

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean Lausunto aiheesta "Ennakoiva oikeus": askel kohti parempaa sääntelyä EU:n tasolla"

(2009/C 175/05)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 17. tammikuuta 2008 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Ennakoiva oikeus: askel kohti parempaa sääntelyä EU:n tasolla.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. marraskuuta 2008. Esittelijä oli Jorge PEGADO LIZ.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 3.–4. joulukuuta 2008 pitämässään 449. täysistunnossa (joulukuun 3. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 155 ääntä puolesta 5:n pidättyessä äänestämästä.

1 Päätelmät

1.1 Käsillä olevan lausunnon perusoletus on, että oikeus, pikemmin kuin lainoppineiden luoma lainsäädäntö, ilmentää käyttäytymistä, joka tietyssä yhteiskunnassa hyväksytään ja jota siinä vaaditaan yhteiskuntajärjestyksen edellytyksenä; että oikeus ei rakennu muodollisista, ikaikaisista ja muuttumattomista käsitteistä vaan – kirjoitetuista ja kirjoittamattomista – säännöistä ja periaatteista, jotka heijastavat itse kunkin kansalaisen kollektiivisiä legitimejä intressejä tietynä historiallisena ajankohtana.

1.2 Lainsäätäjän perinteisenä tehtävänä kaikissa oikeusjärjestelmissä on tulkita yhteiskunnan kollektiivisia intressejä ja määrittää lainsäädännössä tarpeen mukaan, mikä on laillista käyttäytymistä, sekä säätää seuraamuksia kyseisten käyttäytymissääntöjen rikkomisesta. Jo pitkään on tunnustettu, että näin voimaan saatettujen lakien pitää olla paitsi oikeudenmukaisia ja kohtuullisia myös ymmärrettäviä, helppokäyttöisiä ja hyväksyttävissä ja että niiden noudattamista on pystyttävä valvomaan. Mainitut kriteerit eivät kuitenkaan enää riitä nyky-yhteiskunnassa.

1.3 Painopiste oikeuden alalla on liian pitkään ollut menneisyydessä. Lainsäätäjät ja oikeuslaitos ovat reagoineet puutteisiin, riittävyyksiin, määräaikojen laiminlyömiseen ja rikkomuksiin pyrkien löytämään ratkaisuja ja korjaamaan asiointilaa. Riidat, oikeudenkäynnit ja oikeuskeinot lain noudattamiseen pakottamiseksi tulevat liian kalliiksi, eikä kustannuksia voida mitata pelkästään rahassa.

1.4 ETSK kehottaa vakavasti muuttamaan ajattelutapaa. On tullut aika luopua vuosisataisesta reaktiivisesta oikeusajattelusta ja omaksua *ennakoiva lähestymistapa*. On aika tarkastella oikeutta erilaisesta näkökulmasta: suunnata katse *eteenpäin* eikä taaksepäin, keskittyä siihen, *miten oikeutta käytetään ja miten se toimii* arkielämässä sekä miten oikeuteen suhtaudutaan yhteisössä, jota sen on tarkoitus säännellä. Vaikka onkin tärkeää puuttua ongelmiin ja ratkoa niitä, on elintärkeää estää niiden syiden syntyminen samoin kuin palvelulla kansalaisten ja yritysten tarpeita ja sujuvoittaa näiden tuloksekasta vuorovaikutusta.

1.5 Ennakoivassa oikeudessa on kyse mahdollistamisesta ja valtaistamisesta. Oikeus toteutuu käyttäjiensä – yksilöiden ja yritysten – toimesta, näiden kanssa ja näitä varten. Päämääränä on yhteiskunta, jossa ihmiset ja yritykset tuntevat oikeutensa ja velvollisuutensa, kykenevät hyödyntämään lainsäädännön suomia etuja, tuntevat juridiset velvollisuutensa välttyäkseen mahdollisuuksien mukaan ongelmilta ja pystyvät ratkaisemaan väistämättömät riitaisuudet varhaisessa vaiheessa mahdollisimman asianmukaisin menetelmin.

1.6 Ennakoivassa oikeudessa haetaan ja yhdistetään toivottujen tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavia menetelmiä. Painopiste ei ole pelkästään oikeussäännöksissä ja niiden muodollisessa täytäntöönpanossa. Jotta pystytään asettamaan halutut tavoitteet ja valitsemaan mahdollisimman asianmukaiset keinot niiden saavuttamiseksi, pitää sidosryhmät saada mukaan aikaisin, saattaa tavoitteet samansuuntaisiksi, luoda yhteinen näkemys sekä tarjota jo varhaisessa vaiheessa tukea ja opastusta toteutuksen onnistumiseksi. ETSK on vakuuttunut, että uusi ajattelutapa, mitä ennakoiva oikeus merkitsee, on yleisesti sovellettavissa oikeuden alalla ja lainsäädännössä.

1.7 Yhteisön oikeusjärjestelmä on luontaisesti juuri sellainen ala, johon nähden olisi omaksuttava ennakoiva lähestymistapa suunniteltaessa ja laadittaessa säädöksiä sekä pantaessa niitä täytäntöön. Tältä pohjalta ETSK:n näkemys on, ettei säännösten ja määräysten antaminen ole ainut eikä kaikissa tapauksissa paras keino saavuttaa halutut tavoitteet. Toisinaan sääntelijä kykenee parhaiten tukemaan arvokkaiden päämäärien saavuttamista pidätyksellä sääntelystä ja tilaisuuden tullen rohkaisemalla itsesääntelyyn ja yhteissääntelyyn. Näin ollen toissijaisuusperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen, ennalta varautumisen ja jatkuvuuden kaltaiset perusajatukset saavat uutta merkitystä ja uuden ulottuvuuden.

1.8 ETSK katsoo, että yhtenäismarkkinoille voi olla suureksi hyödyksi, kun EU:n oikeus ja sen tekijät – lainsäätäjät ja hallintoviranomaiset ilmausten laajimmassa merkityksessä – siirtävät huomionsa sisäisistä seikoista, oikeusjärjestelmän, säännösten ja toimielinten sisäpuolelta, ulospäin eli oikeuden käyttäjiin: yhteiskuntaan, kansalaisiin ja yrityksiin, joita oikeusjärjestelmä on tarkoitettu palvelemaan.

1.9 EU:n säädösten saattaminen osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja niiden täytäntöönpano ovat tärkeitä askeleita parempaan sääntelyyn EU-tasolla. Sääntelyn onnistumista pitää kuitenkin mitata sillä, missä määrin tavoitteisiin päästään oikeuden käyttäjien, EU:n kansalaisten ja yritysten parissa. Säädökset pitää viestittää tavalla, joka on mielekäs ajatellulle yleisölle, ennen muuta niille, joiden käyttäytymiseen säädökset vaikuttavat, eikä ainoastaan asianomaisille toimielimille ja hallintovirkkamiehille.

1.10 Ennakoivan oikeusajattelun periaate tulisi ottaa järjestelmällisesti huomioon kaikessa EU:n lainsäädännössä ja sen täytäntöönpanossa. ETSK on vakaasti sitä mieltä, että kun tämä lähestymistapa otetaan paitsi osaksi parempaa sääntelyä koskevaa suunnitelmaa myös lainsäätäjien ja hallintoviranomaisten painopistealaksi EU-, jäsenvaltio- ja aluetasoilla, on mahdollista luoda vakaa oikeudellinen perusta, jolla yksityishenkilöt ja yritykset voivat menestyä.

2 Suositukset

2.1 Oikeusvarmuus on toimivan yhteiskunnan perusedellytyksiä. Oikeuden käyttäjien on tunnettava ja ymmärrettävä oikeutta jotta oikeus voi toteutua. Tältä pohjalta ETSK pyytää kohdistamaan huomiota ennakoivaan oikeuteen. Se on tulevaisuuteen suuntaava lähestymistapa, jonka tavoitteena on edistää sitä mitä pidetään toivottavana ja ennalta (*ex ante*) maksimoida mahdollisuudet ja minimoida ongelmat ja riskit.

2.2 Käsillä olevan oma-aloitteisen lausunnon antamisella ETSK korostaa, että pyrittäessä ”parempaan sääntelyyn” tulee koettaa löytää sellainen optimaalinen sääntelykeinojen yhdistelmä, joka parhaiten edistää yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamista sekä toimivan, kansalais- ja yritysmäynteisen oikeudellisen ympäristön kehitystä

2.3 Lausunnon tarkoituksena on osoittaa, miten ennakoiva oikeus voi edistää parempaa sääntelyä luomalla uutta ajattelutapaa, jonka lähtökohdانا ovat ihmisten ja yritysten todelliset tarpeet ja toiveet.

2.4 Lainsäädännön valmistelun yhteydessä lainsäätäjän tulisi huolehtia sellaisten toiminnallisesti tehokkaiden oikeussääntöjen luomisesta, jotka vastaavat todellisiin tarpeisiin ja jotka pannaan täytäntöön siten, että näiden sääntöjen perimmäiset tavoitteet saavutetaan.

2.5 Säädöksen elinkaari ei ala säädösehdotuksen laatimisesta eikä se pääty ehdotuksen viralliseen hyväksymiseen. Tavoitteena ei ole säädös, vaan sen onnistunut soveltaminen. Soveltaminen puolestaan ei merkitse ainoastaan instituutioiden suorittamaa täytäntöönpanoa, vaan myös säädöksen tarkoittamien ihmisten ja organisaatioiden omaksumista, hyväksymistä ja tarvittaessa käyttäytymisen muutosta.

2.6 Voi olettaa, että tällä lähestymistavalla on tiettyjä – myös käytännöllisiä – vaikutuksia:

- On toteutettava sidosryhmien aktiivinen ja tehokas osallistuminen pelkän kuulemisen sijaan ennen lakiehdotusten laadintaa ja laadintamenettelyn sekä päätöksentekoprosessin aikana.
- Vaikutusten arvioinnin yhteydessä olisi otettava huomioon taloudellisten näkökohtien lisäksi myös yhteiskunnalliset ja eettiset seikat: ei ainoastaan liiketoimintaympäristö, vaan myös kuluttajat; ei ainoastaan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan mielipiteet, vaan myös nimettömien kansalaisten näkemykset.
- Lisäksi tarvitaan ratkaisujen eikä ongelmien ennakkointia. Lakia tulisi käyttää tavoitteiden saavuttamiseen ja tehostamiseen sekä oikeuksien ja vapauksien toteuttamiseen tietyssä kulttuurisessa kontekstissa.
- On huolehdittava siitä, että säädösehdotukset laaditaan mahdollisimman suoraviivaisesti ja lähellä käyttäjiä kielellä, joka on yleistajuista ja selkeää
- Lisäksi tulee kumota tarpeettomat, epä johdonmukaiset, vanhentuneet ja soveltumattomat lait ja yhdenmukaistaa käsitykset termien, määritelmien, kuvauksien, rajoitusten ja tulkintojen merkityksistä yhteiseksi viitekehykseksi.
- On tehtävä lujasti työtä sopimusvapauden, itsesääntelyn ja yhteissääntelyn laajentamiseksi uusille aloille sekä sellaisten alojen hyväksi, jotka voidaan kattaa kansallisin ja EU-tason standardein tai toimintasäännöstöin.
- On parempi keskittyä lainsäädäntötyön toimintatapana mallilakeihin (niin kutsutut 28. järjestelmät) kuin liiallisen yksityiskohtaiseen ja tarpeettoman täydelliseen yhdenmukaistamiseen.

2.7 Tähän voitaisiin ryhtyä käynnistämällä tutkimushankkeita ja vuoropuhelu asianomaisten tahojen kanssa roolista, joka ennakoivalla oikeudella voi olla sääntelyn elinkaaren kaikissa vaiheissa, kaikilla tasoilla.

2.8 Niinpä ETSK suosittaa, että komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti omaksuvat ennakoivan lähestymistavan suunnitellaan, laatiessaan, tarkistaessaan ja pannaan täytäntöön yhteisön oikeutta ja rohkaisevat myös jäsenvaltioita toimimaan samoin aina kun mahdollista.

3 Johdanto: hieman oikeusteoriaa

3.1 Toisin kuin moraalisten ja esteettisten sääntöjen kohdalla, ”oikeudellisille” määräyksille on sääntöjen eli ”sen, minkä pitäisi olla” osalta ominaista pakottava luonne. Tämä merkitsee, että tuomioistuimet voivat vaatia säännösten noudattamista, ja niiden rikkomisesta voidaan määrätä sanktio. Eräs pakottavan oikeuden (*ius cogens*) tyypillinen ominaispiirre on mahdollisuus ”täytäntöönpanoon” – periaatteessa tuomioistuinkäsittelyn keinoin – sen varmistamiseksi, että lakia toteutetaan käytännössä, tai lain rikkomistapauksissa että siihen syyllistyneitä rangaistaan.

3.2 ”Sen, minkä pitäisi olla” ytimessä on kuitenkin käsitys siitä, että lakien noudattaminen on yleisesti ottaen vapaaehtoista ja että oikeuskäsittelyyn turvautuminen on poikkeus – *ultima ratio* eli viimeinen keino. Jos suurin osa kansasta ei suostuisi vapaaehtoisesti noudattamaan säännöissä määrättyjä velvollisuuksia, sääntöjen tehokkuus vaarantuisi peruuttamattomalla tavalla.

3.3 Näin ollen lainsäätäjän vastuulla on sellaisten lakien säätäminen, jotka yleisesti ottaen rohkaisevat ihmisiä seuraamaan niitä vapaaehtoisesti ja noudattamaan niitä oma-aloitteisesti. Tämä on itse asiassa edellytys kaikkien ihmisten oikeuksien kunnioittamiselle, ja se on yhteiskunnan osana elämisen kulmakivi. Tätä taustaa vasten ”hyvää lainsäädäntöä” ja ”parempaa lainsäädäntöä”⁽¹⁾ koskevat pyrkimykset ovat erityisen tärkeitä, ja niillä on merkittävät vaikutukset säädösten tulkinna, integroimisen ja soveltamisen kannalta.

3.4 Tämä merkitsee, että lain on oltava paitsi kohtuullista eli ”oikeudenmukaista”⁽²⁾ myös

- ymmärrettävää
- helppokäyttöistä
- hyväksyttävää⁽³⁾ ja
- valvottavissa olevaa.

Jos nämä kriteerit eivät täyty, lain kohdeyleisöllä on taipumus torjua se, eivätkä ne, joiden velvollisuutena on varmistaa lain noudattaminen, soveltaa sitä. Tällöin muodollisesti voimassa olevan säädöksen soveltaminen on käytännössä lakannut, eivätkä lainvalvontaviranomaiset kykene soveltamaan sitä tehokkaalla tavalla.

3.5 Tämä on tärkeä seikka kansallisten oikeusjärjestelmien kannalta, mutta se on vielä merkittävämpi asia Euroopan unionin oikeusjärjestelmän kaltaisessa järjestelmässä, jossa oikeusvaltioperiaatteen kaksi puolta ovat yleensä erillään: Lainsäädäntään

(1) ”Parempaan lainsäädäntöön” merkitys yhteisön toimielinten kannalta määritellään Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnossa ”Lainsäädännön parantaminen” CESE, EUVL C 24, 31.1.2006, s. 39, esittelijä: Daniel Retureau. Kyseisen käsitteen ”oikeudellinen” sisältö on luettavissa asiakirjasta Toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä” vuodelta 2003, EUVL C 321, 31.12.2003.

(2) Mitä tämä sitten merkitseekään yhteiskunnassa vallitsevien arvojen valossa ja tietyinä ajankohtana historian kuluessa; tätä ”säädety” oikeuden ja ”oikeudenmukaisen” oikeuden välistä konfliktia käsitellään monissa kreikkalaisissa tragedioissa.

(3) Säädösten hyväksyttävyyden kaksi pääedellytystä ovat niiden ”asianmukaisuus ja kohtuullisuus” (vrt. ETSK:n 29. marraskuuta 2001 antama lausunto EUVL C 48, 21.2.2002, s. 130 aiheesta ”Yksinkeräistäminen”, kohta 1.6, esittelijä: Kenneth Walker).

olennaisesti liittyvä ”velvoittaminen” kuuluu yhteisön toimivaltaan, kun taas soveltaminen ja seuraamukset riippuvat periaatteesta kansallisten oikeusjärjestelmien pakkotoimia koskevista säännöksistä.

3.6 Tämä ehkä selittää, miksi kaikissa jäsenvaltioissa esiintyvistä ”parempaa lainsäädäntöä” koskevista pyrkimyksistä – jotka eivät suinkaan ole uusia – on viime aikoina tullut erityisen merkittäviä yhteisön toimielinten kannalta.

3.7 Ennustettavuus, jatkuvuus ja ennakoitavuus ovat moitteetomasti toimivan, kansalaisten ja yritystoiminnan kannalta suotuisan oikeudellisen ympäristön perusedellytyksiä. Sidosryhmät tarvitsevat kohtuullista oikeusvarmuutta, jotta ne voivat asettaa tavoitteita, toteuttaa suunnitelmiaan ja saavuttaa ennustettavissa olevia tuloksia. Lainsäätäjien (laajassa merkityksessä) tulisi huolehtia oikeusvarmuuden turvaamisesta ja vakaan oikeudellisen infrastruktuurin järjestämisestä samalla kun varmistetaan lainsäädännön tarkoituksen toteutuminen.

3.8 Edellä esitetty muodostaa taustan käsillä olevalle omaaloitteiselle lausunnolle, jonka tavoitteena on korostaa innovatiivista ennakoivan oikeuden lähestymistapaa, joka juontaa juurensa *Nordic School of Proactive Law* -suuntauksen ja sen edeltäjien edustamiin ajatuksiin⁽⁴⁾. Lausunnon tavoitteena on myös selvittää, missä määrin tämä lähestymistapa voisi merkitä seuraavaa askelta kohti parempaa sääntelyä EU:n tasolla. Tässä yhteydessä on otettu huomioon lukuisat ETSK:n antamat, kyseistä aihetta käsittelevät lausunnot, joista on jo kehkeytynyt hyvin merkittävä oppijärjestelmä. Tämä lausunto sisältää ja vaalii niiden perintöä.

4 Katsaus parempaan sääntelyyn sekä EU:n lainsäädännön parempaan soveltamiseen ja täytäntöönpanoon

4.1 Ajatus paremmasta lainsäädännöstä, jonka keskipisteenä on lainsäädännön käyttäjien näkökulma⁽⁵⁾, käsittää useita viime vuosina yhä painokkaammiksi muodostuneita periaatteita. Näitä ovat alustava kuulemismenettely, lainsäädännön inflaation

(4) Lisätietoja löytyy Helena Haapion artikkelista ”An Ounce of Prevention ... – Proactive Legal Care for Corporate Contracting Success” Juridiska Föreningen i Finlandin sarjajulkaisussa *JFT*, nro 1/2007, Helena Haapion toimittamasta teoksesta *A Proactive Approach to Contracting and Law*, Turku 2008 sekä Peter Wahlgrenin ja Cecilia Magnusson Sjöbergin toimittamasta teemanumerosta *A Proactive Approach*, sarjajulkaisussa *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 49, Tukholma 2006; ks. <http://www.cenneth.com/sis/tom.php?choice=volumes&page=49.html>.

(5) ETSK:n 28. syyskuuta 2005 aiheesta ”Lainsäädännön parantaminen” antamassa lausunnossa EUVL C 24, 31.1.2006, s. 39 (esittelijä: Daniel Retureau) todetaan kohdassa 1.1.2 erittäin paikkansapitävästi, että ”[l]ainsäädännön parantaminen edellyttää ennen kaikkea asettumista oikeussubjektin asemaan. Tästä syystä on tärkeää valita osallisuutta edistävä menettely, jossa kuullaan etukäteen edustavia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita [ja] työmarkkinaosapuolia – –”.

torjuminen, vanhentuneen lainsäädännön tai lakiehdotusten poistaminen, hallinnollisten rasitteiden ja kustannusten vähentäminen, yhteisön säännösten yksinkertaistaminen, lainsäädäntöehdotusten parantaminen *ex ante* ja *ex post*-vaikutusten arvioinnit mukaan luettuina, lainsäädännön pelkistäminen olennaiseen sekä keskittyminen lainsäädännön tavoitteisiin säilyttäen samalla sen jatkuvuus ja joustavuus.

4.2 Euroopan komissio ⁽⁶⁾, Euroopan parlamentti ⁽⁷⁾ ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ⁽⁸⁾ ovat jo pitkään edistäneet ja

⁽⁶⁾ Tärkeimmät komission asiakirjat aiheesta:

- Kestävää kehitystä koskeva Euroopan unionin strategia, KOM(2001) 264 lopullinen
- Komission tiedonanto vaikutustenarvioinnista, KOM(2002) 276 lopullinen
- Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma, KOM(2002) 278 lopullinen
- Asiantuntijoiden hankkiminen ja käyttäminen komissiossa: periaatteet ja toimintaohjeet, KOM(2002) 713 lopullinen
- Yhteisön säännösten päivittäminen ja yksinkertaistaminen, KOM(2003) 71 lopullinen
- Yhteisön Lissabon-ohjelman toteuttaminen: strategia sääntely-ympäristön yksinkertaistamiseksi, KOM(2005) 535 lopullinen
- Strateginen katsaus: Sääntelyn parantaminen Euroopan unionissa, KOM(2006) 689
- Ensimmäinen välikertomus sääntely-ympäristön yksinkertaistamisstrategian edistymisestä, KOM(2006) 690 lopullinen
- Toinen välikertomus sääntely-ympäristön yksinkertaistamisstrategian edistymisestä, KOM(2008) 33 lopullinen
- *Yhteisen käytännön opas (yhteisöjen toimielimissä säädöstekstien laatimiseen osallistuville)*

⁽⁷⁾ Tärkeimmät Euroopan parlamentin asiakirjat:

- Mietintö paremmasta säädöskäytännöstä 2004: toissijaisuusperiaatteen soveltaminen – 12. vuosikertomus, A6-0082/2006
- Mietintö komission 21. ja 22. vuosikertomuksesta yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta (2003 ja 2004), A6-0089/2006
- Mietintö oikeudellisesti sitomattomien pehmeiden sääntelyvälineiden institutionaalista ja oikeudellisista vaikutuksista, A6-0259/2007
- Mietintö sääntelyn parantamisesta Euroopan unionissa, A6-0273/2007
- Mietintö lainsäädännöstä johtuvien hallintokustannusten vähentämisestä, A6-0275/2007
- Mietintö ”Parempi säädöskäytäntö 2005” toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan 9 artiklan mukaisesti (13. kertomus), A6-0280/2007
- Mietintö yhtenäismarkkinoita koskevasta katsauksesta: esteiden ja tehottomuuden poistaminen paremman täytäntöönpanon ja valvonnan avulla, A6-0295/2007
- Mietintö komission 23. vuosikertomuksesta yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta (2005), A6-0462/2007

⁽⁸⁾ Tärkeimmät Euroopan talous- ja sosiaalikomitean asiakirjat:

- Omaaloitteinen lausunto aiheesta ”Yhtenäismarkkinasääntelyn yksinkertaistaminen”, EYVL C 14, 16.1.2001, s. 1
- Omaaloitteinen lisälausunto aiheesta ”Yksinkertaistaminen”, EYVL C 48, 21.2.2002, s. 130
- Valmisteleva lausunto aiheesta ”Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja parantaminen”, KOM(2001) 726 lopullinen, EYVL C 125, 27.5.2002, s. 105
- Omaaloitteinen lisälausunto aiheesta ”Yksinkertaistaminen”, EUVL C 133, 6.6.2003, s. 5
- Lausunto aiheesta ”Yhteisön säännösten päivittäminen ja yksinkertaistaminen”, KOM(2003) 71 lopullinen, EUVL C 112, 30.4.2004, s. 4

puoltaneet *parempaa sääntelyä, yksinkertaistamista ja viestintää* tärkeinä poliittisina tavoitteina EU:n yhtenäismarkkinoiden toteuttamisen yhteydessä. Ei pidä unohtaa, että yksi ensimmäisistä aiheita käsittelevistä asiakirjoista on tärkeä Molitor-ryhmän raportti vuodelta 1995, jossa esitetään 18 edelleen ajankohtaista suositusta ⁽⁹⁾.

4.3 Lainsäädännön parantaminen pitää sisällään myös suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteet. Se voi myös merkitä sidosryhmien osallistumista lainlaadintaan itse- ja yhteissääntelyn keinoin lainsäätäjän tarkan valvonnan alaisena, kuten toimielinten välisessä sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä ⁽¹⁰⁾ vuodelta 2003 todetaan ja kuten asiaa on käsitelty komission vuosittain julkaisemissa kertomuksissa.

— Erityisnide aiheesta *What is the state of the enlarged Single Market? – 25 Findings by the Single Market Observatory* EESC C-2004-07-EN (ei saatavilla suomeksi)

— Tiedonanto aiheesta ”Yhteissääntelyn ja itsesääntelyn nykytilanne yhtenäismarkkinoilla”, CESE 1182/2004 fin

— Erityisnide aiheesta *Improving the EU regulatory framework – upstream and downstream of the legislative process*, EESC 2005-16-EN (ei saatavilla suomeksi)

— Valmisteleva lausunto EU:n neuvoston puheenjohtajana toimineen Yhdistyneen kuningaskunnan pyynnöstä aiheesta ”Lainsäädännön parantaminen”, EUVL C 24, 31.1.2006, s. 39

— Omaaloitteinen lausunto aiheesta ”EU:n lainsäädännön soveltamisen ja noudattamisen valvonnan parantaminen”, EUVL C 24, 31.1.2006, s. 52

— Lausunto aiheesta ”Yhteisön Lissabon-ohjelman toteuttaminen: strategia sääntely-ympäristön yksinkertaistamiseksi” KOM(2005) 535 lopullinen, EUVL C 309, 16.12.2006, s. 18

— Valmisteleva lausunto Euroopan komission pyynnöstä aiheesta ”Koneenrakennusalan sääntely-ympäristön yksinkertaistaminen”, EUVL C 10, 15.1.2008, s. 8.

⁽⁹⁾ *Report of the Group of Independent Experts on Legislation and Administrative Simplification* (COM(95) 0288 – C4-0255/95 – SEC(95) 1379). On myös syytä mainita Mandelkern-raportti marraskuulta 2001 ja siinä esitetyt suositukset, joista tehdään selkoa ETSK:n 21. maaliskuuta 2002 antamassa lausunnossa EUVL C 125, 27.5.2002, s. 105, jonka esittelijä oli Kenneth Walker.

⁽¹⁰⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0005:EN:PDF>

4.4 Lainsäädännön parantaminen ei välttämättä merkitse määrällisesti vähempää sääntelyä tai sääntelyn purkamista ⁽¹¹⁾, ja juuri oikeusvarmuus on yksi hyvin toimivien yhtenäismarkkinoiden olennaisista edellytyksistä ⁽¹²⁾.

4.5 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean asettama yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä (*Single Market Observatory*, SMO) on vuodesta 2000 lähtien keskittynyt sidosryhmien aloitteisiin, joissa on kyse lainsäädännön parantamisen ennakoinnista kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, joka on järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan institutionaalisenä edustajana tiiviisti seurannut Euroopan komission työohjelmaa, on vuosien mittaan esittänyt komissiolle lukuisissa lausunnoissaan näkemyksensä sääntelyn parantamiseen liittyvistä kysymyksistä ⁽¹³⁾.

4.6 Yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä on yhdessä Euroopan komission kanssa kehittänyt eurooppalaista itse- ja yhteis-sääntelyä käsittelevän tietokannan ⁽¹⁴⁾. Keräämiensä itsesääntelyaloitteita koskevien tietojen perusteella yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä aikoo nyt työstää malleja (tehokkuusindikaattoreita, valvontaa ja täytäntöönpanoa koskevia suuntaviivoja jne.) ja muodostaa tiedepiireistä, ajatuspajoista, sidosryhmistä ja instituutioista koostuvan itse- ja yhteissääntelykysymyksiä käsittelevän klusterin.

5 Parempi virsta väärää: ennakoiva lähestymistapa

5.1 Oikeuden alalla painopiste on perinteisesti ollut *menneisydessä*. Oikeudellisessa tutkimuksessa on tarkasteltu lähinnä *epäonnistumisia* – puutteita, viivästyksiä ja säädösten noudattamatta jättämistä.

⁽¹¹⁾ Jo 19. lokakuuta 2000 antamassaan lausunnossa CES EUVL C 14, 16.1.2001, s. 1, jonka esittelijänä toimi Bruno Vever, ETSK totesi, että "[e]i pidä lähteä julistamaan sääntelyn raakaa ja yksipuolista purkamista, sillä se heikentäisi tuotteiden ja palvelujen laatua ja olisi kaikkien käyttäjien, niin yrittäjien, palkansaajien kuin kuluttajien yhteisten etujen vastaista. Talouselämä ja yhteiskunta tarvitsevat sääntöjä voidakseen toimia hyvin – '(kohta 2.8). Lausunnossaan 'Lainsäädännön parantaminen' (28. syyskuuta annettu lausunto EUVL C 24, 31.1.2006, s. 39) ETSK totesi, että "[y]ksinkertaistamisessa on kyse oikeuden yksinkertaistamisesta mahdollisimman paljon, mutta se ei merkitse välttämättä unionin lainsäädännön rajua supistamista tai sen purkamista, sillä se ei vastaisi kansalaisyhteiskunnan odotuksia oikeusvarmuuden suhteen eikä yritysten ja erityisesti pk-yritysten ilmaisemaa oikeusvarmuuden ja vakauden tarvetta" (kohta 1.1.5). Lausunnossaan "Yhtenäismarkkinoiden tarkastelu" (17. tammikuuta 2007 annettu lausunto EUVL C 93, 27.4.2007, s. 25, jonka esittelijä oli Bryan Cassidy) ETSK muistuttaa lisäksi, että "[u]sien säädösten määrän vähentäminen ei – välttämättä paranna lainsäädäntöpuutteita" (kohta 1.1.7).

⁽¹²⁾ "Less (legislation) is more" [Vähemmän (lainsäädäntöä) on enemmän], http://bre.berr.gov.uk/regulation/news/2005/050720_bill.asp

⁽¹³⁾ Komitea on myös toistuvasti tukenut Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltioita valmisteltävien lausuntojen avulla (EUVL C 175, 27.7.2007).

⁽¹⁴⁾ <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp>

5.2 *Ennakoivassa* oikeudessa huomion keskipiste on sen sijaan *tulevaisuudessa*. Sana *ennakoiva* (*proaktiivinen*) on vastakohta adjektiiveille *reaktiivinen* ja *passiivinen*. Nimellä *ennakoiva oikeus* tunnettu lähestymistapa syntyi Suomessa 1990-luvulla. *Nordic School of Proactive Law* -verkosto (NSPL) perustettiin vuonna 2004 vastauksena tarpeeseen kehittää edelleen käytännöllisiä menetelmiä ja oikeustieteellistä teoriaa tällä voimistuvalla alalla ⁽¹⁵⁾.

5.3 Sana *ennakoiva* merkitsee toimimista tulevaisuuteen varautuen, asioiden ottamista hallintaan ja oma-aloitteisuutta ⁽¹⁶⁾. Kaikki nämä piirteet kuuluvat *ennakoivaan oikeuteen*, joka erottaa toisistaan kaksi muuta *ennakoivuuteen* kuuluvaa piirrettä: ensinnäkin *edistävän* eli *promotiivisen* ulottuvuuden (sen edistäminen, mikä on toivottavaa; hyvään käyttäytymiseen rohkaiseminen) ja toiseksi *ennalta ehkäisevän* eli *preventiivisen* ulottuvuuden (sen ehkäiseminen, mikä ei ole toivottavaa, oikeudellisten riskien toteutumisen estäminen).

5.4 *Ennakoiva oikeus* keskittyy epäonnistumisen sijaan *onnistumiseen*. Siinä on kyse sellaisten tekijöiden oma-aloitteisesta edistämistä ja vahvistamisesta, jotka tähtäävät onnistumiseen. *Ennakoivan oikeuden* alkuperänä on *ennakoiva sopiminen* (*Proactive Contracting*) ⁽¹⁷⁾. Siinä tavoitteena oli alun perin luoda puitteet, joilla yhdistetään oikeudellinen kaukoviisaus osaksi jokapäiväistä käytännön liiketoimintaa, ja yhdistää hyvät sopimusten ja oikeudellisten asioiden hallinnan käytännöt hyvään projektien, laadun ja riskien hallintaan.

5.5 *Ennakoiva oikeus* on omaksunut huomattavassa määrin vaikutteita *preventiivisestä juridiikasta* ⁽¹⁸⁾. Viimeksi mainitussa suuntauksessa asioita tarkastellaan pääasiassa lakimiehen näkökulmasta keskittyen oikeudellisten riskien ja riitaisuuksien ehkäisemiseen. *Ennakoivassa oikeudessa* painotetaan *onnistumisen varmistamista* ja sen mahdollistamista, että kulloinkin käsillä olevassa tilanteessa saavutetaan toivotut tavoitteet. Käyttäen vertausta terveydenhuoltoon ja ennalta ehkäisevään lääketieteeseen *ennakoivan oikeuden* voidaan sanoa yhdistävän terveyden edistämisen ja sairauksien ehkäisemisen. Tavoitteena on auttaa ihmisiä ja yrityksiä pysymään "oikeudellisesti terveinä" ja välttämään oikeudellisten epävarmuuksien, riitojen ja oikeudenkäyntien kaltaisia "sairauksia".

⁽¹⁵⁾ Katso <http://www.proactivelaw.org>.

⁽¹⁶⁾ Sanaa *ennakoiva* (engl. *proactive*) käsittelevissä sanakirjamääritelmässä korostetaan kahta avaintekijää: *ennakoivaa* ominaisuutta, jossa on kyse etukäteisestä toiminnasta tulevaisuuden tapahtumiin varautuen, esimerkiksi "toiminta, jossa varaudutaan tuleviin ongelmiin, tarpeisiin tai muutoksiin" (*Merriam-Webster Online Dictionary*), ja *hallinnan ottamiseen* ja *muutosten aiheuttamiseen* liittyvä ominaisuus, esimerkiksi: "tilanteen hallinta siten, että saa jotain tapahtumaan sen sijaan, että odottaisi ja reagoisi siihen vasta jälkikäteen" (*proactive*. *Dictionary.com. WordNet® 3.0. Princeton University*). – Hiljattain toteutetut *ennakoivaa* käytöstä koskevat tutkimukset pohjautuvat samankaltaisiin määritelmiin. Esimerkiksi Parker ym. (2006) määrittelevät *ennakoivan käytöksen* oma-aloitteiseksi etukäteiseksi toiminnaksi, jolla on tarkoitus muuttaa ja parantaa joko tilannetta tai itseään. Ks. *Proactivity Research in Organisations Programme*, <http://proactivity.group.shef.ac.uk/>.

⁽¹⁷⁾ Ensimmäinen *ennakoivaa sopimista* koskeva kirja julkaistiin vuonna 2002 suomeksi: Soile Pohjonen (toim.): *Ennakoiva sopiminen*. Helsinki 2002.

⁽¹⁸⁾ Louis M. Brown esitteli ensimmäisenä suuntauksen tällä nimellä teokseensa *Manual of Preventive Law* (Prentice-Hall, Inc., New York 1950).

6 Miten ennakoiva oikeus voi edistää parempaa sääntelyä sekä EU:n lainsäädännön parempaa soveltamista ja täytäntöönpanoa?

6.1 Yksi Euroopan unionin perustavoitteista on tarjota kansalaisille vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue ilman sisäisiä rajoja; alue, joka perustuu avoimuuden ja demokraattisen valvonnan periaatteisiin. Oikeus ei kuitenkaan toteudu pelkästään turvaamalla pääsy oikeuteen tai jälkikäteisillä korjaavilla toimenpiteillä. Jotta ihmiset ja yritykset voisivat menestyä, tarvitaan vahva oikeudellinen perusta.

6.2 Ihmiset ja yritykset odottavat lainsäätäjältä kohtuullista varmuutta, selkeyttä ja johdonmukaisuutta, jotta nämä voivat asettaa tavoitteita, toteuttaa suunnitelmansa ja saavuttaa ennustettavissa olevia tuloksia.

6.3 Lainsäätäjien tulisi todellakin olla huolissaan, mikäli ihmiset tai yritykset eivät ole perillä siitä, milloin tietty laki koskee heitä, miten he voivat halutessaan saada lisätietoja oikeudellisesta asemastaan tai miten he voivat välttää riitoja silloin kun se on mahdollista tai ratkaista ne tarkoitukseen parhaiten soveltuvia menetelmiä käyttäen⁽¹⁹⁾. Kokemus ja tutkimukset osoittavat, että nykyään ihmiset ja yritykset, erityisesti kuluttajat ja pk-yritykset, eivät aina ole riittävästi perillä asioista.

6.4 Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat asiakirjassa "Toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä" määrittäneet tiettyjä yhteisiä sitoumuksia ja tavoitteita parantaakseen lainsäädännön laatua ja edistääkseen yksinkertaisuutta, selkeyttä ja johdonmukaisuutta säädösluonnosten laatimisessa ja avoimuutta lainsäädäntämenettelyssä.

6.5 On kuitenkin selvää, että mainitun sopimuksen allekirjoittaneet toimielimet eivät yksin voi saada aikaan parempaa sääntelyä⁽²⁰⁾. Yksinkertaistamista ja muita keinoja on kehitettävä ja vahvistettava myös valtio- ja aluetasolla. Tarvitaan koordinoitua sitoutumista, ja yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanosta vastuussa olevien valtiollisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisen on osallistuttava tähän yhdessä lainsäädännön käyttäjien kanssa⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Ks. *Civil.justice.2000 – A Vision of the Civil Justice System in the Information Age 2000*. <http://www.dca.gov.uk/consult/meta/cj2000fr.htm#section1>

⁽²⁰⁾ Lokakuun 19. päivänä vuonna 2000 aiheesta "Yhteismarkkinasääntelyn yksinkertaistaminen" annetussa oma-aloitteisessa lausunnossa EUVL C 14, 16.1.2001, s. 1 esittelijä Bruno Vever kiinnitti jo huomiota paitsi siihen, että "lähies kaikki yhteisön säädökset ovat peräisin päätös- tai yhteispäätösvallan omaavien toimielimien – suppeasta piiristä", myös siihen, että "[s]ellaisen kumppanuuskulttuurin puuttuminen, joka ei olisi pelkästään konsultatiivinen vaan merkitsisi tarpeen tullen yhteispäätöksiä yhteiskunnallis-ammattillisten piirien kanssa, haittaa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden sitoutumista ja sitomista yksinkertaistamispolitiikkaan" (kohta 3.5).

⁽²¹⁾ EU-hallinnon, valtionhallinnon ja alueellisen hallinnon yhtymäkohdita on korostettu ETSK:n 14. joulukuuta 2006 antamassa lausunnossa CESE EUVL C 325, 30.12.2006, s. 3, jonka esittelijä oli Joost van Iersel.

6.6 Euroopan unioni on jo ottanut askeleita ennakoivan lähestymistavan suuntaan. Tältä osin ETSK on hyvillään seuraavista seikoista:

- päätös yhtenäismarkkinoiden luomisesta ja myöhemmin yhteisen rahan käyttöönottamisesta
- perustamissopimuksen työmarkkinaosapuolille tarjoamat mahdollisuudet neuvotella sosiaalialan lainsäädännöstä
- 25. kesäkuuta 2008 julkistettu asiakirja KOM(2008) 394 lopullinen, "Pienet ensin' Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukeva aloite ("Small Business Act")" ja sen liite "Hyvien toimintatapojen vaihtaminen pk-politiikan alalla"⁽²²⁾
- jäsenvaltioista peräisin olevat hyvät käytännöt, joita voidaan hyödyntää "Small Business Act" -aloitetta sovellettaessa⁽²³⁾, ja Pienyrityksiä koskevan eurooppalaisen peruskirjan puitteissa kootut hyvät käytännöt
- Euroopan yrittäjäpalkinnot, joilla annetaan tunnustusta yrittäjyyden edistämiseksi aluetasolla ja palkitaan esimerkillisiä aloitteita
- komission sisäisen vaikutustenarvointijärjestelmän ohjeiden tarkistaminen
- online-pohjainen ongelmanratkaisuverkosto SOLVIT
- teollis- ja tekijänoikeuksia koskeva neuvontapalvelu (IPR-helpdesk)
- komission tuki eurooppalaisten standardien kehittämiseen
- itse- ja yhteissääntelyaiheinen ETSK:n verkkosivusto ja tietokanta.

6.7 Alan toimet ovat toistaiseksi olleet jokseenkin epäyhtenäisiä, eikä vaikuta siltä, että saatuja kokemuksia tutkittaisiin tai että niistä otettaisiin oppia eri sektorien kesken. Otettujen askeleiden tuloksia sekä niiden merkitystä, vaikutuksia ja arvoa muilla aloilla sovellettuina on paikallaan tutkia. ETSK ehdottaa, että tämäntyyppisiä aloitteita seurataan tarkkaan ja käytetään hyödyksi hyvien käytäntöjen kartoittamiseen ja niitä koskevan tiedon vaihtoon.

6.8 Ennakoivan lähestymistavan puuttumisesta johtuvia turhia ongelmia ja vaikeuksia kuvaavina esimerkkeinä voidaan toisaalta mainita joitakin äskettäisiä tapauksia:

- joulukuun 12. päivänä 2006 annettu direktiivi 2006/123/EY sisämarkkinoiden palveluista (nk. Bolkestein-direktiivi)⁽²⁴⁾

⁽²²⁾ ETSK:n lausunto EUVL C 27, 3.2.2009, s. 7, esittelijä: Claudio Capellini, sekä ETSK:n lausunto asiakokonaisuudesta, esittelijä: Henri Malosse (valmisteilla).

⁽²³⁾ Ks. edellä mainitun tiedonannon liite 1.

⁽²⁴⁾ ETSK:n 30. toukokuuta 2007 antama lausunto CESE EUVL C 175, 27.7.2007, s. 14. Esittelijä oli Karin Alleweldt.

- toukokuun 11. päivänä 2005 annettu direktiivi 2005/29/EY sopimattomista kaupallisista menettelyistä ⁽²⁵⁾
- neuvoston 23. huhtikuuta 2008 antama direktiivi 2008/48/EY kulutusluottosopimuksista ⁽²⁶⁾, jota jo lähes kaikki eturyhmät olivat asettuneet vastustamaan ⁽²⁷⁾
- koko kuluttajien oikeuksia koskeva säädöspaketti ⁽²⁸⁾, jonka katsotaan yleisesti olevan kaikkea muuta kuin kunnolla laadittu, hyvin saatettu osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja asianmukaisesti täytäntöönpantu ⁽²⁹⁾
- ”Yhteinen viitekehys” (*Common Frame of Reference*, CFR), jonka järkevänä tavoitteena oli yksinkertaistaa sopimusoikeutta koskevaa lainsäädäntöä mutta joka muotoutui lopulta osapuulleen 800-sivuiseksi hirviöksi, mikä käsittää vasta sen ”yleisen osan” ⁽³⁰⁾!
- hiljattainen ehdotus maahanmuuttoa koskeviksi direktiiviksi ⁽³¹⁾
- epäonnistuneiksi tunnustetut, vähittäisrahoituspalveluja ja eritoten ylivelkaantumista koskevat hankkeet ⁽³²⁾

⁽²⁵⁾ ETSK:n 29. tammikuuta 2004 antama lausunto CESE EUVL C 108, 30.4.2004, s. 81. Esittelijä oli Bernardo Hernández Bataller.

⁽²⁶⁾ EUVL L 133, 22.5.2008, s. 66.

⁽²⁷⁾ ETSK:n 17. heinäkuuta 2003 antama lausunto CESE EUVL C 234, 30.9.2003, s. 1. Esittelijä oli Jorge Pegado Liz.

⁽²⁸⁾ Kyseessä on ainakin 8 direktiiviä yhteensä 22 kuluttajansuojan perussäännöksi kutsutun joukosta. Nämä ovat 20. joulukuuta 1985 annettu direktiivi 85/577/ETY muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa neuvotelluista sopimuksista, kesäkuun 6. päivänä 1990 annettu direktiivi 90/314/ETY matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista, 5. huhtikuuta 1993 annettu direktiivi 93/13/ETY kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista, 26. lokakuuta 1994 annettu direktiivi 94/47/EY kiinteistöjen osa-aikaisesta käyttöoikeudesta, 20. toukokuuta 1997 annettu direktiivi 97/7/EY kuluttajansuojasta etäsopimuksissa, 16. helmikuuta 1998 annettu direktiivi 98/6/EY kuluttajansuojasta kuluttajille tarjottavien tuotteiden hintojen ilmoittamisesta, 19. toukokuuta 1998 annettu direktiivi 98/27/EY kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokeinoista ja 25. toukokuuta 1999 annettu direktiivi 1999/44/EY kulutustavaroitten kauppaa ja niihin liittyviä takuita koskevista tietyistä seikoista.

⁽²⁹⁾ ETSK:n 12. heinäkuuta 2007 antama lausunto CESE EUVL C 256, 27.10.2007, s. 27. Esittelijä oli Richard Adams.

⁽³⁰⁾ Vrt. teos *EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis*, jonka tekijät ovat prof. Hans Schulte-Nolke, prof. Christian Twigg-Flesener ja Dr. Martin Ebers (Universität Bielefeld, 12.12.2006).

⁽³¹⁾ ETSK:n 25. lokakuuta antama lausunto CESE EUVL C 44, 16.2.2008, s. 91. Esittelijä oli Luis Miguel Pariza Castaños.

⁽³²⁾ Ks. helmikuun 21. päivänä 2007 julkistettu Euroopan komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Single Market in Financial Services Progress Report 2006* sekä ETSK:n 16. tammikuuta 2008 aiheesta ”Vihreä kirja vähittäisrahoituspalveluista yhtenäismarkkinoilla” antama lausunto CESE EUVL C 151, 17.6.2008, s. 1, jonka esittelijä oli Edgardo Maria Iozia ja apulais-esittelijä Reine Claude Mader-Saussaye; ETSK:n 24. lokakuuta 2007 aiheesta ”Velkaantuminen ja sosiaalinen syrjäytyminen hyvinvointiyhteiskunnassa” antama lausunto CESE EUVL C 44, 16.2.2008, s. 74, jonka esittelijä oli Jorge Pegado Liz sekä ETSK:n 15. joulukuuta 2005 aiheesta ”Vihreä kirja – Asuntoluotot EU:ssa” antama lausunto CESE EUVL C 65, 17.3.2006, s. 113, jonka esittelijä oli Umberto Burani; ETSK:n 9. heinäkuuta 2008 aiheesta ”Valkoinen kirja EU:n kiinnelainamarkkinoiden yhdistämisestä” antama lausunto CESE EUVL C 27, 3.2.2009, s. 18, jonka esittelijä oli Angelo Grasso.

- jäsenvaltioiden yhä kasvava jälkeenjääneisyys yhteisön säännösten siirtämisessä osaksi kansallista lainsäädäntöä, minkä jopa komissio on myöntänyt ⁽³³⁾.

6.9 Käsillä olevan lausunnon tarkoituksena on osoittaa, miten *ennakoiva oikeus* voi edistää parempaa sääntelyä luomalla uutta ajattelutapaa, jonka lähtökohdانا ovat oikeudellisten välineiden ja niiden käyttötapojen sijaan ihmisten ja yritysten todelliset tarpeet ja toiveet.

6.10 Tämä merkitsee, että lainsäädännön valmistelun yhteydessä lainsäätäjän tulisi huolehtia sellaisten toiminnallisesti tehokaiden oikeussääntöjen luomisesta, jotka vastaavat todellisiin tarpeisiin ja jotka pannaan täytäntöön siten, että näiden sääntöjen perimmäiset tavoitteet saavutetaan. Säännöistä tulisi viestittää tarkoitettun yleisön kannalta mielekkäällä tavalla niin että ne, joita säännöt koskevat, ymmärtävät ne ja pystyvät noudattamaan niitä.

6.11 Säädöksen elinkaari ei ala säädösehdotuksen laatimisesta eikä se pääty ehdotuksen viralliseen hyväksymiseen. Tavoitteena ei ole säädös, vaan sen onnistunut soveltaminen. Soveltaminen puolestaan ei merkitse ainoastaan instituutioiden suorittamaa täytäntöönpanoa, vaan myös säädöksen tarkoittamien ihmisten ja organisaatioiden omaksumista, hyväksymistä ja tarvittaessa käytäytymisen muutosta. Tutkimukset osoittavat, että mikäli työmarkkinaosapuolet ovat olleet mukana neuvottelemassa sopimusta, josta on sittemmin tullut unionin lainsäädäntöä, on myös toimeenpano onnistunut paremmin.

6.12 Voi olettaa, että tällä lähestymistavalla on tiettyjä – myös käytännöllisiä – vaikutuksia EU:n lainsäädäntään sekä säädösten soveltamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvään päätöksentekoprosessiin.

6.12.1 Ensinnäkin kyseeseen tulee sidosryhmien aktiivinen ja tehokas osallistuminen pelkän kuulemisen sijaan ennen lakiehdotusten laadintaa ja laadintamenettelyn sekä päätöksentekoprosessin aikana, jotta lähtökohdانا olisivat todelliset ongelmat ja niiden ratkaiseminen ja jotta päätöksentekoprosessi olisi kulloistenkin tavoitteiden saavuttamiseen perustuvaa jatkuvaa vuoropuhelua ja keskinäinen oppimisprosessi ⁽³⁴⁾.

⁽³³⁾ Ks. komission tiedonanto ”Tulosten Eurooppa – Yhteisön lainsäädännön soveltaminen”, KOM(2007) 502 lopullinen sekä asiaa koskeva, ETSK:n 12. maaliskuuta 2008 antama lausunto EUVL C 204, 9.8.2008, s. 9, jonka esittelijä oli Daniel Retureau. Dr. Michael Kaeding on lisäksi julkaissut erittäin vaikuttavan artikkelin aiheesta ”Active Transposition of EU Legislation” *Eipascop*-sarjajulkaisussa (No. 2007/3, s. 27–34).

⁽³⁴⁾ Jo 26. maaliskuuta 2003 aiheesta ”Yksinkertaistaminen” antamassaan lausunnossa EUVL C 133, 6.6.2003, s. 5, jonka esittelijä oli John Simpson, ETSK totesi, että ”[v]irallisen kuulemisprosessin ei – – tulisi rajoittaa pelkästään komission valikoimiin keskustelukumppaneihin. Kaikkien sidosryhmien tulisi päästä osallistumaan prosessiin. – – ETSK on – – esittänyt, että kuulemisprosessia laajennetaan pyytämällä vastauksia kaikilta asianomaisilta tahoilta, niin että kuulluksi tuleminen olisi käytännössä jokaisen osapuolen oma valinta.” (kohta 4.1 ja kohta 4.1.1.1).

6.12.2 Toiseksi vaikutusten arvioinnin yhteydessä olisi otettava huomioon taloudellisten näkökohtien lisäksi myös yhteiskunnalliset ja eettiset seikat: ei ainoastaan liiketoimintaympäristö, vaan myös kuluttajat oikeudellisten toimenpiteiden ja aloitteiden kohteina; ei ainoastaan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan mielteet, vaan myös nimettömien kansalaisten näkemykset⁽³⁵⁾.

6.12.3 Kolmanneksi tarvitaan ratkaisujen ennakoivia ongelmien ennustamisen sijaan. Lakia tulisi käyttää tavoitteiden saavuttamiseen ja tehostamiseen sekä oikeuksien ja vapauksien toteuttamiseen tietyssä kulttuurisessa kontekstissa kaavamaisesti oikeudelliseen logiikkaan keskittymisen asemasta⁽³⁶⁾.

6.12.4 On myös huolehdittava siitä, että säädösehdotukset laaditaan mahdollisimman suoraviivaisesti ja lähellä käyttäjiä kielellä, joka on yleistajuista ja selkeää, ja että niiden sisällöstä viestitetään asianmukaisella tavalla ja niiden soveltamista ja täytäntöönpanoa seurataan ja ohjataan niiden elinkaaren kaikissa vaiheissa.

6.12.5 Lisäksi tulee kumota tarpeettomat, epäjohtonmukaiset, vanhentuneet ja soveltumattomat lait ja yhdenmukaistaa käsitykset termien, määritelmien, kuvauksien, rajoitusten ja tulkintojen merkityksistä yhteisiksi viitekehyksiksi⁽³⁷⁾. On myös erittäin tärkeää lakata luomasta merkitykseltään epämääräisiä uusia termejä tai EU-slangia, joita käytetään yleisesti, vaikka suurin osa kansalaisista ei tiedä, mitä niillä todella tarkoitetaan.

6.12.6 Vielä on sitä paitsi tehtävä lujasti työtä sopimusvapauden, itsesääntelyn ja yhteissääntelyn laajentamiseksi uusille aloille sekä sellaisten alojen hyväksi, jotka voidaan kattaa kansallisin ja EU-tason standardein tai toimintasäännöstin⁽³⁸⁾, sekä kartoitettava ja poistettava niiden tiellä olevat lainsäädännölliset esteet.

6.12.7 Kaiken kaikkiaan on parempi keskittyä lainsäädäntötyön toimintatapana mallilakeihin (niin kutsutut 28. järjestelmät) kuin liiallisen yksityiskohtaiseen ja tarpeettoman täydelliseen yhdenmukaistamiseen sekä jättää huomattavasti ja riittävästi tilaa itse-sääntelylle ja yhteissääntelylle aina, kun ne täyttävät tarpeet.

6.13 Tähän voitaisiin ryhtyä käynnistämällä tutkimushankkeita ja vuoropuhelu asianomaisten tahojen kanssa roolista, joka ennakkoivalla oikeudella voi olla sääntelyn elinkaaren kaikissa vaiheissa, kaikilla tasoilla. Asiassa voitaisiin lähteä liikkeelle esimerkiksi järjestämällä tiedemaailman edustajille, ajatuspajoille, sidosryhmille ja instituutioille pyöreän pöydän keskusteluita ja seminaareja puitteiden luomiseksi ja toimintasuunnitelman laatimiseksi jatkoaloitteita varten. Niiden tarkoituksena olisi ennakoivan lähestymistavan ottaminen lukuun kaikissa tapauksissa suunnitteen siten kuin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet nykyisin aina huomioidaan. Ottaen huomioon että parempaan sääntelyyn liittyvät kysymykset ovat olleet yhtenäismarkkinoiden seurantar ryhmän selkeä painopistealue, se voisi olla soveliaa foorumi jatkaa ennakoivasta oikeudesta käytävää keskustelua.

Bryssel 3. joulukuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean puheenjohtaja
Mario SEPI

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean pääsihteeri
Martin WESTLAKE

⁽³⁵⁾ Tässä yhteydessä on syytä panna merkille erityisesti ETSK:n lausunnot "Lainsäädännön parantaminen" (EUVL C 24, 31.1.2006, s. 39) ja "Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointien sisällön, menettelyjen ja menetelmien laatuvaatimukset työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden näkökulmasta" (27. heinäkuuta 2007 annettu lausunto EUVL C 175, 27.7.2007, s. 21). Molempien lausuntojen esittelijä oli Daniel Retureau.

⁽³⁶⁾ Jo 28. syyskuuta 2005 aiheesta "EU:n lainsäädännön soveltamisen ja noudattamisen valvonnan parantaminen" antamassaan lausunnossa EUVL C 24, 31.1.2006, s. 52, jonka esittelijä oli Joost van Iersel, ETSK totesi: "Jotta laki on valvottavissa, sen on oltava riittävän selkeä, ja jotta se on riittävän tehokas, sillä on voitava ratkaista tarkoituksenmukaisesti erityiset ongelmat. – – Huonot lait johtavat lakien lisääntymiseen ja liian moniin sääntöihin, joiden noudattaminen aiheuttaa tarpeetonta mukautumistaakkaa yrityksille ja jotka hämmentävät kansalaisia." (kohta 1.6).

⁽³⁷⁾ Komission tiedonannossa "Yhteisön säännösten päivittäminen ja yksinkertaistaminen" (KOM(2003) 71 lopullinen) määriteltiin alustavasti kyseisen menetelmän soveltamistapa. ETSK antoi 31. maaliskuuta 2004 asiakirjasta lausunnon CESE EUVL C 112, 30.4.2004, s. 4, jonka esittelijä oli Daniel Retureau.

⁽³⁸⁾ Aiheesta "Yhtenäismarkkinoiden painopistealueet vuosina 2005–2010" antama lausunto EUVL C 255, 14.10.2005, s. 22, jonka esittelijä oli Bryan Cassidy; eritoten lausunnon tekstijakso 3.