



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 11.12.2002
KOM(2002) 709 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

**Puitteet yhteisön, valtioiden sekä alue- ja paikallisviranomaisten kesken tehtäviä,
tavoitteita koskevia sopimuksia ja yleissopimuksia varten**

1. JOHDANTO

Alue- ja paikallisyhteisöillä on erinomainen mahdollisuus toteuttaa paikallisdemokratiaa unionin eri maissa, ja niillä on myös yhä tärkeämpi asema yhteisön politiikan suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Tämän vuoksi komissio ehdotti vuonna 2001 antamassaan, eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa, että tehtäisiin **tavoitteita koskevia kolmikantasopimuksia** jäsenvaltioiden, niiden nimeämien alue- ja paikallisyhteisöjen sekä komission kesken. Komissio kannatti sopimusten kokeilua ja korosti ennen kaikkea joustavuutta ja sitä, että lainsäädäntö ja ohjelmat, joilla on paljon aluevaikutuksia, on pantava täytäntöön mahdollisimman joustavasti säilyttäen kuitenkin tasapuoliset kilpailuedellytykset sisämarkkinoilla.

Perussopimuksissa on otettava yleisesti huomioon yhteisön toimien monimuotoisuus. Tämän tulee näkyä säädösten laadinnassa. Direktiiveissä jätetään jäsenvaltioille paljon joustovaraa kansallista täytäntöönpanoa varten, mutta myös yhteisön asetusten täytäntöönpanossa voidaan toimia hieman eri tavoin, kunhan erot perustuvat puolueettomiin syihin.

Tietyillä toiminta-aloilla, joilla on paljon alueellista vaikutusta, kuten koheesio- tai ympäristöpolitiikan alalla, perustamissopimuksessa määrätään selvästi paikallisten tilanteiden huomioon ottamisesta. Joustavuus on olennainen osa **taloudellisen ja sosiaalisen koheesio**politiikan periaatteita. Kyseisellä politiikalla pyritään pienentämään alueiden kehityseroja ja jälkeenjääneisyyttä. Näin ollen 'kumppanuus' on yksi peruskäsitteistä rakennerahastojen suunnittelussa ja täytäntöönpanossa vuosina 2000–2006. Periaatteesta säädetään neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 8 artiklassa, ja sitä toteutetaan kunkin kumppanin institutionaalisten, oikeudellisten ja rahoitusta koskevien toimivaltuuksien mukaisesti. Joustavuutta noudatetaan myös pyrittäessä **ympäristöpolitiikan** tavoitteisiin. Ympäristöpolitiikassa pyritään korkeaan suojelun tasoon ottaen huomioon erilaiset tilanteet yhteisön eri alueilla.

Yhteisön toimintatavoissa ja lainsäädäntötyön voimakkuudessa – koheesio- ja ympäristöpolitiikkaa lukuun ottamatta – ei ole aina otettu riittävästi huomioon alueiden ja kaupunkien entistä tärkeämpää asemaa jäsenvaltioiden ja yhteisön politiikan täytäntöönpanossa. Eurooppalaista hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan yhteydessä järjestetyssä kuulemisessa tuli tämän vuoksi esille ajatus luoda sopimus pohjaisia välineitä. Niiden avulla toimintaa voitaisiin eriyttää ja alueet voisivat olla mukana pyrkimässä tavoitteisiin, jotka laadittaisiin yhteisön tasolla tai yhteisesti maantieteellisten alueiden kanssa.

Kuulemisessa tuli ilmi, että tietyt jäsenvaltiot suhtautuvat asiaan varauksellisesti ja pelkäävät – täysin oikeutetusti –, että sopimus pohjainen toimintamalli vaarantaa peruseräpäätteen, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat yksinään vastuussa Euroopan yhteisölle politiikan täytäntöönpanosta. Pilottihankkeet saivat kannatusta. Niitä toteutettaisiin kokeiluluontoisesti tai vapaaehtoisuuspohjalta, erityisesti ympäristöasioissa. Tietyt jäsenvaltiot ja Euroopan laajuisiin verkkoihin kuuluvat alue- ja paikallisyhteisöt vaativat kuitenkin **selvennystä** kolmikantasopimuksiin, joilla tietyt alue- tai paikallisviranomaiset sitoutuisivat toteuttamaan tarkkaan määriteltyjä toimia unionin peruslainsäädännössä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tässä tiedonannossa pyritään tarjoamaan tätä selvennystä ja kuvataan kolmikantasopimusten käytön yleisshojoja, oli kyse sitten säädösten täytäntöönpanosta tai pelkästä viittauksesta yhteisön tavoitteisiin. Tässä tiedonannossa käytetään seuraavia nimityksiä:

- **tavoitteita koskevat kolmikantasopimukset**, sopimukset, jotka tehdään komission edustaman Euroopan yhteisön, jäsenvaltion sekä alue- ja paikallisviranomaisten kesken sitovan johdetun oikeuden soveltamiseksi suoraan (asetukset, direktiivit ja päätökset)
- **tavoitteita koskevat kolmikantaiset yleissopimukset**, sopimukset, jotka tehdään komission, jäsenvaltion sekä alue- ja paikallisviranomaisten kesken ja jotka eivät edusta yhteisön sitovan oikeuden soveltamista.

2. TAVOITTEITA KOSKEVIEN KOLMIKANTAISTEN SOPIMUSTEN JA YLEISSOPIMUSTEN PERUSTELUT JA SOVELTAMISALA

- Tavoitteita koskevissa kolmikantaisissa sopimuksissa ja yleissopimuksissa on noudatettava yleisesti perussopimusten määräyksiä. Kolmikantasopimuksilla ei voida missään tapauksessa luoda eikä ylläpitää yhteisön sisäisen kaupan esteitä, ja niitä voidaan ajatella käytettäväksi ainoastaan jäsenvaltioiden perustuslakiin sisältyviä järjestelmiä noudattaen. Sopimukset ovat perusteltuja silloin, kun niillä saadaan **lisäarvoa** suhteessa muihin yhteisten tavoitteiden mukaisiin välineisiin. Lisäarvo voi olla sopimuksella saavutettu **yksinkertaistaminen** (esimerkiksi jos sopimuksella vältetään yksityiskohtaiset laaja-alaiset täytäntöönpanotoimenpiteet). Se voi olla myös **poliittinen hyöty** tai **tehokkuuden lisäys**, kun alue- ja paikallisviranomaiset **osallistuvat** tiiviimmin politiikkaan, jolla on – maantieteellisistä, ilmastollisista tai väestörakenteeseen liittyvistä syistä – paikallisesti eriytyneitä vaikutuksia ja jossa voidaan näin ollen hyödyntää paikallista tietoutta ja toimintatapoja. Yksinkertaistamisen ja alueyhteisöjen osallistumisen lisäämisen ansiosta voitaneen odottaa, että **täytäntöönpano** tietyissä tapauksissa **nopeutuu**.
- Edellä esitetyistä perusteluista voidaan ottaa tarkasteltavaksi tiettyjä kolmikantasopimusten yleispiirteitä, jotka liittyvät soveltamisalaan, sopimuspuoliin ja tiettyihin osallistumisen ja tiedotuksen toteutustapoihin.

Ensisijaisesti kolmikantaisia sopimuksia ja yleissopimuksia voitaisiin tehdä aloilla, joissa yhteisön tavoitteisiin pyrittäessä joudutaan ottamaan huomioon vaikutusten voimakas alueellinen vaihtelu ja aluetason kokemus politiikan hallinnasta. Ensimmäiseksi mieleen tulevat **alue-** ja **ympäristöpolitiikka**. Kolmikantasopimusten käyttö ei muuta voimassa olevien asetusten mukaista rakennerahastojen hallintotapaa, mutta kyseisiä asetuksia voidaan muuttaa myöhemmin.

Tarkoituksena on hyödyntää kokemusta ja lisätä osallistumista, ja jotta tässä onnistuttaisiin, on tärkeää kartoittaa sopimuspuoliksi otettavat paikallistahot selkeästi. Jäsenvaltioiden on osallistuttava tähän kartoittamiseen, jotta sopimus olisi ainakin kunkin jäsenvaltion voimassa olevan perustuslain sekä muiden lakien ja määräysten mukainen.

Sopimuksen ja yleissopimuksen käsite edellyttää, että sopimuspuolet pyrkivät yhdessä **selvästi määriteltyihin tavoitteisiin**. Tavoitteiden on oltava mitattavissa, olivat ne sitten määrällisiä tai laadullisia. Kolmikantasopimusten vähimmäistavoitteet olisi vahvistettava perussäädöksessä: direktiivissä, päätöksessä tai asetuksessa. Kolmikantaisissa yleissopimuksissa vähimmäistavoitteet otettaisiin asiaankuuluvista valmisteluasiakirjoista (kuten suosituksista tai valkoisista kirjoista).

Sopimusten sisällöstä, täytäntöönpanosta ja tuloksista on **tiedotettava** laajasti. Sidosryhmille kohdistettava tiedotus kuuluu ensisijaisesti asiaan liittyville alue- ja paikallisviranomaisille, joiden on kuultava paikallis- ja aluetoimintaa edustavia organisaatioita ja otettava ne mahdollisimman hyvin mukaan sopimusten toteutukseen. Unionin toimivaltaisille toimielimille ja elimille kohdistettavan tiedotuksen osalta komissio toimittaa parlamentille, neuvostolle ja alueiden komitealle arviointi- ja seurantaraportin.

- Komission edustaman Euroopan yhteisön, jäsenvaltion sekä niiden nimeämien alue- ja paikallisviranomaisten kesken tehtävissä kolmikantasopimuksissa on noudatettava perussopimusten määräyksiä, mikä edellyttää seuraavaa:
 - Perussäädökseen (direktiiviin, päätökseen tai asetukseen) sisällytetään **valtuutuslauseke**, jolla lainsäätäjä antaa komissiolle perustamissopimuksen 202 artiklan mukaisesti luvan tehdä sopimuksen jäsenvaltioiden ja lainsäädännössä vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseen osallistuvien alue- tai paikallisyhteisöjen kanssa (ks. tiedonannon liite I).
 - Sopimukseen itseensä sisällytetään määräys, jolla muistutetaan, että jäsenvaltio, jossa kolmikantasopimusta toteutetaan, vastaa komissiolle yksin sopimuksen moitteettomasta noudattamisesta ja sitä vastaan voidaan nostaa kanne perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla. Tämä määräys ei estä muita yhteistyötahoja osallistumasta kolmikantasopimuksen yksityiskohtaiseen toteutukseen.
- Kolmikantaisissa yleissopimuksissa on lisäksi oltava lauseke, jossa viitataan yhdenmukaisuuteen perussopimusten yleisten määräysten kanssa.

3. TAVOITTEITA KOSKEVIEN KOLMIKANTAISTEN SOPIMUSTEN JA YLEISSOPIMUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

- Kolmikantaisesta sopimuksesta tai yleissopimuksesta tehdään sitova sopimusasiakirja, jonka valtuutetut vastuuhenkilöt allekirjoittavat. Liitteessä II on kolmikantaisen sopimuksen tai yleissopimuksen malli, jossa esitetään tässä tiedonannossa esitetyt periaatteet ja perustelut.
- Aloitteita luoda kolmikantainen sopimussuhde voi esittää kuka hyvänsä tulevista sopimuspuolista. Komissio tarkastelee aloitteita ja harkitsee tapauskohtaisesti, onko niitä aiheellista tukea tässä tiedonannossa esitettyjen yleisperiaatteiden valossa. Tarkastelu tehdään yhdessä asiaan liittyvien jäsenvaltioiden kanssa.
- Kiinnostuksenilmaisuja ja mahdollisia kokeiluhankkeita arvioidaan niiden tuoman lisäarvon ja käytettävissä olevien henkilöstöressurssien ja varojen perusteella.
- Komissio ei aio ehdottaa, että rakennerahastojen toiminnan toteuttamista koskevia voimassa olevia säännöksiä muutettaisiin, koska se katsoo, että nykyiset kumppanuudet on syytä viedä päätökseen.

- Ensi vaiheessa komissio aikoo tehdä kokeiluluontoisia, tavoitteita koskevia kolmikantaisia yleissopimuksia. Vasta sitten, kun tätä kokeilua on arvioitu ja siinä saaduista kokemuksista opittu, komissio harkitsee mahdollisuuksia tehdä tavoitteita koskevia kolmikantaisia sopimuksia.
- a) Komissio tarkastelee mahdollisuutta rahoittaa tavoitteita koskevat kolmikantaiset yleissopimukset uuden varainhoitoasetuksen 48 artiklan 2 kohdan perusteella. Kyseinen artikla kattaa talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarviomenettelyn parantamisesta toukokuussa 1999 tehdyn toimielinten sopimuksen.¹ Joka tapauksessa näiden sopimusten ja yleissopimusten täytäntöönpanoon liittyvät budjetti- ja rahoitussäännöt määritellään myöhemmin uuden varainhoitoasetuksen mukaisesti. Kolmikantaisten sopimusten tai yleissopimusten käyttö ei vaikuta komission oikeuteen vaatia sille perustamissopimuksen 274 artiklassa määrätyn toimivallan rajoissa kyseiseltä kumppanilta – ja jos sellaista ei ole – jäsenvaltiolta tarvittavia rahoitustakuita.
- b) Yleisesti ottaen kolmikantaisiin sopimuksiin ja yleissopimuksiin ei ole tarkoitus osoittaa yhteisön lisärahoitusta, vaan niiden kautta käytetään määrärahoja, joita yleensäkin osoitetaan yhteisen politiikan täytäntöönpanoon

Liite I: Valtuutuslauseke (kolmikantasopimukset)

Liite II: Kolmikantaisten sopimusten ja yleissopimusten malli

¹ Sopimuksen 37 kohdan mukaisesti kokeiluluontoisiin pilottihankkeisiin, joiden tarkoituksena on toiminnan toteutettavuuden ja sen hyödyllisyyden selvittäminen, voidaan myöntää rahoitusta ilman perussäädöstä edellyttäen, että rahoitettavat toimet kuuluvat yhteisön toimivaltaan. Sama huomautus koskee määrärahoja valmistelutoimiin, joiden pohjalta laaditaan ehdotuksia uusien yhteisön toimien hyväksymiseksi.

LIITE 1

Kolmikantasopimuksen valtuutuslauseke sisällytettäväksi ehdotukseen asetukseksi, direktiiviksi tai päätökseksi

1. Perustelu

"sekä katsoo seuraavaa:

1) Suunnitelluilla toimenpiteillä [...] on paljon aluevaikutuksia.

2) Toimenpiteillä pyritään seuraaviin tavoitteisiin: [...].

3) Tiettyjen alueellisten tai paikallisten erityispiirteiden huomioon ottamiseksi kyseisiä tavoitteita varten voidaan tarvittaessa tehdä kolmikantasopimus komission edustaman Euroopan yhteisön, jäsenvaltion sekä kyseisen jäsenvaltion alue- tai paikallisviranomaisen kesken tässä asetuksessa määriteltyjen perusteiden mukaisesti.

4) Kolmikantasopimuksilla pyritään asetuksessa asetettujen tavoitteiden parhaaseen mahdolliseen täytäntöönpanoon."

2. Järjestelmä

[...] artikla:

"Tavoitteista [...] voidaan tarvittaessa – tiettyjen alueellisten tai paikallisten erityispiirteiden huomioon ottamiseksi – tehdä kolmikantasopimus komission edustaman Euroopan yhteisön, jäsenvaltion sekä kyseisen jäsenvaltion alue- tai paikallisviranomaisen kesken seuraavien perusteiden mukaisesti:

- *Suunnitellun kolmikantasopimuksen on oltava kyseisen jäsenvaltion perustuslain, muiden lakien ja asetusten sekä hallinnollisten määräysten mukainen.*
- *Alue- tai paikallisviranomaisella on oltava tarvittava toimivalta kyseisellä toiminta-alalla.*
- *[...]"*

[...] artikla:

"[...] artiklassa mainittu kolmikantasopimus vahvistetaan komission päätöksellä, joka osoitetaan jäsenvaltiolle sekä kyseiselle alue- tai paikallisviranomaiselle."

LIITE 2

Kolmikantaisen sopimuksen tai yleissopimuksen malli (keskeiset osatekijät)

1. Sopimuspuolet

Sopimuspuolet sekä niitä edustavat luonnolliset henkilöt on ilmoitettava asianmukaisesti (nimi ja asema). Sopimuspuolten ja niitä edustavien luonnollisten henkilöiden toimivalta on tarkistettava.

2. Johdanto-osa

- Yhteisön asetuksessa, direktiivissä tai päätöksessä olevaan valtuutuslausekkeeseen perustuvien kolmikantasopimusten osalta johdanto-osassa viitataan asiaankuuluvaan yhteisön ja jäsenvaltion oikeusperustaan.

Esimerkki:

"Tämä kolmikantasopimus perustuu [...] annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen EY N:o [...] [...] artiklaan sekä [...] [asiaankuuluvat jäsenvaltion perustuslaissa olevat tai hallinnolliset määräykset] pykäliin ."

- Kolmikantaisten yleissopimusten osalta johdanto-osassa viitataan yhteisön tai jäsenvaltion asiaankuuluvaan lainsäädäntöön.

Esimerkki:

"Tällä kolmikantaisella yleissopimuksella pyritään panemaan vapaaehtoisesti täytäntöön rannikkoalueiden yhdenntettyjen hoitosuunnitelmien täytäntöönpanosta 30. toukokuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus.

Tämä kolmikantainen yleissopimus on [...] pykälien [asiaankuuluvat jäsenvaltion perustuslaissa olevat tai hallinnolliset määräykset] mukainen."

3. Määritelmät

Kolmikantaisessa sopimuksessa tai yleissopimuksessa on oltava niissä käytettyjen keskeisten termien määritelmät erityisesti, jos kyse on teknisistä ja oikeudellisista käsitteistä, joita voidaan tulkita eri tavoin.

4. Sopimuksen tai yleissopimuksen kohde

Sopimuksen tai yleissopimuksen kohde on ilmoitettava selvästi. Sopimukset tehdään täsmällisten *tavoitteiden* toteuttamiseksi. Tavoitteet voivat olla määrällisiä tai laadullisia, mutta niitä on voitava seurata. Etenkin määrälliset tavoitteet on ilmoitettava lukuina, ja laadullisten tavoitteiden on oltava eriteltävissä. Kohteen ulkopuolelle jäävät tekijät on mainittava erikseen.

5. Velvoitteiden luonne

Tuloksiin liittyviä velvoitteita pidetään tärkeämpinä kuin keinoihin liittyviä velvoitteita.

Yhteisön asetuksessa, direktiivissä tai päätöksessä olevaan valtuutuslausekkeeseen perustuvissa mahdollisissa kolmikantasopimuksissa voidaan käyttää vain tuloksiin liittyviä velvoitteita.

6. Seuranta- ja arviointimenettelyt

Kolmikantaisissa sopimuksissa ja yleissopimuksissa on ilmoitettava realistiset, avoimet ja asianmukaiset seuranta- ja arviointimenettelyt. Niissä voidaan hyödyntää parhaita nykykäytäntöjä.

7. Avoimuus

Kolmikantaiset sopimukset ja yleissopimukset on laadittava ja pantava täytäntöön mahdollisimman avoimesti. Avoimuus koskee etenkin kaikkia sidosryhmiä ja erityisesti alue- ja paikallistoimintaa edustavia organisaatioita (esimerkiksi liike-elämää, kauppakamareita ja kansalaisjärjestöjä). Avoimuus heijastuu myös sopimuksen johdanto-osassa.

Täytäntöönpanon avoimuuden turvaamiseksi sopimuksessa on määrättävä asianmukaisesta tiedotus-, assosiointi- ja/tai kuulemisjärjestelmästä aina kun se on mahdollista.

Sopimusta on mainostettava riittävästi. Komissio julkaisee Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä otteen sopimuksista, joissa se on sopimuspuolena, sekä asiakirjojen viitetiedot.

8. Sopimusmääräysten noudattamatta jättämisen seuraukset

Kolmikantaisissa sopimuksissa ja yleissopimuksissa on mainittava erikseen sopimusmääräysten noudattamatta jättämisen seuraukset ja tarvittaessa keinot korjata tilanne. Asetuksen, direktiivin tai päätöksen mukaisten kolmikantasopimusten osalta perussäädöksessä säädetään, että sopimusmääräyksiä laiminlyötäessä sovelletaan vähintään yhteisön lainsäädäntöä. Kolmikantaisia yleissopimuksia varten noudattamatta jättämistä koskevat lausekkeet laaditaan tapauskohtaisesti.

9. Kesto

Kolmikantaiset sopimukset ja yleissopimukset laaditaan määräajaksi, ja ne voidaan uusida, jos uusimisesta säädetään teksteissä, joihin sopimuksissa viitataan.

10. Komission päätös

Yhteisön asetuksessa, direktiivissä tai päätöksessä olevaan valtuutuslausekkeeseen perustuvat kolmikantasopimukset vahvistetaan komission päätöksellä, joka osoitetaan jäsenvaltiolle ja/tai kyseiselle alue- tai paikallisviranomaiselle. Tästä tehdään erillinen sopimusmääräys. Komission päätös julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, ja sen liitteessä on otteita sopimuksesta sekä tiedot, joiden perusteella löytyy koko teksti alkukielisenä.

11. Päiväys ja allekirjoitus

Kolmikantaisen sopimuksen tai yleissopimuksen päiväävät ja allekirjoittavat luonnolliset henkilöt, joilla on nimenkirjoitusoikeus.