

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Lainsäädännön parantaminen”

(2006/C 24/12)

Yhdistyneen kuningaskunnan Eurooppa-asioista vastaava ministeri Denis **McShane** pyysi 7. helmikuuta 2005 Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltion Yhdistyneen kuningaskunnan nimissä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta valmistelevala lausunnon aiheesta *Lainsäädännön parantaminen*.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 27. heinäkuuta 2005 (esittelijä: Daniel **Retureau**).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 105 ääntä puolesta ja 3 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1 Lausunnon tiivistelmä

1.1 Mitä lainsäädännön parantaminen tarkoittaa

1.1.1 Lainsäädännön parantamiselle on todellinen yhteiskunnallinen tilaus, jonka ETSK välittää unionin toimielimille ja hallituksille kansalaisyhteiskunnan ja oikeussubjektien tarpeiden pohjalta.

1.1.2 Lainsäädännön parantaminen edellyttää ennen kaikkea asettumista oikeussubjektin asemaan. Tästä syystä on tärkeää valita osallisuutta edistävä menettely, jossa kuullaan etukäteen edustavia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, työmarkkinaosapuolia sekä ryhmiä, joita lainsäädäntö suoranaisesti koskee. Menettelyssä tulee lisäksi hyödyntää rakentavasti neuvoa-antavien toimielinten voimavaroja ja osaamista.

1.1.3 Lainsäädännön parantaminen merkitsee myös lainsäädännön vähentämistä, lainsäädännön inflaation torjumista ja säännösten yksinkertaistamista, sillä liiallinen lainsäädäntö aiheuttaa oikeudellista epäselvyyttä, joka puolestaan luo muun muassa kaupan esteitä. Lainsäädännön parantaminen merkitsee myös sen varmistamista, että säädöksen noudattamisen valvonta on tehokasta ja yksinkertaista.

1.1.4 Lainsäädännön parantaminen tarkoittaa myös keskittymistä olennaiseen lainsäädäntöön ja sen tavoitteiden asettamista etusijalle. Se merkitsee lisäksi joustavan, mukautuvan, mutta samalla riittävän pysyvän lainsäädännön laatimista ja edellyttää tinkimättömyyttä sekä ennen kaikkea johdonmukaisuutta suunnittelusta aina käytännön soveltamiseen asti.

1.1.5 Yksinkertaistamisessa 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.

1.1.6 Kaikki vanhentuneet säädökset tai niiden osat on kumottava nimenomaisesti.

1.2 Miten yhteisön lainsäädännön laatua voidaan parantaa

1.2.1 Komission jokaisen pääosaston on esitettävä yksinkertaistamishdotus, joka on suhteutettu sen toimialaan kuuluvien säädöstekstien lukumäärään ja niiden monimutkaisuuteen (jota voidaan mitata esimerkiksi tekstirivien tai aiempaan lainsäädäntöön tehtyjen sisäisten viittausten sekä niihin perustuvien hallinnollisten velvoitteiden lukumäärällä). Ehdotukset sisällytetään komission yhteiseen ohjelmaan. Ehdotuksista tulee käydä ilmi niiden tarpeellisuus ja odotettavissa olevat vaikutukset yksinkertaistettavaksi ehdotetun lainsäädännön kohderyhmiin. Ohjelmassa tulee määritellä toimenpiteet, joita kullekin säädöser ryhmälle ehdotetaan (kumoaminen, tarkistaminen, kodifointi jne.) ja esittää arvio toteuttamiseen tarvittavista resursseista.

1.2.2 Komissio laatii vuosittain säännösten yksinkertaistamisesta ja lainsäädännön parantamisesta konsolidoidun kertomuksen, jossa kuvataan kyseisen vuoden ohjelman toteutusta ja tehdään selkoa edeltävän vuoden ohjelman toteutumisesta. Samalla kuvataan kokonaistilanne komission keskipitkän aikavälin jatkuvan yksinkertaistamisohjelman ja työohjelman kannalta. Kertomuksessa tarkastellaan unionin ja jäsenvaltioiden edistystä yksinkertaistamisessa ja lainsäädännön parantamisessa sekä esitetään tarvittaessa uusia ehdotuksia ja suosituksia. Samaa aihetta käsittelevien tai päällekkäisten kertomusten ja tiedonantojen määrää on syytä vähentää.

1.2.3 Aloiteoikeus ei ole neutraali: sen käyttäjällä on ratkaisevaa vaikutusvaltaa lainsäädännön painopisteiden ja tavoitteiden valintaan, lainsäädännön valmisteluun ja muotoiluun sekä — mikäli lainsäätäjät tekee siihen muutoksia — sen uudelleen muokkaamiseen. Lainsäädäntöehdotuksen laatu ja tarkoituksenmukaisuus vaikuttavat suoraan hyväksymismenettelyn kestoon ja tulokseen. Mikäli aloitteen valmistelu on ollut heikkolaatuista, kaikki asianomaiset toimielimet ja lausuntoja antavat organisaatiot menettävät huomattavasti aikaa ja voimavaroja.

1.2.4 Myös lainsäädäntömenettelyn päätteeksi annettavan säädöstekstin laadulla ja sillä, miten hyvin direktiivit saatetaan voimaan, on seurauksensa. Mikäli niissä on puutteita tai tulkin-tavaikeuksia, ne voivat aiheuttaa oikeusriitoja sekä jäsenvaltioiden ja yhteisön tuomiovallan toimia sekä lisäkustannuksia jäsenvaltioiden hallinnoille ja yksityisille oikeussubjekteille.

1.2.5 Komissio ja lainsäätäjät eivät ole kaikkietäviä, sillä yhteiskunnallinen, taloudellinen ja teknologinen todellisuus on monitahoinen ja jatkuvasti muuttuva. Lainsäätäjän arvovaltaa ei myöskään heikennä sellaisen lainsäädännön perinpohjainen muuttaminen tai joustavoittaminen, jonka käytännön vaikutukset poikkeavat tavoitelluista päämääristä tai joiden täytäntöönpanosta aiheutuu liikaa kustannuksia hallinnolle tai oikeussubjekteille. Se osoittaa poliittista tajua, joka päin vastoin lisää kohderyhmien luottamusta ja lakien noudattamista.

1.2.6 Lainsäädäntöprosessin alussa aloitettavan arvioinnin tulee siis päättyä vaikutustutkimukseen (tai -arviointiin) (*impact assessment*), jossa arvioidaan, miten lainsäädäntö voidaan ottaa todellisuudessa vastaan ja miten se niveltyy jo voimassa olevaan säännöstöön sekä millaisia mahdollisia ongelmia sen täytäntöönpanossa on mahdollisesti ilmennyt.

1.2.7 Jos komissio peruu jo käsiteltävänä olevia lainsäädäntöehdotuksia, sen olisi suotavaa perustella päätöksensä lopettaa käynnistetty lainsäädäntömenettely. Sen olisi myös kuultava lakiasäätäviä ja neuvoa-antavia toimielimiä sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, joilta oli pyydetty lausuntoa tai joiden etuihin ehdotuksen peruminen vaikuttaa

1.2.8 Lainsäädännön *ex ante* ja *ex post* -arvioinnin on oltava ehdottomasti moniarvoista, ja siihen on otettava mukaan mahdollisimman laaja kirjo toimijoita, jotta se olisi poliittisesti oikeutettu ja yleisesti hyväksytty. *Ex ante* -arviointi suoritetaan ennen laatimisprosessia ja sen rinnalla, kun taas jälkikäteen suoritettava *ex post* -arviointi suoritetaan kahdessa vaiheessa: ensin saatettaessa direktiivejä voimaan tai pantaessa asetuksia täytäntöön, sillä tässä vaiheessa ilmenevät mahdolliset lainsäädännön vastaanottamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvät vaikeudet, ja myöhemmin tehtäessä varsinaista vaikutusarviointia, joka suoritetaan tietyn ennalta määrätyn täytäntöönpanokauden jälkeen, jolloin voi ilmetä odottamattomia tai kielteisiä seurauksia. Vaikutusten arviointiin voi sisältyä lainsäädäntöä tai sen noudattamisen valvontaa koskevaa palautetta ⁽¹⁾.

1.2.9 Kielteiset tai odottamattomat vaikutukset voivat olla monenlaisia. Sen vuoksi hallinnolle tai oikeussubjekteille aiheutuvien liiallisten kustannusten arvioinnin lisäksi on tarkasteltava säädösten yhteiskunnallisia ja taloudellisia sekä ympäristöön tai perusoikeuksiin liittyviä vaikutuksia.

1.2.10 Lisäksi on arvioitava täytäntöönpanovaltuuksien harjoittamista sekä yhteisössä (suora täytäntöönpano, sääntelykomiteamenettely, sääntelyvirastot) että jäsenvaltioissa (ministeriöt, hajautetut viranomaiset, riippumattomat hallintoviranomaiset), niiden vaikutuksia (oikeussubjekteilta edellytetyt hallinnolliset toimet, kustannukset, monimutkaisuus) ja valvonnan tai mahdollisten seuraamusten tehokkuutta. Lainsäätäjän on voitava valvoa tätä toimintaa, joka on samalla sekä sääntelyä että täytäntöönpanoa.

(1) Tässä asiakirjassa ehdotettu menettely poikkeaa komission ehdottamasta menettelystä, jossa vaikutusten arviointia (*impact assessment*) pidetään pääasiassa lainsäädäntöhankkeen suunnittelu- ja valmisteluvaiheena. ETSK puolestaan katsoo, että tietyn soveltamisajan jälkeen toteutettava lainsäädännön kansallisen voimaansaattamisen ja todellisten vaikutusten osallistuva arviointi voisi täydentää ja vahvistaa arviointijärjestelmää rakentavasti "kentän" todellisuuden pohjalta. Näin olisi mahdollista myös tarkistaa, onko lainsäädäntötoimi saavuttanut sille asetetut tavoitteet.

1.2.11 Jäsenvaltioiden tulee myös laatia ja kehittää omia arviointivälineitään sekä raportoida tuloksista komissiolle ja jäsenvaltioiden lainsäätäjille tuoden esiin erityisesti onnistuneet toimet ja havaitut ongelmat.

1.2.12 Tehokas valvonta ja korjaukset edellyttävät koordinaatioita, tiedottamista ja tietojenvaihtoa kansallisista käytännöistä ja niiden tehokkuudesta sekä täytäntöönpanotaulukoiden säännöllistä julkaisemista komission päätöksen mukaisesti ja sisämarkkinoiden edistymistä koskevien tilannekatsausten (tulostaulut) laatimista.

1.2.13 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea antaa jatkossakin vuoden 2000 lokakuussa tekemänsä sitoumuksen mukaisesti (käytännösäännöt) vuosittain komissiolle lausunnon säännösten yksinkertaistamista ja lainsäädännön parantamista koskevasta kattavasta kertomuksesta sekä muista komission esittämistä tiedonannoista ja alakohtaisista kertomuksista, joissa käsitellään säännösten yksinkertaistamista ja lainsäädännön laatua.

1.3 Päätelmät

1.3.1 ETSK katsoo, että yhteisön säännösten yksinkertaisuuden, johdonmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden lisäämisessä ei ole kyse pelkästään menettelytavoista ja tekniikoista, vaan kysymys on hyvin pitkälle poliittinen. Se edellyttää aktiivista toimielinten välistä toimintaa, ja sen tueksi tarvitaan järjestätyn kansalaisyhteiskunnan yhtä tiivistä osallistumista.

LAUSUNTO

2 Johdanto

2.1 Unionin puheenjohtajavaltio Yhdistynyt kuningaskunta pyysi Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta (ETSK) lausunnon aiheesta "Lainsäädännön parantaminen". Komitea on myös saanut lausuntopyyntön, joka koskee komission 12. kertomusta yhteisön oikeuden yksinkertaistamisesta. Lisäksi ETSK ottaa huomioon Lissabonin strategian tarkistamista käsitelleen Eurooppa-neuvoston tuloksena annetun lainsäädännön parantamista, kasvua ja työllisyyttä käsittelevän tiedonantonsa sekä komission hiljattain tekemän päätöksen direktiivien voimaansaattamisesta.

2.2 Komitean ehdotukset eivät kyseenalaista oikeusvaltioperiaatteeseen (*rule of law*) perustuvaa, perustuslakisopimuksessa vahvistettua ja vakautettua yhteisömenetelmää, jota on lisäksi täydennetty menettelyllä, jonka puitteissa kansalaisyhteiskunnalla on mahdollisuus vaikuttaa suoraan aloiteoikeuden käyttäjään. Ehdotukset perustuvat pääosin vuoden 1992 Edinburghin Eurooppa-neuvoston päätelmiin, hallintotapaa käsittelevään valkoiseen kirjaan ja Lissabonin strategiaan (2000–2001) sekä 16. joulukuuta 2003 tehtyyn toimielinten väliseen sopimukseen, ja niissä otetaan huomioon kuuden puheenjohtajavaltion ja neuvoston aloitteesta käynnistetty työ.

2.3 ETSK:n ehdotuksissa korostetaan kuitenkin kansalaisyhteiskunnan osallistumista lainsäädännön laatimis- ja arviointiprosessiin sekä myöhemmin suoritettavaan tarkistamiseen. Lainsäädäntöhankkeiden sisältöä ja laatua koskevat kansalaisyhteiskunnan näkemykset ja ehdotukset on otettava vakavasti huomioon puolueettomalla ja ennakkoluulottomalla tavalla, jotta ne voivat edistää rakentavasti oikeudellisen ja hallinnollisen ympäristön parantamista yritysten ja kansalaisten hyväksi.

2.4 ETSK tunnustaa tarpeen parantaa lainsäädäntöä ja pitää kaikkia tämänsuuntaisia aloitteita tervetulleina. Komitea korostaa kuitenkin, ettei kaikkea lainsäädäntöä tule pitää turhana tai katsoa sen haittaavan EU:n sopeutumista vastassa oleviin haasteisiin. Komitea ei voisi tukea prosessia, joka johtaisi siihen, että komissio yhteisön etujen vaalijana ja Euroopan integraation moottorina luopuisi aloiteoikeudestaan ja näin pyrkimyksistä auttaa luomaan ”kansojen välinen yhä lähempi liitto”.

I LAINSÄÄDÄNNÖN PARANTAMINEN: MITÄ SE TARKOITTAÄ?

3 Lainsäädännön parantaminen: yhteisön ensisijainen strategia

3.1 Lainsäädännön parantaminen edistää parempaa hallintotapaa, ja yksinkertaisempi ja helpotajuisempi lainsäädäntö on myös omiaan parantamaan kansalaisyhteiskunnan käsitystä yhteisön toimielinten kyvystä toimia tehokkaasti. Näin voidaan palauttaa kansalaisyhteiskunnan luottamus säädöksiä laatiivien toimielimiin.

3.2 Tasa-arvoisuus lain edessä on periaate, jonka toteutumisesta voidaan nykyään pitää kyseenalaisena voimassa olevien säädösten monimutkaisuuden ja lukumäärän vuoksi sekä siksi, että voimassa olevaan ja valmisteilla olevaan lainsäädäntöön tutustuminen on niin hankalaa. Lainsäädännön ymmärrettävyyden ja helppokäyttöisyyden on siis oltava ensisijaisia vaatimuksia niin säännösten yksinkertaistamisessa kuin uusien säädösehdotusten laatimisessakin.

3.3 Nizzassa vuonna 2000 juhlallisesti julistetussa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistetaan Euroopan kansalaisten oikeus hyvään hallintoon. Lainsäädännön kohderyhmien oikeus saada tietoa ja osallistua, lainsäädäntöehdotuksen tarpeellisuus, riippumattomien ja luotettavien asiantuntijoiden käyttö, suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden noudattaminen, lainsäädännön laatu ja asianmukaisuus sen voimaansaattamisessa ja sen soveltamisessa sekä hallinnollinen yksinkertaistaminen ovat ehdottomia edellytyksiä tämän oikeuden tehokkaalle toteutumiselle oikeussubjektien näkökulmasta.

3.4 ”Säännösten yksinkertaistamista” ja ”lainsäädännön parantamista” koskevat ensisijaiset tavoitteet sekä niihin tähtäävät unionin toimet kuuluvat hyvän hallintotavan kehittämiseen ja edellyttävät, että niihin varataan riittävät resurssit. Ne on sisällytettävä lainlaadintaprosessiin ja lainsäädännön täytäntöönpa-

noon. Kun prosessi on vakiintunut, sitä on tuettava jatkossa riittävin resurssein poliittisesti.

3.5 Säännösten yksinkertaistamisesta ja lainsäädännön laadun ja tehokkuuden parantamisesta on tullut yhteisön ensisijainen tavoite, jonka saavuttaminen on ehdottoman välttämätöntä kilpailukyvyyn, kasvuun ja työllisyyden, kestävä kehityksen ja unionin kansalaisten elämänlaadun turvaamiseksi sekä eurooppalaisten yritysten taloudellisen toiminnan helpottamiseksi sisämarkkinoilla ja käytäessä kauppaa unionin ulkopuolisten maiden kanssa.

3.6 Alkuun pannut toimet ja tehdyt aloitteet eivät kuitenkaan ole vielä läheskään saavuttaneet täyttä mittaansa. Lissabonin strategian tämänhetkiset vastoinkäymiset, Wim Kokin raportin havainnot ja ehdotukset ja strategian uudelleen käynnistäminen Eurooppa-neuvostossa johtavat väistämättä siihen, että vuodesta 1992 saakka toteutettua ja lisäksi toimielinten ja jäsenvaltioiden vuodesta 2001 huomattavasti vahvistamaa strategiaa on arvioitava uudelleen, jotta lainsäädäntöä ja sen soveltamista voidaan parantaa.

3.7 ETSK on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että tarpeiden ja käytettävissä olevien voimavarojen kokonaisvaltainen uudelleenarviointi on välttämätöntä. Tämä pätee myös kansallisella tasolla.

3.8 Euroopalla on vaikeuksia turvata kilpailukykyä, luoda osaamiseen perustuva talous sekä varmistaa avoimuus, osallisuus ja tehokkuus sekä saada lainsäädännölle kansalaisten ja yritysten hyväksyntä. Tämän vuoksi menetelmiä on kehitettävä ratkaisevasti tai ne on joiltakin osin jopa määritettävä uudelleen. Samalla voimavaroja on kohdennettava uudelleen, jotta lainsäädäntö 25 jäsenvaltion Euroopassa, joka lisäksi laajenee edelleen tulevaisuudessa, olisi entistä parempaa.

3.9 Komission nykyinen strategia määritellään selvästi kahdessa maaliskuussa 2005 julkaistussa tiedonannossa ⁽²⁾. Strategiaa on tarkoitus täydentää vielä tänä vuonna annettavalla ehdotuksella, joka koskee virastojen toimintakehystä. Tämän kehysten tulisi ETSK:n mukaan rajoittua suuntaviivojen antamiseen, ilman että virastojen riippumattomuutta heikennetään, sillä tilintarkastustuomioistuin valvoo jo niiden talousarvion toteuttamista ja oikeusviranomaisen valvoo niiden toimintaa riitatapauksissa.

3.10 Komission 12. kertomuksessa ”parempi säädöskäytäntö 2004” ⁽³⁾ muistutetaan lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevasta komission toimintasuunnitelmasta, joulukuussa 2003 tehdystä toimielinten välisestä sopimuksesta ⁽⁴⁾ ja julkishallinnosta vastaavien ministerien toukokuussa 2002 hyväksymään hallitustenväliseen toimintaohjelmaan sisältyvästä jäsenvaltioiden strategiasta. Komissio on 11. kertomuksessaan ”parempi säädöskäytäntö 2003” ⁽⁵⁾ muistuttanut tavoitteistaan, joita käsitellään vielä yksityiskohtaisesti kahdeksassa aihekohtaisessa tiedonannossa ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ KOM(2005) 97 lopullinen, 16.3.2005, ja KOM(2005) 98 lopullinen, 21.3.2005.

⁽³⁾ KOM(2005) 98 lopullinen, 21.3.2005.

⁽⁴⁾ EUVL C 321, 31.12.2003.

⁽⁵⁾ KOM(2003) 770 lopullinen, 12.12.2003.

⁽⁶⁾ Varsinkin ”Euroopan unionin sääntelyvirastojen toimintakehys”, KOM(2002) 718 lopullinen.

3.11 Komission toimintasuunnitelma perustuu asiantuntijoiden tekemään valmistelutyöhön ja vuonna 2001 annettuun eurooppalaista hallintotapaa käsittelevään valkoiseen kirjaan sekä julkishallinnosta vastaavien ministerien vuonna 2000 perustaman säädöskäytännön laatua käsittelevän ryhmän työhön. Tästä on saavutettu melko laaja yksimielisyys.

3.12 Yhteisön säännösten parantaminen sitä yksinkertaistamalla on yksi komission keskeisistä tavoitteista. Komissio on määritellyt menettelytavat ja keinot sen saavuttamiseksi.

3.13 Komissio on antanut puitesäännöksiä lainsäädännön antamista edeltävien kuulemisten toteuttamistavoista, vaikutustenarviointien suorittamisesta sekä uuden lainsäädännön laadusta ja laatimistavoista sen jälkeen, kun vuonna 1992 Edinburghissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto käynnisti prosessin lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden ja noudattamiseksi. Prosessin seuranta ja edistymistä on jo tarkasteltu kahdessatoista vuosikertomuksessa. Vaikka edistys onkin todellista, se ei kuitenkaan vielä täysin vakuuta oikeussubjekteja.

3.14 Neuvosto käynnisti Irlannin puheenjohtajakaudella lainsäädännön parantamista koskevan aloitteen, ja kuusi puheenjohtajavaltiota antoi vuonna 2004 samasta aiheesta julistuksen⁽⁷⁾. Marraskuussa 2004 kokoontunut kilpailukykyneuvosto nimesi parikymmentä säädöstä (jotka on jaettu 15 painopistealaan), joita on tarkoitus yksinkertaistaa, ja jatkoi tätä työtä helmikuussa 2005. Komissio on ryhtynyt konkretisoimaan näitä suuntaviivoja käytännössä, ja työn on välttämättä onnistuttava.

3.15 Tiedonannossaan "Parempaa sääntelyä kasvun ja työllisyyden edistämiseksi Euroopan unionissa"⁽⁸⁾ komissio määrittelee uudelleen vuonna 2002 vahvistetun Lissabonin strategian tarkistamiseen liittyvän lähestymistapansa.

3.16 Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan institutionaalisenä edustajana ETSK aikoo puolestaan tukea päättäväisesti alusta alkaen paljon entistä aktiivisemmin aloitetta unionin lainsäädännön parantamiseksi, selkeyttämiseksi, johdonmukaistamiseksi ja tehostamiseksi, jotta voidaan vastata kansalaisten ja yritysten oikeutettuihin odotuksiin. Komission kanssa tehty pöytäkirja⁽⁹⁾ mahdollistaa lainsäädäntöehdotuksia käsittelevien kuulemisten järjestämisen. Komitean lausuntojen on oltava tässä suhteessa terävämpiä, ja niissä on asetettava ensisijaisesti lainsäädännön kohderyhmien asemaan.

4 Unionin säädöskäytännön parantamiseen tähtävään strategian perusta

4.1 Perussopimuksissa vahvistetun oikeuskehityksen mukaisesti lainsäädäntö on yhteisön toiminnan ensisijainen väline,

⁽⁷⁾ *Advancing Regulatory Reform in Europe, joint statement*, 7.12.2004.

⁽⁸⁾ KOM(2005) 97.

⁽⁹⁾ Allekirjoitettu 24. syyskuuta 2001.

toisin kuin jäsenvaltioissa, joiden käytössä on laajempi välinevalikoima.

4.2 Lainsäädännön (nykyisen ja tulevan) parantamisessa olisi pyrittävä paitsi yksinkertaistamiseen, myös oikeudellisten käsitteiden käytön johdonmukaisuuteen ja ilmaisun selkeyteen varsinkin niillä aloilla, joilla lainsäädäntö kehittyy nopeimmin ja on runsainta tai monimutkaisinta. Näitä aloja ovat esimerkiksi sisämarkkinoihin ja ympäristöön liittyvä lainsäädäntö sekä liikennepolitiikka ja tilastot.

4.3 Lissabonin strategia, ja etenkin tarve parantaa kilpailukykyä, sekä tavoite parantaa eurooppalaista hallintotapaa⁽¹⁰⁾ edellyttävät erityisesti sääntelyn tehtävän ja sen harjoittamisen edellytysten tarkastelua. Lisäksi on pohdittava yhteisön lainsäädännön vaikutuksia jäsenvaltioissa (lainsäädännössä, hallinnossa), jotta voidaan varmistaa, että lainsäädäntöä sovelletaan mahdollisimman yhdenmukaisesti ja että se on johdonmukaista yhtäläiset mahdollisuudet tarjoavilla sisämarkkinoilla. Näin ollen kun yhteisön lainsäädäntöä saatetaan voimaan, siihen ei saa lisätä turhia säännöksiä eikä direktiivejä saa monimutkaistaa.

4.4 Lissabonissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto oli jo pyytänyt komissiota, neuvostoa ja jäsenvaltioita määrittelemään vuodeksi 2001 strategian, jolla pyritään koordinoitun toiminnan avulla yksinkertaistamaan säädösympäristöä⁽¹¹⁾. Se korosti myös tarvetta suuntautua kohti uusia ja joustavampia sääntelymuotoja.

4.5 ETSK katsoo, että nämä uudet sääntelymuodot, joita se kannattaa⁽¹²⁾, edellyttävät kansalaisyhteiskunnan nykyistä suoremppaa ja jatkuvampaa osallistumista lainsäädäntötoimintaan joko yhteistyössä toimielinten kanssa tai sitä itsenäisemmin (yhteissääntely ja itsesääntely), kuten myös joulukuussa 2003 tehdystä toimielinten välisessä sopimuksessa todetaan.

4.6 On luotava uusia kumppanuuksia talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden kanssa (on parasta luoda kumppanuuksia työllisyyttä ja työmarkkinavuoropuhelua käsittelevien komiteoiden kanssa, mutta mahdollisesti myös perustaa esimerkiksi alakohtaisia komiteoita tai aihekohtaisia työryhmiä), sillä talous muuttuu maailmanlaajuisiksi ja kehittyy entistä aineettomammaksi (digitaalitalous ja osaamisyhteiskunta, teollis- ja tekijänoikeuskysymykset, yritystarkastukset ja uudet välineet ja rahoituspalvelut)⁽¹³⁾. Tämä kyseenalaistaa perinteiset menettelyt ja välineet tai edellyttää ainakin sellaisten vaikeuksien voittamista, jotka liittyvät niiden kykyyn sopeutua markkinoiden nopeisiin muutoksiin sekä innovaatiosta, investoinneista tai koulutuksesta ja tutkimuksesta johtuviin tarpeisiin.

⁽¹⁰⁾ Komission valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta, KOM(2001) 428 lopullinen.

⁽¹¹⁾ Komissio vastasi neuvoston pyyntöön tiedonannoissa KOM(2002) 275 "Eurooppalainen hallintotapa: Lainsäädännön parantaminen" ja KOM(2002) 278 "Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma", 6.2.2002.

⁽¹²⁾ Ks. ETSK:n vuoden 2005 helmikuussa antama tiedonanto aiheesta "Yhteissääntelyn ja itsesääntelyn nykytilanne yhtenäismarkkinoilla," CESE 1182/2004 fin, 10.2.2005.

⁽¹³⁾ Esimerkki Lamfalussy-menettelystä rahoitusmarkkinoiden sääntelyssä.

4.7 Komissio hyödyntää jo nyt kuulemismenettelyjä ja vaikutustenarviointeja, joita koskeva raportti julkaistaan vuosittain. Tässä yhteydessä käytetään muun muassa vertailevaa "kustannus-hyöty"-menetelmää, jota täydennetään muilla välineillä kuten monikriteerianalyyseilla. "Pelkästään kustannus-hyöty"-menetelmän anti ei ole ETSK:n mielestä täysin tarkoituksenmukainen väline kaikilla aloilla ja kaikkia lainsäädännön seurauksia ajatellen (esimerkiksi kansanterveys, ympäristö). Analyysiin tulee sisällyttää myös kustannusten ja hyödyn näkökulmasta vaikeasti arvioitavia seikkoja, kuten perusoikeuksien toteutuminen tai yleistä hyötyä koskevat näkökohdat.

4.8 Toimintakehityksen vahvistamisesta annetun tiedonannon "Yhteisön säännösten päivittäminen ja yksinkertaistaminen" ⁽¹⁴⁾ lisäksi on käynnistetty kaksi yksityiskohtaisempaa aloitetta. Ne koskevat ensinnäkin erityisen raskaita ja nopeasti kehittyviä aloja eli maatalouslainsäädäntöä ⁽¹⁵⁾ ja vuonna 2004 kalastuslainsäädäntöä ⁽¹⁶⁾ sekä toiseksi sisämarkkinoiden yksinkertaistamista (SLIM). SLIM-hanketta on toteutettu vuodesta 1996, ja sen tulokset ovat osittaisia mutta rohkaisevia, vaikka neuvosto ja parlamentti ovat toteuttaneet sitä niin vähän, että se vaikuttaa jääneen pois käytöstä ⁽¹⁷⁾.

4.9 Komission, parlamentin ja neuvoston 16. joulukuuta 2003 tekemän toimielinten välisen sopimuksen ⁽¹⁸⁾ tavoitteena on luoda toimielintäsovellettaavan uusi tarkastelutapa, jolla lisätään sopimusten, yhteissääntelyn ja itsesääntelyn soveltamismahdollisuuksia. ETSK on antanut hiljattain tämän sopimuksen perusteella lausunnon, jossa käsitellään yksinkertaistamista ⁽¹⁹⁾ ja mainittua tiedonantoa vaihtoehtoisista sääntelymuodoista ⁽²⁰⁾. Aiemmin ETSK keskitti huomionsa ennen kaikkea SLIM-hankkeeseen. Toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanossa tulisi komitean mukaan kiinnittää erityishuomiota pk-yrityksiin ja pk-yrityksiä koskevan eurooppalaisen peruskirjan soveltamiseen.

4.10 Joskus kuulee väitettävän, että yli puolet jäsenvaltioissa sovellettavasta lainsäädännöstä on peräisin yhteisöstä. Hallintotapaa käsittelevien vuoden 2000 valmistelutöiden mukaan yhteisön säännöstö käsittää 80 000 sivua. Tuorempien tutkimusten mukaan kehitys on menossa kohtuullisempaan suuntaan, eli yhteisön säännösten osuus olisi noin 10 prosenttia jäsenvaltioiden uudesta lainsäädännöstä.

4.11 Unionin lainsäädännön soveltamisella on joka tapauksessa kustannuksensa, jotka aiheutuvat sen laatimisesta, voimaansaattamisesta ja soveltamisesta, paitsi unionille ja jäsenvaltioille, myös yrityksille ja yksityishenkilöille, joiden oletetaan tuntevan lain ja noudattavan sitä sekä toteuttavan tiettyjä hallinnollisia toimia (*compliance costs*).

⁽¹⁴⁾ KOM(2003) 71 lopullinen, 11.2.2003.

⁽¹⁵⁾ KOM(2001) 48 lopullinen, kertomus maatalouslainsäädännön yksinkertaistamisesta.

⁽¹⁶⁾ KOM(2004) 820 lopullinen, 15.12.2004.

⁽¹⁷⁾ SLIM koski vain sisämarkkinoita; komissio harkitsee horisontaalisen menetelmän määrittämistä kaikille aloille; uudet indikaattorit on määrä julkistaa vuoden 2005 lokakuussa.

⁽¹⁸⁾ EUVL C 321, 31.12.2003.

⁽¹⁹⁾ EUVL C 112/4, 30.4.2004.

⁽²⁰⁾ CESE 1182/2004 fin.

4.12 Lakien laatimisesta, noudattamisesta sekä hallinnollisista ja byrokraattisista vaikutuksista aiheutuvia kustannuksia on vaikea arvioida, mutta erityisesti yritykset kritisoiivat yhä enemmän niistä aiheutuvia vaatimuksia, vaikeuksia, esteitä ja joskus tarpeettomiakin toimenpiteitä. Ne ovat joidenkin mielestä niin merkittäviä, että ne heikentävät huomattavasti Euroopan kilpailukykyä. Esitetyt näkemykset ovat siten yhden-suuntaisia neuvoston ja komission huolenaiheiden kanssa. Kustannukset on arvioitava, jotta saadaan objektiivinen kuva lainsäädännön laadusta. OECD arvioi lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvien kustannusten suuruudeksi 3–4 prosenttia unionin BKT:sta ⁽²¹⁾.

4.13 Lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvien kustannusten ja kilpailukykyyn kohdistuvien vaikutusten ottaminen lähtökohdaksi on tärkeä, muttei suinkaan ainoa tai ensisijainen näkökohta ⁽²²⁾. Yksi mahdollinen lähestymistapa olisi tarkastella takautuvasti parasta mahdollista voimassa olevaa lainsäädäntöä. Kyseessä olisi lainsäädäntö, jonka tavoitteiden saavuttamisesta aiheutuisi mahdollisimman pienet täytäntöönpano- ja noudattamiskustannukset. Tätä ehdotetaan Mandelkernin raportissa, ja ETSK toivoisi sitä kokeiltavan yrityksiin ja varsinkin pk-yrityksiin vaikuttaviin ehdotuksiin. Komissio pohtii jo nyt hallinnollisia kuluja lähestymistavassaan ja toteuttaa parhaillaan kokeiluhanketta niiden mallintamiseksi (*EU Net Admin. Costs model*).

4.14 Lainsäädäntä on poliittista toimintaa, joka koskee yhteisön toimielinten ja valtioiden lisäksi järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa ja kaikkia unionin kansalaisia. Usein kritisoidaan Eurooppa-oikeuden laatimismenettelyjen epäselvyyttä ja monimutkaisuutta sekä menettelyjen avoimuuden puutetta ja turhien vaatimusten tai menettelyjen käyttöönottoa saatettaessa direktiivejä voimaan jäsenvaltioissa (*gold-plating*, osien vaatimusten lisääminen). Näin luodaan vaikeasti ymmärrettäviä hallinnollisia menettelyjä, jotka lisäävät oikeussubjekteille aiheutuvaa haittaa, paperityötä ja kustannuksia (*red tape*). Lisäksi valtioista riippumattomat organisaatiot ja työmarkkinaosapuolet valittavat usein lainsäädännön antamista edeltävän kuulemismenettelyn muodollisuutta ja rajoittuneisuutta, samalla kun kuuleminen vaatii järjestöiltäkin huomattavasti aikaa ja osaamista, mikä on sekä työlästä että kallista.

4.15 Kyse on institutionaalisen näkyvyyden, hallinnon ja demokratian ongelmista, joita esiintyy sekä toimielimissä että jäsenvaltioissa. Ne vaikuttavat käsitykseen Euroopan unionista ja sen toimielimistä, joiden on nyt pakko löytää nopeita ja tehokkaita ratkaisuja. Samalla on vastattava nykyistä paremmin kasvun, työllisyyden ja kilpailukykyyn haasteisiin Euroopassa. Myös jäsenvaltioiden on pohdittava valtion ja hallinnon uudistuksen tarvetta, sillä ne ovat suoraan tämän arvostelun kohteena ja niiden osallistuminen hallinnon parantamiseen kokonaisuudessaan on välttämätöntä.

⁽²¹⁾ IMF:n mukaan osuus on 3 prosenttia BKT:sta; *Bureau fédéral du Planin* tutkimuksen mukaan Belgiassa osuus oli vuonna 2000 2,6 prosenttia. "Better Regulation Task Force" -ryhmän "Less is more" -raportissa (maaliskuu 2005) se arvioidaan kuitenkin 10–12 prosentiksi Yhdistyneen kuningaskunnan BKT:stä, jossa noin 30 prosenttia sääntelyn kokonaiskustannuksista on hallintokuluja.

⁽²²⁾ Myös säädösten antamatta jättämisestä voi aiheutua kustannuksia, vaikka siitä ei voida tehdä vaikutustenarviointia. Komission tuoreessa asiakirjassa (*staff paper*) arvioidaan Lissabonin suuntaviivojen noudattamatta jättämisen kustannuksia.

4.16 Tämä vaikuttaa suoraan Eurooppa-aatteen ja unionin rakentamisen edistymiseen erityisesti nyt, kun perustuslakisopimusta käsittelevä poliittinen keskustelu on herättänyt kansalaisten kiinnostuksen. Nyt on vastattava kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan käytännön odotuksiin, jotka koskevat yhteisön lainsäädännön laadun ja ymmärrettävyyden parantamista ja edistettävä sen yksinkertaistamista. Samalla on arvioitava lainsäädännön soveltamisesta aiheutuvaa, sekä hallintoa että yrityksiä kuormittavaa byrokraattista raskautta.

II UNIONIN LAINSÄÄDÄNNÖN LAADUN PARANTAMINEN

5 Yhteisön säännösten yksinkertaistaminen

5.1 Vuoden 2003 helmikuussa komissio otti käyttöön toimintakehyksen, jolla pyritään vähentämään yhteisön säännöstöä sekä selkeyttämään ja yksinkertaistamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Komissio on kehittänyt tältä pohjalta jatkuvan yksinkertaistamisohjelman ja on esitellyt kolmisenkymmentä aloitetta, joilla pyritään yksinkertaistamaan taloudellisten toimijoiden, kansalaisten ja kansallisten hallintoelinten toimintaympäristöä. Lainsäätäjän käsiteltävänä on edelleen 15 lainsäädäntöehdotusta.

5.2 ETSK odottaa komission yksinkertaistamisohjelman uuden vaiheen esittelyä vuoden 2005 lokakuussa. Uudessa vaiheessa on tarkoitus muun muassa ottaa huomioon asianomaisten näkemys (ks. Eurooppa-sivustolla 1. kesäkuuta 2005 aloitettu avoin julkinen kuuleminen). Lisäksi siihen vaiheeseen sisällytetään alakohtainen lähestymistapa.

5.3 ETSK muistuttaa vuoden 2003 joulukuussa tehdyn toimielinten välisen, lainsäädännön parantamista koskevan sopimuksen merkityksestä ja etenkin sen 36 kohdasta, joka koskee neuvoston ja Euroopan parlamentin työskentelymenetelmiä käsiteltäessä yksinkertaistamis ehdotuksia.

5.4 Kodifioinnilla, joka on olennaisen tärkeä yksinkertaistamisväline, korvataan hajallaan oleva lainsäädäntö: säädökset kootaan yhteen ja harmonisoidaan. Aiempi lainsäädäntö on kumottava nimenomaisesti, jotta säädöskokoelmalla edistetään lainsäädännön kohderyhmien ja oikeussubjektien kaipaamaa oikeusvarmuutta. Tämä edellyttää, että lainsäätaja hyväksyy lakikokoelmat virallisesti. Se poikkeaa siten virallisten julkaisujen toimiston toteuttamasta konsolidoinnista, joka on luonteeltaan teknistä eikä tarjoa samaa oikeusvarmuutta, vaikka helpottaakin lainsäädäntöön tutustumista. Konsolidointi on itse asiassa kodifioinnin valmisteluvaihe.

5.5 Kodifioidun alan on oltava tietyssä määrin kattava tai vakaa oikeuden ala, jos kodifioinnilla on tarkoitus luoda vakiintunutta oikeutta. Mikään ei estä turvautumasta tietyillä aloilla toisentyypiseen kodifointiin, jos voimassa olevan lainsäädännön osittainen tarkistaminen on osoittautunut välttämättömäksi.

5.6 Jos tietty säädös voi kuulua useampaan kuin yhteen lakikokoelmaan, se sisällytetään ensisijaisesti yhteen lakikokoelmaan ja muihin lakikokoelmiin erityisessä typografisessa

muodossa. Muissa kokoelmissa mainitaan, mihin lakikokoelmaan säädös sisältyy ensisijaisesti.

5.7 Jos konsolidoinnin yhteydessä havaitaan sisäisiä ristiriitoja, kuten eroja säädösteksteissä käytettyjen määritelmien tai termien välillä, lainsäätäjälle on esitettävä mitä pikimmin kokonaan uudelleen muotoiltu teksti, joka korvaa konsolidoidun tekstin.

5.8 Mahdolliset kumoamiseen tai kodifointiin liittyvät virheet korjataan ja julkaistaan mahdollisimman pian.

5.9 Konsolidoinnin järjestelmällinen käyttäminen on jatkuva ja tehokas yksinkertaistamisväline, joka voi tuoda esiin tarpeen kodifoida tai tarkistaa lainsäädäntöä, jotta siitä tulee entistä selvempää ja johdonmukaisempaa; tämä helpottaa suuresti voimassa olevaan oikeuteen tutustumista.

5.10 EUR-Lex-verkkosivuilla tulisi olla mahdollisuus tutustua kaikkiin voimassa oleviin säädöksiin. Kaikkien voimassa olevasta lainsäädännöstä laadittujen kodifioitujen ja konsolidoitujen tekstien on oltava EUR-Lexissa.

5.11 Voimassa oleviin säädösteksteihin on tietyn ajan kuluttua vaikea tutustua virallisten lehtien saatavuustilanteen vuoksi. Tämä tekninen ongelma on korjattava, sillä se vaikeuttaa tutustumista säännöstöön kokonaisuudessaan.

6 ETSK:n ehdotukset lainsäädännön parantamiseen soveltuviksi menetelmiksi

6.1 PreLex-verkkosivuilla tulisi olla mahdollisuus tutustua kaikkiin valmisteilla oleviin säädöksiin. Lisäksi niiden tulisi olla oikeassa yhteydessä (arvioiden, kuulemisten tulosten, tutkimusten ja selitysten yhteydessä). Kun voimassa olevassa tai valmisteltavassa lainsäädännössä viitataan toiseen direktiiviin tai asetukseen, siihen pitäisi liittää hyperlinkki, jonka kautta toisen tekstin voi lukea suoraan riippumatta siitä, milloin se on julkaistu virallisessa lehdessä.

6.2 Uuden lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevat aiemmat säädökset on kumottava nimenomaisesti tai niitä on muutettava.

6.3 Useimmat näistä menetelmistä ovat jo olemassa ja käytössä, mutta joitakin on vielä kehitettävä. Muitakin menetelmiä tai muutoksia voidaan harkita, mutta niiden täytäntöönpano kokonaisuudessaan ei saa ylikuormittaa tai hidastaa kohtuuttomasti jo nyt monimutkaisia lainlaatimismenettelyjä, etenkin kun perustuslakisopimuksen mukaan yhteispäätös menettelystä tulisi tavanomainen lainsäätämisyjärjestys.

6.4 Komissio ehdottaa (asiakirjassa KOM(2005) 97 lopullinen), että sen yhteyteen perustetaan kaksi työskentelyelintä:

— kansallisten sääntelyasiantuntijoiden korkean tason työryhmä, joka auttaa komissiota säädöskäytännön parantamiseen tähtäävässä prosessissa

— tieteellisten asiantuntijoiden verkosto, joka antaa lausuntoja valituista menetelmistä (muun muassa vaikutustenarvioinneista) tapauskohtaisesti.

6.5 Lainsäädäntöhankkeesta riippuen komissiolla on jo käytettävissään tällaista asiantuntemusta; kokemus osoittaa, tuoko ehdotettu asiantuntijoiden käytön muodollistaminen lisäarvoa nykyisiin käytänteisiin verrattuna.

7 Lainsäädäntöehdotuksen alkuvaihe

- a) lainsäädännöllä tavoiteltavien päämäärien määrittely suhteessa primaarioikeuteen ja voimassa olevaan lainsäädäntöön sekä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön kyseisellä alalla; suunniteltujen tai tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi tarjoutuvien mahdollisuuksien tarkastelu välttämällä samalla lainsäädännön inflaatiota sekä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita noudattaen
- b) tavoitteiden asettaminen tärkeysjärjestykseen ja ensisijaisten painopisteiden määrittely alakohtaisten tai horisontaalisten toimenpiteiden avulla; neuvoston rooli tässä toiminnassa; lainsäädännön tarpeellisuuden tarkastelu sen selvittämiseksi, onko perussopimuksissa tai johdetussa oikeudessa jo keinoja samoihin tavoitteisiin pääsemiseksi
- c) keskipitkän aikavälin suunnittelu (aikataulu, toimintasuunnitelma) asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi; siihen sisällytetään mahdollisuus käyttää uusia kumppanuuksia tavoitteiden saavuttamiseksi
- d) asetettuihin tavoitteisiin nähden tarkoituksenmukaisimman säädöstyypin tai -tyyppien määrittely: direktiivi (puitelaki), asetus (laki), yksinkertaistaminen (uuden lainsäädännön niveltäminen aiempaan lainsäädäntöön yhdenmukaistamalla oikeudelliset käsitteet ja määritelmät, aiemman tekstin ja muutosten järjestelmällinen konsolidoiminen, kodifointi, koontaminen eli hajallaan olevan lainsäädännön kokonainen tarkistettuun ja yksinkertaistettuun säädökseen) tai muu vaihtoehtoinen sääntelymuoto (yhteispäätös, yhteissääntely, "valvottu" tai valvomaton itsesääntely, sopimukset); yksinkertaistamis- ja selkiyttämistavoitteen sisällyttäminen kaikkiin uusiin lainsäädäntötoimiin
- e) alustavat vaikutustutkimukset, jotka ovat puhtaasti taloudellista kustannus-hyöty-menetelmää laajempia ja kattavat myös alat, joilla määrällinen ilmaisu on vaikeaa (esimerkiksi ympäristötoimenpiteiden vaikutukset kansanterveyteen, luonnon monimuotoisuuteen ja ilman tai veden laatuun, yhteiskunnallisten toimenpiteiden vaikutukset osallisuuteen ja elin- ja työoloihin sekä ennakoitavat vaikutukset tuottavuuteen ja taloudelliseen tehokkuuteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin); kokonaistuloksen on oltava yleisen edun kannalta positiivinen (esimerkiksi yhteiskunnallis-taloudellisten oikeuksien tehokkuus), mutta soveltamista koskevissa yksityiskohtaisissa säännöissä on ehdottomasti pyrittävä välttämään liian tiukkoja rajoituksia, suhteettomia noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia (*compliance costs*) sekä tavoiteltavien päämäärien kannalta turhaa valvontaa ja säännöksiä; mikäli määrällinen arvio on välttämätön, se voidaan joissakin tapauksissa suhteuttaa tiettyihin ensisijaisiin poliittisiin tavoitteisiin

f) osallistuva demokratia: vaihtoehtoiset sääntelymuodot, joihin lainsäädännön kohderyhmät osallistuvat suoraan; säädösten laatimisen yhteydessä kuuleminen, johon osallistuvat ensisijaisesti ja tehokkaalla ja riittävällä tavalla suoraan ja etujärjestöjensä välityksellä ne kansalaisyhteiskunnan toimijat, joita lainsäädäntö välittömimmin koskee, mahdollisesti talous- ja sosiaalikomitean ja/tai alueiden komitean valmistelemaan lausunnon pyytäminen, vihreiden ja valkoisten kirjojen käyttäminen valmisteluvälineinä ja keinona kuulla kansalaisyhteiskuntaa ja toimielimiä laajasti; kumppanuuksien luominen järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa; viestintävälineiden käyttäminen suunniteltujen säädösten tavoitteiden ja sisällön selittämiseksi.

8 Lainsäädäntöehdotuksen laatiminen ETSK:n näkemyksen mukaan

8.1 Vaikutustutkimukset

8.1.1 ETSK panee merkille komission uudet sisäiset vaikutusanalyysit, jotka tulivat voimaan 15. kesäkuuta 2005.

8.1.2 Alustavia vaikutustutkimuksia, jotka ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavien päämäärien laajuuteen ja monitahoisuuteen, olisi tehtävä aloitteen käynnistämistä suunnittelevan tai suunnittelevien pääosastojen henkilöstön osaamista hyödyntäen heti, kun suunnitteilla olevan lainsäädännön tavoitteet on vahvistettu poliittisesti. Kyseessä olisi ensimmäinen askel kohti arviota.

8.1.3 Kriteerit ja menetelmät voivat noudattaa tiettyä ennalta määriteltyä kaavaa, mutta ne mukautetaan tarpeen mukaan kussakin pääosastossa hankkeeseen sopiviksi. Tässä vaiheessa voidaan myös harkita tiettyjen edustuksellisimpien tai eniten asiaan osallisten järjestöjen ja kansallisten asiantuntijoiden epävirallisia kuulemisia, joissa käsitellään säädöksen soveltamisalaa, tavoitteita, luonnetta ja odotettavissa olevaa vaikutusta kyseenalaistamatta kuitenkaan avoimen kuulemisen periaatetta.

8.1.4 ETSK:n määritelmän mukaisten alustavien vaikutustutkimusten ⁽²³⁾ täsmentäminen voitaisiin näin aloittaa sisäisesti ja tarvittaessa ulkopuolisten riippumattomien asiantuntijoiden tai kansallisten asiantuntijoiden avulla komission ehdottaman mallin mukaisesti. ⁽²⁴⁾

8.1.5 Komitea painottaa, että vaikutustustenarvioinneissa on käsiteltävä tasapainoisesti Lissabonin strategian kolmea ulottuvuutta — taloudellista, sosiaalista ja ympäristöä koskevaa.

⁽²³⁾ ETSK:n ja komission käyttämien termien väliset erot kuvastavat suunniteltujen menetelmien eroja: komissio käyttää termiä "vaikutustustenarviointi", kun taas ETSK puhuu "alustavasta vaikutustustenarvioinnista".

⁽²⁴⁾ KOM(2005) 97 lopullinen, 16.3.2005.

8.1.6 ETSK katsoo, että on tärkeää asettaa vaikutustenarviointi lainsäädännön laatimisen ja soveltamisen ytimeen; tällaiset tutkimukset eivät saa enää olla pakollisia hallinnollisia tai lisäarvottomia toimia.

8.1.7 Komitea korostaa velvollisuutta tehdä vaikutustenarviointi ainakin sellaisten hankkeiden kohdalla, jotka vaikuttavat yrityksiin tai talouden eri sektoreiden työntekijöihin, sekä kaikkien yhteispäätösmenettelyyn menevien ehdotusten kohdalla. Lainsäädäntövälineen valinta tulisi perustella vertaamalla sitä mahdolliseen lainsäädännön vaihtoehtoon (yhteissäätely, sopimukset, itsensäätely) vuoden 2003 joulukuussa tehdyn toimielinten välisen, lainsäädännön parantamista koskevan sopimuksen mukaisesti sekä lainsäädännön kohderyhmien hyväksi tehtävän lainsäädännöllisen tai hallinnollisen yksinkertaistamisen näkökulmasta. Vaikutustenarvioinnin tulokset eivät kuitenkaan voi olla riittävä peruste lainsäädäntöehdotuksen esittämiseksi.

8.2 Kuulemiset ja säädöstekstin laatiminen

8.2.1 Seuraava vaihe, jossa lainsäädäntö varsinaisesti laaditaan, toteutettaisiin sekin aluksi sisäisesti komission työskentelytapoja ja varsinkin unionin tekstinlaadinnan ohjeita noudattaen. Ohjeita voidaan täsmentää komission lakimies- ja asiantuntijakomiteoiden avustuksella. Laatimisvaiheessa täytyy jättää tiettyjä vaihtoehtoja avoimiksi, sillä kuulemisvaiheessa ei pitäisi esittää tekstiä, jonka kaikki yksityiskohdat on jo sovittu, vaan asianosaisia tulisi kuulla mahdollisista eri poliittisista vaihtoehdoista.

8.2.2 Myös unionin neuvoo-antavia elimiä olisi kuultava jo tässä vaiheessa joko pyydettyjen tai oma-aloitteisten lausuntojen kautta, kun käsiteltävänä on tärkeitä ehdotuksia. Paikallishallintoa ja -viranomaisia edustavalta alueiden komitealta ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajalta ETSK:lta täytyisi voida esimerkiksi pyytää valmistelevala lausunto vihreiden ja valkoisten kirjojen lisäksi myös lainsäädäntöehdotuksista, jotka koskevat erityisesti sisämarkkinoita, taloutta, yrityksiä, kansainvälistä kauppaa, ulkosuhteita, ympäristöä, sosiaalisia kysymyksiä ja maahanmuuttoa, kulutusta tai maatalouslainsäädännön uudistamista. Lausunnossa tulisi käsitellä alustavia vaikutustutkimuksia sekä tavoiteltuja päämääriä ja keinoja niiden saavuttamiseksi.

8.2.3 Yksityiskohdittain valmiiksi laadituista, ensimmäiset sovitteluvaiheet läpikäyneistä lainsäädäntöteksteistä annettavat lausunnot tulevat nimittäin liian myöhään, eikä niillä voida enää vaikuttaa merkittävästi kokonaisuuteen. Komiteoiden asiantuntemusta voitaisiin näin hyödyntää alkuvaiheesta asti paljon rakentavammin lainsäädännön parantamisessa ja sen edistämiseksi, että kohderyhmät ymmärtävät ja hyväksyvät sen.

8.2.4 Tässä vaiheessa on toteuttava asianomaisten tahojen ja toimielinten ja järjestöjen sekä kansallisten ja paikallisten

elinten suorat kuulemiset käyttämällä sekä perinteisiä tapoja (kuulemistilaisuudet, seminaarit, lausuntopyyntö) että sähköisiä keinoja (sähköposti, kysely asiassa päävastaavallisen pääosaston verkkosivuilla). Neuvoo-antavien elinten kanssa tehtyjen pöytäkirjojen mukaisesti myös ne voivat järjestää tiettyjä kuulemismenettelyjä. Tätä mahdollisuutta olisi kehitettävä.

8.2.5 Avoimen kuulemisen järjestäminen yhteisön verkkosivuilla edellyttää soveltuvien viestintä- ja tiedotusvälineiden käyttöä, jotta mahdollisimmat monet lainsäädäntöehdotuksen kohteena olevat henkilöt, talous- ja yhteiskuntaelämän toimijat, yritykset ja paikallisviranomaiset saisivat tietoa säädöksen luonteesta, sen pääpiirteittäisestä sisällöstä ja verkkosivuista. Lisäksi voitaisiin laatia eurooppalaisten ja kansallisten organisaatioiden, paikallishallintoelinten sekä kansallisten ja alueellisten talous- ja sosiaalineuvostojen luettelo. Asianomaisille viestintäelimille (yleinen, erityisalan ja ammattilehdistö) voitaisiin myös ilmoittaa hankkeesta tiedon levittämiseksi.

8.2.6 Lopuksi on julkaistava komission Internet-sivuilla objektiivinen kooste kuulemisten mahdollisista vastauksista. Kooste tulee laatia ennakkoluulottomasti ja siten, ettei pyritä korostamaan ensisijaisesti komission alkuperäisen tarkoituksen kanssa samansuuntaisia tuloksia. Myöskään painostusryhmät eivät saa vaikuttaa tuloksiin, jotta yleinen etu säilyy yksittäisten etujen edellä ja käytännön realismi aatteellisten lähestymistapojen edellä.

8.2.7 Muussa tapauksessa voi syntyä myöhemmin vaikeasti voitettavia esteitä, kuten kävi kahden ns. satamapakettiehdotuksen kohdalla (vaikutustutkimuksen puuttuminen, jäsenvaltioiden ratifioimisiin ILO:n kansainvälisiin merenkulkusopimuksiin viittaavien mainintojen puuttuminen), sisämarkkinoiden palveluita käsittelevän direktiiviehdotuksen yhteydessä (luopuminen lainsäädännön harmonisoinnista) tai tietokoneohjelmien avulla toteutettujen keksintöjen patentoitavuutta käsittelevän direktiiviehdotuksen kohdalla (mikä aiheuttaisi vakavaa sekaanusta ja oikeudellista epävarmuutta ja minkä suhteen ETSK oli esittänyt painokkaita varauksia; ehdotus hylättiin lopulta parlamentin toisessa käsittelyssä⁽²⁵⁾).

8.2.8 Jäsenvaltioiden hallintoon eli yhteisön lainsäädännön pääasialliseen täytäntöönpanijaan kohdistuvia vaikutuksia olisi arvioitava sellaisten menetelmien avulla, jotka ovat jo käytössä monissa maissa, sekä luomalla yhteyksiä komission toimivaltaisen pääosaston ja kansallisen hallinnon asianomaisten yksiköiden välille oikeudellisista kysymyksistä vastaavissa yksiköissä ja teknisiä kysymyksiä käsittelevissä yksiköissä. Vertailukelpoisia kriteerejä, joissa otetaan huomioon lainsäädännön lopulliset kohderyhmät, tulisi laatia hyödyntämällä yhteistyötä ja sisäiseen vaikutustutkimukseen liittyvien menettelyjen arviointeja (*benchmarking*).

⁽²⁵⁾ EUVL C 61, 14.3.2003 ja EUVL C 294, 25.11.2005.

8.2.9 Lainsäädännön laadun ja vaikutusten määrittämiseen käytettävien kriteerien tulee olla yksinkertaisia Mandelkernin raportissa ehdotettujen kriteerien ⁽²⁶⁾ tapaan. Lisäksi on hyödynnettävä mahdollisimman paljon olemassa olevia eurooppalaisia ja kansallisia tilastotietoja sekä valvonta- ja tarkastusyksiköiden kokemuksia. Niitä määritettäessä ei tule laiminlyödä täytäntöönpanosta ja seurannasta vastaavien yksiköiden kuulemista, sillä ne vastaavat lainsäädännön noudattamisen valvonnasta käytännössä. Ne pohtivat myös tiedotuksen ja mahdollisesti täydennyskoulutuksen ja rekrytoinnin tai uudelleenorganisoinnin tarvetta, jotta käytännön täytäntöönpano olisi tehokasta.

8.2.10 Lainsäädännön täytäntöönpanon kustannukset ja tekniset edellytykset on määritettävä mahdollisimman tarkasti jokaisella tasolla siten, että otetaan huomioon kyseisellä alalla ennestään voimassa oleva lainsäädäntö. Näin voitaisiin tuntea paremmin suunnitellun lainsäädännön vaikutusten kaikki puolet ja minimoida sen täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset.

8.2.11 Komission yhteyteen perustettava tieteellisten asiantuntijoiden verkosto voisi kehittää komission nykyisin käyttämää menetelmää sen tehostamiseksi. Lisäksi komitean tulisi mahdollisesti tarkastella sen käsiteltäväksi annettuja erityisiä vaikutustutkimuksia, jotka liittyvät tiettyyn ehdotukseen tai siihen tehtyihin muutosehdotuksiin.

8.2.12 Jotta voidaan määrittää lainsäädännön valmisteluun kuluva kohtuullinen aika ja ottaa samalla huomioon lain vaikutukset ja mahdollinen kiireellisyys, kukin hanke tarvitsee ohjelmasuunnittelua, jonka osana määritellään eri vaiheet ja määräajat.

8.2.13 Puutteelliseksi tai riittämättömiksi arvioidut vaikutustutkimukset olisi voitava tarkistaa tarvittaessa ulkopuolisten asiantuntijoiden avulla. Parlamentti on hiljattain avannut OEIL-verkkosivullaan ⁽²⁷⁾ uuden osaston, jossa tarkastellaan vaikutustutkimuksia ja joka voisi tarjota ehkä kriittisenkin lisän komission julkaisuille (komission vuodesta 2005 lähtien lupaamat katsaukset ja erityiset arvioinnit kaikista sellaisista ehdotuksista, jotka kuuluvat yhteispäätösmenettelyn piiriin).

8.2.14 Kun nämä vaiheet on käyty läpi, olisi mahdollista saada valmiiksi lainsäädäntöehdotus, vaikutustutkimus ⁽²⁸⁾ ja rahoitus selvitys sekä kaikki selitysoisiot, joiden avulla oikeussubjekteille, lakimiehille sekä yhteisön ja jäsenvaltioiden lainsäätäjille kerrotaan mahdollisimman ymmärrettävällä tavalla ehdotetun lainsäädännön tavoitteet, soveltamisalat ja käytännön vaikutukset. Lainsäädännön "laadunvalvontaa" tulisi tehdä ennen kaikkia tässä vaiheessa; sen toteuttamistavat on vielä määritettävä.

⁽²⁶⁾ Osoittimien kehittäminen oikeussubjekteja ja hallintoa varten tarkastelemalla yhtenäisiä sääntelylohkoja; otsikkojen lukumäärän rajaaminen: monimutkaisuus, säädeksien pituus, viittaukset muihin säädeksiteihin, oikeussubjektien tai ulkopuolisten ilmoituskentekijöiden ilmoitusvelvollisuuksien lukumäärä ja painoarvo, säännöksen hallinnointiin tarvittavien virkamiesten lukumäärä, aiheutuvien riita-asioiden vakavuus.

⁽²⁷⁾ Lainsäädännön seurantakeskus (<http://www.europarl.eu.int/ceil/>); vaikutustutkimuksia koskeva sivusto on vielä valmisteluvaiheessa.

⁽²⁸⁾ Komissiolla on jo nyt mahdollisuus päivittää vaikutustenarviointinsa uusien tai aiemmin saamatta jääneiden tietojen perusteella.

8.2.15 Komission tiedonannon, joka osoitetaan yhteisön ja jäsenvaltioiden lainsäätäjille ja neuvoo-antaville elimille sekä paikallisille lainsäädännön täytäntöönpano- ja valvontaelimille, olisi sisällettävä kaikki nämä osiot.

8.2.16 Kun säädöstyyppeä on valittu, sen soveltamisala on määriteltävä tarkasti selvittämällä, mitä valittuun säädökseen (direktiivi) liittyy ja mitä toisenlainen säädös (asetus) voisi tarjota. Myös vaihtoehtoisia sääntelytapoja tulee harkita.

8.2.17 Teksti tulisi laatia selkeästi ja yksiselitteisesti, ja siinä on viitattava nimenomaisesti oikeusperustan lisäksi muihinkin perussopimusten ja aiemman lainsäädännön asiaa koskeviin artikloihin. (Pelkkä tekninen viittaus virallisen lehden numeroon ei riitä. Tekstissä tulisi päin vastoin ilmoittaa viittauksen kohteina olevien säädösten koko nimi ja esitettävä lyhyt tiivistelmä niiden sisällöstä ja soveltamisalasta, jotta myös oikeussubjektit, eivätkä pelkästään asiaan erikoistuneet lakimiehet, voisivat ymmärtää sen.) Varsinaisen lainsäädännön tavoitteiden ja sisällön selkiyttämässä ja selostamisessa erityisen tärkeitä ovat viittaus- ja perustelu kappaleet, jotka tulee laatia ymmärrettävästi ja ytimekkäästi.

8.2.18 Lainsäädäntöön voitaisiin sisällyttää mahdollisuus kehittää tai muuttaa sitä myöhemmin (jo nyt käytössä oleva tapa antaa komission kertomus tietyn soveltamisajan jälkeen, tai vielä parempi tarkistamista koskeva standardilauseke eli nk. *sunset clause*, jota sovelletaan tietyn ajan, esimerkiksi kolmen vuoden, kuluttua ⁽²⁹⁾). Tämä edellyttää hyvää tiedonkulkua ja palautejärjestelmää. Sen tueksi pyydetään tietoa ja ehdotuksia kansalaisyhteiskunnalta, jolla on tätä varten oltava keskustelukumppani yhteisössä (yksi yhteyshenkilö yhteisön edustustoissa jäsenvaltioissa tai tietty komission yksikkö, joka on ilmoitettu itse laissa).

8.2.19 Tarkistamislausetta sovellettaessa komission pitäisi siten joko ehdottaa muutoksia tai tehdä aloite määrätyn ajan kuluessa tai selvittää saman määräajan kuluessa, miksi muutokset eivät sen näkemyksen mukaan ole tarpeen.

8.2.20 Jotkut tutkimuslaitokset (*think tanks*) suosittavat lainsäädännön laatua ja tarkoituksenmukaisuutta valvovan eurooppalaisen viraston perustamista. Olisi suhteetonta sekä perussopimusten sanamuodon ja tarkoituksen vastaista luoda jonkinlainen lainsäädännön ylin valvontaviranomainen, jolla olisi oikeus tehdä muutoksia lainsäädäntöön. Se kyseenalaistaisi komission aloiteoikeuden — ja aloitevelvollisuuden. Komitea ei kannata missään tapauksessa tällaisen komission aloiteoikeuden harjoittamista valvovan "superviraston" perustamista. Komitea painottaa mieluummin *ex ante* -kuulemismenettelyjen, alustavien vaikutustutkimusten laadun sekä *ex post* -kuulemisten merkitystä.

⁽²⁹⁾ Sen jälkeen kun toimintasuunnitelma lainsäädännön parantamiseksi (KOM(2002) 278 lopullinen) esitettiin vuonna 2002, komissio on lisännyt lainsäädäntöehdotuksiinsa tarkistus- tai uudelleentarkastelulausekkeen säänneltävästä asiasta riippuen. Lainsäätäjän tulisi varmistaa tämän lausekkeen säilyttäminen säädeksistä hyväksyttyinä.

8.2.21 Myös riippumattomien tai valtuutettujen sääntelyviranomaisten toimintaa on arvioitava, sillä lainsäädäntökomiteat ja sääntelyvirastot työskentelevät melko suljetusti tavanomaisiin lainsäädäntämenettelyihin verrattuna. Lainsäätäjän on voitava valvoa tämän toimivallan käyttöä. Virastojen hallintoelimityksiä pitäisi myös aina olla työmarkkinaosapuolten tasa-arvoinen edustus.

8.2.22 Unionin virallisille kielille tehtyjen käännosten laatu aiheuttaa joskus ongelmia. Komissiossa työskentelevien juristilingvistien määrää on lisättävä ja osaamista kehitettävä laajentumisia ajatellen. Lainvalmistelun ja lainsäädännön arvioinnin tuntemusta tulee kehittää lainsäädäntöehdotusten laadintaan ja yksinkertaistamistoimiin osallistuvien toimielinten virkamiesten keskuudessa toimielimissä. Sama koskee yliopistojen jäsenvaltioissa tarjoamaa oikeustieteellistä koulutusta. Tämä on tarpeen, jotta unionin ja jäsenvaltioiden palvelukseen saadaan jatkossa päteviä virkamiehiä. Jotkut yliopistot tarjoavat jo tällaista opetusta ja tekevät tutkimusta alalla. Niiden asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää.

8.2.23 Komission apuna tai komissiossa työskentelevien tilapäisten asiantuntijakomiteoiden tulee tehdä ennen aloitteen julkaisemista ehdotuksia sisällön ja kielellisen ilmaisuuden selkeyden, johdonmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden lisäämiseksi sekä eri säädösehdotuksissa käytettyjen määritelmien ja oikeudellisten käsitteiden yhtenäisyyden varmistamiseksi voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Komissio on jo laatinut yhteiset käytännön ohjeet niille, jotka osallistuvat lainsäädäntöehdotusten laatimiseen. Ohjeilla pyritään varmistamaan käytettyjen oikeudellisten käsitteiden yhdenmukaisuus ja lainsäädännön johdonmukaisuus. Näitä tekstin laatimista koskevia vaatimuksia on noudatettava asianmukaisesti.

8.2.24 Lainsäädännön laatu riippuu siis suuresti vaikutustutkimuksista ja alustavista kuulemismenettelyistä, joiden avulla voidaan välttyä siltä, että alkuperäiseen ehdotukseen joudutaan tekemään lukuisia tai suuria muutoksia. Muutosten laatu vaikuttaa myös lopullisen tekstin laatuun. Jos muutokset ovat sovitteluratkaisuja, jotka on laadittu joko epäselvästi tai epätarkasti kaikkien osapuolten tyydyttämiseksi, ne saattavat heikentää lainsäädännön tehoa ja selkeyttä. Terminologiakomitea (juristi-lingvistejä ja asiantuntijoita) voisi auttaa komissiota muotoilemaan uudelleen ehdotetut muutokset siten, että muutosten selkeys ja johdonmukaisuus säilyy, kun ne esitetään hyväksyttäväksi uudessa käsittelyssä.

8.2.25 Komitea toteaa kiinnostuneena, että komissio tarkistaa vaikutusten arviointia koskevia suuntaviivojaan määrittämällä entistä selvempiä taloutta ja kilpailukykyä koskevia suuntaviivoja ja aikoo lisäksi selvittää niiden yhteensopivuuden perusoikeuskirjan kanssa⁽³⁰⁾. Tämä tarkistettu lähestymistapa on vastaus käsillä olevan lausunnon joihinkin ehdotuksiin, joiden täytäntöönpanoa komitea seuraa.

8.2.26 Silloin kun unionin lainsäätäjän tekemät muutosehdotukset koskevat ehdotuksen olennaisia kohtia tulisi harkita vaikutustutkimusten tekemistä. Tällöin tulee käyttää komission kehittämää menetelmää, mutta ilman tarpeettomia mukautta-

mismenettelyjä. Näin ollen ETSK toivoo, että nämä kolme toimielintä määrittävät yhteisen vaikutusanalyysia koskevan lähestymistavan osana lainsäädännön parantamista koskevan toimielinten välisen sopimuksen toimeenpanoa.

9 Yhteisön tuomioistuimen osuus

9.1 Tarve tulkita lainsäädäntöä sen ymmärtämiseksi on rajattava mahdollisimman pieneksi, vaikkakin tuomioistuimen antama tulkinta, jota oikeustiede ja lakimiehet täydentävät, on välttämätön oikeuden soveltamiseksi. Sekava ja epäselvä lainsäädäntö kuitenkin vaarantaa oikeusvarmuutta ja lisää lakien noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, kun joudutaan jatkuvasti turvautumaan oikeudellisiin ja teknisiin asiantuntijoihin ja mahdollisesti tuomioistuimeen. Lisäksi täytäntöönpanon viivästyminen tai epäasianmukaisen voimaansaattamisen riski kasvaa. Tuomioistuimen on korvattava tällaisessa tapauksessa lainsäätäjää, ja käsiteltäviä tapauksia uhkaa kertyä niin paljon, että se heikentää oikeutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi tai ainakin vaarantaa oikeuden saada tasapuolinen oikeudenkäynti kohtuujassa.

9.2 Ennakkoratkaisupyyntöihin antamiensa vastausten kautta yhteisön tuomioistuin edistää kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaisuutta. Lainsäädännön mahdollinen huono laatu pakottaa selvittämään epäselvien tulkintasääntöjen merkitystä ja soveltamisalaa ja korvaamaan näin lainsäätäjän työn puutteita.

9.3 Mahdollisuutta perustaa tuomioistuimeen asian ensimmäisenä oikeusasteena käsitteleviä erityisjaostoja olisi hyödynnettävä mahdollisimman hyvin, jotta yhteisöjen tuomioistuin voisi antaa ensimmäisen asteen ratkaisuja mahdollisimman nopeasti ja hoitaa näin parhaalla mahdollisella tavalla ja ripeästi toisessa asteessa tehtävänsä oikeuskäytännön yhdenmukaistajana ja yhteisön primaarioikeuden ja johdetun oikeuden selkiyttäjänä.

10 Jäsenvaltioiden rooli

10.1 Jäsenvaltioiden hallituksilla ja niiden edustajilla on Coreperissa, neuvoston eri kokoonpanoissa ja lainsäädäntökomiteoissa erityinen vastuu lainsäädännön laatimisesta ja soveltamisesta, sillä ne ovat samalla lainsäätäjiä ja sen täytäntöönpanijoita yhdessä komission kanssa.

10.2 Yhteisön lainsäädännön voimaansaattamisesta ja soveltamisesta vastaavien neuvottelijoiden ja ministeriöiden yksiköiden välisen tehokkaan yhteistyön olisi alettava jo säädöshanketta koskevien ehdotusten tarkasteluvaiheessa, jotta soveltamissääntöksiä voidaan ennakoita ja valmistella paremmin sekä lyhentää täytäntöönpanon määräaikoja.

10.3 Sen lisäksi, että jäsenvaltio on liittynyt yhteisön toimelinjärjestelmään ja siirtänyt toimivaltuuksiaan tai ottanut käyttöön yhteisiä tapoja käyttää niitä, jäsenvaltio on kehittynyt myös sisäisesti: jäsenvaltioihin on syntynyt moninaisia päätöksentekokeskuksia, kun valtion hallintotehtäviä ja palveluja on

⁽³⁰⁾ IP/05/733.

hajautettu ja toimivaltuuksia on siirretty alueviranomaisille tai riippumattomille hallintoelimille ja virastoille, joilla on sääntely- ja hallinnointivaltuudet. Tällä on luonnollisesti myös seurauksia talousarviota ajatellen. Euroopan unionin säännösten lisäksi jäsenvaltion on noudatettava myös muuta ylikansallista oikeutta (hyväksytyä ja sitä kautta myös pakollista *pacta sunt servanda* -periaatteen nojalla) ja jäsenvaltion mahdollisuudet hallita taloutaan ovat heikentyneet joillakin aloilla (globalisaatio, yhtenäismarkkinat, WTO, yksityistäminen).

10.4 Valtion ja hallinnon uudistus ei aina edisty toivotussa tahdissa, ja lisäksi toimivaltuuksien päällekkäisyydet luovat epävarmuutta tai oikeudellisia ongelmia yrityksille ja valtion yksiköille tai oikeuden soveltamisesta vastaaville alue- ja paikallishallintoviranomaisille.

10.5 Valtio ei enää ole ainoa oikeuden lähde, vaan se saattaa voimaan yhteisön oikeutta soveltamis- ja valvontasääntöjensä mukaisesti. Paikallisviranomaisten ja hajautettujen viranomaisten kanssa ei aina tehdä selvää jakoa toimivallan harjoittamisesta. Tämä johtaa joskus suuriin eroihin jäsenvaltioiden välillä yhteisön oikeuden soveltamisessa ja siihen perustuvien hallinnollisten vaatimusten noudattamisessa. Tämä haittaa tarpeellista yhteensovittamista, mikä saattaa aiheuttaa kilpailun vääristymiä.

10.6 Mikäli jäsenvaltiot eivät osallistu aktiivisesti ja päättäväisesti poliittisella tasolla Euroopan unionin lainsäädännön yksinkertaistamis- ja parantamisprosessiin, se jää kansalaisille vieraaksi ja ponnistelut ovat loppujen lopuksi turhia. Keskitetyt palvelupisteet, e-hallinto sekä lomakkeiden yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen kyllä edistyvät esimerkiksi tullialalla, mutta liian hitaasti. Jaettaessa oikeusnormista tietoa oikeussubjekteille, on otettava huomioon myös ”digitaalinen kuilu”.

10.7 Monet jäsenvaltioiden hallitukset ja parlamentit ovat kuitenkin tiedostaneet tarpeen parantaa lainsäädäntöä ja hallintoa. Ne ovat usein perustaneet erityisiä elimiä, joiden tehtävänä on kuulla tiettyjä kansalaisyhteiskunnan sektoreita ja valvoa valmisteilla olevan tai voimaansaattavan lainsäädännön laatua. Nämä kokemukset olisi koottava yhteen, ja sen pohjalta voitaisiin vaihtaa kokemuksia ja yhdenmukaistaa sovellettuja kriteerejä ja menetelmiä.

10.8 Lisäksi on pohdittava kansallisten tuomioistuinten roolia ja harkittava turvautumista niihin ennakkoratkaisukysymyksissä. Tuomioistuinlaitoksen toimintaa olisi kehitettävä menettelyjen keston ja tietyissä tapauksissa myös oikeudenkäyntikulujen osalta.

10.9 Lainsäädännön laadun parantamisessa komissiota avustavien asiantuntijoiden toimivalta (jäsenvaltioiden asiantuntijaryhmän ja toisen, komission suosittelemien riippumattomien

asiantuntijoiden verkoston) ⁽³¹⁾ voisivat myös seurata lainsäädännön voimaansaattamista ja arvioida sen laatua sekä antaa tarvittaessa neuvoja. Lisäksi voitaisiin vakiinnuttaa kansalaisyhteiskunnan kansallisten organisaatioiden ja lainsäädännön kohderyhmien käynnistämä varoitusjärjestelmä (erityiset yhteyspisteet, Eurooppa-tiedotuspisteet jne.).

10.10 ETSK voisi myös pohtia kansalaisyhteiskunnan organisaatioille tarkoitetun yhteyspisteen perustamista eri erityisjaostoihin ja etenkin ”maatalous, maaseudun kehittäminen ja ympäristö” -erityisjaostoon sekä ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaostoon esimerkiksi yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän ja uudistetun PRISM-tietokannan yhteyteen. Näin komitea voisi arvioida lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista käsitteleviä komission kertomuksia kohderyhmien suoraan ilmaisemien tarpeiden pohjalta ja voisi esittää parannusehdotuksia nykyistä tehokkaammin.

11 Loppupohdintoja

11.1 Jäsenvaltiot ovat myös OECD:ssa sitoutuneet parantamaan lainsäädäntöään kilpailukyvyyn kohentamiseksi. OECD:n raportit osoittavat useimmissa tapauksissa vaatimattomia tuloksia verrattuna tavoiteltuihin päämääriin, joista osa on samansuuntaisia yhteisön odotusten kanssa (lainsäädännön laatu, hallinnollisen kanssakäymisen ja hallinnollisten toimien yksinkertaistaminen [keskitetyt palvelupisteet], uusien päätöksenteon apuvälineiden ja avoimempien päätöksentekomenettelyjen luominen [avoimuus, osallisuus], e-hallinto, hallinnon hajauttaminen jne.).

11.2 OECD kannustaa perustamaan jokaiseen maahan uuden lainsäädännön kustannuksia, laatua ja vaikutuksia arvioivan elimen. Unionin, joka käyttää tietyillä aloilla 25:n jäsenvaltion yhdistettyä toimivaltaa, ja OECD:n erilaisen kompetenssin sekä yhteisön lainsäädännön tavoitteiden vuoksi lainsäädäntää koskevat OECD:n ja unionin tavoitteet ja kriteerit eivät ole täysin yhteneviä, mutta lähestymistavat ovat toisiaan vahvistavia ⁽³²⁾.

11.2.1 Parhaillaan on valmisteilla EU:n ja OECD:n yhteinen hanke, joka koskee yhteisön lainsäädännön integrointia kymmenessä uudessa jäsenvaltiossa. Tulee siis harkita EU:n ja OECD:n välisen synergian lisäämistä.

11.3 Lainsäädännön voimaansaattamisen ongelmat johtuvat pääasiassa jäsenvaltioiden hallituksista ja keskushallinnoista. Laatu olisi otettava ensisijaiseksi tavoitteeksi. Myös määräaikojen noudattaminen vaikuttaa yhtä tärkeältä, jotta voidaan välttää sisämarkkinoiden tilapäinen pirstoutuminen.

⁽³¹⁾ KOM(2005) 97 lopullinen, 16.3.2005.

⁽³²⁾ OECD vaatii julkisten palvelujen yksityistämistä ja valtion uudistamista (hallinnon keventämistä). Nämä suositukset ovat usein enemmän ideologisia kuin käytännöllisiä: kansallisten hallintojen roolia on toki tehostettava, mutta uudistuksen tavoitteena ei saa olla julkisten palvelujen korvaaminen yksityisillä, vaan valtion on voitava hoitaa velvollisuutensa.

11.4 Yhteispäätösmenettelyn laajentaminen perustuslakisopimuksessa tarkoitettulla tavalla on tärkeää demokratian näkökulmasta. Kun menettelyihin yhdistetään kuulemis- ja arviointimenettelyjä eri vaiheissa ja eri tasoilla, niistä uhkaa tulla yhä pidempiä ja monitahoisempia. Myös alkuperäisten ehdotusten laatu ja direktiivien onnistunut voimaansaattaminen voivat kompensoida viivytyksen riskiä. Myös lainsäädännön laatua koskevien indikaattorien kehittäminen on siis keskeisen tärkeä tehtävä⁽³³⁾.

11.5 Vaikein kysymys koskee yhteisön säännösten yksinkertaistamista. Tehtävä on huomattavan laaja, ja ETSK epäilee, ettei työhön voida osoittaa tarvittavia resursseja, elleivät jäsenvaltiot tue täysimittaisesti vastaavia poliittisia päätöksiä ja hyväksy niiden taloudellisia vaikutuksia. ETSK vetoaakin yhteisön säännösten yksinkertaistamisen puolesta.

11.6 On syytä korostaa, että osallisuutta korostava lähestymistapa asettaa huomattavia vaatimuksia kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, toimielimille ja niiden virkamiehille, hallituksille ja niiden hallintoelimille. Muodolliset tai teknokraattiset ratkaisut eivät yksinään riitä mitenkään, vaikka tekniset lainsäädäntövälineet tai vaikutusarvioinnin indikaattorit olisivatkin kunnossa.

11.7 Kun komissiolla on oikeus allekirjoittaa kansainvälisiä sopimuksia unionin nimissä (WTO:ssa jne.), talous- ja yhteis-

kuntaelämän toimijoiden organisaatioita ja muita kansalaisyhteiskunnan toimijoita on myös kuultava, ja niiden tulee osallistua prosessiin sekä kansallisella että unionin tasolla. Tätä koskevia periaatteita ja menetelmiä tulee pohtia.

11.8 Yhteisön säännösten yksinkertaistamisessa ja lainsäädännön laadun parantamisessa ei ole kyse taloudellisen tai sosiaalisen sääntelyn purkamisesta; ne perustuvat hyvän hallintotavan lähestymistapaan, jonka ansiosta säädösten valmistelun monisäikeisyys valtioiden unionissa voidaan teknisesti ja poliittisesti hallita entistä paremmin demokraattisia, osallistuvia ja rationaalisia menettelyjä noudattaen.

11.9 Ongelmat ja ratkaisumahdollisuudet on esitetty selkeästi, ja aloitetut toimet ovat sellaisia, että niiden avulla voidaan saavuttaa asetetut tavoitteet. Miksi käytännön edistys on jäänyt vaatimattomaksi? Onko olemassa tavoitteiden saavuttamista haittaavia tekijöitä ja mitä ne ovat? Riittävätkö resurssit tai pitäisikö niitä kohdistaa uudelleen? Onko kaikilla asianomaisilla toimijoilla riittävä poliittinen halu onnistua? Voidaanko esteet voittaa? Näiden kysymysten vastaukset ovat vielä avoimia, mutta päättäväinen poliittinen tahto ja toimien pitkän aikavälin seuranta näyttävät olevan olennaisen tärkeitä seikkoja unionin säännösten yksinkertaistamisen ja säädöskäytännön parantamisen onnistumisen kannalta.

Bryssel 28. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

⁽³³⁾ Komissio on tilannut Bradfordin yliopistolta näitä indikaattoreita käsittelevän tutkimuksen. ETSK odottaa mielenkiinnolla sen julkaisemista. Väliaikaiseen julkaisuun voi tutustua yliopiston verkkosivuilla (<http://www.bradford.ac.uk/>).

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Seuraava muutosehdotus sai yli neljänneksen annetuista äänistä, mutta se hylättiin keskustelussa.

Kohta 8.2.7

Poistetaan kohta 8.2.7.

Perustelu

Näiden ehdotusten hyväksymättä jättäminen ei liity mitenkään edellisissä kohdissa mainittuihin puutteisiin. Monet ovat kanssani yhtä mieltä siitä, että ongelmat eivät johdu vaikutustutkimusten tai kuulemisten yhteydessä saaduista vastauksista tehtyjen objektiivisten koosteiden puutteesta. Satamadirektiivien hyväksymisen ovat toistaiseksi onnistuneet estämään pienet, mutta erittäin vahvat yksittäisiä etuja puolustavat ryhmät. Myös se, ettei ehdotusta palveludirektiiviksi ole vielä hyväksytty, johtuu siitä, että vahvoja yksittäisiä etuja puolustavat ryhmät yrittävät epäpyhien protektionististen allianssien muodossa vastustaa yleisen edun mukaista vapaata liikkuvuutta. Mainittuja patentteja koskevan komission ehdotuksen kohtaamien ongelmien voidaan sanoa pohjautuvan sen vaaran aliarvioimiseen, että rajallinen yksittäinen eturyhmä voisi poliittisessa prosessissa käyttää hyväkseen sitä seikkaa, että lainsäädäntöehdotus (joka tehtiin yhtenäistämään ja selventämään voimassa olevaa lainsäädäntöä) oli teknisesti erittäin monimutkainen.

Muilla voi olla muita näkemyksiä siitä, miksi erilaiset intressiryhmät ovat onnistuneet hidastamaan mainittua lainsäädäntöä tai jopa keskeyttämään sen. ETSK:n käsittelyssä on kaikissa tapauksissa käynyt ilmi, että ehdotukset ovat olleet erittäin kiistanalaisia.

Kohdan 8.2.7 hyvin kiistanalainen muotoilu ei tuo mitään lisäarvoa tähän lausuntoon, joka muutoin on tasapainoinen, hyvä ja joiltain osin aivan erinomainen. Tästä syystä kohta tulee poistaa. Tällöin useimmat voisivat asettua tukemaan lausuntoa.

Äänestystulos

Puolesta: 31

Vastaaan: 61

Pidättyi äänestämästä: 13
