



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 11.12.2002
KOM(2002) 713 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

ASiantuntijoiden hankkiminen ja käyttäminen komissiossa: periaatteet ja toimintaohjeet

"Parempaa politiikkaa vankemmalta tietopohjalta"

KOMISSIION TIEDONANTO

ASiantuntijoiden hankkiminen ja käyttäminen komissiossa: PERIAATTEET JA TOIMINTAOHJEET

"Parempaa politiikkaa vankemmalta tietopohjalta"

Tiivistelmä

Tässä tiedonannossa pyritään määrittelemään ja edistämään hyviä toimintatapoja, jotka liittyvät asiantuntijoiden hankkimiseen ja käyttöön komission politiikan teon kaikissa vaiheissa. Tiedonanto on vastaus eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa¹ esitettyyn sitoumukseen, joka toistetaan Tiede ja yhteiskunta -toimintasuunnitelmassa². Tiedonannon tärkeimpänä tavoitteena on auttaa komission yksiköitä hankkimaan ja hyödyntämään parasta mahdollista asiantuntemusta, jotta ne voisivat laatia entistä parempaa politiikkaa vankalta tietopohjalta. Toisena tavoitteena on lujittaa komission yksiköiden määrätietoista pyrkimystä siihen, että asiantuntijoiden hankinta- ja käyttöprosessi on uskottava.

Tiedonanto on kolmiosainen. Ensin siinä määritellään **keskeiset periaatteet**, joita komission olisi noudatettava laadun, avoimuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi kaikessa asiantuntijoiden hankkimiseen ja käyttöön liittyvässä toiminnassaan. Lisäksi komission yksiköille annetaan **toimintaohjeet** periaatteiden soveltamista varten. Lopuksi esitetään joitakin **käytännön kysymyksiä**, joiden pitäisi auttaa komission yksiköitä suunnittelemaan menetelmiä kuhunkin tilanteeseen sopivan asiantuntijatiedon hankkimiseksi ja käyttämiseksi.

Periaatteiden ja toimintaohjeiden toteuttamista käytännössä olisi tarkasteltava jatkuvasti kehittyvänä prosessina. Sen vuoksi tarvitaan seuranta- ja arviointijärjestelmä, joka auttaa komissiota jatkuvasti parantamaan menetelmiä ja arvioimaan, miten pitkälti tavoitteet on saavutettu.

¹ KOM(2001) 428.

² KOM(2001) 714.

1. JOHDANTO

Taustaa

Asiantuntemus on erottamaton osa dynaamista osaamiseen perustuvaa yhteiskuntaa. Asiantuntijoiden tiedot ja taidot auttavat luomaan uusia mahdollisuuksia, jotka voivat parantaa kilpailukykyä ja kohentaa kansalaisten elämänlaatua.

Politiikan tekijöiden tehtävänä on laatia sellaista lainsäädäntöä, jossa näitä mahdollisuuksia voidaan hyödyntää kestäväällä tavalla yhteisen edun nimissä. Tämän onnistumiseksi on elintärkeää, että poliittisia päätöksiä tehdään ja saatetaan ajan tasalle parhaan mahdollisen tietämyksen perusteella. Tämä edellyttää oikeiden asiantuntijoiden käyttöä oikeaan aikaan.

Euroopan komissiolla on keskeinen asema yhteisön politiikan käynnistäjänä ja sen täytäntöönpanon valvojana. Komissiolla on paljon omia asiantuntijoita, mutta se pyytää usein neuvoa myös ulkopuolisilta.

Toisinaan asiantuntijoilta pyydetään luonnontieteisiin tai yhteiskuntatieteisiin perustuvia "perinteisiä" tieteellisiä arvioita³. Tämä on yleensä melko yksinkertainen prosessi, jossa asiantuntijalle esitetyt kysymykset, arvioitu aineisto ja siitä esitetyt tulkinnot ovat kaikki hyvin yksiselitteisiä.

Joissakin tapauksissa nämä samat näkökohdat voivat kuitenkin olla erittäin kiistanalaisia. Lähihistoria BSE-taudista muuntogeenisiin organismeihin osoittaa, että kiistakysymyksistä joudutaan joskus tekemään vaikeita poliittisia päätöksiä, vaikka niihin liittyisi merkittäviä epävarmuustekijöitä. Tieteen asiantuntijoiden tehtävänä on silloin lähinnä todeta, mitä ei vielä tiedetä tai mikä on enemmän tai vähemmän epävarmaa, sekä tuoda julki yleisesti sovittuja ja hyväksyttyjä näkemyksiä. Komissiolle saatetaan esittää ristiriitaisia asiantuntijalausuntoja, jotka voivat tulla tilanteesta riippuen tutkimusyhteisöiltä, henkilöiltä, joilla on asiasta käytännön tietoa, tai sidosryhmiltä, joiden etuihin poliittinen kysymys vaikuttaa suoraan. Nämä lausunnot voivat perustua varsin erilaisiin lähtöoletuksiin ja tavoitteisiin. Ne voivat myös liittyä kysymyksiin, joita ei yleensä pidetä kovin "tieteellisinä".

Olipa "oikea" päätös neuvontaprosessiin osallistuneiden mielestä mikä tahansa, on erittäin tärkeää, että sidosryhmät⁴ ja tavalliset kansalaiset ovat itse vakuuttuneita siitä, että päätökset ovat järkeviä.

Politiikan tekijöiden, asiantuntijoiden, sidosryhmien ja kansalaisten välinen vuorovaikutus onkin yhä ratkaisevampi osa politiikan tekoa, jossa on kiinnitettävä huomiota paitsi *lopputulokseen* myös siihen johtaneeseen *prosessiin*.

Komissio tarkasteli näitä kysymyksiä valkoisessa kirjassa "Eurooppalainen hallintotapa", joka hyväksyttiin heinäkuussa 2001. Siinä todetaan seuraavaa:

³ "Tieteellisellä arvioinnilla" tarkoitetaan luonnon tai yhteiskunnan olojen ja järjestelmien oletettujen selitysten testaamista käyttämällä tiukkoihin tutkimusmetodeihin perustuvia menetelmiä ja tietoja riippumatta siitä, miten epävarmoja ne ovat.

⁴ 'Sidosryhmällä' tarkoitetaan yksilöä tai ryhmittymää, jota poliittisen prosessin lopputulos koskee tai johon se uhkaa vaikuttaa suoraan tai välillisesti. Se voi tarkoittaa myös sellaisten kansalaisryhmien edustusta EU:n sisällä ja ulkopuolella, joiden yleistä etua prosessin lopputulos koskee.

"Usein on epäselvää, kuka oikeastaan tekee päätökset - asiantuntijat vai ne, joilla on siihen poliittiset valtuudet. Toisaalta entistä valveutuneempi yleisö asettaa yhä useammin kyseenalaiseksi asiantuntijalausuntojen sisällön ja riippumattomuuden. Nämä ongelmat ovat erityisen akuutteja, kun unioni joutuu soveltamaan ennalta varautumisen periaatetta ja harjoittamaan riskinarviointia ja -hallintaa."

Euroopan yhteisö on vuosien varrella jo pyrkinyt ratkaisemaan näitä ongelmia muun muassa uudistamalla tiedekomiteajärjestelmää elintarviketurvallisuuden ja kuluttajansuojan aloilla vuonna 1997. Hiljattain komissio meni vielä askeleen pidemmälle perustamalla Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA).

Komission mielestä nyt on kuitenkin aika koota yhteen tähän mennessä opittuja asioita. Valkoisessa kirjassa nimittäin luvataan, että komissio julkistaa:

"ohjeet asiantuntijatiedon hankkimisesta ja käyttämisestä komissiossa. Näin taataan selvyys siitä, kuka tiedoista vastaa, tietojen monipuolisuus ja luotettavuus. Päätöksenteon perustana käytetyt tiedot on julkaistava. Ajan mittaan suuntaviivojen perusteella voitaisiin kehittää kaikkia toimielimiä ja jäsenvaltioita koskeva yhteinen toimintatapa."

Sama sitoumus annettiin komission Tiede ja yhteiskunta -toimintaohjelmassa, joka julkaistiin joulukuussa 2001.

Tässä tiedonannossa vastataan valkoisessa kirjassa esitettyyn sitoumukseen. Sen tärkeimpänä tavoitteena on auttaa komission yksiköitä⁵ hankkimaan ja hyödyntämään parasta mahdollista asiantuntemusta, jotta ne voisivat laatia entistä parempaa politiikkaa vankalta tietopohjalta. Toisena tavoitteena on lujittaa komission yksiköiden määrätietoista pyrkimystä siihen, että asiantuntijoiden haku- ja käyttöprosessi on uskottava.

Tiedonanto edistää sääntelyn parantamista koskevan komission toimintasuunnitelman⁶ tavoitteita seuraavasti:

- Se täydentää konsultointiprosessiin sovellettavia yleisiä periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia⁷, joita komissio noudattaa järjestäessään julkisia kuulemistilaisuuksia. Vähimmäisvaatimukset sovitetaan huolellisesti yhteen tässä tiedonannossa esitettyjen toimintaohjeiden kanssa siltä osin kuin sidosryhmät ja kansalaiset tarvitsevat vuorovaikutusta asiantuntijoiden kanssa ja voivat jopa itse toimia asiantuntijoina.
- Se täydentää suunnitelmia, joiden mukaan vaativien poliittisten aloitteiden vaikutusta arvioidaan järjestelmällisesti suunnitteluvaiheesta aina päätösvaiheeseen asti analysoimalla mahdollisia taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia sekä erilaisia sääntelyvaihtoehtoja. Vaikutusten arviointiin voi sisältyä myös asiantuntijoiden konsultointia⁸, ja se auttaa varmistamaan, että tulevat politiikat perustuvat parhaisiin saatavilla oleviin tutkimustuloksiin.

⁵ 'Yksiköllä' tarkoitetaan mitä tahansa Euroopan komission hallintoyksikköä (esim. tavallista yksikköä, linjaa, erityisyksikköä, pääosastoa), joka vastaa asiantuntijatiedon hankkimisesta tai käyttämisestä.

⁶ KOM (2002)275 ja KOM (2002)278.

⁷ KOM (2002)704.

⁸ KOM (2002)276.

Samanaikaisesti yhteisö on ryhtynyt toimiin lisätäkseen jäsenvaltioiden investointeja eurooppalaisen tutkimuksen hyväksi niin, että niihin käytetään 3 prosenttia jäsenvaltioiden BKT:stä vuoteen 2010 mennessä⁹. Tämä auttaa merkittävästi edistämään ja ylläpitämään korkeatasoista tieteellistä asiantuntemusta etenkin pioneeritekniikoiden alalla.

⁹ Barcelonan Eurooppa-neuvoston päätelmät, 15.–16. maaliskuuta 2002, ja komission ensimmäinen vastaus, KOM (2002) 499, 11. syyskuuta 2002.

Nykykäytännöt

Euroopan unioni joutuu jatkuvasti ratkaisemaan poliittisia kysymyksiä, jotka ovat jossakin määrin riippuvaisia luonnon- tai yhteiskuntatieteisiin pohjautuvista arvioinneista.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa tunnustetaan tieteellisten ja teknisten tietojen merkitys terveyttä, turvallisuutta, ympäristönsuojelua ja kuluttajansuojaa koskevissa asioissa (EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 3 kohta ja 174 artiklan 3 kohta)¹⁰, mutta todellisuudessa asiantuntijoilta pyydetään arvioita valtavasta määrästä erilaisia kysymyksiä. Esimerkkeinä voidaan mainita ilmanlaadun tavoitteiden määrittely, kosmeettisten valmisteiden salliminen, ajoneuvojen turvallisuusstandardien määrittely, kestävien saalisrajojen asettaminen kalastukselle, työttömyyden torjuntastrategioiden kehittäminen ja yhteisön tutkimusohjelmien suunnittelu. Kysymykset liittyvät yhä useammin moniin eri tieteenaloihin ja vastuualueisiin, jolloin komission on haettava ja yhdistettävä tietoa eri lähteistä. Samanlaisia tarpeita voi nousta niistä kansainvälisistä yleissopimuksista, joissa EY on sopimuspuolena.

Asiantuntemusta voi olla monta eri tyyppiä, ja se voi tarkoittaa sekä teoreettista tietoa että käytännössä hankittua kokemustietoa. Se voi olla myös tietoa jonkin jäsenvaltion tai alueen tilanteesta. Asiantuntijoiden apuun voidaan turvautua missä tahansa poliittisen päätöksentekoketjun vaiheessa, tosin eri vaiheissa saatetaan tarvita erityyppistä asiantuntemusta. Toisinaan asiantuntijat ja sidosryhmien edustajat kokoontuvat omissa ryhmissään. Toisinaan he taas toimivat vuorovaikutuksessa erilaisissa työryhmätapaamisissa tai muiden neuvottelumekanismin kautta. Asiantuntijoiden lausuntoja voidaan täydentää avoimilla lausuntokierroksilla esimerkiksi julkaistaessa vihreitä ja valkoisia kirjoja.

Euroopan tasolla toimiminen tuo mukanaan lisähaasteita. Eurooppalaiset lähestymistavat on voitava sovittaa jäsenvaltioiden erilaisiin tilanteisiin. Vertailu, yhdenmukaistaminen, validointi ja yhteensovittaminen ovat usein poliittisen prosessin keskeisiä tekijöitä.

Ennalta varautumisen periaatteen¹¹ mukaisesti komissio tarvitsee jatkuvasti asiantuntijoiden apua politiikan mukauttamiseksi tieteen ja tekniikan kehitykseen niin, että riskit voidaan arvioida entistä kattavammin.

Tässä tiedonannossa esitettyjä toimenpiteitä on voitava soveltaa joustavasti komission eteen tulevista eri tilanteista. Niitä ei tulisi ymmärtää kaikille sopivana "yhden koon" ratkaisuna. Ne ovat pikemminkin yleisiä periaatteita, ohjeita ja käytännön neuvoja, joilla kiteytetään ja edistetään hyviä käytäntöjä ja autetaan komissiota yhtenäistämään eri pääosastojen toimintatapoja nykyisen lainsäädännön puitteissa. Ohjeet kannustavat yhdistämään voimia ja luovat perustan paremman politiikan suunnittelulle, joten niiden soveltamisen pitäisi johtaa suoriin resurssien säästöihin keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

¹⁰ Ionisoivaan säteilyyn ja radioaktiivisen jätteen hävittämiseen liittyvistä kysymyksistä määrätään myös Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksessa (31 ja 37 artiklassa).

¹¹ KOM (2000)1.

2. MILLOIN NÄITÄ KESKEISIÄ PERIAATTEITA JA TOIMINTAOHJEITA SOVELLETAAN?

Näitä keskeisiä periaatteita ja toimintaohjeita sovelletaan aina, kun komission yksiköt hankkivat ja käyttävät yksikön ulkopuolisten asiantuntijoiden apua.

Nämä periaatteet ja toimintaohjeet koskevat siis asiantuntijatiedon hankkimista tilapäisissä ja pysyvissä asiantuntijaryhmissä ja ulkopuolisilta asiantuntijoilta (yksityishenkilöiltä, järjestöiltä tai yrityksiltä, mahdollisesti käyttämällä tutkimussopimuksia) sekä tilanteissa, joissa näitä mekanismeja yhdistetään komission omien (komission yksiköissä ja Yhteisessä tutkimuskeskuksessa (YTK) työskentelevien) asiantuntijoiden työskentelyyn.

Näitä periaatteita ja toimintaohjeita olisi soveltuvin osin noudatettava myös annettaessa asiantuntija-apua komission yksiköltä toiselle varsinkin silloin, kun saaduilla neuvoilla voi olla suuri painoarvo arkaluonteisessa poliittisessä kysymyksessä. EU:n erillisvirastojen (esim. Euroopan ympäristökeskuksen, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen) lausuntoja olisi tilanteen mukaan käytettävä tässä esitettyjen periaatteiden ja toimintaohjeiden mukaisesti.

Nämä periaatteet ja toimintaohjeet koskevat asiantuntijoiden käyttöä kaikissa poliittisen päätöksentekoketjun vaiheissa, kuten poliittisen toimen tai ratkaisun tarpeen määrittämisessä (myös ennakkoinnissa), eri toimintavaihtoehtojen pohdinnassa (myös vaikutusten arvioinnissa), toimintaehdotusten laadinnassa sekä politiikan täytäntöönpanossa, seurannassa ja arvioinnissa.

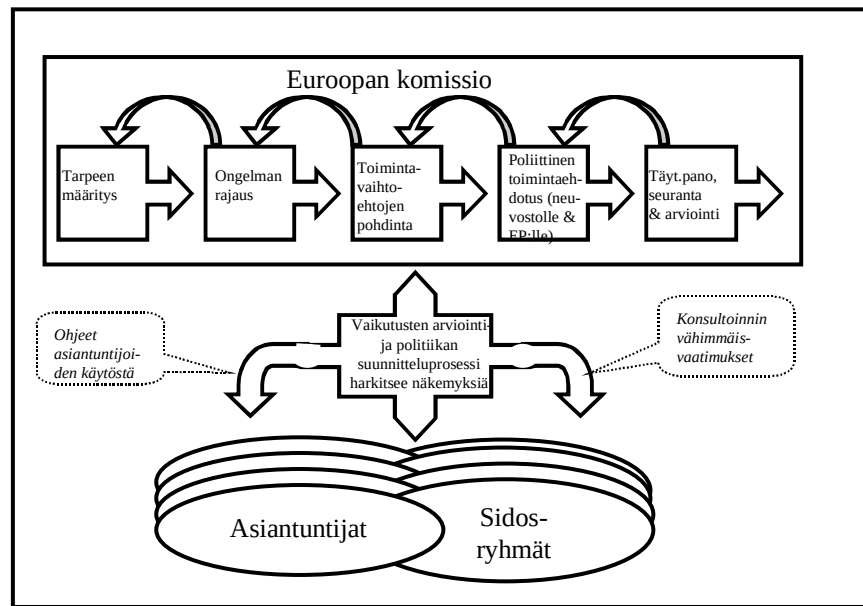
Periaatteet ja toimintaohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia, eikä niitä sovelleta perustamissopimuksessa ja muussa yhteisön lainsäädännössä määritellyissä muodollisissa päätöksentekovaiheissa. Ne eivät siis koske virallisia lainsäädäntömenettelyjä eikä niitä sovelleta silloin, kun komissio käyttää sille siirrettyä muodollista toimivaltaa ns. "komitologiakomiteoiden"¹² avustamana.

Komission soveltamia konsultointiprosesseja koskevia vähimmäisvaatimuksia (jotka mainittiin jaksossa 1) sovelletaan suuren yleisön kuulemismenettelyissä ja sellaisissa tilanteissa, joissa komissio pyytää kannanottoja kansalaisyhteiskunnan ryhmittymiltä ja muilta sidosryhmiltä, mutta ei niinkään niiden asiantuntemuksen vaan niiden edustamien kansalaisryhmien vuoksi.

Jos on epäselvää, mitä menettelyä olisi sovellettava – kuulemisprosessien vähimmäisvaatimuksia vai asiantuntijoiden käyttöä koskevia ohjeita – asiasta vastaavat komission yksiköt antavat ulkopuolisille henkilöille tarkemmat ohjeet.

Tietyissä poliittisen prosessin vaiheissa voi olla tärkeää tarjota asiantuntijoille tilaisuus vuorovaikutukseen sidosryhmien kanssa esimerkiksi konferenssien kautta. Tätä toimintamallia havainnollistetaan kuvassa 1.

¹² Neuvoston päätös 1999/468/EY.



Kuva 1: Komissio voi pyytää lausuntoja sekä asiantuntijoilta että sidosryhmiltä. Asiantuntijoita voidaan kuulla missä tahansa poliittisen päätöksentekoketjun vaiheessa. Konsultoinnin vähimmäisvaatimuksia sovelletaan sellaisiin kuulemisprosesseihin, joissa komissio pyytää sidosryhmiltä kannanottoja politiikan suunnittelusta ennen kuin komission jäsenet tekevät kollegiona asiasta päätöksen.

Näitä toimintaohjeita sovelletaan 1. tammikuuta 2003 alkaen.

3. KOMISSION YKSIKÖILLE ASETETUT KESKEISET PERIAATTEET

Valkoisessa kirjassa "Eurooppalainen hallintotapa" asetetaan asiantuntijatiedon hankkimisen ja käytön periaatteiksi selkeys siitä, kuka tiedoista vastaa, tietojen monipuolisuus ja luotettavuus. Samassa yhteydessä määritellään hyvän hallintotavan yleiset periaatteet: avoimuus, osallistuminen, tehokkuus, johdonmukaisuus sekä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteet.

Seuraavassa luvussa nämä keskeiset periaatteet on jaettu kolmeen pääryhmään. Komission yksiköiden olisi noudatettava niitä aina, kun ne hankkivat ja käyttävät asiantuntijatietoa jaksossa 2 määritellyissä tilanteissa. Kustakin pääryhmästä esitetään lyhyt kuvaus, jossa eritellään tarkemmat periaatteet ja määräävät tekijät.

Laatu

Komission olisi hankittava riittävän korkealaatuista neuvontaa.

Neuvonnan laatua määrittävät kolme tekijää ovat asiantuntijan pätevyys, asiantuntijan kyky toimia riippumattomasti sekä tietojen monipuolisuus.

Monissa tapauksissa tieteellisen neuvonnan laatu voi perustua yksinkertaisesti tutkijan korkeaan pätevyYTEEN. Siitä voivat olla osoituksena tutkijakollegoiden arviot sekä tieteellisiin julkaisuihin hyväksytyjen artikkelien määrä ja vaikutus. Jotta koottu asiantuntijatieto olisi riittävän monipuolista ja tehtävän kannalta oleellista, voi kuitenkin olla hyödyllistä pyytää neuvoa myös sellaisilta asiantuntijoilta, joiden ansiot perustuvat aivan muihin tekijöihin. Heitä ovat esimerkiksi henkilöt, joilla on paljon käytännön tietoa.

On selvää, ettei kukaan ole täysin "riippumaton": ihminen ei koskaan pysty täysin irtautumaan omaan taustaansa – perhesuhteisiinsa, kulttuuriinsa, työnantajaansa, rahoittajaansa jne. – liittyvistä ajatuksista. Komission on kuitenkin voitava odottaa, että asiantuntijat toimivat riippumattomasti niin pitkälle kuin mahdollista. He voivat toki silti tuoda esille tietämystä, jota heillä on taustayhteyksiensä tai kansallisuutensa perusteella: joskus asiantuntijoita voidaan valita nimenomaan tästä syystä. Tavoitteena on kuitenkin aina minimoida neuvoja vääristävän oman edun tavoittelun riski kehittämällä käytäntöjä, joilla edistetään tietojen luotettavuutta. Tämä tapahtuu tuomalla riippuvuussuhteet avoimesti julki ja myöntämällä, että jotkin niistä voivat olla poliittisen prosessin kanssa ristiriitaisempia kuin jotkin muut.

Viimeinen laatua määrittävä tekijä on tietojen monipuolisuus. Asiasta olisi kuultava monia erilaisia näkemyksiä aina, kun se vain on mahdollista. Erot voivat johtua tutkimusotteesta, erityyppisestä asiantuntemuksesta, kuulumisesta eri koulukuntiin tai vastakkaisista näkemyksistä asiaa koskevien perusoletusten suhteen.

Aiheen ja päätöksentekoketjun vaiheen mukaan tietojen monipuolisuus voi tarkoittaa myös asiantuntemuksen monitieteisyyttä ja monialaisuutta sekä vähemmistöjen ja toisinajattelijoiden näkökantojen huomioon ottamista. Tärkeitä voivat olla myös muut tekijät, kuten maantieteelliset seikat, kulttuuritekijät ja sukupuolinäkökohdat.

Avoimuus

Komission tulisi toimia avoimesti pyytäessään ja käyttäessään asiantuntijoiden neuvoja.

Avoimuus on perusedellytys sille, että kaikki toimijat ovat entistä selkeämmin perillä siitä, kuka tiedoista vastaa. Avoimuutta vaaditaan erityisesti kysymysten muotoilussa, asiantuntijoiden valinnassa ja tulosten käsittelyssä. Lisäksi se edellyttää ennakoivan tiedonvälityksen strategiaa, jota voidaan mukauttaa kyseenä olevan asian mukaan ja jonka avulla komissio voi etsiä jatkuvasti parempia keinoja tiedottaa asiantuntijoiden käytöstä sidosryhmille ja suurelle yleisölle ja perustella sitä. Sen vuoksi sekä itse kysymykset että niihin saadut neuvot olisi esitettävä tavallisille kansalaisille ymmärrettävässä muodossa. Tätä varten on vahvistettu yleiset periaatteet, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua komission asiakirjoihin.¹³

¹³ Tietojen luovuttamisessa tulisi noudattaa Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annettua asetusta (EY) N:o 1049/2001 sekä henkilötietojen suojaa koskevaa asetusta (EY) N:o 45/2001.

Toimielinjärjestelmässä komissio on aina poliittisesti vastuussa omista aloitteistaan; se ei voi "piiloutua" asiantuntijoiden lausuntojen taakse, vaan sen on kyettävä perustelemaan ja selvittämään, miten asiantuntijoita on käytetty ja mitä päätöksiä neuvojen perusteella on tehty. Vastuun selkeyden vaatimus koskee myös asiantuntijoita itseään. Heillä tulisi esimerkiksi olla valmiudet perustella, mihin todisteisiin ja päätelmiin lausunnot perustuvat.

Avoimuuteen pyrkiminen vaatii kuitenkin huolellista harkintaa. On tilanteita, joissa liika avoimuus saattaisi heikentää neuvojen laatua tai vahingoittaa prosessiin osallistuvien henkilöiden oikeutettuja etuja. Avoimuuden tasoa olisi myös säädeltävä suhteessa tehtävän luonteeseen (ks. jäljempänä). Näissä kaikissa tilanteissa on kuitenkin tärkeää kertoa mahdollisimman avoimesti, *miksi tietoja ei voida antaa julkisuuteen*.

Tehokkuus

Komission olisi käytettävä tehokkaita menetelmiä hakiessaan ja käyttäessään asiantuntijoita.

Noudattaessaan tässä tiedonannossa esitettyjä toimintamalleja komission yksiköiden olisi pyrittävä käyttämään vähäisiä resurssejaan tehokkaasti vertaamalla lyhyen aikavälin kustannuksia (esim. työaika) toivottuihin pitkän aikavälin etuihin (esim. raskaiden menettelyjen sujuvoituminen).

Tämä merkitsee, että asiantuntijoiden hankintaan ja käyttöön liittyvät järjestelyt olisi suhteutettava tehtävän laatuun. Suunnittelussa olisi otettava huomioon kyseinen toimiala, tarkasteltavana oleva kysymys sekä päätöksentekoketjun vaihe.

Esimerkiksi keskustelun herättämistä ja varhaisia poliittisia aloitteita varten suunnitellut menetelmät eivät välttämättä sovi nykyisten politiikkojen seurantaan. Vähäisten teknisten säännösmuutosten tekemiseen sopivat menetelmät ovat todennäköisesti täysin riittämättömiä poliittisesti arkaluonteisissa tapauksissa, joissa päätöksen perusteena käytetyt tieteelliset tutkimustulokset voivat olla erittäin epävarmoja ja panokset korkeita päätöksen poliittisten, sosiaalisten, taloudellisten tai ympäristöä koskevien seurausten vuoksi.

Joka tapauksessa tarvitaan pysyvä seuranta- ja arviointijärjestelmä, joka auttaisi jatkuvasti parantamaan menetelmiä. Järjestelmässä olisi keskityttävä sekä itse prosessiin että sen lopputulokseen. Se olisi tehtävä komission yksiköiden, asiantuntijoiden tai sidosryhmien näkökulmasta kysymyksen luonteen mukaan. Samalla olisi tiedostettava, että nämä eri sidosryhmät eivät välttämättä käytä tehokkuuden mittaamisessa samoja arviointiperusteita.

Keskeiset periaatteet

Lyhyesti sanottuna komission olisi aina:

- i) pyrittävä hakemaan riittävän korkealaatuista neuvontaa
- ii) toimittava avoimesti pyytäessään ja käyttäessään asiantuntijoiden neuvoja
- iii) varmistettava, että se soveltaa asiantuntijatiedon hankkimisessa ja käytössä tehokkaita ja suhteutettuja menetelmiä.

4. KOMISSION YKSIKÖILLE TARKOITETUT TOIMINTAOHJEET

Seuraavat toimintaohjeet perustuvat edellä mainittuihin periaatteisiin. Tämän tiedonannon liitteessä luetellaan käytännön kysymyksiä, joita yksiköt voivat käyttää apuna soveltaessaan näitä toimintaohjeita.

Etukäteissuunnittelu

1. Komission yksiköiden henkilöstössä tulisi aina olla riittävä määrä omia asiantuntijoita. Silloin yksikkö kykenee toimimaan "valveutuneen asiakkaan" tavoin hankkiessaan ulkopuolisia asiantuntijoita ja tehdessään neuvojen perusteella ratkaisuja. Ellei yksikössä työskentele tarvittavia asiantuntijoita, sen olisi pyydettävä apuvoimia komission muilta yksiköiltä.
2. Asiantuntijalausuntoa vaativat poliittiset kysymykset olisi tunnistettava mahdollisimman varhain. Ennakoinnista voi olla apua tässä suhteessa.

Asiantuntijatiedon hankkimiseen liittyvät valmistelut

3. Siitä, miten asiantuntijat osallistuvat prosessiin (käytetäänkö omaa henkilöstöä, konsultoidaanko, perustetaanko asiantuntijaryhmä, järjestetäänkö konferenssi jne.), olisi päätettävä esillä olevan poliittisen kysymyksen kiireellisyyden, monitahoisuuden ja arkaluonteisuuden perusteella.¹⁴
4. Apua olisi pyydettävä muilta yksiköiltä, joita sama poliittinen kysymys voi kiinnostaa.
5. Yksiköiden olisi aluksi arvioitava, miten pitkälle niiden tarpeisiin voidaan vastata jo olemassa olevien mekanismien avulla tässä tiedonannossa esitettyjen keskeisten periaatteiden mukaisesti. Tällaisia mekanismeja voivat olla pysyvät tiedekomiteat ja komission omat asiantuntijat, joita työskentelee esimerkiksi YTK:sta. Sopivia mekanismeja voi löytyä myös jäsenvaltioista, kumppanimaista tai kansainvälisistä järjestöistä.
6. Asiantuntijoiden tehtävän laajuus ja tavoite sekä tarkasteltavat kysymykset olisi määriteltävä selvästi. Yksiköt voivat konsultoida sidosryhmiä kysymysten ja perusoletusten muotoiluun liittyvissä asioissa erityisesti silloin, kun kyse on poliittisesti arkaluonteisista kysymyksistä¹⁵. Perusoletuksia voi olla tarpeen tarkistaa poliittisen prosessin edetessä.
7. Tarvittavan asiantuntemuksen profiili olisi määritettävä ennakoarvioinnin yhteydessä. Asian laadusta riippuu, mikä on paras mahdollinen kokoonpano. Yksiköiden olisi kuitenkin pyrittävä varmistamaan, että eri tieteenalojen ja/tai toimialojen näkökannat otetaan neuvoissa asianmukaisesti huomioon. Tämä voi koskea esimerkiksi henkilöitä, joilla on asiasta päivittäisessä toiminnassa hankittua käytännön tietoa.

¹⁴ Tämä ei kuitenkaan koske tapauksia, joissa tiedekomiteoiden kuuleminen on nykyisen lainsäädännön mukaan pakollista.

¹⁵ Tämä tapa ei kuitenkaan sovellu tutkimussopimuksiin, jos sidosryhmät myöhemmin osallistuvat samaa tutkimusta koskevaan tarjouskilpailuun.

Asiantuntijoiden valinta

8. Yksiköiden olisi haettava sopivia asiantuntijoita mahdollisimman laajalta alalta. Tuoreita ideoita ja oivalluksia olisi mahdollisuuksien mukaan haettava ottamalla mukaan henkilöitä yksikön tavanomaisen kontaktiverkoston ulkopuolelta. Yksiköiden olisi myös pyrittävä varmistamaan, että asiantuntijaryhmässä on ainakin 40 prosenttia kummankin sukupuolen edustajia¹⁶.
9. Asiantuntijaryhmässä olisi harkittava sekä valtavirtaa edustavia että siitä eriäviä näkemyksiä. Täysin kumottujen teorioiden esittäjät on kuitenkin tärkeää erottaa niistä, joiden ajatuksille näyttää löytyvän vakuuttavia perusteita.

Asiantuntijoiden toiminnan hallinnointi

10. Asiantuntijoita käyttäessään yksiköiden olisi pidettävä jatkuvasti kirjaa muun muassa eri asiantuntijoiden ja asiantuntijaryhmien toimeksiannoista ja tärkeimmistä panoksista.
11. Komission olisi selvitettävä yhteistyössä asiantuntijoiden kanssa, kattaako näiden asiantuntemus kaikki tarkasteltavat kysymykset ja onko saatavilla riittävästi taustatietoja ja muuta aineistoa. Sen olisi myös varmistettava, että tehtävät on selvästi ymmärretty.
12. Asiantuntijoiden olisi ilmoitettava jo alussa, onko tarkasteltavana olevasta kysymyksestä heille suoraa tai välillistä etua, ja ilmoitettava työn alettua kaikista tilanteestaan tapahtuneista muutoksista. Komissio päättää, voivatko eturistiriidat heikentää neuvojen laatua.

Avoimuuden varmistaminen

13. Kaikki tärkeät asiakirjat, jotka liittyvät asiantuntijoiden käyttöön poliittisen kysymyksen ratkaisemisessa, sekä varsinaiset lausunnot olisi julkaistava mahdollisimman pian, jollei jouduta soveltamaan poikkeusta tutustumisoikeutta koskeviin säännöksiin¹⁷. Kaikki asiakirjat (tai ainakin niiden tiivistelmät) olisi käännettävä aina, kun se on käytännössä mahdollista, ja varsinkin, jos on kyse arkaluonteisesta asiasta. Mahdolliset viivästykset tai käytännön esteet asiakirjojen käännettämisessä eivät saisi sulkea pois niiden julkaisemista lähdekielisinä.
14. Yksiköiden olisi harkittava, voidaanko yleisöä päästää seuraamaan tiettyjä asiantuntijakokouksia etenkin, jos niissä käsitellään poliittisesti arkoja kysymyksiä.
15. Yksiköiden olisi vaadittava asiantuntijoita mainitsemaan selvästi, mihin todisteisiin (esim. lähteisiin, viitetietoihin) neuvot perustuvat, mitä epävarmuustekijöitä niihin liittyy ja mitä poikkeavia näkemyksiä asiasta on esitetty.
16. Yksiköiden olisi pohdittava, miten ne voisivat auttaa poliittisia päättäjiä, asiantuntijoita ja sidosryhmiä käymään tietojen pohjalta rakentavaa keskustelua

¹⁶ Komission päätös, tehty 19 päivänä kesäkuuta 2000, naisten ja miesten tasapuolisesta osallistumisesta komission perustamien komiteoiden ja asiantuntijaryhmien toimintaan (EYVL L 154, 27.6.2000, s. 34).

¹⁷ Asetus (EY) N:o 1049/2001, annettu 30 päivänä toukokuuta 2001, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi.

varsinkin, jos on kyse arkaluonteisesta aiheesta (esim. seminaareissa, konsensuskonferensseissa).

17. Kaikkiin komission yksiköiden esittämiin päätösehdotuksiin on pääsääntöisesti liitettävä selvitys siitä, mitä neuvoja asiantuntijat ovat antaneet ja miten ne on otettu ehdotuksessa huomioon. Tämä koskee myös tapauksia, joissa neuvoja ei ole noudatettu. Samat tiedot olisi mahdollisuuksien mukaan tuotava julki siinä vaiheessa, kun komission ehdotus hyväksytään virallisesti.

5. PERIAATTEIDEN JA TOIMINTAOHJEIDEN TOTEUTTAMINEN, SEURANTA JA ARVIOINTI

Periaatteiden ja toimintaohjeiden täytäntöönpanoa olisi tarkasteltava jatkuvasti kehittyvänä prosessina. Sen vuoksi tarvitaan seuranta- ja arviointijärjestelmä, joka auttaa jatkuvasti parantamaan menetelmiä ja arvioimaan, miten pitkälti tavoitteet on saavutettu. Järjestelmään sisältyvät seuraavat tehtävät:

- Komission yksiköt tekevät keskenään yhteistyötä, jolloin voidaan yhdistää voimat ja edistää vastavuoroisen oppimisen kulttuuria. Tarvittaessa voidaan suunnitella myös koulutusta. Tietojen keruussa ja levityksessä käytetään apuna eri tiedotusvälineitä¹⁸.
- Pääosastot suunnittelevat menettelyjä, joiden avulla voidaan arvioida ohjeiden toteuttamisesta saatuja kokemuksia, siinä opittuja uusia asioita ja siinä ilmenneitä ongelmia.
- Pääosastot laativat selvityksiä toimintaohjeiden toteuttamisesta saamistaan kokemuksista sääntelyn parantamista koskevassa komission toimintaohjelmassa esitettävien raporttien yhteydessä.
- Komissio tilaa vuonna 2005 riippumattoman arvion näiden toimintaohjeiden soveltamisesta, ja siihen sisällytetään vertailuanalyysi jäsenvaltioiden hyvistä käytännöistä. Sillä välin on tarpeen pohtia, missä määrin komission ohjeita voitaisiin käyttää lähtökohtana laajemmalle yhteiselle toimintamallille, kuten valkoisessa kirjassa "Eurooppalainen hallintotapa" kaavaillaan.

¹⁸ Tiede ja yhteiskunta -toimintasuunnitelmaan sisältyy useita tähän liittyviä aloitteita, kuten pilottitutkimus "Scientific Information for Policy Support in Europe" (SIPSE) sekä keskitettynä tietopisteenä ("one-stop-shop") toimiva www-portaali, jonka kautta voi hakea tietoja komission kuulemismenettelyistä.

LIITE

KÄYTÄNNÖN KYSYMYKSIÄ

Tämä liite täydentää edellä esitettyjä keskeisiä periaatteita ja toimintaohjeita. Siihen on koottu joukko käytännön neuvoja ja hyviä toimintatapoja, joita komission yksiköt voivat harkita hankkiessaan ja käyttäessään asiantuntijoita. Neuvot ovat vain suuntaa antavia, ja niiden tarkoituksena on auttaa komission yksiköitä järjestelyjen tapauskohtaisessa suunnittelussa.

Liitteen sisältöä tarkistetaan tarpeen mukaan näiden periaatteiden ja toimintaohjeiden toteuttamisesta saatujen kokemusten perusteella.

Etukäteissuunnittelu

Yksikön henkilöresurssit

Onko yksikössä riittävästi asiantuntijoita omiin tarpeisiin ja siihen, että se voi toimia "valveutuneen asiakkaan" tavoin käyttäessään ulkopuolisia asiantuntijoita?

Mikä on yksikön henkilöresurssien kehityssuuntaus pitkällä aikavälillä? Onko henkilöstön liikkuvuudella taipumus lisätä vai vähentää yksikön omien asiantuntijoiden määrää? Voivatko komissiossa työskentelevät kansalliset asiantuntijat osallistua tehtäviin? Jos voivat, voiko tämä vaikuttaa yksikön "yhteiseen muistiin" ja riippumattomuuteen ulkopuolisten silmissä?

Ulkopuolisten neuvojen tarve

Onko kartoitettu, minkälaista tukea sekä komissiosta että sen ulkopuolelta on saatavilla? Mitä taustatietoja tai apuvoimia muista yksiköistä voitaisiin saada? Onko yhteisön tutkimusohjelmissa kerätty asiaankuuluvaa tietoa? Onko käytettävissä välineitä¹⁹, jotka auttaisivat hankkimaan tietoja esimerkiksi uusimmasta tekniikasta, aikaisemmista lausunnoista jne.?

Löytyykö alan asiantuntijoita muista yksiköistä, kuten YTK:sta? Voisiko ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö lisätä prosessin uskottavuutta?

Prosessin kustannustehokkuus

Olisiko muita yksiköitä pyydetävä apuun (esimerkiksi silloin, kun on ratkaistava laaja-alaisia kysymyksiä, joiden käsittelystä on yhteistä etua)? Onko yksiköiden välillä vaihdettu tietoja aiheeseen liittyvistä aikaisemmista asiantuntijalausunnoista? Onko yksiköiden syytä koordinoita asiantuntijoiden hankinta keskenään, jotta vältetään tarpeeton päällekkäisyys?

Voidaanko resursseja käyttää taloudellisemmin yhdistämällä eri kysymysten käsittely? Voidaanko tämä tehdä komission vuositarkastelun yhteydessä (samalla, kun yksilöidään vaikutusten ennakoarviointia vaativat poliittiset aloitteet)?

Onko huolehdittu siitä, että yksikön oma tietämys (oma asiantuntemus, tutkimukset, ohjelmat jne.) on helposti saatavassa ja ymmärrettävässä muodossa?

¹⁹ Esim. SIPSE-pilottitutkimus avoimen Internet-pohjaisen verkon perustamiseksi (ks. Tiede ja yhteiskunta -toimintasuunnitelma).

Tulevan kehityksen ennakkointi

Valmistautuuko yksikkö tuleviin kysymyksiin seuraamalla aktiivisesti alan tilannetta? Tiedotetaanko yksikölle toimista, jotka liittyvät tieteen ja teknologian kehityksen ennakkointiin?

Käytännön neuvo:

Tieteen ja teknologian kehityksen ennakkoinnin ja arvioinnin alalla on tehty yhteisön, jäsenvaltioiden ja alueiden tasolla paljon tutkimusta tieteen ja teknologian kehityksestä ja sen sosiaalis-taloudellisista vaikutuksista²⁰.

Asiantuntijoiden hankkimiseen liittyvät valmistelut

Kysymysten muotoilu

Onko ongelman eri puolet analysoitu oikein ja rajattu selkeästi asiantuntijoille esitetyissä kysymyksissä?

Käytännön neuvo:

Onko riskien arvioinnissa otettu huomioon kaikki todennäköiset vaarat? Näkykö tämä asiantuntijoille esitetyissä kysymyksissä? Käytännössä voi olla tarpeen punnita laaja-alaisen lähestymistavan etuja verrattuna niukkoihin resursseihin.

Olisiko eri ryhmät (esim. sidosryhmät tai kansalaisyhteiskunnan edustajat) otettava mukaan kysymysten muotoiluun – ja miten?

Oikean menetelmän valinta

Riittääkö, että ongelmaa käsitellään käymällä epämuodollisia keskusteluja yhden tai useamman asiantuntijan kanssa (esimerkiksi kyselylomakkeen, asiantuntijasopimuksen jne. perusteella), vai olisiko asian kannalta parempi valita vuorovaikutteisempi vaihtoehto järjestämällä kollegiaalisia keskusteluja harkiten kootuissa asiantuntijapaneeleissa?

Käytännön neuvo:

Epämuodollisissa keskusteluissa voidaan saada nopeita tuloksia, ja ne ovatkin usein paras vaihtoehto poliittisen prosessin alkuvaiheessa ja silloin, kun kyse ei ole kovin arkaluonteisista kysymyksistä. Toisaalta monitieteiset ja monialaiset asiantuntijaryhmät edistävät hedelmällistä vuorovaikutusta, vireyttävät keskustelua ja pakottavat osallistujat esittämään tarkkaan harkittuja mielipiteitä. Tämän pitäisi parantaa neuvonnan laatua ja lisätä konsultointiprosessin uskottavuutta.

Tarvittavan asiantuntemuksen määrittely

Keiden tulisi osallistua ennakkoarviointiin, jossa asiantuntija-avun tarve määritetään? Riittääkö, jos aiheesta käydään yksikön sisäisiä keskusteluja? Olisiko hyödyllistä ottaa myös sidosryhmät mukaan prosessiin?

²⁰ Lisätietoja tieteen ja teknologian kehityksen ennakkoinnista löytyy seuraavista Internet-osoitteista: <http://cordis.lu/rtd2002/foresight/home.html> ja <http://www.jrc.es/welcome.html>

Vaatiiko kysymys eri tieteenalojen tai toimialojen asiantuntemusta? Mikä olisi oikea kokoonpano?

Mitä valintaperusteita olisi käytettävä (esim. ansioituneisuus tutkijana) ja millä perusteella asiantuntijaa ei kelpuuteta (jos henkilö esim. työskentelee yrityksessä, johon mahdollinen poliittinen päätös voi vaikuttaa)?

Miten poikkeavat näkemykset olisi otettava huomioon? Miten paljon poikkeavia näkemyksiä asiasta on ylipäättään esitetty?



Käytännön neuvo:

Yksi lähestymistapa on varmistaa, että asiantuntijoiden joukossa on eri koulukuntien edustajia. Toinen tapa on järjestää kuulemistilaisuuksia, joissa vaihtoehtoisten näkemysten edustajat voivat käydä vuoropuhelua valtavirtaa edustavien tutkijoiden kanssa.

Vaatiiko kyseinen poliittinen kysymys sitä, että mukaan otetaan yksi tai useampia asiantuntijoita jokaisesta jäsenvaltiosta? Tämä voi olla tarpeen etenkin silloin, kun on arvioitava ja vertailtava eri jäsenvaltioiden tilanteita.

Onko tarpeen ottaa mukaan asiantuntijoita tiedeyhteisön ulkopuolelta? Näitä voivat olla esimerkiksi lakimiehet, etiikan tutkijat tai henkilöt, joilla on toiminnasta käytännön tietoa.



Käytännön neuvo:

Joissakin tapauksissa voi olla tarkoituksenmukaista koota asiantuntijat ja tutkijat samaan ryhmään. Joskus kaksi tai useampia ryhmiä voi toimia itsenäisesti, mutta niille voidaan järjestää sopivia tilaisuuksia olla vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Päätös voidaan tehdä sen mukaan, mihin vaiheeseen poliittista päätöksentekoketjua on edetty.

Olisiko tarkoituksenmukaista pyytää mukaan asiantuntijoita yhteisön ulkopuolisista maista?



Käytännön neuvo:

Kun poliittisen kysymyksen vaikutukset ulottuvat yhteisön ulkopuolelle, voi olla hyödyllistä ottaa mukaan asiantuntijoita kyseisistä yhteisön ulkopuolisista maista. Heidän panoksensa voi täydentää yhteisön asiantuntijoiden työtä myös muissa tapauksissa.

Asiantuntijoiden valinta

Olisiko asiantuntijaryhmiin haettava osallistujia julkisessa hakumenettelyssä? Onko hakuilmoitus julkaistu niin laajalti kuin mahdollista, myös sähköisissä tiedotusvälineissä? Julkiset hakumenettelyt soveltuvat erityisen hyvin tilanteisiin, joissa käsitellään arkaluonteisia kysymyksiä, ja silloin, kun asiantuntijaryhmän työskentely voi jatkua melko pitkään.

Olisiko asiantuntijatietoa hankittava konsultointiapuna (teettämällä tutkimuksia julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mukaisten avointen tarjouskilpailujen perusteella)²¹?

²¹ EU:n erillisvirastoihin saatetaan soveltaa erityissääntöjä.

Voidaanko tässä yhteydessä hyödyntää nykyisiä verkostoja, esimerkiksi kansallisissa ja yhteisön ohjelmissa perustettuja verkostoja?

Olisiko koottava valintakomitea, joka auttaa valitsemaan sopivat asiantuntijat ja jossa on mahdollisesti mukana ulkopuolisia "vertaisarvioijia"?

Asiantuntijoiden työskentelyn hallinnointi

Miten on suhtauduttava asiantuntijoiden työsuunnitelmiin ehdottamiin muutoksiin (esimerkiksi tieteen viimeisimmän kehityksen tai muiden odottamattomien tapahtumien vuoksi)? Miten toimitaan, jos asiantuntijat katsovat suoriutuvansa annetussa aikataulussa vain osasta heille ehdotettuja tehtäviä? Jos töiden muutos vaikuttaa tarpeelliselta, voidaanko siitä sopia asiantuntijapalvelujen hankintaan sovellettavien mahdollisten rajoitusten puitteissa? Olisiko vaihtoehtoisesti tehtävä muita järjestelyjä, jotta jäljelle jäävät kysymykset saataisiin selvitettyä?

Tarvitsevatko asiantuntijat lisää tietoa tai muuta aineistoa? Voiko yksikkö nähdä vaivaa puuttuvan aineiston hankkimisessa? Voivatko komission muut yksiköt auttaa sitä (esim. hyödyntämällä puiteohjelman tutkimusverkostoja)?



Käytännön neuvo:

Saatujen kokemusten mukaan komission yksiköt voivat joutua näkemään hieman vaivaa toimittaakseen asiantuntijoille tietoa ja muuta aineistoa, joihin he voivat neuvoissaan tukeutua. Asiantuntijoiden ei voida olettaa itse hankkivan ja kokoavan tietoa. Tämä olisi otettava huomioon myös suunnitteluvaiheessa.

Missä olosuhteissa ryhmän avuksi voidaan ottaa lisää pysyviä tai tilapäisiä asiantuntijoita? Voidaanko omia asiantuntijoita käyttää hakemaan puuttuvia tietoja?

Olisiko rahoitettava lisätutkimuksia, jotta saadaan korjattua tiedoissa olevat merkittävät puutteet?

Ovatko kaikki asiantuntijat sitoutuneet prosessiin asianmukaisesti? Onko toimeksianto oikein ymmärretty?



Käytännön neuvo:

Ryhmän dynamiikka ja etenkin puheenjohtajan rooli ovat erittäin tärkeitä. Jotkut henkilöt voivat osallistua työskentelyyn odotettua vähemmän tai jopa vetäytyä kokonaan yhteistyöstä katsoessaan, ettei heidän panostaan arvosteta riittävästi.

Onko asiantuntijoita vaadittava allekirjoittamaan lausunto, jossa ilmoitetaan mahdolliset eturistiriidat? Onko yksikkö pohtinut etukäteen, mihin toimiin se ryhtyy, jos ryhmässä syntyy ristiriitoja?



Käytännön neuvo:

Ryhmään ei pääsääntöisesti pitäisi valita asiantuntijaa, joka ei eturistiriitojen vuoksi voi toimia ryhmän puheenjohtajana tai raporttien valmistelijana. Toisinaan voi olla tarpeen korvata kyseiset asiantuntijat muilla tai pyytää heitä jäämään pois joistakin keskusteluista.

Avoimuus

Mitkä asiakirjat olisi annettava suoraan yleisön saataville?



Käytännön neuvo:

Esimerkiksi seuraavat asiakirjat voitaisiin asettaa suoraan yleisön saataville:

- *selvitys tarkasteltavana olevasta poliittisesta kysymyksestä ja asiantuntijoiden käytöstä, myös aikataulu sekä tiedot mahdollisuuksista osallistua avoimeen konsultointiprosessiin*
- *toimeksiannot*
- *asiantuntijoiden valintaperusteet*
- *asiantuntijoiden nimet²²*
- *kiinnostuksenilmaisupyynnöt*
- *kokouspöytäkirjojen yhteenvedot*
- *saadut neuvot (myös niistä eriävät näkemykset).*



Käytännön neuvo:

Joissakin tilanteissa voi olla tarkoituksenmukaista olla paljastamatta asiantuntijoiden henkilöllisyyttä esimerkiksi silloin, kun halutaan suojella heitä aiheettomilta ulkoisilta paineilta tai kun halutaan suojella niiden henkilöiden oikeutettuja etuja, joita prosessi koskee. Asiantuntijan henkilöllisyys olisi yleensä salattava vain määrätyn ajaksi ja se olisi perusteltava asianmukaisesti.

Onko varmistettu, ettei kyseisessä tilanteessa jouduta soveltamaan poikkeuksia säännöksiin, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin? Onko kaupallisesti arkaluonteiset tiedot suojattu asianmukaisesti?

Onko harkittu, mihin seurauksiin tietojen antaminen julkisuuteen voi johtaa? Voiko sillä olla arvaamattomia kielteisiä vaikutuksia (esim. yleisen paniikin syntyminen)? Olisiko vielä haitallisempaa, jos tietoja ei paljastettaisi? Miten tiedotetaan syistä, joiden vuoksi tietoja ei julkisteta? Onko näitä kysymyksiä pohdittu riskiviestintäsuunnitelmassa?

Mitä kautta tiedot ja asiakirjat olisi toimitettava suoraan saataville? Riittääkö, jos asiakirjat siirretään Europa-palvelimelle asiasta vastaavan pääosaston kotisivuille? Voidaanko tämä tehdä heti, kun asiakirjat ovat valmiita, vai päätetäänkö ne julkistaa jo luonnosvaiheessa? Onko Internet-sivusto riittävän helppokäyttöinen? Voidaanko tietoja tarjota keskitettynä tietopisteenä ("one-stop-shop") toimivan www-portaalin kautta, johon on koottu tiedot kaikista tapauksista, joissa komission yksiköt ovat käyttäneet asiantuntijoita²³?

²² Asiantuntijoiden henkilötietojen luovuttamisessa olisi noudatettava tietosuojasta annettua asetusta (EY) N:o 45/2001.

²³ Tällaista portaalia on ehdotettu Tiede ja yhteiskunta -toimintasuunnitelmassa. Se voitaisiin perustaa Tiede ja yhteiskunta -ohjelmassa täydentämään "Sinun äänesi Euroopassa" -portaalia, jota käytetään julkisissa kuulemismenettelyissä.

Onko asiakirjojen asemasta esitetty riittävän selvät tiedot (esim. onko asiakirja luonnos vai lopullinen, monesko revisio on kyseessä, onko asiakirja asiantuntijoiden vai komission yksikön hyväksymä)?

Onko erityisesti arkaluonteisissa tapauksissa aiheellista julkaista asiantuntijoiden neuvot ensin alustavassa muodossa tiettyä kuulemistilaisuutta varten? Onko tällaisista järjestelyistä ilmoitettu selvästi jo prosessin alussa? Onko asiantuntijoille järjestetty mahdollisuus vastata saatuihin kommentteihin?

Voiko yleisöä päästää seuraamaan asiantuntijaryhmän kokouksia?

☞ Käytännön neuvo:

Yksi pysyville asiantuntijaryhmille mahdollinen vaihtoehto on järjestää ainakin kerran vuodessa yleisölle avoin kokous. Yleisön pääsyä kokoukseen voidaan rajoittaa aina, kun siellä käsitellään luottamuksellisia tietoja. Voi myös olla tarpeen antaa asiantuntijoille välillä aikaa vetäytyä rakentamaan keskinäistä luottamusta.

Onko neuvot asianmukaisesti todennettu ja dokumentoitu?

Olisiko neuvot annettava myös muiden henkilöiden kommentoitaviksi tai validoitaviksi? Voidaanko tämä tehdä tieteellisessä vertaisarvioinnissa? Onko neuvoja tarpeen tarkastella ja kommentoida laajemmissakin asiantuntijapiireissä ja sidosryhmissä (prosessi, jota joskus kutsutaan "laajennetuksi vertaisarvioinniksi")? Onko tehty järjestelyjä, jotta pyytämättä tulleita kommentteja voidaan koota ja arvioida sen jälkeen, kun neuvot on julkaistu?

Vaatiiko kysymys asiantuntijoiden, sidosryhmien ja poliittisten päättäjien välistä vuorovaikutusta? Tämä voi olla tärkeää etenkin arkaluonteisissa tapauksissa. Osallistumismenettelyjä²⁴ on käytetty menestyksekkäästi kansallisella ja alueellisella tasolla; joissakin kysymyksissä voi olla hyödyllistä käydä keskustelua Euroopan tasolla.

Saatujen neuvojen käyttö

Milloin asiantuntijoiden osallistuminen päättyy?

☞ Käytännön neuvo:

Tietyssä vaiheessa komission on päätettävä, miten se käyttää saamiaan neuvoja ja lausuntoja. Mikäli arkaluonteisista kysymyksistä on edelleen epävarmuutta, komissio voi esimerkiksi pyytää lisää neuvoja, teettää lisätutkimuksia tai laatia asiasta alustavan ehdotuksen ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti.

Näkyykö komission poliittisista toimintaehdotuksista, miten asiantuntijoiden panos on otettu niissä huomioon? Voidaanko siitä esittää selvitys lainsäädäntöehdotuksen perusteluissa tai liitteessä? Onko asiantuntijoille itselleen tiedotettu asiasta ja sen poliittisen prosessin lopputuloksesta, johon he ovat osallistuneet?

Onko huolehdittu asianmukaisista järjestelyistä, jotta poliittisen prosessin tuloksista voidaan tiedottaa sidosryhmille ja yleisölle? Onko laadittu tiedotusstrategia ja sovittu suhteista tiedotusvälineisiin? Tämä on erityisen tärkeää arkaluonteisissa tapauksissa.

²⁴ Komission Tiede ja yhteiskunta -toimintasuunnitelmassa tuetaan tämäntyyppisiä aloitteita.