EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 5.6.2002
KOM(2002) 278 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto 3

1. Komission toteuttamat toimet 5

1.1 Lainsäädäntöehdotusten laadun parantaminen 5

1.2 Lainsäädännön hyväksymistä ja soveltamista koskeva seuranta 8

1.3 Yleinen koordinointi ja täytäntöönpano 10

2. Euroopan parlamentille ja neuvostolle ehdotetut toimet 11

2.1 Sopiva välineiden käyttö 12

2.2 Yhteisön lainsäädännön yksinkertaistaminen ja vähentäminen 14

2.3 Hyväksytyn lainsäädännön laadun valvominen 16

3. Jäsenvaltioita koskevat toimet 17

4. Yhteisen lainsäädäntökulttuurin kehittäminen unioniin 19

KOMISSION TIEDONANTO

Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma

JOHDANTO

Tämän komission tiedonannon tarkoituksena on esittää Eurooppa-neuvostolle **toimintasuunnitelma,** jolla pyritään uuden **koordinoidun strategian** kautta sääntely-ympäristön yksinkertaistamiseen **Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston antaman toimeksiannon mukaisesti, joka vahvistettiin Tukholmassa, Laekenissa sekä Barcelonassa**.[1]

Sääntely-ympäristön yksinkertaistamisella ja parantamisella pyritään – kansalaisten eduksi – siihen, että yhteisön lainsäädännöllä voitaisiin paremmin ratkaista esiin tulevia ongelmia sekä vastata laajentumisen haasteisiin ja teknisiin ja paikallisiin realiteetteihin. Jos lainsäädäntö ei olisi niin monimutkaisesti laadittua, se olisi helpommin sovellettavissa jäsenvaltioissa ja kaikki ymmärtäisivät sitä paremmin. Tällaisella lainsäädäntömenettelyiden ja toimielinkäytäntöjen parantamiseen liittyvällä toimella olisi saatava aikaan ajan ja kustannusten säästöjä niin yrityksille kuin hallintoviranomaisille. Päätavoitteena on oikeusvarmuuden säilyttäminen laajentuneessa unionissa, talouden ja yhteiskunnan toimijoiden dynaamisuuden lisääminen sekä yhteisön toimien uskottavuuden vahvistaminen kansalaisten keskuudessa. Tarkoituksena ei ole sääntelyn purkaminen tai yhteisön toimintakyvyn rajoittaminen.

Komissio on käynnistänyt yli vuosi sitten muiden toimielinten ja jäsenvaltioiden kuulemisen; ne vastaavat yhdessä komission kanssa yhteisön lainsäädännön laadusta. Komissio on esittänyt useita asiakirjoja lausuntojen saamiseksi:

- ensimmäinen väliraportti, toimitettu Tukholman Eurooppa-neuvostolle maaliskuussa 2001; raportissa tehdään tilannekatsaus ja tuodaan esiin pohdittavia seikkoja[2]

- valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta, hyväksytty heinäkuussa 2001; valkoiseen kirjaan sisältyy tärkeä osa, jossa käsitellään lainsäädännön laadun parantamista; asiakirja asetettiin laajan julkisen kuulemisen kohteeksi 31. maaliskuuta 2002 asti[3]

- poliittinen tiedonanto, toimitettu Laekenin Eurooppa-neuvostolle; tiedonannon tarkoituksena on kuulla neuvostoa, Euroopan parlamenttia ja jäsenvaltioita toimintasuunnitelman tärkeimmistä aiheista[4].

Komissio on saanut useita merkittäviä kannanottoja tämän toimintasuunnitelman laatimista varten:

---

1 Lissabonissa 23. ja 24. maaliskuuta 2000, Tukholmassa 23. ja 24. maaliskuuta 2001, Laekenissa 8. ja 9. joulukuuta 2001 ja Barcelonassa 15. ja 16. maaliskuuta 2002 kokoontuneiden Eurooppa-neuvostojen päätelmät.

2 KOM(2001) 130 lopullinen.

3 KOM(2001) 428 lopullinen.

4 KOM(2001) 726 lopullinen.

- eurooppalaista hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan puitteissa saadut kannanotot, joissa tuetaan laajasti valkoisessa kirjassa esitettyjä lainsäädännön laatuun liittyviä vaihtoehtoja

- näihin aiheisiin liittyvät Euroopan parlamentin[5] ja ministerineuvoston[6] päätöslauselmat, talous- ja sosiaalikomitean lausunto[7] sekä alueiden komitean lausunto[8]

- joidenkin jäsenvaltioiden esittämät kannanotot[9]

- korkean tason neuvoa-antavan ryhmän, nk. Mandelkernin ryhmän, loppuraportti; ryhmän perustivat julkisista palveluista vastaavat ministerit marraskuussa 2000[10]; komissio on ottanut raportin laajalti huomioon, ja suuri osa siinä esitetyistä suosituksista liittyy tässä toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimiin.

Nyt kuulemisprosessin päätyttyä komissio arvioi, että lainsäädännön laadun parantamiseen tähtäävässä strategiassa olisi otettava esiin lainsäädäntöprosessin kolme tärkeintä vaihetta: säädösehdotuksen laatiminen ja esittäminen (komissio), lainsäädäntöä koskeva keskustelu (Euroopan parlamentti ja neuvosto) sekä soveltaminen (jäsenvaltiot).

Komissio on laatinut **toimintasuunnitelman,** jolla pyritään yksinkertaistamaan ja parantamaan lainsäädäntöä pysyvällä tavalla. Komissio haluaa keskustella siitä muiden toimielinten kanssa erityisesti toimielinten väliseen sopimukseen pääsemiseksi.

Tulevan toimielinten välisen keskustelun jäsentämiseksi ja helpottamiseksi toimintaohjelmassa tuodaan esiin kunkin tahon – komission, Euroopan parlamentin, neuvoston ja jäsenvaltioiden – omat tai yhteiset vastuualueet korostaen lainsäädäntöprosessin kaikkien kolmen vaiheen tärkeyttä. Tässä tiedonannossa erotetaan toisistaan siis

- toimet, jotka kuuluvat **komission** vastuulle

- toimet, joita ehdotetaan **Euroopan parlamentille ja neuvostolle** yhteisön lainsäätäjänä

- toimet, joilla pyritään takaamaan lainsäädännön moitteeton täytäntöönpano ja soveltaminen **jäsenvaltioissa**

- toimet, joilla pyritään kehittämään unioniin **yhteinen lainsäädäntökulttuuri**.

---

5 Euroopan parlamentin päätöslauselma eurooppalaista hallintotapaa koskevasta valkoisesta kirjasta, hyväksytty 29. marraskuuta 2001, ja Euroopan parlamentin päätöslauselmaluonnos tiedonannosta *Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja parantaminen* (KOM(2001) 726), Medina Ortegan mietinnön perusteella.

6 Sisämarkkinoita, kuluttaja-asioita ja matkailua käsittelevän neuvoston päätöslauselma, hyväksytty 21. toukokuuta 2002.

7 Talous- ja sosiaalikomitean lausunto, annettu 21. maaliskuuta 2002.

8 Lausunto aiheesta *Uudet hallintomallit: Eurooppa kansalaisten aloitteellisuuden puitteina*, annettu 4. tammikuuta 2001; lausunto aiheesta *Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja*, annettu 4. huhtikuuta 2002.

9 Saksan, Tanskan, Ruotsin, Alankomaiden, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan kannanotto eurooppalaista hallintotapaa koskevaan valkoiseen kirjaan; Yhdistyneen kuningaskunnan kannanotto 5. joulukuuta 2001 annettuun komission tiedonantoon (KOM(2001) 726).

10 Korkean tason neuvoa-antavan ryhmän loppuraportti, puheenjohtajana Mandelkern, 13. marraskuuta 2001.

Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan saatujen kannanottojen ja lausuntojen perusteella komissiolle, Euroopan parlamentille, neuvostolle ja jäsenvaltioille yksittäin tai yhteisesti suunnattuja konkreettisia toimia.

Komissio pyrkii osaltaan noudattamaan ja panemaan täytäntöön sitoumuksia, joita se on tehnyt edellä mainituissa kolmessa asiakirjassa. Toimintansa laadun ja avoimuuden parantamiseksi **komissio antaa toimintasuunnitelman kanssa samanaikaisesti kaksi erityistiedonantoa**, joissa esitetään tärkeimmät toimet seuraavilla aloilla: *kuulemista koskevien vähimmäisvaatimusten* laatiminen ja *yhtenäisen vaikutustenarviointimenetelmän* määrittäminen tärkeimpiä poliittisia ja lainsäädäntöaloitteita varten. Komissio pyrkii antamaan selkeän poliittisen merkin halustaan parantaa lainsäädännön laatua, tehdä työskentelymenetelmistään avoimempia ja toimia esimerkkinä hyvistä toimintatavoista. Toimet pannaan täytäntöön nykyisin keinoin eli hyödyntämällä nykyisiä resursseja.

Komissio haluaa korostaa, että toimintasuunnitelmaan konkretisoituvan strategian onnistuminen edellyttää **muiden toimielinten ja jäsenvaltioiden voimakasta poliittista sitoutumista sekä strategian määrittelyyn että sen toteuttamiseen.** Tähän liittyen komissio haluaa muistuttaa, että se haluaisi saada kehitettyä **toimielinten välille pysyvää vuoropuhelua**, jotta se voisi keskustella Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa toimintasuunnitelman toimista, jotka kuuluvat niiden ja jäsenvaltioiden lainsäädäntövaltuuksiin. Komissio on edelleen – ilmoituksensa[11] mukaisesti – vakuuttunut näitä seikkoja koskevan **toimielinten välisen sopimuksen** aiheellisuudesta.

Toimintasuunnitelmaa on tarkasteltava myös **Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan** toiminnan yhteydessä, koska sen toimeksiantoon kuuluu lainsäädännön laadun kannalta merkittäviä seikkoja.[12] Komissio varaa näin ollen itselleen mahdollisuuden antaa lisää kannanottoja aiheista, jotka liittyvät lainsäädäntö- ja täytäntöönpanotoimien toisistaan erottamiseen eli komiteamenettelyyn sekä toimintavälineiden valintaan liittyviin kysymyksiin.

1. KOMISSION TOTEUTTAMAT TOIMET

Perustamissopimuksen perusteella komissiolla on yhteisössä lähes yksinomainen aloiteoikeus lainsäädännön alalla. On siis sen tehtävänä pyrkiä säilyttämään lainsäädäntöehdotusten aiheellisuus ja korkea laatu toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan[13] mukaisesti. Lisäksi komission tehtävänä on valvoa, että jäsenvaltiot soveltavat yhteisön lainsäädäntöä moitteettomasti.

Vastuunsa tuntien **komissio aloittaa välittömästi seuraavat toimet** lainsäädäntöehdotustensa laadun, aiheellisuuden ja seurannan parantamiseksi.

1.1 Lainsäädäntöehdotusten laadun parantaminen

Komissio ilmoitti eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa toteuttavansa tiettyjä toimia, joilla pyritään parantamaan jo nyt järjestettävien lukuisten kuulemisten laatua ja avoimuutta. Se aikoo julkaista tänä vuonna luettelon kuulemiseen osallistuvista

---

11 KOM(2001) 726 lopullinen, s. 10.

12 Laekenin Eurooppa-neuvoston päätelmät, liite 1.

13 EY:n perustamissopimukseen liitetty pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta, kohta 9.

kansalaisyhteiskunnan organisaatioista ja elimistä ja panna täytäntöön talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean kanssa allekirjoitetut pöytäkirjat. Lisäksi se aikoo julkaista piakkoin asiantuntija-avun hankkimista ja käyttämistä koskevat suuntaviivat varmistaakseen toiminnan vastuullisuuden, monitahoisuuden ja oikeudenmukaisuuden.

Komissio antaa samanaikaisesti tämän toimintasuunnitelman kansa tiedonannon, jossa ehdotetaan *kuulemista koskevia vähimmäisvaatimuksia*[14]. Itse tiedonannosta järjestetään kuuleminen, jonka perusteella pitäisi pystyä antamaan vähimmäisvaatimukset vuoden 2002 loppuun mennessä. Komissio haluaa täsmentää, että lainsäädäntöehdotuksia koskevan ennakkokuulemisen vahvistaminen ei vaikuta millään tavalla talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean tarvittaessa antamiin ennakkolausuntoihin komission harjoittaessa aloiteoikeuttaan eikä myöskään työmarkkinaosapuolten erityiseen asemaan[15].

Toimi: Kuulemista koskevien vähimmäisvaatimusten määrittely

Komissio määrittelee vuoden 2002 loppuun mennessä yhdessä asiaan liittyvien osapuolten ja esittämänsä tiedonannon perusteella *kuulemista koskevat vähimmäisvaatimukset*.

Tarkoituksena on antaa järjestelmälliset ja avoimet puitteet komission käymille kuulemisille ja varsinkin

– edistää asiaan kuuluvien tahojen ja kansalaisyhteiskunnan edustajien osallistumista kuulemisprosessiin

– lisätä kuulemisprosessin avoimuutta sekä toteuttamistapojen että tulosten hyödyntämisen osalta

– taata johdonmukainen lähestymistapa prosessiin komission kaikissa yksiköissä.

Komissio harkitsee sisällyttävänsä vaatimuksiin esimerkiksi periaatteellisen kuuden viikon vähimmäisajan kuulemisille ja toteaa helpottavansa prosessiin osallistumista ottamalla käyttöön yhden keskitetyn palvelupisteen, jossa on luettelo kaikista käynnissä olevista kuulemismenettelyistä.

Vastuutaho: komissio

Toteutus: vuodesta 2003 alkaen

Komissio on – OECD:ssä ja joissakin jäsenvaltioissa viime vuosina kehitettyjen käytäntöjen kanssa yhdensuuntaisesti sekä Göteborgissa ja Laekenissa kokoontuneiden Eurooppa-neuvostojen kehotuksiin vastaamiseksi – laatinut *vaikutustenarviointimenetelmän*, jonka se esittää tämän toimintasuunnitelman kanssa samaan aikaan annettavassa tiedonannossa[16]. Menetelmässä yhdistetään kaikki nykyiset arviointikäytännöt[17], ja komissio pyrkii varmistamaan sillä säädösehdotustensa aiheellisuuden ja oikeutuksen.

---

14 KOM(2002) 277 lopullinen.

15 EY:n perustamissopimuksen 138 ja 139 artiklan mukaisesti.

16 KOM(2002) 276 lopullinen.

17 Komissio on viime vuosina kehittänyt useita välineitä ja menetelmiä vaikutusten arviointia varten: yrityksiin kohdistuvien vaikutusten arviointi, lainsäädännön vaikutusten arviointi, kestävän kehityksen

Toimi : Tärkeimpien lainsäädäntö- ja toimintaehdotusten vaikutusten analysointi

Komissio ottaa vuoden 2002 loppuun mennessä käyttöön lainsäädäntö- ja toiminta-aloitteita koskevan *integroidun ja suhteutetun vaikutustenarviointivälineen*, joka kattaa sääntelyä ja kestävää kehitystä (talous-, sosiaali- ja ympäristöalalla) koskevan vaikutustenarvioinnin ja jossa yhdistyvät nykyiset välineet ja menetelmät. Vaikutusten arvioinnin avulla on helpompi määritellä mahdollisuudet toimia yhteisön tasolla perustamissopimuksen ja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevan pöytäkirjan mukaisesti.

- Välineen avulla on myös helpompi valita sopivimmat lainsäädännölliset tai muut välineet tai välineiden yhdistelmät monista vaihtoehdoista (asetus, direktiivi, suositus, myötäsääntely, itsesääntely, alakohtaiset vapaaehtoiset sopimukset, avoin koordinointimenetelmä, rahoitustoimet, tiedotuskampanjat).

- Kaikkiin komission työohjelmaan sisältyviin merkittäviin lainsäädäntö- ja toimintaehdotuksiin sovelletaan periaatteessa vaikutustenarviointimenettelyä, mutta vain tärkeimpiin ehdotuksiin sovelletaan laajaa vaikutustenarviointia.

- Komissio kartoittaa vuosittaista toimintastrategiaa laadittaessa – vuotta ennen aloitteiden hyväksymistä – tehtävän alustavan vaikutustenarvioinnin perusteella ehdotukset, joista tehdään tarkempi vaikutustenarviointi. Pääosastojen on tehtävä vaikutustenarviointi viimeistään osastojen välisen kuulemisen yhteydessä. Jos ehdotukset vaativat tarkempaa arviointia, pääosastot aloittavat omasta aloitteestaan prosessin jo ennen kuin ehdotus sisällytetään vuosittaiseen toimintastrategiaan.

Vastuutaho: komissio

Toteutus: vaiheittain vuoden 2002 lopusta lähtien; täysimittainen täytäntöönpano 2004–2005

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevassa pöytäkirjassa velvoitetaan komissio perustelemaan lainsäädäntöehdotuksensa toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta ja selvittämään rahoitusvaikutukset[18]. Jotta säädösehdotukset olisivat selkeitä ja johdonmukaisia aiemmin määriteltyjen toimien kanssa, komissio ehdottaa vieläkin pidemmälle menemistä ja ehdotusten *perusteluosan sisällön vahvistamista.*

---

vaikutusten arviointi sekä ennakkoarviointi etenkin perustamissopimuksessa esitettyjen kestävää kehitystä, ympäristönsuojelua ja terveyden turvaamista koskevien tavoitteiden huomioon ottamiseksi.

18 EY:n perustamissopimukseen liitetty pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta, 9 kohdan 2 alakohta.

Toimi: Lainsäädäntöehdotusten perusteluosan vahvistaminen

Komissio esittää säädösehdotustensa *perusteluosassa* seuraavat viisi tekijää mahdollisesti vakiomallin perusteella: järjestetyt kuulemiset ja niiden tulokset, tehdyt vaikutustenarvioinnit, ehdotetun välineen valintaperusteet erityisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kannalta sekä ehdotuksen budjettivaikutukset.

Vastuutaho: komissio

Toteutus: vähitellen vuodesta 2003 alkaen

Lainsäädännön laadun on säilyttävä koko sen täytäntöönpanon ajan. Kysymys lainsäädännön mukauttamisesta tietyn – lainsäädäntöä soveltavista jäsenvaltioista ja muista osapuolista johtuvan – ongelman kehityksen mukaan on keskeinen haaste ja tekijä, joka on otettava huomioon säädösehdotuksen valmistelusta lähtien. Tällä tavoin pitäisi myös pystyä yksinkertaistamaan lainsäädäntöä (ks. osa II).

Toimi: Uudelleentarkastelua koskevan lausekkeen sisällyttäminen säädöksiin

Komissio sitoutuu sisällyttämään tarvittaessa säädösehdotuksiinsa *uudelleentarkastelua* tai tarkistusta *koskevan lausekkeen*, tämän rajoittamatta sen aloiteoikeutta. Tämä koskee etenkin ehdotuksia, joihin vaikuttaa nopea teknologinen kehitys, ja tarkoituksena on lainsäädännön päivittäminen ja mukauttaminen säännöllisesti. Komissio laatii etenkin jäsenvaltioiden ja muiden osapuolten toimittamien tietojen perusteella raportin ja voi tarvittaessa ehdottaa kyseisen lainsäädännön mukauttamista. Toiminnan olisi perustuttava jäsenvaltioiden viranomaisten väliseen tehokkaaseen yhteistyöhön (ks. osa IV) varsinkin lainsäädännön soveltamista jäsenvaltioissa koskevan jälkiarvioinnin osalta. Komissio pyrkii tämän uudelleentarkastelun jälkeen tarvittaessa kartoittamaan tarvetta yksinkertaistaa lainsäädännön sisältöä. Ehdottamalla uudelleentarkastelua koskevaa lauseketta komissio haluaa säilyttää toimijoiden oikeusvarmuuden.

Vastuutaho: komissio

Toteutus: välittömästi

1.2 Lainsäädännön hyväksymistä ja soveltamista koskeva seuranta

Lainsäädännön hyväksyminen on yhteisön lainsäätäjän vastuulla. Komission olisi otettava ratkaiseva asema tässä prosessissa, ja sen olisi

- kannustettava Euroopan parlamenttia ja neuvostoa pääsemään sopimukseen entistä nopeammin, tarvittaessa mahdollisuuksien mukaan jo ensimmäisessä käsittelyssä, jos sovelletaan yhteispäätösmenettelyä. Tämä edellyttää sitä, että komissio otetaan järjestelmällisesti mukaan jo neuvotteluiden alkuvaiheessa. Komission olisi muodostettava kantansa ennalta suoritetun kuulemisen ja vaikutustenarvioinnin tulosten perusteella saadakseen sille tukea

- vaadittava neuvostoa tekemään määräenemmistöpäätöksiä aina kun se on mahdollista eikä pyrkimään liiallisessa määrin yksimielisyyteen, koska se johtaa usein menettelyn pidentymiseen ja lisää monimutkaisia kompromisseja.

Lainsäädäntötyön laadun ja aiheellisuuden valvomiseksi komissio sitoutuu myös seuraaviin toimiin:

Toimi: Komission yleisempi turvautuminen ehdotusten peruuttamiseen

Noudattaen nykyisiä sääntöjä ja toimielinten välisiä käytäntöjä komissio hyödyntää jatkossa enemmän *mahdollisuutta peruuttaa lainsäädäntöehdotuksia,* jos toinen seuraavista kriteereistä täyttyy:

– neuvosto ja Euroopan parlamentti eivät ole useaan vuoteen keskustelleet jostakin ehdotuksesta ja se ei enää ole ajankohtainen; komissio tekeekin näin jo säännöllisesti yksinkertaistaakseen ja keventääkseen lainsäädäntötyötä[19]

– Euroopan parlamentin ja/tai neuvoston esittämät muutokset laimentavat ehdotuksen vaikutuksia, saavat aikaan perustamissopimuksen tavoitteiden ja määräysten vastaista monimutkaisuutta tai vaikuttavat olevan ristiriidassa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan kanssa.

Näiden toimenpiteiden soveltaminen riippuu tietenkin komission poliittisesta arviosta. Säädösten – etenkin kaikkien tärkeimpien – hyväksyminen vaatii toisinaan pitkiä neuvotteluprosesseja sekä monimutkaisia kompromissimuutoksia.

Vastuutaho: komissio

Toteutus: välittömästi

Komissio valvoo myös yhteisön säädösten moitteetonta soveltamista ja ryhtyy tarvittaessa rikkomusmenettelyihin. Komissio on tyytyväinen näihin kysymyksiin liittyvästä yhteistyöstä, jota se tekee Euroopan parlamentin kanssa sen vetoomusvaliokunnan kautta sekä Euroopan oikeusasiamiehen kanssa.

[19] Komissio on peruuttanut useita ehdotuksiaan viime vuosina: 34 vuonna 1997, 58 vuonna 1999 ja 108 vuonna 2001.

Toimi: Rikkomusten seuranta

Annettujen sitoumusten mukaisesti komissio on jo kodifioinut hallinnolliset toimenpiteet, joita sovelletaan valitusten käsittelyyn.[20] Kyseessä on ensimmäinen merkittävä saavutus, jota olisi sovellettava myös rikkomuksiin.

Komissio laatii lähiaikoina myös kriteerit, joiden avulla *määritellään yhteisön lainsäädännön mahdollisten rikkomusten tutkintaa koskevat prioriteetit.* Perustana käytetään tekijöitä, joita on jo ehdotettu eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa. Tällä ei kuitenkaan rajoiteta komission harkintavaltaa (direktiivien täytäntöönpanon tilanne ja laatu, jäsenvaltion lainsäädännön ja yhteisön oikeuden perusperiaatteiden yhteensopivuus, vakavat vaikutukset yhteisön edun kannalta, toistuvat ongelmat jonkin säädöksen täytäntöönpanossa jossakin jäsenvaltiossa sekä yhteisön rahoitusta koskevat ongelmat).

Lisäksi komissio tehostaa *täytäntöönpanon valvontaa* esimerkiksi julkaisemalla säännöllisesti täytäntöönpanotaulukon ja käsittelemällä rikkomuksia.

Vastuutaho: komissio

Toteutus: 2002

1.3 Yleinen koordinointi ja täytäntöönpano

Komissio perustaa sisäisen verkon, joka käsittelee säädöskäytännön parantamista, jotta se voisi varmistaa säädösehdotustensa johdonmukaisuuden ja toteuttaa tässä kuvatut toimet. Verkon avulla voidaan yhdistää ja koordinoida nykyisten verkkojen ja ryhmien toimintaa ja näin komission toivomusten mukaisesti yksinkertaistaa työskentelymenetelmiä.

[20] KOM(2002) 141 lopullinen, 20.3.2002.

Toimi: Sisäisen verkon perustaminen komissioon

Komissio perustaa *säädöskäytännön parantamista käsittelevän sisäisen verkon*, johon osallistuvat kaikki pääosastot, joilla on lainsäädäntötyöhön liittyvää toimivaltaa; koordinoijana toimisi pääsihteeristö.[21]

Verkolla olisi kevyt rakenne, ja sen keskeisenä tehtävänä olisi koordinoida ja täydentää nykyisiä välineitä ja tahoja sekä tarjota kokonaisnäkemys toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta ja seurannasta. Verkon toimeksianto kohdistuisi konkreettisesti seuraaville aloille:

– se avustaa toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa ja seuraa erityisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen sekä tässä toimintasuunnitelmassa komission antamien menetelmäsitoumusten noudattamista

– se kartoittaa ja ehkäisee mahdollisia ongelmia toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisessa sekä toimintasuunnitelman toimien toteuttamisessa; tarvittaessa verkko käsittelisi pääsihteeristön, pääjohtajien tai komission jäsenten kautta kaikkia poliittista sovittelua vaativia kysymyksiä

– se koordinoi lainsäädännön laatua koskevien vuosiarviointien ja kansallisten raporttien valmistelua (ks. osa IV)

– se varmistaa komission kannan johdonmukaisuuden toimielinten välisessä verkossa ja suhteissa jäsenvaltioihin (ks. osa IV).

Vastuutaho: komissio

Toteutus: välittömästi

2. EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE EHDOTETUT TOIMET

Yhteisön lainsäädännön parantaminen ja yksinkertaistaminen kuuluu suureksi osaksi myös yhteisön lainsäätäjän eli Euroopan parlamentin ja neuvoston vastuulle. Ne harjoittavat oikeuttaan pääasiassa keskusteluprosessin ja suppeassa merkityksessä hyväksymisprosessin aikana.

Komissio katsoo, että lainsäädännön laatua ei voida parantaa, ellei lainsäätäjä sitoudu siihen voimakkaasti. Se korostaa, että toimielinten välillä olisi käytävä keskustelua, jonka perusteella tehdään *toimielinten välinen sopimus*, jos myös muut toimielimet niin haluavat. Sopimuksessa tehdyt päätelmät olisi toteutettava käytännössä mahdollisuuksien mukaan vuoden 2002 loppuun mennessä, kun otetaan huomioon seuraavien toimien täytäntöönpanon aikataulu.

Niinpä komissio ehdottaakin toimielimille seuraavia toimia, tämän rajoittamatta sen aloiteoikeutta.

---

[21] Komissiolla on jo käytössään tärkeitä politiikan koordinointivälineitä pääsihteeristön ja sisäisten kuulemisten kautta. Tässä toimintasuunnitelmassa tehdyt sitoumukset ja vaatimukset lainsäädännön laadun parantamisesta edellyttävät tällaisen koordinointiverkon perustamista ja oikeuttavat sen.

2.1 Sopiva välineiden käyttö

Komissio pyrkii selventämään käytössään olevien lainsäädäntövälineiden valintaa ja käyttöä[22]. Kysymys on sisällytetty Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan toimeksiantoon, ja sen perusteella saatetaan hallitustenvälisessä konferenssissa tehdä muutoksia perustamissopimukseen.[23] Tästä syystä komissio katsoo, ettei ole syytä tehdä ehdotusta tämän toimintasuunnitelman yhteydessä, ja se varaa itselleen oikeuden tehdä ehdotuksia myöhemmin valmistelukunnan toiminnan yhteydessä.

Komissio haluaa kuitenkin muistuttaa, että jo nyt asetuksen tai direktiivin valinnassa on noudatettava perustamissopimuksen henkeä ja kirjainta: asetusta käytetään vain silloin, kun toimi vaatii yhtenäistä soveltamista kaikissa jäsenvaltioissa, muissa tapauksissa käytetään direktiiviä, jolla määritellään oikeudelliset puitteet ja halutut tavoitteet.

Komissio korostaa lisäksi, että myös lainsäädännölle vaihtoehtoisia keinoja voidaan käyttää, rajoittamatta perustamissopimuksen määräyksiä tai lainsäätäjän oikeuksia. Valittavana on useita välineitä, joilla voidaan tarkoin määritellyin edellytyksin täyttää perustamissopimuksen tavoitteet ja samalla yksinkertaistaa lainsäädäntötyötä ja itse lainsäädäntöä (myötäsääntely, itsesääntely, alakohtaiset vapaaehtoiset sopimukset, avoin koordinointimenetelmä, rahoitustoimet, tiedotuskampanjat).

Itsesääntelyllä tarkoitetaan niitä lukuisia käytäntöjä, yhteisiä sääntöjä, käytännesääntöjä tai vapaaehtoisia sopimuksia, joita talouden ja yhteiskunnan toimijat, kansalaisjärjestöt tai järjestäytyneet ryhmät määrittelevät itse vapaaehtoisesti ohjatakseen ja organisoidakseen toimintaansa. Itsesääntelyyn – toisin kuin myötäsääntelyyn – ei liity lainsäädäntöä.

Komissio voi katsoa paremmaksi olla tekemättä lainsäädäntöehdotusta, jos tällaisia käytäntöjä on jo olemassa ja niillä voidaan saavuttaa perustamissopimuksen tavoitteet. Se voi myös ehdottaa esimerkiksi suosituksen kautta itsesääntelyyn turvautumista osapuolten kesken, jotta vältyttäisiin lainsäädännön käytöltä. Tämä ei kuitenkaan rajoita mahdollisuutta antaa lainsäädäntöä, jos itsesääntely ei ole riittävää tai se on tehotonta.

Vapaaehtoiset sopimukset ovat yksi itsesääntelyn muoto. Niillä voidaan myös – säädöksen perusteella ja näin ollen rajoittavammin ja virallisemmin – antaa asiaan liittyville toimijoille mahdollisuus soveltaa lainsäädäntöä, joka on määritelty myötäsääntelymenettelyn puitteissa.

Komissio antaa edelleen lainsäätäjälle ilmoituksen valitsemistaan välineistä, joita se suosittelee vuosittaisessa työohjelmassa ja/tai lainsäätäjän kanssa vakiintuneissa keskusteluprosesseissa.

Komissio on tietoinen siitä, että yhteisön lainsäädännöstä on tullut yksityiskohtaisempaa, mikä toisinaan vaikeuttaa sen ymmärrettävyyttä ja sovellettavuutta, ja se pyrkiikin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan[24] mukaisesti olemaan raskauttamatta lainsäädäntöehdotuksiaan.

---

22 *Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta*, KOM(2001) 428, ja *Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja parantaminen*, KOM(2001) 726.

23 Ks. edeltävä alaviite.

24 Pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta, kohta 6.

Toimi: Direktiivien käytön rajaaminen lainsäädännön keskeisiin näkökohtiin

Komissio pyrkii *palaamaan takaisin perustamissopimukseen kirjattuun direktiivin alkuperäiseen määritelmään.* Näin se haluaa varmistaa, että direktiivit olisivat mahdollisimman suurelta osin luonteeltaan yleisiä ja kattaisivat lainsäädännön keskeiset tavoitteet, määräajat ja näkökohdat. On lainsäätäjän tehtävänä määritellä poliittisella päätöksellä nämä keskeiset näkökohdat ja huolehtia siitä, että tekniset tai yksityiskohtaiset säännöt sisällytetään täytäntöönpanotoimiin.

Rajoittamisella pyritään muun muassa yksinkertaistamaan lainsäädäntöä, eikä sillä puututa Euroopan parlamentin ja neuvoston lainsäädäntövaltaan vaan päin vastoin annetaan niille mahdollisuus keskittyä keskusteluissaan lainsäädännön peruskysymyksiin. Komissio katsoo, että toimeen olisi liityttävä toimielinten välisiä pohdintoja täytäntöönpanovallan jakamisesta, ja se varaa itselleen oikeuden tehdä täydentäviä ehdotuksia aiheesta.[25]

Vastuutaho: toimielimet

Toteutus: vuoden 2002 aikana

Myötäsääntelyyn liittyvät kysymykset ovat arkaluontoisia toimialaa edustaville toimijoille ja organisaatioille, mutta myös toimielimille, kuten on käynyt ilmi Euroopan parlamentin keskusteluissa. Myötäsääntelyllä voidaan lainsäädännön puitteissa panna lainsäätäjän määrittelemät tavoitteet täytäntöön toimenpiteillä, joiden toteuttamisesta vastaavat toimialalla tunnustetut osapuolet. Tarkasteltaessa myötäsääntelyä lainsäädännön yksinkertaistamisen kannalta komissio on vakuuttunut, että se on asianmukainen väline, jolla voidaan mukauttaa lainsäädäntöä ongelmien ja toimialojen mukaan, keventää lainsäädäntötyötä keskittymällä olennaisiin kysymyksiin sekä hyödyntää osapuolten, etenkin toimijoiden ja työmarkkinaosapuolten, kokemuksia – kunhan sille asetetaan puitteet yhteisellä sopimuksella määritellyillä kriteereillä. Komissio haluaa tuoda esiin, että perustamissopimuksen 138 ja 139 artiklassa määrätään myötäsääntelyn erityismuodoista, joihin tällä toimintasuunnitelmalla ei ole vaikutusta.

[25] KOM(2002) 275 lopullinen.

Toimi: Jäsennelty turvautuminen myötäsääntelyyn

Komissio ehdottaa lainsäätäjälle, että myötäsääntelyä käytettäisiin yleisemmin seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- Komissio ehdottaa, että lainsäätäjä *käyttäisi myötäsääntelyä säädöksen perusteella*, jolloin lainsäätäjälle toimitettaisiin kaikki asiaa koskevat ehdotukset. Komissio ilmoittaa ennakolta lainsäätäjälle vuosittaisen työohjelmansa ja/tai jo käynnistettyjen vuoropuhelumenettelyiden puitteissa aikeestaan käyttää myötäsääntelyä, tämän rajoittamatta sen aloiteoikeutta. Lainsäätäjä voi näin ollen tapauskohtaisesti ilmoittaa, pitääkö se välineeseen turvautumista sopivana.

- Säädöksen perusteella tapahtuvan myötäsääntelyn käytön on lisättävä yleistä etua. Sen käyttö voi osoittautua asianmukaiseksi, kun tarvitaan joustavia ja/tai kiireellisiä toimenpiteitä, jotka eivät edellytä yhtenäistä soveltamista yhteisössä eivätkä vaikuta kilpailuedellytyksiin.

- Lainsäätäjä vahvistaa näissä sääntelypuitteissa lainsäädännön keskeiset näkökohdat: tavoitteet, täytäntöönpanon määräajat ja mekanismit, soveltamisen valvontamenetelmät sekä mahdolliset seuraamukset. Tarkoituksena on taata lainsäädännön oikeusvarmuus.

- Lainsäätäjä päättää, missä määrin soveltamista koskevien toimenpiteiden määrittely ja toteutus voidaan jättää osapuolten tehtäväksi, kun otetaan huomioon näiden tunnustettu kokemus alalla. Kyseisten välineiden, esimerkiksi alakohtaisten sopimusten, on oltava yhteensopivia yhteisön kilpailulainsäädännön kanssa.

- Jos myötäsääntelyn käytöllä ei ole päästy haluttuihin tuloksiin, komissiolla on oikeus tehdä perinteinen lainsäädäntöehdotus lainsäätäjälle.

- Lainsäädännön *avoimuuden* periaatetta sovelletaan myös myötäsääntelyssä. Kansalaisten on saatava tutustua säädökseen sekä sen soveltamista koskeviin säännöksiin. Alakohtaiset sopimukset ja niiden soveltamista koskevat säännöt on saatettava kansalaisten saataville myöhemmin määriteltävien sääntöjen mukaisesti.

- Komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin on pidettävä asiaan liittyviä osapuolia edustavina, organisoituina ja vastuullisina.

Vastuutaho: toimielimet – vaikka komissio ehdottaakin säädöstä, jossa säädetään myötäsääntelyn käytöstä, on Euroopan parlamentin ja neuvoston tehtävänä hyväksyä ehdotus.

Toteutus: 2002

2.2 Yhteisön lainsäädännön yksinkertaistaminen ja vähentäminen

Yhteisön lainsäädäntöä on olemassa yli 80 000 sivua, ja sitä sovelletaan jo toimijoihin ja kansalaisiin. Sen vähentämiseksi ja yksinkertaistamiseksi on useita keinoja (konsolidointi, kodifiointi, uudelleenlaadinta ja yksinkertaistaminen)[26]. Komissio on käynnistänyt

[26] *Konsolidoinnissa* sisällytetään yhteen tekstiin tietyn säädöksen voimassa olevat säännökset, jotka ovat hajallaan asiaa koskevassa ensimmäisessä säädöksessä ja sitä muuttavissa myöhemmissä säädöksissä. *Kodifioinnissa* hyväksytään uusi säädös, jossa kootaan yhteen tekstiin – asiasisältöä muuttamatta – edeltävä perussäädös ja sen myöhemmät muutokset uudeksi säädökseksi, joka korvaa ja kumoaa

alakohtaisia kokeiluita lainsäädäntötekstien asiasisällön yksinkertaistamiseksi. Saavutetusta edistyksestä huolimatta tulokset ovat liian vähäisiä eivätkä aina vastaa komission niihin käyttämää työmäärää (esim. SLIM-ohjelma). Äskettäin on käynnistetty laaja kodifiointiohjelma, jolla pyritään vähentämään lainsäädännön määrää, yksinkertaistamaan lainsäädännön ymmärrettävyyttä ja sovellettavuutta sekä saamaan konkreettisia tuloksia.[27]

On epäilemättä toteutettava lisätoimia, jotta lainsäädännön kodifiointiohjelman rinnalle voitaisiin luoda yksinkertaistamisohjelma. Kun nämä kaksi toimea yhdistetään uudelleenlaatimista koskevan toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanoon, pitäisi pystyä vahvistamaan kunnianhimoinen tavoite lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja sen määrän vähentämiseksi.

Tässä Euroopan parlamentin ja neuvoston poliittinen tuki on ehdoton edellytys, ja komissio ehdottaakin seuraavaa:

---

edeltävän säädöksen. Toimielinten välillä tehtiin sopimus kodifioinnista 20. joulukuuta 1994. *Uudelleenlaadinnalla* voidaan hyväksyä säädös, jolla tehdään toivotut merkittävät muutokset, kodifioidaan ne edeltävän säädöksen muuttumattomien säännösten kanssa ja kumotaan edeltävä säädös. Säädösten uudelleenlaatimisen tekniikan järjestelmällisestä käytöstä 17. huhtikuuta 2002 tehdyllä toimielinten välisellä sopimuksella [SEC(2001) 1364] helpotetaan menetelmän soveltamista. *Yksinkertaistamisella* tarkoitetaan säädöksen asiasisällön yksinkertaistamista ja saattamista käyttäjien tarpeisiin paremmin vastaavaksi. Kodifiointiin, uudelleenlaadintaan tai yksinkertaistamiseen tarkoitetut säädökset annetaan *lainsäätäjälle hyväksyttäviksi, koska säädösten rakennetta tai asiasisältöä muutetaan*.

[27] KOM(2001) 645 lopullinen.

Toimi: Yhteisön lainsäädännön yksinkertaistaminen ja sen määrän vähentäminen

Komissio pitäisi toivottavana seuraavaan tavoitteeseen pääsemistä: *yksinkertaistetaan yhteisön lainsäädäntöä ja vähennetään se määrää.*[28] Tämän saavuttamiseksi tarvitaan ehdottomasti neuvoston ja Euroopan parlamentin tuki ja olisi toteutettava seuraavat toimet:

– laaditaan toimielinten välinen lainsäädännön asiasisältöä koskeva *yksinkertaistamisohjelma*. Komission on kartoitettava alat, joita tämä voisi koskea, ja ilmoitettava ne lainsäätäjälle. Euroopan parlamentin ja neuvoston, joille lainsäätäjän ominaisuudessa kuuluu yksinkertaistettujen säädösehdotusten lopullinen hyväksyminen, olisi muutettava työskentelytapojaan perustamalla esimerkiksi tilapäisiä rakenteita, joille annetaan tehtäväksi erityisesti lainsäädännön yksinkertaistaminen.[29] Komissio pitää välttämättömänä yksinkertaistamista koskevan toimielinten välisen sopimuksen tekemistä; siinä olisi tarkasteltava etenkin menettelyä, jonka avulla lainsäätäjä voi soveltaa nopeutettua käsittelyä yksinkertaistettuihin säädösehdotuksiin. Tällaiseen sopimukseen pitäisi päästä vuoden 2002 loppuun mennessä.

– tuetaan komission marraskuussa 2001 käynnistämää *kodifiointiohjelmaa*[30] erityisesti laatimalla nopeutettuja menettelyjä, joilla komission esittämät kodifioidut säädösehdotukset voidaan hyväksyä ensimmäisessä käsittelyssä. Komissio työskentelee alusta lähtien yhteistyössä Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa tällaisen sopimuksen aikaan saamiseksi.

Vastuutaho: toimielimet

Aikataulu: tammikuu 2005; välikatsaus tehdään vuoden 2003 lopussa

2.3 Hyväksytyn lainsäädännön laadun valvominen

Toimielimet ovat tehneet viime vuosina sopimuksia, joilla pyritään valvomaan lainsäädännön laatua.[31] Komission mielestä nämä periaatteet olisi pantava täytäntöön konkreettisemmin.

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät käsittelyissään muutoksia, joilla toisinaan muutetaan merkittävästikin komission alkuperäistä ehdotusta. Haluamatta kyseenalaistaa menettelyn demokraattista legitimiteettiä komission on kuitenkin korostettava, että jotkin muutokset – joko monimutkaisuutensa tai liiallisen taikka liian vähäisen täsmällisyytensä vuoksi – voivat heikentää säädöksen laatua ja samalla sen sovellettavuutta toimijoiden, kansalaisten, jäsenvaltioiden lainsäätäjien sekä viranomaisten kannalta.

---

28 KOM(2001) 726. Komissio arvioi, että toivottava vähennys olisi vähintään 25 prosenttia (sivumäärinä ja/tai säädösten määrinä laskettuna) tammikuuhun 2005 mennessä, jolloin nykyisen komission toimikausi päättyy.

29 SLIM-ohjelmasta saadut kokemukset ovat osoittaneet, että rakenteita on muokattava, koska usein niiden, jotka ovat osallistuneet lainsäädännön laatimiseen, on vaikea yksinkertaistaa sitä myöhemmin. Näin ollen erilliset rakenteet vaikuttavat välttämättömiltä. Lisäksi yksinkertaistettujen säädösehdotusten hyväksyminen edellyttää usein monia käsittelyjä ja toisinaan jopa sovittelumenettelyä. Komissio katsoo, että lainsäätäjän on pyrittävä nopeuttamaan menettelyjään näiden ehdotusten osalta.

30 KOM(2001) 645 lopullinen.

31 Pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta; *Toimielinten välinen sopimus yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevista yhteisistä suuntaviivoista*, tehty 22. joulukuuta 1999, EYVL C 73, 17.3.1999.

Komission mielestä on välttämätöntä säilyttää laadun ja johdonmukaisuuden vaatimus koko lainsäädäntöprosessissa. Olisi epäilemättä hyvä esimerkiksi ottaa käyttöön "viimehetken" sopimusten osalta määräaika, jotta oikeudelliset asiantuntijat voivat tarkistaa tekstin kieliasun ennen sen lopullista hyväksymistä. Tällä ei kuitenkaan pitäisi raskauttaa päätöksentekomenettelyä liiallisesti. Näin lainsäätäjät voisivat korjata tekstin sanamuotoja kajoamatta poliittisen kompromissin tuloksena saatuun asiasisältöön.

Komissio ehdottaa konkreettisesti seuraavaa:

Toimi: Euroopan parlamentin ja neuvoston tekemien merkittävien muutosten vaikutusten arviointi

Olisi hyväksyttävä toimielinten välisiä toimenpiteitä tai tehtävä toimielinten välinen sopimus, joilla varmistetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston ensimmäisessä käsittelyssä komission ehdotuksiin tekemien merkittävien muutosten vaikutusten arviointi, kuten komissio tekee omien ehdotustensa osalta ja kuten Mandelkernin ryhmän raportissa suositeltiin.[32]

Vaikka lisäarviointi saattaa joissakin tapauksissa hidastaa menettelyä, sillä olisi kuitenkin varmistettava, että lopullisesti hyväksytty toimenpide on hyvin perusteltu, oikeasuhtainen eikä aiheuta kohtuuttomia kustannuksia eri osapuolille.

Vastuutaho: Euroopan parlamentti ja neuvosto laativat arvioinnit ja ovat vastuussa tekemistään muutoksista. Komissio tekee lainsäädäntöehdotuksesta alustavan vaikutustenarvioinnin ja antaa edelleen – perustamissopimuksen mukaisesti – lausunnon parlamentin tekemistä tarkistuksista.

Toteutus: vähitellen vuodesta 2003 alkaen

3. JÄSENVALTIOITA KOSKEVAT TOIMET

Myös jäsenvaltioilla – niin hallituksen kuin parlamentin tasolla – on merkittävä poliittinen vastuu sääntely-ympäristön yksinkertaistamisesta ja parantamisesta. Neuvoston puitteissa tapahtuvan toiminnan lisäksi niiden tehtävänä on soveltaa – ja toisinaan ennen tätä panna täytäntöön – yhteisön lainsäädäntöä kansallisella tasolla. Lainsäädännön käytännön soveltamista olisi myös parannettava. Täytäntöönpanon ja käytännön soveltamisen olisi näin ollen saatava ansaitsemansa sija lainsäädännön parantamista ja yksinkertaistamista koskevassa strategiassa.

On kuinkin komission tehtävänä valvoa moitteetonta täytäntöönpanoa ja varmistaa tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa lainsäädännön konkreettiset vaikutukset sekä koordinoida ja tukea käytännön soveltamista.

Vastuun jakautuminen kahdelle tasolle lainsäädännön koko soveltamisvaiheen ajan edellyttää tehtävien järjestelmällisempää jakamista ja koordinointitoimia:

- Jäsenvaltioiden on Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston määrittelemää strategiaa noudattaen sitouduttava *panemaan täytäntöön*

[32] Kun otetaan huomioon lainsäädäntömenettelyihin ensimmäisen käsittelyn jälkeen sovellettavat määräajat, vaikuttaa vaikealta tehdä asianmukaista vaikutustenarviointia myöhemmässä vaiheessa. Säädösehdotusten arviointi olisi tehtävä kuulemis- ja yhteispäätösmenettelyn jälkeen.

uskollisesti ja säädetyissä määräajoissa yhteisön lainsäädäntö omassa lainsäädännössään Tukholmassa ja Barcelonassa kokoontuneiden Eurooppa-neuvostojen päätelmien mukaisesti[33]. Tällä edistetään yhteisön moitteetonta toimintaa, sääntely-ympäristön varmuutta ja johdonmukaisuutta toimijoiden kannalta sekä unionin uskottavuutta kansalaisten keskuudessa.

- Jäsenvaltioiden on järkeistettävä myös kansallisia menettelyitään luomalla mekanismeja, joilla direktiivien täytäntöönpanosta ja soveltamisesta vastaavat (keskus-, alue- ja paikallistason) *kansalliset viranomaiset voivat osallistua* mahdollisimman aikaisessa vaiheessa lainsäädäntöprosessiin.

- Yleisesti ottaen jäsenvaltioille olisi etua siitä, että ne nimeäisivät tahon, joka vastaa yhteisön säädösten täytäntöönpanon ja soveltamisen koordinoinnista.

Näiden suositusten lisäksi komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot toteuttaisivat seuraavat toimet:

Toimi: Kansallisten ilmoitusten toimittaminen

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava täytäntöönpanotoimistaan sähköisesti vakiolomakkeella, jota neuvoston tietotekniikan työryhmä ehdottaa. Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti jäsenvaltioiden on laadittava omaan käyttöönsä ja yhteisön edun nimissä oma vastaavuustaulukko ilmoittaessaan kansallisista täytäntöönpanotoimista.

Vastuutaho: jäsenvaltiot ja komissio

Toteutus: vähitellen vuodesta 2003 alkaen

[33] Barcelonassa 15. ja 16. maaliskuuta 2002 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät: *Vaikka asiassa on edistytty, Tukholmassa yhteisön säännöstön saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä asetettu 98,5 prosentin välitavoite on saavutettu ainoastaan seitsemässä jäsenvaltiossa. Toimia on siis tehostettava. Eurooppa-neuvosto kehottaa jäsenvaltioita toteuttamaan lisätoimia, jotta ne saavuttavat tämän tavoitteen sekä tavoitteen, jonka mukaan kaikki direktiivit, joiden täytäntöönpano on viivästynyt yli kaksi vuotta, on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä keväällä 2003 pidettävään Eurooppa-neuvoston kokoukseen mennessä.*

Toimi: Kuulemiset ja vaikutusten arviointi jäsenvaltioissa

– Kansallisten täytäntöönpanotoimien laadun parantamiseksi jäsenvaltioiden olisi laadittava normit säädösteksteihin sisällytettäviä mahdollisia lisäsäännöksiä koskevaa kuulemista ja vaikutustenarviointia varten. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun jäsenvaltiot "ylikuormittavat" direktiivin täytäntöönpanosäädöksen (ks. osa I). On tietenkin selvää, että näillä toimilla ei pidä muuttaa yhteisön tasolla hyväksytyn säädöksen sisältöä eikä viivästyttää säädöksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Tulokset on toimitettava komissiolle yhdessä kansallisia täytäntöönpanotoimia koskevan ilmoituksen kanssa, jotta voidaan varmistaa yhteisön tasoinen palaute. Jäsenvaltioiden olisi myös taattava, että tulokset ovat kansalaisten saatavilla.

– Komissio katsoo Mandelkernin ryhmän suositusten perusteella, että jäsenvaltioiden olisi tehtävä vaikutustenarviointi kansallisista säädösluonnoksista, joista ne ilmoittavat komissiolle.[34]

– Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti komission aloiteoikeuteen liittyvien velvoitteiden osalta komissio vastaavasti katsoo, että myös jäsenvaltioiden on järjestettävä kuulemisia ja tehtävä vaikutustenarviointeja, kun ne harjoittavat aloiteoikeuttaan ja tekevät lainsäädäntöehdotuksia Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen IV osaston nojalla.

Vastuutaho: jäsenvaltiot

Toteutus: vähitellen vuodesta 2003 alkaen

4. YHTEISEN LAINSÄÄDÄNTÖKULTTUURIN KEHITTÄMINEN UNIONIIN

Tässä suunnitelmassa ehdotettuja erityistoimenpiteitä on tuettava koordinointitoimin, Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti.

Kyseessä on ennen kaikkea säädöksen antamiseen liittyvien eri vaiheiden välisten rajojen häivyttäminen niin, että sitä voidaan seurata paremmin komission ehdotuksesta lainsäätäjän hyväksymiseen ja sen jälkeen jäsenvaltioissa tapahtuvaan täytäntöönpanoon ja soveltamiseen asti. Tästä vaatimuksesta on etua myös kansalaisille.

Tähän liittyen komissio aikoo toteuttaa seuraavat toimet:

[34] Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22. kesäkuuta 1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY mukaisesti, EYVL L 204, 21.7.1998 (direktiivi sellaisena kuin se on muutettuna 20. heinäkuuta 1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/48/EY, EYVL L 217, 5.8.1998).

Toimi: Toimielinten ja jäsenvaltioiden välisen lainsäädäntöverkon perustaminen

Komissio ehdottaa lainsäädäntöverkon perustamista kahdelle tasolle: ensinnäkin yhteisön toimielinten välille ja toiseksi yhteisön (jota edustaa komissio) ja jäsenvaltioiden välille.

Komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston, jotka *ovat yhdessä vastuussa lainsäädännön laadusta yhteisön tasolla,* olisi perustettava nykyisen toimielinten välistä yhteistyötä käsittelevän ryhmän pohjalta pysyvä mekanismi, jolla voitaisiin varmistaa tämän toimintasuunnitelman täytäntöönpano ja lainsäädännön laatu. Verkon toimeksianto olisi määritettävä tulevassa toimielinten välisessä sopimuksessa.

Jotta rajat yhteisön ja jäsenvaltioiden väliltä saataisiin poistettua, komission ja kansallisten viranomaisten välistä *koordinointia ja tiedonvaihtoa olisi parannettava.* Tämä olisi tehtävä perustamalla *täytäntöönpanosta ja soveltamisesta vastaavat tahot,* toteuttamalla direktiivien ja asetusten *konkreettista soveltamista koskeva pysyvä arviointi,* jotta täytäntöönpanoa voitaisiin seurata paremmin, varmistamalla *parempi palaute jäsenvaltioista* sekä vaihtamalla tietoja hyvistä toimintatavoista, esimerkiksi lainsäädäntöä koskevista vaikutustenarvioinneista ja kuulemiskäytännöistä. Komission ja jäsenvaltioiden olisi määritettävä tähän liittyvä yhteistyö, jolla pyritään kokoamaan voimassa olevat säännöt ja käytännöt ja kehittämään yhteinen lähestymistapa yhteisön lainsäädännön valvontaa ja soveltamista varten.

Vastuutaho: yhteisön toimielimet ja jäsenvaltiot

Toteutus: 2003

Toimi: Lainsäädännön laadun vuosittainen arviointi

Komissio laatii *toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevassa vuosittaisessa selvityksessään*[35] *arvioinnin toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta* sekä sovittujen periaatteiden ja toimien soveltamisesta toimielimissä ja jäsenvaltioissa. Arvioinnissa se tukeutuu sisäiseen verkkoonsa sekä toimielinten välisessä verkossa käytäviin keskusteluihin.

Luodakseen myönteistä lähentymistä ja vaihtaakseen tietoja hyvistä toimintatavoista komissio laatii samassa hengessä vuosittain kansalliset raportit yhdestä maaryhmästä kerrallaan.

Vastuutaho: komissio

Toteutus: 2003

[35] Pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta, 9 kohta.

Toimi: Kansalaisten mahdollisuudet tutustua lainsäädäntöön

Komissio lisää yhdessä muiden yhteisön toimielinten kanssa valmisteilla olevan tai jo hyväksytyn yhteisön lainsäädännön saatavuutta ja avoimuutta *laajentamalla kansalaisten mahdollisuuksia käyttää EUR-Lex -tietokantaa*[36]. Tämä Internet-sivusto toimii portaalina, jonka kautta kansalaiset pääsevät tutustumaan helposti asiakirjoihin yhteisön päätöksentekoprosessin kaikissa vaiheissa. Muitakin vaihtoehtoja, kuten Internet-foorumeita, voidaan tarkastella. Myös perinteisten yhteisön asioista tiedottavien keskusten, yhteyspisteiden ja verkkojen toimintaa on aktivoitava laajemmin.

Vastuutaho: toimielimet

Toteutus: 2003

[36] http://www.europa.eu.int/eur-lex/fi/index.html