



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 19.12.2003
KOM(2003) 811 lopullinen

KOMISSIION TIEDONANTO

**Vuoropuhelu alue- ja paikallishallinnon järjestöjen kanssa
Euroopan unionin politiikkojen valmistelusta**

KOMISSION TIEDONANTO

Vuoropuhelu alue- ja paikallishallinnon järjestöjen kanssa Euroopan unionin politiikkojen valmistelusta

Johdanto

*Eurooppalaista hallintotapaa koskevasta valkoisesta kirjasta*¹ järjestetyn konsultoinnin yhteydessä aluetason toimijat esittivät pyynnön, johon komissio vastasi sitoutumalla siihen, että se ”järjestää [...] säännönmukaisemman vuoropuhelun alue- ja paikallishallinnon eurooppalaisten ja kansallisten järjestöjen kanssa politiikan aikaisessa valmisteluvaiheessa”. Kun komissio 11. joulukuuta 2002 antoi kertomuksen eurooppalaisesta hallintotavasta² ja tiedonannon neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistämisestä³, se ilmoitti antavansa tiedonannon, jossa esitetään kehykset, tavoitteet ja yksityiskohtaiset säännöt tätä paikallis- ja aluehallinnon järjestöjen kanssa käytävää vuoropuhelua varten.

Komissio hyväksyi maaliskuussa 2003 tämän tiedonannon valmistelua varten valmisteluasiakirjan⁴, jossa määritellään tämän vuoropuhelun soveltamisala. Valmisteluasiakirja oli saatavilla Internetissä 28. maaliskuuta – 23. toukokuuta 2003 osana julkista konsultointia⁵, johon monet alue- ja paikallishallinnon eurooppalaiset ja kansalliset järjestöt osallistuivat esittämällä asiakirjaa koskevia havaintoja ja mielipiteitä. Määränsä ja laatunsa vuoksi ne auttoivat huomattavasti tämän tiedonannon laatimisessa.

Julkisen konsultoinnin tulokset huomioon ottaen tässä tiedonannossa:

- täsmennetään, että tämä vuoropuhelu on luonteeltaan ylimääräinen ja täydentävä verrattuna muihin alue- ja paikallisviranomaisten kanssa käytävien konsultointien muotoihin;
- esitetään selkeämmin alueiden komitean rooli ehdotetussa vuoropuhelussa;
- laaditaan viitekehys niiden järjestöjen määrittelemiseksi, jotka voivat osallistua tähän vuoropuheluun.

Tämä vuoropuhelu täydentää muita konsultointiprosesseja, jotka on määritelty perustamissopimuksessa ja asetuksissa tai esitetty komission neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistämisestä antamassa tiedonannossa. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti komissio on myös varmistanut, että ehdotetut toimenpiteet eivät aiheuta suhteetonta hallinnollista taakkaa eivätkä suhteettomia menoja talousarvioon.

Uuden vuoropuhelun tavoitteet ovat seuraavat:

¹ KOM(2001)428 lopullinen, 25.7.2001

² KOM(2002)705 lopullinen, 11.12.2002

³ KOM(2002)704 lopullinen, 11.12.2002

⁴ C/2003/927, 27.3.2003

⁵ Kooste komission saamista mielipiteistä julkisen konsultoinnin aikana on Internet-osoitteessa: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/territorial_en.htm

- ottaa alue- ja paikallistason toimijat eurooppalaisten ja kansallisten alue- ja paikallishallinnon järjestöjen avulla mukaan antamalla niille mahdollisuus ilmaista mielipiteensä ennen virallisen päätöksentekoprosessin käynnistämistä unionin politiikoista, joiden täytäntöönpanoon ne osallistuvat;
- varmistaa, että unionin politiikkojen tavoitteet ja lainsäädäntö ovat ymmärrettävämpiä siten, että unionin toiminnasta tulee kansalaisille avoimempaa ja konkreettisempaa.

Ehdotettu säännönmukainen vuoropuhelu käynnistetään, kun esitetään:

- komission vuotuinen työohjelma;
- tärkeät poliittiset aloitteet, joilla on merkittävä suora tai epäsuora vaikutus aluetasolla.

Vuoropuhelun tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen:

- määritellä vuoropuhelun päämäärät;
- määritellä osallistujat;
- määritellä teemat ja vahvistaa vuoropuhelua koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

1. VUOROPUHELUN PÄÄMÄÄRÄT

Komissio pyrkii tekemään säännönmukaisempaa siitä vuoropuhelusta, jota se jo käy ad hoc -periaatteella alue- ja paikallishallinnon järjestöjen kanssa päätöksenteon alkuvaiheessa.

Tämä vuoropuhelu täydentää ja syventää konsultaatioprosessia komission laatimien konsultointiin sovellettavien yleisten periaatteiden ja vähimmäisvaatimusten mukaisesti ja tekee mahdolliseksi noudattaa valkoisessa kirjassa määritellyjä hyvän hallintotavan periaatteita, jotka ovat avoimuus, **osallistuminen, johdonmukaisuus ja tehokkuus**.

1.1. Avoimuus

Avoimuusperiaatteen lähtökohtana on komission halu varmistaa, että unionin politiikkojen tavoitteista ja yhteisön lainsäädännöstä on saatavilla paremmin tietoa ja että ne ovat paremmin omaksuttavissa.

Vaikka tiedotus- ja viestintätoimien parantaminen on tärkeää, se ei riitä, jos halutaan antaa selkeämpi kuva yhteisön toimista. Koska alue- ja paikallishallinnot ovat demokraattisesti valittuja ja lähellä ruohonjuuritasoa, niiden on helpompi välittää kansalaisille tietoa, jota nämä tarvitsevat ymmärtääkseen paremmin Euroopan unionin politiikkoja ja päätöksiä. Sen vuoksi on tärkeää, että nämä hallintoelimet pystyvät ottamaan aktiivisesti osaa Euroopan unionin politiikkojen valmisteluun. Niiden toiminta tuo unionin paremmin esille kansalaisten keskuudessa ja vahvistaa kansalaisten sen harjoittamille politiikoille antamaa tukea.

1.2. Osallistuminen

Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassaan komissio painottaa, että ”EU:n politiikan laadun (...) parantaminen edellyttää kaikkien tahojen mahdollisimman laajaa osallistumista poliittiseen päätöksentekoon politiikan suunnittelusta sen täytäntöönpanoon saakka”. Komissio on näin ollen sitoutunut noudattamaan lähestymistapaa, jossa rohkaistaan kaikkia kansalaisia osallistumaan Euroopan unionin politiikkojen suunnitteluun ja täytäntöönpanoon, joten sen on järjestettävä mahdollisimman laaja konsultaatio tärkeimmistä poliittisista aloitteista.

Komissio muistuttaa valkoisessa kirjassa, että alue- ja paikallisviranomaisten vastuu kasvaa yhteisön politiikkojen täytäntöönpanossa ja korostaa, että "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. Komissio pitää hyvänä sitä, että nämä järjestöt ja alueiden komitea pyrkivät tiivistämään yhteistyötään".

Tätä osallistumisperiaatetta komissio aikoo soveltaa ryhtyessään toteuttamaan tässä tiedonannossa ehdotettua vuoropuhelua.

1.3. Johdonmukaisuus

Eurooppalaista hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan valmisteluun liittynyt konsultointi sekä erilaiset unionin toimielinten käynnistämät tutkimukset ja niiden laatimat raportit osoittivat komissiolle, että yhteisön politiikkojen alueellinen vaikutus on arvioitava tarkemmin sellaisilla aloilla kuin liikenne, energia ja ympäristö.

Komissio on jo laatinut yhdenmisen vaikutustenarviointimenetelmän, jossa yhdistetään "kaikki ehdotetun toimenpiteen suoria ja välillisiä vaikutuksia koskevat alakohtaiset arvioinnit yhdeksi kattavaksi välineeksi, ja näin ollen se poikkeaa nykymallista, jossa toteutetaan lukuisia osittaisia alakohtaisia arviointeja"⁶. Tämän välineen avulla komissio voi myös aloittaa vuoropuhelun tai keskustelut asiasta kiinnostuneiden osapuolten kanssa.

Vaikutusanalyysia voidaan hyödyntää toisaalta jonkin yhteisön toimen seurauksista tiedottamiseksi yhteisön tason eri toimijoille ja toisaalta kansallis- ja aluetason toimijoiden ohjaamiseksi ja valmistelemiseksi niiden toimenpiteiden toteuttamiseen, jotka ovat tarpeen varmistamaan yhteisön säädöksen parhaan mahdollisen täytäntöönpanon.

Komissio on myös vahvistanut tärkeimmistä komission poliittisista aloitteista muiden kuin toimielimiä edustavien toimijoiden kanssa käytävän konsultoinnin yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset. Tämän konsultointiprosessin käynnistävät tarpeen mukaan komission yksiköt, jotka valmistelevat vaikutusanalyysia vaativaa uutta politiikkaa.

⁶ KOM(2002)276 lopullinen, 5.6.2002

Tässä tiedonannossa ehdotetaan yksittäisten konsultointien täydentämistä säännöllisillä kuulemisilla, jotka järjestetään eurooppalaisten ja kansallisten alue- ja paikallishallinnon järjestöjen kanssa alueiden komitean välityksellä. Tässä menettelytavassa komissio voi ottaa johdonmukaisemmin huomioon alue- ja paikallistason realiteetit ja asiantuntemuksen valmistellessaan politiikkoja koskevia ehdotuksia.

1.4. Tehokkuus

Eräät yhteisön politiikat pannaan täytäntöön ja/tai niiden vaikutukset näkyvät erityisesti alueellisella tasolla. Tästä syystä alue- ja paikallisviranomaiset pystyvät hyvin arvioimaan aluetasolla voimakkaasti vaikuttavien yhteisön politiikkojen johdonmukaisuutta ja tehokkuutta.

Jos unioni haluaa kehittää toimiansa, etenkin niiden johdonmukaisuutta ja kansalaisten käsitystä unionin politiikkojen suuntauksista, sen on tehokkuusperiaatteen mukaisesti tiedettävä politiikkojensa alueellinen vaikutus mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ennen toimien toteuttamista. Toteutettavien toimenpiteiden luonne ja intensiteetti voidaan näin määrittää paremmin, ja viime kädessä alueellisella tasolla vaikuttavien toimien tuloksia ja vaikutusta voidaan arvioida paremmin.

Alue- ja paikallishallintoja edustavien järjestöjen kanssa käytävän vuoropuhelun välineiden käyttöönotto antaa komissiolle mahdollisuuden ottaa mukaan paremmin ja sopivampaan aikaan - toisin sanoen ennen viralliseen päätöksentekoprosessiin ryhtymistä - hallinnot, jotka osallistuvat täytäntöönpanoon ja joita poliitikoja koskevat Euroopan tasolla tehdyt päätökset koskettavat.

2. VUOROPUHELUUN OSALLISTUJAT

Tähän kuulemisten muodossa toteutettavaan vuoropuheluun osallistujat on valittava ottaen huomioon seuraavat seikat:

- perustamissopimuksen nykyiset määräykset, etenkin toissijaisuusperiaate;
- unionin toimielinrakenne (komission aloiteoikeus, Euroopan parlamentin ja neuvoston lainsäädäntövalta, alueiden komitean uusi komission kanssa tehdyn yhteistyöpöytäkirjan mukainen neuvoo-antava tehtävä);
- periaate perustuslaillisen autonomian kunnioittamisesta jäsenvaltioissa, joiden suhteet alueyksikköihin on järjestetty eri tavoin.

Laajentumisen jälkeen unionissa on noin 250 aluetta ja 100 000 paikallista viranomaistahoa⁷. Tehokkuuden vuoksi ja kuten *eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa* todetaan **ennen virallisen päätöksentekoprosessin käytävään vuoropuheluun soveliaita toimijoita ovat nimenomaan eurooppalaisten ja kansallisten alue- ja paikallishallinnon järjestöt**. Alue- ja paikallishallintojen kaikkien ryhmien etujen olisi oltava edustettuina tässä

⁷ Lähde: alueiden komitea

vuoropuhelussa heijastamassa etenkin Euroopan unionin alueiden olosuhteiden monimuotoisuutta.

Usean vuoden ajalta saatua kokemusta aluepolitiikan sekä ympäristön, liikenteen, tutkimuksen ja maaseudun kehittämisen aloilta voitaisiin kyllä käyttää lähtökohtana määritettäessä vuoropuheluun valittavaa "kohderyhmää"⁸. Utta vuoropuhelua ei ole kuitenkaan syytä rajata liikaa, vaikka eri alakohtaisten organisaatioiden näkemykset ja niiden kannanotot voivat silloin, kun keskustelun aiheeseen liittyy yhteistä etua, johtaa siihen, että useat järjestöt esittävät yhteisen kannan taakse näissä kokouksissa.

Komission mielestä on tärkeää, että uusi vuoropuhelu vahvistaa yhteyksiä alueiden komitean ja sen edustamien hallintojen välillä. *Eurooppalaista hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan* suositusten mukaisesti komissio kehottaakin kaikkia alue- ja paikallishallintoja ja niiden järjestöjä vahvistamaan yhteyksiään alueiden komiteaan.

Alueiden komitealla on jo perustamissopimusten mukaan merkittävä asema näiden toimijoiden konsultoimisessa. Tämä välittäjän asema alue- ja paikallishallintojen ja unionin toimielinten välillä vahvistui, kun komissio ja alueiden komitea hyväksyivät yhteistyöpöytäkirjan⁹, jonka mukaan komitea järjestää konsultointeja komission pyynnöstä. Tässä tiedonannossa tehdyillä ehdotuksilla ei pyritä vaikuttamaan näiden konsultointien järjestämistä koskeviin yksityiskohtaisiin sääntöihin.

Järjestöjen valitsemista koskeviin yksityiskohtaisiin sääntöihin liittyen komission mielestä alueiden komitea kykenee parhaiten kertomaan, mitkä järjestöt ovat mistäkin politiikasta kiinnostuneita ja esittämään kutakin kokousta varten alustavan luettelon niistä eurooppalaisista ja kansallisista järjestöistä, jotka kulloinkin ovat sopivia käsiteltävien asioiden kannalta. Komissio pidättää kuitenkin itsellään oikeuden kutsua mukaan vuoropuhelukokouksiin sopiviksi katsomiaan järjestöjä ja muuttaa tai täydentää alueiden komitean esittämiä alustavia luetteloita.

Komissio toivoo voivansa näin vahvistaa alueiden komitean välittäjän roolia sen ja alue- ja paikallishallintojen välillä ja siten lisätä yhteistyötään niitä edustavien järjestöjen kanssa.

Alueiden komitea laatii yhteistyössä eri järjestöjen kanssa järjestöjen valintaa koskevat perusteet. Näiden organisaatioiden on oltava edustavia, ja niiden on pystyttävä laatimaan yhdessä lausuntoja sekä välittämään edelleen komission ehdotuksia ja suuntaviivoja kansallisilla toimialueillaan. Valittujen järjestöjen on hoidettava edustuksellinen tehtävänsä mahdollisimman korkealla tasolla. Lisäksi niiden on käytettävä avoimia ja selkeitä valintamenettelyjä, jotka noudattavat voimassa olevia komission konsultointiprosessiin soveltamia vähimmäisvaatimuksia.

Näin ollen vuoropuheluun pitäisi ottaa mukaan järjestöt,

- joita kyseinen politiikka koskee,

⁸ Tietoja eurooppalaisista järjestöistä on koottu CONECCS-tietokantaan, joka on Internet-osoitteessa http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneecs/index_en.htm. Luettelo ei ole täydellinen.

⁹ Yhteistyöpöytäkirja Euroopan komission ja alueiden komitean välistä yhteistyötä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, tehty Brysselissä 20. syyskuuta 2001.

- joiden jäsenet osallistuvat kyseisen politiikan toteuttamiseen,
- ja joilla omien tavoitteidensa vuoksi on välittömiä etuja valvottavanaan kyseisen politiikan alalla.

Lisäksi olisi otettava huomioon seuraavat seikat:

- mahdollinen kokemuksen, asiantuntijuuden ja erityisen teknisen tietämyksen tarve;
- tarve säilyttää tasapaino alue- ja paikallishallinnon eri tasoja edustavien järjestöjen välillä;
- osallistujien kannanotot edellisissä samaa politiikkaa koskeneissa konsultoinneissa, tämän kuitenkin estämättä uusien vastaperustettujen järjestöjen osallistumista;
- valittujen järjestöjen lukumäärän pysyminen toimivana ja vuoropuhelun tehokkuustavoitteen mukaisena.

3. VUOROPUHELUN SOVELTAMISALA JA SISÄLTÖ

Vuoropuhelu käydään ennen virallisen päätöksentekoprosessin alkamista. Se eroaa kuitenkin komission kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa pitämästä yhteydenpidosta.

Vuoropuhelu ei rajoita perustamissopimuksissa määrättyjä (kuten neuvoa-antavien toimielinten kuuleminen¹⁰ ja EY:n perustamissopimuksen 137–139 artiklan mukainen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu) tai muissa yhteisön teksteissä määrättyjä erityisiä konsultointeja, joissa noudatetaan komitologia-menettelyjä¹¹. Tässä asiakirjassa esitetyt yksityiskohtaiset konsultaatiosäännöt täydentävät, mutta eivät korvaa niitä sääntöjä, jotka komissio hyväksyi 11. joulukuuta 2002 tiedonannossaan konsultointiprosessiin sovellettavista yleisistä periaatteista ja vähimmäisvaatimuksista¹².

Tämä uusi prosessi ei korvaa komission yksiköiden ja järjestöjen välisiä asiakohtaisia yhteyksiä eikä ad hoc -konsultaatioita. Se täydentää näitä yhteyksiä ja nostaa komission ehdotuksien laatua, sillä se tulee olemaan säännöllinen, organisoidumpi ja poliittisempi.

Säännönmukainen vuoropuhelu ehdotetaan käynnistettäväksi esitettäessä:

- (1) **komission vuotuinen työohjelma,**
- (2) **tärkeitä aloitteita** politiikan aloilla, joilla on suora tai välillinen alueellinen vaikutus (taloudellinen ja sosiaalinen koheesio, aluepolitiikka,

¹⁰ Tässä tiedonannossa ehdotettu vuoropuhelu ei rajoita alueiden komitean ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean uutta neuvoa-antavaa tehtävää (suuntaa-antava lausunto ja valmistava lausunto), joka perustuu komission kanssa syyskuussa 2001 tehtyihin yhteistyöpöytäkirjoihin.

¹¹ Neuvoston päätöksen 1999/468/EY määritelmän mukaan.

¹² KOM(2002) 704 lopullinen, 11.12.2002.

sosiaalipolitiikka, työllisyyspolitiikka, liikenne, energia, ympäristö, teknologian tutkimus ja kehittäminen, yhteinen maatalouspolitiikka, Euroopan laajuiset infrastruktuuriverkot, terveys, opetus ja kulttuuri, ammattikoulutus, oikeus- ja sisäasiat, kuluttajapolitiikka jne.).

4. PAIKALLISTA JA ALUEELLISTA VUOROPUHELUA KOSKEVAT YKSITYISKOHTAISET SÄÄNNÖT JA JÄRJESTELYT

Kokousten järjestäminen ja pitäminen on komission tehtävä. Sen pyrkimyksenä on tehdä tästä vuoropuhelusta vastavuoroinen prosessi. Vuoropuhelu voitaisiin niveltää yhteisön poliittiseen ohjelmaan seuraavalla tavalla:

- (1) järjestämällä vuosittain tapaaminen, jossa voidaan aloittaa korkeimman tason poliittinen keskustelu komission puheenjohtajan ja/tai varapuheenjohtajien ja järjestöjen edustajien kanssa. Komission esitettyä vuotuisen työohjelman alueiden komitealle voitaisiin kokouksessa käydä syvällisempää vuoropuhelua alue- ja paikallishallinnon järjestöjen edustajien kanssa Euroopan unionin toiminnan suuntaviivoista,
- (2) järjestämällä tapaamisia niiden komission jäsenten kanssa, jotka vastaavat aluetasolla vaikuttavista politiikoista. Nämä tapaamiset, jotka voitaisiin järjestää vuosittain työohjelman niin vaatiessa, olisivat tilaisuuksia käydä vuoropuhelua käsiteltävänä olevaa politiikkaa koskevista tärkeistä aloite-ehdotuksista.

Näiden kokousten esityslista riippuisi siten komission yleisestä työohjelmasta samoin kuin aluetasolla aloitteiden aikatauluista. Komissio valitsisi näihin tapaamisiin osallistuvat järjestöt alueiden komitean ehdotuksien pohjalta ja käsiteltävinä olevien aloitteiden erikoisalan mukaan.

Avoimuuden vuoksi ja varmistaakseen, että järjestöt pystyisivät osallistumaan, komissio vahvistaisi kokouspäivämäärät kuusi viikkoa etukäteen. Komissio myös toimittaisi järjestöille kaikki tarvittavat asiakirjat.

5. PÄÄTELMÄT

Komission ohjenuorana tässä paikallis- ja aluehallinnon järjestöjen kanssa aloitettavaa säännönmukaista poliittista vuoropuhelua koskevassa ehdotuksessa on **antaa asianomaisille mahdollisuus ilmaista mielipiteensä**, ilman että päätöksentekoprosessia kyseenalaistetaan. Ehdotuksen tarkoituksena on, että komissio kuulee ennen virallisen päätöksentekoprosessin käynnistämistä asianomaisten mielipiteet niistä unionin politiikoista, joiden täytäntöönpanoon kyseiset toimijat osallistuvat ja jotka viime kädessä vaikuttavat aluetasolla. Tämän lisäksi ehdotettu työskentelytapa vahvistaa alueiden komitean ja eri alue- ja paikallishallinnon järjestöjen välisiä yhteyksiä.