta, ja sen on täytettävä seuraavat edellytykset: Menetelmää on käytettävä perustamissopimuksessa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. On luotava mekanismit, joilla Euroopan parlamentille raportoidaan säännöllisesti. Komission on osallistuttava tiiviisti menetelmän käyttämiseen ja koordinoitava sitä. Menetelmällä saatujen tulosten ja tietojen on oltava yleisön saatavilla. Niiden perusteella päätetään, tarvitaanko esiin tulleiden ongelmien ratkaisemiseksi sääntelyä tai ohjelmiin perustuvia toimia. Euroopan komissio, Valkoinen kirja: Eurooppalainen hallintotapa, sivu 25.*

[155] *Alueiden komitea, "koulutus, ammattikoulutus, kulttuuri, nuoriso, urheilu, kansalaisten oikeudet" -valiokunnan avointa koordinointimenetelmää koskeva kannanotto, toukokuu 2002 DI CDR 111/2002. Alueiden komitea järjesti 30.9.2002–10.2002 avointa koordinointimenetelmää käsittelevän konferenssin (The Open Method of Coordination, improving European Governance?). Konferenssissa tarkasteltiin syvällisemmin edellä mainittuja aiheita ja kannanottoja sidosryhmien välisen keskustelun käynnistämiseksi.*

[156] *Eräässä tutkimuksessa on jo osoitettu, että alueet ja kauppakamarit toimivat tiiviissä yhteistyössä kolmessa EU:n jäsenvaltiossa (Italiassa, Espanjassa ja Saksassa). Unioncamere, Regioni e Camere di Commercio in Europa, Profili della riforma/25, Riordinamento delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, l. n. 580/1993.*

Tämän vuoksi on ensinnäkin muutettava alueiden komiteoiden lausuntojen luonnetta ei pelkästään tekniseltä kannalta vaan myös alueille tärkeitä kysymyksiä ajatellen. Näin alueiden komiteasta voi tulla päätösten vastaanottajan sijaan päätösten tekijä. Alueiden komitean henkilöstöä sekä sen käytettävissä olevien varojen määrää on siten myös lisättävä nykyisestä vuotuisesta 37 miljoonasta eurosta.

5.6 Vastavuoroinen tunnustaminen

Eräs valkoiseen kirjaan vaikuttanut kertomus alkaa seuraavasti: "***Yksikään hallintotavan tarkastelu ei ole täydellinen ilman sääntelyn ja sen parantamismahdollisuuksien tarkastelua***"[157]. Hallintotapaa koskevassa keskustelussa onkin tarkasteltu lähinnä EU:n toimielinten sääntelyoikeuden epäasianmukaisesta käyttöä, liiallista sääntelyä, säädösten laatua (direktiivit ja asetukset) sekä päätöksentekomenettelyn avoimuuden puutetta[158].

Myös lakien säätämisen välttämättömyyttä koskevaa päätöksentekomenettelyä on arvosteltu. Monet EU:n toimielimet ja kansalaisyhteiskunnan tahot ovat vaatineet sääntelyn vähentämistä ja sen laadun parantamista[159]. Koska EU:n sääntelyvallan parempaa käyttöä vaadittiin yhä voimakkaammin, Amsterdamin sopimukseen liitettiin pöytäkirja, jossa vahvistetaan hyvän sääntelyn periaatteet.

Kun kysymystä tarkasteltiin lähemmin kävi ilmi, että oli olemassa "sääntelyketju", josta vastasivat sekä EU:n toimielimet (komissio, parlamentti ja neuvosto) että jäsenvaltiot. EU:n sääntelyjärjestelmän parantamisen ensimmäisenä vaiheena nähtiin eri toimielinten välisen koordinoinnin parantaminen lainsäädännön suunnittelusta sen täytäntöönpanoon ja soveltamiseen.

EU:n jäsenvaltioiden julkishallinnosta vastaavat ministerit kokoontuivat marraskuussa 2000 Strasbourgissa, ja valtuuttivat Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätöslauselman perusteella jäsenvaltioiden ja Euroopan komission asiantuntijoista koostuvan korkean tason neuvoa-antavan ryhmän ehdottamaan Lissabonin Eurooppa-neuvoston toiveiden mukaista strategiaa. Ranskalaisen puheenjohtajansa mukaan Mandelkernin ryhmäksi nimitetty neuvoa-antava työryhmä jätti lopullisen kertomuksensa marraskuussa 2001 (katso liite III).

Käsittelemme nyt vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen merkitystä EU:n lainsäädäntömenettelyn yksinkertaistamisprosessissa. Vastavuoroinen tunnustaminen mainitaan Mandelkernin työryhmän lopullisessa kertomuksessa sääntelyn mahdollisena vaihtoehtona.

Muita tarkasteltuja vaihtoehtoja ovat nykyisen tilanteen säilyttäminen, kannustemekanismit (tiedottaminen, koulutus- tai ennaltaehkäisykampanjat, jotta kansalaiset ja yritykset tiedostavat oikeutensa ja velvollisuutensa sekä noudatettavat menettelyt nykyisten säännösten soveltamiseksi), itsesääntely (yksityisen sektorin mm. laatustandardien ja menettelysääntöjen alalla hyväksymän mallin mukaisesti), yksityisen sektorin sopimuskäytännöt viranomaisten tarpeellisina pitämien toimien toteuttamiseksi sekä vastuuolettaman takuumekanismit (asianomaisten on kannettava vastuunsa myös tilanteissa, joissa sääntelyä ei ole).

Mainituista vaihtoehdoista vain vastavuoroisella tunnustamisella on oikeusperusta. Kaikkien vaihtoehtojen hyväksyminen tai soveltaminen edellyttää riittävää päätösvaltaa säädösmenettelystä luopumiseksi, tapauskohtaisen vaihtoehtoisen menettelyn suunnittelua koskevaa toimivaltaa sekä sellaisten edustavien osapuolten, jotka voivat osallistua päätettyjen toimien toteutukseen, selkeää

[157] *Kertomus 2C "Better regulation", Valkoinen kirja: Eurooppalainen hallintotapa, s. 3.*

[158] *Yksi komission perusteluista on se, että lähes 90 prosenttia komission ehdotuksista on annettu lähinnä jäsenvaltioiden "lainsäädäntöpainostuksen" vuoksi. Komissio on eritellyt useita ulkoisia tekijöitä, kuten kansainvälisten sopimusten vaikutukset (30 %), yhteisön muiden oikeudellisten vaatimusten soveltamisesta johtuvat toimenpiteet (15 %), nykyisen lainsäädännön mukauttaminen (20 %) sekä neuvoston, Euroopan parlamentin tai työmarkkinaosapuolten ja taloudellisten toimijoiden päätöslauselmat (25 %). Parempaa sääntelyä käsittelevä Euroopan komission kertomus Eurooppa-neuvostolle, 2001, KOM (2001) lopullinen.*

[159] *Ongelma nousi esiin vuonna 1990, ja sen nosti esille Yhdistyneen kuningaskunnan konservatiivihallitus, joka vaati muutosta komission sääntelykäytäntöihin (Regulation, Deregulation and Re-regulation, Armstrong, 2000). Aiheesta on valmisteltu myös joitakin kertomuksia, kuten Molitor-ryhmän kertomus, KOM(95) 288 lopullinen.*

määrittelyä. Yksi Mandelkernin ryhmän ehdottamien vaihtoehtoisten menetelmien merkittävimmistä eduista on, että niitä voidaan ehkä hyödyntää toissijaisuusperiaatteen tärkeissä sovelluksissa. Kun päätös on tehty, poliittinen ja hallinnollinen vastuu on mahdollista säilyttää EU:n tasolla, kun taas kunkin politiikan täytäntöönpano ja tarvittavat sopimukset voidaan siirtää suoraan jäsenvaltioille tai alue- ja paikallisviranomaisille ja/tai julkisoikeudellisille tai yksityisille toimijoille. Tällaisten vaihtoehtojen käyttöönotto voisi myös auttaa komissiota torjumaan jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja edunvalvontaryhmien painotusta uusien sääntöjen hyväksymiseksi.

Kertomuksessa todetaan vastavuoroisesta tunnustamisesta seuraavaa: "Euroopassa kansallisten sääntöjen vastavuoroinen tunnustaminen on oiva esimerkki sääntelyn vaihtoehdosta myös silloin, kun säännöt vaihtelevat maasta toiseen. Tämä koskee erityisesti ammattipätevyyden ja tutkintojen hyväksymistä. Lopuksi EU:n sääntelyä koskevissa vaihtoehdoissa olisi harkittava 'avoimen koordinointimenetelmän' etuja. Sen ansiosta jäsenvaltiot voisivat pyrkiä saavuttamaan yhteisiä tavoitteita jäsenvaltiotasolla toteutettavien menetelmien ja tiedonvaihdon avulla."

Komissio vaatii vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisen uskottavaa seurantaa sekä kansalaisia ja talouselämää koskevien toimenpiteiden parantamista[160].

Vastavuoroisen tunnustamisen huomioon ottaminen on tärkeää, koska se näyttää viime vuosina jääneen syrjään. Periaatteella on sisämarkkinoiden toteuttamisessa keskeinen asema, koska se varmistaa tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden edellyttämättä jäsenvaltioiden sääntöjen yhdenmukaistamista. Jäsenvaltiot eivät voi tämän periaatteen mukaisesti estää toisessa jäsenvaltiossa valmistettujen tavaroiden vapaata liikkuvuutta, vaikka ne olisikin valmistettu muiden kuin omassa maassa voimassa olevien teknisten sääntöjen tai standardien mukaisesti. Samaa periaatetta sovelletaan myös palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen. Vastavuoroisella tunnustamisella voi näin olla tärkeä merkitys taloudellisessa yhdentymisessä, ja se voi myös edistää toissijaisuusperiaatteen soveltamista[161].

Joissakin tapauksissa EU on säätänyt lakeja aloilla, jotka sivuavat alueellisten ja paikallisten toimijoiden intressejä, mutta joilla lainsäädäntö ei ehkä olisi ollut täysin välttämätöntä[162]. **Alueiden ja alueiden komitean olisi käytettävä tai edistettävä vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta EU:n säädöstaakan vähentämiseksi.**

[160] *Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelman seuranta vastavuoroisen tunnustamisen osalta, KOM(1999) 299 lopullinen. Komissio ehdottaa tässä tiedonannossa useita aloitteita vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisen tehostamiseksi ja sitoutuu laatimaan arviointikertomuksen kahden vuoden välein. Ensimmäisessä kaksivuotisessa kertomuksessa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta tuotteiden ja palvelumarkkinoiden alalla (SEC(1999) 1106, 13. heinäkuuta 1999) arvioidaan alustavasti tämän periaatteen soveltamista yhtenäismarkkinoilla. Neuvosto hyväksyi tiedonannon ja kertomuksen perusteella päätöslauselman (EYVL C 141, 19.5.2000, s. 5–6), jossa se vaatii jäsenvaltioita tarkistamaan ja yksinkertaistamaan asianmukaista lainsäädäntöä, vahvistamaan muita kuin oikeudellisia ongelmanratkaisumenettelyjä (esim. hallinnollista yhteistyötä), varmistamaan tiedonvaihdon ja antamaan tuen tietojen keräämiseksi. Komissio antoi heinäkuussa 2002 toisen kaksivuotiskertomuksen, jonka päätarkoituksena on arvioida edistymistä vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisessa yhtenäismarkkinoilla vuodesta 1999 sekä painottaa aloja, joilla vastavuoroinen tunnustaminen on yhä ongelmallista (KOM(2002) 419 lopullinen). Lisätietoja vastavuoroisesta tunnustamisesta Internet-sivuilta http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/goods/mutrec.htm.*

[161] *Esitellessään vastavuoroista tunnustamista käsittelevän kaksivuotiskertomuksen sisämarkkinoista vastaava komission jäsen Frits Bolkenstein totesi, että "vastavuoroisen tunnustamisen periaate (...) merkitsee myös sitä, että yksityiskohtaisia säännöksiä ei tarvitse ottaa käyttöön unionissa systemaattisesti ja kautta linjan. Tämä varmistaa paikallisten, alueellisten ja jäsenvaltioiden perinteiden kunnioittamisen. Kertomus osoittaa, että jäsenvaltioiden olisi tietyillä aloilla sovellettava vastavuoroista tunnustamista jopa nykyistä tehokkaammin."*

[162] *Philippe de Schouteete, Une Europe pour tous, s. 77, 1999. Ensimmäinen näistä on rannikkoja koskeva ns. viimavesidirektiivi (direktiivi 76/160/ETY), joka siirsi vesien riittävää puhtautta koskevan päätöksenteon paikalliselta unionin tasolle. Toinen on ns. juustodirektiivi (direktiivi 92/46/ETY), jossa säädetään ranskalaisten juustojen alueellisista ja paikallisista erityispiirteistä. Kummassakin tapauksessa olisi ollut parempi käyttää vastavuoroista tunnustamista ja toissijaisuusperiaatetta.*

6. Päätelmät

Tutkimuksen päätteeksi esitetään yhteenveto alueiden ja alueiden komitean poliittisesta tilanteesta. Yhteenveto kattaa kaksi skenaariota: hallintotapaan sekä hallitusten väliseen toimintaan perustuvat hahmotelmat.

Ensimmäisessä hahmotelmassa uudistusprosessin ansiosta Euroopan unionin asema oikeushenkilönä määritellään nykyistä selkeämmin ja sen kolmipilarirakennetta yksinkertaistetaan[163]. Tämä vähentäisi alueiden komitean institutionaalista liikkumavaraa, mutta mahdollistaisi luultavasti alueiden asemaa vahvistavien menettelytapojen määrittämisen nykyistä joustavammin. Tästä on esimerkkinä komission ja alueiden komitean välinen yhteistyöpöytäkirja.

Näissä tapauksissa alueiden asemaa vahvistetaan seuraavasti:

- tiedotus- ja viestintäkampanjat
- alueiden ja alueiden komitean huomioon ottaminen Eurobarometrin tapaisissa kartoituksissa
- tietojen kerääminen politiikkojen valmisteluvaiheissa, vaikka tämä saattaakin vaikeuttaa Eurostatin toimenkuvaa. Tämä riippuu viime kädessä paikallisten ja alueellisten elinten osallistumistavasta sekä niiden toimittamien tietojen luonteesta.
- alueiden välisten yhteisten hankkeiden edistäminen mm. uuden tekniikan hyödyntämiseksi (esim. sähköiset hallintopalvelut).

Euroopan parlamentin osalta alueiden komitean olisi tarkasteltava parlamentin valiokuntien, erityisesti aluepolitiikka-, liikenne- ja matkailuvaliokunnan sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan kuulemismenettelyjä. Lamassouren mietinnössä viitataan mahdollisuuteen hyödyntää lainsäädäntävaltaa käyttäviä alueellisia edustajia, jotka osallistuisivat Euroopan parlamentin aluepolitiikka-, liikenne- ja matkailuvaliokunnan kokouksiin[164].

Tässä hahmotelmassa alueiden komitean olisi osoitettava neuvottelukykyä ja valmiuksia esittää Euroopan komissiolle ja Euroopan parlamentille asianmukaisia ehdotuksia.

Toisessa hahmotelmassa alueiden komitean institutionaalinen asema olisi väljempi, ja alueet tunnustettaisiin institutionaalisesti perustamissopimuksissa[165].

[163] *Alueiden komitean mukaan EU:n perustamissopimuksen 2 artiklassa asetetut poliittiset tavoitteet on säilytettävä. Komitea kannustaa unionia toimimaan voimakkaammin kansainvälisellä näyttämöllä sekä luomaan turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen. Alueiden komitean mielestä on säilytettävä unionin asettamat poliittiset tavoitteet, jotka on määritelty EY:n perustamissopimuksen 2 ja 158 artiklassa. Lopuksi komitea katsoo, että EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan säilyttämisen osalta EU:n on pystyttävä jatkossakin reagoimaan joustavasti jatkuvasti lisääntyviin haasteisiin.*

[164] *Euroopan parlamentin päätöslauselma Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisestä toimivaltajaosta, 40 artikla, alustava luonnos, PS_TAPROV(2002)0247, 16. toukokuuta 2002.*

[165] *Eurooppalaista regionalismia koskevassa keskustelussa näyttää olevan muodostumassa brittiläis-italialainen liittoutuma. Italian aluepolitiikasta vastaava ministeri Enrico La Loggia on ilmoittanut löytäneensä yhteisen nimittäjän Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen kanssa unionin perustuslain luomiseksi. Vaikka Italian ja Yhdistyneen kuningaskunnan tilanne onkin historiallisten ja poliittisten syiden vuoksi erilainen, niiden yhteisenä etuna on säädellä virallisesti paikallisten elinten itsehallintopyrkimyksiä. Molemmat maat ovat pyrkineet lisäämään paikallishallintojen itsemääräämisoikeutta. Italian alueille myönnettiin kuitenkin uudessa uudistuksessa (marraskuu 2001) Yhdistyneen kuningaskunnan alueita selvästi enemmän valtaa. Joka tapauksessa Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät kumpikaan halua, että unionista muodostuu supervaltio, vaan pikemminkin kansallisvaltioiden liitto. Yhteisen toiminnan tuloksena perustetaankin todennäköisesti alueiden komitean rakenteen mukainen organisaatio. Il Sole 24 Ore, 17. syyskuuta 2002.*

Alueiden komitea on tietoinen, että se ei pysty neuvoa-antavassa roolissaan edistämään täysipainoisesti paikallis- ja alueviranomaisten osallistumista Euroopan rakentamiseen. Se toivookin toimielimen asemaa ja tehtäviensä vahvistamista[166]. Lisäksi alueiden komitea vaatii omien oikeuksiensa ja toissijaisuusperiaatteen puolustamiseksi, että sille taataan kanneoikeus Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa unionin toimenpiteen kumoamiseksi[167]. Nykyisin alueiden komitean pakollisen kuulemisen laiminlyönnillä tai alueiden komitean lausunnoilla ole oikeudellisia seuraamuksia. Kanneoikeus oikeuksien puolustamiseksi antaisi komitealle mahdollisuuden tuoda tuomioistuimen käsiteltäväksi sellaisen toimenpiteen kumoaminen, jonka unioni on hyväksynyt ilman komitean pakollista kuulemista.

Euroopan tulevaisuutta käsittelevä valmistelukunta harkitsee tältä osin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen vetoamismahdollisuuden laajentamista, jos toissijaisuusperiaatetta ei ole noudatettu. Toissijaisuutta käsittelevä työryhmä tukee valmistelukunnalle antamissaan ehdotuksissa[168] edellä mainittua alueiden komitean kantaa. Työryhmä ehdottaa, että alueiden komitealle myönnettäisiin kanneoikeus Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen, mikäli toissijaisuusperiaatetta on loukattu[169]. Lisäksi työryhmä katsoo, että alue- ja paikallisviranomaisten osallistumisen laajuudesta ja järjestelyistä EU:n lainsäädännön laatimisessa olisi päätettävä ainoastaan jäsenvaltioissa, jotta unionin ja jäsenvaltioiden tasapaino säilyisi ennallaan. Tästä syystä työryhmä on hylännyt ehdotuksen, joka koskee kanneoikeuden myöntämistä toissijaisuusperiaatteen loukkaustapauksissa lainsäädäntävaltaa käyttäville alueille.

Alueiden komitea vaatii muiden tehtävien osalta oikeutta esittää komissiolle joko kirjallisia tai suullisia kysymyksiä. Alueiden komitea haluaisi myös saada yhteispäätösoikeuden. Myös kaikki Euroopan alue- ja/tai paikallisorganisaatiot (Euroopan alueiden liitto, Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto, Euroopan perifeeristen merellisten alueiden liitto ja Eurocities) ovat kannattaneet toimielimen aseman myöntämistä alueiden komitealle[170].

Alueiden komiteaa voitaisiinkin kuulla päätöksenteon loppuvaiheessa ennen neuvoston päätöstä. Toinen vaihtoehto olisi antaa alueiden komitealle aloiteoikeus tai myöntää tällainen oikeus alueista muodostuvalle ryhmälle, jolla olisi oikeus käynnistää oikeusprosessi.

[166] *Tästä huolimatta alueiden komitean institutionaalista asemaa ei tunnusteta epävirallisessa asiakirjassa "Non-Paper Projet: schéma possible pour un Traité". Unionin toimielinten ja alueiden komitean välinen ero säilyy päinvastoin ennallaan (Eurooppa-valmistelukunta, pääsihteeristö, Project Non-Paper data, 18. kesäkuuta 2002).*

[167] *Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan monet osapuolet ja toissijaisuutta käsittelevä työryhmä ovat tukeneet toimivaltojen seurannan ja EU:n säännöstönmukaisuuden tarkistamisen parantamista koskevia ehdotuksia. Baden-Württembergin pääministeri Erwin Teufel on ehdottanut, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen perustettava toimivaltoinen senaatti tarkistaisi etukäteen EU:n toimivallan oikeusperustan. Kanneoikeus taattaisiin jokaiselle jäsenvaltiolle ja lainsäädäntävaltaa käyttäville alueille, alueiden komitealle, Euroopan parlamentin määrävähemmistölle sekä jäsenvaltioiden kansanedustuslaitoksille. Katso toissijaisuusperiaatetta käsittelevän työryhmän 1 valmisteluasiakirja 6, Bryssel, 9. heinäkuuta 2002.*

[168] *Toissijaisuutta käsittelevän työryhmän 1 työasiakirja 19/1/02 REV 1, Eurooppa-valmistelukunnan sihteeristö, Bryssel, 19. syyskuuta 2002.*

[169] *Vetoamisoikeus koskisi ehdotuksia, jotka on jätetty alueiden komitealle lausunnon antamista varten ja joista alueiden komitea on antanut lausunnoissaan toissijaisuuden noudattamista koskevia huomautuksia.*

[170] *Alueiden komitea on pahoitellut, että vain jäsenvaltiot voivat päättää alueiden osallistumisesta lainsäädännön valmisteluun. Se ehdottaakin, että niille on taattava EU:n perustamissopimuksissa erityinen institutionaalinen asema. Katso: alueiden komitean lausunto aiheesta "Euroopan parlamentin mietintöluonnos: Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan rajaaminen", Bryssel, 22. maaliskuuta 2002, CdR 466/2001 fin, kohta 3.5 ja 3.6.*

Lisäksi alueiden komitean on edistettävä voimakkaasti alueiden asemaa jäsenvaltioiden päätöksentekomenettelyissä[171].

Alueiden komitean tehtäviin voisi kuulua alueiden osallistumista koskevien parhaiden käytäntöjen levittäminen politiikan valmisteluvaiheessa kussakin jäsenvaltiossa[172].

Institutionaalisen aseman tunnustamisen vuoksi ei kuitenkaan pidä unohtaa tavoitetta sellaisista joustavista organisaatiorakenteista, joiden avulla pystytään mukautumaan ulkoisten institutionaalisten suhteiden jatkuvaan kehitykseen.

Seuraavassa taulukossa on esitetty tiivistetysti edellisessä luvussa käsitellyt hahmotelmat ja niiden alueille ja alueiden komitealle tarjoamat vaihtoehdot.

[171] *Alueneuvostojen edustajat osallistuvat myös parlamentin alueellisista asioista vastaavan sekakomitean työskentelyyn.*

Espanjassa alueita on kuultu alakohtaisissa konferensseissa vuodesta 1988. Käytäntö virallistettiin EU-asioita käsittelevässä konferenssissa 29. lokakuuta 1992 sekä sopimuksessa vuonna 1994. Alueiden osallistumista neuvoston työskentelyyn ei ole kuitenkaan suunniteltu. Tämä on ollut baskien tärkein vaatimus, jotta ne voisivat osallistua EU:n veropolitiikan suunnitteluun Espanjan valtuuskunnassa. Myös Galician alue haluaisi osallistua valtuuskuntien toimintaan EU:n kalastus- ja maatalouspolitiikkaa koskevissa neuvotteluissa ("Basques tax Madrid on EU representation", Financial Times, 15. helmikuuta 2002).

Yhdistyneessä kuningaskunnassa Skotlannin alueet osallistuvat ministerineuvoston työskentelyyn Yhdistyneen kuningaskunnan puolesta kalastuksen, maatalouden ja maaseudun kehittämisen aloilla. Käytäntö perustuu yhteisymmärryspöytäkirjaan ("Concorda"), jonka ovat allekirjoittaneet Yhdistynyt kuningaskunnan ja Skotlannin hallitukset.

Suomessa lainsäädäntävaltaa käyttäviä alueita ei ole, mutta kunnilla on vahva asema ja niiden päätöksentekomenettelyyn osallistumisen varmistavat ulkoministeriö ja erityisesti EU-asioiden komitea. Komiteassa on 35 valmistelujaostoa, jotka käsittelevät tiettyjä asioita. Kunnat osallistuvat kansallisen järjestönsä välityksellä 25 alivaliokunnan toimintaan. Alue- ja rakennepoliittisessa jaostossa järjestö osallistuu myös rajoitettuun kokoonpanoon.

Eri hahmotelmien alueille ja AK:lle tarjoamat poliittiset vaihtoehdot

	PERUSTAMISSOPIMUKSET SÄILYTETÄÄN ENNALLAAN		*PERUSTAMISSOPIMUKSIA MUUTETAAN*
	Pienehköjä muutoksia yhteisömenettelyyn	***Unionin toimielinten organisaation sisäinen rakennemuutos***	
Alueille tarjoutuvat vaihtoehdot	*Alueiden osallistuminen neuvoston toimintaan varmistetaan jäsenvaltiokohtaisin järjestelyin* *Alueiden roolin edistäminen tiedotus- ja viestintäkampanjoin, kyselyin ja esim. Eurobarometri-selvityksin, tilastotietoja keräämällä jne.* *Mahdollisuus solmia unionin, jäsenvaltioiden ja alueiden välisiä kolmikantasopimuksia ympäristöalalla*	*Alueet osallistuvat Euroopan parlamentin aluepolitiikkavaliokunnan toimintaan Lamassouren raportin esitysten mukaisesti* *Komission ohjelmien kirjanpitojärjestelmien tarkistaminen auttanee alueita unionin politiikan toimeenpanossa* *Alueet osallistuvat (alue-, ympäristö- jne.) politiikan toteuttamista koskeviin yhteispäätöksiin* *Komissio kuulee alueita luetteloihin perustuvan kuulemisen sijasta järjestelmällistä menettelyä soveltaen*	*Alueluettelot EU:n kumppaneina* *Unionin toimivallanjaon parantaminen tavoitteena selventää unionin, jäsenvaltioiden ja alueiden välistä vastuunjakoa* *Kanneoikeus EYT:een* *Aloiteoikeus*
Alueiden komitealle tarjoutuvat vaihtoehdot	*Kehitetään ennakoivan toiminnan mahdollisuuksia ja kokeilutoimintoja sekä ansaintaan oikeutus toiminnan kautta* *Kuuleminen (parlamentti, komissio, ETSK) merkittäviä ja näkyviä aiheita käsiteltäessä (laajentuminen, TEN, taloutta koskevat tiedot jne.)* *Kuulemisprosessin seuranta ja arviointi* *Yhteisen perustan tarjoaminen alueille komission kanssa toteutettaville sopimusmenettelyille* *Alueiden komitea vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen edistäjänä* *Avoin koordinointimenetelmä, elähdyttäminen, arviointi, alueiden komitean kuuleminen uusista aiheista (sosiaalinen hyvinvointi, koulutus)*	*Kuullaan alue- ja paikallisviranomaisia edustavia asiantuntijoita uuteen direktiiviin tähtäävää prosessia käynnistettäessä* *Komission noudattamien kuulemismenettelyjen uudistamisen tulisi vahvistaa kahden neuvoa antavan elimen (ETSK ja AK) asemaa suhteessa alueiden eurooppalaisiin järjestöihin* *Sisäisen päätöksentekojärjestelmän järkeistäminen sekä komitean jäsenten mandaatin tarkistaminen lausuntojen hyväksymisestä poliittisesti yleisluontoisemmaksi*	*Annetaan AK:lle toimielimen asema* *Ajetaan neuvostolle oikeutta kuulla alueiden komiteaa päätöksentekoprosessin loppuvaiheessa* *Aloiteoikeus* *Oikeus vedota Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen tapauksissa, joissa läheisyysperiaatetta on loukattu (CdR 466/2001 fin)*

LIITE I

Alueiden komitean hallintotapaa koskevat lausunnot vuosilta 1998 - 2002

Eräs tärkeimmistä alueiden komitean esittämistä pyynnöistä koskee toissijaisuusperiaatteen tarkistamista siten, että se ulotettaisiin jäsenvaltiotasoa alempiin viranomaisiin, eikä rajoittuisi koskemaan ainoastaan unionia suhteessa sen jäsenvaltioihin. Alueiden komitean tehtävänä on alusta pitäen ollut huolehtia paikallistasolla ilmenevistä kansalaisten konkreettisista huolenaiheista ja kiinnittää huomiota toissijaisuusperiaatteeseen vaatien siihen suoraan liittyvään läheisyyteen pyrkimistä, sillä se on yksi Euroopan unionin perusperiaatteista, jonka selkein ilmentymä AK on[173]. Vuonna 1996 järjestetyssä hallitustenvälisessä konferenssissa Carlos Westendorp johdolla kokoontunut työryhmä esitteli joulukuussa 1995 Madridissa kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle laaditun raportin. Raportissa torjuttiin AK:n vaatimukset toissijaisuusperiaatteen tarkistamisesta, mutta hyväksyttiin muut vaatimukset, kuten AK:n talous- ja sosiaalikomiteasta itsenäinen asema, AK:n neuvoa-antavan roolin entistä parempi hyödyntäminen sekä Euroopan parlamentin oikeus kuulla alueiden komiteaa.

AK on käsitellyt hallintotapaan liittyviä aiheita jo jonkin aikaa. Vuodesta 1998 se on laajentanut pohdintaansa toissijaisuusperiaatteeseen ja läheisyyteen sekä unionin ja alueiden suhteisiin EU-lainsäädännön luonnostelu- ja täytäntöönpanovaiheessa. Komitea on myös ilmaissut kantansa perustamissopimusten uudistamiseen, Euroopan tulevaisuuteen sekä aihetta käsittelevään hvk:iin. AK on seminaarein ja konferenssein antanut erittäin aktiivisen panoksen hallintotavasta käytävään keskusteluun, jonka tuloksena annettiin mm. Salamancan julistus kesäkuussa 2001.
Komitean tuorein aihetta käsittelevä lausunto on esittelijä Michel Delebarren lausunto aiheista " Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja" ja "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Euroopan unionin tiedotus- ja viestintäpolitiikan uusi yhteistyökehys". Seuraavaan luetteloon on koottu alueiden komitean vuosina 1998–2002 antamat hallintotapaa käsittelevät lausunnot.

AK lausunto ja asiakirjaviite	Esittelijä(t)
CdR 302/98 fin Inst. asiain valiokunta/001 *Kohti todellista subsidiariteetin kulttuuria* *Alueiden komitean vetoomus*	*DELEBARRE (F/PSE)* *STOIBER (D/PPE)*
CdR 54/99 fin Inst. asiain valiokunta/ 006 *Alueiden komitean päätöslauselma aiheesta seuraava hallitustenvälinen konferenssi*	*VAN DEN BRANDE (B/PPE)* *KOIVISTO (FIN/PSE)*
CdR 50/99 fin Inst. asiain valiokunta/ 002 *Komission kertomus Eurooppa-neuvostolle Säädöskäytännön parantaminen 1998* *Yhteinen vastuu*	*KOM(1998) 715 lopull.* *BRESSO (I/PSE)*
CdR 51/99 fin Inst. asiain valiokunta/ 003 *Alueiden ja paikallisyhteisöjen rooli EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa*	*NORDSTRÖM (S/ELDR)*
CdR 473/99 fin *Alueiden komitean päätöslauselma aiheesta Seuraava hallitustenvälinen konferenssi (hvk)*	
CdR 53/99 fin Inst. asiain valiokunta/ 005 *Vuoden 2000 hallitustenvälinen konferenssi*	*VAN DEN BRANDE (B/PPE)* *KOIVISTO (FIN/PSE)*
CdR 327/99 fin Inst. asiain valiokunta/ 008 *Euroopan unionin perusoikeuskirja*	*BORE (UK/PSE)* *du GRANRUT (F/PPE)*
CdR 140/2000 fin Inst. asiain valiokunta/ 011 *Alueiden komitean päätöslauselma aiheesta Euroopan unionin perusoikeuskirja*	*BORE (UK/PSE)* *du GRANRUT (F/PPE)*
CdR 144/2000 fin Inst. asiain valiokunta/ 007 *Alueiden komitean päätöslauselmaluonnos aiheesta Euroopan perustuslaillisen säännöstön puolesta*	*BRESSO (I/PSE)*
CdR 39/2000 fin Inst. asiain valiokunta/ 010 *Euroopan alue- ja paikallishallintoasiain kongressin suositus alueellisen itsehallinnon eurooppalaiseksi peruskirjaksi*	*KOIVISTO (FIN/PSE)* *MUÑOA GANUZA (E/PPE)*
CdR 182/2000 fin Inst. asiain valiokunta/ 012 *Uudet hallintomallit: Eurooppa kansalaisten aloitteellisuuden puitteina*	*TOPE (UK/ELDR)*
CdR 381/2000 fin Inst. asiain valiokunta/ 015 *Alueiden komitean päätöslauselmaluonnos aiheesta Euroopan unionin perusoikeuskirjan hyväksyminen*	*BORE (UK/PSE)* *du GRANRUT (F/PPE)*
CdR 431/2000 fin *Alueiden komitean lausunto aiheesta aluehallitusten edustajien osallistuminen Euroopan unionin neuvoston työhön ja AK:n osallistuminen neuvoston epävirallisiin kokouksiin*	*MARTINI (I/PSE)* *SCHAUSBERGER (A/PPE)*
CdR 436/2000 fin Inst. asiain valiokunta/ 018 *Alueiden komitean tiedonanto aiheesta kansalaisläheisyys*	*KLÄR (D/PSE)* *GONZALEZ VALLVE (E/PPE)*
CdR 325/2001 fin *Muistio alueiden komitean osallistumisesta järjestelmälliseen keskusteluun unionin tulevaisuudesta*	*DAMMEYER (D/PSE)*
CdR 320/2001 fin *Alueiden komitean päätöslauselma aiheesta "Ak:n osallistuminen valmistelukuntaan, jonka tehtävänä on valmistella perussopimusten seuraavaa tarkistusta"*	
CdR 103/2001 fin *Alueiden komitean lausunto aiheista "Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja" ja "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Euroopan unionin tiedotus- ja viestintäpolitiikan uusi yhteistyökehys"*	*DELEBARRE (F/PSE)*
CdR 104/2001 fin *Alueiden komitean päätöslauselma Eurooppa-neuvoston Laekenin kokouksen valmistelua sekä vuoden 2004 hallitustenvälisen kokouksen puitteissa tapahtuvaa Euroopan unionin edelleen kehittämistä varten*	*STOIBER (D – PPE)*
CdR 105/2001 fin *Alueiden komitean lausunto aiheesta "Euroopan unionin päätöksenteko – Alueiden komitean rooli ja osallistuminen"*	*VAN DEN BRANDEN (B/PPE)*
CdR 191/2001 fin *Alueiden komitean julistus omaa lainsäädäntövaltaa käyttävien alueiden roolista yhteisön päätöksen-tekoprosessissa*	*DAMMEYER (D/PSE)* *du GRANRUT (F/PPE)* *TOPE (UK/ELDR)*
CdR 466/2001 fin *Alueiden komitean lausunto aiheesta "Euroopan parlamentin mietintöluonnos: Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan rajaaminen"*	

[173] *Claude du Granrut, Europe, le temps de Régions, L.G.D.J., 1996.*

LIITE II : Valkoinen kirja ja sen vaikutus alueiden komiteaan

Seuraavassa esitetään jäsennelty yhteenveto valkoisessa kirjassa ilmaistuista uudistustarpeista sekä alueisiin ja alueiden komiteaan vaikuttavista seikoista.

Valkoisen kirjan kappaleen otsikko	Komission esittämä muutostarve	Alueita ja paikallisviranomaisia koskevat kysymykset	Alueiden komitean esittämät toimintaehdotukset	Viitteet alueiden komitean asiakirjoihin ja muihin lähteisiin
1) Accroître la participation de la société civile au processus décisionnel				
Viestintäpolitiikka	*Tarvitaan foorumi, jolla eri jäsenvaltioiden kansalaiset voivat keskustella mielestään tärkeimmistä unionin edessä olevista haasteista.* *Tietoa on tarjottava paikallistasolla.* *Tarjottava tieto on sovellettava paikallisiin tarpeita ja tiedotusvälineitä vastaavaksi.* *(s. 11)*	*Paikallistason poliittisten päättäjien olisi säilytettävä yhteys julkiseen mielipiteeseen ja pyrittävä sen perusteella tunnistamaan tukea kokoavat eurooppalaiset hankkeet.* *Alueet ja paikallisviranomaiset korostavat, että tiedonsaanti on demokraattisen yhteiskunnan olennainen osa ja tarpeellinen edistettäessä eurooppalaista avoimuuden periaatetta.* *Tietoa tulisi tarjota perinteisissä viestimissä, mutta samalla tulisi hyödyntää myös Internetia asiakirjojen ja tärkeitä tapahtumia koskevien tietojen levityskanavana.* *Alueiden ja paikallisviranomaisten arvion mukaan tulisi erottaa toisistaan tekniset (asiantuntijoille suunnatut) asiakirjat ja suurelle yleisölle suunnattu tiedottaminen, jonka pitäisi olla entistä helpommin saatavilla ja hyödynnettävissä.*	*Alueiden komitea levittää säännönmukaisesti tietoa EU-kysymyksistä suurelle yleisölle suunnatuissa konferensseissa ja seminaareissa. Tätä toimintaa voidaan kehittää nykyisestään ottamalla komitea ajoissa mukaan unionin ohjelmien valmisteluvaiheisiin.* *Alueiden komitea kannustaa jäsenvaltioita sekä alue- ja paikallisviranomaisia sisällyttämään koulujen opetussuunnitelmiin Euroopan yhdentymisprosessia käsitteleviä aiheita.* *Samalla alueiden komitea tukee sähköistä hallintoa koskevaa aloitetta keinona parantaa kansalaisille tarjottavien tietojen ja julkisten palvelujen saatavuutta.* *Alueiden komitean ja komission (syyskuussa 2001) allekirjoittama yhteistyöpöytäkirja edistää osaltaan alueiden komitean osallistumista komission viestintästrategiaan. AK edistää erityisesti alue- ja paikallistason aloitteita, jotka tähtäävät yhteisöntoimintaa koskevan tiedon leivittämiseen. Lisäksi komitea järjestää komission kanssa yhteistyössä konferensseja alue- ja paikallistasoa kiinnostavista aiheista.* *Yhteistyöpöytäkirjaan viitaten alueiden komitea toivoo säännöllisiä tapaamisia komission tiedotusosaston kanssa. Tapaamisissa olisi tarkoitus kartoittaa yhteistyössä järjestettäviä tapahtumia. Alueiden komitea pahoittelee, ettei valkoisessa kirjassa mainita uuden viestintäpolitiikan toteuttamiseksi tarjottavia uusia välineitä ja taloudellisia resursseja.*	*Kansalaisläheisyyd estä annettu Salamancan julistus 21.-22. kesäkuuta 2001* *Esittelijä Delebarren laatima lausunto, jota käsitellään 13.–14. maaliskuuta 2002* *Komission ja alueiden komitean yhteistyöpöytäkirja, 20. syyskuuta 2001*

Valkoisen kirjan kappaleen otsikko	Komission esittämä muutostarve	Alueita ja paikallisviranomaisia koskevat kysymykset	Alueiden komitean esittämät toimintaehdotukset	Viitteet alueiden komitean asiakirjoihin ja muihin lähteisiin
1) Accroître la participation de la société civile au processus décisionnel				
Nykyistä aktiivisempi osallistuminen politiikan muotoiluun ja toimeenpanoon	*Nykyistä voimakkaampi vuorovaikutus alue- ja paikallisviranomaisten sekä kansalaisyhteiskunnan kanssa politiikan ja lainsäädännön täytäntöönpanossa ja soveltamisessa* *s. 12*	*Alueet ja kunnat vastaavat EU-politiikan täytäntöönpanosta paikallistasolla.* *Kyseiset tahot haluavat osallistua nykyistä aktiivisemmin unionin politiikan suunnitteluun sen varhaisvaiheessa.*	*Vaaleilla valituista edustajista koostuvana alue- ja paikallistason edustuselimenä alueiden komitea haluaa lisää vastuuta toimiessaan linkkinä alue- ja paikallisviranomaisten ja EU-tason välillä.* *Alueiden komitea toivoo neuvoa-antavan tehtävänsä laajentamista, Komitea haluaa* • *toimia ennakoiden laatimalla komission ehdotuksia ennakoivia alustavia selvityksiä* • *organisoida parhaiden käytänteiden vaihtoa liittyen alueviranomaisten osallistumiseen jäsenvaltiotasolla tapahtuvaan unionipolitiikan ja lainsäädännön valmisteluun* • *seurata direktiivien vaikutuksia paikallistasolla ja raportoida vuoden 2002 loppuun mennessä komissiolle mahdollisuuksista parantaa toimeenpanon joustavuutta.* • *komission pohtivan uusia tapoja edistää yhteisön lainsäädännön tiettyjen osien joustavuutta.* *Alueiden komitea tiedostaa, että sen on tarpeen uudistaa omaa rakennettaan, jotta se voi varmistaa neuvoa-antavan ja edustavan roolinsa tehostamisen.* *On myös tärkeää muistaa, että komission ja alueiden komitean yhteistyö-pöytäkirjassa mainitaan, että alueiden komitea voi osaltaan edistää yhteisön lainsäädännön laatimista ja sillä on tärkeä osa alue- ja paikallisviranomaisten odotusten ja toiveiden välittäjä.* *Kuulemis- ja yhteissääntelymenettelyyn osallistumalla alueiden komitea voisi auttaa komissiota organisoimaan politiikan välineitä, kuten lainsäädäntöä, yhteiskunnallista vuoropuhelua, rakennerahoitusta ja toimintaohjelmia nykyistä paremmin.*	*Esittelijä Delebarren laatima lausunto, jota käsitellään 13.–14. maaliskuuta 2002* *Komission ja alueiden komitean yhteistyöpöytäkirja, 20. syyskuuta 2001* *Esittelijä Delebarren laatima lausunto, jota käsitellään 13.–14. maaliskuuta 2002*

Valkoisen kirjan kappaleen otsikko	Komission esittämä muutostarve	Alueita ja paikallisviranomaisia koskevat kysymykset	Alueiden komitean esittämät toimintaehdotukset	Viitteet alueiden komitean asiakirjoihin ja muihin lähteisiin
1) Kansalaisyhteiskunnan nykyistä tiiviimpi osallistuminen poliittiseen prosessiin				
	Tarvitaan aiempaa säännönmukaisempaa vuoropuhelua, jossa alue- ja paikallishallinnon edustajat osallistuvat kansallisten ja unionin laajuisten järjestöjen välityksellä politiikan valmisteluun nykyistä varhemmin s.16	*Unionin tulisi aloittaa avoin vuoropuhelu alueellisten jäsenvaltioissa toimivien järjestöjen sekä kansalaisten kanssa. Alue- ja paikallisviranomaiset kokevat usein, ettei niiden asemaa kansalaisten kanssa EU-politiikkaa toteuttavina valittuina eliminä hyödynnetä täydellisesti.*	*Eri organisaatioista alueiden komitea soveltunee parhaiten levittämään suurelle yleisölle suunnattua tiedottamista.* *Alueiden komitea takaa entistä tiiviimmän yhteistyön paikallisten toimijoiden kanssa, jotka vastaavat alueellisesti vaikuttavien unionin päätösten toimeenpanosta.* *Yhteistyö vastaa tarvetta vahvistaa alueiden komitean ennakoivaa roolia.*	*Esittelijä Delebarren laatima lausunto, jota käsitellään 13.–14. maaliskuuta 2002*
	Yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon joustavuutta tulee kehittää siten, että alueelliset ja paikalliset olosuhteet otetaan huomioon s.13	*Alueet osapuolina kolmikantasopimuksissa, joiden tavoitteena on EU-politiikan täytäntöönpano*	*Alueiden komitea toivoo nykyistä joustavampaa vertikaalista hajauttamista, jota voitaisiin mahdollisesti täydentää nykyistä paremmalla horisontaalisella alueidenvälisellä yhteistyöllä sekä sopimuksiin perustuvilla kumppanuuksilla muiden alueviranomaisten tai yhteiskunnan sosiaalisia piirejä edustavien tahojen kanssa.* *Alueiden komitea katsoo lisäksi, että on tullut aika tunnustaa alue- ja paikallisviranomaisten asema suhteessa unioniin. Komitea toivoo, että alue- ja paikallisviranomaisille myönnetään nykyistä tarkemmin määritelty asema tulevassa tehostetussa yhteistyössä.* *Alueiden komitea ehdottaa yhteisön politiikan koordinoimiseksi seuraavaa nelivaiheista suunnitelmaa:* • *komissio julkaisee strategisia suuntaviivoja koskevan kausijulkaisun, jonka tavoitteena on edistää yhteisön toimintalinjojen ja niiden vaikutusten koordinointia* • *V luodaan vaikutusten strateginen arviointimenettely sekä alue- ja paikallisviranomaisten kuulemisjärjestelmä, joita sovelletaan suuntaa-antavien asiakirjojen laatimisen alkuvaiheessa* • *V esitellään komission ehdotukset muille toimielimille* • *V otetaan huomioon neuvostolle ja parlamentille osoitetut komission ehdotukset, joissa kehotetaan aloittamaan sisäiset sovittelumenettelyt ja otetaan huomioon odotetut vaikutukset sekä tarve koordinoida toimintaa alakohtaisten päätöksentekoelinten kanssa.*	*Esittelijä Delebarren laatima lausunto-luonnos, jota käsitellään 13.–14. maaliskuuta 2002*

Valkoisen kirjan kappaleen otsikko	Komission esittämä muutostarve	Alueita ja paikallisviranomaisia koskevat kysymykset	Alueiden komitean esittämät toimintaehdotukset	Viitteet alueiden komitean asiakirjoihin ja muihin lähteisiin
1) Kansalaisyhteiskunnan nykyistä tiiviimpi osallistuminen poliittiseen prosessiin				
	On tarpeen **kehittää verkostoja**, *jotka voivat edistää EU-politiikan valmistelua s. 18*	*Alueiden ja kaupunkien verkot voivat tukea rajatylittävää yhteistyötä nykyisiä verkkoja ja yhteyksiä hyödyntämällä.*	*Paikallisviranomaiset haluavat osallistua Euroopan rakentamiseen vaihtamalla parhaita käytänteitä ja luomalla kansalaisläheisiä verkkoja. Lisäksi ne ovat valmiita osallistumaan sekä paikallisiin että alueiden välisiin kumppanuuksiin.*	**Kansalaisläheisyydestä annettu Salamancan julistus 21.-22. kesäkuuta 2001**
	Yksinkertaistaa *nykyistä EU:n lainsäädäntöä ja kannustaa myös jäsenvaltioita yksinkertaistamaan omaa lainsäädäntöään, jolla EU:n määräykset pannaan täytäntöön*	*Alueiden komitea tarjoutuu tarkkailemaan tiettyjen direktiivien paikallista ja alueellista vaikutusta ja raportoimaan komissiolle vuoden 2002 loppuun mennessä mahdollisuuksista joustavoittaa toteuttamiskeinoja*		**Esittelijä Bresson laatima lausuntoluonnos aiheesta "Perussopimusten yksinkertaistaminen ja yhtenäistäminen avoimuuden lisäämiseksi"**
2) Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen s. 18				
EU-politiikan laadun parantaminen ja täytäntöönpanon tehostamien	**Tarve** *tehdä päätöksentekoa nykyistä osallistuvammaksi ja selkeyttää vastuuta.* *p. 19*	*Unionin tulisi uudistaa nykyistä päätöksentekoprosessia* • *varmistamalla järjestelmälliset selvitykset, joiden tavoitteena on todentaa uuden yhteisön aloitteen todellinen tarve siten, että etusijalle asetetaan läheisyys- ja toissijaisuusperiaatteet. Aloitteiden toimeenpanossa olisi apua vastaavien jo toteutettujen politiikkojen vaikutuksista saatujen kokemusten (mahdollisesta) analyysista.* • *luomalla ennakkokuulemismenettely valmisteltaessa yhteisön politiikkaa, jolla on alueellisia vaikutuksia* • *kunnioittamalla poliittisessa prosessissa paikallista- ja alueellista autonomiaa demokratian ja kansalaisläheisyyden perustana.* • *kuulemalla säännöllisesti paikallis- ja alueyhteisöjä*	*Asiantuntijoiden tukemana alueiden komitea voi toteuttaa tällaisia selvityksiä.* *Tämä tulisi toteuttaa ottamalla mukaan alueiden komiteassa edustettuina olevat paikallistason organisaatiot, sillä komitealla on valmiit yhteydet paikallistasolla unionin politiikan toimeenpanosta vastaaviin viranomaisiin.* *Vapaata demokraattista prosessia soveltaen kansalaisten valitsemat alueiden komitean jäsenet voinevat toimia legitiimeinä edustajina EU-politiikan suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Alueiden komitea esittää virallisen toiveen, että alueiden edustajat voivat jäsenvaltioidensa valtuuskuntien jäseninä osallistua neuvoston kokouksiin. Komitea haluaa osallistua myös neuvoston muiden elinten, kuten pysyvien edustajien komitean, väliaikaisten työryhmien tai erityiskomiteoiden toimintaan.*	*Kansalaisläheisyydestä annettu Salamancan julistus 21.-22. kesäkuuta 2001* *Martinin ja Schausbergerin puheet, 15. marraskuuta*

Valkoisen kirjan kappaleen otsikko	Komission esittämä muutostarve	Alueita ja paikallisviranomaisia koskevat kysymykset	Alueiden komitean esittämät toimintaehdotukset	Viitteet alueiden komitean asiakirjoihin ja muihin lähteisiin
2) Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen s. 18				
	EU:n politiikan laadun, tarkoituksenmukaisuuden ja tehokkuuden parantaminen edellyttää kaikkien tahojen mahdollisimman **laajaa osallistumista poliittiseen päätöksentekoon politiikan suunnittelusta sen täytäntöönpanoon saakka**. *Osallistuminen parantaa yleensä luottamusta lopputulokseen ja päätösten tekijöihin. Ratkaiseva edellytys on se, että jäsenvaltioiden hallitukset edistävät kansalaisten osallistumista EU:n politiikan kehittämiseen ja toteuttamiseen.* *s. 14*	*Alueet pitävät tervetulleina komission tähänastisia pyrkimyksiä lisätä yhteistyötä alue- ja paikallishallinnon jäsenvaltiotason järjestöjen kanssa.*	*Alueiden komitea arvioi, että poliittisen päätöksentekoketjun toimintaa voidaan tehostaa. Erityisesti AK haluaa osallistua nykyistä aktiivisemmin sekä politiikan suunnitteluun että toteutukseen. Lisäksi komitea toivoo* **selkeää vallan ja vastuun jakoa**, *jossa erotetaan toisistaan "yksinomainen toimivalta", "perustoimivalta" ja "toissijainen toimivalta".*	*Esittelijä Delebarren laatima lausunto-luonnos, jota käsitellään 13.–14. maaliskuuta 2002*
	Täytäntöönpano-toimenpiteitä voidaan valmistella yhteissääntelyllä, jossa yhdistetään sitova sääntely sellaisiin sääntelytoimiin, joita toteuttavat käytännön kokemuksensa perusteella ne tahot, joihin säännökset eniten vaikuttavat *p. 21*		*Alueiden komitea haluaa osallistua päätöksentekoa ennen sovellettavien kuulemismenettelyjen kehittämiseen sekä yhteissääntelyvälineiden soveltamiseen.*	*Esittelijä Delebarren laatima lausunto-luonnos, jota käsitellään 13.–14. maaliskuuta 2002*

Valkoisen kirjan kappaleen otsikko	Komission esittämä muutostarve	Alueita ja paikallisviranomaisia koskevat kysymykset	Alueiden komitean esittämät toimintaehdotukset	Viitteet alueiden komitean asiakirjoihin ja muihin lähteisiin
2) Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen s. 18				
Politiikan valmistelu *p. 12*	*Valmistellessaan politiikkaa koskevia ehdotuksia komission on otettava huomioon alue- ja paikallistason asiantuntemus. Tätä varten sen on järjestettävä säännönmukainen vuoropuhelu alue- ja paikallishallinnon eurooppalaisten ja kansallisten järjestöjen edustajien kanssa ottaen samalla huomioon kunkin jäsenvaltion valtiosäännön erityispiirteet.* *s. 12*	*Alueet ja paikallisviranomaiset tarjoutuvat ennakoimaan politiikan valmistelua komission ehdotuksia edeltäväin alustavin selvityksin. Kuulemis- ja yhteissääntelymenettelyjä soveltaen alueiden komitea voisi auttaa komissiota organisoimaan lainsäädännön, yhteiskunnallisen vuoropuhelun, rakennerahastojen ja toimintaohjelmien kaltaisia politiikan välineitä.*	*Alueiden komitea toivoo, että alueet osallistuisivat unionin poliittiseen päätöksentekoon käymällä suoraa vuoropuhelua komission pääosastojen ja jäsenten kanssa.* *Alueiden komitea katsoo, että neuvoston kokousten tulisi olla julkisia, määräenemmistöpäätöksen soveltamisalaa tulisi laajentaa huomattavasti ja Euroopan parlamentilla tulisi joka tapauksessa olla yhteispäätösoikeus kaikilla aloilla, joilla määräenemmistöpäätöksiä tehdään. AK ilmaisee olevansa hämmentynyt ajatuksesta, että demokratiavajeen täyttämiseksi perustettaisiin pelkästään jäsenvaltioiden kansanedustajista koostuva toinen kamari. AK toivoo, että mainittu elin koostuisi vaaleilla valituista paikallistason edustajista, kuten alueiden komitean jäsenistä.*	*Esittelijä Delebarren laatima lausunto-luonnos, jota käsitellään 13.–14. maaliskuuta 2002* *Esittelijä Delebarren laatima lausunto-luonnos, jota käsitellään 13.–14. maaliskuuta 2002*
Politiikan johdonmukaisuus *s.13*	*Kuten EU:n toisessa koheesioraportissa todetaan, EU:n politiikan vaikutuksia on selvitettävä edelleen ja harjoitettavan politiikan olisi muodostettava yhtenäinen kokonaisuus, jossa on vältettävä ahdasta sektorikohtaista ajattelua* *Vastaavasti alue- ja paikallistasolla tehtyjen päätösten olisi oltava johdonmukaisia suhteessa yleisperiaatteisiin, joita noudattamalla unioni pyrkii kestävämpään ja tasapainoisempaan alueelliseen kehitykseen.* *p.13*	*Nykyistä laajempi vuoropuhelu alueellista yhtenäisyyttä koskevista osoittimista on enemmän kuin tervetullut.*	*Alueiden komitea toivoo, että alueellinen ulottuvuus ja kestävän kehityksen periaate liitetään olennaiseksi osaksi yhteisön kaikkea politiikkaa.*	*Esittelijä Delebarren laatima lausunto-luonnos, jota käsitellään 13.–14. maaliskuuta 2002*

Valkoisen kirjan kappaleen otsikko	Komission esittämä muutostarve	Alueita ja paikallisviranomaisia koskevat kysymykset	Alueiden komitean esittämät toimintaehdotukset	Viitteet alueiden komitean asiakirjoihin ja muihin lähteisiin
3) Globaalitaso				
Euroopplaine n hallintotapa ja unionin rooli maailmassa	*Unionin kansainvälistä edustusta on tarpeen uudistaa siten, että EU voi esiintyä ulospäin entistä useammin yksiääänisesti.* *s. 26*		*Alue- ja paikallisyhteisöjen edustajana alueiden komitea pitää tarpeellisena edistää unionin ulkoisen kuvan näkyvyyttä. Alueiden komitea voi tarjota käyttöön verkon kansainvälisen yhteistyön vahvistamiseksi ja uusien strategioiden kehittämiseksi.* *Tässä yhteydessä on tärkeä muistuttaa, että alueiden komitealla on myös rooli unionin eri alueiden kulttuurisen rikkauden puolustajana ja se voi siten suunnata ja taata Euroopan moninaisuuden tehokkaan edustuksen.*	*Kansalaisläheisyyd estä annettu Salamancan julistus 21.-22. kesäkuuta 2001*
4) Unionin toimintalinjojen ja toimielinten uudistaminen				
Toimielinten ja toimintalinjojen uusi rooli	*Osallistuminen keskusteluun Euroopan tulevaisuudesta ja sen perusteella seuraavassa hallitustenvälisessä konferenssissa toteutettavasta toimielinuudistuksesta* *s. 27*	*Unionin toimielinuudistus vaikuttaa väistämättömältä. Alueet katsovat hallintotavan ja toimielinrakenteen uudistusten liittyvän toisiinsa.* *Alueiden komitea katsoo, että jotkin toimintalinjoja on kohdistettava uudelleen erityisesti ajatellen laajentumista ja rahoitusnäkymiä.*	*Alueiden komitea haluaa osallistua täysipainoisesti Nizzassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston aloittamaan uudistusprosessiin. Sen yhteydessä se haluaa itselleen unionin toimielimen aseman mm. parlamenttia, komissiota ja neuvostoa vastaavalla tasolla. Tästä tulisi keskustella perustamissopimuksen tarkastamisen yhteydessä.* *Etujensa puolustamiseksi alueiden komitea toivoo myös saavansa kanneoikeuden Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen.* *Valkoisessa kirjassa näitä komitean vaatimuksia ei mainita.*	*Alueiden komitea hyödyntävän sitä "tarkastuspisteenä" valmisteltaessa uutta politiikkaa, jolla on voimakas alueellinen vaikutus.* *Alueiden komitea haluaa alueellisen yhteenkuuluvuuden kirjaamista perustamissopimukseen varsinaiseksi vastuualueeksi.* *Alueiden komitea haluaa myös perusoikeuksien peruskirjan kirjaamista perustamissopimukseen.*	*Kansalaisläheisyyd estä annettu Salamancan julistus 21.-22. kesäkuuta 2001* *Esittelijä Delebarren laatima lausunto-luonnos, jota käsitellään 13.–14. maaliskuuta 2002*

Liite III

Sääntelyn parantaminen – Mandelkernin ryhmän keskeisimmät pohdinnat

Sääntelyn parantamista pohtinut Mandelkernin ryhmä on hahmotellut entistä laadukkaampaa sääntelyä. Sillä tarkoitetaan sääntelyä ainoastaan silloin, kun se on asianmukaista ja kun sillä voidaan parantaa poliittista päätöksentekoprosessia käyttämällä eri välineitä integroidusti. Ryhmän raportissa esitellään yleinen lähestymistapa ja siihen liittyvät seitsemän periaatetta, joita ovat tarpeellisuus, suhteellisuus, tosisijaisuus, avoimuus, vastuun selkeys, saatavuus ja yksinkertaisuus.

Ryhmän mukaan menestyksekkään sääntelyohjelman kuusi pääpiirrettä ovat:

- *politiikan toimeenpanon vaihtoehdot (jäsenvaltio ja unioni tason poliittisten päättäjien käytettävissä olevat vaihtoehdot sääntelylle);*
- *sääntelyn vaikutusten arviointi (mahdollisesti tehokas keino jakaa jäsenneltyä tietoa, jota tarvitaan asianmukaisessa politiikan kehittelyssä ja valistuneiden päätösten tueksi);*
- *kuuleminen (uudet kuulemista koskevat määräykset menettelyohjeina, jotka muodostavat yhtenäisen vähimmäisstandardin ja joissa määritellään olennaisimmat seikat, eli mistä kuullaan milloin ketäkin ja miten),*
- *yksinkertaistaminen (voimassa olevien säädösten säännöllinen ja järjestelmällinen tarkastelu on välttämätöntä jäsenvaltioiden lainsäädännön yksinkertaisuuden, toimivuuden ja ajanmukaisuuden varmistamiseksi),*
- *säädösten saatavuus (lainsäädännön helppo saatavuus)*
- *tehokkaat rakenteet (määritellään täsmälliset organisaatio- ja menettelyrakenteet, joilla taataan parempaan sääntelyyn tähtäävien sääntöjen hengen toteutuminen).*

Liite IV : Lyhenteet

YMP = Yhteinen maatalouspolitiikka

YUTP = Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

KR = Koheesiorahastot

MA = Merentakainen alue

EU = Euroopan unioni

EK = Euroopan komissio

EP = Euroopan parlamentti

ETSK = Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

AK = Alueiden komitea

EKP = Euroopan keskuspankki

EYT = Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

SUS = Suora ulkomainen sijoitus

PO = Puiteohjelma

BKT = Bruttokansantuote

JV = Jäsenvaltio

MKY = Monikansallinen yritys

EYA = Euroopan yhtenäisasiakirja

Pk-yritykset = Pienet ja keskisuuret yritykset

TTK = Tutkimus ja teknologinen kehittäminen

RR = Rakennerahastot

UK = Yhdistynyt kuningaskunta

Liite V :

Taulukot

1. Koheesiomaiden BKT ja väestönkasvu 1988–2002	s. 17
2. Suuryritysten sijoittuminen alueittain: suuryritysten määrä 100 000 asukasta kohti ja toimialoittain eriteltynä (1997)	s. 20
3. Muun kuin perustuotannon piirissä toimivat yksityisyritykset maittain ja kokoluokittain 1988, 1993 ja 1998	s. 23
4. Muutokset palvelu-, teollisuus- ja maatalousalan työllisyydessä	s. 24
5. EU:n talousarvion kehitys	s. 31
6. Neljännestä puiteohjelmasta (1995-1998) rahoitettu koheesiomaiden ja muiden EU:n jäsenvaltioiden välinen yhteistyö	s. 34
7. Äänestysvilkkauden kehitys jäsenvaltioissa	s. 37
8. Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomukset, 1995–2001	s. 41
9. Väitetyt hallinnolliset epäkohdat	s. 41
10. Euroopan komission Internet-aloitteet	s. 42

Kuvat

1. Maantieteellinen vertailu	s. 14
2. Väestötilastollinen vertailu	s. 14
3. Äärilaitojen väliset etäisyydet	s. 14
4. EU:n peräkkäisten laajentumisten vaikutus	s. 15
5. Elinkeinojen osuudet BKT:sta vuonna 1980	s. 18
6. Elinkeinojen osuudet BKT:sta vuonna 1997	s. 19
7. Maataloudessa työskentelevien määrän kehitys	s. 20
8. Taloudellisen toiminnan sijoittuminen Euroopassa	s. 21
9. Pk-yritysten levinneisyys Euroopassa	s. 24
10. Investointikustannusten toimialakohtainen jakauma (prosenttia kokonaistaloudesta)	s. 30
11. Komission lainsäädäntöehdotusten määrä	s. 30
12. Kuulemisasiakirjat ja kertomukset	s. 30
13. Lainsäädäntötoimet ja kuulemiset	s. 31
14. Brysselissä toimivien etu- ja lobbausryhmien määrän kasvu	s. 44
15. Bryssel: alueelliset edustustot	s. 45

Euroopan unionin alueiden komitea

UUSIEN EUROOPPALAISTEN HALLINTOMALLIEN ALUEELLISET JA PAIKALLISET ULOTTUVUUDET

Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

2003 — 104 s. — 16 x 23 cm

ISBN 92-895-0194-4

Hinta Luxemburgissa (ei sis. alv:a): EUR 15

Liite V :

Taulukot

1. Koheesiomaiden BKT ja väestönkasvu 1988–2002	s. 17
2. Suuryritysten sijoittuminen alueittain: suuryritysten määrä 100 000 asukasta kohti ja toimialoittain eriteltynä (1997)	s. 20
3. Muun kuin perustuotannon piirissä toimivat yksityisyritykset maittain ja kokoluokittain 1988, 1993 ja 1998	s. 23
4. Muutokset palvelu-, teollisuus- ja maatalousalan työllisyydessä	s. 24
5. EU:n talousarvion kehitys	s. 31
6. Neljännestä puiteohjelmasta (1995-1998) rahoitettu koheesiomaiden ja muiden EU:n jäsenvaltioiden välinen yhteistyö	s. 34
7. Äänestysvilkkauden kehitys jäsenvaltioissa	s. 37
8. Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomukset, 1995–2001	s. 41
9. Väitetyt hallinnolliset epäkohdat	s. 41
10. Euroopan komission Internet-aloitteet	s. 42

Kuvat

1. Maantieteellinen vertailu	s. 14
2. Väestötilastollinen vertailu	s. 14
3. Äärilaitojen väliset etäisyydet	s. 14
4. EU:n peräkkäisten laajentumisten vaikutus	s. 15
5. Elinkeinojen osuudet BKT:sta vuonna 1980	s. 18
6. Elinkeinojen osuudet BKT:sta vuonna 1997	s. 19
7. Maataloudessa työskentelevien määrän kehitys	s. 20
8. Taloudellisen toiminnan sijoittuminen Euroopassa	s. 21
9. Pk-yritysten levinneisyys Euroopassa	s. 24
10. Investointikustannusten toimialakohtainen jakauma (prosenttia kokonaistaloudesta)	s. 30
11. Komission lainsäädäntöehdotusten määrä	s. 30
12. Kuulemisasiakirjat ja kertomukset	s. 30
13. Lainsäädäntötoimet ja kuulemiset	s. 31
14. Brysselissä toimivien etu- ja lobbausryhmien määrän kasvu	s. 44
15. Bryssel: alueelliset edustustot	s. 45

Euroopan unionin alueiden komitea

UUSIEN EUROOPPALAISTEN HALLINTOMALLIEN ALUEELLISET JA PAIKALLISET ULOTTUVUUDET

Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

2003 — 104 s. — 16 x 23 cm

ISBN 92-895-0194-4

Hinta Luxemburgissa (ei sis. alv:a): EUR 15

EUROOPAN UNIONI

Alueiden komitea

Rue Montoyer 92-102 • B-1000 Bryssel
Puh. +32 (0)2 282 22 11 • Fax +32 (0)2 282 23 25
http://www.cor.eu.int/

QG-51-03-625-FI-C

FI

Hinta Luxemburgissa (ei sis. alv:a): EUR 15

EUROOPAN YHTEISÖJEN
VIRALLISTEN JULKAISUJEN TOIMISTO
L-2985 Luxembourg

ISBN 92-895-0194-4

9 789289 501941 >