

Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

### Ilmoitusnumero

### Sisältö

Sivu

#### I Tiedonantoja

.....

#### II Valmistavat säädökset

#### Alueiden komitea

#### 47. täysistunto, 20. ja 21. marraskuuta 2002

2003/C 73/01

Alueiden komitean lausunto aiheista:

- ”Komission tiedonanto Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu – uudistumisen ja muutoksen taustavoimana”, ja
- ”Ehdotus neuvoston päätös kasvua ja työllisyyttä käsittelevän kolmikantakokouksen perustamisesta” .....

1

2003/C 73/02

Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston suositus huumausaineiden väärinkäyttöön liittyvien riskien ehkäisemisestä ja vähentämisestä” .....

5

2003/C 73/03

Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston suositus tupakoinnin ehkäisemisestä ja aloitteista tupakoinnin torjunnan tehostamiseksi” .....

8

Hinta: 18,00 EUR



(Jatkuu kääntöpuolella)

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö ( <i>jatkuu</i> )	Sivu
2003/C 73/04	Alueiden komitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta" .....	13
2003/C 73/05	Alueiden komitean lausunto aiheesta "Muutettu ehdotus neuvoston direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen" .....	16
2003/C 73/06	Alueiden komitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto hallinnon ja oikeuslaitoksen valmiuksia koskevista toimintasuunnitelmista sekä neuvotteluja käyvien maiden liittymisneuvottelujen yhteydessä tekemien sitoumusten seurannasta" .....	20
2003/C 73/07	Alueiden komitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeva väliarviointi" .....	25
2003/C 73/08	Alueiden komitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Ammattitaitoa ja liikkuvuutta koskeva komission toimintasuunnitelma" .....	30
2003/C 73/09	Alueiden komitean lausunto aiheesta: <ul style="list-style-type: none"> <li>– "Komission tiedonanto Internetin käyttöturvallisuuden parantamista maailmanlaajuisten verkkojen laitonta ja haitallista sisältöä torjumalla koskevan yhteisön monivuotisen toimintasuunnitelman jatkaminen", ja</li> <li>– "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Internetin käyttöturvallisuuden parantamista koskevan yhteisön monivuotisen toimintasuunnitelman hyväksymisestä maailmanlaajuisten verkkojen laitonta ja haitallista sisältöä torjumalla tehdyn päätöksen N:o 276/1999/EY muuttamisesta" .....</li> </ul>	34
2003/C 73/10	Alueiden komitean lausunto aiheista: <ul style="list-style-type: none"> <li>– "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 'eEurope 2002: EU:n laajuisten puitteiden luominen julkisen sektorin tiedon hyödyntämiselle'", ja</li> <li>– "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin asiakirjojen uudelleenkäytöstä ja kaupallisesta hyödyntämisestä" .....</li> </ul>	38
2003/C 73/11	Alueiden komitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös energia-alan toimien monivuotisesta ohjelmasta 'Euroopan älykäs energiahuolto' (2003–2006)" .....	41
2003/C 73/12	Alueiden komitean päätöslauselma "Kööpenhaminassa kokoontuvaa Eurooppa-neuvostoa varten" .....	43



<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö ( <i>jatkuu</i> )	Sivu
2003/C 73/13	Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan unionin tiedotus- ja viestintästrategia” .....	46
2003/C 73/14	Alueiden komitean lausunto aiheesta: – ”Komission kolmas kertomus unionin kansalaisuuden toteutumisesta”, ja – ”Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle kunnallista ääni-oikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevan direktiivin 94/80/EY soveltamisesta” ....	53
2003/C 73/15	Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Alueiden ja kuntien rooli Euroopan rakentamisessa” .....	57
2003/C 73/16	Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Toimivaltuuksien tarkoituksenmukaisempi jako ja määrittely Euroopan unionissa” .....	64
2003/C 73/17	Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Demokraattisempi, avoimempi ja tehokkaampi Euroopan unioni” .....	68
2003/C 73/18	Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Yhteisön välineiden yksinkertaistaminen” .....	73

## II

(Valmistavat säädökset)

## ALUEIDEN KOMITEA

**Alueiden komitean lausunto aiheista:**

- ”Komission tiedonanto Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu – uudistumisen ja muutoksen taustavoimana”, ja
- ”Ehdotus neuvoston päätös kasvua ja työllisyyttä käsittelevän kolmikantakokouksen perustamisesta”

(2003/C 73/01)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon komission tiedonannon ”Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu – uudistumisen ja muutoksen taustavoima”, KOM(2002) 341 lopullinen – 2002/0136 (COD),

ottaa huomioon Euroopan komission 27. maaliskuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla tekemän päätöksen pyytää aiheesta alueiden komitean lausunto,

ottaa huomioon puheenjohtajansa 7. toukokuuta 2002 tekemän päätöksen antaa lausunnon laatiminen ”talous- ja sosiaalipolitiikka” -valiokunnan tehtäväksi,

ottaa huomioon komission tiedonannon ”Yhteisön tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun mukauttaminen ja edistäminen” ja asiakirjan ”Luonnos neuvoston päätökseksi Euroopan yhteisöjen pysyvän työllisyyskomitean perustamisesta tehdyn päätöksen 70/532/ETY muuttamisesta”, KOM(98) 322 lopullinen,

ottaa huomioon asiakirjan ”Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja”, KOM(2001) 428 lopullinen,

ottaa huomioon aiheista ”Komission tiedonanto – Yhteisön tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun mukauttaminen ja edistäminen” ja ”Luonnos neuvoston päätökseksi Euroopan yhteisöjen pysyvän työllisyyskomitean perustamisesta tehdyn päätöksen 70/532/ETY muuttamisesta” antamansa lausunnon (CdR 343/98 fin) <sup>(1)</sup>,

ottaa huomioon aiheesta ”Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja” antamansa lausunnon (CdR 103/2001 fin) <sup>(2)</sup>,

ottaa huomioon ”talous- ja sosiaalipolitiikka” -valiokunnan 25. syyskuuta 2002 hyväksymän lausunto-luonnoksen CdR 250/2002 rev. (esittelijä: Sonny Berthold, Egtvedin kunnanjohtaja, DK/ELDR),

sekä katsoo, että perinteiset hallintomallit eivät vallitsevan monimutkaisen todellisuuden vuoksi selvästikään enää palvele nyky-yhteiskuntaa ja että poliittinen uskottavuus ja oikeutus ovat kaikkialla syvässä kriisissä,

<sup>(1)</sup> EYVL C 93, 6.4.1999, s. 54.

<sup>(2)</sup> EYVL C 192, 12.8.2002, s. 24.

katsoo, että uusista hallintotavoista käytävän keskustelun on koottava yhteen unionin jäsenvaltiot ja ehdokasvaltiot,

katsoo, että Euroopan yhdentymisen ja erityisesti laajentumisen kannalta on toivottavaa laatia kattava rajatylittävää, alueiden- ja valtioidenvälistä yhteistyötä koskeva strategia,

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (marraskuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon.

## ALUEIDEN KOMITEAN KANTA JA SUOSITUKSET

### 1. Yleistä

1.1. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua käsittelevien aiempien tiedonantojensa jatkoksi komissio esittelee tiedonantonsaan "Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu – uudistumisen ja muutoksen taustavoima" (<sup>1</sup>), joukon konkreettisia toimia vuoropuhelun vahvistamiseksi kaikilla tasoilla.

1.2. Alueiden komitea pitää vuodesta 1985 vallinnutta työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun jatkuvuutta ja kehitystä erittäin myönteisenä ja on samaa mieltä siitä, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu voi tarjota käyttövoiman taloudellisille ja yhteiskunnallisille uudistuksille.

1.3. Alueiden komitea katsoo, että komission tiedonanto on merkittävä tekijä, kun pyritään korostamaan sitä entistä tärkeämpää asemaa ja merkitystä, joka työmarkkinaosapuolilla on unionin ensisijaisten strategisten tavoitteiden, eli täystyöllisyyden ja yhteenkuuluvuuden vahvistamisen kannalta.

1.4. Alueiden komitea pitää tervetulleina komissio esittämiä konkreettisia toimenpiteitä, joilla työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua eri tasoilla pyritään vahvistamaan.

1.5. Alueiden komitea tukee komission pyrkimyksiä tehdä tunnetuksi Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun tuloksia.

### 2. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu – avain parempaan hallintotapaan

2.1. Alueiden komitea on komission kanssa täysin samaa mieltä siitä, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun tekee ainutlaatuisiksi se, että osapuolet pystyvät käymään vuoropuhelua itsenäisesti ja säännöllisesti sekä neuvottelemaan sopimuksista riippumattomasti.

2.2. Komitea jakaa myös komission näkemyksen työmarkkinaosapuolten asemasta kansalaisyhteiskunnassa. AK paneekin tyytyväisenä merkille uutena hallintomallina kehitetyistä paikallistason kumppanuuksista etenkin työllisyyden alalla saadut myönteiset tulokset.

2.3. Alueiden komitea on vakuuttunut, että komission tavoite kehittää entistä parempi kuulemismenettely ja laatia sisäiset käytäntösäännöt työmarkkinaosapuolten kuulemiseksi tulevat muodostamaan olennaisen tekijän, kun ajatellaan unionin lainsäädännön laadun parantamista erityisesti työmarkkina-alalla. Komitea on lisäksi pannut tyytyväisenä merkille komission suunnittelemat aloitteet, jotka koskevat eri tasojen osallistumisen laajentamista sekä laajentumisesta käytävän vuoropuhelun avoimuuden lisäämistä.

2.4. Alueiden komitea antaa täyden tukensa sille, että komissio soveltaa työmarkkina-alalla läheisyysperiaatetta, jonka mukaan on ensisijaisesti työmarkkinaosapuolten tehtävä etsiä ratkaisuja omalla vastuualueellaan.

2.5. Alueiden komitea panee merkille komission kannan, joka koskee työmarkkinaosapuolten pakollisen ja järjestelmällisen kuulemisen sekä neuvoo-antavien komiteoiden konsultoinnin selkeän eron säilyttämistä. Komitea on yhtä mieltä siitä, ettei näitä kahta prosessia tule sekoittaa edes siinä tapauksessa, että työmarkkinaosapuolet ovat mahdollisesti edustettuina neuvoo-antavassa komiteassa.

2.6. Alueiden komitea suhtautuu hieman epäroiden komission työmarkkinaosapuolille osoittamaan yleisluonteiseen kehoitukseen, jonka mukaan niiden tulisi tehostaa sisäistä päätöksentekoaan yhteiskunnallisen vuoropuhelun kannalta ratkaisevilla aloilla, koska komitea tietää, että monissa organisaatioissa tällainen uudistus on jo toteutettu tai parhaillaan käynnissä.

2.7. Alueiden komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun näkyvyyttä on lisättävä ja työmarkkinaosapuolten asemaa vahvistettava. Siksi alueiden komitea pitää mielenkiintoisena komission ehdotusta parantaa työmarkkinaosapuolten välisestä vuoropuhelusta saatua kokemusta koskevia tietoja, ja se pyytää komissiota hyväksymään asiassa toimenpiteitä, jotka edistäisivät työmarkkinaosapuolten välisestä vuoropuhelusta ja työmarkkinasopimuksista saadun kokemuksen kartoittamista ja levittämistä, jotta voitaisiin selvittää parhaat käytännöt ja lisätä kokemusten vaihtoa niiden tahojen välillä, jotka osallistuvat työmarkkinakeskusteluun alueellisella ja paikallisella tasolla unionin jäsenvaltioissa.

Lisäksi alueiden komitea ilmaisee olevansa hyvin tyytyväinen ilmoitukseen, että vuonna 2003 järjestettävän paikallista kehittämistä käsittelevän foorumin yhteydessä painotetaan erityisesti alueellisten ja paikallisten työmarkkinaosapuolten osallistumista.

(<sup>1</sup>) KOM(2002) 341 lopullinen.

2.8. Alueiden komitea panee merkille, että yhteisön tasolla käytävää neuvonpitoa on kehitettävä ja parannettava yhdessä jäsenvaltioiden niiden viranomaisten kanssa, jotka edustavat paikallis- ja alueviranomaisia tai paikallisia ja alueellisia elimiä. Unionitasolla käytävään työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun liittyvien tiedotus-, neuvottelu- ja päätösprosessien ja Euroopan paikallis- ja aluetason eri viranomaisten demokraattisen päätöksentekoprosessin väliltä puuttuu vakiintunut yhteys. Luottamushenkilöt unionin paikallis- ja aluetasolla saavat työnantajan ominaisuudessa tietoa unionin työmarkkinakysymyksistä, mutta heidän järjestöllään CERM:illä ei ole suoraa mahdollisuutta vaikuttaa unionitasolla. Ongelmana on, ettei komissio pidä näitä yli 80 000:a paikallisyhteisöihin demokraattisesti liittyvää ja 9,4 miljoonaa ihmistä vakituisesti työllistävää EU:n paikallis- ja alueviranomaista työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun täysivaltaisina osapuolina

### 3. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu – taloudellisten ja yhteiskunnallisten uudistusten taustavoima

3.1. Alueiden komitea tukee komission myönteistä arviota työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun mahdollisuuksista ja kehityskyvystä. Niiden ansiosta vuoropuhelusta voi muodostua Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston toivoma nyky aikaistamisväline.

3.2. Alueiden komitea pitää komission ehdotusta kasvua ja työllisyyttä käsittelevän kolmikantakokouksen perustamisesta kiinnostavana, kun ajatellaan, että Lissabonin huippukokouksessa määriteltyjen ensisijaisten unioninlaajuisten strategisten tavoitteiden, joita ovat täystyöllisyys ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen, saavuttaminen edellyttää mahdollisimman tehokkaiden toteuttamisvälineiden kehittämistä ja myönteisesti ohjattua muutosta.

3.3. Alueiden komitea haluaa ilmaista tyytyväisyytensä siihen, että komissio on näin pian vuonna 1999 toteutetun pysyvän työllisyyskomitean uudistuksen jälkeen noudattanut työmarkkinaosapuolten omassa Laekenin julistuksessaan ilmaisemaa kehotusta korvata pysyvä työllisyyskomitea uudella kolmikantakokouksella.

3.4. Alueiden komitea pitää tervetulleina komission lausuntoja, joiden mukaan työmarkkinaosapuolet on yhtäältä tarkoitus ottaa mukaan kolmikantakokouksen sääntöjen valmistelutyöhön ja toisaalta ne on tarkoitus kutsua osallistumaan kolmikantakokousten valmisteluun ja seurantaan.

3.5. Komitea panee lisäksi tyytyväisenä merkille, että komissio mainitsee tiedonannossaan myös muita foorumeja, joihin työmarkkinaosapuolet osallistuvat EU:n kolmikantaneuvottelujen myötä. Ne liittyvät talous- ja rahaliittoon, sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja Eurooppa-neuvoston kokousten alla järjestettäviin tapaamisiin, eli kyseessä ovat Kölnin prosessi, Cardiffin prosessi ja nk. ”troikkakokoukset”.

3.6. Alueiden komitea antaa täyden tukensa komission huomiolle, että työmarkkinaosapuolet voivat antaa huomattavan panoksen muutosprosesseihin mm. sitoutumalla ja osallistumalla avoimeen koordinaatiomenetelmään, joka on Lissabonin strategian myötä käyttöön otettu uusi poliittinen väline.

3.7. Paikallis- ja aluetasolla esim. Luxemburgin prosessiin liittyvien toimintasuunnitelmien laatimiseen tiiviisti osallistuva alueiden komitea on erityisen tyytyväinen komission selkeään lupaukseen, että työllisyyteen aiotaan soveltaa avointa koordinaatiomenetelmää ja että komissio aikoo ennen työllisyysuuntaviivoja koskevan esityksen laatimista kuulla ja konsultoida työmarkkinaosapuolia.

3.8. Mitä tulee komission esittämään kokonaisarvioon työmarkkinaosapuolten kahdenvälisestä vuoropuhelusta, sen kehityksestä, tunnettujen oikeudellisten välineiden hyödyntämisestä ja uusien yhteistyöaloitteiden omaksumisesta, alueiden komitea panee merkille komission syvästi kriittisen asenteen, joka ilmenee etenkin tiedonannon siinä osassa, jossa käsitellään alojen välisten organisaatioiden panosta niinkin keskeisillä aloilla kuin neuvottelut, sopimusten ja julistusten seuranta sekä niiden jäsenvaltioissa tapahtuvaa toimeenpanoa koskeva raportointi. Komitea haluaakin tässä yhteydessä kiinnittää komission huomiota tuloksiin, joita julkisten yritysten Euroopan keskus (CEEP), EY:n teollisuuden ja työnantajien keskusjärjestö (UNICE), ja Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö (EAY) ovat saavuttaneet (liittyttyään nk. Val Duchesse -sopimukseen vuonna 1985) kahdenvälisissä neuvotteluissa. Esimerkkeinä mainittakoon eurooppalaiset puitesopimukset ja tuoreimpana toukokuussa 2002 solmittu etätyötä koskeva sopimus.

3.9. Alueiden komitea on kiinnostuneena seurannut aloitteita työmarkkinaosapuolten alakohtaisen vuoropuhelun jäsentämiseksi uudelleen.

3.10. Alueiden komitea kehottaa komissiota seuraamaan kehitystä jatkuvasti ja jatkamaan toimintaa, joka tarvittavien edellytysten täytyessä mahdollistaa jatkossakin uusien komiteoiden perustamisen.

### 4. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja EU:n laajentuminen

4.1. Alueiden komitea pitää ehdokasvaltioita koskevaa komission ehdotusta erityisen tervetulleena, koska komissio haluaa sitoutua hyödyntämään täysimääräisesti käytössään olevia rahoitusvälineitä ehdokasvaltioiden työmarkkinaosapuolten valmiuksien vahvistamiseksi.

4.2. Alueiden komitea kannustaa komissiota tukemaan ehdokasmaiden työmarkkinaosapuolten alojenvälisiä ja alakohtaisia kotimaisia rakenteita, koska ne ovat ennakoedellytys tehokkaalle osallistumiselle työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun Euroopan tasolla.

4.3. Alueiden komitea panee tyytyväisenä merkille käynnissä olevat hankkeet, joita jäsenvaltioiden työmarkkinaosapuolet toteuttavat ehdokasvaltioissa yhdessä sisarjärjestöjensä kanssa. Kyseisistä järjestöistä monet ovat jo hakeneet eurooppalaisten järjestöjen jäsenyyttä tai jo liittyneetkin niihin.

#### 5. **Kaikilla tasoilla käytävän työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun vahvistamiseen tähtäävät aloitteet – alueiden komitean kanta**

5.1. Ilmaisulla ”työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu” tarkoitetaan jäljempänä kaikkea toimintaa, johon työmarkkinaosapuolet osallistuvat. Alueiden komitea kehottaaakin komissiota jatkuvasti erottamaan selkeästi toisistaan käsitteet, joilla tarkoitetaan yhtäältä työmarkkinaosapuolten ja unionin toimielinten välistä vuoropuhelua ja toisaalta pelkästään työmarkkinaosapuolten välistä kahdenvälistä vuoropuhelua.

5.2. Alueiden komitea tunnustaa komissiolle perustamissopimuksessa määrätyn aseman työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun kehittämisessä, ja kunnioittaa sitä. Samalla alueiden komitea kuitenkin kehottaa komissiota noudattamaan työsään aina alojenvälisen työmarkkinaosapuolten edustajien Laekenin julistuksessaan ilmaisemia toiveita, jotka koskevat työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun riippumattomuuden edistämistä, määrittelemällä yhteisessä työohjelmassa työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun organisoimisen parantamiseen tähtäviä ja aiempaa konkreettisempia toimia.

5.3. Alueiden komitea kannattaa läheisyysperiaatteen soveltamista työmarkkinapolitiikkaan liittyvillä aloilla. Komitea pitää tässä yhteydessä erittäin tärkeänä, että työmarkkinaosapuolet osallistuvat neuvoteltujen eurooppalaisten sopimusten tuloksina syntyvän unionin lainsäädännön täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa. Alueiden komitea kehottaa komissiota selvittämään, ovatko jäsenvaltiot toteuttaneet tarvittavia ja asianmukaisia aloitteita, jotka mahdollistavat työmarkkinaosapuolten osallistumisen säädösten täytäntöönpanoon.

5.4. Alueiden komitea pyytää komissiota pohtimaan, miten komitea, jolla on laaja kokemus alue- ja paikallistason työllisyysuunnitelmista, voisi osallistua komission esittämiin työmarkkinoita käsitteleviin kolmikantakokouksiin liittyvään työhön.

5.5. Alueiden komitea pitää edelleen kiinni siitä, että komission tulisi arvioida uudelleen ehdotusta, joka koskee työnantajien ryhmän teknistä koordinoitua kolmikantakokouksissa. Julkisen alan työnantajat tulisi asettaa yksityisten työnantajien kanssa yhdenvertaiseen asemaan.

5.6. Alueiden komitea katsoo, että komission tulisi työmarkkinaosapuolia kuultuaan ryhtyä työstämään ajatustaan, jonka mukaan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu voisi pitkäjärjestyksen tuloksena johtaa eurooppalaisten työehtosopimusten hyödyntämiseen oikeuslähteinä. Tätä seikkaa olisi käsiteltävä perustamissopimuksen seuraavaa tarkistusta koskevissa keskusteluissa.

5.7. Alueiden komitea ehdottaa, että komissio tutkisi yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa sitä, millaisin välinein alojenvälisen sekä alakohtaisten työntekijä- ja työnantaja-järjestöjen kesken neuvoteltuja ja solmittuja eurooppaanlaajuisia sopimuksia koskevia tulkintariitoja tulisi ratkoa.

5.8. Alueiden komitea tukee komission arviota paikallistason kumppanuuksista, jotka voivat kattaa kokonaisia kaupunkeja tai teollisuusalueita. Alueiden komitea panee merkille komission suunnitelmat aloittaa vuoropuhelu myös muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, kuten kansalaisjärjestöjen, kanssa. Komitea on tietoinen, että paikallisten kumppanuuksien onnistuminen edellyttää työmarkkinaosapuolten osallistumista. Samalla komitea muistuttaa komissiolle, että kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja työmarkkinaosapuolten erottaminen toisistaan on välttämätöntä, sillä ainoastaan jälkimmäiset edustavat suoraan työmarkkinoihin liittyviä etuja ja vain niillä on riittävästi kapasiteettia käydä itsenäistä vuoropuhelua, joka voi johtaa työehtosopimuksiin.

5.9. Alueiden komitea suosittelee komissiolle useiden neuvonantajien komiteoiden kokoonpanon uudelleenarviointia. Näin selviäisi, onko työmarkkinaosapuolille mahdollista tarjota sama asema kuin naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia käsittelevässä komission neuvonantavassa komiteassa, eli varsinainen jäsenyys.

Bryssel 20. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE

**Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston suositus huumausaineiden väärinkäytön liittyvien riskien ehkäisemisestä ja vähentämisestä”**

(2003/C 73/02)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon ehdotuksen neuvoston suositukseksi huumausaineiden väärinkäyttöön liittyvien riskien ehkäisemisestä ja vähentämisestä KOM(2002) 201 lopullinen – 2002/0098 CNS,

ottaa huomioon neuvoston 10. kesäkuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 152 artiklan nojalla tekemän päätöksen pyytää aiheesta alueiden komitean lausunto,

ottaa huomioon työvaliokuntansa 6. helmikuuta 2002 tekemän päätöksen antaa lausunnon valmistelu ”talous- ja sosiaalipolitiikka” -valiokunnan tehtäväksi,

ottaa huomioon komission tiedonannon neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle huumausaineiden torjuntaa koskevasta Euroopan unionin toimintasuunnitelmasta (2000–2004) KOM(1999) 239 lopullinen,

ottaa huomioon aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle huumausaineiden torjuntaa koskevasta Euroopan unionin toimintasuunnitelmasta (2000–2004)” antamansa lausunnon (CdR 292/1999 fin) <sup>(1)</sup>,

ottaa huomioon aiheista ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle Euroopan yhteisön terveysstrategiasta” ja ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi yhteisön kansanterveysalan toimintaohjelman (2001–2006) hyväksymisestä” laatimansa lausunnon (CdR 236/2000 fin) <sup>(2)</sup>,

ottaa huomioon ”talous- ja sosiaalipolitiikka” -valiokunnan syyskuun 25. päivänä 2002 hyväksymän lausunntoluonnoksen (CdR 225/2002 rev.) (esittelijä: Paz Fernández Felgueroso, Gijónin kaupunginjohtaja, E, PSE),

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon.

**ALUEIDEN KOMITEAN NÄKEMYKSET JA SUOSITUKSET**

**1. Yleistä**

1.1. Ihmiset ovat olleet tekemisissä huumausaineiden kanssa jo ammoisista ajoista lähtien. Sosiaaliset, kulttuuriset, uskonnolliset ym. tekijät ovat ohjailleet huumausaineiden käyttöä.

1.2. Huumausaineet ovat aiheuttaneet ja aiheuttavat ristiriitaja yhteiskunnassa, ja yhteiskunnan kanta niihin on moniselitteinen. Erilainen suhtautuminen huumausaineiden käytön aiheuttamiin ongelmiin ja jopa huumausaine-käsitteen mieltäminen eri tavoin liittyvät kiinteästi poliittisissa ja sosioekonomisissa järjestelmissä vallitseviin sosiaalisiin rakenteisiin ja kulttuurin ilmenemismuotoihin.

1.3. Todettakoon, että huumausaineet tuovat ilmiönä muassaan monenlaisia hankaluuksia, joilla on puolestaan

monia ja monitahoisia yhtymäkohtia kulttuuriin, muotiin, uusiin sosiaalisiin käyttäytymismalleihin, perinteisten yhteiskunnallisten arvojen muuttumiseen, rajojen poistumiseen ja maailmanlaajuistumiseen. Kaikki nämä syyt ja vaikuttimet selittävät omalta osaltaan todellisuutta, joka koskettaa koko eurooppalaista yhteiskuntaa ja asettaa sille suuren haasteen.

1.4. Tilanteeseen puututtaessa on otettava huomioon, että kyseessä on yleismaailmallinen, pituussuunnassa kehittyvä ilmiö, johon on puututtava suunnitelmallisesti kuhunkin ympäristöön sopivin keinoin.

1.5. Komission ehdotus suositukseksi onkin erittäin kiintoisa. Komitea ottaa ehdotuksesta esiin muutamia paikallis- ja alueviranomaisten kannalta erityisen tärkeitä seikkoja.

1.6. Komitea käsittelee eräitä suosituksessa mainittuihin toimiin liittyviä seikkoja, jotka ovat mielestämme välttämättömiä huumeriippuvuutta koskevaa strategiaa laadittaessa ja joissa paikallis- ja alueviranomaisilla on perusluonteinen tehtävä.

<sup>(1)</sup> EYVL C 189, 7.7.2000, s. 256.

<sup>(2)</sup> EYVL C 144, 16.5.2001, s. 43.



## 2. Yhteisön tasolla toteutettavat toimet

2.1. Vaikuttaa tärkeältä luoda rakenteita, jotka ehkäisevät ja vähentävät huumausaineriippuvuuteen liittyviä riskejä. Yhteiskunnan toimenpiteet voivat tukea jäsenvaltioiden toimia.

### 2.2. Tärkeimmistä toimista mainittakoon

- erityis- ja muista – sekä ehkäisemiseen että hoitoon ja kuntoutukseen liittyvistä – resursseista tiedottaminen ja niiden tunnetuksi tekeminen yhteisön tasolla siten, että toiminta mukautetaan asianmukaisesti eri yhteisöjen kielellisiin ja kulttuurisiin erityispiirteisiin
- unionin eri yhteisöjen valveuttaminen, jotta yhteiskunta ja kansalaiset osallistuvat toimintaan mahdollisimman tehokkaasti ja jotta sen myötä onnistutaan vähentämään vallitsevaa torjuvaa suhtautumista kaupunkeihin perustettavia hoitoyksiköitä kohtaan
- yhteiskuntaelämän toimijoille suunnattu koulutus; sen kohderyhminä ovat opettajat, vanhemmat, perheenjäsenten muodostamat yhdistykset, nuorisoyhdistykset jne.; koulutuksen avulla ongelmavyöhykettä tehdään tunnetuksi asennekasvatuksen ja ennaltaehkäisyä turvin
- alkoholin ja huumeiden käytön vähentämiseen tähtäävät toimet: tupakan ja alkoholin myynnin alaikäisille kieltävän lainsäädännön täytäntöönpano, tiedotuskampanjat, pienryhmäkoulutus, terveysviikot, juoksupaikat jne.
- resurssien kohdentaminen huumeriippuvaisten henkilöiden kuntoutukseen yhteiskuntakelpoisiksi ja työkykyisiksi
- aluekohtaisten resurssien koordinointi pantaessa ohjelmia täytäntöön sekä neuvontapisteiden luominen; sen tarkoituksena on ennaltaehkäisy- ja integroitumistoimien vertaileminen ja tehostaminen yhteisön tasolla.

## 3. Koulutus

3.1. Yleissivistävän koulutuksen puitteissa on oiva tilaisuus kehittää ohjelmia ja ennaltaehkäiseviä toimia tai antaa terveyskasvatusta. Kouluissa tapahtuva ennaltaehkäisevä toiminta edellyttää ohjelmia, joiden avulla annetaan tietoa ja välitetään samalla huumeiden käytön vastaisia arvoja, asenteita ja käyttäytymismalleja.

3.2. Terveyskasvatuksella on tuettava koulujen huumausainekasvatusta. Lapsia ja varhaisnuoria opastetaan näin omaksumaan vähitellen mahdollisimman terveitä elämäntapoja, heille opetetaan elämäntaitoja ja annetaan valmiudet elämään.

3.3. Huumeikasvatustohjelmien kohderyhmänä ovat siis opettajat, oppilaat ja vanhemmat, toisin sanoen koko koulu-yhteisö. Muu yleisö pyritään lisäksi saamaan mukaan ohjelmiin.

## 4. Nuoriso

4.1. Tiedottaminen, kouluttaminen, taitojen kehittäminen ja sosiaalisten taitojen harjaannuttaminen ovat ratkaisevia tekijöitä edistettäessä nuorten terveellisiä elämäntapoja ja käyttäytymismalleja yhteiskunnassa, jossa huumausaineet ovat tosiasia.

4.2. Toimien toteutus on annettava nuorisoyhdistysten ja nuorisoyhdistysten tehtäväksi, koska näin saadaan nuoriin yhteys ja pystytään välittämään sellaisia elämäntapoja, joissa kiinnitetään huomiota terveyteen mutta jotka samalla vetoavat nuoriin.

4.3. Nuorille suunnattua ennaltaehkäisevää toimintaa varten on luotava erityisiä ja erillisiä nuorisotiedotuspisteitä, joista nuoret saavat tietoa entistä lähempää.

4.4. Paikallis- ja aluetasolla käynnistettyjä tärkeimpiä toimia:

- ennaltaehkäisyyn erikoistuneiden nuorisoyhdistysten kouluttaminen
- nuorisoyhdistysten toteuttamat toimet, joilla tieto tuodaan lähemmäksi nuoria
- nuorten mieltymyksiin mukautetut tiedotuskampanjat ja -materiaali, sarjakuvat, audiovisuaalinen materiaali, CD-levyt jne.
- alkoholittomat tilat juhlissa ja seuralämässä
- vaihtoehtoisten vapaa-ajan ja harrastusohjelmien kehittäminen
- riskien vähentämishjelmat, joita toteutetaan paikan päällä siellä, missä synteettisiä huumausaineita tavallisesti käytetään
- pienryhmiä alkoholin ja tupakan väärinkäytön ehkäisemiseksi, hiv:n ja aidsin ehkäisemiseksi jne.

## 5. Työelämä

5.1. Koska työyhteisöllä on sosiaalinen ulottuvuus ja se on tärkeä osa ihmisten elämää, sillä on suuri merkitys sekä ehkäistessä huumeiden ongelmakäyttöä että edistettäessä terveellisiä elämäntapoja.

5.2. Yrityksen kaikki toimijat – johto, terveydenhoito, ammattijärjestöt, työntekijät – kantavat oman vastuunsa toimista ja osallistuvat niihin. Toiminta on suunnattava terveyden edistämiseen ja ennaltaehkäisemiseen, jossa keskitytään vähentämään yksittäisiin tilanteisiin vaikuttavaa kysyntää ja otetaan huomioon työolot. AY-luottamushenkilöt ovat välittäjän tehtävässään ohjelmien avaintekijöitä.

### 5.3. Merkittäviä toteutettavia toimia ovat

- AY-luottamushenkilöiden koulutus
- väliportaan johdon ja henkilökunnan koulutus
- yritysneuvonta
- tiedottaminen henkilökuntalehdissä ja -lehtisissä
- henkilökohtainen valistus ja ohjaus.

## 6. Salakuljetus ja rahanpesu

6.1. Komitea kantaa huolta erityisesti myös huumeakaupasta ja siihen läheisesti liittyvästä rahanpesusta, joka tekee kaupasta mielekäästä ja paisuttaa sitä entisestään. Huumeakauppa ja rahanpesu pitävät järjestäytyneen rikollisuuden voimissaan kaikkialla maailmassa, vaikka ne eivät olekaan ainoita tähän tarkoitukseen käytettyjä välineitä. Niiden ansiosta rikollisuus leviää ja muuttuu yhä röyhkeämmäksi, ja ne nakertavat demokraattisten valtioiden rakenteita hitaasti mutta varmasti.

6.2. Hyvässä huume politiikassa ongelmaan on välttämättä puuttettava kaikilta osin maailmanlaajuisesti ja toteutettavia toimia on koordinoitava. Ennaltaehkäisy on ilmeistä, mutta se ei ole pelkästään vaaroista tiedottamista vaan myös vaarojen uhmaamista. Esimerkiksi huumeakauppaan on puuttettava sekä tutkimalla, etsimällä syyllisiä ja rankaisemalla heitä että paikantamalla lainvastaisesti saadun hyödyn liikumis- ja pesukanaavat niin että hyöty kierrätetään ja saadaan takaisin laillisille rahoitusmarkkinoille.

6.3. On pikimmiten määriteltävä useista osatekijöistä koostuvat yleiset toimintapuitteet: vankka jäsenvaltiokohtainen järjestelmä, laajat alueelliset yhteistyömekanismit, jotka kattavat lainsäädännön, yhteisen oikeusavun, yhteistutkimuksen, toimintakriteerien määrittelyn ja koordinoitua poliisitointin. Puitteiden on oltava ensisijaisesti EU:n laajuiset, mutta tähtäimessä on yleismaailmallinen, yhteistyöhön perustuva rakenne.

6.4. EU ei voi eikä saa unohtaa kansan oloja laittomien huumeaineiden tuottajamaissa. Unionin on tuettava demokraattisten rakenteiden vakiintumista ja kestävää kehitystä, jotta miljoonat sellaiset ihmiset, joiden toimeentulo on tähän asti liittynyt erottamattomasti salakuljetuksen kohteiksi jalostettavien raaka-aineiden tuotantoon, voivat elää ihmisarvoista elämää.

6.5. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuminen ei ole valtioiden eikä asianomaisten yhteiskuntaluokkien yksittäinen asia. Tarvitaan yhteistyötä, joka edellyttää keskinäisiä suhteita, yhteisiä ponnisteluja ja yhtenäistä näkemystä ennalta asetettuihin päämääriin ja selkeine tavoitteineen. Komitean mielestä onkin paikallaan tähdentää seuraavia seikkoja ja kehittää niitä edelleen:

- Pyritään yhtenäistämään lainsäädäntö, mikä tarkoittaa sekä käyttäytymismallien laatimista että syyllisten etsimistä ja tutkintaa.
- Pyritään kaikin tavoin hävittämään veroparatiisit.
- Laaditaan EU:lle entistä seikkaperäisempi rikostutkinta- ja poliisiyhteistyöpolitiikka sekä välitetään tarve Yhdistyneille Kansakunnille, jotta saadaan aikaan tätä uutta haastetta palveleva toimiva organisaatio.
- Pyritään luomaan alaa koskeva yhtenäinen, maailmanlaajuinen oikeusalue.
- Sijoitetaan huumeaineiden laittomasta kaupasta peräisin olevien voittojen takavarikoinnista saadut varat kysynnän ja riskien vähentämiseen sekä huumeista riippuvaisien henkilöiden auttamiseen.

6.6. Komitean mielestä on tärkeää lisätä suositukseen uusia osatekijöitä, jotka vaikuttavat erityisesti alueisiin ja niiden asukkaiden elämään. Komitea korostaa tässä yhteydessä alue- ja paikallisviranomaisten ratkaisevaa roolia.

- On laadittava ohjelmia, joilla vähennetään uudentyyppisen kulutuksen tai esimerkiksi alkoholin tai synteettisten huumeiden uusien kulutustottumusten aiheuttamia haittoja.
- Edellä mainitut ohjelmat on ulotettava kattamaan haittojen vähentäminen työelämässä ja työhönsijoittumisessa, mikä osaltaan parantaa työterveyttä ja ehkäisee työtapa- turmien riskiä.
- On tuettava opiaattikorvikkeiden käyttöön perustuvia hoito- ja kuntoutusohjelmia vankiloissa, helpotettava korvikkeiden saatavuutta sekä ruiskujen ja huumeidenkäytön muiden välineiden sekä ehkäisyvälineiden jakelua vankiloissa.
- On suunniteltava naisprostituoiduille tai huumeidenkäyttäjänaisille tarkoitettuja toimia, joilla torjutaan huumeidenkäyttöön liittyvien sairauksien leviäminen ja estetään naisten hyväksikäyttö, johon syyllistyvät kolmannet osapuolet, kuten naisten kumppanit, parittajat ja naiskauppa harjoittavat verkostot.
- On laadittava ja tuettava ohjelmia, joilla minimoidaan huumeaineiden käyttäjien alaikäisten lasten kärsimät haitat sekä laitoksissa ja perheissä ilmenevät ongelmat.
- On suunniteltava sosiaalisesti kohdennettuja terveydenhuolto-ohjelmia, joita antiretroviraalisten käyttäjien on helppo hyödyntää ja joilla torjutaan hiv:n fyysisten seurausten etenemistä.
- On käynnistettävä huumeaineista riippuvaisille tarkoitettuja uusia yleisiä terveydenhuolto-ohjelmia: suu- ja hammassairausohjelmia, säännöllisiä gynekologisia tarkastuksia, säännöllisiä hepatiittitarkastuksia jne.

- On laadittava hepatiitti C -potilaille tarkoitettuja ehkäisy-, seuranta- ja säännöllisiä hoito-ohjelmia, koska sairaus on huumeidenkäyttäjien keskuudessa erittäin yleinen. Ohjelmien avulla on pyrittävä torjumaan sairauden tarttuminen, eteneminen ja myöhemmät seuraukset (kroonisen sairauden todennäköisyys, kehittyminen kirroosiksi ja karsinoomat).
- On edistettävä toimenpiteitä, joilla pyritään tarjoamaan rangaistuksen sijasta terapiaa.
- On edistettävä toimenpiteitä, joilla estetään tai ainakin vähennetään huumeriippuvaisten henkilöiden psyykkistä, fyysistä ja sosiaalista vaurioitumista sinä aikana, kun he eivät pysty lopettamaan huumeiden käyttöä. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi opiaattikorvikkeiden käyttö ja niiden saatavuuden helpottaminen sekä kertakäyttöruiuskujen ja ehkäisyvälineiden jakelu.
- On tuettava alueisiin kohdistuvia selvitys- ja tutkimushankkeita.

Bryssel 20. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE

### **Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston suositus tupakoinnin ehkäisemisestä ja aloitteista tupakoinnin torjunnan tehostamiseksi”**

(2003/C 73/03)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon ehdotuksen neuvoston suositukseksi tupakoinnin ehkäisemisestä ja aloitteista tupakoinnin torjunnan tehostamiseksi (KOM(2002) 303 lopullinen),

ottaa huomioon komission 3. tammikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 152 artiklan 4 kohdan nojalla tekemän päätöksen pyytää aiheesta alueiden komitean lausunto,

ottaa huomioon työvaliokuntansa 6. helmikuuta 2002 tekemän päätöksen antaa lausunnon valmistelu ”talous- ja sosiaalipolitiikka” -valiokunnan tehtäväksi,

ottaa huomioon 18. heinäkuuta 1989 annetun neuvoston ja jäsenvaltioiden terveysministeriiden päätöslauselman tupakoinnin kieltämisestä julkisissa tiloissa <sup>(1)</sup>,

ottaa huomioon 3. lokakuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (”Televisio ilman rajoja”) <sup>(2)</sup>,

ottaa huomioon komission korkean tason syöpäasiantuntijoiden komitean suositukset tupakoinnintorjunta-aloitteista yhteisön tasolla, (KOM(96) 609 lopullinen) – liite,

ottaa huomioon 26. marraskuuta 1996 annetun neuvoston päätöslauselman tupakoinnin vähentämisestä Euroopan unionissa <sup>(3)</sup>,

<sup>(1)</sup> EYVL C 189, 26.7.1989.

<sup>(2)</sup> EYVL L 298, 17.10.1989.

<sup>(3)</sup> EYVL C 374, 11.12.1996.

ottaa huomioon komission tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille yhteisön nykyisestä ja ehdotetusta toiminnasta tupakankulutuksen vähentämisestä, (KOM(96) 609 lopullinen),

ottaa huomioon Maailmanpankin raportin ”Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control”, Washington DC, 1999,

ottaa huomioon komission kertomuksen neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle kansanterveyden suojelemisessa saavutetusta edistyksestä tupakankulutuksen haitallisten vaikutusten vähentämiseksi (KOM(1999) 407 lopullinen), joka on vuonna 1996 annettun tiedonannon seuranta,

ottaa huomioon 18. marraskuuta 1999 annetut neuvoston päätelmät tupakan kulutuksen vähentämisestä <sup>(1)</sup>,

ottaa huomioon 6. heinäkuuta 1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/43/EY tupakkatuotteiden mainontaa ja niiden hyväksi tapahtuvaa sponsorointia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä <sup>(2)</sup>, joka kumottiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 5. lokakuuta 2000 asiassa C-376/98, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, antamalla tuomiolla (Kok. 2000, s. I-8419),

ottaa huomioon komission 14. toukokuuta 2001 hyväksymän ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tupakkatuotteiden mainontaa ja sponsorointia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (komission esittämä EY:n perustamissopimuksen 47 artiklan 2 kohdan, 55 ja 95 artiklan mukaisesti), (KOM(2001) 283 lopullinen) <sup>(3)</sup>,

ottaa huomioon 5. kesäkuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2001/37/EY) tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä,

ottaa huomioon tupakoinnin torjuntaa koskevan Maailman terveysjärjestön puiteyleissopimuksen, josta ollaan parhaillaan neuvottelemassa (<http://www.who.int/gb/fctc/>),

ottaa huomioon ”talous- ja sosiaalipoliittikka” -valiokunnan 25. syyskuuta 2002 hyväksymän lausunto-luonnoksen (CdR 226/2002 rev.), jonka esittelijä oli Alvaro Ancisi (Ravennan kaupunginvaltuutettu, I/PPE),

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (marraskuun 20. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

## 1. Alueiden komitean näkemykset ja suositukset

### Alueiden komitea

1.1. toteaa, että tupakointi on ihmisillä tärkein tautien aiheuttaja ja kuolinsyy. Tupakointi aiheuttaa suunnattomia kustannuksia yhteisöille sekä kärsimyksiä yksittäisille ihmisille ja heidän perheilleen. EU:n väestöstä noin kolmannes on tupakoitsijoita. Tupakoinnin terveysvaikutukset ovat merkittävät, sillä tupakointiin liittyviä, erityisesti syövästä johtuvia kuolemantapauksia on EU:ssa vuosittain noin 500 000. Tupakoinnin on myös todettu aiheuttavan terveyshaittoja tupakoimattomille ja varsinkin tupakoimisesta aiheutuville vaaroille alttiille ryhmille, kuten lapsille, raskaana oleville naisille ja hengityselinsairauksista kärsiville henkilöille. EU:ssa on tehty paljon tupakoinnin torjumiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi. Vielä on kuitenkin paljon tehtävää, jotta saavutettaisiin kattavia ja pysyviä tuloksia. Näin ollen EU:n tulee ryhtyä alalla uusiin, entistä tehokkaampiin toimiin.

1.2. katsoo, että ehdotus neuvoston suositukseksi edistää osaltaan tätä tavoitetta. Se on tehokas ja asianmukainen, ja siinä seurataan EU:n tähän asti noudattamia toimintalinjoja. Siinä otetaan myös huomioon yhteisön muiden toimielinten aiheesta laatimissa asiakirjoissa esitettyjä vaatimuksia. Komitea toteaa, että ehdotuksessa ollaan myös samoilla linjoilla kuin kansanterveyttä sekä tupakkatuotteiden valmistamista, esittelytapaa ja myyntiä koskevissa komitean jo aiemmin hyväksymissä lausunnoissa.

1.3. pitää tupakoinnin torjunnan maailmanlaajuisen luonteen takia erittäin tärkeänä sitä, että neuvoston suositamat toimet ovat yhdenmukaisia tupakoinnin torjuntaa koskevasta Maailman terveysjärjestön puiteyleissopimuksesta (FCTC – Framework Convention of Tobacco Control) käytävien neuvotteluiden kanssa. Neuvotteluissa on alustavasti keskusteltu muun muassa määräyksistä, joilla kiellettäisiin kaikki suoran ja epäsuoran mainonnan muodot, rajoitettaisiin alaikäisten mahdollisuutta käyttää tupakka-automaatteja, kiellettäisiin savukkeiden myynti yksittäin tai alle 20 kappaleen pakkauksissa ja vaadittaisiin tupakkayhtiöitä paljastamaan mainoskulusensa.

<sup>(1)</sup> EYVL C 86, 24.3.2000.

<sup>(2)</sup> EYVL L 213, 30.7.1998.

<sup>(3)</sup> EYVL C 270, 25.9.2001, s. 97.

1.4. toteaa, että suositusehdotus on suunnattu jäsenvaltioille; niitä kehoitetaan käynnistämään uusia, entistä selkeämpiä toimia yleensä tupakan kulutuksen ja erityisesti tupakoinnin ja savukkeiden myynnin vähentämiseksi. Vaikka suositus ei sido jäsenvaltioita laillisesti, niiden odotetaan luonnollisesti täyttävän siinä esitetyt vaatimukset, sillä tupakointi ja tupakkatuotteiden käyttö ovat kansalaisten suurimpia terveysongelmia kaikissa maissa. Nämä odotukset näkyvät myös siinä, että komissiolle on annettu seurantarooli.

1.5. katsoo, että suositukseen sisältyvät ehdotukset ovat suurimmalta osin tasapainoisia ja rakentavia. Esimerkkinä komitea mainitsee ehdotukset, joilla pyritään kieltämään tupakan myynti lapsille ja nuorille. Sen sijaan komitea pitää tietyissä jäsenvaltioissa oikeudelliselta kannalta ongelmallisena sitä, että tupakkatuotteiden valmistajien ja kauppioiden tulisi paljastaa, kuinka paljon rahaa ne käyttävät markkinointiin (tästä on osoituksena tuomioistuimen lokakuussa 2000 antama tuomio, jolla kumottiin 6. heinäkuuta 1998 annettu tupakkatuotteiden mainontaa ja sponsorointia koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sillä perusteella, että direktiivin avulla ei voitu varmistaa tuotteiden vapaata liikkuvuutta eikä poistaa kilpailun vääristymiä). Sama pätee myös vaatimukseen, jonka mukaan tulisi pyrkiä siihen, ettei näiden tuotteiden suoran tai epäsuoran mainonnan tietyillä salakavallilla muodoilla saavutettaisi lapsia ja nuoria. Komitea on täysin samaa mieltä toimien tavoitteista, jotka on perustelluissa esitetty selkeästi. Ongelmana ovat kuitenkin tietyt jännitteet terveyden suojelun ja sisämarkkinoiden asettamien ehtojen välillä. Komitea pitää kyseisiä toimia tärkeinä ja kehottaa poistamaan niiden oikeudelliset esteet.

1.6. tähdentää, että sen huhtikuussa 2000 antama lausunto uudesta, sittemmin jo hyväksytyistä tupakkadirektiivistä on edelleenkin ajankohtainen. Lausunnossa huomautettiin, että tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevia jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä tulisi yhdenmukaistaa tai ainakin lähentää. Tämä on tärkeää sekä korkeatasoisen kansanterveyden suojelun toteuttamiseksi että sisämarkkinoiden toiminnan esteiden poistamiseksi. Komitea kannattaaakin suositusta, koska sen ajoitus on oikea, kun otetaan huomioon, että alan tiettyjen toimien kohdalla vallitsee oikeudellisesti epävarma tilanne.

## 2. Tupakansavulta suojeleminen julkisissa tiloissa ja työpaikoilla

Alueiden komitea

2.1. huomauttaa esittäneensä jo aiemmin mainitussa lausunnossaan, että olisi aiheellista miettiä säännösten yhdenmukaistamisen lisäksi myös muita kansanterveyden alaan liittyviä

toimintakeinoja tupakoimattomien suojelemiseksi julkisissa tiloissa ja työpaikoilla. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että tätä esitetään käsiteltävänä olevassa asiakirjassa, jäsenvaltioille annettavien suositusten 4 kohdassa.

2.2. toteaa, että julkisten tilojen ja työpaikkojen saaminen savuttomiksi on strategisesti tärkeää tupakoinnin torjunnassa. Jotta tämä tavoite voidaan saavuttaa tehokkaalla tavalla, komitea katsoo, että tarvitaan kohdennettuja poliittisia toimia, jotka edellyttävät sosiaalista konsensusta, sääntöjen, valvontamekanismien ja seuraamusten vakautta sekä hallintomenettelyiden sujuvuutta.

2.3. kehottaa kiinnittämään huomiota myös hoidon ja tuen tarjoamisen tarpeeseen tupakoinnin lopettamiseksi. Tällaisista toimista voidaan mainita muun muassa yleislääkäreiden tarjoama tupakasta vieroittamisneuvonta, tupakoinnin lopettamiseen tähtäävät kurssit hyväksytyissä keskuksissa sekä sairaanhoitajien sairaaloissa ja apteekkareiden paikallisissa apteekeissa tarjoama neuvonta.

Komitea huomauttaa, että terveydenhuoltojärjestelmien yhteydessä tulisi tarjota tupakasta vieroitusta tukevia toimia, muun muassa nikotiinikorvaushoitoa, erityisesti tupakan terveysriskeille helpoiten altistuville ryhmille:

- Kun nuoret ovat yhteydessä terveydenhuoltojärjestelmään, heille ja etenkin tupakoiville nuorille tulee tarjota tupakoinnin vastaista neuvontaa.
- Raskaana oleville naisille suunnattuihin terveysvalistus-toimiin tulee sisällyttää tietoa tupakoinnin vaaroista ja neuvoja tupakoinnin lopettamiseksi.
- Tupakoinnin aiheuttamista sairauksista kärsiviä potilaita tulisi tukea tarjoamalla niin erikois- kuin perusterveydenhoitoa antavissa keskuksissa tupakoinnin lopettamista tukevia terapeuttisia toimia.

Komitea ehdottaa, että uuden viestintätekniikan käyttöä tulisi hostostaa, jotta mahdollisimman monet pääsisivät osallisiksi tarjolla olevista vieroitustekniikoista.

2.4. tähdentää, että erityisesti työpaikat tarjoavat sopivat puitteet terveyden suojelulle otollisen ympäristön luomiselle. Sosiaalinen yhteenkuuluvuus auttaa koulutuksen, tupakasta vierottamiseksi tarjottavan tuen ja ympäristövalvonnan täydentävien toimien ja synergian onnistuneessa toteuttamisessa. Komitea ehdottaakin, että kiinnitetään erityistä huomiota työpaikkoihin, joissa imagon luominen on tehokkainta, esimerkiksi sairaaloihin ja terveyspalveluja tarjoaviin laitoksiin (joissa terveyden suojelun alalla toimivien työntekijöiden tulee osoittaa ammattimaisuutensa ja pitäytyä tupakoimasta) sekä kouluihin ja julkishallinnon virastoihin, sillä ne toimivat esimerkkinä koko yhteisölle.

### 3. Koulujen täydellinen tupakointikielto

Alueiden komitea

3.1. korostaa, että erityisesti koulussa viestien ja käytöksen yhdenmukaisuus ovat tärkeitä. Komitea katsookin, että tupakointikielto tulisi laajentaa koskemaan koko koulualueita, eli siihen tulisi sisällyttää wc-tilojen lisäksi myös piha-alue, jotta voitaisiin välttää se, että nuoret tupakoivat välitunneilla avoimesti, usein opettajien seurassa (opettajien tulisi olla tupakointimatta koulun tiloissa, myös opettajainhuoneessa), ja vahvistavat näin nuorempien koululaisten silmissä kuvaa siitä, että tupakointi ei olisikaan niin vaarallista, vaan päinvastoin sosiaalisesti hyväksyttävää ja malliksi sopivaa. Komitean mielestä tupakoinnin torjunta on ratkaisevan tärkeää nimenomaan alaja yläasteella, sillä kyseisessä kehitysvaiheessa on mahdollista tukeutua yhteistyöhön vanhempien kanssa. Tavoitteena on pyrkiä siihen, ettei alaikäisistä tule nuoruusiässä säännöllisiä tupakoitsijoita, sillä sen jälkeen ei ole enää helppoa saada heitä lopettamaan tupakointia. Tupakoinnin aloittaminen on eräänlaista sääntöjen rikkomista siinä vaiheessa kehitystä, jossa omaksutaan helpoimmin epäsuotavia sosiaalisia malleja.

### 4. Paikallinen tiedotus- ja koulutustoiminta

Alueiden komitea

4.1. katsoo, että toistaiseksi suosituksissa on keskitytty lähinnä kieltoihin ja sääntöjen antamiseen, vaikka niitä ei voidakaan erottaa koulutustoimista. Niiden avulla luodaan sosiaalisen konsensuksen perusta, jota ilman mistään pakotteesta ei voi muodostua tapaa. Komitea on kuitenkin tyytyväinen, että jäsenvaltioille annettavien suositusten 5 kohdassa niitä kehoitetaan vahvistamaan terveysvalistusohjelmia tupakkatuotteiden käytön aloittamisen ehkäisemiseksi. Kyseessä ovat siis sellaiset tiedotus- ja koulutustoimet sekä terveyttä ja terveitä elintapoja edistävät toimet, joiden avulla voidaan helpottaa tupakoinnin aloittamista aiheuttavia sosiaalisia paineita. Komitea pitää paikallistason toimia tärkeinä ja toteaa, että ennaltaehkäisyssä eniten huomiota tulisi kiinnittää nuoriin sukupolviin. Tehokkaiden, toteutettavissa olevien paikallisoitoitteiden valikoima on laaja:

- a) Kouluissa voidaan toteuttaa koulutusohjelmia, joilla pyritään ehkäisemään ennalta vakituksen tupakoinnin aloittamista (kehitetään tietoja ja taitoja perheen, samanikäisten nuorten, mainosmaailman ja sosiaalisen ympäristön luomien sosiaalisten paineiden laukaisemiseksi).

- b) Nuorille annetaan vastuu toimia yhteisössä viestinviejinä ja terveyden puolestapuhujina alueellisen, avoimen ja kasvattavan yhteiskunnan antaman mallin mukaisesti.
- c) Perheille annetaan valistusta, jossa korostetaan perheyhteisössä opittujen mallien kielteisiä vaikutuksia tupakoinnin aloittamiseen.
- d) Pyritään saavuttamaan nuorisoryhmät tehokkailla, tupakoinnin riskeistä tiedottavilla viestintämenetelmillä sekä muodollisissa että vapaamuotoisissa tilanteissa (eliminoimaan moralisoiva ja pelotteleva sisältö ja kohotetaan tupakoinnattomuuden imagoa myönteisin esimerkein).
- e) Kutsutaan paikalliset viestimet mukaan kohderyhmittäin (sukupuoli ja ikä) suunnattuihin tiedotuskampanjoihin.
- f) Estetään tehokkaasti tupakkateollisuuden osallistuminen nuorille suunnattujen julkisten tilaisuuksien (musiikki ja urheilu) sponsorointiin.
- g) Annetaan sopivien tiedotus- ja koulutusaloitteiden avulla tupakkatuotteiden myyjille tietoa alaikäisten asianmukaisesta kohtelusta (ammattialajärjestöjen osallistuminen).

### 5. Alue- ja paikallisviranomaisten rooli

Alueiden komitea

5.1. korostaa paikallistason toimien merkitystä nuorille suunnatussa tiedotuksessa ja koulutuksessa. Komitea pitää alue- ja paikallisviranomaisten roolia keskeisenä tupakoinnin torjunnassa. Millään toimenpiteellä, joka on suunniteltu ja vahvistettu keskushallinnon tasolla, ei ole todellisuudessa hyväksynnän ja onnistumisen mahdollisuuksia, jos sen yhteydessä ei hyödynnetä alue- ja paikallisviranomaisten roolia. Komitea toteaa, että alue- ja paikallisviranomaiset voivat suoritua tehokkaasti etenkin seuraavista tehtävistä:

- a) valtion määrittämien suuntaviivojen alueellisen soveltamisen tarkkailu, valvonta ja seuranta
- b) omalle valtiolle ja yleisesti jäsenvaltioille suunnattujen lainsäädäntöehdotusten laatiminen tuloksena "alemmalla tasolla" esitetyistä vaatimuksista ja suunnitelluista hankkeista
- c) tupakoinnin ennaltaehkäisemistä, valvontaa ja tupakoinnista riippuvuuden hoitoa koskevien alue- ja paikallistason suuntaviivojen laatiminen ammattialojen ja yhteiskuntaelämän edustajien laajan kuulemisen pohjalta
- d) jäsenvaltioiden laatimien tupakoinnin ennaltaehkäisyn ja torjunnan strategioiden täytäntöönpano alueellisella tasolla.

5.2. toteaa, että alue- ja paikallisviranomaisten rooli korostuu erityisesti tupakoinnin torjuntaan tarkoitettua alueellista palvelu- ja resurssiverkkoa toteuttamisessa ja kehittämisessä. Verkkoon osallistuvat kaikki yhteisön talous-, poliittisen ja kulttuurielämän edustajat myös yksityiseltä voitolta tavoittelemattomalta sektorilta ja vapaaehtoiselta sektorilta. Komitea tähdentää lisäksi, että alue- ja paikallisviranomaisilla on keskeinen rooli järjestelmän hallinnoinnin täydentämisessä, jotta toimet voitaisiin

- a) koordinoita keskenään toiminnan yhdistämisen ja synergian varmistamiseksi
- b) kohdentaa ja rajata tiettyihin yhteisöihin ja siten luoda terveyden edistämiseksi suotuisa ympäristö
- c) toteuttaa asteittain, jolloin olisi mahdollista vakiinnuttaa sosiaaliseen konsensukseen tähtäävän prosessin välityksellä tupakoimattomuutta suosiva kulttuuri ja saada kansalaiset ottamaan aktiivinen rooli terveyden edistämiseksi
- d) saada kiinteäksi ja yhtenäiseksi osaksi terveyden edistämisen monialaista ja kattavaa strategiaa, jonka tulee olla perustana poliittisille ja hallinnollisille toimille.

5.3. huomauttaa, että alue- ja paikallisviranomaisten keskeinen rooli sekä yhteisön toimintalinjojen toteuttamisessa että niiden alueellisten vaikutusten arvioinnissa on edistää niiden välisten vakaiden yhteistyömekanismien kehittämistä ja uusien yhteysien luomista hallitus- ja muihin tahoihin kokemusten vertailemiseksi ja tulevaisuuden hankkeiden jakamiseksi.

5.4. katsoo, että olisi aiheellista levittää tupakoinnin torjuntaan keskittyvistä kansallisista elimistä saatuja kokemuksia myös muihin jäsenvaltioihin. Kyseiset elimet kokoavat yhteen tiedelaitosten, yhteisöjen sekä hallitus- ja muiden tahojen panokset.

5.5. viittaa tässä yhteydessä jäsenvaltioiden kansalaisjärjestöjen ENSP-verkossa tapahtuvaan yhteistyöhön (European

Network for Smoking Prevention). Sen toimintaa olisi hyödynnettävä entistä paremmin teknisen ja tieteellisen kuulemisen tasolla.

## 6. Tupakoinnin ennaltaehkäisyn ja valvonnan eurooppalainen tutkimuskeskus

Alueiden komitea

6.1. katsoo, että olisi äärimmäisen hyödyllistä perustaa EU:hun tupakoinnin ennaltaehkäisyn ja valvonnan tutkimuskeskus, joka voisi hoitaa seuraavia tehtäviä:

- ilmiön epidemiologinen tarkkailu (tupakoinnin ja siihen liittyvien tautien kehitys, sosiaaliset ja terveydenhuollon kustannukset) Euroopan tasolla
- tupakoinnin torjunnassa jäsenvaltioissa saavutettujen hyvien kokemusten kerääminen ja dokumentointi
- yhteisön toimintalinjojen mukaisten ja tehokkaiksi todettuihin kokemuksiin perustuvien menetelmien, ohjelmien ja toimintavälineiden laatiminen ja levittäminen
- toimijoiden jatkuva kouluttaminen
- jäsenvaltioiden toteuttamien tupakoinnin torjunta- ja valvontatoimien seuranta ja arviointi.

6.2. katsoo, että tällaisen tutkimuskeskuksen tulisi olla toiminnallisesti tiiviissä yhteydessä muihin eurooppalaisiin virastoihin tai työryhmiin, jotka käsittelevät päihderiippuvuutta ja erityisesti alkoholismia. Yhteisön tasolla tulisi ennen kaikkea kehittää kaikkia "laillisia aineita" (tupakka ja alkoholi) koskevia yhteisiä aloitteita, sillä niillä on omat erityispiirteensä verrattuna "laittomiin aineisiin", olkoonkin, että laillisiin aineisiin liittyy paljon samantyyppisiä sosiokulttuurisia ilmiöitä ja niiden ennaltaehkäisymallit muistuttavat toisiaan.

Bryssel 20. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE

**Alueiden komitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta"**

(2003/C 73/04)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon komission vihreän kirjan jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta, KOM(2002) 175 lopullinen,

ottaa huomioon Tampereella lokakuussa 1999, Laekenissa joulukuussa 2001 ja Sevillassa kesäkuussa 2002 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätökset,

ottaa huomioon Euroopan komission 11. huhtikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla tekemän päätöksen pyytää aiheesta alueiden komitean lausunto,

ottaa huomioon työvaliokuntansa 6. helmikuuta 2002 tekemän päätöksen antaa "ulkosuhteet"-valiokunnalle tehtäväksi laatia lausunto aiheesta,

ottaa huomioon 16. toukokuuta 2002 antamansa lausunnon <sup>(1)</sup> aiheista "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille laitonta maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä politiikasta" <sup>(2)</sup>, "Ehdotus neuvoston päätös unionin ulkorajojen sekä viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan alan hallinnollisen yhteistyön toimintaohjelmasta (Argo-ohjelma)" <sup>(3)</sup>, "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille yhteisön maahanmuuttopolitiikkaan sovellettavasta avoimen koordinaation menetelmästä" <sup>(4)</sup>, "Ehdotus neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevinä henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta" <sup>(5)</sup>, "Komission valmisteluasiakirja – Sisäisen turvallisuuden takaaminen ja kansainvälistä suojelua koskevien velvoitteiden ja välineiden noudattaminen" <sup>(6)</sup> ja "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, yhteisestä turvapaikkapolitiikasta ja avoimen koordinaation menetelmän käyttöönotosta" <sup>(7)</sup>,

ottaa huomioon "ulkosuhteet"-valiokunnan 26. syyskuuta 2002 hyväksymän lausuntoluonnoksen (CdR 242/2002 rev.), jonka esittelijänä oli Flaamilaisen parlamentin jäsen Luc Van den Brande (B/PPE),

sekä katsoo, että yhteisön yhtenäisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan puitteissa on olemassa selkeä tarve laatia yhteisön alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevia yhteisiä periaatteita ja säännöksiä,

katsoo, että pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan on pohjaututtava makrotalouspolitiikkaan, joka on suunnattu kestävään kasvuun ja maailmanlaajuisesti tasapuoliseen hyvinvoinnin jakautumiseen,

katsoo, että alue- ja paikallisviranomaisilla on merkittävä rooli turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja maahanmuuttajien vastaanottamisessa ja avustamisessa,

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (marraskuun 20. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

<sup>(1)</sup> CdR 93/2002 fin – EYVL C 278, 14.11.2002, s. 44.

<sup>(2)</sup> KOM(2001) 672 lopullinen.

<sup>(3)</sup> KOM(2001) 567 lopullinen – 2001/0230 CNS.

<sup>(4)</sup> KOM(2001) 387 lopullinen.

<sup>(5)</sup> KOM(2001) 510 lopullinen – 2001/0207 CNS.

<sup>(6)</sup> KOM(2001) 743 lopullinen.

<sup>(7)</sup> KOM(2001) 710 lopullinen.



## 1. Alueiden komitean näkemykset

1.1. Alueiden komitea pitää tervetulleena, että komissio pyrkii käynnistämään vihreällä kirjallaan keskustelun tästä monitahoisesta ja arkaluonteisesta aihepiiristä: yhteisön alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamisesta.

1.2. AK yhtyy komission käsitykseen siitä, että yhteisön palauttamispolitiikka on keskeinen osa yhteistä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa ja että palauttamispolitiikkaa tarvitaan laillisen ja humanitaarisen maahanpääsypolitiikan turvaamiseksi. Karkottamista, säilöönottoa ja maastapoistamista koskevien yhteisön periaatteiden määrittäminen on edellytyksenä palauttamispäätösten vastavuoroista tunnustamista varten laadittavalle sitovalle järjestelmälle.

1.3. Komitea pahoittelee, ettei vielä ole laadittu laillista maahanmuuttoa ohjaavaa kokonaissuunnitelmaa ja siihen liittyviä toimenpiteitä, vaikka näin voitaisiin vähentää halukkuutta laittomaan maahanmuuttoon.

1.4. AK:n mielestä palauttamispolitiikassa on annettava erityistä huomiota ihmisoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittamiselle sekä perusoikeuksien noudattamiselle. Tässä voidaan soveltaa vuonna 1950 tehtyä Euroopan ihmisoikeusyleissopimusta (Euroopan neuvosto), Nizzassa joulukuussa 2000 annettua EU:n perusoikeuskirjaa sekä täysimääräisesti ja kokonaisvaltaisesti vuoden 1951 Geneven yleissopimusta. Palauttamispolitiikan käytännön toteutuksessa tulisi ottaa huomioon Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen asiasta antamat suositukset <sup>(1)</sup>.

1.5. Komitea yhtyy komission käsitykseen, että vapaaehtoiselle paluulle on annettava ehdoton etusija. Toimenpiteet pysyvän paluun edistämiseksi on asetettava ensisijalle, ja erityisesti on huolehdittava uudelleen kotouttamisesta lähtömaan yhteiskuntaan. Lisäksi palauttamispolitiikassa tulisi painottaa menettelyitä, joilla asianosaisia kannustetaan palaamaan lähtömaahansa.

1.6. AK pitää erittäin tärkeinä vapaaehtoista paluuta edistäviä ohjelmia, mutta toteaa, että nämä ohjelmat eivät ole riittävän tunnettuja niiden kohderyhmien keskuudessa. Ohjelmien täytyy sisältää konkreettisia kannusteita sekä asianosaisille että lähtömaille (koulutusta, taloudellista tukea, integrointia kehitysohjelmiin jne.). Paluun pysyvyyden takaamiseksi on lisäksi seurattava tilanteen kehittymistä lähtömaassa.

1.7. Komitea korostaa, että pakkoon perustuvassa palauttamisessa, johon tulisi turvautua ainoastaan, mikäli henkilö kieltäytyy palaamasta vapaaehtoisesti, erityistä huomiota on kiinnitettävä herkässä asemassa oleviin ryhmiin kuten alaikäisiin, lapsiin, perheestään erotettuihin henkilöihin, raskaana oleviin naisiin, vakavasti sairaisiin jne. Pakkoon perustuvan paluun toimeenpanossa on noudatettava avoimuutta, jotta asianomaiset toimijat voivat valvoa tapahtumaa.

1.8. Komitea katsoo, että asianmukainen palauttamispolitiikka edellyttää nopeaa, tehokasta ja luotettavaa turvapaikkamenettelyä.

1.9. AK toteaa, että onnistunut palauttamispolitiikka edellyttää lähtömaan yhteistyöhalukkuutta, ja kannattaa tässä yhteydessä takaisinottolausekkeiden liittämistä assosiaatio- ja yhteistyösopimuksiin. Yhteisön tulee avustaa lähtömaita erilaisilla tukiohjelmilla palaajien kotouttamisen mahdollistamiseksi.

1.10. Komitea toteaa, että käytännössä turvapaikanhakijoita ja pakolaisia vastaanottavat ja avustavat kunnat ja alueet ja että ne antavat siis asiassa erityisen panoksen rajallisin resurssein. Siksi ei ole ainoastaan toivottavaa, vaan myös tarpeellista hyväksyä paikallis- ja alueviranomaiset tasa-arvoisiksi kumppaneiksi yhteisön harjoittaman palauttamispolitiikan määrittelyssä, toimeenpanossa ja seurannassa.

1.11. AK huomauttaa, että monet EU:n kunnat ovat jo luoneet yhteistyösuhteita lähtömaiden vastaaviin viranomais-tahoihin ja ovat siten keränneet paikallistuntemusta, joka voi olla hyödyksi palaajien kotouttamisessa.

1.12. AK korostaa, että tiedonvaihto on ensimmäinen askel yhteisön täysipainoisen palauttamispolitiikan suuntaan. Tähän tietojenvaihtoon on kutsuttava mukaan paitsi yhteisön myös ehdokasmaiden paikallis- ja alueviranomaiset.

## 2. Alueiden komitean suositukset

2.1. Alueiden komitea esittää, että on ryhdyttävä kiireesti toteuttamaan laillista maahanmuuttoa koskevia eurooppalaisia tulevaisuuden näkemyksiä ja laatimaan yhteisön toimenpiteitä, koska asian selkeyttäminen vähentäisi jo lyhyelläkin aikavälillä halukkuutta laittomaan maahanmuuttoon.

<sup>(1)</sup> REC 1547 (2002) – 2002 Session First Part – "Expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity".

2.2. Komitea ehdottaa, että maahanmuuttoprosessin käsittelemiseksi kokonaisvaltaisesti lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtäisiin kumppanuussopimuksia, joissa otettaisiin huomioon poliittinen, sosiaalinen, taloudellinen ja kulttuurinen ulottuvuus sekä muuttoliikkeiden ja kehityksen välinen yhteys.

2.3. Komitea toivoo, että vapaaehtoinen paluu nimetään yhteisön harjoittaman palauttamispolitiikan perustaksi ja että pakkoon perustuvaa palauttamista sovelletaan ainoastaan poikkeustapauksissa.

2.4. AK vetoaa sen puolesta, että yhteisön alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttaminen tapahtuu niin, että ihmisoikeuksia ja ihmisarvoa kunnioitetaan tinkimättä. Pakkoon perustuvassa palauttamisessa on taattava asianomaisten toimijoiden mahdollisuus harjoittaa riippumatonta humanitaarista valvontaa.

2.5. AK suosittelee, että yhteisön alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden maastapoistamisen yhteydessä noudatetaan Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen suosituksia (REC 1547 (2002)).

2.6. Komitea muistuttaa, että joukkokarkoitusmenettely on kielletty.

2.7. AK vastustaa yhteisön alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden säilöönnoton institutionalisointia ja vaatii, että säilönsäpidon kesto rajoitetaan palauttamisen järjestämiseen tarvittavaan aikaan. Lisäksi komitea korostaa, että lapsia ja alaikäisiä ei tulisi sijoittaa säilöönottokeskuksiin.

2.8. Komitea odottaa, että paikallis- ja alueviranomaiset kutsutaan tasavertaisina osapuolina mukaan yhteisön harjoittaman palauttamispolitiikan määrittelyyn, toimeenpanoon, seurantaan ja arviointiin.

2.9. Komitea kehottaa komissiota hyödyntämään palauttamis- ja kotouttamisohjelmissa EU:n kuntien lähtömaiden tahojen kanssa tekemän yhteistyön tuottamaa paikallistuntemusta sekä levittämään tietojaan ja kokemuksiaan hyvien käytänteiden oppaana.

2.10. Komitea toivoo, että nykyisten vapaaehtoista paluuta edistävien ohjelmien tuloksia tutkitaan ja tarkastellaan perusteellisemmin ja että niistä otetaan opiksi tulevassa politiikassa. Onhan havaittu, että ohjelmien onnistumisen ratkaisee konkreettinen lähestymistapa ja toteutus. Lisäksi on tutkittava, millaisen roolin paikallis- ja alueviranomaiset voisivat asiassa ottaa.

2.11. AK ehdottaa jäsenvaltioiden keskinäisen tiedonvaihdon parantamista ja paikallis- ja alueviranomaisten, myös ehdokasvaltioiden viranomaisten, osallistumista siihen.

2.12. AK kannattaa yhteisön tuen antamista niille jäsenvaltioiden toteuttamille palauttamisohjelmille, joissa painopiste on vapaaehtoisella paluulla ja palaajien kotouttamisella. Lisäksi Euroopan unionin tulisi pyrkiä näiden ohjelmien koordinoimiseen ja yhdenmukaistamiseen kehittämiseen.

2.13. Alueiden komitea kannattaa lähtömaahansa palaavien asianmukaista vastaanottamista ja avustamista lähtömaasaan kotouttamisen helpottamiseksi ja ihmisoikeuksien noudattamisen varmistamiseksi.

Bryssel 20. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE

**Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Muutettu ehdotus neuvoston direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen”**

(2003/C 73/05)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon muutetun ehdotuksen neuvoston direktiiviksi oikeudesta perheenyhdistämiseen (KOM(2002) 225 lopullinen – 1999/0258 CNS),

ottaa huomioon neuvoston 23. toukokuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla tekemän päätöksen pyytää aiheesta alueiden komitean lausunto,

ottaa huomioon työvaliokuntansa 12. maaliskuuta 2002 tekemän päätöksen antaa lausunnon valmistelu ”ulkosuhteet” -valiokunnan tehtäväksi,

ottaa huomioon Tampereella 15. ja 16. päivänä lokakuuta 1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston erityiskokouksen, jossa tunnustettiin tarve lähentää kolmansista maista peräisin oleviin henkilöihin sovellettavaa, maahantuloa ja maassa oleskelua koskevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä yhteisen arvion pohjalta, joka perustuu Euroopan unionin talouden ja väestörakenteen kehitykseen sekä lähtömaiden tilanteeseen,

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston Tampereella 15. ja 16. päivänä lokakuuta 1999 pitämässään erityiskokouksessa ottaman kannan, jonka mukaan Euroopan unionin on varmistettava jäsenvaltioidensa alueella laillisesti oleskelevien unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja että heille olisi pyrittävä tehokkaamman integraatiopolitiikan avulla takaamaan Euroopan unionin kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin verrattavissa olevat oikeudet ja velvollisuudet,

ottaa huomioon Euroopan neuvoston heinäkuussa 2000 julkaiseman raportin moninaisuudesta ja koheesiosta; raportissa käsitellään maahanmuuttajien ja vähemmistöjen integroimisen uusia haasteita,

ottaa huomioon Laekenissa 14. ja 15. päivänä joulukuuta 2001 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätöksen vahvistaa, että todellinen maahanmuuttopolitiikka edellyttää perheenyhdistämistä koskevien yhteisten vaatimusten laatimista,

ottaa huomioon alueiden komitean 16. toukokuuta 2002 antaman lausunnon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta (CdR 93/2002 fin) <sup>(1)</sup>,

ottaa huomioon Sevillassa 21. ja 22. kesäkuuta 2002 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston kannan, jonka mukaan Euroopan unionin tulee kehittää yhteinen maahanmuuttopolitiikka ja että unionissa laillisesti oleskelevat maahanmuuttajat tulee kotouttaa, sekä neuvoston päätöksen hyväksyä unionin alueella pitkään pysyvästi oleskelleiden henkilöiden asemaa koskevat säännökset kesäkuuhun 2003 mennessä,

ottaa huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean antaman lausunnon muutetusta ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi oikeudesta perheenyhdistämiseen (CES 857/2002),

ottaa huomioon ”ulkosuhteet”-valiokunnan syyskuun 26. päivänä 2002 hyväksymän lausuntoluonnoksen CdR 243/2002 rev., jonka esittelijä oli North Wiltshiren hallintopiirivaltuutettu Ruth Coleman (UK/ELDR),

sekä katsoo, että perheenyhdistämistä koskevat oikeudenmukaiset yhteiset vaatimukset edistävät unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten ja heidän perheidensä onnistunutta integroitumista vastaanottajavaltion yhteiskuntaan ja työmarkkinoille,

katsoo, että useissa jäsenvaltioissa on huutava pula ammattitaitoisista työn-tekijöistä etenkin terveydenhuollon, tietotekniikan ja koulutuksen aloilla, mikä vahingoittaa Euroopan unionin kilpailukykyä: siirtotyöläisten kotoutumista ja perheenyhdistämistä edistävä yhteinen politiikka auttaa houkuttelemaan sopivasti koulutettuja unionin ulkopuolisten maiden kansalaisia työskentelemään Euroopan unionissa,

<sup>(1)</sup> EYVL C 278, 14.11.2002, s. 44.

katsoo, että toisistaan poikkeavat kulttuuriset siteet sekä historialliset ja maantieteelliset tekijät ovat johtaneet siihen, että politiikat ja menettelyt, joita sovelletaan EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten perheen yhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyyn eri jäsenvaltioissa, poikkeavat toisistaan varsin paljon,

katsoo, että jotta sekä hakijoille että jäsenvaltioille voidaan taata asianmukainen oikeusvarmuus asiassa, tarvitaan yhteistä, unioninlaajuista perheen yhdistämispolitiikkaa, joka suojelee perhettä ja kunnioittaa perhe-elämää,

katsoo, että Euroopan unionin laajentumisen lähestyminen tekee yhteisen, unioninlaajuisen perheen yhdistämispolitiikan laatimisesta entistä kiireellisemmän asian,

katsoo, että alue- ja paikallisviranomaiset ovat tärkeässä asemassa integroitaessa unionin ulkopuolisten maiden kansalaisia ja heidän perheitään Euroopan unionin yhteiskuntiin ja työmarkkinoille,

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (marraskuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon.

## 1. Alueiden komitean näkemykset

### Alueiden komitea

1.1. pitää myönteisenä ehdotusta, jonka mukaan perheen yhdistämistä koskevien hakemusten tutkimista sääteleviä menettelysääntöjä on voitava soveltaa tehokkaasti jäsenvaltioiden hallinnon keskimääräiseen työtaakkaan nähden ja niiden on oltava avoimia ja tasapuolisia, jotta niiden avulla voidaan taata kyseisille henkilöille asianmukainen oikeusvarmuuden taso.

1.2. on huolissaan siitä, että muutetussa ehdotuksessa keskitytään oikeuksiin perustuvan perheen yhdistämisen sijasta menettelytapoihin. Komission vuonna 1999 esittämän ensimmäisen ehdotuksen mukaan alkuperäisenä tavoitteena oli perheen yhdistämisoikeuden tunnustaminen. Komitea pahoittelee, että nyt tarkoituksena on määritellä vain yhteinen vähimmäisperusta eli "ne edellytykset, joiden täyttyessä voidaan soveltaa oikeutta perheen yhdistämiseen". Ehdotuksessa tulisi huomioida erityistapaukset, joissa on mielekästä myöntää oleskeluoikeus.

1.3. kannattaa 3 artiklan 6 kohdassa tehtyjä ehdotuksia, joiden mukaan direktiivin seurauksena ei saa olla se, että jäsenvaltioissa otetaan käyttöön vähemmän suotuisat edellytykset kuin ne, jotka ovat jo voimassa kussakin jäsenvaltiossa.

1.4. on huolissaan siitä, että 4 artiklan mukaan perheenjäsenten maahantulo sallitaan vain perinteisten tai ydinperheiden jäsenille (perheenkokoajan aviopuoliso ja alaikäiset lapset, mukaan luettuina adoptoidut lapset). Tällöin muihin perheenjäseniin sovellettaisiin eri jäsenvaltioissa toisistaan poikkeavia säännöksiä, mikä johtaisi sekaannuksiin ja mahdollisiin oikeusjuttuihin.

1.5. on huolissaan erityisesti siitä, että perheenkokoajan avopuolisoa, aviottomia lapsia ja aikuisia huollettavia tullaan todennäköisesti kohtelemaan toisistaan poikkeavilla tavoilla eri jäsenvaltioissa ja että tällainen poikkeava kohtelu saattaa johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella tehtäviin valituksiin, sillä sopimuksessa edellytetään perhe-elämän kunnioittamista.

1.6. huomauttaa, että ehdotetun direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa jäsen-valtioille annetaan mahdollisuus sallia sellaisen avopuolison maahantulo ja maassa oleskelu, jolla on perheenkokoajaan pysyvä suhde tai joka elää tämän kanssa rekisteröidyssä parisuhteessa. Lisäksi komitea huomauttaa, että useissa Euroopan unionin ulkopuolisissa maissa ei ole eri sukupuolta tai samaa sukupuolta olevien puolisoitten parisuhteen rekisteröimistä koskevia säännöksiä. Komitea on huolissaan siitä, ettei direktiivissä kiinnitetä huomiota samaa sukupuolta olevien, pysyvässä parisuhteessa elävien kumppanien oikeuksiin tai tällaisten pariskuntien lasten oikeuksiin.

1.7. on tyytyväinen entistä suurempaan joustavuuteen, joka antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden hyväksyä hakemuksia siitä riippumatta, oleskeleeko asianomainen perhe niiden alueen ulkopuolella vai onko se jo saapunut niiden alueelle.

1.8. kannattaa 5 artiklan 4 kohdassa mainittua hakemusten käsittelyaikojen yhdenmukaistamista, mutta on huolissaan siitä, että asetetun määräajan lopulla tehdyn kielteisen päätöksen seurauksista määrätään jäsenvaltioiden lainsäädännössä, jolloin hallinnolliset viivästykset saattavat joissakin tapauksissa johtaa hakemuksen hylkäämiseen. Komitea huomauttaa edelleen, että tämän takia samankaltaisissa tapauksissa päädytään todennäköisesti eri jäsenvaltioissa erilaisiin lopputuloksiin, mikä saattaa johtaa oikeusjuttuihin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa.

1.9. on huolissaan siitä, että 15 artiklassa mainittujen erityismenettelyjen lisäksi, joihin jäsenvaltiot voivat halutessaan turvautua, ehdotetussa direktiivissä ei oteta kantaa perheenjäsenten asemaan avioeron tai asumuseron jälkeen tai perheenkokoajan kuoltua.

1.10. on huolissaan siitä, ettei ehdotetussa direktiivissä tarkastella unionin ulkopuolisissa maissa asuville perheenjäsenille viisumien hankkimisesta aiheutuvia kustannuksia.

1.11. huomauttaa, että EU:n ulkopuolisen maan kansalaiselle, jolla on pitkään oleskelleen henkilön asema jossakin jäsenvaltiossa, on myönnettävä lupa perheen yhdistämiseen. Komitea on huolissaan siitä, että jos kyseinen henkilö tämän jälkeen käyttää oikeuttaan hakea työtä jostakin toisesta jäsenvaltiosta<sup>(1)</sup>, hänen perheellään ei välttämättä ole oikeutta seurata häntä kyseiseen maahan, koska perheen yhdistämistä koskevat säännökset poikkeavat toisistaan eri jäsenvaltioissa. Tällainen kohtelu saattaa olla ristiriidassa perheen suojelua ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan velvoitteen kanssa, jota ehdotetulla direktiivillä pyritään edistämään.

1.12. on huolissaan siitä, että Yhdistynyt kuningaskunta, Tanska ja Irlanti ovat käyttäneet oikeuttaan jättäytyä ehdotetun direktiivin täytäntöönpanon ulkopuolelle kyseisiä maita koskevien pöytäkirjojen mukaisesti. Komitea on huolissaan siitä,

- a) että kyseiset jäsenvaltiot, joiden historia ja kokemukset poikkeavat muiden maiden vastaavista, eivät osallistu perheen yhdistämisoikeutta koskevien yhteisten sääntöjen toteuttamiseen ja
- b) että jos ne päättävät panna direktiivin täytäntöön myöhemmän ajankohtana, EU:n lopulta hyväksymät yhteiset säännökset eivät ehkä vastaa niiden tarpeita.

1.13. huomauttaa, että Dublinin sopimuksen mukaisesti Euroopan unionista oleskelulupaa hakevilla on rajallinen valinnanvapaus: he voivat joko pyrkiä sellaiseen jäsenvaltioon, johon heillä on aikaisempi side, kuten oleskeluluvan jo aikaisemmin saanut perheenjäsen, tai he voivat hakea oleskelulupaa siitä jäsenvaltiosta, johon he ovat ensimmäiseksi saapuneet. Komitea katsoo siksi, että on erittäin tärkeää, että kaikkialla Euroopan unionissa sovelletaan yhteistä perheen yhdistämistä järjestelmää.

1.14. on erittäin huolestunut siitä, että perheen yhdistämistä koskevien yhteisten säännösten puuttuminen aiheuttaa useita potentiaalisia ongelmia Euroopan unionin laajentuessa. Jollei käytössä ole yhteisiä menettelysääntöjä, eri jäsenvaltioissa sovellettavien, toisistaan poikkeavien perheen yhdistämistä järjestelmien kirjo laajenee entisestään. Komitea on siksi tyytymätön direktiivin 20 artiklassa tehtyyn ehdotukseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 31. päivänä joulukuuta 2003.

1.15. katsoo, että perheiden yhdistämisen edistämiseksi monilta alue- ja paikallisviranomaisilta edellytetään (yhdessä muiden kumppaneiden kanssa) mm. seuraavia palveluja:

- a) erityispalvelut, joita saatetaan tarvita niiden palveluiden lisäksi, joita EU:n jäsenvaltiot tavallisesti tarjoavat useimmille kansalaisilleen, esim. asianmukaisella kielellä tiedottaminen ja lääketieteellinen tai psykologinen erityishoito

- b) palvelut, jotka liittyvät maahanmuuttajien integroimiseen kansalaisyhteiskuntaan ja työelämään
- c) esim. asumiseen ja koulutukseen liittyvät tavanomaiset palvelut.

Kyseisten palveluiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset muodostuvat kuitenkin suhteettoman suuriksi tietyille alue- ja paikallisviranomaisille.

1.16. arvelee perheiden yhdistämisen edistävän sosiaalista ja kulttuurista vakautta sekä unionin ulkopuolisista maista peräisin olevien henkilöiden kotoutumista jäsenvaltioihin. Yhteiskuntaan sopeutuminen edellyttää kuitenkin yhdenvertaisia mahdollisuuksia koulutukseen, työssäkäyntiin ja ammatilliseen koulutukseen.

1.17. katsoo, että toisistaan poikkeavien säännösten soveltaminen eri jäsenvaltioissa johtaa epäselvään tilanteeseen: minkä tahansa hakemuksen kohtalo on epävarma ja ihmisoikeuksien tai lapsien oikeuksien perusteella vireille pannut oikeusjutut ovat mahdollisia. Komitea katsoo lisäksi, että tällaiset sekaannukset pidentävät hakemusten ja valitusten käsittelyaikoja ja että alue- ja paikallisviranomaiset saattavat joutua tarjoamaan hakijoille tukipalveluita pitkiäkin aikoja.

## 2. Alueiden komitean suositukset

Alueiden komitea

2.1. kannattaa jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskelevien, unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten perheiden yhdistämistä koskevien sellaisten yhteisten säännösten laatimista, jotka ovat johdonmukaiset, avoimet ja oikeudenmukaiset, niin että sekä hakijoille että jäsenvaltioille voidaan taata asianmukainen oikeusvarmuus asiassa.

2.2. suosittaa, että perheen määritelmää laajennetaan käsittämään myös pysyvässä parisuhteessa elävät avoparit, aviottomat lapset sekä perheenkokoajan aikuiset huollettavat.

2.3. suosittaa, että pysyvässä parisuhteessa elävien avoparien ja suhteensa rekisteröineiden pariskuntien oikeutta perheen yhdistämiseen laajennetaan kattamaan myös tällaisessa parisuhteessa elävät samaa sukupuolta olevat henkilöt sekä kyseisten parien lapset.

2.4. suosittaa direktiivin muuttamista siten, että perheenjäsenillä on oikeus jäädä EU:hun avioeron tai asumuseron jälkeen tai perheenkokoajan kuoltua.

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 127 lopullinen.

2.5. suosittaa, että kyseisille henkilöille myönnetään unionin kansalaisten kanssa yhtäläinen oikeus koulutukseen, työsäkäyntiin ja ammatilliseen koulutukseen.

2.6. suosittaa, että jos jäsenvaltio ei saa aikaan päätöstä perheenyhdistämistä koskevassa asiassa direktiivissä määritettyjen aikarajojen puitteissa, hakemus tulee hyväksyä.

2.7. kehottaa jäsenvaltioita harkitsemaan mahdollisuutta myöntää perheenyhdistämistä varten tarvittava viisumi ilmaiseksi EU:n ulkopuolisissa maissa asuville perheenjäsenille.

2.8. suosittaa, että jos perheelle myönnetään maahanpääsy johonkin jäsenvaltioon sillä perusteella, että he saapuvat kyseisessä valtiossa oleskelevan unionin ulkopuolisen maan kansalaisen luokse perheenyhdistämisen seurauksena, tulee perheellä olla oikeus seurata unionin ulkopuolisen maan kansalaista toiseen jäsenvaltioon, josta tämä on saanut työpaikan, myös siinä tapauksessa, etteivät perheenjäsenet ole tuolloin saaneet pysyviä oleskelulupia.

2.9. suosittaa, että komissio harkitsee ennen Euroopan unionin laajentumista entistä kattavampien perheenyhdistämistä koskevien yhteisten menettelysääntöjen laatimista myös uusissa jäsenvaltioissa käyttöönotettaviksi.

2.10. suosittaa, että jäsenvaltiot myöntävät alue- ja paikallisviranomaisilleen (ja niiden kanssa yhteistyötä tekeville organisaatioille) asianmukaiset ja riittävät varat, jotta nämä voivat helpottaa jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskelevien unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten perheenyhdistämistä tarjoamalla tämän tilanteen edellyttämiä tukipalveluita.

2.11. kehottaa komissiota ottamaan huomioon perheenyhdistämisen yhteiskunnalliset näkökohdat humanitaaristen näkökohtien ohella ja kiinnittämään erityistä huomiota työmarkkinoille pääsyyn, joka vähentäisi mahdollista riippuvuutta alue- ja paikallisviranomaisten tuesta.

Bryssel 20. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE

**Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto hallinnon ja oikeuslaitoksen valmiuksia koskevista toimintasuunnitelmista sekä neuvotteluja käyvien maiden liittymisneuvottelujen yhteydessä tekemien sitoumusten seurannasta”**

(2003/C 73/06)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon komission tiedonannon hallinnon ja oikeuslaitoksen valmiuksia koskevista toimintasuunnitelmista sekä neuvotteluja käyvien maiden liittymisneuvottelujen yhteydessä tekemien sitoumusten seurannasta (KOM(2002) 256 lopullinen),

ottaa huomioon Euroopan komission 6. kesäkuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla tekemän päätöksen pyytää kyseisestä aiheesta alueiden komitean lausunto,

ottaa huomioon työvaliokuntansa 14. toukokuuta 2002 tekemän päätöksen antaa ”ulkosuhteet”-valiokunnalle tehtäväksi laatia oma-aloitteinen lausunto aiheesta,

ottaa huomioon lausuntonsa aiheesta ”Ehdokasvaltioiden institutionaalisten rakenteiden kehityksen tukeminen alue- ja paikallistasolla” (CdR 102/2001 fin) <sup>(1)</sup> (esittelijä: Roger Kaliff, S, PSE),

ottaa huomioon loppuraporttinsa aiheesta ”Raportti AK:n ja ehdokasvaltioiden yhteisryhmän toiminnasta ja suosituksia tulevaisuutta varten” (18. lokakuuta 2001),

ottaa huomioon asiantuntijaryhmänsä tutkimuksen aiheesta ”Valmistautuminen EU:n jäsenyyteen: Hallinnon hajauttaminen ensimmäisen jäsen ehdokasryhmän maissa” (CdR 391/1999 fin),

ottaa huomioon lausuntonsa laajentumisen institutionaalisista näkökohdista ”Paikallis- ja aluehallinto Euroopan sydämessä” (CdR 52/1999 fin) <sup>(2)</sup>,

ottaa huomioon lausuntonsa aiheesta ”Alueiden ja paikallisyhteisöjen rooli EU:n lainsäädännön täytäntöpanossa” (CdR 51/1999 fin) <sup>(3)</sup>,

ottaa huomioon päätöslauselmansa aiheesta ”EU:n nykyinen laajentumiskehitys” (CdR 424/1999 fin – 17. marraskuuta 1999) <sup>(4)</sup>,

ottaa huomioon hallintotapaa käsittelevän valkoisen kirjan,

ottaa huomioon laajentumisneuvotteluja käsittelevän Euroopan parlamentin mietinnön (A5-0190/2002),

ottaa huomioon alueiden komitean 45. täysistunnossa 3. ja 4. heinäkuuta 2002 käydyin laajentumista koskevan keskustelun,

ottaa huomioon ”ulkosuhteet”-valiokunnan 26. syyskuuta 2002 hyväksymän lausuntoluonnoksen (CdR 244/2002 rev.), jonka esittelijä oli Keith Brown, Clackmannanshiren aluevaltuuston puheenjohtaja (UK, AE),

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (marraskuun 20. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

## Alueiden komitean näkemykset

Alueiden komitea

1. panee tyytyväisenä merkille Sevillassa 21. ja 22. kesäkuuta 2002 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät, joissa vahvistetaan unionin sitoumus saattaa vuoden 2002 loppuun mennessä päätökseen liittymisneuvottelut kymmenen

neuvotteluja käyvän valtion eli ”ensimmäisen aallon” maiden kanssa. Liittymissopimus on määrä allekirjoittaa vuoden 2003 keväällä.

2. antaa tunnustusta neuvotteluja käyvien valtioiden tähänastisille pyrkimyksille puuttua hallintokapasiteettinsa heikkouksiin.

3. on tyytyväinen komission kehittämiin toimintasuunnitelmiin neuvotteluja käyvien maiden hallinnon ja oikeuslaitoksen valmiuksien parantamiseksi sekä niiden toteuttamista tukevaan lisävustukseen, joka koostuu vuonna 2002 Phare-ohjelmaan varatuista 250 miljoonan EUR:n määrärahoista.

<sup>(1)</sup> EYVL C 107, 3.5.2002, s. 32.

<sup>(2)</sup> EYVL C 374, 23.12.1999, s. 15.

<sup>(3)</sup> EYVL C 374, 23.12.1999, s. 25.

<sup>(4)</sup> EYVL C 57, 29.2.2000, s. 1.

4. on tyytyväinen siihen, että komissio tunnustaa valmiuksien parantamisen olevan pitkäaikainen prosessi, jonka täytyy jatkua vielä liittymisen jälkeenkin, sekä ehdotukseen myöntää 380 miljoonan EUR:n määrärahat erityisiä siirtymäjärjestelyjä varten prosessin tukemiseksi.

### **Haaste neuvotteluja käyvien maiden paikallis- ja alueviranomaisille**

5. panee merkille, että samanaikainen hallintorakenteiden uudelleenorganisointi ja yhteisön säännösten voimaansaattaminen ja täytäntöönpano tuo mukanaan monitahoisien haasteiden paikallis- ja alueviranomaisille. Ratkaisu edellyttää sekä valtion ja paikallis- ja aluetason avoimia suhteita että valmiuksien kehittämistä; tiedonkulku ja mahdollisuudet kokemusten vaihtoon ovat tällöin olennaisen tärkeitä.

6. toteaa, että paikallis- ja aluehallinnon rooli ja vastuualueet eivät ole samat kaikissa neuvotteluja käyvissä maissa eikä jäsenvaltioissa. Komitea palauttaa kuitenkin mieleen paikallis- ja alueviranomaisia koskevat laajentumisen johtavat periaatteet. Ne sisältyvät sen päätöslauselmaan aiheesta "EU:n nykyinen laajentumiskehitys", jota neuvotteluja käyvien maiden paikallis- ja aluetason edustajat tukivat:

- Laajentumisneuvotteluja tulisi jatkaa kansalaisläheisyys-, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti.
- Paikallis- ja alueviranomaisten toimivaltuuksia tai keskeisiä etuja koskevissa kysymyksissä niitä tulee kuulla ajoissa ja riittävän perusteellisesti, niille tulee tiedottaa neuvoteltavien ratkaisujen seurauksista ja niiden kuulemisen tulee olla pakollista kysymyksissä, joilla on taloudellisia ja hallinnollisia vaikutuksia paikallis- ja alueviranomaisiin; tämä tulee toteuttaa kunkin maan valtiosäännön määräämissä rajoissa.

### **Neuvotteluja käyvien maiden paikallis- ja alueviranomaisten kapasiteettitarpeiden tyydyttäminen**

7. katsoo, että paikallis- ja alueviranomaisten roolia ja vastuuta laajentumisprosessin onnistumisessa painotetaan vieläkin liian vähän. Paikallis- ja aluetason ratkaisevaa roolia ei useinkaan ymmärretä tarpeeksi, vaikka se on yhtä tärkeä kuin valtiotason rooli. Paikallisille ja alueellisille näkökohdille on annettava huomattavasti nykyistä enemmän painoarvoa meneillään olevissa laajentumisneuvotteluissa ja EU:n jäsenyyteen valmistavassa tuessa. Komission, jäsenvaltioiden ja neuvotteluja käyvien maiden hallitusten on toimittava nykyistä määrätietoisemmin tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

8. korostaa, että paikallis- ja alueviranomaisilla on suuri merkitys huomattavassa osassa EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa sekä monissa sekä rakennerahasto-ohjelmiin liittyvissä kysymyksissä. Poliittisessa ja taloudellisessa siirtymävaiheessa olevien alueellisten ja paikallisten eturyhmien valmiuksien parantaminen on pitkäaikainen prosessi, joka edellyttää säännöllistä avustamista tiedotuksessa, kuulemisissa ja räätälöidyissä koulutusohjelmissa.

### **Huomioita komissiolle**

9. pelkää komission keskittyvän valtiotason hallinnon kanssa tehtävään yhteistyöhön ja laiminlyövänsä vastuutaan paikallis- ja aluetasoa kohtaan, koska toiminta jälkimmäisen kanssa on hallinnollisesti työläämpää. Komitea kehottaa komission kaikkia pääosastoja lisäämään yhteistyötään neuvotteluja käyvien valtioiden alue- ja paikallistasojen kanssa eurooppalaista hallintotapaa käsittelevään valkoiseen kirjaan sisältyvien periaatteiden mukaisesti.

10. on tyytyväinen (Phare-ohjelmasta rahoitetun) alueellisen Taiex-koulutusohjelman luomisessa vuonna 2002 tapahtuneeseen edistykseen sekä Latvian, Slovenian, Tšekin tasavallan ja Viron virkamiesten koulutuksen kolmannen vaiheen käynnistämiseen (Puolan, Liettuan ja Unkarin ohjelmat ovat jo käynnissä).

11. kehottaa komissiota tekemään kyselytutkimuksen neuvotteluja käyvien maiden paikallis- ja alueviranomaisten erityisistä koulutustarpeista. Tällöin tulee kuulla sekä jäsenvaltioiden että neuvotteluja käyvien maiden asian kanssa tekemisissä olevia valtiotason järjestöjä sekä lisätä käytettävissä olevaa rahoitusta, jotta voidaan edistää Taiex-ohjelman laajentamista tutkimustulosten hyödyntämiseksi.

12. kannustaa yhdessä komission kanssa neuvotteluja käyviä maita hyödyntämään täysimääräisesti Pharen (Taiexin) kaltaisten ohjelmien ja muiden alueidenvälisen yhteistyöohjelmien tarjoamia mahdollisuuksia sekä kannustaa erityisesti valtioiden hallituksia tarjoamaan entistä aktiivisemmin näitä mahdollisuuksia, jotta varmistetaan entistä parempi ohjelmien hyödyntäminen paikallis- ja aluetasolla.

13. ilmaisee huolensa siitä, että tällä hetkellä osallistuminen liikennepoliittiseen, julkisia hankintoja koskevaan ja sosiaalipoliittiseen (työsuojelu ja työmarkkinalainsäädäntö) koulutukseen on vähäistä alue- ja paikallistasolla. Komitea kehottaa komissiota lisäämään tiedotusta näiden alojen merkityksestä.



14. kehottaa komissiota antamaan koulutusjakson lopussa tukensa osallistujille heidän asiantuntemuksensa lisäämiseksi, jotta kehitetään kotimaisia koulutuksen osaamiskeskustoja ja kannustetaan paikalliseen vastuunottoon hallinnollisten valmiuksien parantamiseksi.

15. panee merkille, että vaikka useilla alueilla on Brysselissä itsenäinen edustusto kaupunkien ja alueiden yhdistymisprosessiin liittyvien ponnistelujen tukemiseksi, monilla alueilla ei kuitenkaan ole taloudellisia mahdollisuuksia edustuston perustamiseen. Komitea kehottaa komissiota tukemaan alueiden sekä paikallisyhteisöjen valtakunnallisten järjestöjen pyrkimyksiä perustaa edustusto Brysseliin.

#### **Huomioita jäsenvaltioiden ja ehdokasvaltioiden paikallisia alueviranomaisille**

16. toistaa päätöslauselmassaan "EU:n nykyinen laajentumiskehitys" esittämänsä kehotuksen kannustaa kaikkien jäsenvaltioiden paikallis- ja alueviranomaisia osallistumaan liittymisprosessiin

- ottamalla laajentumisen huomioon kahdenvälisissä yhteistyösopimuksissa kuten kummitoiminnassa tai yhteistyösopimuksissa
- osallistumalla mahdollisuuksiensa ja toimivaltansa mukaan virkamiesvaihtoon tai ottamalla vastaan harjoittelijoita.

17. korostaa molemminpuolista hyötyä, jota myös jäsenvaltioiden paikallisviranomaiset saavat tällaisista vaihto-ohjelmista. Esimerkiksi Taiex-ohjelman osanottajat saavat asiantuntevaa teknistä koulutusta ja siten heillä saattaa olla enemmän tietoa kuin jäsenvaltioiden virkamiehillä, vaikka heiltä puuttuukin käytännön kokemusta. Se saa myös vastaanottavat viranomaiset arvioimaan omia menettelyjään. Harjoittelut ovat kaksisuuntaisia oppimisprosesseja.

18. kehottaa painokkaasti paikallis- ja alueviranomaisia tekemään nyt yksipuolisen aloitteen mahdollisuuksien käyttämiseksi tapauksissa, joissa etu on molemminpuolinen, ja tarttumaan tilaisuuteen sen sijaan, että odottaisivat komission tai jäsenvaltioiden johtamien ohjelmien taholta tulevaa aloitetta.

#### **Valtiotason sekä paikallis- ja aluetason välinen suhde**

19. kehottaa neuvotteluja käyvien maiden valtiotason viranomaisia antamaan täyden tunnustuksen ja tuen paikallis- ja aluehallinnolle EU-jäsenyyden onnistumisen varmistamiseksi.

20. Yhteisön säännösten tehokas voimaansaattaminen ja täytäntöönpano edellyttää paikallis- ja aluetason sekä valtiotason välisiä toimivia suhteita sekä hyvää tiedonkulkua paikallistasolle kaikissa unioniin liittyvissä valtioissa. Viralliset kuulemisprosessit ovat ratkaisevassa asemassa ongelmien välttämiseksi tulevaisuudessa ja toissijaisuusperiaatteen noudattamisen varmistamiseksi.

21. kehottaa neuvotteluja käyviä maita jatkamaan hajauttamisprosessia ja korostaa demokraattisen legitimitietin merkitystä Euroopan paikallisen ja alueellisen itsehallinnon peruskirjan mukaisesti. AK kehottaa lisäksi neuvotteluja käyviä maita varmistamaan, että yhteisön säännösten täytäntöönpanoa koskeva vastuunjako on selvä. Hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan antamisen jälkeen komissio kiinnittää yhä enemmän huomiota paikallisella, valtiollisella ja EU:n tasolla yhdessä toimivien hallintolohkojen kolmenvälisiin yhteyksiin.

22. panee merkille neuvotteluja käyvien maiden paikallisia ja aluehallinnon ilmaiseman pelon, että niitä kohdellaan jossain määrin epäoikeudenmukaisesti jäsenyyden alkuvaiheessa erityisesti rakennerahasto-ohjelmien täytäntöönpanossa paikallisen kapasiteetin puuttumisen vuoksi. Komitean mielestä näin saisi käydä ainoastaan silloin, kun on osoitettu sen olevan välttämätöntä ja kun on laadittu erityinen aikataulu vastuun siirtämiseksi alue- ja paikallishallinnolle.

23. muistuttaa olevansa huolestunut paikallisen ja alueellisen itsehallinnon rahoitusvaikeuksista, kun otetaan huomioon erityisesti niille juuri annettu ylimääräinen vastuu. Komitea korostaa, että veronkanto-oikeus on ratkaiseva luotaessa tehokas ja autonominen paikallinen ja alueellinen itsehallinto.

#### **Valmiuksien parantaminen yhteisön säännösten voimaan saattamisen, täytäntöönpanon ja soveltamisen suhteen**

24. kannattaa toimintasuunnitelmia seuraavien hallinnollisten valmiuksien parantamiseksi:

- oikeuslaitoksen uudistaminen
- ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja vähemmistöjen suojeleminen
- tehokas korruptiontorjunta.

25. panee huolestuneena merkille, että paikallis- ja alueviranomaisten valmiuksien kehittäminen mainitaan nimenomaisesti vain ympäristöpolitiikkaa ja yhteisön varojen hallinnointia tarkasteltaessa. Paikallis- ja alueviranomaisille annetaan vastuu yhteisön säännösten täytäntöönpanosta useilla aloilla kuten julkisissa hankinnoissa, kuluttajansuojelussa, työsuojelussa, aluekehityksen edistämässä sekä työllisyys- ja sosiaalipolitiikassa.

26. ehdottaa, että koulutusohjelmiin sisällytettäisiin tulevaisuudessa uusia kysymyksiä kuten valtiotukea koskevat säännöt (kilpailu- ja aluekehityspolitiikka), kansalaisten oikeudet, esimerkiksi kaikkien EU:n kansalaisten oikeus äänestää ja asettua ehdolle kunnallisvaaleissa, sekä alv-direktiivi ja kulutusverojärjestelmädirektiivi kunnallista ja alueellista rahoitusta koskevalta osalta.

27. panee merkille, että uusien ohjelmien, esimerkiksi Sopard-ohjelman (maatalous ja maaseudun kehitys) sekä Ispahjelman (infrastruktuuri ja ympäristö), toteuttamisessa on jo ollut viivästyksiä niiden monimutkaisuuden vuoksi. Ohjelmien toteuttamisessa ilmenneiden ongelmien ja nykyisissä jäsenvaltioissa tapahtuneiden rahoituspäätösten viivästysten vuoksi aluepolitiikan pääosasto on jo tarkastellut monimutkaisia rakennerahastosäännöksiä. Resurssien sekä paikallis- ja aluetason koulutuksen puute todennäköisesti pahentaa tällaisia ongelmia neuvotteluja käyvässä maissa.

28. painottaa, että rahastojen tehokkaan hyödyntämisen varmistamiseksi paikallis- ja aluetason koulutuksen on keskityttävä hankkeiden valmisteluun, toteuttamiseen ja valikointiin, tarkastamisvaatimuksiin sekä rajatylittävien hankkeiden hallinnointiin yleisen ohjelmoinnin, hallinnoinnin ja valvonnan lisäksi. Komitean mielestä teknisen avun rahastot tulisi avata paikallis- ja alueviranomaisille tätä tarkoitusta varten ohjelmakauden alusta alkaen. Myös kokemustenvaihto paikallisesta kumppanuuksien kehittämistä on tärkeää, sillä se tunnustetaan aluekehitysstrategioiden menestyksen avaimeksi.

29. kehottaa komissiota tarjoamaan lisää mahdollisuuksia ja taloudellista apua pienimuotoisille paikallisille ja alueellisille ehdokasvaltioiden ja jäsenvaltioiden viranomaisten välisille yhteistyöohjelmille esimerkiksi Phare- ja Interreg III -ohjelmien kautta. Aluehallinnossa on merkittävää asiantuntemusta jäsenvaltioiden rakennerahastoista, ja laajentumisen jälkeen tämän asiantuntemuksen arvo varmaankin heikkenee nykyisissä jäsenvaltioissa ja nousee uusissa jäsenvaltioissa. Koordinoitu ohjelma on sen vuoksi tarpeen.

## Valistuskampanjat

30. panee merkille EU-jäsenyyden kannatuksen vähenemisen suuren yleisön keskuudessa useissa neuvotteluja käyvässä maissa, mikä kertoo huolestuneisuudesta laajentumisen vaikutuksista ja lisää laajentumisesta tiedottavan komission strategian merkitystä. Paikallis- ja alueviranomaisilla, jotka ovat kansalaisia lähinnä oleva hallintotaso, on suora yhteys kansalaiseen, ja niillä on näin ollen parhaat edellytykset selvittää ihmisille laajentumispolitiikkaa ja sen paikallisia vaikutuksia. Komitea kehottaa komissiota tukemaan nykyistä paremmin strategista toimien koordinoitua paikallis- ja aluetasolla.

31. Vaikka tärkein väline julkisten toimielinten perustamisessa avustamisen on Phare-ohjelmasta rahoitettu kummitoimintaohjelma, myös kunnallistason kummitoiminnalla on oma merkityksensä (koulutuksen ja kulttuurin pääosasto). Tällainen vaihtotoiminta tuo Euroopan unionia lähemmäs tavallisia kansalaisia ja lisää molemminpuolista ymmärtämystä sekä eri kulttuurien ja perinteiden kunnioitusta Euroopan unionissa. Sen vuoksi komitea ilmaisee huolensa Euroopan komission tuoreesta ehdotuksesta vähentää kummitoiminnalle osoitettavia määrärahoja miltei 50 prosentilla ja toivoo sen harkitsevan asian uudelleen.

## Alueiden komitean toimet

32. Komitean tulisi toimia entistä määrätietoisemmin tällä alalla uusien jäsenten liittymistä edeltävänä lyhyenä aikana. Komitea suosittaa, että RELEX-valiokunta laatii toimintasuunnitelman käsillä olevaan lausuntoon sekä aiemmin annettuihin komitean laajentumisstrategiaa koskeviin lausuntoihin sisältyvien suositusten kehittämiseksi.

33. panee merkille Puolan ja Tšekin tasavallan kanssa perustettujen neuvoo-antavien sekakomiteoiden (Kyproksen sekakomitea on perusteilla) rakentavan alun yhteisön säännösten täytäntöönpanossa. Neuvoo-antavat sekakomiteat jatkavat yhteysryhmän työtä, joka otettiin myönteisesti vastaan neuvotteluja käyvässä maissa. Komitean tulisi laatia aikataulu säännöllisesti pidettävälle kokouksille ja lisätä tukeaan sekakomiteoiden tehokkaan toiminnan turvaamiseksi.

34. Euroopan parlamentin tapaan myös AK:n tulisi tarjota uusille jäsenvaltioille tarkkailijan asema heti kun liittymissopimukset on allekirjoitettu.

35. toistaa yhteysryhmän esittämän suosituksen, jonka mukaan neuvotteluja käyvien maiden paikallis- ja aluehallinnosta tulevia harjoittelijoita varten tulisi olla erityiset määrärahat. Näin olisi mahdollista tehdä AK:n tarpeita varten suunniteltu vaihto-ohjelma (raportti vuoden 2001 lokakuulta).

36. katsoo, että ehdokasvaltioiden välillä tulisi olla nykyistä enemmän yhteistoimintaa ja että komitean tulisi edistää sitä tekemällä yhteistyöaloitteita tietyillä politiikan aloilla kuten alue-, ympäristö-, liikenne-, sosiaali- ja terveystaloudessa.

37. Komitean tulisi näyttää esimerkkiä ja tehdä tiivistä yhteistyötä paikallis- ja alueviranomaisten valtiotason järjestöjen kanssa sekä eurooppalaisten järjestöjen kanssa tukeakseen

niiden toimintaa neuvotteluja käyvien maiden kanssa. Yksi esimerkki on CEMR:n laajentumisryhmän hallinnoima Logonhanke, jolla rakennetaan EU:n sekä Keski- ja Itä-Euroopan maiden paikallisviranomaisten järjestöjen välisen yhteistyön verkostoa taitotiedon vaihtamiseksi.

38. Jotta AK voisi hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti ehdokasvaltioiden paikallis- ja alueviranomaisten etujen kuuntelemiseen, edustamiseen ja puolustamiseen liittyviä toimivaltuuksiaan, se kehottaa painokkaasti myöntämään itselleen EU:n varsinaisen toimielimen aseman

39. Komitean tulisi kehottaa Euroopan komissiota rahoittamaan ehdokasvaltioiden alue- ja paikallishallinnon järjestöjen toimiston perustaminen Brysseliin.

Bryssel 20. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE

---

## Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeva väliarviointi”

(2003/C 73/07)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon komission tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeva väliarviointi” KOM(2002) 394 lopullinen,

ottaa huomioon Euroopan komission 10. heinäkuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla tekemän päätöksen pyytää aiheesta alueiden komitean lausunto,

ottaa huomioon työvaliokuntansa 14. toukokuuta 2002 tekemän päätöksen antaa lausunnon valmistelu ”kestävä kehitys” -valiokunnan tehtäväksi,

ottaa huomioon aiheesta ”Ehdotukset neuvoston päätöksiksi – Yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen” antamansa lausunnon CdR 273/98 fin (1),

ottaa huomioon ”kestävä kehitys” -valiokunnan lokakuun 3. päivänä 2002 hyväksymän lausuntoluonnoksen (CdR 188/2002 rev.), jonka esittelijä oli Robert Savy (Limousinin aluevaltuuston puheenjohtaja, F, PSE),

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (marraskuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon enemmistön äänin.

### Alueiden komitean kanta ja suositukset

1.1. Alueiden komitea suhtautuu myönteisesti Euroopan komission aloitteeseen tehdä YMP:n väliarvioinnin yhteydessä ehdotuksia, jotka selkiyttävät jäsenvaltioissa ja alan ammattilaisten keskuudessa yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta käytävää laajaa keskustelua.

1.2. Yhteiseen maatalouspolitiikkaan käytetään lähes 50 prosenttia Euroopan unionin varoista, ja sen seuraukset ulottuvat kaikkien 15 jäsenvaltion maaseutualueisiin. YMP:n tulevaisuuden pohtiminen on osoittautunut tarpeelliseksi hetkellä, jolloin hyvin erilaiset tapahtumat saattavat vaikuttaa siihen ja asettaa sen kenties kyseenalaiseksi:

- Viimeaikaiset terveyskandaalit (BSE-tauti, suu- ja sorkkatauti, dioksiini), vesien nitraattipitoisuuden ylittyminen tuon tuostakin ja GMO:iden käyttöön liittyvä epävarmuus ovat horjuttaneet kuluttajien luottamusta eurooppalaisen maatalouden ja elintarviketeollisuuden kykyyn tuottaa terveellisiä laatuotteita ympäristöä säästäten. Maanviljelijät itse ovat kuluttajien tavoin tällaisten tapausten uhreja.
- Dohassa käynnistettyyn kaupan vapauttamista koskevaan uuteen neuvottelukierrokseen sisältyy myös maatalousosuus. Sen yhteydessä käsitellään niitä vaatimuksia, jotka G 77 -ryhmä esitti Johannesburgissa järjestetyssä kestävä kehityksen huippukokouksessa. Kyseisten vaatimusten mukaan teollisuusmaiden tulee uudistaa maa-

taloustukijärjestelmiänsä. Uuden neuvottelukierroksen käynnistymisen ja Yhdysvaltain yksipuolisten päätösten (Farm Bill) jälkeen Euroopan unionin on ollut pakko ryhtyä pohtimaan, miten se pystyy parhaiten puolustamaan eurooppalaista maatalousmallia samaisessa hengessä, jota alueiden komitea kehotti jo vuonna 1999 noudattamaan (CdR 273/98 fin).

- Lähipiirissä hämmöttää Euroopan unionin laajentuminen uusiin jäsenvaltioihin, joissa kussakin maatalous on valmistautunut YMP:n mekanismeihin eri tavoin. Siksi on pohdittava sitä, miten näitä uusia jäseniä voidaan parhaiten valmentaa elintarvikkeiden turvallisuutta, jäljitettävyyttä tai ympäristön kunnioittamista koskeviin yhteisön vaatimuksiin. Yhteiset eurooppalaiset standardit koskevat lähtökohtaisesti kaikkia jäsenvaltioita. EU:n korkeampia standardeja ei tule alentaa eikä soveltaa erilaisia standardeja.
- Maaseudulla nykyisin tapahtuvat muutokset saavat viljelijät pohtimaan omaa paikkaansa ja tehtävänsä, yhteiskunnan heistä saamaa kuvaa ja maaseutualueiden tulevaisuutta alueiden keskinäisessä kilpailussa.

2.1. Alueiden komitea panee tyytyväisenä merkille Euroopan komission toteavan, että yhteinen maatalouspolitiikka on säilytettävä ja sen harjoittamista on jatkettava. Vaikka maataloutta voidaan edistää vapauttamalla kauppa sääntelystä, yhteinen maatalouspolitiikka on välttämätöntä, jotta eurooppalainen maatalousmalli voidaan säilyttää ja maatalous ja maaseutu voivat vastata nykypäivän yhteiskunnan odotuksiin.

(1) EYVL C 93, 6.4.1999, s. 1.

2.2. Euroopan komission tiedonanto on periaatteessa jatkoa kymmenen vuotta sitten käynnistyneelle prosessille, ja sillä pyritään saattamaan kyseinen prosessi loppuun sekä suojaamaan järjestelmä pitkällä aikavälillä. Se sisältää kuitenkin yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevia uusia perusluonteisia elementtejä. Tarkoituksena on löytää mahdollisimman hyvä tasapaino vaikeasti yhteensovittettävien vaatimusten kesken, joista kaikki ovat perusluonteisia. Agenda 2000:ssa määritellyistä tavoitteista on päästy yhteisymmärrykseen, jota Euroopan komissio ei aseta kyseenalaiseksi:

- Interventiomekanismit on mukautettava siten, että ne toimivat nykyistä tehokkaammin turvaverkkona, jonka avulla pyritään vähentämään maailmanlaajuisesti kritisoituja ja kilpailua vääristäviä vientitukia. Asianmukaisten järjestelmien on kuitenkin taattava, että Euroopan maataloudella on edelleen hyvät mahdollisuudet kansallisilla ja kansainvälisillä markkinoilla ja että kehitysmaiden ongelmia ei lisätä.
- Maataloustuotanto on ohjattava yleisön vaatimiin tuotteisiin tai palveluihin sellaisten tuotteiden ja palveluiden asemasta, joihin myönnetään eniten taloudellisia kannustimia, tukemalla erityisesti perinteisiä ja runsaasti luonnonarvoja sisältäviä tuotantotapoja.
- Maataloustulot on säilytettävä ja vakiinnutettava, jotta maatalousväestölle taataan kohtuullinen elintaso ja pystytään säilyttämään yritysmuodoiltaan ja yrityskooltaan mahdollisimman monipuolinen maatalousala. YMP:n on osaltaan edistettävä maatalousalan sukupolvenvaihdosta ja tarjottava nuorille viljelijöille houkuttelevia ja taloudellisesti vakaita tulevaisuudennäkymiä. Tässä yhteydessä komitea viittaa 13.–14. kesäkuuta 2001 antamansa lausunnon ”Nuoret Euroopan maataloudessa” suuntaviivoihin sekä Euroopan parlamentin, alueiden komitean sekä talous- ja sosiaalikomitean 6. joulukuuta 2001 nuorten viljelijöiden tulevaisuudesta antamaan yhteiseen julistukseen.
- Elintarvikkeiden turvallisuus, tuotannon jäljitettävyyden, ympäristön kunnioittaminen, maatalouden työpaikkojen säilyttäminen ja alueiden käyttö on sisällytettävä YMP:hen.

2.3. Alueiden komitea on laatinut lausuntonsa Euroopan komission suuntaviivoista edellä esitettyjen huomioiden pohjalta.

3.1. Alueiden komitean mielestä Euroopan komission tiedonannossa ehdotettuja toimenpiteitä ei ole täsmennetty, joten niiden tarkkaa vaikutusta ei voida mitata. Tapa, jolla toimenpiteet on määritelty ja jolla ne on tarkoitus panna täytäntöön, saattaa muuttaa perusteellisesti niiden merkitystä. Tiedonannossa annetaan vain suuntaviivoja käytävälle keskustelulle, jonka kuluessa yhteisöllä, jäsenvaltioilla, tietyillä tuotannonaloilla tai alueilla on mahdollisuus ilmaista omat huolenaiheensa. Keskustelun jälkeen asioihin voidaan puuttua poliittisella tasolla.

3.2. Alueiden komitea toivoo, että kun YMP:n uudistamisen yhteydessä pyritään vahvistamaan maaseudun kehittämistä, alue- ja paikallisviranomaiset saavat nykyistä keskeisemmän roolin. Tämä perustuu siihen, että alue- ja paikallisviranomaiset ovat oikeudellisesti vastuussa tietyistä maaseudulla toteutettavista lakisääteisistä ja harkinnanvaraisista toimista, jotka liittyvät suoraan komission ehdotuksiin. Näitä ovat mm. toimet, jotka liittyvät strategiseen maankäyttöön sekä maaseutuyhteisöjen taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöä koskevan hyvinvoinnin edistämiseen.

3.3. Alueiden komitea on tyytyväinen useisiin ehdotettuihin suuntaviivoihin. Komitea kannattaa viljelijöiden tulonmenetysten korvaamista suorilla tuilla. Se kannattaa pyrkimystä tehdä maaseudun kehittämisestä YMP:n toinen pilari. Komitea kannattaa ympäristönsuojelua ja eläinten hyvinvointia koskevien vaatimusten ottamista entistä paremmin huomioon viljelijöiden kannalta kohtuullisessa taloudellisessa mitassa ja tästä aiheutuneen ylimääräisen taakan kompensoimista. Komitea ymmärtää, että Euroopan komissio pyrkii alentamaan interventiohintoja. Alueiden komitea epäilee kuitenkin, ovatko tuotantomääristä riippumaton tuki, markkinajärjestelyn piiriin kuuluvien suorien tukien asteittainen mukauttaminen ja sen aste sekä niiden sitominen ympäristöä koskeviin lisävaatimuksiin ja vaatimusten tarkastaminen todellakin keinoja päästä tavoitteisiin. Tätä varten on aiheellista tutkia huolellisesti suunniteltuja toimia.

3.4. Alueiden komitea on erityisesti sitä mieltä, että Euroopan komission ehdotukset ovat hyvä keskustelunavaus kehitetäessä YMP:tä Agenda 2000:n jälkeen. Vaikutuksiltaan voimakkaampia ehdotuksia ei kuitenkaan tulisi toteuttaa ennen Agenda 2000:n päättymistä. YMP:tä varten tulisi myös laatia oikeudelliset ja tukipuitteet, joita sovellettaisiin pidempään kuin nykyisiä puitteita (6 vuotta), jotta maataloustuottajille voitaisiin tarjota riittävä turva ja luottamus voimassa olevissa lainsäädäntöpuiteissa tuotantotoiminnan kehittämiseksi keskipitkällä aikavälillä.

4.1. Tuotantomääristä riippumattomilla tuilla ja yhtenäisillä, tuotantomääristä riippumattomilla maatilakohtaisilla tuloilla on tiettyjä etuja. Periaate, jonka mukaan hintojen lasku korvataan viljelijöille suorilla tulotuilla, saa yleisesti ottaen vahvistuksen. Yhtenäisen tuen periaate voi yksinkertaistaa YMP:n hallinnollista täytäntöönpanoa. Ottamalla käyttöön tuotantomääristä riippumaton tuki vahvistetaan markkinoiden roolia maataloustuotannon suunnannäyttäjänä ja viljelijöiden roolia yrittäjinä. Viljelijöiden päätökset eivät enää riippuisi julkisista kannustimista vaan ensisijaisesti markkinahinnoista. AK kannattaa tuotantomääristä riippumatonta tukea myös keinona suojella unionin ja sen jäsenvaltioiden julkista taloutta. Tuotantomääristä riippumattomissa suorissa tuissa pitäisi ottaa huomioon, että maatalouden työpaikat tulee säilyttää, jotta tietyillä alueilla voidaan välttää työttömyyden kasvu.

4.2. Alueiden komitea kiinnittää kuitenkin huomiota komission ehdottaman tuotantomäärästä riippumattoman tuen riskeihin, sillä se vahvistaisi nykyisiä alueiden välisiä eroja. Ehdotus pitäisi yllä nykyistä tilannetta, jossa eniten tuottavat viljelijät saivat paljon enemmän tukea hehtaaria kohden kuin viljelijät, jotka tuottavat vähemmän. Tuotantoon sitomattoman tuen myöntäminen saattaa vääristää viljelijöiden välisiä kilpailuolosuhteita ja horjuttaa tiettyjen tuotannonalojen vakautta. Näin käy aina kun tukea saava maatila voi lopettaa aikaisemman tuotantonsa tuen silti säilyessä ja suuntautua kannattavampaan tuotantoon. Sellaiset maatilat, jotka ovat aiemmin harjoittaneet kyseistä tuotantoa ilman julkista tukea, ovat näin vaarassa.

4.3. Ehdotetun järjestelmän käyttöönotosta saattaa aiheutua esim. seuraavanlaisia ongelmia, joihin tulee perehtyä tarkemmin:

- Viljelijän päätös siirtyä uusille tuotannonaloille saattaa johtaa tiettyjen, nykyisin heikosti tuettujen markkinoiden ylikapasiteettiin, mikä laskee hintoja ja voi lopettaa tuotannon tietyillä mautiloilla. Komissio itse asiassa myöntää tämän todetessaan (kohdassa 2.5), että ”– – se saattaa myös lisätä painetta tuotannosta luopumiseen joillakin syrjäisillä alueilla”.
- Tuotantos suunnan muutokset saattavat vaikeuttaa tiettyjen elintarviketeollisuuden alojen raaka-aineen saantia ja johtaa yritysten siirtymiseen pois paikkakunnalta (esimerkiksi satamiin, jonne saapuu maatalouden tuontituotteita). Tämä haittaa maaseutualueilla harjoitettavaa toimintaa.
- Tällainen järjestelmä voi nostaa maatalousmaan hintaa sellaisilla alueilla, joilla ”aiemman tuen” ottaminen viitekehyyksi oikeuttaa korkeaan yhtenäiseen tukeen: on olemassa vaara, että hintapaineen vuoksi syntyy suurtiloja, mikä haittaa uusien viljelijöiden tuloa alalle. Päinvastaisessa tapauksessa se saattaa kiihdyttää tietyillä alueilla havaittua tuotannosta luopumista.
- Uuteen järjestelmään ei sisälly korvaus- ja tukimekanismeja nuorten viljelijöiden integroimista varten.

4.4. Alueiden komiteaa askarruttaa lisäksi se, onko ehdotettu yhtenäisen tulotuen laskentatapa asianmukainen. Laskentaperusteeksi ehdotetaan tilalle aikaisemmin myönnettyjen tukien kokonaissummaa, jonka laskentatapa määritellään myöhemmin. Tämä herättää kolme kysymystä, joita olisi syytä tutkia tarkkaan:

- Palveleeko saavutettuihin oikeuksiin pohjautuva yhtenäinen tuki YMP:n tavoitteita?

- Onko oikein, että kyseinen järjestelmä asettaa vähemmän tukea saaneet viljelijät huonompaan asemaan siksi, että he ovat valinneet kestävämmän tuotantotavan, joka ei kuitenkaan ole niin intensiivinen?
- Onko järkevää olla vaatimatta tuensaajalta minkäänlaista tuotantositoumusta?

4.5. Alueiden komitea ei sinänsä tuomitse tuotantoon sitomattoman tuen periaatetta, mutta esittää, että ennen päätöksen tekemistä arvioidaan perusteellisesti käytäntöön liittyvät riskit ja pohditaan, miten niiltä voidaan välttyä. Komission ehdottamalla järjestelmällä saattaa olla joitain haittapuolia, joita tulee vielä tutkia.

5.1. Alueiden komitea panee merkille Euroopan komission ehdotuksen tukien asteittaisen mukauttamisjärjestelmän käyttöönotosta kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa sekä järjestelmään sisältyvään enimmäismäärään ja tuen mukauttamisesta vapauttamiseen. Näin voidaan korjata tukien jakautuminen epätasaisesti, kun nykyisin 80 prosenttia yhteisön tukimäärärahoista jakautuu 20 prosentille tiloista.

5.2. Tuen mukauttamisesta vapauttaminen antaa mahdollisuuden olla vähentämättä tukea asteittain pieniltä mautiloilta tai sellaisilta tiloilta, joilla käytetään paljon työvoimaa. Tämä vastaa osittain komitean aiempia suosituksia (CdR 273/98 fin) perhevilmien suosimisesta ja työpaikkojen säilyttämisestä maaseudulla. Samalla olisi otettava huomioon myös maatalouden rakenteelliset ja tilojen kokoon liittyvät erityispiirteet eri alueilla erityisesti sen vuoksi, että voitaisiin estää työpaikkojen menetykset. Voidaan kuitenkin pohtia:

- olisiko tuen mukauttamisesta vapautettavaa tukiosuutta syytä korottaa.
- olisiko myönnettävä täydentäviä, jopa 100 prosenttiin yltäviä vapautuksia nuorille viljelijöille, vuoristo- ja saariseuduilla sijaitseville mautiloille sekä yksinomaan luonnonmukaista viljelystä harjoittaville mautiloille.
- olisiko EU:n yhteisrahoitusosuus nostettava 75 prosenttiin kaikkien asetuksessa (EY) 1257/1999 tarkoitettujen toimien osalta muilla kuin tavoitteen 1 piiriin kuuluvilla alueilla ja jopa 90 prosenttiin tavoitteen 1 piiriin kuuluvilla alueilla.

5.3. EU:n ehdotuksia suorien tukien enimmäismäärän asettamisesta on muokattava siten, että otetaan huomioon mautilojen rakenne- ja kokoerot jäsenvaltioiden alueilla. On ilman muuta selvää, ettei 300 000 EUR:n suuruinen yhtenäinen enimmäismäärä kaikkialla Euroopan unionissa ole paras ratkaisu. Se saattaa kannustaa 800–1 000 ha:n tilojen keskittymiä ja tuhota nykyisiä perhetilarakenteita ja toisinaan taas asettaa vaaraan suurien tilojen työpaikat ja kilpailukyyn.

5.4. Alueiden komitea esittää, että sääntöjen täytäntöönpanomääräyksissä otetaan huomioon alueiden erilaisuus.

6.1. Alueiden komitea kannattaa komission ehdotuksia vakiinnuttaa ja vahvistaa maaseudun kehittäminen YMP:n toiseksi pilariksi. Komitea suhtautuu myönteisesti uusiin oheistoimenpiteisiin, joilla viljelijöitä pyritään rohkaisemaan osallistumaan laadun varmistamista ja todentamista koskeviin ohjelmiin, jotka puolestaan liittyvät esim. suojattuihin maantieteellisiin merkintöihin, alkuperämerkintöihin, eläinten- ja ympäristönsuojeluun ja luonnonmukaiseen viljelyyn.

6.2. Komitea pahoittelee kuitenkin sitä, että Euroopan komissio pitää maaseudun kehittämistä ensisijaisesti maataloustuotannon jatkeena. Useimmilla nykypäivän maaseutualueilla maatalous ei enää ole tärkein elinkeino: maatalouden ohella matkailu, käsiteollisuus, palvelut, pienteollisuus ja kulttuuritoiminta täydentävät kokonaisvaltaista kehittämistä. Alueiden komitea esittää Leader-ohjelmista saatujen kokemusten pohjalta, että maaseutua alettaisiin kehittää paikallistoimijoiden alueellensa laatiman kokonaisvaltaisen strategian pohjalta. Komitea esittää niin ikään, että Emotrin tukiosaston käyttö-sääntöjä joustavoitetaan, jotta maaseutualueet voivat toteuttaa innovatiivisia kehittämishankkeita.

7.1. Alueiden komitea kannattaa Euroopan komission tiedonannossa esitettyjä suuntaviivoja, joilla pyritään edistämään nykyistä ympäristömyötäisempiä tuotantotapoja. Se kannattaa erityisesti ympäristönormien tiukentamista, valvontajärjestelmää, jolla tukien maksaminen sidotaan tehokkaasti ympäristönormien noudattamiseen, ja väliaikaisia tukia, joilla helpotetaan viljelijöiden sopeutumista uusiin vaatimuksiin.

7.2. Alueiden komitea on kuitenkin huolissaan siitä, että tuottajien on vaikea sovittaa yhteen ympäristövaatimusten noudattaminen ja oma kilpailukykyensä markkinoilla kaupan vapautuessa sääntelystä. Komitean mielestä ympäristöön, elintarviketurvallisuuteen, työoloihin tai eläinten hyvinvointiin liittyvien sääntöjen noudattaminen on varmistettava joko WTO:ssa tai tuotteiden saapuessa Euroopan unionin alueelle. Muussa tapauksessa eurooppalaisia tuottajia rangaistaisiin, eivätkä säännöt juuri vaikuttaisi laajaan ekologiseen tasapainoon.

8.1. Alueiden komitea katsoo, että YMP:n tulevaisuus on määriteltävä laajemmissa puitteissa eli Euroopan unionin suurien haasteiden yhteydessä. Euroopan unionin on vakiinnutettava paikkansa toimijana, jonka arvoja ja intressejä kunnioitetaan kaikkialla maailmassa.

8.2. Koska Euroopan unioni on varteenotettava toimija, sen on vaikutettava maataloustuotannon kansainvälisiin kauppasääntöihin, jotta ne ovat yhtä aikaa sekä unionin intressien että arvojen mukaisia. Uudessa YMP:ssä on siis otettava realistisesti huomioon amerikkalaisten sanelupolitiikkaan liittyvä uusi kansainvälinen tilanne ja huolehdittava siitä, että kehitysmaiden kanssa saadaan aikaan tasapainoinen ja kohtuullinen kauppajärjestelmä. Euroopan komission tiedonannossa näitä kahta toisiinsa liittyvää huolenaihetta ei mainita riittävän selkeästi.

8.3. Vaikka Euroopan unionin laajentuminen hämmöttää jo lähitulevaisuudessa, se ei saa johtaa eurooppalaisen yhteiskunta- ja maatalousmallin asteittaisen lukenemiseen suurille avoimille markkinoille, joilla luovuttaisiin vähitellen yhteisistä toimintaperiaatteista. Alueiden komitea panee siksi tyytyväisenä merkille Euroopan komission pyrkivän säilyttämään vahvan yhteisen maatalouspolitiikan. Komissio ei kuitenkaan tarkenna tiedonannossaan, miten ehdokasmaiden maataloustuottajat pystyvät vastaamaan kilpailua, laatua sekä elintarvikkeiden jäljitettävyyttä ja turvallisuutta koskeviin vaatimuksiin, eikä sitä, millaisia seurauksia mukauttamistoimenpiteillä saattaa olla kyseisissä maissa. AK katsoo, että elintarviketurvallisuudelle ja eläinten hyvinvoinnille asetetut vaatimukset tulee säilyttää myös laajentuneessa unionissa. Sosiaalinen ja alueellinen koheesio on kuitenkin vaakalaudalla, joten laajentuvan Euroopan unionin kaikilla alueilla on arvioitava tasapainoisesti YMP:n myönteisiä ja/tai kielteisiä vaikutuksia. Siksi on tärkeää, että ehdokasvaltiot kutsutaan mukaan puolivälisarvioinnista käytäviin keskusteluihin. Alueiden komitea toivoo, että komissio määrittäisi ehdotuksessaan tarkemmin tuen, jota on tarkoitus antaa ehdokasvaltioiden maanviljelijöille, jotta he voisivat vastata asteittain mainittuihin vaatimuksiin.

8.4. Alueiden komitea pahoittelee sitä, ettei Euroopan komissio yhdistä YMP:n uudistusta aluepolitiikan uudistamiseen. Tämä osoittaa, että ehdotettujen toimenpiteiden vaikutuksia alueisiin on tutkittu heikosti. Nyt kun keskustellaan samanaikaisesti yhteisön kahdesta raskaimmasta politiikanlohkosta, niitä on käsiteltävä toisiaan täydentävinä, ei toisiaan korjaavina.

9.1. Alueiden komitea katsoo, ettei se tässä lausunnossaan pysty käsittelemään yksittäisten suurten maataloustuotantolajien markkinajärjestelyyn liittyviä erityisongelmia, koska se ei aikataulusyistä ole kyennyt kuulemaan eri toimijoita. Komitean mielestä uudistuksen laajat suuntaviivat on kuitenkin syytä täsmentää painonpistealoittain ja poistaa tarvittaessa niiden moniselitteisyys. Komitea toivoo, että sopivan tilaisuuden tullen sitä kuullaan ehdotetuista erityistoimenpiteistä.

9.2. AK ihmettelee sitä, että asiakirjasta puuttuu kokonaan viittaus yhteisen maatalouspolitiikan alueelliseen ulottuvuuteen. Tästä puutteesta on häiritsevää erityisesti siksi, että kyseiseen politiikkaan ollaan sisällyttämässä yhä vahvemmin rakenteellinen ulottuvuus, joka koskee suoraan alueviranomaisia, ja näitä viranomaisia houkutellessaan osallistumaan yhä tiiviimmin tiettyjen maatalouden liitännäistoimenpiteiden rahoitukseen. AK kehottaakin Euroopan komissiota tekemään ehdotuksia, jotta alueviranomaiset saisivat tällä alalla niille kuuluvan aseman ja roolin erityisesti pyrkiessään lievittämään niitä rakenteellisia haittoja, joista tietyt Euroopan unionin vuoristo- tai saaristoalueet kärsivät.

9.3. Tässä vaiheessa alueiden komitea korostaa kuitenkin, että YMP:n täytäntöönpanossa on otettava huomioon Euroopan unionin alueiden, kulttuurien ja tuotantomuotojen erilaisuus. Perussopimuksessa määrätyn yhteenkuuluvuuden tavoitteen mukaisesti yhteisön säännöt on syytä mukauttaa edellä mainittuun erilaisuuteen, jotta heikossa asemassa olevien alueiden ja saarten välisiä kehitystasojen eroja ja jälkeenyhäneisyttä voitaisiin vähentää. Seuraaville tuotantomuodoille on aiheellista osoittaa paikka, jota niillä ei nykyisessä järjestelmässä ole:

- Pohjoismaiden ja Välimeren maataloustuotanto
- maataloustuotanto saaristo- ja vuoristoalueilla, jotka kärsivät sijaintiinsa liittyvistä pysyvistä rakenteellisista haitoista.

On epäilemättä myönnettävä, ettei YMP:n tavoitteita pystytä tietyillä tuotannonaloilla saavuttamaan markkinalähtöisellä katsantokannalla ja että sokeri- ja maitoalojen nykyisenkaltaiset mekanismit ovat periaatteessa käyttökelpoisia.

9.4. Alueiden komitea katsoo, että maaseudun kestävä kehittäminen on mahdollista vain, jos alue- ja paikallisviranomaiset kutsutaan täysmittaisesti mukaan yhteiseen maatalouspolitiikan tehtävien uudistusten yksityiskohtaiseen täytäntöönpanoon. Puolivälisarviointi on hyvä alku YMP:n uudista-

misprosessille, sillä siinä myönnetään, että maataloustukiin tulee liittyä konkreettisia toimia, joiden tavoitteena on maaseudun elinolosuhteiden kohentaminen. YMP:n uudistaminen on elintärkeää laajentuneen unionin tulevaisuuden kannalta. AK pitää myös tärkeänä, että uudistukset tehdään kunnolla eikä tyydytä puolittaisiin toimiin.

9.5. Käytävässä keskustelussa on alueiden komitean mielestä vältettävä kaikkinaista dogmatiikkaa, jotta tuloksena on markkinalähtöisen ja yhteisön julkisen sääntelyn välinen tasapaino. Ilman yhteisön sääntelyä eurooppalainen maatalousmalli olisi vaarassa. Haaste on tarpeeksi mittava, joten Euroopan unionin kumppaneiden on paneuduttava siihen huolellisesti.

9.6. Tältä osin alueiden komitea on tyytyväinen, ettei Brysselissä 24.–25. lokakuuta 2002 kokoontunut Eurooppa-neuvosto enää aseta kyseenalaiseksi yhteisen maatalouspolitiikan perinpohjaisen uudistuksen tarvetta ja tärkeimpiä tavoitteita.

Komitea panee merkille neuvoston valmiuden tarkastella maatalouden tulevaisuutta pitkän aikavälin näkökulmasta (2013) ja on tyytyväinen, että on jälleen todettu tarve säilyttää monimuotoinen maatalouselinkeino kaikilla Euroopan unionin alueilla sekä ottaa huomioon epäsuotuisten alueiden maanviljelijöiden erityistarpeet.

Alueiden komitea toivoo, että Eurooppa-neuvoston itselleen suoma aika uudistuksen onnistumisen varmistamiseksi hyödynnetään siten, että selvitetään, mitä seurauksia on tukien eriyttämisellä tuotannosta, otetaan huomioon Euroopan alueiden maanviljelyksen monimuotoisuus tukimuotoja mukautettaessa ja pyritään löytämään rahoitusvarat Euroopan unionin alueellisen yhtenäisyyden kannalta välttämättömälle maaseutualueiden kehittämiselle.

Alueiden komitea toivoo vielä, että sille tiedotetaan komission YMP:n uudistamiseksi tekemän työn edistymisestä ja että sitä kuullaan kaikista komission tekemistä lainsäädäntäehdotuksista.

Bryssel 20. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE



**Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Ammattitaitoa ja liikkuvuutta koskeva komission toimintasuunnitelma”**

(2003/C 73/08)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon komission tiedonannon ”Ammattitaitoa ja liikkuvuutta koskeva komission toimintasuunnitelma” KOM(2002) 72 lopullinen,

ottaa huomioon komission 20. helmikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla tekemän päätöksen pyytää aiheesta alueiden komitean lausunto,

ottaa huomioon työvaliokuntansa 12. maaliskuuta 2002 tekemän päätöksen antaa lausunnon valmistelu ”kulttuuri ja koulutus” -valiokunnan tehtäväksi,

ottaa huomioon lausuntonsa aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta” (CdR 213/2001) <sup>(1)</sup>,

ottaa huomioon lausuntonsa aiheesta ”Komission tiedonanto eurooppalaisen elinikäisen oppimisen alueen toteuttamisesta” (CdR 49/2002 fin),

ottaa huomioon Euroopan parlamentin työllisyys- ja sosiaaliasiain valiokunnan mietintöluonnoksen aiheesta ”Ammattitaitoa ja liikkuvuutta koskeva komission toimintasuunnitelma” (PE 316-348), jonka esittelijä oli Regina Bastos,

ottaa huomioon ”kulttuuri ja koulutus” -valiokunnan syyskuun 30. päivänä 2002 hyväksymän lausuntoluonnoksen CdR 138/2002 rev. 2, jonka esittelijä oli Jennette Arnold (UK, PES) (Suur-Lontoon yleishallintoviranomainen (Greater London Authority), edustajiston jäsen),

ja katsoo, että

- 1) Euroopan unioni tarvitsee kaikkien toimijoiden, myös alue- ja paikallisviranomaisten, sitoutumista saavuttaakseen Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston asettaman tavoitteen, jonka mukaan unionista ”on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietopohjainen talous, joka kykenee ylläpitämään kestävästä talouskasvusta, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta”,
- 2) EU:n kansalaisten ammattitaidon kehittäminen edistää tavoitetta luoda kilpailukykyinen talous,
- 3) alue- ja paikallisviranomaiset ovat aluetalouksien tärkeitä taustavoimia, jotka voivat olla avainasemassa muodostettaessa kumppanuuksia, joita tarvitaan tekemään oppimis- ja koulutusympäristöstä entistä joustavampi ammatillisen liikkuvuuden lisäämiseksi,
- 4) ammattitaidon ja alueellisen liikkuvuuden lisääminen tulisi nähdä yhteydessä kestävästä kehityksestä ja unionin yleiseen yhteenkuuluvuuteen,

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (marraskuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon.

## 1. Alueiden komitean näkemykset ja suositukset

Alueiden komitea

1.1. pitää tervetulleena ammattitaitoa ja liikkuvuutta koskevaa komission toimintasuunnitelmaa, jolla pyritään edistämään henkilöresurssien kehittämistä. Näin pyritään saavuttamaan Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston asetta-

ma tavoite tehdä unionista maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietopohjainen talous.

1.2. on komission kanssa samaa mieltä siitä, että ammattitaitoinen ja joustava työvoima, joka pystyy hyödyntämään työpaikkoja kaikkialla unionin alueella, on ratkaisevan tärkeä tekijä pyrittäessä lisäämään kilpailukykyä, työllistävyyttä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Alueiden komitea korostaa alue- ja paikallisviranomaisten strategista roolia sellaisen henkilöresurssien kehittämiseen tähtäävän politiikan edistämiseksi, joka vastaa yksilöiden ja työmarkkinoiden tarpeisiin.

<sup>(1)</sup> EYVL C 19, 22.1.2002, s. 18.

1.3. pitää valittavana sitä, ettei toimintasuunnitelmassa kiinnitetä tarpeeksi huomiota sosiaaliseen osallisuuteen ja yhtäläisiin mahdollisuuksiin liittyviin kysymyksiin. Syrjinnästä ja perustaitojen puutteesta johtuvien elinikäisen oppimisen esteiden poistaminen on avain kilpailukykyisen talouden luomiseen, erityisesti väestön ikääntyessä.

1.4. pitää EU:n ohjelmia ratkaisevan tärkeinä kehitettäessä ammattitaitoa ja alueellista liikkuvuutta unionissa. Ohjelmia tulee edelleen suunnata kaikille ryhmille, jotka kohtaavat esteitä työmarkkinoille pääsyssä tai työmarkkinoilla etenemisessä. On pyrittävä entistä pontevammin parantamaan yhteyksiä henkilöresursseihin liittyvien toimien ja muiden rakennera-hastotoimien, kuten EAKR:n ja yhteisöaloitteiden välillä.

1.5. painottaa, että alue- ja paikallisyhteisöt pyrkivät usein toteuttamaan tehokkaita toimia, kuten koulutusta, joiden avulla voidaan parantaa ammattitaitoa ja liikkuvuutta. Kyseisistä toimista on kuitenkin toisinaan luovuttava varojen puutteen vuoksi. EU:n nykyistä suuremmalla rahoitustuella alue- ja paikallisyhteisöjen aloitteita voitaisiin toteuttaa nykyistä enemmän.

1.6. uskoo ammatillisen liikkuvuuden ja alueellisen liikkuvuuden antavan ihmisille mahdollisuuden tehdä vapaita ja vastuullisia päätöksiä omasta elämästään. Alueellisen liikkuvuuden lisääntyminen ei kuitenkaan saa tapahtua EU:n kestävä kehityksen ja koheesion kustannuksella. Alueellisesta liikkuvuudesta voi aiheutua taloudellista epätasapainoa erityisesti maaseutualueilla, joilla nuorten liikkuvuuden lisääntyminen johtaa siihen, että ikääntyneen väestön osuus kasvaa. Jotta vältetään kielteisen sävyn yhdistäminen alueelliseen liikkuvuuteen, on luotava erityisiä taloudellisia tukia maaseutualueita ja väestökadon uhkaamia alueita varten. Samalla on harkittava kohdennettuja koulutusaloitteita, joiden avulla nuoret voivat löytää työtä myös maaseudulta. Ehdokasmaiden liittyminen unioniin ilman komitean suosittelemia asianmukaisia toimenpiteitä ilmiön ratkaisemiseksi saattaa johtaa ongelman kärjistymiseen.

1.7. kehottaa komissiota tekemään arvioinnin muuttoliikkeiden vaikutuksista sekä lähtö- että vastaanottaja-alueisiin, erityisesti paikallisten palvelujen kuten asunnontarjonnan, koulutuksen, terveydenhuollon ja sosiaalisten palvelujen kannalta.

## 2. Ammatillinen liikkuvuus

Alueiden komitea

2.1. on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että ammatillisen liikkuvuuden edistäminen on ratkaisevan tärkeä tekijä dynaamisen, kilpailukykyisen talouden luomisessa.

2.2. korostaa, ettei ammatillista liikkuvuutta voida edistää, ellei ihmisillä ole hyvää peruskoulutusta, kuten luku-, kirjoitus- ja laskutaitoa sekä tietotekniikkataitoja, ja työllistyvyyden edellytyksenä olevia perustaitoja. On erityisen tärkeää, että nuoret saavat korkeatasoisen peruskoulutuksen – sosiaalisten taitojen oppiminen mukaan luettuna – ennen koulunkäynnin päättymistä. Myös kielten opiskelu on välttämätöntä varhaislapsuudesta lähtien. Kuten komitea toteaa komission tiedonannosta ”Eurooppalaisen elinikäisen oppimisen alueen toteuttaminen” antamassaan lausunnossa (CdR 49/2002 fin, esittelijä: Christina Tallberg), muiden ihmisten ymmärtäminen ja kunnioittaminen ovat olennaisia taitoja, joita tarvitaan Euroopan entistä yhtenäisemmässä taloudessa.

2.3. on huolissaan siitä, ettei toimintasuunnitelmassa kiinnitetä riittävästi huomiota kysymykseen kaikkien oikeudesta saada opetusta. AK:n mielestä opetukseen pääsyn varmistaminen kaikille EU:n kansalaisille on ratkaisevan tärkeää ja avaintekijä Lissabonin tavoitteiden saavuttamisessa. Osaamisvaatimusten kasvu ja erityisesti tietotekniikan kehitys marginalisoi entisestään niitä, joiden taidot ovat puutteelliset. AK painottaa yhtäläisten mahdollisuuksien tarjoamista kaikille riippumatta etnisestä alkuperästä, rodusta, sukupuolesta, vammaisuudesta, seksuaalisesta suuntautumisesta, iästä tai uskonnosta. Komitea korostaa, että on tärkeää luoda sosiaalinen infrastruktuuri niiden tueksi, joiden oppimisen tiellä on esteitä, erityisesti järjestämällä lasten- ja vanhustenhoitopalveluita niin, että naisilla on mahdollisuus saada opetusta.

2.4. on komission kanssa samaa mieltä siitä, että oppilaitosten ja opetusta tarjoavien on vastattava entistä paremmin oppijoiden ja työmarkkinoiden tarpeisiin. Komitea on vakuuttunut, että yritysten kilpailukyky riippuu niiden kyvystä mukautua jatkuvasti kehittyvään teknologiaan sekä työvoiman kyvystä sopeutua tämän mukanaan tuomiin muutoksiin. Komitea kehottaa komissiota arvioimaan, miten työvoiman liikkuvuuden lisääntyminen vaikuttaa alueellisella ja kansallisella tasolla koulutus- ja työvoimatarpeen ennakkointiin.

2.5. korostaa alue- ja paikallisviranomaisten ratkaisevan tärkeää roolia käynnistettäessä kumppanuuksia kaikkien paikallistason toimijoiden sekä sellaisten Euroopan eri valtioihin kuuluvien alueiden välillä, joiden taloudellisen kasvun alat ovat samat ja joilla on siten samanlaiset tarpeet koulutuksessa ja työmarkkinoilla. Komitea painottaa myös sitä, että on tärkeää edistää erityisohjelmia, joilla pyritään tukemaan ammatillista liikkuvuutta julkishallinnon ja yrityssektorin kumppanuuksien avulla.

2.6. pitää tervetulleena verkoston perustamista elinkeinoelämän ja koulutusalan neuvoo-antavien elinten välille, jotta voidaan vahvistaa yhteistyötä työelämän ja koulutusjärjestelmien välillä. Koska alue- ja paikallisviranomaisilla on tärkeä rooli tällaisten kumppanuuksien kehittämisessä, alueiden komitea kehottaa sisällyttämään myös alue- ja paikallisviranomaiset näihin verkostoihin.

2.7. katsoo, ettei ammatillista liikkuvuutta voida toteuttaa ilman yhteistä ammattipätevyysien tunnustamisjärjestelmää. Komitea tukee komission toimia tutkintotodistusten avoimuuden ja siirrettävyyden edistämiseksi ja erityisesti pyrkimystä epävirallisen oppimisen tunnustamiseen.

2.8. kannattaa moduuleihin perustuvan järjestelmän kehittämistä tutkintovaatimusten kokoamiseksi. Komitean mielestä järjestelmä tulisi liittää yhteisön koulutus- ja vaihto-ohjelmiin eurooppalaisten tutkintojärjestelmien läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisäämiseksi.

2.9. yhtyy komission toteamukseen, jonka mukaan inhimillisen pääoman kehittämiseen on varattava resursseja erityisesti vähemmän kehittyneillä alueilla. AK huomauttaa kuitenkin, että oppimisen esteet ovat yhteinen ongelma kaikille sosiaalisesti syrjäytyneille ryhmille kaikkialla unionin alueella. Komitea painottaa, että Euroopan sosiaalirahastolla on Euroopan työllisyysstrategian puitteissa tärkeä rooli epäsuotuisassa asemassa olevien ryhmien inhimillisen pääoman kehittämisessä niiden asuinpaikasta riippumatta.

### 3. Alueellinen liikkuvuus

Alueiden komitea

3.1. on komission kanssa täysin samaa mieltä siitä, ettei alueellista liikkuvuutta tule pitää tavoitteena sinänsä, vaan henkilökohtaisen valinnan mahdollisuutena.

3.2. on sitä mieltä, että alueellisen liikkuvuuden lisääntyminen ei saa tapahtua unionin koheesion kustannuksella. Komitean mielestä komission tulee painottaa entistä enemmän taitojen kehittämisen yhteyttä tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämiseen. Inhimillisen pääoman kehittämiseen tähtäviä politiikkoja tulee kehittää rakennerahastojen ja yhteisöaloitteiden laajemmassa kontekstissa.

3.3. katsoo, että ihmiset siirtyvät usein alueelta toiselle todellisten valinnanmahdollisuuksien puutteen vuoksi. Tällaisesta muuttoliikkeestä on usein kyse ammattitaidottoman työvoiman siirtyessä köyhiltä alueilta vauraammille seuduille. Vaikka ammattitaidottomat siirtotyöntekijät voivat uudessa asuinpaikassa päästä työmarkkinoille ja löytää vähäistä koulutusta vaativaa työtä, heidän ammatilliseen liikkuvuutensa liittyy edelleen ratkaisemattomia kysymyksiä.

3.4. korostaa, että alue- ja paikallisviranomaisilla on kansalaisia lähimpänä olevana hallintotasona keskeinen rooli muuttajayhteisöjen kotouttamisessa. Komitean mielestä tulisi tutkia muuttoliikkeen vaikutusta esimerkiksi paikallisiin asumis-, koulutus-, terveys- ja sosiaalipalveluihin. Komitea kehottaakin komissiota seuraamaan paikallisviranomaisten toteuttamiin aloitteisiin liittyviä tietoja ja hyviä käytänteitä, jotka helpottavat ja tukevat liikkuvuutta maahanmuuttajille tarjottavien erityispalvelujen ansiosta.

3.5. toteaa alueellisen liikkuvuuden olevan vähäistä sekä jäsenvaltioiden välillä että jäsenvaltioissa. Komitea tähdentää, että jäsenvaltioiden sisäisen liikkuvuuden esteet ovat edelleen tärkeä kysymys ja että niiden poistamiselle on annettava samanlainen painopisteasema kuin jäsenvaltioiden välisten esteiden poistamiselle.

3.6. pitää myönteisenä sitä, että toimintasuunnitelmassa painotetaan jäljellä olevien hallinnollisten ja lainsäädännöllisten esteiden poistamista. Syrjiminen työhönnotossa sekä jäsenvaltioiden vero-, sosiaaliturva-, terveydenhuolto- ja eläkejärjestelmien erot muodostavat esteitä liikkuvuudelle, ja AK pitää toimenpiteitä niiden poistamiseksi tervetulleina. Alueiden komitea viittaa tässä yhteydessä lausuntoonsa aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella". Edellä esitettyjen liikkuvuuden esteiden poistaminen ei kuitenkaan tarkoita jäsenmaiden vero-, sosiaaliturva-, terveydenhuolto- ja eläkejärjestelmien yhtenäistämistä.

3.7. on erittäin tyytyväinen ehdotukseen tutkia liikkuvuuden esteitä EU:ssa. Koska alue- ja paikallisviranomaiset vaikuttavat merkittävästi talouden kehittämiseen, AK kehottaa ottamaan ne mukaan tutkimusten laadintaan.

3.8. on tietoinen siitä, että muihin vastaavanlaisiin talousalueisiin verrattuna EU:ssa on huomattavia kielellisiä ja kulttuurisia esteitä. Näin ollen kielitaidon hankkiminen olisi aloitettava jo varhaisessa vaiheessa, jotta lapset kasvaisivat monikielisessä yhteiskunnassa.

3.9. korostaa esimerkiksi Sokrates-, Leonardo- ja Nuoriso-yhteisöohjelmien merkitystä kielitaidon ja kulttuurien tunteuksen parantamisessa. Komitea kehottaa komissiota laatimaan yhteisöohjelmia myös iäkkäitä henkilöitä varten, olipa kyse työllisistä tai työttömistä tai henkilöistä, jotka ovat vaarassa syrjäytyä työmarkkinoilta. Näin parannettaisiin heidän ammattipätevyyttään tai helpotettaisiin uudelleenintegroitua työelämään.

3.10. tähdentää, että alue- ja paikallisviranomaisilla on tärkeä rooli edistettäessä kulttuurien välistä vaihtoa unionissa. Komitea on tyytyväinen ehdotukseen lisätä mahdollisuuksia opiskelija- ja harjoittelijavaihtoon. Lisäksi komitea korostaa, että epäsuotuisista oloista lähtöisin olevat ihmiset kohtaavat suurempia liikkuvuuden esteitä kuin muut, ja suosittaa, että heidän osallisuuttaan edistetään EU:n ohjelmissa. Koska komission asiakirjassa ehdotetaan vaihtotoiminnan lisäämistä liikkuvuuden edistämiseksi, AK kehottaa tarkistamaan tarkoitusta varten varattuja määrärahoja.

3.11. panee merkille kehotuksen kehittää Euroopan unionin ulkopuolisten maiden kansalaisia koskeva yhteinen maahanmuuttopolitiikka ja ”on samaa mieltä siitä, että nyt ja erityisesti tulevaisuudessa Euroopan unionissa tarvitaan sekä koulutettua että kouluttamatonta työvoimaa” (komitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi pitkään oles-

kelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta” CdR 213/2001 fin).

#### 4. **Työnsaantimahdollisuuksien avoimuuden ja niihin liittyvän tiedotuksen parantaminen**

Alueiden komitea

4.1. suhtautuu myönteisesti eurooppalaista liikkuvuutta koskevan täyden palvelun www-sivuston perustamiseen. Komitea kiinnittää huomiota alue- ja paikallisviranomaisten rooliin välitettäessä tietoa suoraan kansalaisille ja katsoo, että niiden tulisi osallistua kaikkiin tiedotustoimiin ja -kampanjoihin. Alue- ja paikallisviranomaiset ovat usein ensimmäinen yhteyspiste tietoa haettaessa, ja on erittäin tärkeää, ettei niiden tiedotusmahdollisuuksia jätetä huomiotta. Paikallisviranomaiset ovat kaikkein lähimpänä kansalaisia, joten niillä on parhaat mahdollisuudet lähestyä myös sosiaalisesti syrjäytyneitä.

Bryssel 20. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE

**Alueiden komitean lausunto aiheesta:**

- ”Komission tiedonanto Internetin käyttöturvallisuuden parantamista maailmanlaajuisen verkkojen laitonta ja haitallista sisältöä torjumalla koskevan yhteisön monivuotisen toimintasuunnitelman jatkaminen”, ja
- ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Internetin käyttöturvallisuuden parantamista koskevan yhteisön monivuotisen toimintasuunnitelman hyväksymisestä maailmanlaajuisen verkkojen laitonta ja haitallista sisältöä torjumalla tehdyn päätöksen N:o 276/1999/EY muuttamisesta”

(2003/C 73/09)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon komission tiedonannon ”Internetin käyttöturvallisuuden parantamista maailmanlaajuisen verkkojen laitonta ja haitallista sisältöä torjumalla koskevan yhteisön monivuotisen toimintasuunnitelman jatkaminen” ja ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Internetin käyttöturvallisuuden parantamista koskevan yhteisön monivuotisen toimintasuunnitelman hyväksymisestä maailmanlaajuisen verkkojen laitonta ja haitallista sisältöä torjumalla tehdyn päätöksen N:o 276/1999/EY muuttamisesta (KOM(2002) 152 lopullinen – 2002/0071 COD),

ottaa huomioon Euroopan unionin neuvoston 12. huhtikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla tekemän päätöksen pyytää aiheesta alueiden komitean lausunto,

ottaa huomioon työvaliokuntansa 6. helmikuuta 2002 tekemän päätöksen antaa lausunnon valmistelu ”kulttuuri ja koulutus” -valiokunnan tehtäväksi,

ottaa huomioon lausuntonsa komission tiedonannosta ”Vihreä kirja alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta audiovisuaalisissa ja tietopalveluissa”, johon sisältyy ehdotus neuvoston suositukseksi alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta audiovisuaalisissa ja tietopalveluissa, ja komission tiedonannosta ”Toimintasuunnitelma Internetin käyttöturvallisuuden parantamiseksi” (CdR 54/98 fin) <sup>(1)</sup>,

ottaa huomioon lausuntonsa komission tiedonannosta ”Verkko- ja tietoturva: Ehdotus eurooppalaiseksi lähestymistavaksi” (CdR 257/2001 fin) <sup>(2)</sup>,

ottaa huomioon lausuntonsa komission tiedonannosta ”Turvallisempaan tietoyhteiskuntaan tietojärjestelmien turvallisuutta parantamalla ja tietokonerikollisuutta ehkäisemällä – eEurope 2002” (CdR 88/2001 fin) <sup>(3)</sup>,

ottaa huomioon lausuntonsa aiheesta ”Alue- ja paikallistason yhteistyö lasten ja nuorten suojelemiseksi hyväksikäytöltä ja laiminlyömiseltä Euroopan unionissa” (CdR 225/1999 fin) <sup>(4)</sup>,

ottaa huomioon aiheesta ”Lasten suojeleminen hyväksikäytöltä ja alueellinen yhteistyö” 4. joulukuuta 1998 järjestetyssä seminaarissa laatimansa suositukset (CdR 326/98 fin),

ottaa huomioon ”kulttuuri ja koulutus” -valiokunnan 30. syyskuuta 2002 yksimielisesti hyväksymän lausuntoluonnoksen CdR140/2002 rev. 2, jonka esittelijä oli Luigi Sergio Ricca, Bollongen kaupunginjohdaja (I/PES),

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (marraskuun 20 päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

**1. Alueiden komitean näkemykset**

Alueiden komitea

1.1. on tyytyväinen komission päätökseen jatkaa 31. joulukuuta 2002 päättyvää Internetin käyttöturvallisuuden paranta-

mista koskevaa toimintasuunnitelmaa (IAP) kaksivuotisella toisella vaiheella ja mukauttaa toimintasuunnitelman soveltamisalaa ja toteuttamista siten, että otetaan huomioon saadut kokemukset ja uusi teknologia sekä varmistetaan koordinaatio verkko- ja tietoturvan alalla samanaikaisesti tehtävän työn kanssa.

<sup>(1)</sup> EYVL C 251, 10.8.1998, s. 51.

<sup>(2)</sup> EYVL C 107, 3.5.2002, s. 89.

<sup>(3)</sup> EYVL C 107, 3.5.2002, s. 29.

<sup>(4)</sup> EYVL C 57, 29.2.2000, s. 46.

1.2. toteaa, että IAP:n toisen vaiheen aikana valmistellaan nykyistä laaja-alaisempaa aloitetta, joka koskee Internetin sisältöä ja uusia verkkoviestimiä. Sääntöjen soveltamisalaan

sisällytetään myös uusi verkkotekniikka, johon sisältyvät langattomissa ja laajakaistaverkoissa tarjottava sisältö, verkkopelit, käyttäjätietokoneiden välinen suora tiedostojen siirto ja kaikenlainen tosiaikainen viestintä, kuten verkkojutteluryhmät ja pikaviestipalvelut. Toimia toteutetaan sen varmistamiseksi, että laiton ja haitallinen sisältö ja huolta herättävä toiminta, esimerkiksi rasismi ja väkivalta, katetaan entistä laajemmin.

1.3. yhtyy lainsäätäjien, vanhempien ja alan toimijoiden huoleen Internetin laittomasta ja haitallisesta sisällöstä ja antaa arvoa sille, että Euroopan unioni on ollut edelläkävijä tällaisen sisällön torjunnassa IAP:n ansiosta. Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat hyväksyneet yksimielisesti Internetin laitonta ja haitallista sisältöä koskevan strategian. Muita välineitä ovat tietoverkkorikollisuuden ja lapsipornografian vastaiset oikeudelliset välineet ja käytännön toimenpiteet sekä alaikäisten ja ihmisarvon suojelua koskeva suositus. IAP on kyseistä alaa koskevien yhteisön toimien perusta, ja sen yhteydessä käsitellään tieto- ja viestintätekniikkaan liittyviä kysymyksiä, jotka ovat kuuluneet Euroopan unionin painopisteisiin jo pitkään, erityisesti vuonna 2000 pidetystä Lissabonin huippukokouksesta ja sen jälkeen laaditusta eEurope-toimintasuunnitelmasta lähtien.

1.4. toteaa, että kansalaiset ovat syvästi huolissaan Internetin laittomasta ja haitallisesta sisällöstä, mutta huomauttaa, että avoimena on edelleen kysymys siitä, minkälainen sisältö on tietyn ikäisille lapsille haitallista ja kuka saa päättää yleisistä säännöistä, joita sisällöntuottajien tulee noudattaa, ja näiden sääntöjen soveltamisesta.

1.5. on tyytyväinen siihen, että komissio on ottanut huomioon tulevat tarpeet, sillä tulevaisuudessa Internetin ja uusien verkon käyttöön liittyvien tekniikoiden käyttö lisääntyy ja monipuolistuu. Yleensä niitä käytetään rakentaviin tarkoituksiin, mutta myös näiden tekniikoiden käyttö laittoman ja haitallisen sisällön levittämiseksi lisääntyy ja monipuolistuu.

1.6. toteaa, että komissio on ottanut huomioon IAP:n väliarvioinnin yhteydessä esitetyt vaatimukset. Arvio ensimmäisestä kaksivuotisesta soveltamiskaudesta on myönteinen, mutta kriittisiäkin huomioita on esitetty. Niiden pohjalta on laadittu 15 suositusta, joihin komissio pyrkii vastaamaan päätöksensä N:o 276/1999/EY muuttamista koskevassa ehdotuksessa.

1.7. on tyytyväinen toimintasuunnitelman lähestymistapaan ja komission toista vaihetta varten ehdottamiin toimintalinjoihin. Komitea katsoo, että ehdotus on rakenteeltaan hyvä ja tasapainoinen, ja kannattaa toteutusta koskevia suuntaviivoja, joiden avulla on tarkoitus

- taata käyttäjille mahdollisuus ilmoittaa laittomasta sisällöstä
- edistää itsesääntelyä

- taata käyttäjille mahdollisuus välttää haitallista sisältöä
- tukea käyttäjäystävällistä sisällönluokitusta
- lisätä tietoa turvallisemmasta käytöstä.

Alueiden komitea katsoo kuitenkin velvollisuudekseen esittää seuraavat huomiot ja suositukset.

## 2. Alueiden komitean suositukset

Alueiden komitea

2.1. kehottaa siirtymään ohjelmien, suodatinpalvelujen ja markkinoilla olevien, vanhempia varten kehitettyjen teknisten valvontakeinojen valintaa koskevasta passiivisesta strategiasta aktiiviseen lähestymistapaan, jotta voitaisiin tukea ja ohjata sellaista ohjelmien tai niiden osien kehittämistä, joiden avulla on tarkoitus taata vanhemmille komission määrittämien toimintalinjojen mukaiset valvontakeinot. Tärkeimpiä toimintaväilyä ovat esim. yliopistollinen tutkimus, vapaasti saatavissa olevia (open source) ohjelmistoja kehittävät yhteisöt tai kyseisten yhteisöjen ulkopuoliset kaupalliset tuottajat.

2.2. korostaa, että kun otetaan huomioon käyttäjätietokoneiden väliseen suoraan yhteyteen perustuvan (peer-to-peer) tekniikan yleistymisen verkossa ja sen houkuttelevuuden lisääntyminen, kyseistä tekniikkaa koskevassa ohjelmassa tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota tällaiseen keskinäiseen sisällönvälitykseen. Alueiden komitea painottaa, että edistetäessä suodatinteknologioiden käyttöön liittyvää toimintasuunnitelmaa ei tule keskittyä pelkästään yksityisasiakkaisiin.

2.3. katsoo, että etusijalle tulee asettaa varta vasten lapsille tai muille suojaa tarvitseville ryhmille suunnatun laadukkaan eurooppalaisen sisällöntuotannon tukeminen ja tunnetuksi tekeminen. Kyseinen aloite on tärkeä etenkin, koska nopeasti yleistyvät laajakaistayhteydet (broadband) laajentavat verkoissa saatavilla olevien sisältöjen kirjoa, mikä puolestaan lisää laitton ja haitallisen sisällön tarjontamahdollisuuksia.

2.4. kehottaa siirtymään itsesääntelyn tukemisessa passiivisesta lähestymistavasta aktiiviseen luomalla kiinteät yhteydet Internet-palveluntarjoajiin (Internet Service Provider, ISP) ja suunnittelemalla yhteistyötä niiden tarjoamiin yhteyksiin pohjautuvien sivustojen ja sisältöjen luettelomiseksi ja luokitteluun. Näin voitaisiin laajentaa luokituksen kattamaa alaa ja voitaa taloudellisten etunäkökohtien aiheuttamat esteet ja koneistojen hitaus. Hakukoneiden tulisi hakea tietoja ensisijaisesti tällä tavoin merkityistä sivustoista. Vihjelinjojen ja suodatinjärjestelmien kehitys on ollut hidasta ja työlästä. Lainsäädäntöön ja Internet-palveluntarjoajien käytäntösääntöihin perustuva itsesääntely olisi varmasti tehokkaampaa.

2.5. kehottaa arvioimaan mahdollisuutta luoda itsesääntely- ja luokitusorganisaatioille ja -järjestöille valvonta- ja koordinoitijärjestelmä valvonnan ja tiedotuksen maksimoimiseksi.

2.6. korostaa, että IAP:n toista vaihetta varten myönnetty vuosittaiset varat (käytännössä samansuuruiset kuin ensimmäisessä vaiheessa) vaikuttavat riittämättömiltä, kun otetaan huomioon, että toisessa vaiheessa on tarkoitus laajentaa toimia. Lisäksi varojen kohdentaminen keskeisiin toimiin vaikuttaa epäsuhtaiselta muiden toimien rahoitukseen nähden. Myönnteisten vaikutusten aikaansaamiseksi resurssit tulisi keskittää rajalliseen määrään hankkeita, joille tulisi määritellä mitattavissa olevat tavoitteet.

Alueiden komitean suositukset:

- Yksilöidään alueittain aloitteita sellaisten valvontakäytäntöiden kehittämiseksi, joita voidaan myöhemmin ottaa käyttöön laajemminkin.
- Yksilöidään verkon saatavuutta koskevia mallialoitteita, esim. julkisia Internetin käyttöpisteitä, joita ovat mm. koulut ja kirjastot sekä paikallisviranomaisten ja kauppa-kamarien verkkopalvelut.
- Suojellaan käyttäjiä julkisissa Internetin käyttöpisteissä EU:n tukeman tutkimuksen avulla Euroopassa kehitettävällä tuotteella, joka olisi selainten ohjelmalisäke (plugin) ja toimisi suodattimena WWW-sivuja selattaessa. Tällaisen suodattimen on tietenkin sovellettava yleiseen käyttöön ja kaikille käyttäjille.

2.7. kiinnittää huomiota tarpeeseen pohtia uudelleen tiedotushenkilöstön vaihtojärjestelyä (awareness exchange) koskevien aloitteiden hinnan ja tehon suhdetta. Tässä yhteydessä tulisi tarkastella myös varsinaista hankkeiden välistä kommunikointia ja sellaisen materiaalin kierrättämistä, jota ei olennaisesti voida käyttää uudelleen eri kohderyhmissä (joissa vaihtelevat henkilöiden ikä, sosiaaliluokka, tekninen varustetaso ja Internetin käyttökokemus).

2.8. korostaa, että kaikkien unionin ulkopuolisten maiden – ei ainoastaan ehdokasvaltioiden – kanssa on tehtävä tiivistä yhteistyötä, koska Internet ei noudata maantieteellisiä rajoja ja ihmiset voivat tietämättään selata sisältöjä, jotka sijaitsevat fyysisesti EU:n rajojen ulkopuolella. Tulee siis toteuttaa poliittis-strategisia aloitteita ongelmien lähteellä ja voimistaa yhteensovittamistoimia unionin ulkopuolisten maiden ja organisaatioiden kanssa, erityisesti lainsäädännöltään ”sallivissa” maissa. Tässä yhteydessä tulee laatia ja ratifioida kyseistä arkaluonteista aihetta koskevia kansainvälisiä sopimuksia, joiden perusteella laittomien sivustojen julkaisun sallivien palveluntarjoajien voitaisiin katsoa rikkovan lakia ja heidät voitaisiin asettaa syytteeseen. Ongelma koskee erityisesti Itä-Euroopan ja Kaakkois-Aasian maita, joilla on kehittänyt tekniikkaa muttei asianmukaista lainsäädäntöä tai joissa ei valvota Internetin turvalliseen käyttöön tähtäävien oikeusnormien noudattamista.

2.9. toteaa, että maksimitehon saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on tuettava unionin toimintasuunnitelman tavoitteita omassa lainsäädännössään. AK kehottaa jäsenvaltioita laatimaan toimintalinjojen mukaisia säädöksiä ja itsesääntelyä koskevia ohjeita. Voisi olla hyödyllistä perustaa yhteisön tasolle oikeustieteen ja tietotekniikan asiantuntijoista koostuva työryhmä, joka vastaisi laittoman sisällön valvonnasta ja suodattamisesta ja joka voisi kiinteässä yhteistyössä poliisin kanssa etsiä ja sulkea lainvastaisia sivustoja. Kyseisen työryhmän tulisi päivittää jatkuvasti sekä URL-osoitteita (Uniform Resource Locator) että laitonta, haitallista ja kasvatuksellisesti kyseenalaista sisältöä suodattavien järjestelmien tietokantoja.

2.10. katsoo, että osa Internetin turvalliseen käyttöön liittyvistä ongelmista voidaan ratkaista tehokkaalla valistuskampanjalla, jonka avulla aiheesta jaetaan tietoa. Alue- ja paikallisviranomaisilla tulee olla keskeinen rooli kaikissa kampanjoissa, joiden avulla pyritään lisäämään tietoisuutta aiheesta.

*Alue- ja paikallisviranomaisten rooli Internetin käyttöturvallisuuden parantamisessa*

Alueiden komitea

2.11. korostaa, että alue- ja paikallisviranomaisten osallistuminen kaikkiin komission ehdotuksessa mainittuihin toimiin ja ohjelmiin on ratkaisevan tärkeää, sillä verkon käyttäjät altistuvat Internetin haitalliselle sisällölle nimenomaan ruohonjuuritasolla. Lisäksi alue- ja paikallisyhteisöt vastaavat koulutusrakenteista ja investoivat huomattavan paljon tietotekniikan opetuksen ja käytön lisäämiseen kouluissa. Tässä yhteydessä onkin syytä toteuttaa toimenpiteitä nuorten tietoisuuden lisäämiseksi tietoyhteiskuntaan liittyvistä turvallisuuskysymyksistä ja tietoverkkorikollisuuden seurauksista.

2.12. pitää kuitenkin perheiden tiivistä ja tehokasta osallistumista jossain määrin ongelmallisena: vanhemmat eivät useinkaan puutu lastensa tekemisiin eivätkä huolehdi lapsistaan, koska heiltä puuttuu teknistä tietämystä ja kiinnostus asiaan, ja toisinaan myös siksi, että he vierailevat itse kasvatuksellisesti kyseenalaisilla sivustoilla.

2.13. kehottaa lisäämään alue- ja paikallisviranomaisten osallistumista toimintasuunnitelman mukaisiin aloitteisiin myös sen vuoksi, että tietoyhteiskunnan synty mahdollistaa uudenlaisten kansalaisyhteiskuntien ja alue- ja paikallisdemokratian muotojen kehittymisen ja että usein hyvin suurille osallistujamäärille avoimet kansalaisverkot ovat erityisessä vaarassa joutua ulkopuolelta tulevan manipuloinnin sekä rasististen ja ääriäskemysellisten hyökkäysten kohteeksi. On myös olemassa vaara, että luottamus näihin palveluihin horjuu.

2.14. korostaa paikallisyhteisöjen roolin merkitystä myös sellaisen osaamis- ja tietoyhteiskunnan tasapainoisessa kehittämisessä, jonka avulla voidaan lisätä Euroopan unionin alueiden, kaupunkien ja kuntien taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. On olennaisen tärkeää varmistaa verkkojen ja tietojärjestelmien turvallisuus.

2.15. huomauttaa, että verkkoja ja tietojärjestelmiä koskevan luottamuksen puute hidastaa tieto- ja osaamisyhteiskuntaan liittyvien uusien palvelujen yleistymistä.

2.16. korostaa, että alue- ja paikallisviranomaisilla on keskeinen rooli toimintasuunnitelman tehokkaaseen toteutukseen

tähtäävissä käytännön toimenpiteissä, sillä ne toimivat lähellä kansalaisia, järjestöjä ja yrityksiä. Nykymuodossaan toimintasuunnitelmassa ei mainita riittävän selvästi alue- ja paikallisviranomaisten osallistumista ja roolia muiden tärkeiden ryhmien rinnalla (esim. hallintoelimet, korkeakoulut ja vapaaehtoisryhmät, jotka hoitavat tärkeitä ja usein korvaavia alaan liittyviä tehtäviä). Tästä syystä huomiota tulisi kiinnittää myös koulutusaloitteisiin, joiden avulla lisätään vapaaehtoisten valmiuksia yhteistyössä alue- ja paikallisviranomaisten kanssa.

2.17. suosittelee lisäksi, ettei tarpeelliseksi katsottuja toimenpiteitä lykättäisi taloudellisista syistä.

Bryssel 20. marraskuuta 2002

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE

---



**Alueiden komitean lausunto aiheista:**

- ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”eEurope 2002: EU:n laajuisten puitteiden luominen julkisen sektorin tiedon hyödyntämiseksi”, ja
- ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin asiakirjojen uudelleenkäytöstä ja kaupallisesta hyödyntämisestä”

(2003/C 73/10)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon komission tiedonannon neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”eEurope 2002: EU:n laajuisten puitteiden luominen julkisen sektorin tiedon hyödyntämiseksi” (KOM(2001) 607 lopullinen) ja ”Ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin asiakirjojen uudelleenkäytöstä ja kaupallisesta hyödyntämisestä” [KOM(2002) 207 lopullinen – 2002/1023 (COD)],

ottaa huomioon neuvoston 24. heinäkuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla tekemän päätöksen pyytää aiheesta alueiden komitean lausunto,

ottaa huomioon työvaliokuntansa 12. maaliskuuta 2002 tekemän päätöksen antaa lausunnon valmistelu ”kulttuuri ja koulutus” -valiokunnan tehtäväksi,

ottaa huomioon vihreän kirjan julkisen sektorin tietojen käytöstä (KOM(98) 585 lopullinen),

ottaa huomioon lausuntonsa (CdR 190/1999 fin)<sup>(1)</sup> aiheesta ”Julkisen sektorin tieto: Euroopan avainresurssi – Vihreä kirja julkisen sektorin tiedon käytöstä tietoyhteiskunnassa” (KOM(98) 585 lopullinen),

ottaa huomioon toimintasuunnitelman ”eEurope 2002 – Tietoyhteiskunta kaikille” (KOM(2000) 330 lopullinen),

ottaa huomioon komission tiedonannon neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Kolmannen sukupolven matkaviestinnän käyttöönotto Euroopan unionissa: Nykytilanne ja tulevat toimet” (KOM(2001) 141 lopullinen),

ottaa huomioon 22. joulukuuta 2000 tehdyn neuvoston päätöksen N:o 2001/48/EY<sup>(2)</sup> yhteisön monivuotisen ohjelman hyväksymisestä maailmanlaajuisten verkkojen eurooppalaisen digitaalisen sisälön kehittämisen ja käytön sekä tietoyhteiskunnan kielellisen monimuotoisuuden edistämiseksi,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/29/EY tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/9/EY tietokantojen oikeudellisesta suojasta,

ottaa huomioon Euroopan komission Pira Internationalilla lokakuussa 2002 teettämän tutkimuksen julkisen sektorin tiedon kaupallisesta hyödyntämisestä,

ottaa huomioon ”kulttuuri ja koulutus” -valiokuntansa 30. syyskuuta 2002 hyväksymän lausuntoluonnoksen (CdR 134/2002 rev.), jonka esittelijä oli Adela María Barrero Flórez, Asturiasin ruhtinaskunnan aluehallituksen alainen Eurooppa-asiain pääjohtaja (E, PSE),

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (21 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon.

<sup>(1)</sup> EYVL C 57, 29.2.2000, s. 11.

<sup>(2)</sup> EYVL L 14, 18.1.2001.

## 1. Alueiden komitean näkemykset

Alueiden komitea korostaa seuraavaa:

1.1. Tieto- ja osaamisyhteiskunnan kehittäminen vaikuttaa erittäin myönteisesti kansalaisten elämänlaatuun, yritysten kilpailukykyyn, työpaikkojen syntymiseen ja julkisten palveluiden laatuun.

1.2. Tiedon hyödyntäminen ja uudelleenkäyttö on ensiarvoisen tärkeää kehitettäessä niin kutsuttua tieto- ja osaamisyhteiskuntaa.

1.3. Julkisen sektorin tuottamalla, keräämällä ja hyödyntämällä arvokkaalla tiedolla on runsaasti taloudellista potentiaalia, ja se siis luo työpaikkoja, koska se on olennainen perusta monille sisältöalan digitaalisille tietotuotteille ja merkittävä raaka-aine uusille, lisäarvoa tuottaville sekä julkisen että yksityisen sektorin palveluille, jotka käyttävät monia viestintäkanavia, muun muassa langatonta Internetiä.

1.4. Paikallis- ja alueviranomaiset ovat pääasiallisia julkisen sektorin tiedon tuottajia, kerääjiä, haltijoita ja jakelijoita, joten niiden kannalta on hyvin tärkeää, että tietoa kerätään ja hyödynnetään asianmukaisesti ja kattavasti.

1.5. Euroopassa ei julkisen sektorin tietoa voida nykyisin kaikilta osin hyödyntää pääasiassa siksi, että eri puolilla Euroopan unionia voimassa olevat säännöt ja käytännöt eivät ole selkeitä eivätkä johdonmukaisia ja julkisen sektorin tiedoissa on puutteita.

1.6. Euroopan unionin julkiselta sektorilta peräisin olevan tiedon käyttö- ja hyödyntämisehdoista ollaan yleensä epävarmoja, minkä vuoksi sisältöalan yritykset eivät useinkaan voi hyödyntää tietoa rajojen yli.

1.7. Yleisesti saatavilla olevan tiedon levittäminen ja uudelleenkäyttö on paikallis- ja alueviranomaisten kannalta tärkeää, jotta ne pystyvät hoitamaan entistä paremmin julkisen palvelun tehtävänsä kansalaisia, organisaatioita ja yrityksiä lähimpiä olevina poliittisina vastuunkantajina.

1.8. Jäsenvaltioiden ja niiden alueyhteisöjen kulttuuri- ja hallintoperinteet poikkeavat toisistaan kerätessä ja järjestettäessä julkisen sektorin tietoa. Julkisen sektorin tiedon saatavuus kuuluu joka tapauksessa jäsenvaltioiden, alueiden ja kuntien toimivaltaan.

1.9. Sekä itse julkisen sektorin että kansalaisten, yritysten ja organisaatioiden kyky käyttää ja hyödyntää julkisen sektorin tietoa nykyistä tehokkaammin ja kattavammin vaikuttaa voimakkaasti nyky-yhteiskunnan taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen.

1.10. On tärkeää, että on olemassa julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä ja hyödyntämistä koskevat yhteiset säännöt ja käytännöt, joilla taataan, että kaikilla Euroopan tietomarkkinoiden toimijoilla on samat perusehdot, että tiedon uudelleenkäyttöä koskevat ehdot ovat nykyistä selkeämpiä ja että sisämarkkinoiden vääristymät saadaan poistettua.

1.11. Lausuntoluonnoksen aiheena olevat asiakirjat ovat osa poliittista toimenpidepakettia, jonka puitteissa laaditaan jäsenvaltioiden julkisen sektorin tiedon kaupallista ja ei-kaupallista hyödyntämistä sääntelevät vähimmäisnormit.

## 2. Alueiden komitean suositukset

2.1. Alueiden komitea yhtyy tiedonannossa esitettyyn kantaan, jonka mukaan julkisen sektorin tiedon saatavuutta ja käyttöä kehittämällä kyseisestä tiedosta voitaisiin tehdä tärkeä voimavara kansalaisille, yrityksille ja hallintoelimille. Ne hyötyisivät suunnattomasti mahdollisuudesta käyttää julkisen sektorin tietoa Internetin välityksellä.

2.2. Alueiden komitea on yhtä mieltä komission kanssa siitä, että julkisen sektorin tiedolla on myös huomattavaa taloudellista potentiaalia, koska se on olennainen perusta monille digitaalisille tietotuotteille ja siitä voi tulla tärkeä raaka-aine uusille palveluille ja erityisesti langattomalle Internetille.

2.3. Alueiden komitea yhtyy direktiiviehdotuksessa esitettyyn toteamukseen, jonka mukaan julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä koskevien jäsenvaltiokohtaisten sääntöjen ja käytänteiden pieninkin yhdenmukaistaminen parantaa tiedon hyödyntämisedellytyksiä. Tämä puolestaan piristää huomattavasti taloudellista toimintaa, luo työpaikkoja ja parantaa kansalaisten mahdollisuuksia hyödyntää kyseistä tietoa, kun heillä on käytettävissään useita lisäarvoa omaavia tietotuotteita, joita julkinen sektori ei itse pysty tarjoamaan.

2.4. Alueiden komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että direktiivi on osa markkinatoimijoiden oikeusvarmuuden ja avoimuuden kannalta välttämätöntä yhdenmukaistamista, mikä vähentää alan teollisuuden tiellä olevia suurimpia esteitä tai poistaa ne. Jäsenvaltioille jää samalla riittävästi liikkumavaraa panna direktiivi täytäntöön. Yleisperiaatteena on, että julkisen sektorin elimet voivat itse päättää yleisluonteisen tiedon uudelleenkäytöstä.

2.5. Alueiden komitean mielestä ehdotetun direktiivin otsikko on epäonnistunut, koska – kuten tiedonannon otsikosta aivan oikein käy ilmi – sääntelyn kohteena on julkisen sektorin tiedon eikä asiakirjojen hyödyntäminen, joka eräissä jäsenvaltioissa on määritelty lainsäädännöllä.

2.6. Alueiden komitea katsoo, että direktiivin soveltamisalassa ja sen ulkopuolelle mahdollisesti jäävissä tapauksissa olisi mainittava julkisen sektorin elinten hallussa oleviin asiakirjoihin sisältyvän tiedon lisäksi myös kyseisten elinten tuottamiin asiakirjoihin sisältyvä tieto.

2.7. Alueiden komitea katsoo myös, että ehdotetun direktiivin kohteen ja soveltamisalan mukaisesti ”uudelleenkäytön” määritelmään tulisi sisältyä julkisen sektorin tiedon ”hyödyntäminen” eikä pelkästään ”käyttö”.

2.8. Alueiden komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että direktiivin soveltamisalalla kunnioitetaan jäsenvaltioiden sääntöjä yleisesti saatavilla olevien asiakirjojen määrittelystä ja että joka tapauksessa taataan kolmansien osapuolten yksityisyyden suoja ja tekijänoikeudet.

2.9. Alueiden komitea katsoo, että asiakirjan määrittelyä tulisi tarkentaa niin, että yksittäisen asiakirjan ja asiakirjojen massaluovutuksen erot mm. tietosuojan suhteen otettaisiin huomioon.

2.10. Alueiden komitea katsoo, että ehdotetun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjen julkisen sektorin tiedon lajien lisäksi direktiiviä ei tulisi soveltaa julkishallinnon poliittisten elinten tuottamiin tai niiden hallussa oleviin asiakirjoihin; nämä määräykset tulisi antaa kunkin valtion lainsäädännön mukaisesti.

2.11. Alueiden komitea kannattaa julkisen sektorin yleisesti saatavilla olevan tiedon uudelleenkäyttöä sekä kaupallisiin että ei-kaupallisiin tarkoituksiin. Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotetussa direktiivissä pyritään minimoimaan ylimääräinen hallintotaakka, jonka kyseisen tiedon pitäminen saatavilla mahdollisesti aiheuttaa julkisille elimille.

2.12. Alueiden komitea katsoo, että direktiiviin tulee sisältyä säännöksiä, joissa kaupallisille yrityksille asetetaan julkisen sektorin tiedon käyttöä koskevia vaatimuksia. Kyseeseen tulevat mm. yrityksille asetettavat vaatimukset julkisen sektorin tietojen laadun ja ajankohtaisuuden säilyttämisestä sekä siitä, että tietoja käytetään asiallisesti ja siten, että väärinymmärrykset eivät ole mahdollisia. On varmistuttava siitä, että tiedot säilyttävät aitoutensa ja että niiden yhteydessä ilmoitetaan oikeat lähdetiedot.

2.13. Alueiden komitea katsoo, että tiedonannossa ehdotetussa kokeilutoiminnassa ja vuoropuhelussa olisi asetettava etusijaan sellaisten julkisen sektorin aloitteesta ja toimesta toteutettujen kokeilujen tukeminen ja edistäminen, joissa pyritään standardoimaan asiakirjojen sähköinen muoto ja normittamaan metatietorakenteet. Nämä ovat sähköisesti saatavissa olevan tiedon kannalta kauaskantoisia käytännön kysymyksiä, ja niiden avulla saatetaan välttyä toimittamasta tietoa kaikissa olemassa olevissa muodoissa.

2.14. Alueiden komitea on tyytyväinen ehdotetussa direktiivissä mainittuun hinnoitteluperiaatteeseen, koska sen avulla kukin julkisen sektorin elin voi halutessaan tai tarvittaessa kattaa tiedon tuottamis-, jäljentämis- ja levittämiskustannukset perimällä maksun sen uudelleenkäytöstä. Koska kyseessä on kuitenkin yleisesti saatavilla oleva julkisen sektorin elinten tieto, komitean mielestä on sopimatonta, että hinnoitteluperiaatteen ansiosta voi syntyä voittoa.

Alueiden komitea on lisäksi huolestunut sellaisille tuotteille markkinoilla muodostuvista hinnoista, jotka yksityissektori on saanut hyödyntämällä julkisen sektorin tietoa, koska hinnat saattavat vähentää merkittävästi tiedon yleistä käyttöä.

2.15. Alueiden komitea yhtyy ehdotetussa direktiivissä asetettuun tavoitteeseen torjua yleisesti sellaista käyttäytymistä, joka saattaa merkitä määrävän aseman hyväksikäyttöä. Samalla komitea suhtautuu erittäin myönteisesti siihen, että poikkeustapauksissa sallitaan julkisen sektorin elinten tiedon hyödyntämistä koskevat yksinoikeudella tehdyt sopimukset, kun ne ovat tarpeen yleisedun mukaisten palveluiden tarjonnan takaamiseksi.

2.16. Alueiden komitea on huolestunut siitä, ettei ehdotetussa direktiivissä ole huomioitu siirtymämääräyksiä tai -aikoja. Tämä saattaa vaikuttaa julkisen sektorin elinten ja yksityisyriyten tekemiin tiedon uudelleenkäyttöä tai hyödyntämistä koskeviin sopimuksiin, joita sovelletaan ehdotetun direktiivin tullessa voimaan.

2.17. Alueiden komitea ehdottaa, että määriteltäisiin objektiiviset indikaattorit, joiden avulla direktiivin kokonaisvaikutuksia voidaan tarkastella asianmukaisesti direktiivin voimaantulon jälkeen tehtävien tarkistusten yhteydessä.

2.18. Alueiden komitea suhtautuu myönteisesti julkisen sektorin digitaalisen tiedon kehittämistä edistävän työryhmän perustamiseen. Se toimii koordinoitelmänä ja yhteistyöjärjestelmänä ja kiinnittää huomiota siihen, että avointa koordinaatiomenetelmää toteutettaessa huomioidaan hajautetun hallinnon tahot. Komitea kehottaa kutsumaan paikallis- ja alueviranomaiset mukaan työryhmän työskentelyyn.

Bryssel 21. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE

**Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös energia-alan toimien monivuotisesta ohjelmasta ’Euroopan älykäs energiahuolto’ (2003–2006)”**

(2003/C 73/11)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi energia-alan toimien monivuotisesta ohjelmasta ”Euroopan älykäs energiahuolto” (2003–2006), KOM(2002) 162 lopullinen – 2002/0082 COD,

ottaa huomioon neuvoston 6. toukokuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla tekemän päätöksen pyytää aiheesta alueiden komitean lausunto,

ottaa huomioon työvaliokuntansa 12. maaliskuuta 2002 tekemän päätöksen antaa lausunnon valmistelu ”kestävä kehitys” -valiokunnan tehtäväksi,

ottaa huomioon 15. marraskuuta 2001 antamansa lausunnon komission vihreästä kirjasta ”Energiahuoltostrategia Euroopalle”, CdR 38/2001 fin (1),

ottaa huomioon ”kestävä kehitys” -valiokunnan 3. lokakuuta 2002 hyväksymän lausuntoluonnoksen CdR 187/2002 rev., jonka esittelijä oli Agnès Durdu, Wincranen kunnanjohtaja, L/ELDR,

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (marraskuun 20. päivän kokouksessa) enemmistön äänin seuraavan lausunnon.

## 1. Alueiden komitean kanta ja suositukset

1.1. Alueiden komitea on tyytyväinen siihen, että komissio on teettänyt riippumattomilla asiantuntijoilla arvion ensimmäisestä puiteohjelmasta ja että asiantuntijoiden päätelmien sekä kerättyjen kokemusten perusteella toinen monivuotinen puiteohjelma on yhteisön ja kansainvälisten vaatimusten pohjalta suunnattu toivottuihin tavoitteisiin.

1.2. AK pitää hyvänä aikomusta parantaa toiminnan rakennetta rajoittamalla yhteisön osallistuminen neljään erityiseen toiminta-alaan:

- Save: energian järkevä käyttö ja kysynnän hallinta
- Altener: uudet ja uusiutuvat energialähteet
- Steer: liikenteen energianäkökohdat
- Coopener: uusiutuvien energialähteiden ja energiatehokkuuden edistäminen kansainvälisesti mm. kehitysmaiden kanssa.

1.3. Komitea arvioi, että toteuttamalla näillä neljällä erityisellä toiminta-alalla määritellyt toimet helpotetaan osaltaan yhteisölle ja sen jäsenmaille asetettujen tavoitteiden saavuttamista energian saantivarmuudessa, kilpailukyvyssä sekä ympäristönsuojelussa ja ilmastonmuutoksen hidastamisessa.

1.4. AK ilmaisee tyytyväisyytensä Euroopan unionin toiselle monivuotiselle puiteohjelmalle myönnettyyn rahoitustukeen. Määrärahojen nostaminen 175 miljoonasta 215 miljoonaan EUR:on parantaa eri toimijoiden käytettävissä olevia rahoitusmahdollisuuksia huomattavasti.

1.5. Kun määrärahojen korottamiseen lisätään mahdollisuus tukea eri toiminta-aloja, vähentävät toteutetut toimenpiteet kohdennetusti ja tehokkaasti energian tarvetta ja lisäävät uusiutuvien energialähteiden käyttöä.

1.6. AK toteaa ilahtuneena, että EU jatkaa Coopener-ohjelmalla pyrkimyksiään lisätä uusiutuvien energialähteiden käyttöä ja parantaa kehitysmaiden energiatehokkuutta. Yhteisö osoittaa näin sitoutumisensa kansainväliseen yhteistyöhön. Komitea toivoo, että EU voi tehokkaasti opastaa kehitysmaita erityisesti siten, että niissä vältyttäisiin Euroopassa tehdyiltä virheiltiltä.

(1) EYVL C 107, 3.5.2002, s. 13.

1.7. Komissio varaa käsillä olevan ohjelman puitteissa itselleen mahdollisuuden käyttää erityistä toimeenpanovirastoa, joka huolehtisi tietyistä ohjelman hallinnointiin liittyvistä tehtävistä. Komissio esittää perusteluksi, että ilman tällaista virastoa komission henkilöstöä olisi lisättävä huomattavasti. AK hyväksyy tämän lähestymistavan mikäli tehtävät, joissa on käytettävä poliittisia valintoja edellyttävää harkintavaltaa, pysyvät komissiolla ja mikäli se huolehtii itsensä, viraston sekä alueellisten ja paikallisten toimijoiden välisestä sujuvasta, tehokkaasta ja esteettömästä yhteistyöstä energia-asioiden edistämiseksi.

1.8. Ehdotuksen 1 artiklan mukaan ohjelmalla on kolme yleistavoitetta: saantivarmuus, kilpailukyky ja ympäristönsuojelu. Samaan artiklaan on myös sisällytetty pyrkimys niveltää toimenpiteet tehokkaasti yhteisön muiden politiikkojen toimiin. Kuluttajille ja yleensä sijoittajille suunnattua energiapolitiittista valistustyötä on jatkettava. Heitä on muistutettava siitä, että taloudellinen hyöty ja ympäristön sanelema tarve hallita kaikkia energialähteitä kestäväällä ja järkevällä tavalla liittyvät erottamattomasti yhteen.

1.9. Ehdotetun ohjelman tulee toimia saumattomasti yhteen yhteisön muiden politiikkojen kanssa. AK kannattaa tätä tavoitetta. Energian käytön haitat ilmenevät mm. asuin ympäristöjen ja elintarviketuotantoalueiden saastumisena. Sen seurauksena asukkaiden hyvinvointi ja terveys on vaarassa. Ympäristökysymyksiä ratkaiseminen tuottaa uusia innovaatioita, teknologioita ja parantaa työllisyyttä. Niillä on tärkeä merkitys asukkaille, kunnille sekä alueille. Monet yhteisön toimintalinjat,

mukaan lukien Euroopan älykäs energiahuolto-ohjelma, auttavat EU:ta saavuttamaan kestäväen kehityksen tavoitteen. AK suosittaa, että politiikkojen välille luodaan entistä selkeämpiä yhteyksiä. Esimerkiksi biopolttoainesten edistäminen tulisi liittää Steer-ohjelmaan.

1.10. AK kannattaa ehdotetun ohjelman 3 artiklassa mainittuja "avaintoimintoja", jotka koskevat useita erityisiä toimintaloja ja/tai tiettyjä yhteisön painopisteitä esimerkiksi etäisillä ja syrjäisillä alueilla. AK kehottaa komissiota miettimään, tulisiko uusiutuvien energialähteiden käytölle asettaa ohjelmakohtaiset tavoitteet. Ne voisivat edistää tehokkaalla tavalla varsinaisen päämäärän saavuttamista eli sitä, että uusiutuvien energialähteiden osuus olisi EU:ssa vuoteen 2010 mennessä 15 prosenttia energian kokonaiskulutuksesta. Tavoitteiden asettaminen on tärkeä väline, ja EU voi sillä osoittaa sitoutumisensa uusiutuvien energialähteiden käytön edistämiseen, kun otetaan huomioon, että huippukokouksessa näistä tavoitteista ei päästy yksimielisyyteen.

1.11. AK:n mielestä paikallis- ja alueyhteisöillä voisi olla avaintoiminnoissa erittäin tärkeä rooli. Kansalaisia lähimpinä olevina tahoina ne voisivat toimia esimerkkeinä ehdotetussa ohjelmassa asetettujen tavoitteiden käytännön toteutuksessa.

1.12. Komissio esittää monivuotisen puiteohjelman edistymisen vuosittaista arviointia. AK kannattaa ajatusta, koska näin saadaan parhaiten määriteltyä ohjelman puutteet ja laadittua tarvittavat toimenpiteet asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Bryssel 20. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE

## Alueiden komitean päätöslauselma ”Kööpenhaminassa kokoontuvaa Eurooppa-neuvostoa varten”

(2003/C 73/12)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon työvaliokuntansa 14. toukokuuta 2002 tekemän päätöksen laatia aiheesta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan viidennen kohdan nojalla päätöslauselma ja antaa sen valmistelu ”perustuslakiasiat ja eurooppalainen hallintotapa” -valiokunnan tehtäväksi,

ottaa huomioon 14.–15. joulukuuta 2001 Laekenissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät ja erityisesti Laekenin julistuksen Euroopan unionin tulevaisuudesta,

ottaa huomioon ”perustuslakiasiat ja eurooppalainen hallintotapa” -valiokunnan 4. lokakuuta 2002 enemmistöäänin hyväksymän päätöslauselmaluonnoksen (CdR 123/2002 rev.), jonka esittelijä oli Velsenin kunnanjohtaja Fons Hertog (NL/ELDR),

sekä katsoo, että Kööpenhaminassa kokoontuvassa Eurooppa-neuvostossa on tehtävä tärkeitä päätöksiä Euroopan integraatioprosessin tulevaisuudesta, jossa kaksi keskeistä aihetta ovat EU:n laajentuminen ja toimielinuudistukset,

katsoo, että alueiden komitea hyödyntää mielellään mahdollisuutta välittää Euroopan paikallis- ja alueviranomaisten nimissä valtioiden ja hallitusten päämiehille kyseisiä aiheita koskevia tietoja ja näkemyksiä,

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (marraskuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan päätöslauselman.

### 1. Toimielinuudistukset

Alueiden komitea

1.1. toivoo, että Euroopan unionin uudistus lähentää unionin toimielimiä ja kansalaisia toisiinsa ja sitouttaa kansalaiset lujemmin Euroopan integraatioprosessiin. Tavoitteena on, että kansalaiset voivat tuntea voimakasta kuuluvuutta Euroopan unioniin menettämättä kansallista identiteettiään ja alueellisen ja paikallisen monimuotoisuuden säilyttäen.

1.2. korostaa, ettei demokraattista legitimitteettiä saavuteta ainoastaan rakenteita ja menettelyjä muuttamalla, vaan kyse on aivan yhtä lailla poliittisesta kulttuurista ja suhtautumistavasta. EU:lla katsotaan olevan tosiasiallista demokraattista legitimitteettiä ainoastaan siinä tapauksessa, että kansalaiset voivat todella vaikuttaa Euroopan yhdentymiseen. Unionin on oltava ruohonjuuritason yhdentymisen eikä pelkästään toimielinten yhdentymisen tulos.

1.3. katsoo, että yleistavoitteena on lähentää unionin ihanteita ja toimia vastaamaan Euroopan kansalaisten tarpeita ja odotuksia. Unionin tulee pitää paikallis- ja aluedemokratian roolia arvossa. Kyseisen tason julkishallinnon edustajat ovat kaikille kansalaisille ensimmäinen ja tärkein keskustelukumppani yhteiskuntaelämän ja demokraattisesti valitun esivallan rakenteessa. Tämä koskee erityisesti niitä hallintotasoja, joilla on lainsäädäntävaltaa.

1.4. toteaa, että toimielinuudistukset ovat Euroopan unionissa tarpeen jo laajentumisen vuoksi, mutta myös siksi, että niiden avulla pyritään parantamaan kansalaisten luottamusta Euroopan unioniin.

1.5. uskoo, että kansalaisten luottamus Euroopan unioniin kasvaa, kun kansalaiset pääsevät kosketuksiin toimintakykyisen, heidän hahmoteltavissaan olevia päätöksiä tekevän unionin kanssa.

1.6. pitää myös EU:n perusoikeuskirjan sisällyttämistä perustuslailliseen sopimukseen tärkeänä vaiheena kansalaissiteiden lujittamisessa. Jäsenvaltioille yhteiseen arvomaailmaan perustuvat oikeudet on ankkuroitava EU:n perussopimukseen. Tämä koskee ennen kaikkea ihmis- ja kansalaisoikeuksia. Taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet kuuluvat monissa jäsenmaissa suureksi osaksi paikallis- ja alueviranomaisten vastuualueeseen. Siksi niiden on pysyttävä EU:n tasolla poliittisina päämäärinä eikä niitä tule ankkuroida perusoikeuksina EU:n perussopimukseen.

1.7. toteaa, että koska subsidiariteettiperiaate on yksi yhteisön toiminnan keskeisistä periaatteista perustamissopimuksen 5 artiklan mukaan (sen perusteella päätökset on tehtävä kansalaisia mahdollisimman lähellä olevalla hallintotasolla), kansalaisia lähinnä olevia hallintoelimiä edustavalla toimielimellä tulisi olla erityistehtävä kyseisen periaatteen noudattamisen valvonnassa.

1.8. toteaa, että yhä suurempi osa unionin lainsäädäntöä ja säännöstöä koskee alue- ja paikallisviranomaisia ja että niiden tulee myös toteuttaa kyseisiä säädöksiä.

1.9. kehottaa jäsenvaltioita ja ehdokasvaltioita kutsumaan kyseiset viranomaiset mukaan uuden säännösten poliittiseen valmisteluprosessiin ja nykyisen säännösten arviointiin.

1.10. huomauttaa jäsenvaltioille ja ehdokasvaltioille, että valtakunnallisten viranomaisten on erittäin tärkeää tiedottaa alue- ja paikallisviranomaisille siitä, miten unionin lainsäädäntö ja säännöstö vaikuttaa niihin, ja tehdä niistä asianosaisia.

1.11. muistuttaa tässäkin yhteydessä, että komission valkoisessa kirjassaan ”Eurooppalainen hallintotapa” tekemien ehdotusten mukaan on tärkeää lujittaa alueiden komitean asemaa päätöksentekoprosessissa ja lisätä alue- ja paikallisviranomaisten osuutta unionin politiikanmuotoiluprosessissa.

1.12. ehdottaa, että alueiden komitean asemaa voitaisiin vahvistaa myöntämällä komitealle veto-oikeus niissä asioissa, joissa komiteaa on perustamissopimuksen nojalla kuultava, jotta neuvoston, komission, Euroopan parlamentin ja komitean väliset mielipide-erot voidaan selvittää kolmen tai kuuden kuukauden määräajan kuluessa.

1.13. pitää oikeutettuna saada mahdollisuus vaatia EY:n tuomioistuinta mitätöimään yhteisön säädös, josta sitä ei kuulemisvelvoitteesta huolimatta ole kuultu.

1.14. ehdottaa, että neuvosto, komissio ja Euroopan parlamentti on veloitettava perustelemaan yksiselitteisesti, miksi ne eivät mahdollisesti ole ottaneet komitean lausuntoa huomioon.

1.15. kehottaa valtioiden ja hallitusten päämiehiä välittämään edellä mainitut seikat Eurooppa-valmistelukunnassa vaikuttaville edustajilleen, jotta ne voidaan ottaa huomioon jo valmistelukunnan työskentelyssä.

1.16. ehdottaa, että sille myönnetään oikeus esittää kirjallisia ja suullisia kysymyksiä Euroopan komissiolle.

1.17. pitää Eurooppa-valmistelukunnan työskentelyä korkeassa arvossa ja katsoo lähtökohdaksi, että tehtävät suositukset ovat olennainen osa valmistelukuntaa ajallisesti seuraavassa hallitustenvälisessä konferenssissa; ilmaisee tässä yhteydessä huolensa päätöksestä olla perustamatta paikallis- ja aluehallin-

non työryhmää ja toteaa, että valmistelukunnan tiimoilta näihin asti toimitetuissa asiakirjoissa huomioidaan hyvin vähän – jos ollenkaan – paikallis- ja aluehallinnon merkitystä Euroopan unionin rakenteellisessa kokonaisuudessa.

## 2. Laajentuminen

### Alueiden komitea

2.1. on sitä mieltä, että laajentumisen valmistelu on vuoden 2003 tärkein teema. Alueiden komitea tukee Euroopan komission aloitteita. Paikallis- ja aluetasolla on kuitenkin erittäin tärkeää kiinnittää huomiota hallinnon vahvistamiseen. Myös tältä kannalta on tärkeää ottaa ehdokasvaltioiden paikallis- ja alueviranomaiset mukaan liittymisvalmisteluihin. Siten ne saavat tietää, miten unioniin liittyminen vaikuttaa paikallis- ja alueyhteisöihin.

2.2. katsoo, että tiedon ja keskustelun puute lietsoo pelkoa tuntematonta kohtaan ja kasvattaa muukalaisvihaa. Pelon ja epäluulon ilmapiiri saattaa aiheuttaa laajentumisen epäonnistumisen. Alueiden komitean mielestä on erittäin tärkeää, että asioista tiedotetaan hyvin jäsenvaltioiden kansalaisille.

2.3. toteaa, että laajentuminen vaikuttaa myös unionin menopolitiikkaan, etenkin rakennerahastojen osalta. Komitean mielestä Berliinissä sovitusta, vuoden 2006 loppuun ulottuvista menojen ylärajoista on pidettävä kiinni. Se katsoo myös, että Berliinissä sovitun laajentumisen rahoituspuitteita on muutettava sen lähtökohdan pohjalta, että unioniin liittyy pian kymmenen uutta jäsenvaltiota.

2.4. pitää erittäin tärkeänä tutkia huolellisesti, ettei rahoituskehityksen mukauttamisesta koidu suhteettomia haittavaikutuksia nykyisten tai tulevien jäsenvaltioiden alueille.

2.5. ymmärtää täydellisesti, että yhteistä maatalouspolitiikkaa on uudistettava edelleen. Uudistuksissa on yhtäältä otettava huomioon maataloussektorin rooli maaseudun talouden kantavana voimana ja luonnonoloista aiheutuvat vaikeudet, joiden kanssa maanviljelijät joutuvat kamppailemaan. Toisaalta käytössä olevat viljelymenetelmät tulee pyrkiä korvaamaan kestäväillä ja ympäristöä säästäväillä menetelmillä.

2.6. myöntää, että taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistäminen poliittisena tavoitteena on EU:n integraatioprosessin onnistumisen kannalta merkittävä. Uusien jäsenvaltioiden kaavailtu liittyminen merkitsisi alueellisten kehityserojen kasvamista mittoihin, joita ei ole esiintynyt yhdenkään aikaisemman laajentumisen yhteydessä. Unionin on ponnistettava lujasti poistaakseen uusien jäsenvaltioiden kehityksen jälkeensä jääneisyyden kuitenkin unohtamatta kehityksessä muita jäljessä olevien nykyisten jäsenvaltioiden tarpeita.

2.7. panee myös merkille, että rakennetukitoimia koskevia tavoitteita tai menettelytapoja mahdollisesti mukautettaessa tai selkiytettäessä on ehdokasvaltioiden tilanteen lisäksi otettava huomioon myös nykyisten jäsenvaltioiden rakenteelliset ongelmat. On myös paneuduttava maaseudun uudistamiseen ja taajamien ongelmiin.

2.8. viittaa aluepoliittiseen tarpeeseen viedä hajauttamiskäytäntöä pidemmälle, kun tavoitteena on lujittaa kumppanuusperiaatteen asemaa paikallis- ja aluetasolla eli edistää eri hallintotasojen ja yhteiskunnallisten toimijoiden välistä yhteistyötä. Komitea panee tässä yhteydessä merkille, että paikallis- ja aluetason toimijoiden paikallis- ja aluetasolla toteuttamat

kumppanuushankkeet ovat ratkaisevan tärkeitä alueellisten kehitysstrategioiden onnistumiselle.

2.9. tähdentää lopuksi vielä kerran, että nykyisten jäsenvaltioiden, ehdokasvaltioiden ja kolmansien maiden paikallis- ja alueviranomaisten rajanylittävä, alueidenvälinen ja maidenvälinen yhteistyö on erittäin merkittävää muotoiltaessa tulevaa integraatiota ja vahvistettaessa taloudellista yhteenkuuluvuutta.

2.10. kehottaa puheenjohtajaansa toimittamaan tämän päätöslauselman unionin neuvoston puheenjohtajavaltiolle, Eurooppa-neuvoston jäsenille, Euroopan parlamentin puhe- miehelle, Euroopan komission puheenjohtajalle sekä Eurooppa-valmistelukunnan puheenjohtajalle.

Bryssel 21. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE

---



**Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan unionin tiedotus- ja viestintästrategia”**

(2003/C 73/13)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon komission tiedonannon neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Euroopan unionin tiedotus- ja viestintästrategia” (KOM(2002) 350 lopullinen),

ottaa huomioon Euroopan komission 2. heinäkuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla tekemän päätöksen pyytää aiheesta alueiden komitean lausunto,

ottaa huomioon työvaliokuntansa 14. toukokuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan viidennen kohdan nojalla tekemän päätöksen antaa lausunnon valmistelu ”perustuslakiasiat ja eurooppalainen hallintotapa” -valiokunnan tehtäväksi,

ottaa huomioon Euroopan komission puheenjohtajan ja alueiden komitean puheenjohtajan 20. syyskuuta 2001 allekirjoittaman pöytäkirjan Euroopan komission ja alueiden komitean välisen yhteistyön muodoista (DI CdR 81/2001 rev.),

ottaa huomioon Euroopan komission tiedonannon ”Euroopan unionin tiedotus- ja viestintäpolitiikan uusi yhteistyökehys” (KOM(2001) 354 lopullinen),

ottaa huomioon Euroopan parlamentin 13. maaliskuuta 2002 antaman päätöslauselman aiheesta ”Komission tiedonanto – Euroopan unionin tiedotus- ja viestintäpolitiikan uusi yhteistyökehys” (C5-0465),

ottaa huomioon 13. maaliskuuta 2002 antamansa lausunnon aiheista ”Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja” ja ”Komission tiedonanto – Euroopan unionin tiedotus- ja viestintäpolitiikan uusi yhteistyökehys” (CdR 103/2001 fin) <sup>(1)</sup>,

ottaa huomioon ”perustuslakiasiat ja eurooppalainen hallintotapa” -valiokunnan 4. lokakuuta 2002 hyväksymän lausuntoluonnoksen (CdR 124/2002 rev.), jonka esittelijä oli Claude du Granrut (F/PPE), Picardien aluevaltuutettu,

sekä katsoo, että kyselyistä ja tutkimuksista käy ilmi, että kansalaiset tuntevat Euroopan unionin erittäin huonosti,

katsoo, että tämä tiedon puute tulisi korjata, kun Euroopan unioni on laajentumassa ja Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan ehdottamia institutionaalisia uudistuksia toteutetaan,

katsoo, että Euroopan unioni saavuttaa legitimiiden vasta kun kansalaiset hyväksyvät sen toimintalinjat,

katsoo, ettei yhteisön toimielinten toistaiseksi toteuttamilla tiedotustoimilla ole saavutettu toivottuja tuloksia,

katsoo, että Euroopan unionin on kiireesti ryhdyttävä toteuttamaan aktiivista tiedotuspolitiikkaa, jonka välittämä sanoma on yhdenmukainen ja joka luo Euroopan unionille oman imagon,

katsoo, että tällainen politiikka edellyttää sellaisen strategian toteuttamista, joka on innovatiivinen sekä koordinoinnin ja käsiteltävien aiheiden tasolla että käytettävien tekniikoiden ja tiedotusvälineiden kannalta,

katsoo, että tällainen tiedotus- ja viestintästrategia palvelee pääasiassa kansalaisia ja että sen avulla tulee saada kansalaiset tietoisiksi eurooppalaisesta ulottuvuudesta heitä käsittelevissä asioissa,

<sup>(1)</sup> EYVL C 192, 12.8.2002, s. 24.

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (marraskuun 21. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

## 1. Alueiden komitean näkemykset

### 1.1. Yleisiä huomioita tiedotuksesta ja viestinnästä Euroopan unionissa

#### Alueiden komitea

1.1.1. on tyytyväinen Euroopan komission käynnistämiin toimiin sellaisen kokonaisvaltaisen ja yhdenmukaisen Euroopan unionin tiedotus- ja viestintästrategian laatimiseksi, jolla tarjotaan täydellistä, objektiivista ja luotettavaa tietoa Euroopan unionista, jotta kansalaiset pystyvät muodostamaan siitä perusteltuja mielipiteitä.

1.1.2. kannattaa komission tiedonannon periaatteita. Tämän strategian kehittäminen on ehtona Euroopan unionin toimintalinjojen onnistumiselle. Unioni tarvitsee uutta viestintäkulttuuria, joka perustuu kansalaisten eikä yksinomaan toimielinten tarpeisiin.

1.1.3. on samaa mieltä myös tiedonannossa esitetyistä tavoitteista. Tavoitteena on parantaa Euroopan unionista vallitsevaa mielikuvaa. Halutaan viestittää, että unioni on demokraattinen ja vastuuntuntoinen, sillä on oikeutuksensa 500 miljoonan kansalaisen silmissä ja se on tietoinen kansainvälisistä velvoitteistaan.

1.1.4. ymmärtää tehtävän laajuuden ja toivoo voivansa auttaa osaltaan sen onnistuneessa loppuunsaattamisessa huomioidensa ja ehdotustensa välityksellä. Jotta komitea voisi antaa asianmukaisen panoksen Euroopan komission pyrkimykseen laatia Euroopan unionille tiedotus- ja viestintästrategia, se on katsonut aiheelliseksi analysoida viestinnän luonnetta ja roolia suhteessa tiedotukseen.

1.1.5. katsoo, että viestintä ja tiedotus eivät ole sama asia. Viestintä on välttämätöntä tiedotuksen kannalta, sillä se on seurausta tiedotuksesta ja antaa sille oikeutuksen. Tiedotuksella tehdään asioita tunnetuksi, kun taas viestinnällä pyritään luomaan empaattinen suhde tiedon vastaanottajaan. "Viestinnän" määritelmään tulisi sisällyttää "vuoropuhelu", koska siihen kuuluu myös kansalaisten kuunteleminen.

1.1.6. katsoo, että tehokkaassa viestinnässä on noudatettava tiettyjä toimintasääntöjä.

- Viestinnässä tulee ottaa huomioon sosiokulttuurinen konteksti, jossa viestejä välitetään, sekä kansalaisten mieltämistottumukset, jotka toimivat samoin sekä kaupallisten että poliittisten viestien kohdalla.

- Viestinnällä on pyrittävä luomaan positiivinen suhde kansalaisiin. Viestin tulee koskettaa vastaanottajaa henkilökohtaisesti, ja hänen tulee omaksua viestin sisältämä tieto. Vastaanottajalle tulee luoda halu tietää asiasta lisää tai keskustella siitä. Viestintä vaatii vastaanottajilta reaktiota.

- Viestinnän on tarjottava kiintopisteitä, jotka auttavat ymmärtämään viestin sisällön. Näin se antaa tiedolle merkityksen. Viestintä tekee Euroopan unionista ja sen toiminnasta ymmärrettävää ja antaa sille uskottavuutta.

- Viestintä edellyttää, että välitettävät viestit ovat yksinkertaisia ja asianmukaisia. Se onkin tärkeä muuttuja arvioitaessa viestin kohteena olevien päätösten perusteita. Päätös, josta ei voida tiedottaa, ei ole hyvä päätös. Viestinnällä ei voi näin ollen olla alisteista asemaa, vaan se on olennainen osa institutionaalista päätöksentekoprosessia.

Nämä ovat alueiden komitean yleiset huomiot tiedotuksesta ja viestinnästä Euroopan unionissa. Ne ovat pohjana komitean näkemyksille ja ehdotuksille.

### 1.2. Huomioita Euroopan unionin tiedotus- ja viestintästrategiaa koskevista komission ehdotuksista

#### Alueiden komitea

1.2.1. myöntää, että unionin nykyinen tilanne laajentumisen kynnyksellä ja maailmanlaajuistuvassa taloudessa on vaikea. Kansalaisetkin tietävät, etteivät he tunne unionin tehtäviä ja toimintaa. Komitea toteaa kuitenkin, että eurobarometri-kyselyistä käy ilmi, että kansalaisilla on Euroopan unionin suhteen potentiaalisesti myönteisiä odotuksia jokapäiväistä elämää, talouden kehitystä, solidaarisuutta, ympäristönsuojelua ja Euroopan unionin kansainvälisiä toimia koskevasta konkreettisista aiheista. Euroopalle haluttaisiin tärkeä rooli maailmanlaajuisella tasolla. Nämä odotukset ovat eduksi, kun pyritään toteuttamaan sellaista unionin tiedotus- ja viestintäpolitiikkaa, joka perustuu kansalaisten kanssa käytävään vuoropuheluun ja heidän mahdollisuuksiinsa ottaa osaa julkiseen keskusteluun. Näihin odotuksiin on vastattava kiireesti kolmesta syystä: laimea osallistuminen eurovaaleihin, laajentumisen läheneminen ja käynnissä oleva toimielinten uudistaminen, jonka seuraavana vaiheena on valmistelukunnan työskentelyn tulosten julkistaminen.

1.2.2. lähtee siitä, että unioni voi laatia ja välittää asianmukaisia ja kohdennettuja viestejä ja toteuttaa kumppanuustoimintaa sekä unionin toimielinten että jäsenvaltioiden kanssa. Komitea huomauttaa kuitenkin komissiolle, että jos viestin halutaan olevan uskottava, sen tulee olla selkeä ja siinä tulee näkyä päätöksentekoprosessin ja siihen liittyvän toiminnan yksinkertaisuus. Näin ollen sen lisäksi, että vastuu jaetaan unionin toimielinten, nykyisten ja tulevien jäsenvaltioiden ja alue- ja paikallisyhteisöjen kanssa, on myös pyrittävä määrätietoisesti yksinkertaistamaan ja selkiyttämään yhteisön päätöksentekoprosessia, jotta tiedotus- ja viestintätoiminta voisi olla entistä tehokkaampaa ja jotta kaikki toimielimet voisivat toteuttaa sitä johdonmukaisesti. Unionin viestinnän kiireelliseen kehittämiseen liittyy siis myös unionin toimielinten toiminnan rakenteellinen yksinkertaistaminen.

1.2.3. katsoo, että tiedonannossa todetaan oikeutetusti, ettei Euroopan unionin todellinen viestintä voi rajoittua vain tiedonvälitykseen, vaan sen avulla on annettava unionin tehtäville ja toimille merkitys, tehtävä ne ymmärrettäviksi ja esitettävä niitä joka kannalta. Lisäksi on edistettävä rakentavaa vuoropuhelua suhteessa unionin jäsenvaltioiden yleiseen mieliteeseen. Tämä vastaa kohdassa 1 määriteltyjä viitepuiteita. Tiedonannossa painotetaan kuitenkin pääasiassa unionin institutionaalisten rakenteiden ja niiden toiminnan välttämätöntä tuntemusta. Näin siirrytään ajatuksen ja hankkeen – Euroopan yhdentymisen tarve kaikkien kansalaisten uutena pyrkimyksenä – välittämisestä toimielinten ja niiden tehtävien vaikeaan ja huonosti motivoivaan selittämiseen. Tulevaisuudessa siihen tulisi liittyä toimielinten yksinkertaistaminen, jotta voitaisiin varmistaa viestinnän parantaminen. Jos Euroopan unioni tahoo tuottaa lisäarvoa ja vastata laajentumista, Euroopan talous- ja rahapolitiikkaa ja Euroopan asemaa maailmanlaajuistumisessa koskeviin haasteisiin, sen tulee ennen kaikkea herättää kiinnostusta kansalaisissa toteuttamalla motivoivia toimia kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi, jolloin unioni voi voittaa kansalaiset puolelleen ja kannustaa heitä osallistumaan julkiseen keskusteluun.

1.2.4. pahoittelee, että vaikka tiedonannossa korostetaan tarvetta uuteen lähestymistapaan tiedotuksessa ja viestinnässä, siinä ei näytetä ottavan huomioon kaikkia seurauksia. Tiedonannossa todetaan, että unionin tulisi laatia ja välittää asianmukaisia ja kohdennettuja viestejä ensisijaisista tiedotusaiheista sekä kehittää tiedotusta unionin roolista ja tehtävistä. Tämä käsitys perustuu ennemminkin tiedotukseen kuin viestintään

ja vaikuttaa liian yksinkertaiselta, kun otetaan huomioon halu kehittää vuoropuhelua ja vastata kansalaisten konkreettisiin huoliin sekä unionin hallinto, jota halutaan kehittää entistä yksimielisempään ja kansalaisten identiteettiä kunnioittavaan suuntaan. Tämän uuden lähestymistavan toinen näkökohta koskee jäsenvaltioiden roolia niiden osallistuessa viestintästrategian laatimiseen ja toteuttamiseen.

1.2.5. katsoo, ettei läheisyysperiaatteen noudattaminen merkitse sitä, että unionin tulee tukeutua ainoastaan kansallisiin verkkoihin sanomansa välittämiseksi. Jotta unioni voi olla olemassa ja saada oikeutuksen kansalaisten silmissä, sillä täytyy olla omat erityiset viestintäverkkonsa, jotka toimivat koordinoitusti kansallisen ja alueellisen tason verkkojen kanssa. Viestintästrategian onnistunut toteuttaminen edellyttää näin EU:n toimielinten sekä Euroopan alue- ja paikallisyhteisöjen välisen yhteistyön tiivistämistä entistä intensiivisemmän, tasavertaisen kumppanuuden avulla. Tästä syystä EU:n toimet ja aloitteet on pyrittävä sovittamaan yhteen jäsenvaltioiden valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen tason toimien kanssa. Tämä pätee erityisesti toimien yhteiseen suunnitteluun sekä rahoitusmenettelyjen yksinkertaistamiseen komission edustustoissa.

1.2.6. katsoo, että unionin tulee tiedonannon mukaisesti laatia viesteille runko yhteisen viitepohjan ja johtojatituksen pohjalta, mutta esitetyt ajatukset perustuvat liiaksi institutionaalisiin kysymyksiin, jotta niillä voitaisiin vastata kansalaisten odotuksiin ja käynnistää tiedonannossa ehdotettu vuoropuhelu.

1.2.7. toteaa, että Euroopan kansalaisten perusarvoja koskevat mielipidemittaukset osoittavat, että individualismi on nousussa. Individualismi merkitsee, että jokaisella yksilöllä on mahdollisuus valintoihin henkilökohtaisen hyvinvointinsa edistämiseksi perheen piirissä, työssä ja vapaa-aikana. Se merkitsee myös solidaarisuuden ja turvallisuuden arvojen kunnioittamista eli halua elää vapaassa, oikeuteen perustuvassa ja suvaitsevassa ympäristössä. Jotta poliittiset tahot voisivat vastata näihin individuaalistamispyrkimyksiin, niiden on käynnistettävä julkinen keskustelu ja annettava näin yksilöille välineet valintojen tekemiseen. Poliittisten tahojen tulee osoittaa olevansa kansalaisten palveluksessa ja edustavansa kansalaisten etuja ja yksilöllisyyttä sekä kansallisella että alueellisella tasolla. Jotta unioni voisi ottaa huomioon solidaarisuuden ja turvallisuuden arvot, sen tulee tukeutua perusoikeuskirjaan ja korostaa toimintakykyään tasapainottavana voimana kansainvälisissä yhteyksissä. Euroopan unionilla on mahdollisuus tulla ainoaksi poliittiseksi yhteenliittymäksi, joka pystyy saavuttamaan nämä tavoitteet. Tätä toiminta-alaa tulee kehittää samoin kuin viestintääkin.

1.2.8. kiinnittää komission huomion kolmeen aiheeseen, joiden tulisi saada ansaitsemansa asema tiedonannossa.

- Vaikka laajentumisen tarpeeseen ja oikeutukseen viitataan useaan otteeseen, laajentumista ei ole liitetty asianmukaisella tavalla Euroopan tulevaisuutta käsitteleviin kysymyksiin ja toimiin, joita tarvitaan sekä poliittisella että institutionaalisella tasolla. Tämä on myös yksi Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan tehtävistä.
- Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan toiminta on tärkeää viestinnän kannalta sen kokoonpanon, työmenetelmien ja sen laatimien ehdotusten takia. Sitä ei ole kuitenkaan strategiassa tuotu riittäväällä tavalla esille.
- Sisäisellä tasolla voidaan todeta, että rakennerahastojen Euroopan kansalaisille tuomaa välitöntä ja välillistä lisäarvoa ei ole hyödynnetty asianmukaisella tavalla. Näiden rahastojen sekä yhteisen maatalouspolitiikan kriteerejä on uudistettava perusteellisesti lähitulevaisuudessa.

1.2.9. katsoo, että kun toimielinten välinen tiedotustyöryhmä on määritellyt ensisijaiset aiheet ja strategian, on päätettävä, mitä välineitä käytetään tiedotus- ja viestintäohjelman toteuttamiseksi, jotta se saisi mahdollisimman paljon vastakaikua ”tiedostavalta” yleisöltä ja jotta sillä voitaisiin vaikuttaa suuren yleisön mielipiteisiin. Komissio on kylläkin käsitellyt kysymystä, mutta sen vastaus tai oikeastaan vastaukset, joissa otetaan huomioon aiemmat ohjelmat sekä poliittiset ja institutionaaliset vaatimukset, voisivat olla laajempia ja kunnianhimoisempia. Prince-ohjelmaa ja ”Kansalaiset ensin” – ja ”Yhteistä Eurooppaa rakentamassa” -aloitteita tulee pitää testinä toimille ja entistä mittavammalle strategialle. Ehdotetussa järjestelmässä poliittinen vastuu annetaan toimielinten väliselle tiedotustyöryhmälle ja toiminnallinen vastuu komissiolle. Näyttää kuitenkin siltä, että myös neuvoston tiedotusryhmä ja Euroopan parlamentin valiokunnat osallistuvat viestintästrategian määrittelyyn aihekohtaisesti. Tämä saattaa vaikeuttaa toimielinten välisen tiedotustyöryhmän määrittämän strategian toteuttamista.

1.2.10. huomauttaa lisäksi olevansa valmis antamaan toimielinten välisen tiedotustyöryhmän käyttöön aiheiden ja strategian määrittelyyn yhteydessä perusteelliset erityistietonsa kansalaisten tarpeista ja odotuksista.

1.2.11. katsoo, että viestinnän ja tiedotuksen toimintasuunnitelmaan toteuttamiseen osallistuvien tiedonvälittäjien ja tietoverkkojen toiminta ei ole osoittautunut niin tehokkaaksi kuin tiedonannossa annetaan ymmärtää. Niiden toimintaa on parannettava ja luotava uusia tapoja kehittää kansalaisten ja unionin välisiä suhteita.

1.2.12. pahoittelee, ettei alue- ja paikallisyhteisöjä, eikä myöskään Eurooppa-tiedon palvelupisteitä, Eurotietokeskuksia (EDC, European Documentation Centres), Euroopa-taloja (Europe Houses), EU-edustustoja tai -lähetystöjä mainita tiedonvälittäjien joukossa, vaikka niillä on käytössään tiedotus- ja viestintäkeinoja, jotka ovat erinomaisen kattavia. Niillä on myös kansalaisten luottamus, joten niiden välittämät viestit ovat uskottavia, ja ne voivat helpottaa kansalaisten kanssa käytävää vuoropuhelua.

1.2.13. pahoittelee myös sitä, ettei keskiasteen ja ammatillisia oppilaitoksia tai yliopistoja juurikaan mainita tärkeinä keinoina saavuttaa nuorisokohderyhmänä. Komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että uuden strategian tehokas kehittäminen edellyttää, että kehitystyö tehdään mahdollisimman lähellä informaation vastaanottajia ja ottaen huomioon, että nuoret ovat ratkaisevan tärkeä tiedotuksen kohderyhmä. Tästä syystä suora yhteys oppilaitoksiin on erittäin toivottavaa uuden strategian kaikissa vaiheissa (tutkimus, päätöksenteko ja toteuttaminen), ei ainoastaan sen viimeisessä vaiheessa yhteyslinkkeinä.

1.2.14. katsoo, että viestintävälineiden roolia ei ole tuotu tarpeeksi esille, oli sitten kyseessä perinteiset välineet eli lehdistö, radio ja televisio tai uudet välineet kuten Internet. Vastuullisten teknisten tahojen tulee tarkentaa niiden käyttöä. Komitea muistuttaa, että uusien viestintätekniikkojen mahdollisuuksia on kehitettävä, jotta unioni voi käydä suoraan vuoropuhelua Euroopan kansalaisten ja erityisesti nuorten kanssa.

## 2. Alueiden komitean suositukset

### Alueiden komitea

2.1. on tietoinen Euroopan unionin tiedotus- ja viestintästrategialle asetettavista vaatimuksista. Komitea ottaa huomioon nämä vaatimukset ja tekee ehdotuksensa, joiden tavoitteena on vastata tiedonannossa esitettyyn dynamismiin ja synergian tarpeeseen sekä tehdä strategiasta entistä perustellumpi, toimivampi ja tehokkaampi. Komitea on vakuuttunut, että tällainen strategia on tärkeä ja kiireellinen Euroopan unionin poliittisen tulevaisuuden kannalta.

### 2.2. Tilannekatsaus

2.2.1. toteaa, että mielipidekyselyt ja -tutkimukset osoittavat, että unionin nykyiset ja tulevat kansalaiset ovat vieraantuneet politiikasta eivätkä tunne unionin todellisuutta. Kyselyistä ja tutkimuksista käy kuitenkin ilmi myös heidän Euroopan unioniin kohdistamansa myönteiset odotukset. Vastaus näihin odotuksiin tulee unionin poliittisten toimien kautta. Euron käyttöönoton onnistuminen on myönteinen esimerkki poliittisesta aloitteesta taloudellisen ongelman ratkaisemiseksi.

2.2.2. katsoo, että unionin tulee saada kansalaiset tietoisiksi siitä, että sen poliittiset aloitteet palvelevat heidän taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia intressejään ja edistävät sisäistä turvallisuutta ja unionin kansainvälisiä pyrkimyksiä.

2.2.3. ehdottaa, että komissio kehottaisi Eurobarometrin tekijöitä laatimaan tiivistelmän kaikista omista tutkimuksistaan ja muiden tekemistä tutkimuksista, joissa käsitellään kansalaisten käsityksiä unionista ja heidän unionin toimintaan ja toimenpiteisiin kohdistuvia odotuksiaan. Tämä tiivistelmä voi olla perustana toimielinten välisen tiedotustyöryhmän pohdintoille ja valinnoille.

2.2.4. pyytää päästä osallistumaan täysivaltaisena jäsenenä toimielinten välisen tiedotustyöryhmän pohdintoihin strategian määrittämiseksi. Komitea haluaisi myös osallistua tiedotus- ja viestintäohjelman toteuttamiseen, jotta sen edustamat alue- ja paikallisyhteisöt pääsisivät aktiivisesti mukaan toimintaan. Komitea katsoo, että ainoastaan alueellisen ja paikallisen viestinnän taso synnyttää tiedottamisessa nopeita tuloksia ja aktivoi yksiköitä, jolloin voidaan taata ohjelman demokraattiset vaikutukset.

2.3. Alueiden komitea korostaa strategian kahta perusnäkökohtaa: viestintäteemoja ja kohderyhmiä.

2.3.1. kannattaa viestintäteemojen osalta periaatetta johtajakokouksesta viestien yhdenmukaiseksi välittämiseksi. Komitea suhtautuu sen sijaan epäillen johtajakokouksen yhteydessä ehdotettuihin käsitteisiin.

2.3.2. katsoo, että Euroopan unioni tuottaa lisäarvoa. Johtajakokoukseen tulee sisällyttää seuraavat perusajatuksukset, jotka pohjautuvat Euroopan kansalaisten tärkeimpiin arvoihin:

- pyrkimys taloudellisen toiminnan ja ihmisten turvallisuuden väliseen tasapainoon
- eri kulttuurien, kansojen ja uskontojen kunnioittaminen
- pyrkimys poliittiseen rooliin maailmanlaajuisella tasolla
- sisäisen ja ulkoisen rauhan säilyttäminen.

2.3.3. katsoo, että näiden unionin lisäarvon neljän ulottuvuuden tulee muodostaa perusta unionin viestinnän tärkeimpien teemojen kehittämiseksi.

2.3.4. ehdottaa luetteloa aiheista, jotka komitean mielestä vastaavat parhaiten kansalaisten odotuksia. Komitea muistuttaa, että näitä aiheita koskeva unionin viestintä voi tarjota tilaisuuden antaa uutta painoarvoa edellä mainituille arvoille. Viestinnässä on myös pyrittävä välttämään abstrakteja ja huonosti motivoivia periaatejulistuksia. Viestinnän on ennemminkin perustuttava konkreettisiin esimerkkeihin, jotka lisäävät unionin toiminnan uskottavuutta ja oikeutusta kansalaisten silmissä. Sama koskee kansalaisten suhtautumista unionin hankkeisiin.

a) Aiheet, jotka osoittavat, että unionin toiminta palvelee kansalaisia jo nyt:

- rakennerahastojen ja YMP:n nykyinen ja tuleva rooli
- euron käyttöönoton edut euroalueeseen kuuluvissa maissa
- kilpailupolitiikan vaikutukset kuluttajansuojaan
- henkilöiden vapaa liikkuvuus
- ympäristönsuojelu ja kestävä kehitys.

b) Aihealueet tulevaisuuden suuntausten ja haasteiden hahmottamiseksi:

- laajentuminen korostaen sekä ehdokasvaltioiden toteuttamia toimia että sisäisiä turvatoimia, joita unionin täytyy toteuttaa
- unionin tulevaisuus Eurooppa-valmistelukunnan työskentelyn sekä mahdollisen unionin perustuslain laatimisen kannalta
- unionin poliittinen kehitys toimielin uudistuksen ja toimivaltuuksien toteuttamisen kautta.

2.3.5. muistuttaa, että tiedotus- ja viestintästrategian kohteissa ei päästä haluttuihin tuloksiin, jos alue- ja paikallisyhteisöjen vastuuhenkilöitä ja heidän kumppaneitaan ei luokitella tärkeiksi välittäjiksi, kun otetaan huomioon jo kokeillusta kumppanuusyhteistyöstä saadut loistavat tulokset (eurooppatietopisteet, Carrefour-verkostot, Eurooppa-tiedon palvelupisteet, Eurotietokeskukset, Eurooppa-talot jne.), ja jos he eivät saa tiettyä vapautta mukauttaa viestejä yleisölle, jonka kanssa he ovat päivittäin tekemisissä ja joka luottaa heihin, koska se on valinnut heidät. Vaaleilla valitut paikallistason edustajat ovat kansalaisyhteiskunnan "yleisosajia". He tuntevat kansalaisyhteiskunnan kaikki ryhmät ja niiden tarpeet. Kuten edellä mainittiin, heillä on myös mahdollisuus seurata kansalaisten reaktioita ja käydä kansalaisten kanssa suoraa vuoropuhelua.

## 2.4. Käytännön menettelyt

2.4.1. hyväksyy unionin pyrkimyksen ohjailla ja suunnata koko prosessia ja näyttää näin Euroopan kansalaisille unionin dynaamiset ja omat kasvot. Komitea ymmärtää sen, että komissio haluaisi jakaa vastuun unionin muiden toimielinten kanssa ja noudattaa läheisyysperiaatetta pyytämällä jäsenvaltioita osallistumaan tähän unionin tulevaisuuden kannalta tärkeään hankkeeseen.

2.4.2. tekee kuitenkin ehdotuksia, jotka perustuvat toteutettavan strategian poikkeukselliseen luonteeseen ja huomioon, jota yleisölle välitettävät aiheet ja viestit saattavat herättää uutisissa.

- Jäsen- ja ehdokasvaltioissa toimivien unionin tiedotuspisteiden suunnittelu ja toiminta tulisi uudistaa.
- Parlamentin ja neuvoston tiedotuselinten tulisi osallistua strategian, aiheiden ja viestin laatimiseen ja sen seurauksena niiden tulisi hyväksyä strategian koordinoitu ja unionin kanssa synergiassa tapahtuva toimeenpano.
- Jäsenvaltioiden tiedotusyksiköiden sekä unionin toimielinten osallistuminen viestinnän edistämiseen tulee organisoida erikseen tiedonannossa mainitussa yhteisymmärryspöytäkirjassa. On vältettävä sitä, että unionin viestit hämärtyvät, vaikka ne tuleekin mukauttaa kuhunkin valtioon vastaanottajien mukaan.

2.4.3. on valmis allekirjoittamaan kyseisen pöytäkirjan, sillä se katsoo, että jäsen- ja ehdokasvaltioiden alue- ja paikallisyhteisöjen vastuuhenkilöiden mobilisointi on välttämätöntä, jotta kansalaisille suunnattua tietoa voidaan personalisoida ja jotta kansalaisten viestintää unionin suuntaan voidaan helpottaa. Komitea ehdottaa, että esimerkiksi komission kanssa tehdyn yhteistyöpöytäkirjan yhteydessä eritellään mahdollisesti yhdessä järjestettävät tilaisuudet aiheista, joilla on suoraan vaikutusta kansalaisten elämään ja jotka kuuluvat kokonaan tai osittain alue- ja paikallisyhteisöjen toimivaltaan.

2.4.4. katsoo, että jäsenvaltioissa toimivien välittäjähenkilöiden ja -ryhmien lisäksi olisi mobilisoitava myös unionin kaikkien toimielinten jäsenet, jäsenvaltiot, alueet, kunnat ja paikallisyhteisöt sekä Eurooppa-valmistelukunnan, alueiden komitean ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean jäsenet – sekä annettava heille ”oikeus” tukea tiedotus- ja viestintäkampanjoita ja/tai osallistua niihin.

2.4.5. ehdottaa, että perinteiset viestimet liitettäisiin strategian laatimisprosessiin jo alkuvaiheessa. Voitaisiinkin koota lehdistön ja audiovisuaalisten välineiden edustajien paneeli, jota pyydetäisiin arvioimaan viestintähankkeiden selkeyttä, asianmukaisuutta ja mielenkiintoisuutta journalistiselta kannalta. Toteutettavassa yleisessä järjestelmässä viestimet ovat luonnollisesti yksi kohderyhmistä. Komitea suosittaa, että unioni laajentaisi kohderyhmäänsä myös Eurooppa-asioita institutionaaliselta kannalta käsittelevien erikoistoimittajien ulkopuolelle. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota kansallisiin ja alueellisiin audiovisuaalisiin viestimiin, sillä niistä on tullut tietoperusta suurelle osalle (kaikenikäistä) yleisöä. On pyrittävä solmimaan kumppanuussopimuksia. Myös julkaisut on uudistettava erityisesti kielen ja jakelun kannalta.

2.4.6. katsoo uuteen teknologiaan liittyen, että unionin tulee edistää nykyisiä sivustoja ja luoda linkit muille tärkeille eurooppalaisille, kansallisille ja alueellisille sivuille tai varmistaa näiden linkkien toimivuus.

## 2.5. Ohjaus

2.5.1. myöntää, että viestejä tulee mukauttaa yleisön mukaan ja siten jättää tiedotustahoille tietty toimintavapaus, mutta toteaa, että kun strategia on vahvistettu, tiedotus- ja viestintätoimien ohjailu jätetään Euroopan komissiolle, joka vastaa säännöllisestä arvioinnista ja pitää toimielinten välisen tiedotustyöryhmän, unionin toimielimet sekä jäsen- ja ehdokasvaltiot ajan tasalla.

2.5.2. katsoo, että Euroopan kansalaisten tulee voida tunnustaa unioni heille jaetun tiedon vastuulliseksi alkulähteeksi ja pitää unionia keskustelukumppanina silloin, kun he haluavat käydä sen kanssa vuoropuhelua.

## 2.6. Varat

2.6.1. korostaa, että alue- ja paikallisviranomaiset ja niiden kumppanit panostavat jo nykyään Euroopan unionin tiedotuspolitiikkaan suuntaamalla varsin merkittävästi omia varojaan unionin virallisten tiedotusverkostojen toimintaan.

2.6.2. huomauttaa, että tiedotus- ja viestintästrategian ensisijaisen luonteen vuoksi sen toteuttamiseen tulee myöntää asianmukaiset varat.

2.6.3. tähdentää, että sen ehdotukset kuuluvat Euroopan komission ja alueiden välisten yhteistyön muotoja koskevan pöytäkirjan ja erityisesti tiedotuspolitiikkaa kansalaisläheisyyden puitteissa käsittelevän osan yhteyteen ja että ehdotusten ainoana tavoitteena on auttaa unionin tiedotus- ja viestintästrategiaa onnistumaan. Ehdotusten taustalla on unionin nykykehitys. Unionin on korjattava ehdottomasti ja lopullisesti avoimuuden ja demokratian puute suhteessa kansalaisiin. Tämän takia komitea onkin analysoinut tiedotus- ja viestintästrategian luonnetta ja toteuttamissääntöjä. Strategian avulla tulisi voida palvella kansalaisia entistä paremmin ja luoda heille yhteys Euroopan unioniin. Tämä on komitean ehdotusten johtoajatus ja tavoite.

2.7. korostaa lopuksi seuraavia näkökohtia:

2.7.1. Strateginen menettely: Menettelyssä tulee noudattaa viestinnän sääntöjä eli ottaa huomioon kansalaisten mieltämistottumukset, luoda myönteinen suhde kansalaisiin, tarjota kansalaisille kiintopisteitä viestien ymmärtämiseksi, parantaa ilmaisuaan ja hyväksyä menettely osaksi päätöksentekoprosessia.

2.7.2. Viestintäteemat: Johtoajatuksena tulee olla unionin tuoma lisäarvo. Teemojen tulee perustua Euroopan kansalaisten perusarvioihin ja niissä tulee esittää konkreettisia esimerkkejä, joiden avulla voidaan saada kansalaisten hyväksyntä. Alueiden komitea ehdottaa muutamia aiheita, joiden avulla voidaan osoittaa, että unionin nykyinen toiminta palvelee jo nyt kansalaisia. Tulevaisuuden väylien ja haasteiden osalta komitea korostaa unionin laajentumisen merkitystä sekä Eurooppa-valmistelukunnan roolia ja sen tulosten vaikutuksia.

2.7.3. Unionin toimielinten yksiköiden sekä jäsen- ja ehdokasvaltioiden, alue- ja paikallisyhteisöjen sekä niiden kumppanien välisen synergian luominen: jäsen- ja ehdokasvaltioilla on tärkeä tehtävä viestien välittämisessä ja mukauttamisessa. Niiden tulee kuitenkin noudattaa strategian tavoitetta eli pyrkiä legitimoimaan unionin todellisuus ja luomaan välitön vuoropuhelu kansalaisten kanssa.

2.7.4. Alue- ja paikallisyhteisöjen ja niiden kumppaneiden osallistuminen: Unionin luottamus edellä mainittuihin tahoihin lisää tietoa kansalaisten odotuksista sekä auttaa valitsemaan aiheet osuvammin, välittämään viestit entistä paremmin ja saamaan palautetta kansalaisilta, jotka mahdollisesti innostuvat käymään toivottua vuoropuhelua.

2.7.5. Unionin nykyiset viestintäkanavat, myös julkaisut, tulisi uudistaa suunnittelun ja tehokkuuden kannalta. Valveutamalla perinteiset viestimet ja saamalla muutkin kuin erityistoimittajat liikkeelle uusi tiedotus- ja viestintästrategia voi saada viestimisessä todellista vastakaikua. Uusien viestintätekniikoiden nykyistä järkevämpi ja avoimempi käyttö vaikuttaa samansuuntaisesti.

2.7.6. On kiinnitettävä huomiota ajankohtaiskysymyksiin sekä ennen kaikkea Euroopan unionin tulevaisuutta pohtivan valmistelukunnan tekemiin toimieliimiä koskeviin ehdotuksiin.

2.7.7. Komission ehdottaman ja Laekenin julistuksen huomioon ottavan Euroopan unionin tiedotus- ja viestintäpolitiikan uudistuksen haasteet: komitea toivoo, että sen huomautukset ja ehdotukset otetaan huomioon, sillä se on vakuuttunut, että sen edustamat alue- ja paikallisviranomaiset muodostavat tärkeän linkin kansalaisten odotuksiin vastaavan dynaamisen tiedotus- ja viestintästrategian laatimisessa, unionin ja kansalaisten demokraattisen vuoropuhelun luomisessa ja kansalaisten kannatuksen saamisessa unionin toimielinten poliittiselle toiminnalle.

Brüssel 21. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE

**Alueiden komitean lausunto aiheesta:**

- ”Komission kolmas kertomus unionin kansalaisuuden toteutumisesta”, ja
- ”Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevan direktiivin 94/80/EY soveltamisesta”

(2003/C 73/14)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon työvaliokuntansa 12. maaliskuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan viidennen kohdan nojalla tekemän päätöksen antaa ”perustuslakiasiat ja eurooppalainen hallintotapa” -valiokunnan tehtäväksi laatia kyseisestä aiheesta lausunto,

ottaa huomioon komission kolmannen kertomuksen unionin kansalaisuuden toteutumisesta (KOM(2001) 506 lopullinen) ja komission kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevan direktiivin 94/80/EY soveltamisesta (KOM(2002) 260 lopullinen),

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston Nizzassa 7. joulukuuta 2000 antaman Euroopan unionin perusoikeuskirjan,

ottaa huomioon komission ehdotuksen direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (KOM(2001) 257 lopullinen),

ottaa huomioon Euroopan parlamentin mietinnön komission kolmannesta kertomuksesta unionin kansalaisuuden toteutumisesta (C5-0656/2001),

ottaa huomioon Euroopan parlamentin mietinnön ehdotuksesta direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (mietinnön viitenumero ei vielä saatavilla),

ottaa huomioon 16. helmikuuta 2000 antamansa lausunnon aiheesta ”Euroopan unionin perusoikeuskirjan laatimisprosessi” (CdR 327/1999 fin) <sup>(1)</sup> sekä 20. syyskuuta 2000 Euroopan unionin perusoikeuskirjasta antamansa päätöslauselman (CdR 140/2000 fin) <sup>(2)</sup> ja 13. joulukuuta 2000 Euroopan unionin perusoikeuskirjan hyväksymisestä antamansa päätöslauselman (CdR 381/2000 fin) <sup>(3)</sup>,

ottaa huomioon 13. maaliskuuta 2002 antamansa lausunnon ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (CdR 287/2001 fin) <sup>(4)</sup>,

ottaa huomioon ”perustuslakiasiat ja eurooppalainen hallintotapa” -valiokunnan 4. lokakuuta 2002 hyväksymän lausuntoluonnoksen (CdR 121/2002 rev.), esittelijä: Anthony Vesey (IRL, EA), Borderin aluevaltuutettu ja Cavanin kreivikunnanvaltuutettu,

hyväksyi yksimielisesti 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (21 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon.

<sup>(1)</sup> EYVL C 156, 6.6.2000, s. 1.

<sup>(2)</sup> EYVL C 22, 24.1.2001, s. 1.

<sup>(3)</sup> EYVL C 144, 16.5.2001, s. 42.

<sup>(4)</sup> EYVL C 192, 12.8.2002, s. 17.



## ALUEIDEN KOMITEAN KANTA

### 1. Yleistä

#### Alueiden komitea

1.1. pitää tervetulleina komission kolmatta kertomusta unionin kansalaisuuden toteutumisesta ja komission kertomusta Euroopan parlamentille ja neuvostolle kunnallista ääni-oikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevan direktiivin 94/80/EY soveltamisesta.

1.2. on samaa mieltä siitä, että kertomuksessa tulisi vuosien 1997, 1998 ja 1999 lisäksi käsitellä perusoikeuskirjaa ja komission tekemää direktiiviehdotusta Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

1.3. on samaa mieltä siitä, että unionin kansalaisuus täydentää jäsenvaltion kansalaisuutta sitä kuitenkaan korvaamatta ja että unionin kansalaisuuden voi saada ainoastaan jäsenvaltion kansalaisuuden perusteella.

1.4. korostaa, että Euroopan kansalaisuus on keskeinen osa erityisesti Eurooppa-valmistelukunnassa parhaillaan käytävää keskustelua Euroopan tulevaisuudesta, kuten Laekenin julistuksessa todettiin.

1.5. on tyytyväinen, että on perustettu yhteisön monivuotinen toimintaohjelma (Daphne-ohjelma), jonka tarkoituksena on torjua lapsiin, nuoriin ja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Paikallis- ja alueviranomaisten osallistumisella Daphne-ohjelmaan varmistetaan, että ohjelma auttaa eniten vaaralle alttiita henkilöitä.

### 2. Liikkumisvapaus

2.1. pitää ehdotettua direktiiviä tervetulleena unionin kansalaisuutta edistävänä panoksena.

2.2. kehottaa komissiota puuttumaan direktiivissä vielä ratkaisemattomiin kansalaisten oikeuksia koskeviin kysymyksiin, jotka esitellään yksityiskohtaisesti tämän lausunnon suosituksissa.

2.3. on tyytyväinen siihen, että direktiivin voimaansaattava lainsäädäntö on saatu jäsenvaltioissa valmiiksi, ja jakaa komission huolen jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämisestä koskevien menettelyjen pitkäkestoisuudesta, jolla on seurausvaikutuksia unionin kansalaisiin.

2.4. edellyttää, että kun tulevaisuudessa syntyy ongelmia, ne pyritään kaikin voimin ratkaisemaan mahdollisimman nopeasti, jotta jäsenvaltioissa asuvien muiden EU-maiden kansalaisten oikeuksia ei loukata.

2.5. on samaa mieltä komission kanssa siitä, että kansalaisille olisi tiedotettava nykyistä paremmin vapaata liikkuvuutta koskevista oikeuksista.

2.6. kannattaa Euroopan parlamentin ja neuvoston 25. kesäkuuta 2001 antamia suosituksia opiskelijoiden, koulutuksessa olevien, nuorten vapaaehtoisten, opettajien ja kouluttajien liikkuvuudesta Euroopan yhteisössä sekä 14. joulukuuta 2000 annettua neuvoston päätöslauselmaa liikkuvuutta koskevasta toimintasuunnitelmasta.

2.7. kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa kannustamaan, helpottamaan ja tukemaan liikkuvuutta koulutuksen ja tutkimuksen aloilla sekä poistamaan mahdollisimman nopeasti jäljellä olevat liikkuvuuden esteet ja etenkin ne, jotka haittaavat koulutuksesta annettujen asiakirjojen sekä tutkintotodistusten hyväksymistä.

2.8. kannattaa jäsenvaltioille osoitettua kehotusta ottaa käyttöön strategioita maiden rajat ylittävän liikkuvuuden sisällyttämiseksi kansallisiin toimintalinjoihin, joita sovelletaan suosituksessa tarkoitettuihin ryhmiin.

### 3. Konsuliviranomaisten antama suoja

3.1. pitää tervetulleena, että käytännössä kaikki jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimia varmistaakseen, että ne unionin kansalaiset, joiden jäsenvaltiolla ei ole edustusta kolmannessa maassa, saavat diplomaatti- ja konsuliedustustoilta asianmukaista suojelua ja tukea.

3.2. kehottaa kaikkia jäsenvaltiota sisällyttämään viipymättä sisäisiin oikeusjärjestelmiinsä päätöksen täytäntönnäpöintimenpiteistä, jotka konsuliviranomaisten on toteutettava, sekä päätöksen 96/409/YUTP tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämissäännöistä, etenkin koska kyseessä on unionin perusoikeuskirjan mukaan perusoikeus.

### 4. Veto-oikeus ja Euroopan oikeusasiamies

4.1. huomauttaa, että tässä lausunnossa käsiteltyjen kahden kertomuksen päätelmien mukaan unionin kansalaiset eivät ole tietoisia oikeuksistaan eivätkä unionin ja sen toimielinten valtuuksista. Tämä tietämyksen puute, joka johtuu viestintä-ongelmista ja siitä, ettei saatavilla oleva merkityksellinen tieto tavoita EU:n kansalaisia, on syy siihen, että suurta osaa Euroopan parlamentille osoitetuista veto-oikeuksista ja oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista ei oteta käsitelyyn. Tällaisia seikkoja käsitellään tässä lausunnossa.

### 5. Tiedotus ja viestintä

5.1. korostaa tarvetta edistää EU:n kansalaisuutta koulutus-toimien puitteissa alimmilta koulutustasoilta lähtien.

5.2. pitää komission uutta tiedonantoa EU:n tiedotus- ja viestintästrategiasta (1) tervetulleena ja toistaa, että EU:n laajuisiin viestintä- ja tiedotusstrategioihin on edelleen panostettava, jotta lisätään kansalaisten tietämystä heidän oikeuksistaan ja erityisesti EU:n kansalaisuudesta. Vastuun EU:ta koskevasta tiedotuksesta ja unionia koskevien harhakäsitysten leviämisen estämisestä tulisi jakautua paikallis-, alue-, keskus- ja EU:n hallinnolle.

## 6. Äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa

6.1. painottaa, että kaikkien jäsenvaltioiden tulee osallistua tietojen keräämiseen, jotta tilanne koko unionin alueella voidaan arvioida, ja ellei paikallis- ja aluetasojäsen valtiot ole kutsuttu mukaan tähän prosessiin, pahoittelee tätä.

6.2. on tyytyväinen kertomuksessa esitettyihin tuloksiin, joiden mukaan kansalliset voimaansaattamistoimet on saatettu päätökseen kaikissa jäsenvaltioissa, mutta kehottaa kutsumaan AK:n mukaan seuraavien voimaansaattamista koskevien raporttien laatimiseen.

6.3. pitää myönteisenä, että arvioidessaan, olivatko kansalliset voimaansaattamistoimet direktiivin mukaisia, komissio totesi jäsenvaltioiden lainsäädännön olevan laadultaan tyydyttävää ja toimien direktiivin vaatimusten mukaisia. AK kehottaa pyrkimään pikaiseen ratkaisuun tapauksissa, joissa voimaansaattamissäännöksissä on ollut virheitä, ja kertomaan asiaankuuluvista yksityiskohdista muille jäsenvaltioille niiden valistamiseksi ja opastamiseksi.

6.4. kannattaa direktiivin periaatteita: vaalilainsäädäntöä ei pyritä yhdenmukaistamaan, kansalaisuutta koskeva vaatimus poistetaan, osallistumisvapaus sekä äänioikeus ja vaalikelpoisuus myönnetään samoin edellytyksin kuin asuinvaltion kansalaisille.

6.5. katsoo komission tavoin, että arvion direktiivin asianmukaisesta täytäntöönpanosta on perustuttava tiedottamisella saavutettuihin käytännön tuloksiin ja niiden seurauksiin eli siihen, miten tiedottaminen on vaikuttanut unionin kansalaisten osallistumisaktiivisuuteen kunnallisvaaleissa.

6.6. ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että vaaleissa on ollut ehdokkaina muiden EU-maiden kansalaisia ja heitä on myös valittu edustajiksi.

6.7. katsoo, että muiden EU-maiden kansalaisten tiedon saannin puutteellisuus on vain yksi alhaisen osallistumisasteen syistä. Siksi olisi tutkittava myös muita tekijöitä, kuten vaalipäivää, äänestyspaikkojen aukioloaikoja ja äänestyspaikalla tapahtuvalle äänestämiseen vaihtoehtoisia äänestystapoja.

6.8. on tyytyväinen siihen, ettei äänestäjäkunnan kasvusta ole aiheutunut jäsenvaltioille erityisiä ongelmia.

## 7. Alueiden komitean suositukset

Alueiden komitea

*Vapaa liikkuvuus*

7.1. suosittaa, että I luvun 4 artiklan sanamuotoa muutetaan perusoikeuskirjan mukaisesti niin, ettei luettelo ole tyhjentävä: ”Jäsenvaltioiden on pantava tämän direktiivin säännökset täytäntöön ilman sellaisiin seikkoihin kuin sukupuoliin, rotuun, ihonväriin, etniseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, – ”.

7.2. suosittaa, että perheenjäsenen määritelmä kattaa direktiiviehdotuksen 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa myös avopuolisot, mikäli nämä kotijäsenvaltiossa rinnastetaan aviopareihin.

7.3. ehdottaa, että direktiivin säännöksiä täsmennetään pedofilian, perheväkivallan tai jalkapallohuliganismin kaltaisista rikoksista tuomittujen vapaan liikkuvuuden ja oleskeluoikeuden rajoittamiseksi. VI luvussa säädetään, että lähtövaltion on ilmoitettava vastaanottavalle jäsenvaltiolle yhteiskunnalle vaarallisista henkilöistä. Tällaisissa tapauksissa ei tulisi myöskään soveltaa 6 artiklan 5 kohdan vaatimusta ilmoittaa oleskelusta kahden viikon kuluessa, vaan henkilöiden tulisi ilmoittautua heti saavuttuaan vastaanottavaan jäsenvaltioon.

7.4. toivoo, että jäsenvaltiot voisivat soveltaa unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten leskiksi jääneitä, asumuserossa asuvia tai eronneita puolisoita, jotka eivät ole unionin kansalaisia, koskevia 12 ja 13 artiklaa oman harkintansa mukaan ja nykyistä joustavammin. AK katsoo, että ehdotus nyky muodossaan (7 artiklan 1 kohdan b alakohta) on syrjivä varallisuuden perusteella. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi päättää muista huomioon otettavista tekijöistä, joita ovat (1) vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskelun kesto, (2) puolisoista riippuvuuden kesto, (3) perheen hajoamisen vaikutus muihin perheenjäseniin (esim. perheen opiskelijoihin) ja (4) perhe-elämälle koitua häiriö. Komitea toivoo, että unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten itsenäistä oleskelulupaa koskevat säännökset yhdenmukaistetaan perheiden yhdistämisoikeutta koskevan ehdotuksen säännösten kanssa tapauksissa, joissa unionin kansalainen kuolee tai hänestä erotaan. Itsenäinen oleskelulupa on taattava vain erityisen painavien asianhaarojen vallitessa. Lisäksi jäsenvaltiot voivat oman harkintansa mukaisesti myöntää itsenäisiä oleskelulupia.

(1) KOM(2002) 350 lopullinen.

7.5. ehdottaa, että neljän vuoden yhtäjaksoinen oleskelu, joka antaa muun EU-maan kansalaiselle oikeuden pysyvään oleskelulupaun, tulisi määrittää selvästi, eikä siihen tulisi sisällyttää jaksoja, joita kansalainen viettää vankilassa rikostuomion perusteella.

#### *Perusoikeuskirja*

7.6. kehottaa jäsenvaltioita noudattamaan perusoikeuskirjassa asetettuja tavoitteita ja toistaa jälleen vaatimuksensa, että perusoikeuskirja tulisi sisällyttää virallisesti EU:n uuteen perussopimukseen.

7.7. ehdottaa, että Euroopan unioni ja jäsenvaltiot toteuttavat soveltuvia toimia, jotta perusoikeuskirja ja sitä selittävä muistio ovat helposti ja maksutta jokaisen kansalaisen saatavilla.

#### *EU:n kansalaisuus*

7.8. ehdottaa, että unionin kansalaisten tietoisuuden lisäämiseksi heidän oikeuksistaan sekä unionin ja sen toimielinten valtuuksista harkittaisiin seuraavia toimia:

- Järjestetään televisioituja tiedotuskampanjoita.
- Liitetään kaikkien Euroopan unionin rahoittamien hankkeiden tienvarsitauluihin sanat "Euroopan unioni – tunne oikeutesi" sekä Europe Direct -puhelinpalvelun numero.
- Jaetaan valistusmateriaalia kouluissa ja muissa opetuslaitoksissa, valtiollisissa, alueellisissa ja paikallisissa toimielimissä, sairaaloissa jne.
- Järjestetään innovatiivisia markkinointikampanjoita (logo postileimoissa, Europe Direct -palvelun puhelinnumero).
- Yksityiskohdista kerrotaan verkkosivuilla ja Europe Direct -puhelinpalvelussa.

7.9. ehdottaa, että passeja myöntäessään jäsenvaltiot liittävät niihin Europe Direct -palvelun yhteystiedot.

7.10. esittää, että AK kutsutaan osallistumaan tuleviin kunnallisvaaleista kertoviin tiedotuskampanjoihin EU:n kansalaisten oikeuksien edistämiseksi ja että komitean roolia komission tiedotus- ja viestintäpolitiikassa vahvistetaan. Komission ja AK:n välisen yhteistyöpöytäkirjan perusteella voidaan löytää tapa tehdä yhteistyötä kansalaisviestinnän kehittämiseksi.

7.11. suosittaa, että komissio asettaa työryhmän, johon kuuluu AK:n edustajia, tutkimaan, miten EU:n kansalaisuuden käsitettä tehdään tunnetuksi jäsenvaltioissa valtio-, alue- ja paikallistasoilla, ja laatimaan strategisia suuntaviivoja siitä, miten käsitettä voitaisiin levittää paremmin.

#### *Äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa*

7.12. katsoo, että materiaalin, jota vastaanottava jäsenvaltio lähettää muiden EU-maiden äänioikeutetuille kansalaisille tiedottaakseen heille äänioikeudesta, tulisi olla laadittu yhteisön virallisilla kielillä, mikäli se on taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Lisäksi kaikkeen viralliseen kirjeenvaihtoon muiden EU-maiden kansalaisten kanssa tulisi liittää yksityiskohtaiset yhteysnumerot, joista kansalaiset saavat tietoa äänioikeudestaan.

7.13. suosittaa, että kunnallisvaaleissa jatketaan sähköistä äänestystä koskevia kokeiluja.

7.14. ehdottaa, että mikäli vaaliluetteloja laaditaan, kootaan äänioikeutetuista muiden EU-maiden kansalaisista ja valtion omista kansalaisista yksi rekisteri sekä asiaankuuluvat liitteet käytettäväksi kaikentyypisissä vaaleissa. Muiden EU-maiden kansalaiset merkittäisiin erityisellä merkinnällä, kirjaimella tai muulla jäsenvaltion päättämällä symbolilla, joka ilmaisee, missä vaaleissa kullakin henkilöllä on äänioikeus. Tämä helpotaisi tilastojen keräämistä muiden EU-maiden kansalaisten rekisteröitymisestä vaaliluetteloon vaarantamatta yksityisyyden suojaa.

7.15. ehdottaa, että valtio-, alue- ja paikallistason viranomaisia kehoitetaan toimimaan aktiivisemmin yksilöittäessä kirjoittautumismenettelyjä ja äänioikeuksia sekä tiedotettaessa niistä ulkomaalaisille.

7.16. suosittaa, että jäsenvaltiot, joissa rekisteröiminen ei ole automaattista, antavat tarvittaessa säännöksen, jolla helpotetaan vaaliluetteloon ilmoittautumista ja siihen rekisteröitymistä, mikäli ilmoittautuja on jäänyt merkittämättä alkuperäiseen vaaliluetteloon. Kukin jäsenvaltio päättää itse sopivimmiksi katsomistaan säännöksistä.

7.17. suosittaa, että jäsenvaltiot avustavat vanhuksia, vammaisia, opiskelijoita, työntekijöitä ja niitä, jotka eivät kykene käyttämään äänioikeuttaan heille osoitetulla äänestyspaikalla vaalipäivänä, tarjoamalla heille muita äänestyskeinoja.

7.18. suositaa, että tätä kehitellään ensisijaisena toimenä, sillä 2003 on Euroopan vammaisten teemavuosi.

7.19. katsoo, että poikkeusmekanismi on erityisen tärkeä EU:n ehdotettua laajentumista silmällä pitäen.

7.20. suositaa, että kun seuraava ehdokasvaltioiden ryhmä on liittynyt unioniin ja saattanut omassa lainsäädännössään voimaan direktiivin ja soveltanut sitä kunnallisvaaleissa, direktiivin 94/80/EY soveltamisesta kootaan uusi kertomus. Tämä

toinen kertomus olisi hyödyllinen arvioitaessa kehityssuuntauksia maiden unioniin liittymisen jälkeen.

7.21. katsoo, että kyselylomakkeen lisäksi tulisi asettaa riippumaton työryhmä selvittämään, mitä toimia jäsenvaltioissa toteutetaan muiden EU-maiden kansalaisten vaaliluetteloon rekisteröitymisen ja äänestysvilkkautta lisäämiseksi. Komission kanssa tehdyn yhteistyöpöytäkirjan hengen mukaisesti AK tulisi kutsua osallistumaan kertomuksen laadinnan kaikkiin vaiheisiin sekä työryhmään.

Bryssel 21. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE

## **Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Alueiden ja kuntien rooli Euroopan rakentamisessa”**

(2003/C 73/15)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon Euroopan parlamentin perussopimus-, työjärjestys ja toimielinasiain valiokunnan laatiman työasiakirjan aiheesta ”Alueiden rooli Euroopan rakentamisessa” (PE 313.402),

ottaa huomioon Euroopan parlamentin 3. syyskuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan neljännen kohdan nojalla tekemän päätöksen pyytää kyseisestä aiheesta alueiden komitean lausunto,

ottaa huomioon työvaliokuntansa 2. heinäkuuta 2002 tekemän päätöksen antaa lausunnon valmistelu ”perustuslakiasiat ja eurooppalainen hallintotapa” -valiokunnan tehtäväksi,

ottaa huomioon 14.–15. joulukuuta 2001 Laekenissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät ja erityisesti Laekenin julistuksen unionin tulevaisuudesta,

ottaa huomioon Euroopan komission antaman valkoisen kirjan eurooppalaisesta hallintotavasta (KOM(2001) 428 lopullinen),

ottaa huomioon Euroopan parlamentin mietinnön aiheesta ”Toimivallan jako Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä” (A5-0133/2002),

ottaa huomioon Eurooppa-valmistelukunnan läheisyysperiaatetyöryhmän 29. heinäkuuta 2002 laatiman päätelmäluonnoksen (WD09-WG1),

ottaa huomioon 4. heinäkuuta 2002 antamansa kirjallisen panoksen Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan työhön (CdR 127/2002 fin),

ottaa huomioon 13. maaliskuuta 2002 antamansa lausunnon komission valkoisesta kirjasta ”Eurooppalainen hallintotapa” (CdR 103/2001 fin)<sup>(1)</sup>,

<sup>(1)</sup> EYVL C 192, 12.8.2002, s. 24.

ottaa huomioon 13. maaliskuuta 2002 antamansa lausunnon aiheesta "Euroopan parlamentin mietintö-luonnos: Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan rajaaminen" (CdR 466/2001 fin) (1),

ottaa huomioon 14. marraskuuta 2001 antamansa "Päätöslauselman Eurooppa-neuvoston Laekenin kokouksen valmistelua sekä vuoden 2004 hallitustenvälisen kokouksen puitteissa tapahtuvaa Euroopan unionin edelleen kehittämistä varten" (CdR 104/2001 fin) (2),

ottaa huomioon 14. marraskuuta 2001 antamansa lausunnon aiheesta "Aluehallitusten edustajien osallistuminen Euroopan unionin neuvoston työhön ja AK:n osallistuminen neuvoston epävirallisiin kokouksiin" (CdR 431/2000 fin) (3),

ottaa huomioon 20. syyskuuta 2001 antamansa kansalaisläheisyyttä käsittelevän tiedonannon (CdR 436/2000 fin),

ottaa huomioon 4. huhtikuuta 2001 antamansa päätöslauselman aiheesta "Vuoden 2000 hallitustenvälisen konferenssin tulokset ja keskustelu Euroopan unionin tulevaisuudesta" (CdR 430/2000 fin) (4),

ottaa huomioon 11. maaliskuuta 1999 antamansa lausunnon läheisyysperiaatteesta: "Kohti todellista subsidiariteetin kulttuuria – Alueiden komitean vetoamus" (CdR 302/98 fin) (5),

ottaa huomioon Euroopan alueiden ja kuntien neuvoston (CEMR) kesäkuussa 2002 laatiman, Eurooppa-valmistelukuntaa koskevan kannanoton,

ottaa huomioon "perustuslakiasiat ja eurooppalainen hallintotapa" -valiokunnan 11. lokakuuta 2002 hyväksymän lausuntoluonnoksen (CdR 237/2002 rev.), jonka esittelijä oli Graham Töpe (UK, ELDR), Suur-Lontoon yleishallintoviranomaisen edustajiston jäsen ja Suttonin kaupunkipiirivaltuutettu,

sekä katsoo, että Euroopan komission puheenjohtaja totesi hiljattain, että "on elintärkeää, että alueet ja paikallisviranomaiset ottavat nykyistä aktiivisemmän roolin – Eri toimijoiden tulee osallistua EU:n päätöksentekoprosessiin jo suunnitteluvaiheesta alkaen. Jäsenvaltioiden – on kutsuttava alueet ja paikallisviranomaiset laatimaan jäsenvaltioiden kannanottoja neuvostossa. Komissio haluaa lisätä järjestelmällistä vuoropuhelua alueiden, kaupunkien ja kuntien toimijoiden kanssa" (6),

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (marraskuun 21. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

## 1. Alueiden komitean näkemykset Euroopan parlamentin työasiakirjasta

### Yleistä

#### Alueiden komitea

1.1. on tyytyväinen Euroopan parlamentin aloitteeseen laatia mietintö alueiden ja paikallisyhteisöjen roolista Euroopan yhdentymisessä; se on askel eteenpäin keskustelussa Euroopan unionin tulevasta rakenteesta, jota alueiden komitea haluaa edelleen kehittää ja vahvistaa.

1.2. korostaa, että keskustelu koskee jäsenvaltioiden alueellisen hallinnon kaikkien tahojen (eli alue- ja paikallisviranomaisten) roolia ja oikeuksia, ja että siinä tulee huomioida eri jäsenvaltioissa käytössä olevien järjestelmien sekä niissä toimivien edustuselinten ja järjestöjen moninaisuus.

1.3. on niin ikään yllätynyt työasiakirjassa ilmaistusta vähäisestä ymmärryksestä alueiden asemaa kohtaan. Asenne on ristiriidassa Euroopan parlamentin aiempien asiakirjojen ja eurooppalaisesta hallintotavasta annetussa Euroopan komission valkoisessa kirjassa käynnistetyn suuntauksen kanssa. Kyseinen suuntaus sai muotonsa Laekenin julistuksessa, jossa valtioiden ja hallitusten päämiehet viittasivat tarpeeseen kiinnittää erityistä huomiota alueellisuuteen toimivallan jakamiseksi ja rajaamiseksi EU:ssa entistä tehokkaammin.

1.4. on yhtä mieltä Euroopan parlamentin esittelijän kanssa siitä, että yhdentymisprosessia tulisi edistää eikä heikentää EU:n laajentuessa ja että yhteisön toimintatapoja on vahvistettava, ei asetettava vaaralle alttiiksi. Komitea korostaa, että kaikkien, EU:n politiikan ja lainsäädännön toteuttamiseen osallistuvien hallintolohkojen nykyistä aktiivisempi rooli on siksi myönteinen ja tarpeellinen panos mainitun tavoitteen saavuttamiseen ja se lisää unionin demokraattista hyväksyttävyyttä. Lisäksi mikäli näitä asianosaisia kuullaan jo politiikan muotoilun tai lainsäädäntöprosessin alkuvaiheessa, pystytään kartoittamaan ja ehkä ratkaisemaan mahdollisia ongelmia varhaisvaiheessa ja helpotetaan näin päätöksenteon sekä EU:n politiikan ja lainsäädännön toimeenpanon tehostamista.

(1) EYVL C 192, 12.8.2002, s. 31.

(2) EYVL C 107, 3.5.2002, s. 36.

(3) EYVL C 107, 3.5.2002, s. 5.

(4) EYVL C 253, 12.9.2001, s. 25.

(5) EYVL C 198, 14.7.1999, s. 73.

(6) Puheenjohtaja Romano Prodin puhe 02/344, Bellagio 15.7.2002.

1.5. toistaa toivomuksensa paikallisen ja alueellisen itsehallinnon periaatteiden sisällyttämisestä unionin yhteisiin periaatteisiin jäsenvaltioiden omia perustuslainsäädäntönsä kunnioittaen.

1.6. on sama mieltä Euroopan parlamentin esittelijän kanssa siitä, että läheisyysperiaate ei saisi koskea vain unionin ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita vaan sen tulisi koskea myös muita hallintolohkoja, ja viittaa Saksan, Itävallan ja Belgian julistukseen toissijaisuudesta, jonka Amsterdamin hallitustenvälinen konferenssi on ottanut huomioon.

1.7. katsoo näin ollen, että Euroopan unionin demokraattisen legitimitietin vahvistaminen edellyttää välttämättä alue- ja paikallisviranomaisten osallistumisen tehostamista päätöksenteossa ja niiden osallistumisen lisäämistä unionin politiikan valmistelussa ja täytäntöönpanossa. Toisin kuin parlamentin työasiakirjan laatijat AK ei usko, että tämä välttämättä rasittaisi liikaa päätöksentekoprosessia tai mutkistaisi sitä. Mahdollisen mutkistumisen korvaisi pitkälti hyväksyttävyyden ja kansalaisten tunteman myötämielisyyden lisääntyminen sekä täytäntöönpanon tehostuminen (kunhan mahdolliset tekniset ongelmat on kartoitettu ja ratkaistu).

1.8. kannattaa sen vuoksi alue- ja paikallisviranomaisten osallistumisen lisäämistä koskevaa komission aloitetta. Komitea painottaa kuitenkin, että osallistumisen vahvistamisen tulee toteutua kahtaalla: yhtäältä paikallis- ja alueviranomaisia ja niiden järjestöjä tulee kuulla järjestelmällisesti ennen lainsäädäntötyön aloittamista ja toisaalta alueiden komitean asemaa poliittisessa päätöksentekoprosessissa tulee vahvistaa.

#### *Subsidiariteetti: läheisyys- eli toissijaisuusperiaate*

#### *Alueiden komitea*

1.9. toistaa näkemyksensä, jonka mukaan läheisyysperiaate on poliittinen periaate, joka on kantavuudeltaan perustuslaillinen. Sisällyttämällä se Euroopan unionin perussopimukseen veloitetaan jäsenvaltiot ja asianomaiset toimielimet toteuttamaan tehokkuus- ja suhteellisuusperiaatteita päätöksentekotason valinnassa. Tämän vuoksi läheisyysperiaatteen noudattamisella on turvattava sekä alueelliset valtaoikeudet että paikallinen itsehallinto kunkin jäsenvaltion lainsäädäntöä kunnioittaen, etenkin kun myös paikallistasolla on useissa jäsenvaltioissa hallinnollista toimivaltaa yhteisöön nivoutuvissa asioissa. Yhteisön tulisi ryhtyä toimiin ainoastaan, mikäli suunnitelluille toimenpiteille asetettuja tavoitteita ei voida saavuttaa riittävän hyvin jäsenvaltioiden tai niiden toimivaltaisten hallintolohkojen tasolla ja ne soveltuvat näin ollen laajuutensa tai vaikutustensa vuoksi paremmin yhteisön tasolla toteutettaviksi.

1.10. katsoo, että puitelainsäädäntöä ja direktiivejä tulisi käyttää nykyistä useammin mieluummin kuin yksityiskohtaisia sääntelyä; yksityiskohtaisia sääntönsä tulee antaa vain silloin, kun se on ehdottoman välttämätöntä tavoitteen saavuttamisen kannalta.

1.11. katsoo, että lainsäädäntö ei ole ainoa eikä aina välttämättä paraskaan keino vaikuttaa yhteiskunnalliseen kehitykseen. Sen vuoksi paikallisilla ja alueittaisilla elimillä on tärkeä rooli useilla Euroopan unionin asialohkoilla huolimatta näiden elinten vähäisestä osallistumisesta lainsäädännölliseen päätöksentekoon.

1.12. katsoo, että vaikka läheisyysperiaatteen noudattamisessa onkin edistytty poliittisella ja oikeudellisella tasolla sen jälkeen, kun se kirjattiin Maastrichtin sopimukseen ja kun sitä tarkennettiin Amsterdamin sopimukseen liitetyllä pöytäkirjalla toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta, sen toteuttaminen ei ole vielä täydellistä eikä sillä ole ollut toivottua vaikutusta unionin toimintaan eikä jäsenvaltioiden, alueiden ja paikallisyhteisöjen toimintavaran ja vastuun varmistamiseen.

1.13. katsoo, että toissijaisuutta koskevan pöytäkirjan tärkeimmät määräykset tulisi kirjata nimenomaisesti kaikkiin uusiin perussopimuksiin mainiten jäsenvaltioiden lisäksi myös niiden paikallis- ja alueyksiköt niiden toimivallasta riippuen.

1.14. katsoo, että toissijaisuusperiaatetta koskevissa Eurooppa-valmistelukunnan päätelmissä tulisi käsitellä paikallisten ja alueellisten hallintolohkojen roolia ja vastuualueita.

1.15. kannattaa ehdotusta, jonka mukaan Eurooppa-valmistelukunnan tulisi perustaa erityinen työryhmä käsittelemään jäsenvaltioiden valtiotasoa alemman hallinnon roolia.

1.16. pitää tarkoituksenmukaisena, että AK:lla, joka on tavallista kansalaista lähinnä olevaa hallintoa edustava toimielin, olisi erityistehtävä subsidiariteettiperiaatteen noudattamisen valvonnassa, ja on toistuvasti kehottanut kirjaamaan nimenomaisesti perussopimukseen, että komitean tehtävänä on valvoa kyseisen periaatteen noudattamista.

1.17. ehdottaa, että alue- ja paikallisyhteisöille myönnetään oikeus nostaa kanne Euroopan yhteisön tuomioistuimessa, jos EU:n toimielimet loukkaavat niiden toimivaltuuksia.

1.18. toteaa sen vuoksi epäilevänsä, tarvitaanko subsidiariteettiperiaatteen noudattamista varten perustettua valvontaelintä; mikäli elin kuitenkin perustettaisiin, AK:n mielestä olisi tärkeää, että paikallis- ja aluehallinto olisivat siinä edustettuna.

1.19. katsoo, että jokaisessa jäsenvaltiossa tulisi olla käytössä menettely, jonka avulla valvotaan subsidiariteettiperiaatteen valtion sisäistä noudattamista.

*Paikallisen itsehallinnon eurooppalainen peruskirja*

## Alueiden komitea

1.20. katsoo, että subsidiariteettiperiaatteen noudattamisella taataan unionin toimielinten sekä EU:n kansalaisuuden käsitteen demokraattinen perusta. Lisäksi läheisyysperiaatteen noudattamisella tulisi taata myös se, että poliittinen päätöksenteko on alueellisen itsehallinnon kautta nykyistä lähempänä kansalaisia. AK:n mielestä tätä läheisyysperiaatteen ulottuvuutta kuvastaa parhaiten termi ”kansalaisläheisyys”, ja kansalaisläheisyyden periaate tulisivat lisätä EU:n ”hyvän hallintotavan” periaatteiden joukkoon.

1.21. toistaa kehotuksensa sisällyttää Euroopan unionin uuteen perustuslailliseen säännöstöön myös Euroopan neuvoston hyväksymä paikallisen itsehallinnon eurooppalainen peruskirja osana yhteisön säännöstöä, jotta voidaan rakentaa demokratian ja avoimuuden periaatteille perustuvaa unionia.

1.22. toistaa näkemyksensä, että myös alueellisen itsehallinnon periaatteen tulee ohjata unionin toimintaa demokratian hyväksi ja integraation edistämiseksi.

*Perusoikeuskirja*

## Alueiden komitea

1.23. pitää perusoikeuskirjaa tärkeänä panoksena Euroopan yhdentymiseen sekä osoituksena siitä, että Euroopan unioni on arvoyhteisö; komitea kannattaa perusoikeuskirjan sisällyttämistä perustamissopimukseen.

*EU:n toimivalta*

## Alueiden komitea

1.24. pitää tarpeellisena tarkastella, mitä tehtäviä Euroopan unionin huomattavasti laajennuttuaan tulee täyttää ja mitä tehtäviä sen voidaan odottaa täyttävän. On määriteltävä yhteistä toimintaa edellyttävät Euroopan unionin tavoitteet ja keskitettävä laajentuneen unionin tehtävät näille aloille. Uudelleen-tarkastelu voi kuitenkin tietyillä aloilla johtaa toimivallan palauttamiseen jäsenvaltiolle tai EU:n nykyisen toimivallan laajentamiseen.

1.25. korostaa, että monien tulevaisuudessa Euroopan unionin toimivaltaan kuuluvien alojen tulee edelleen kuulua yhteiseen toimivaltaan, ja se ei saa olla pelkästään Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden hallitusten vastuulla, vaan läheisyysperiaatteen ja kansalaisläheisyysperiaatteen mukaisesti myös

alue- ja paikallisviranomaisten vastuulla. Tällöin on kuitenkin aina noudatettava jäsenvaltioiden perustuslainsäädäntönsä. Lisäksi komitea huomauttaa, että käsite ”toimivalta” ei tarkoita pelkästään lainsäädäntävaltaa, vaan siihen sisältyy myös muuta oikeudellista toimintavaltaa kunkin hallintolohkon vastuualojen puitteissa.

1.26. vaatii, että Euroopan unionin tehtävät ilmaistaan selkeästi perustamissopimuksessa. Euroopan unionin on tosin myös vastaisuudessa pystyttävä reagoimaan joustavasti kohtamiinsa haasteisiin; Euroopan unionin yksinomaiset, jaetut ja täydentävät valtuudet olisi erotettava selvästi toisistaan. EU:lle annettavista toimivaltuuksista puhuttaessa, perussopimuksissa tarkoitettua, tähän asti pitkälti jäsentymättömät toiminnan muodot (sääntely, yhdenmukaistaminen, vastavuoroinen tunnustaminen, täydentäminen, edistäminen, yhteensovittaminen, täytäntöönpano) olisi lueteltava ja määriteltävä tyhjentävästi perustamissopimuksessa. Tässä yhteydessä Euroopan unionin tehtävänä ja tavoitteena tulisi olla erityisesti rajatylittävän yhteistyön edistäminen.

1.27. toistaa vastustavansa joustamattomien ja yksityiskoh- taisten toimivaltuusluetteloiden laatimista. Unionin tulisi kuitenkin ottaa huomioon jäsenvaltioiden toimivaltajaon sisäiset säännöt ja järjestelyt (ja kunnioittaa niitä).

*Kuuleminen*

## Alueiden komitea

## a) Kuuleminen Euroopan unionin tasolla

1.28. toivoo, että alue- ja paikallisyhteisöjen rooli unionin politiikan soveltamisessa tunnustetaan ja katsoo, että niitä sekä niitä edustavia elimiä tulee kuulla kysymyksissä, jotka kunkin valtion hallintojärjestelyjen mukaan kuuluvat niiden toimival- lan piiriin.

1.29. on tämän vuoksi tyytyväinen sitoumukseen, jonka Euroopan komissio tekee eurooppalaista hallintotapaa koske- vassa valkoisessa kirjassaan: se aikoo käynnistää järjestelmällisen vuoropuhelun paikallis- ja aluehallinnon eurooppalaisten ja valtiollisten järjestöjen sekä itse alue- ja paikallisviranomaisten välillä; sitä on määrää käydä muun muassa suunniteltaessa sellaisia uusia toimintalinjoja, jotka todennäköisesti vaikuttavat alue- ja paikallisyhteisöihin tai niiden toimivaltaan.

1.30. edellyttää, että yhteisön lainsäädännön soveltamisesta vastaaville alueellisille viranomaisille jo kuulemisvaiheessa selvitetään ehdotetusta lainsäädännöstä aiheutuvat taloudelliset ja hallinnolliset seuraukset ja että ne otetaan huomioon lopullisessa päätöksenteossa.

## b) Alueiden komitean kuuleminen

- 1.31. Komitean itsensä kuulemisen osalta se esittää, että
- määritetään mekanismi sen varmistamiseksi, että AK:n pakollisen kuulemisen laiminlyönnillä tai sen vastuualueita koskevan säädöksen antamisella ilman AK:n lausuntoa sille varatussa määräajassa on oikeusseuraamuksia. AK:lla tulee olla kanneoikeus oikeuksiensa ajamiseksi, jolloin se voisi vaatia tuomioistuimelta sellaisten pakollisen kuulemisen piiriin kuuluvista asioista tehtyjen yhteisön päätösten mitätöimistä, jotka on tehty esittämättä komitealle lausuntopyyntöä.
  - sen asemaa neuvoo-antavana elimenä vahvistetaan siten, että toimia toteuttavilta toimielimiltä vaaditaan perusteluja, jos ne eivät ota huomioon AK:n kantaa. Velvoite on ulotettava kaikkiin aloihin, joilla lausunnon pyytäminen on pakollista.
  - ulotetaan luettelo niistä aloista, joilla lausunnon pyytäminen komitealta on pakollista, koskemaan kaikkia niitä aloja, joilla paikallis- ja alueyhteisöillä on toimivaltaa.
  - komiteaa kuullaan vuotuisesta toimintastrategiasta sekä viestintä- ja tiedotusasioista.

## c) Kuuleminen jäsenvaltioissa

1.32. muistuttaa, että valkoisessa kirjassa ”Eurooppalainen hallintotapa” esitetyn analyysin mukaan jäsenvaltioiden hallitukset eivät kutsu alueittaisia ja paikallisia sidosryhmiä riittävässä määrin mukaan valmistelemaan EU:n politiikkaa koskevia näkökantojaan.

1.33. katsoo, että unionia koskevien jäsenvaltioiden kannottojen laatimisessa tulisi lisätä valtiollisten, alueittaisten ja paikallisten viranomaisten ja niitä edustavien järjestöjen välistä vuoropuhelua ja yhteistyötä, sillä se parantaisi EU:n päätöksenteon demokraattista hyväksyttävyyttä. Komitea suosittelee, että tiedonsaanti- ja osallistumisoikeudelle annetaan tehokkaita oikeudelliset takeet.

*Alueiden komitean tulevaisuus*

1.34. muistuttaa, että AK perustettiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla kaikkien jäsenvaltioiden ”alueellisten ja paikallisten yhteisöjen” ainoaksi edustuselimeksi EU:n päätöksentekoprosessiin ja että sen tulisi näin ollen heijastaa tasavertaisesti eri jäsenvaltioiden alue- ja paikallishallinnon moninaisuutta.

1.35. toistaa, että se ei voi toimia täysitehoisesti Euroopan yhdentymiskehityksen hyväksi paikallis- ja alueyhteisöjen osallistumiskanavana niin kauan kuin se on asemaltaan rajattu avustavaksi ja neuvoo-antavaksi elimeksi.

## 1.36. vaatii erityisesti

- toimielinaseman myöntämistä AK:lle
- kanneoikeutta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa joka tapauksessa oikeuksiensa turvaamiseksi ja läheisyysperiaatteen puolustamiseksi
- oikeutta esittää Euroopan komissiolle kirjallisia ja suullisia kysymyksiä
- nykyistä laajempien, ”pelkän neuvoo-antavan tehtävän ylittävien” valtuuksien antamista itselleen; AK:lle tulisi siis myöntää ”lykkäävä veto-oikeus” joissakin pakollisen kuulemisen alaan kuuluvissa kysymyksissä sekä kysymyksissä, joissa alue- ja paikallisyhteisöille aiheutuu kustannuksia EU-säännösten vuoksi
- osallistumisoikeutta neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission väliseen vuoropuheluun yhteispäätösmenttelyn puitteissa niissä tapauksissa, joissa AK:n kuuleminen on pakollista perustamissopimuksen nojalla.

*Paikallis- ja aluehallinnon eurooppalaiset ja valtakunnalliset järjestöt*

1.37. toteaa, että laajentumisen jälkeen unioniin kuuluu noin 250 aluetta ja 100 000 paikallisviranomaista. Sen vuoksi on selvää, että EU ei voi kuulla jokaista sidosryhmää suoraan ja että niitä edustavien elimien ja järjestöjen merkitys kasvaa koko ajan.

1.38. AK on poliittinen elin, joka edustaa EU:n kaikkien alue- ja paikallisyhteisöjen yleistä etua. Sen vuoksi se eroaa sekä kansalaisyhteiskunnasta, joka on erityisiä etuja ajavien omaehtoinen foorumi, että paikallis- ja alueviranomaisten eurooppalaisista järjestöistä, jotka ovat poliittisesta kokoonpanostaan huolimatta yksityisoikeudellisia, jäsentensä etuja ajavia organisaatioita. AK eroaa myös yksittäisistä paikallis- ja alueviranomaisista, jotka ovat poliittisia elimiä, mutta ajavat erityisiä omakohtaisia etujaan. Lisäksi sillä on EU:n neuvoo-antavana virallisena elimenä erityisasema, joka erottaa sen paikallis- ja alueviranomaisten eurooppalaisista järjestöistä.

1.39. Sanottu ei mitenkään vähennä niiden muiden elinten oikeutusta, jotka ajavat aluekohtaisia tai paikallisia etuja pitämällä yhteyttä yhteisön toimielinten kanssa tai joita toimielinten täytyy kuulla järjestelmällisesti riippuen kulloinkin tarvittavasta tiedosta. Vaikuttaa täysin luonnolliselta, että kulloinkin käsiteltävästä kysymyksestä riippuen komissio järjestää kuulemistilaisuuksia, joihin osallistuu kustakin erityiskysymyksestä kiinnostuneita eurooppalaisia ja valtakunnallisia järjestöjä tai yksittäisiä alueita, jos kysymys on erityisen tärkeä jollekin seudulle tai alueelliselle ryhmittymälle.



*Alueet, joilla on omaa lainsäädäntävaltaa*

1.40. kehottaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön sisäisen järjestelmänsä mukaisesti asianmukaisia menettelyjä, jotta alueet ja paikallisviranomaiset (ja/tai niiden yhteenliittymät) voisivat osallistua niiden kannanottojen valmisteluun, joista keskustellaan Euroopan unionin neuvostossa, silloin kun käsiteltävät asiat kuuluvat niiden toimivallan piiriin.

1.41. toistaa kantansa, jonka mukaan alueiden edustajien on voitava osallistua myös kaikkiin neuvoston päätöksiä edeltäviin valmisteluvaiheisiin, jotta mahdollistettaisiin täydellinen ja tehokas vaikuttaminen kaikissa erityiskysymyksissä, joissa alueilla ja paikallisyhteisöillä on toimivaltaa (kunkin jäsenvaltion perustuslain mukaisesti) ja jotka koskevat niitä suoraan.

1.42. katsoo lisäksi, että alueiden komitean tulisi alueiden ja paikallisviranomaisten edustajana voida osallistua jäsenvaltioiden parlamenttien ohella ja kunkin jäsenvaltion perustuslain mukaisesti läheisyysperiaatteen ja toimivallan jaon noudattamisen etukäteisvalvontaan.

1.43. kiistää väitteen, jonka mukaan aluepainotteisen edunvalvontatoiminnan kehitystä "tuskin voi pitää [muihin] alueisiin kohdistuvan yhteisvastuullisuuden osoituksena". Komitea edustaa alue- ja paikallisyhteisöjä, joten sen mielestä on täysin ymmärrettävää, että tietyt alueet, paikallisyhteisöt sekä niitä edustavat elimet ajavat omia etujaan Euroopan unionissa samalla kun ne etsivät aktiivisesti alueiden komiteassa yhteisiä toimintamahdollisuuksia.

1.44. tukee lainsäädäntövaltaa käyttävien alueparlamenttien pyrkimyksiä kehittää edelleen toimielinsuhteita Euroopan parlamenttiin.

1.45. kiistää myös esittelijän väitteen, jonka mukaan valtiosääntöasemaltaan vahvat Euroopan alueet ovat myös rikkaita, jolloin vaarana on yhdentymisen eriytyminen rikkaiden ja köyhien alueiden välillä. Tämä väite ei saa tukea Eurostatin tekemistä Euroopan unionin alueiden BKT-tilastoista, joiden uusimmat tiedot ovat pohjana komission tiedonannolle "Taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä ensimmäinen väliraportti" (1). Vaikka nämä alueet puolustavat yhteisiä etujaan omien erityisten toimivaltuuksiensa perusteella, ne ovat kuitenkin yhtä solidaarisia kuin muutkin Euroopan unionin alueet ja paikallisyhteisöt ja haluavat pitää huolta siitä, että taloudellinen ja sosiaalinen koheesiopolitiikka on oikeudenmukaista.

*Päätöshuomautus*

1.46. kehottaa sen vuoksi kaikkia alueita, joilla on omaa lainsäädäntävaltaa, ja kaikkia muita valtiotasoa alempia viranomaisia yhdistämään tietotaitonsa ja kokemuksensa tavoitteenaan tehostaa yhteistyön avulla toissijaisuus- ja läheisyysperiaatteiden soveltamista Euroopan unionissa.

**2. Alueiden komitean suosituksia muutoksiksi uutta perussopimusta varten***Keskeiset periaatteet*

2.1. EU:sta tehdyn sopimuksen 6 artiklassa tulisi mainita unionin hallintotavan periaatteet suunnilleen siten kuin ne on esitetty eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa: "avoimuus, osallistuminen, vastuun kantaminen, tehokkuus, johdonmukaisuus, toissijaisuus (kansalaisläheisyys) ja suhteellisuus". Komitea lisäksi luetteloon seuraavat kaksi: "kuuleminen, kumppanuus".

2.2. EU:sta tehdyn sopimuksen 6 artiklassa, jossa viitataan unionin peruseriaatteisiin, tulisi viitata erityisesti alueelliseen itsehallintoon ja paikallisen itsehallinnon eurooppalaiseen peruskirjaan sekä sitoutua noudattamaan sitä seuraavasti: "Unioni tunnioittaa alueellista itsehallintoa sekä Euroopan neuvoston vuonna 1985 laatimassa paikallisen itsehallinnon peruskirjassa taattuja paikalliseen itsehallintoon liittyviä oikeuksia".

2.3. Lisäksi EU:sta tehdyn sopimuksen 6 artiklan 3 kohdassa tulisi viitata Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, ja perusoikeuskirjan määräykset tulisi kirjata perustamissopimuksen sopiviin kohtiin. Lisäksi EU:sta tehdyn sopimuksen 6 artiklan kolmannen kohdan, joka koskee jäsenvaltioiden kansallisen ominaislaadun arvossa pitämistä, tulisi kuulua seuraavasti: "Unioni pitää arvossa jäsenvaltioidensa ja (niiden sisäisten hallintojärjestelyjen mukaisesti) niiden alueiden ja paikallisviranomaisten ominaislaatua."

*Subsidiariteetti*

2.4. EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaan tulisi lisätä seuraava: "Yhteisö ottaa huomioon jäsenvaltioiden toimivaltajaon sisäiset säännöt ja järjestelyt (ja kunnioittaa niitä)".

2.5. EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan subsidiariteetin määritelmässä tulisi mainita nimenomaisesti "jäsenvaltiot tai niiden paikallis- ja alueyhteisöt kunkin jäsenvaltion niille myöntämästä toimivallasta riippuen".

2.6. EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa tulisi harkita menettelyä (ei välttämättä uutta instituutiota), jonka avulla valvotaan toissijaisuusperiaatteen noudattamista, ja asettaa jäsenvaltioille "velvoite luoda menettely periaatteen noudattamisen valvomiseksi valtion oman käytännön mukaisesti".

(1) KOM(2002) 46 lopullinen.

2.7. Muutetaan EY:n perustamissopimuksen 10 artiklan ensimmäinen kohta kuulumaan seuraavasti:

”Jäsenvaltiot sekä niiden alue- ja paikallisviranomaiset toteuttavat kukin toimivaltansa puitteissa kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi.”

”Kaikkiin lainsäädäntöehdotuksiin tulee liittää arvio täytäntöönpanoelinten (taloudellisten tai hallinnollisten) resurssien tarpeesta.”

EY:n perustamissopimuksen 230 artiklaa tulisi täydentää seuraavasti: ”Yhteisön tuomioistuimella on toimivalta ratkaista jäsenvaltion, jäsenvaltion alueen tai jäsenvaltion paikallisviranomaisen lainsäädäntävaltansa puitteissa tai alueiden komitean nostamat kanteet läheisyysperiaatteen rikkomisen vuoksi”.

#### *Kuuleminen*

2.8. EY:n perustamissopimuksen 211 artiklaan tulisi lisätä seuraava velvoite: ”Komission tulee toimia kumppanuuden hengessä jäsenvaltioiden ja vaaleilla valittujen alue- ja paikallisviranomaisten sekä niitä edustavien elinten kanssa noudattamalla hyvän hallintotavan periaatteita ja erityisesti kuulemistä koskevaa periaatetta.”

#### *Alueiden komitean katsominen toimielimeksi*

2.9. EY:n perustamissopimuksen 7 artiklan ensimmäisessä kohdassa olevaan toimielinluetteloon tulisi lisätä ”alueiden komitea” (ja poistaa vastaavasti viittaus 2 kohdasta).

2.10. viidennen osan I osaston 1 lukuun tulisi lisätä uusi 5 jakso ”alueiden komitea”, jotta voidaan toteuttaa sen toivomus saada toimielimen asema. Nykyisen 4 luvun artikkelit ja määräykset siirrettäisiin tähän uuteen jaksoon.

EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan kolmanteen kohtaan tulisi kirjata alueiden komitean oikeus nostaa kanne oikeuksiensa turvaamiseksi, ja kohdan tulisi kuulua seuraavasti: ”Yhteisön tuomioistuimella on samoin edellytyksin toimivalta

ratkaista Euroopan parlamentin, tilintarkastustuomioistuimen, EKP:n ja alueiden komitean oikeuksiensa turvaamiseksi nostamat kanteet”.

2.11. EY:n perustamissopimuksen 263 artikla tulisi muuttaa kuulumaan seuraavasti: ”Alueellisten ja paikallisten hallintoelinten edustajista koostuva alueiden komitea suorittaa sille tässä sopimuksessa annetut tehtävät”.

2.12. EY:n perustamissopimuksen 265 artiklan 1 kohdan loppuun tulisi lisätä: ”Mikäli komiteaa ei kuulla tapauksessa, jossa se on pakollista tämän sopimuksen perusteella, menettelyä lykätään muissa toimielimissä (tai mitätöidään jo tehty päätös) komitean lausunnon antamiseen asti tässä perustamissopimuksessa asetetuissa aikarajoissa”. Näin annetaan komitealle lykkäävä veto-oikeus tietyissä tapauksissa.

2.13. EY:n perustamissopimuksen 265 artiklan 1 kohdan määräaika tulisi pidentää kolmeen kuukauteen, sillä komitea voi pitää täysistunnon vain viisi kertaa vuodessa.

2.14. EY:n perustamissopimuksen 265 artiklan 3 kohdan loppuun tulisi lisätä seuraava: ”Komitealla on oikeus esittää Euroopan komissiolle kirjallisia ja suullisia kysymyksiä”.

2.15. EY:n perustamissopimuksen 265 artiklan (uuden) 7 kohdan tulisi kuulua seuraavasti: ”Neuvosto ja komissio laativat säännöllisesti perustellun kertomuksen toimista, joihin on ryhdytty komitean lausuntojen perusteella”.

#### *Yhteispäätösmenettely*

2.16. EY:n perustamissopimuksen 251 artiklaan, sovittelukomitean kokoonpanoa koskevaan 4 kohtaan lisätään seuraava: ”Alueiden komitea voi osallistua kokouksiin tarkkailijana, kun niissä käsitellään tämän perustamissopimuksen perusteella pakollisen kuulemisen alaan kuuluvia kysymyksiä. Tällöin se voi selvittää muille toimielimille niitä vaikutuksia, joita päätöksistä aiheutuu sen edustamille hallintolohkoille”.

2.17. antaa puheenjohtajansa tehtäväksi toimittaa tämän lausunnon Euroopan parlamentin puhemiehelle, neuvostolle, Euroopan komissiolle sekä Eurooppa-valmistelukunnan puheenjohtajalle.

Bryssel 21. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE

## Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Toimivaltuuksien tarkoituksenmukaisempi jako ja määrittely Euroopan unionissa”

(2003/C 73/16)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon työvaliokuntansa 14. toukokuuta 2002 tekemän päätöksen laatia aiheesta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan viidennen kohdan nojalla lausunto ja antaa lausunnon valmistelu ”perustuslakiasiat ja eurooppalainen hallintotapa” -valiokunnan tehtäväksi,

ottaa huomioon 14. ja 15. joulukuuta 2001 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät ja erityisesti Laekenin julistuksen Euroopan unionin tulevaisuudesta,

ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen johdanto-osan,

ottaa huomioon Eurooppa-valmistelukunnan työpanoksen sekä erityisesti asiakirjat CONV 47/02, CONV 50/02 ja CONV 162/02, joissa käsitellään toimivallan jakoa ja oikeudellisia välineitä,

ottaa huomioon 4. heinäkuuta 2002 hyväksymänsä asiakirjan ”Alueiden komitean panos Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan työhön” (CdR 127/2002 fin),

ottaa huomioon aiheesta ”Euroopan parlamentin mietintöluonnos: Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan rajaaminen” 13. maaliskuuta 2002 antamansa lausunnon (CdR 466/2001 fin) <sup>(1)</sup>,

ottaa huomioon ”perustuslakiasiat ja eurooppalainen hallintotapa” -valiokunnan 4. lokakuuta 2002 hyväksymän lausuntoluonnoksen (CdR 119/2002 rev. 2), jonka esittelijä oli Valencian aluevaltuuston puheenjohtaja José Luis Olivas Martínez (E, PPE),

sekä katsoo, että kansalaisten on oltava selvillä siitä, kuka tekee mitään Euroopassa, ja että heidän vaatimuksensa menettelyjen avoimuudesta ja yksinkertaisuudesta ovat oikeutettuja,

katsoo, että jäsenvaltioiden paikallisessa ja alueellisessa itsehallinnossa jo saavutetut oikeudet on tunnustettava yhteisön tasolla,

katsoo, että EU:n lainsäädäntövälineiden on oltava joustavia ja niissä on kunnioitettava jäsenvaltioiden sekä alue- ja paikallisyhteisöjen monimuotoisuutta,

katsoo, että AK:lle on annettava nykyistä aktiivisempi rooli subsidiariteettiperiaatteen valvontamenetelyssä,

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (marraskuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon.

### 1. Alueiden komitean näkemykset

1.1. Alueiden komitea katsoo, että unionin nykyiset tavoitteet, sellaisina kuin ne mainitaan perustamissopimuksessa, on säilytettävä ja niitä on jopa täydennettävä ja vahvistettava. Niinpä unionin on asetettava nimenomaiseksi tavoitteekseen vapauden, demokratian ja solidaarisuuden periaatteiden takaa-minen, ihmisoikeuksien, perusvapauksien ja oikeusvaltion kunnioittaminen, kulttuurisen, kielellisen ja alueellisen monimuotoisuuden kunnioittaminen sekä näiden arvojen edistäminen unionin ulkopuolella.

1.2. Alueiden komitea katsoo lisäksi, että perustamissopimuksessa on pyrittävä lujittamaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Tavoitteisiin on myös lisättävä alueellinen yhteenkuuluvuus. Unionin laajentumisen myötä lisääntyvä heterogeenisuus edellyttää tämänsuuntaista erityispanostusta, sillä muutoin vaarannetaan poliittinen ja taloudellinen yhden-tyminen, jotka ovat unionin ensisijaisia tavoitteita.

1.3. Alueiden komitea katsoo, että unionin toimielimet sekä jäsenvaltioiden valtionhallinnon, alueiden ja kuntien viranomaiset vastaavat yhdessä EU:n tavoitteiden saavuttami- sesta. Sen vuoksi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen

<sup>(1)</sup> EYVL C 192, 12.8.2002, s. 31.

10 artiklaan <sup>(1)</sup> nykyisin implisiitisti sisältyvä kumppanuusperiaate tulisi mainita nimenomaisesti uudessa perustamissopimuksessa.

1.4. Alueiden komitea katsoo, että yksittäiset mekanismit on valjastettava toissijaisuusperiaatetta noudattaen tukemaan unionin toimintaperiaatteiden johdonmukaisuutta toteutettaessa muun muassa sellaisia laaja-alaisia perustavoitteita kuin taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, ympäristönsuojelu ja yhtäläiset mahdollisuudet. Perussopimuksissa on määrittävä, että kaikkien unionin toimintaperiaatteiden on palveltava näitä laaja-alaisia tavoitteita, jotta Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa niiden toteutumista.

1.5. Alueiden komitea katsoo, että Euroopan unionin toimivaltajaon perusperiaatteena on pidettävä sitä, että kaikki unionille osoittamattomat toimivaltuudet kuuluvat jäsenvaltioille. Tämä periaate sisältyy jo nykyisiin perussopimuksiin, vaikka se mainitaan nimenomaisesti vain Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa.

1.6. Alueiden komitea toistaa kantansa, jonka mukaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita, sellaisina kuin ne on määritelty perussopimuksissa, on täydennettävä siten, että kunnioitetaan alueiden ja kuntien viranomaisille valtiosäännössä annettua toimivaltaa. Jotta toimivallan jako on avointa ja toissijaisuusperiaatetta sovelletaan oikein, päätöksentekomenettelyä on kuitenkin muutettava edellä mainittujen lausekkeiden mukaisesti.

1.7. Alueiden komitea toteaa, että eräs oikeansuuntaisen toimivaltajaon visaisimmista ongelmista on hierarkian ja selkeiden, jäseneltyjen normien puute sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamatta jättäminen <sup>(2)</sup>, vaikka niiden tarkoituksena on yhdessä jäsenvaltioiden ja paikallis- ja alueyhteisöiden kanssa lähentää päätöksentekoa kansalaisiin.

1.8. Alueiden komitea katsoo, että toimivallan jakoperiaate on vakiinnutettava ja että on aiheellista laatia selkeä toimivallan jakojärjestelmä, joka on kansalaisten ja ruohonjuuritason poliittisten toimijoiden kannalta helpotajuinen. EU:n lainsäädäntävallan, toimeenpanovallan ja valvontavallan jakoa on lisäksi syytä selventää entisestään. Uudessa, perustuslain kaltaisessa kehyksessä on määriteltävä toimivallan hajauttamisen, tasapainon ja yhteistyön periaatteiden noudattaminen.

(1) "Jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Ne helpottavat yhteisön päämäärän toteuttamista. Ne pidättyvät kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamista."

(2) Puheenjohtajiston muistio 47/02, 15. toukokuuta 2002.

1.9. Alueiden komitea muistuttaa kannattavansa sitä periaatetta, että unionilla on oltava kaikki toimivaltuudet, jotka ovat tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja asianmukaiset välineet sen tehtävien hoitamiseksi (CdR 127/2002 fin, kohta 3.2). Komitea ehdottaa, että luovuttaisiin toimivallan jaosta aihepiireittäin kolmeen pilariin, mutta säilytettäisiin tapauskohtainen lähestymistapa silloin, kun on kyse lainsäädäntämenettelyistä ja institutionaalisesta toimivallasta. Unionin lainsäädäntövälineiden teho riippuu puolestaan tarkoituksesta ja siitä, onko kyseessä yksinomainen, rinnakkainen, täydentävä vai koordinoiva toimivalta.

1.10. Alueiden komitea toistaa esittämänsä toivomuksen, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa unionin toiminnalle asetettuja tavoitteita vahvistettaisiin seuraavasti:

- Luodaan todellinen yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka erityisesti antamalla unionille yksinomainen toimivalta kyseisellä alalla, jotta unionin asema paranee nykyisestä kansainvälisellä tasolla. Siksi kauppapolitiikka, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu on yhdistettävä toisiinsa.
- Toteutetaan Euroopan unionin kansalaisten vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen pohjautuva alue siten, että oikeudet taataan ensisijaisesti perusoikeuskirjan avulla. Maahanmuuttoa ja turvapaikkaoikeutta koskevasta yhteisöpolitiikasta on luotava todellinen yhdenmukainen politiikka, jossa otetaan huomioon sekä ihmisoikeuksien kunnioittaminen että unionin sosiaalisen yhteenkuuluvuuden suojeleminen, tarve torjua laitonta maahanmuuttoa ja tarve kehittää maahanmuuttajaväestön lähtömaiden olosuhteita.
- Lujitetaan sellaista eurooppalaista yhteiskunta- ja talousmallia, jossa kunkin alueen kilpailukyvyyn edellytyksinä ovat sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus, korkea sosiaalisen suojelun taso ja elämänlaatu, näiden seikkojen olematta mitenkään taloudellisen kehityksen vastaisia.
- Harjoitetaan kestävän kehityksen politiikkaa osana ympäristö-, sosiaali- ja talouspolitiikan entistä tehokkaampaa koordinoitua (CdR 127/2002 fin).

1.11. Kuten AK on aiemmissa lausunnoissaan todennut, sen mielestä toimivaltajaon tarkoituksenmukaistamisen yhteydessä on pidettävä mahdollisena sekä uusien toimivaltuuksien siirtämistä että niistä luopumista <sup>(3)</sup>. Huomattakoon kuitenkin, että kansalaiset toivovat, että unionille annetaan lisävälineitä tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi, etenkin vapauten, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamiseksi ja unionin identiteetin vahvistamiseksi kansainvälisissä yhteyksissä.

(3) Ks. aiheesta "Euroopan parlamentin mietintöluonnos: Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan rajaaminen" 13. maaliskuuta 2002 annettu lausunto (CdR 466/2001 fin).

1.12. Alueiden komitea katsoo, että toimivaltaa jaettaessa on aina noudatettava subsidiariteettiperiaatetta.

1.13. Alueiden komitea toteaa, että Euroopan unioni käyttää etupäässä lainsäädäntävaltaa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Yksityiskohtaisesta sääntelystä ja täytäntöönpanosta vastaavat puolestaan ensisijaisesti jäsenvaltioiden valtakunnalliset, alueiden ja kuntien viranomaiset perusteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta. Vaikka unionilla on perussopimusten nojalla toisinaan tietyillä aloilla yksinomainen toimivalta, lopullisesta täytäntöönpanosta vastaavat tavallisesti jäsenvaltioiden valtakunnalliset, alueiden tai kuntien viranomaiset.

1.14. Alueiden komitea katsoo, että toissijaisuusperiaatteen noudattamista tulee arvioida myös valitun oikeusvälineen tehon perusteella ja että puitenormit ja direktiivit ovat ensi sijassa muita sopivampia oikeusvälineitä. Tässä yhteydessä tulisi vähentää menettelyjen määrää ja ottaa käyttöön jäsenvaltioissa yleisesti käytössä olevia termejä vastaavat ja kansalaisille nykyisiä termejä tutummat nimitykset "laki" ja "puitelaki". Niiden on tehtävä tilaa yksityiskohtaisemmalle sääntelylle vain silloin, kun se on tavoitteiden saavuttamisen kannalta välttämätöntä. Kun lainsäädäntönormit on laadittu, toissijaisuusperiaate on otettava huomioon niiden yksityiskohtaisesta sääntelystä ja täytäntöönpanosta vastaavasta toimivaltaisesta hallintotasosta päätettäessä. Kun yksityiskohtien sääntely ja/tai täytäntöönpanovalta on normatiivisten perussäännösten nojalla päätetty unionin toimielimille, perusteluissa on mainittava selvästi toissijaisuusperiaatteen toteutuminen.

1.15. Alueiden komitea katsoo, ettei perustamissopimuksen 5 artiklaa eikä Amsterdamin sopimusta täydentävää pöytäkirjaa kuitenkaan ole sovellettu täysin tyydyttävästi. Toisinaan komissio on mieltänyt asian poliittisesti epätarkoituksenmukaisesti, toisinaan taas itse 5 artiklan sanamuoto on osoittautunut epätarkaksi. Poliittisista tahoista alue- ja paikallisyhteisöt ovat epäilemättä kärsineet eniten siitä, ettei toissijaisuusperiaatetta ole kaikilta osin noudatettu.

1.16. Alueiden komitea panee merkille, että pohdittaessa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisen valvontaa sekä toimivaltajakoa on virinnyt keskustelu siitä, pitäisikö päätyä ennakoivaan poliittiseen valvontaan vai Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen jälkikäteen harjoittamaan oikeudelliseen valvontaan. AK:n mielestä on tarkoituksenmukaisempaa kannattaa oikeudellista valvontaa, mikä antaisi komitealle mahdollisuuden nostaa asiasta aktiivisesti kanteita. Yhteisön lainsäädännön "poliittinen valvonta" kuuluu ensisijaisesti yhteisön toimielimille, mutta AK toteaa, että myös jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten ja alueiden toimivaltaisten edustuslaitosten tehtävänä on valvoa oman maansa hallituksen toimintaa neuvostossa.

1.17. Alueiden komitea katsoo sitä vastoin, että jos asiasta voi valittaa jälkikäteen oikeusteitse, ennen säädöksen voimaantuloa on luotava uusi kyseenalaistamismenettely, jolla on lykkäävä vaikutus. Menettely kuuluisi Euroopan komission toimivaltaan; muutamissa tapauksissa toimivaltaisista olisivat neuvosto, Euroopan parlamentti ja alueiden komitea. Tuomioistuimen olisi annettava päätös 30 päivän kuluessa ja saatettava näin päätökseen keskustelu siitä, onko toissijaisuusperiaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja toimivallan jakoa sovellettu kyseisessä tapauksessa asianmukaisesti vai ei.

1.18. Alueiden komitea katsoo, että Euroopan unionin on myös vastaisuudessa voitava vastata joustavasti uusiin haasteisiin. Sellaisia lausekkeita, jotka sisältyvät EY:n perustamissopimuksen 95 ja 308 artiklaan, on kuitenkin toissijaisuusperiaatetta silmällä pitäen täsmennettävä. Näin yhdyntymisprosessi pysyy dynaamisena, ja varmistetaan, että toimivallan siirtämistä unionille ja jäsenvaltioiden viranomaisille voidaan vastaisuudessa edelleen kehittää.

## 2. Alueiden komitean suositukset

### *Avoimuus ja toimivallan selkiyttäminen*

2.1. Alueiden komitea katsoo, että kaikkien hallintotasojen välisen yhteistyöperiaatteen on oltava tulevan unionin toiminnan perusperiaate, joka ilmentää yhteistä vastuuta Euroopan yhdyntymistä ohjaavien päämäärien saavuttamisesta.

2.2. EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa on viitattava nimenomaisesti kansallisen tason alapuolella toimiviin (paikallis- ja aluetason) viranomaisiin.

2.3. Alueiden komitea toteaa, että yhteispäätösmenettelyä on sovellettava kaikissa tapauksissa, jotta taataan Euroopan parlamentin osallistuminen prosessiin. Lisäksi se toteaa, että kysymyksissä, joista on perustamissopimuksen mukaan pyydettyä alueiden komitean lausunto, AK:ta tulisi kuulla menetelyn alkuvaiheessa.

2.4. Alueiden komitea katsoo niin ikään, että sen osallistumisesta prosessiin on vahvistettava luomalla velvoittava väline, joka olisi tehokkaampi kuin pelkkä lausunto. Komitealle tulisi antaa esimerkiksi lykkäävä veto-oikeus tai aloiteoikeus sellaisissa alue- ja paikallisviranomaisten toimivaltaan kuuluvissa merkittävissä lainsäädäntäasioissa, joista AK:n kuuleminen on pakollista. Tällaisia aloja ovat etenkin Euroopan unionin toimintaperiaatteiden, kuten rakennerahastojen tai liikenteen, monivuotiset uudistukset.

2.5. Alueiden komitea ehdottaa, että toimivaltaa luokiteltaessa erotetaan selvästi toisistaan

- unionin yksinomainen toimivalta, josta päävastuun kantavat Euroopan unionin toimielimet
- jaettu toimivalta, jota käyttävät unioni ja jäsenvaltiot (sekä jäsenvaltioiden sisäisen jaon mukaisesti valtakunnalliset, alue- ja paikallisviranomaiset)
- täydentävä toimivalta, jonka puitteissa unioni täydentää tai tukee omalla toimivallallaan jäsenvaltioiden toimia, toteuttaa kannustavia toimenpiteitä tai koordinoi jäsenvaltioiden toimia. Unionin toiminnan rajat olisi tässä yhteydessä syytä määritellä nykyistä selvemmin, jotta sekä jäsenvaltioiden että valtiollista alemmien hallinnon tasojen etua kunnioitetaan perus- ja ammattikoulutukseen, nuorisoon, väestönsuojeluun, kulttuuriin, urheiluun, terveydenhuoltoon, elinkeinoelämään ja matkailuun liittyvissä seikoissa. Mikäli jäsenvaltiot katsovat tarpeelliseksi ottaa käyttöön avoimen koordinoitumisen jollakin täydentävän toimivallan piiriin kuuluvalla alalla, avointa koordinoitua on valvottava täysin parlamentaarisesti, ja valtiotasoa alemmien päätöksentekotasojen, joilla on toimeenpanovaltaa kyseisellä alalla, on voitava osallistua koordinointiin.

2.6. Alueiden komitea katsoo, että nykyinen tavoitesidonnainen toimivallan jako olisi syytä säilyttää ja antaa unionin käyttöön kaikki tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarpeelliset välineet. Toimintakeinot ovat siis erilaiset kuin jaettaessa toimivalta aihepiireittäin. Tämä menetelmä on yhteisön yhdenytymisen avaintekijä, ja näin tulee olla jatkossakin, kunhan sen soveltamisessa noudatetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

2.7. Alueiden komitea katsoo kuitenkin, että toimivaltajakoa ei voi selkiyttää laatimalla ”luettelon” kuhunkin aihepiiriin liittyvistä toimivaltuuksista. Tällainen luettelo olisi pelkkä ”avoimuuden kangastus”, joka johtaisi kansalaisia harhaan seuraavista syistä: todellisuutta on hyvin vaikea jakaa osiin, koska yhden alan sääntely vaikuttaa aina toiseen ja koska lähes kaikki toimivalta on käytännössä tavalla tai toisella jaettu useamman toimijan kesken (riippumatta siitä, onko se konkreettisesti luokiteltu esim. jaetuksi vai täydentäväksi toimivalaksi).

*Soveltaminen ja periaatteen noudattaminen: puitesäädökset ja valvontajärjestelmä*

2.8. Alueiden komitea katsoo, että juuri toissijaisuusperiaatteen nojalla on yhä useammin turvaututtava puitelainsäädän-

tövälineisiin, jotta jäsenvaltiot ja tarvittaessa aluekohtaiset ja paikalliset yhteisöt voivat kehittää lainsäädäntöään erityisolosuhteidensa tarpeiden mukaisesti.

2.9. Alueiden komitea katsoo, että toissijaisuusperiaatteen oikea soveltaminen on paikallisen ja alueellisen itsehallinnon periaatteiden säilyttämisen kannalta elintärkeää. Niinpä perussopimuksessa olisi tunnustettava paikallis- ja alueviranomaisen perusluonteinen tehtävä lähennettäessä yhteisön päätöksiä kansalaisiin.

2.10. Alueiden komitea katsoo, että ratkaistaessa unionin ja jäsenvaltioiden tehtäväjakoon liittyviä ongelmia on myös pidettävä mielessä täytäntöönpanovalta; jos siis Euroopan komission on määrä antaa täytäntöönpanomääräyksiä aloilla, joilla valtiollista alemmilla päätöksentekotasolla on toimeenpanovaltaa, alue- ja paikallishallinnon edustajille olisi tarjottava tilaisuus osallistua komitologiamenettelyyn.

2.11. Alueiden komitea ehdottaa, että sille uskotaan tärkeä tehtävä valvottaessa kyseisen periaatteen soveltamista, koska komitea on paikallis- ja alueyhteisöjä edustava Euroopan unionin elin.

2.12. Alueiden komitea kannattaa ehdotusta perustaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen erityisosasto valvomaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista.

*Liitännäisperiaate ja joustavuuslauseke*

2.13. Alueiden komitea korostaa, että on tärkeää taata liitännäisperiaate eli sitoumus antaa paikallis- ja alueyhteisöjen käyttöön asianmukaiset rahoitusvälineet aina, kun niille osoitetaan tiettyjä tehtäviä.

2.14. Alueiden komitea kannattaa sitä, että vastaisuudessaakin turvaututaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 ja 308 artiklaan sisältyviin joustolausekkeisiin. Ne edellyttävät kuitenkin, että Euroopan parlamentti puoltaa hanketta ja että alueisiin huomattavasti vaikuttavissa asioissa AK antaa aiheesta lausunnon.

2.15. Alueiden komitea valtuuttaa puheenjohtajansa toimittamaan tämän lausunnon Eurooppa- valmistelukunnalle, unionin puheenjohtajavaltiolle, neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan komissiolle.

Bryssel 21. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean  
puheenjohtaja  
Albert BORE*

## Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Demokraattisempi, avoimempi ja tehokkaampi Euroopan unioni”

(2003/C 73/17)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon työvaliokuntansa 14. toukokuuta 2002 tekemän päätöksen laatia aiheesta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan viidennen kohdan nojalla lausunto ja antaa lausunnon valmistelu ”perustuslakiasiat ja eurooppalainen hallintotapa” -valiokunnan tehtäväksi,

ottaa huomioon 14. ja 15. joulukuuta 2001 Laekenissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät ja erityisesti Laekenin julistuksen unionin tulevaisuudesta,

ottaa huomioon 25. heinäkuuta 2001 julkaistun valkoisen kirjan eurooppalaisesta hallintotavasta (KOM(2001) 428 lopullinen),

ottaa huomioon 4. heinäkuuta 2002 hyväksymänsä asiakirjan ”Alueiden komitean panos Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan työhön” (CdR 127/2002 fin),

ottaa huomioon 14. marraskuuta 2001 annetun päätöslauselman Eurooppa-neuvoston Laekenin-kokouksen valmistelua sekä vuoden 2004 hallitustenvälisen kokouksen puitteissa tapahtuvaa Euroopan unionin edelleenkehittämistä varten (CdR 104/2001 fin) <sup>(1)</sup>,

ottaa huomioon 20. syyskuuta 2001 antamansa tiedonannon kansalaisläheisyydestä (CdR 436/2000 fin) ja 22. kesäkuuta 2001 annetun Salamancan loppujulistuksen (CdR 107/2001 fin),

ottaa huomioon 4. huhtikuuta 2001 antamansa päätöslauselman aiheesta ”Vuoden 2000 hallitustenvälisen konferenssin tulokset ja keskustelu Euroopan unionin tulevaisuudesta” (CdR 430/2000 fin) <sup>(2)</sup>,

ottaa huomioon 14. joulukuuta 2000 antamansa lausunnon aiheesta ”Uudet hallintomallit: Eurooppa kansalaisten aloitteellisuuden puitteina” (CdR 182/2000 fin) <sup>(3)</sup> ja 13. maaliskuuta 2002 antamansa lausunnon aiheesta ”Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta” (CdR 103/2001 fin) <sup>(4)</sup>,

ottaa huomioon ”perustuslakiasiat ja eurooppalainen hallintotapa” -valiokunnan 4. lokakuuta 2002 hyväksymän lausuntoluonnoksen (CdR 120/2002 rev. 2), jonka esittelijä oli Skotlannin pääministeri Jack McConnell (UK, PSE)

sekä katsoo, että komitea on saanut Laekenissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston asettamassa valmistelukunnassa aktiivisen tarkkailijan aseman ja että kyseinen neuvosto on katsonut unionin uudistamisen edellyttävän keskustelua demokraattisemmasta, avoimemmasta ja tehokkaammasta EU:sta,

katsoo, että luodakseen demokraattisemman, avoimemman ja tehokkaamman Euroopan unionin valtioiden ja hallitusten päämiehet toteavat Laekenin julistuksessa useaan otteeseen, että unionin toimielinten työtapa ja EU:n päätöksentekoprosesseja on uudistettava ja tuotava lähemmäksi kansalaisia,

katsoo, että alueiden ja kuntien viranomaiset ovat luonnostaan lähempänä kansalaisia kuin muut päätöksentekijät ja ne panevat käytännössä täytäntöön suurimman osan yhteisön päätöksistä; tällä tavoin Eurooppa vaikuttaa asukkaidensa arkielämään,

katsoo, että Euroopan paikallis- ja alueviranomaiset haluavat osallistua täysipainoisesti Nizzassa käynnistettyyn keskusteluun Euroopan unionin tulevaisuudesta valmistauduttaessa edessä olevaan uudistukseen,

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (marraskuun 21 päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

<sup>(1)</sup> EYVL C 107, 3.5.2002, s. 36.

<sup>(2)</sup> EYVL C 253, 12.9.2001, s. 25.

<sup>(3)</sup> EYVL C 144, 16.5.2001, s. 1.

<sup>(4)</sup> EYVL C 192, 12.8.2002, s. 24.

## 1. Alueiden komitean näkemykset

### Alueiden komitea

1.1. katsoo, että Euroopan unionin edessä olevat haasteet huomioon ottaen on äärimmäisen tärkeää keskustella Euroopan tulevaisuudesta.

1.2. katsoo myös, että vaikka Euroopan unioni on toiminut onnistuneesti, joihinkin seikkoihin on vielä puuttettava vastaisen menestyksen varmistamiseksi. EU:n toimielimet, jäsenvaltiot, niiden aluehallinto ja paikallisviranomaiset ovat myöntäneet tämän tosiasian. Laimea osallistuminen Euroopan unionin vaaleihin antaa viitteitä siitä, että Euroopan kansalaiset ovat alkaneet loitontua Euroopan unionista. Yhä useampien mielestä EU sekaantuu asioihin, jotka kuuluisivat pikemminkin jäsenvaltioiden, niiden aluehallinnon tai paikallisviranomaisten vastuualueeseen kuin unionin toimivaltaan.

1.3. toteaa olevan olennaista uudistaa Euroopan unionia, koska piakkoin toteutuva laajeneminen mitä todennäköisimmin vaikuttaa unionin toimintaan.

1.4. suhtautuu myönteisesti Euroopan tulevaisuutta pohtivaan valmistelukuntaan ja katsoo sen olevan innovatiivinen ja laaja-alainen tapa tehdä ehdotuksia siitä, miten tästedes olisi toimittava.

1.5. korostaa, että on keskityttävä pohtimaan, mitä kansalaiset todella odottavat Euroopan unionilta. EU:sta voi olla ja siitä on jo nyt huomattavaa käsin kosketeltavaa hyötyä, kuten taloudellinen hyvinvointi, turvallisuuden lisääntyminen, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, ympäristön tilan kohentuminen, elämänlaadun paraneminen ja maailmanlaajuisen vaikutusvallan kasvu.

1.6. painottaa olevan tarpeellista varmistaa, että Euroopan unioni kykenee tuottamaan edellä mainittua hyötyä mahdollisimman tehokkaasti. Yhtä tärkeää on, että kansalaiset huomaavat ja mieltävät unionista olevan tämantapaista hyötyä. Jotta EU:n kansalaiset myöntäisivät unionista olevan heille päivittäistä hyötyä, EU:n toimintatapoja on demokratisoitava, tehostettava ja muutettava ne entistä avoimemmiksi. Yksittäiset kansalaiset on saatava sitoutumaan EU:n toimintaan, jotta he tuntevat vaikutusmahdollisuuksiensa lisääntyvän eivätkä etäänny unionista.

1.7. katsoo, että tulevat toimenpiteet, joilla edistetään demokraattisuutta ja avoimuutta, saattavat olla ristiriidassa päätöksentekoa tehostavien toimenpiteiden kanssa. Mutta voidaan myös valita toimenpiteitä, jotka vahvistavat sekä demokraattisuutta että tehokkuutta. Suuri osa havaitusta demokratiavajeesta johtuu siitä, etteivät kansalaiset tiedä, mitä asioita ja asiakokonaisuuksia EU:n toimielimissä aiotaan käsitellä tai käsitellään, eivätkä usein myöskään voi tunnistaa selkeästi, kuka on vastuussa mistäkin. Siksi tavanomainen demokraattinen prosessi, jonka puitteissa yleisen tai sidosryhmien mielipiteen on määrä vaikuttaa päätöksentekoprosessiin, ei toteudu. Tämä voi vaikuttaa ensi sijassa kahdella tapaa:

1.7.1. Ensinnäkään EU:n kaikki osapuolet eivät saa näkemyksiään julki, ja on olemassa vaara tehdä epätarkoituksenmukaisia ja kalliita päätöksiä. Saattaa myös olla tarpeen ryhtyä kalliisiin toimenpiteisiin virheiden korjaamiseksi.

1.7.2. Toiseksi kansalaiset joutuvat usein tekemisiin EU:n säädöksen kanssa vasta sitten, kun heillä ei ole muuta vaihtoehtoa kuin noudattaa sitä. Tämä saa aikaan tyytymättömyyttä ja voimattomuuden tunnetta. On olemassa vaara, etteivät sellaiset tahot, joiden tuki lainsäädännölle on onnistuneen täytäntöönpanon kannalta ratkaiseva, hyväksy säädöksiä varauksetta.

1.8. katsoo sen vuoksi, että alueiden komitean tehtävänä on tutkia, miten EU:n päätöksentekoprosessi voidaan muuttaa avoimemmaksi ja tarjota paikallis- ja alueviranomaisille (jotka ovat kansalaisia lähinnä olevia hallinnon tahoja) mahdollisuus osallistua nykyistä useammin päätöksentekoon. Samalla päätöksentekoprosessia on kuitenkin tehostettava.

1.9. on vakuuttunut siitä, että Euroopan unionin kansalaisten on ymmärrettävä EU:n näkemys ja tavoitteet nykyistä selkeämmin. Kansalaisten on tunnettava, että he voivat vaikuttaa EU:n toimiin ja päätöksiin. Kansalaisilla on oltava tunne siitä, että EU on avoin ja luotettava ja että päätöksentekoprosessi on selkeä ja avoin. EU:n on näytettävä aiempaa paremmin, että unionissa käsitellään yksittäisten kansalaisten kannalta merkittäviä asioita ja että unioni on pikemminkin huolissaan tuloksista kuin hallintokoneistosta. EU:n on saatava kansalaiset vakuuttuneiksi siitä, että unioni on valmis ottamaan käyttöön uusia toimenpiteitä, joissa otetaan myönteisellä tavalla huomioon jäsenvaltioiden, niiden hallintoalueiden ja paikallishallinnon monimuotoisuus.

1.10. katsoo, että tavoitteeseen voidaan päästä muun muassa uudistamalla Euroopan unionin toimielinrakenne sekä lainsäädäntä- ja päätöksentekoprosessi. Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan työn yhteydessä ja vuonna 2004 järjestettävän hallitustenvälisen konferenssin kuluessa olisi tarkasteltava useita potentiaalisia uudistuksia. Laekenin julistuksessa esitettiin joukko demokratiaan, avoimuuteen ja tehokkuuteen liittyviä kysymyksiä. Tässä lausunnossa keskitytään kahteen osa-alueeseen. Ensinnäkin pohditaan sitä, miten jäsenvaltioiden aluehallinto, paikallisviranomaiset ja alueiden komitea voivat omalta osaltaan vaikuttaa huomattavasti siihen, että Euroopan unionin ja kansalaisten välinen kuilu saadaan todella kurottua umpeen. Toiseksi hahmotellaan EU:n toimielinten tarvitsemia uudistuksia, joiden ansiosta ne voivat ottaa nykyistä paremmin huomioon alue- ja paikallishallinnon tärkeän roolin.

1.11. palauttaa mieliin komitean 4. heinäkuuta 2002 antaman panoksen Euroopan tulevaisuutta pohtivan valmistelukunnan työskentelyyn (CdR 127/2002 fin). Asiakirjassa kehoitetaan tunnustamaan AK EU:n toimielimeksi kaikkine toimielinansamaan liittyvine oikeuksineen ja vahvistamaan komitean tehtäviä.



1.12. kiinnittää huomiota aiheesta "Toimivaltuuksien tarkoituksenmukaisempi jako ja määrittely Euroopan unionissa" (20. ja 21. marraskuuta 2002) annettuun lausuntoon. Komitea suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin asettaa EU:n keskeisimmiksi laaja-alaisiksi tavoitteiksi taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio, kestävä kehitys ja yhtäläiset mahdollisuudet.

1.13. kiinnittää huomiota aiheesta "Yhteisön välineiden yksinkertaistaminen" (20. ja 21. marraskuuta 2002) annettuun lausuntoon. Komitea suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin kutsua alueet ja kunnat mukaan päätöksentekoon, muuttaa komitologiatyöskentely entistä avoimemmaksi, soveltaa yksinkertaistamistoimenpiteiden täytäntöönpanoon läheisyysperiaatteita ja arvioida välineiden vaikutusta etukäteen.

1.14. kiinnittää huomiota aiheesta "Kohti Euroopan kansalaisten perustuslakia" (20. ja 21. marraskuuta 2002) annettuun lausuntoon. Komitea suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin parantaa läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteiden suojaa ja sisällyttää perustuslain omaiseen sopimukseen nimenomainen viittaus joustavan täytäntöönpanon periaatteeseen valtion, alueiden ja kuntien hallinnossa.

## 2. Alueiden komitean suositukset

### – Yleisperiaatteet

2.1. Alueiden komitea ehdottaa, että hahmoteltaessa uudistusta, jolla pyritään lisäämään Euroopan unionin demokraattisuutta, avoimuutta ja tehokkuutta, unionin olisi otettava lähtökohdiksi jäljempänä mainitut periaatteet.

2.2. Alueiden komitea katsoo, että avoimuuden lisäämiseksi on selvítettävä, kuka tekee mitään Euroopan unionissa, ja saatava ihmiset ymmärtämään nykyistä paremmin, että toimivalta, jota ei ole annettu EU:lle, säilyy edelleen jäsenvaltioilla, niiden aluehallinnolla ja paikallisviranomaisilla. Roolien ja vastuunjaon selkiyttäminen yksinkertaistaa menettelyjä ja tehostaa toimintaa. Euroopan komission olisi parannettava EU:n demokraattisuutta toimimalla perussopimusten rajoitusten, toissijaisuuden ja suhteellisuuden mukaisesti sekä kunnioittamalla jäsenvaltioiden, alueiden ja kuntien kulttuuri-identiteettiä. EU:n on myös kunnioitettava jäsenvaltioiden roolia niiden päättäessä oman sisäisen toimivaltansa jaosta.

2.3. Alueiden komitea katsoo, että jos EU haluaa aidosti lisätä demokraattista legitimitteettiä, aluehallinnon ja paikallisviranomaisten välitöntä osallistumista EU:n lainsäädäntä- ja päätöksentekoprosessiin on lisättävä. Kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista politiikkaan on helpotettava tehokkaalla hallintotavalla. Alue- ja paikallishallinto panee täytäntöön (ja joissakin tapauksissa hyväksyy) EU-säädöksiä. Alue- ja paikallishallinnon edustajat on myös valittu demokraattisesti, ja he edustavat kansalaisia lähinnä olevaa hallinnon tasoa. Kansalaisläheisinä tahoina niiden roolia on vahvistettava ja lisättävä niiden osallistumista EU:n päätöksentekoprosesseihin.

2.4. Alueiden komitea katsoo, että edellä mainittujen valtasuhteiden lisäksi on todettava, ettei demokratiasta, avoimuudesta ja tehokkuudesta keskusteltaessa pidä keskittyä vain Laekenin julistuksessa mainittuihin "nykyisiin toimieliimiin" vaan myös alueiden komitean rooliin ja tehtäviin, koska se on yksi alue- ja paikallishallinnon näkemyksiä koordinoiva ja edustava elin. Niin ikään on pohdittava AK:n tulevaa asemaa toimielinrakenteessa.

2.5. Alueiden komitea katsoo EU:n tavoitteiden ja painopisteiden tehostamisen edellyttävän, että on selkiytettävä keskipitkän ja pitkän aikavälin päämääriä. On osoitettava, että EU:n lainsäädäntö liittyy selkeästi niihin painopisteisiin, joista valtion- ja hallitusten päämiehet sopivat Eurooppa-neuvostossa. Prosessia tukisi se, että EU:n koko hallinnon avoimuutta lisättäisiin, mukaan luettuina toimenpiteet, joilla laajennetaan paikallis- ja aluetason panosta. Neuvoston työskentelyn olisi oltava nykyistä avoimempaa, ja kaikkien kansalaisten olisi saatava siitä tietoa. Lähtökohdaksi voitaisiin ottaa Sevillassa kokoontuneessa neuvostossa tapahtunut myönteinen kehitys: voitaisiin sopia siitä, että yleisö saisi avoimemmin tietoa yhteispäätösmenettelyn eri vaiheista.

2.6. Alueiden komitea toteaa, että täytäntöönpanovälineitä on joustavoitettava siten, että niissä otetaan huomioon paikalliset ja alueelliset olosuhteet. Komission ja toimeenpanoviranomaisten on tehtävä nykyistä useammin yhteistyötä. Vaikka komitea antaa aiheesta erillisen lausunnon, keskusteltaessa komission toimivallan ja tehokkuuden parantamisesta on myös viitattava tähän seikkaan. Jollei toimeenpanoviranomaisilla ole riittävästi valtaa toteuttaa EU:n toimenpiteitä käytännössä omien erityisolosuhteidensa kannalta tarkoituksenmukaisesti tai mahdollisuutta toimia läheisessä kumppanuussuhteessa komission kanssa, on mitä todennäköisintä, että toimeenpano on hidasta tai epätäydellistä ja että komission arvovalta asetetaan kyseenalaiseksi.

– *Erytistoimenpiteet*

2.7. Alueiden komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että kaikki Euroopan unionin toimielimet ovat sitoutuneet parantamaan EU:n demokraattisuutta, avoimuutta ja tehokkuutta. Tässä asiakirjassa luetellaan joukko periaatteita, joita alueiden komitea pitää toiminnan parantamisen kannalta erittäin tärkeinä. Laekenin julistuksessa hahmoteltiin useita erityistoimenpiteitä ja ehdotuksia. Eräät niistä liittyvät sellaisiin seikkoihin, joilla ei ole AK:n eikä sen jäsenenä olevien viranomaisten kannalta suoranaista merkitystä. Niinpä lausunnossa keskitytään toimenpiteisiin, joilla voidaan puuttua Laekenin julistuksessa esitettyihin erityiskysymyksiin kanavoimalla edellä mainittuihin periaatteisiin liittyvät pyrkimykset AK:n, jäsenvaltioiden aluehallinnon ja paikallisviranomaisten kautta.

2.8. Alueiden komitea kehottaa Euroopan tulevaisuutta pohtivaa valmistelukuntaa myöntämään edellä mainittujen periaatteiden merkityksen ja harkitsemaan jäljempänä esitettäviä erityistoimenpiteitä, joiden avulla Euroopan unionia voidaan uudistaa kyseisten periaatteiden mukaisesti.

2.8.1. *Tehtävien, roolien ja vastuualueiden avoimuus*

- Laaditaan läheisyysperiaatteesta laaja virallinen selvittävä lausunto ja kirjataan se mieluiten EU:n perussopimukseen. Näin parannetaan ja selkiytetään unionin avoimuutta.
- Luodaan tehokas järjestelmä, jonka avulla läheisyysperiaate toteutetaan. Keskustelun osanottajat ovat ehdottaneet useita malleja yhteisöjen tuomioistuimen käytöstä Ranskan perustuslakineuvoston kaltaisen elimen perustamiseen. Nyt käsillä olevassa lausunnossa ei ole asianmukaista esittää lopullista, yksityiskohtaista kantaa. Järjestelmässä tulisi kuitenkin olla sekä ennakkoon että jälkikäteen toimivia osia. Sen pystyttävä toimimaan nopeasti eikä se saa kasvattaa EU:n toiminnan byrokratiataakkaa. Jotta järjestelmä olisi tehokas, siihen on liitettävä valtiotasoa alemman tason hallinto, koska on alueita, joilla on lainsäädäntävaltaa, ja koska alue- ja paikallisviranomaiset vastaavat monien EU:n säädösten soveltamisesta ja täytäntöönpanosta. On kuitenkin pidettävä mielessä, että tehtävien nykyistä selkeämpi jakaminen EU:n ja sen jäsenvaltioiden kesken tehostaisi läheisyysperiaatteen toimeenpanoa.

2.8.2. *Alueiden ja kuntien osallistuminen päätöksentekoprosessiin*

- Tehostetaan EU:n toimintaa panemalla lainsäädännön yksinkertaistamista koskeva toimintasuunnitelma täytäntöön varhaisessa vaiheessa. Panttaessa toimenpiteitä täytäntöön komissiota kehoitetaan tunnustamaan alue- ja paikallisviranomaisten potentiaalinen panos.

- Tietotekniikan nykyistä runsaampi käyttö nopeuttaisi joitakin EU:n menettelyjä, esimerkiksi kuulemista, ja parantaisi tiedonsaantia.

- Tarjotaan tavoitteiden saavuttamiseen osallistuville tahoille – myös alue- ja paikallishallinnolle – tilaisuus osallistua myös tavoitteiden asettamiseen.

- Otetaan käyttöön komission ehdottamat, kuulemisia koskevat käytäntösäännöt. Näin komissio ja jäsenvaltioiden aluehallinto tai paikallisviranomaiset voisivat käydä keskenään järjestelmällistä vuoropuhelua ja tehokkaaseen kuulemiseen jäisi riittävästi aikaa, jotta sen avulla päästään tavoitteisiin.

2.8.3. *Alueiden komitean rooli*

- Jos toimielimet ryhtyvät toimenpiteisiin ottamatta komitean lausuntoa huomioon, ne olisi velvoitettava vähintäänkin selvittämään AK:lle, miksi näin on päätetty tehdä. Tämä lisäisi sekä avoimuutta että demokraattisuutta.

- Koska jäsenvaltioiden alue- ja paikallisviranomaiset haluavat tulla kuulluiksi kaikista niiden toimivaltaa sivuavista seikoista, luettelo asiakokonaisuuksista, joista alueiden komitean kuuleminen on pakollista, olisi ulotettava kattamaan kaikki komitean jäsenenä olvien viranomaisten toimivaltaan kuuluvat alat, kuten maatalous sekä tutkimus ja teknologinen kehittäminen.

- Alueiden komitealla olisi oltava oikeus tehdä Euroopan komissiolle kirjallisia ja suullisia kysymyksiä.

- Alueiden komitea toteaa, että uudistusten yhteydessä olisi pyrittävä varmistamaan legitimitetti ja maksimoimaan hyöty pohtimalla sitä, miten komitea voi parhaiten varmistaa, että sen toiminta on Euroopan alue- ja paikallisviranomaisten kannalta mahdollisimman relevanttia.

- Alueiden komitealla tulee olla täysipainoinen rooli kaikissa mekanismeissa, joilla pyritään edistämään läheisyysperiaatteen toimeenpanoa.

2.8.4. *EU:n strategiset tavoitteet ja painopisteet*

- Laaditaan määräajoin virallinen selvitys Euroopan unionin tavoitteista.

- Neuvoston lainsäädäntätöyöhön liittyvien kokousten tulee olla julkisia.

- Tehdään selvitys siitä, miten koulutusjärjestelmät ja joukotiedotusvälineet edistävät Euroopan unionin tavoitteiden ja menettelyjen ymmärtämistä.

#### 2.8.5. Täytäntöönpanovälineiden joustavoittaminen

- Turvaudutaan pääsääntöisesti nykyistä enemmän lyhyisiin, strategiaan säädyksiin.
- Turvaudutaan mahdollisuuksien mukaan nykyistä enemmän muihin kuin oikeudellisiin välineisiin.
- Sovitaan alusta alkaen kaikkien EU:n direktiivien täytäntöönpanoon osallistuvien tahojen kanssa – myös alue- ja paikallishallinnon kanssa – siitä, mitä kyseisten direktiivien täytäntöönpano tarkoittaa. Tavoite voitaisiin saavuttaa esimerkiksi ”kolmikantasopimusten” avulla, kuten komission valkoisessa kirjassa hallintotavasta ehdotetaan.

Menettelyä kokeillaan parhaillaan ympäristöalalla. Kyseisillä sopimuksilla (joiden sopijapuolina ovat komissio, jäsenvaltiot ja niiden alueellinen hallinto) EU:n toimia pyrittäisiin parantamaan paikallisolosuhteiden kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti.

- Jos toimeenpanoviranomainen epäonnistuu pyrkiessään vilpittömästi jonkin tehtävän suorittamiseen, komission tulee harkita rakentavia vaihtoehtoja, ennen kuin se turvautuu rikkomuksista seuraavaan menettelyyn.
- Vähennetään mahdollisuuksien mukaan menettelyjen määrää ja siirrytään käyttämään termejä, jotka vastaavat jäsenvaltioissa yleisesti käytössä olevia termejä ja jotka kansalaiset tuntevat nykyisin käytettäviä termejä paremmin. Tällaisia ovat lait ja puitelait.

2.9. Alueiden komitea valtuuttaa puheenjohtajansa toimittamaan lausunnon Eurooppa-valmistelukunnalle, unionin puheenjohtajavaltiolle, neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan komissiolle.

Bryssel 21. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE

**Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Yhteisön välineiden yksinkertaistaminen”**

(2003/C 73/18)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon työvaliokuntansa 14. toukokuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan viidennen kohdan nojalla tekemän päätöksen laatia aiheesta lausunto ja antaa lausunnon valmistelu ”perustuslakiasiat ja eurooppalainen hallintotapa” -valiokunnan tehtäväksi,

ottaa huomioon Laekenissa 14. ja 15. joulukuuta 2001 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät ja etenkin Laekenin julistuksen Euroopan unionin tulevaisuudesta,

ottaa huomioon 25. heinäkuuta 2001 annetun valkoisen kirjan ”Eurooppalainen hallintotapa” (KOM(2001) 428 lopullinen),

ottaa huomioon Euroopan komission tiedonannon ”Eurooppalainen hallintotapa: Lainsäädännön parantaminen” (KOM(2002) 275 lopullinen),

ottaa huomioon Euroopan komission tiedonannon ”Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma” (KOM(2002) 278 lopullinen),

ottaa huomioon Euroopan komission kertomuksen Eurooppa-neuvostolle ”Säädöskäytännön parantaminen” (KOM(2001) 728 lopullinen),

ottaa huomioon Euroopan komission tiedonannon vaikutustenarvioinnista (KOM(2002) 276 lopullinen),

ottaa huomioon Euroopan komission tiedonannon ”Mietintö: neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistäminen – ehdotus komission konsultointiprosessiin sovellettavista yleisistä periaatteista ja vähimmäisvaatimuksista” (KOM(2002) 277 lopullinen),

ottaa huomioon Mandelkernin korkean tason ryhmän suositukset,

ottaa huomioon Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan sihteeristön asiakirjat CONV 50/02 ja CONV 162/02,

ottaa huomioon heinäkuun 4. päivänä 2002 antamansa panoksen Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan työhön, CdR 127/2002 fin,

ottaa huomioon aiemmin antamansa lausunnot EU:n lainsäädännön parantamisesta, CdR 51/1999 fin <sup>(1)</sup>, subsidiariteettiperiaatteesta, CdR 302/98 fin <sup>(2)</sup>, sekä säädöskäytännön parantamista 1998 ja 1999 koskevista Euroopan komission kertomuksista, CdR 50/1999 fin ja CdR 18/2000 fin <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>,

ottaa huomioon maaliskuun 13. päivänä 2001 antamansa lausunnon ”Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja”, CdR 103/2001 fin <sup>(5)</sup>,

ottaa huomioon ”perustuslakiasiat ja eurooppalainen hallintotapa” -valiokunnan lokakuun 4. päivänä 2002 hyväksymän lausuntoluonnoksen CdR 121/2002 rev., jonka esittelijä oli Gianluca Guarischi (I, PPE), Lombardian aluevaltuuston jäsen,

hyväksyi 20. ja 21. marraskuuta 2002 pitämässään 47. täysistunnossa (marraskuun 21. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

<sup>(1)</sup> EYVL C 374, 23.12.1999, s. 25.

<sup>(2)</sup> EYVL C 198, 14.7.1999, s. 73.

<sup>(3)</sup> EYVL C 374, 23.12.1999, s. 11.

<sup>(4)</sup> EYVL C 226, 8.8.2000, s. 60.

<sup>(5)</sup> EYVL C 192, 12.8.2002, s. 24.

## 1. Alueiden komitean kanta

### 1.1. Yksinkertaistaminen EU:n täsmällisen ja laadukkaan lainsäädännön välineenä

1.1.1. Komissio ehdottaa yksinkertaistamista ja rationalisointia palvelevia mekanismeja, kuten yhteissääntelyä, itsesääntelyä, vapaaehtoista yhteistyötä ja lainsäädännön seuranta. Alueiden komitea suhtautuu myönteisesti lainsäädännön laadun parantamiseen tällaisin mekanismein. Yksinkertaistamiseen nivoutuvan demokraattisen menettelyn tukemiseksi olisi asianmukaista saattaa laatuperiaatteen vahvistaminen EY:n tuomioistuimen käsiteltäväksi EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan perusteella (tai tarvittaessa 232 artiklan perusteella).

1.1.2. Valvonnan osalta komissio on asianmukaisesti tuonut esiin komiteamenettelyn, joka on monimutkainen ja päätöksentekoa hidastava prosessi. Lisäksi sitä kritisoidaan avoimuuden puutteesta ja etäisyydestä alueiden todellisuuteen eli loppukäyttäjien, joiden vuoksi yksinkertaistamiseen nimenomaan pyritään. Komission toimien valvontaa koskevien menettelyjen suhteen komitea ehdottaa, että institutionaalisille neuvoo-antaville elimille annetaan enemmän toimintavapautta.

1.1.3. Tulevan perustuslakisopimuksen määritelmä lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovallasta sekä sitä vastaavat toimielinten toimivaltuudet voivat muodostua lähtökohdaksi, joka avaa uusia mahdollisuuksia lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja parantamiseksi ja tarjoaa alueyhteisöille nykyistä paremmat edellytykset läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteiden sekä kansallisläheisyyden periaatteen soveltamiseksi.

1.1.4. Valmistelukunnan on lainsäädännön yksinkertaistamisen ja parantamisen yhteydessä välttämättä pohdittava unionin toimielinrakenteen uudistamista myös laajentumista silmällä pitäen. Laajentuminen voi tässä yhteydessä tarjota mahdollisuuden parantaa toimielinrakennetta ja lainsäädäntöä sekä mukauttaa niitä tapahtuneeseen kehitykseen.

### 1.2. Neuvottelukulttuuri

1.2.1. Komitea arvostaa komission toteamusta<sup>(1)</sup>, jonka mukaan "yhteisen politiikan täytäntöönpanoa on hajautettava mahdollisimman paljon", nimenomaista suuntausta "erilaisten paikallisten tilanteiden huomioon ottamiseksi entistä paremmin" sekä tunnustusta, jonka mukaan unionin säädöksiä leimaa "läheisyyden puute". Läheisyysperiaatteen asianmukainen soveltaminen ja institutionaalisen neuvoo-antavan elimen eli alueiden komitean erityisroolin korostaminen on välttämättömyyttä edellä mainittujen komission nimenomaan tunnustamien vaatimusten noudattamiseksi.

1.2.2. Yksinkertaistamiseen tähtäviä toimia suunniteltaessa ja arvioitaessa läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteiden on aina ohjattava päätöksiä. Tästä on osoituksena parhaillaan käynnissä oleva yhteisön rakennerahastoja koskeva yksinkertaistaminen<sup>(1)</sup>, jolla on erityisen merkittäviä alueellisia vaikutuksia. Sekä seurantakomiteassa että ohjelmointikomiteassa (ohjelma-asiakirjojen täydennykset) läheisyysperiaatteen soveltaminen kyseisten yhteisöohjelmien yhteishallinnassa (kumppanuus) on ollut epätydyttävää. Tässä yhteydessä ei nimittäin ole noudatettu riittävässä määrin komission vaatimuksia esittäjänsä jäsenvaltioille selvät, yhtenäiset ja lopulliset suuntaviivat ohjelmien hallinnoimiseksi eikä yksittäisten jäsenvaltioiden tarpeita valita asianmukaisimmat menettelyt toimien toteuttamiseksi.

1.2.3. Komitea arvostaa sitä, että komissio aikoo rationalisoida ja vahvistaa kuulemismenettelyä oleellisena osana lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista. Tässä yhteydessä on ensisijaisesti vahvistettava alueiden komitean roolia. Komission tulisi täsmentää asiakirjoissaan, minkälaisia aloitteita se aikoo toteuttaa yhteisön neuvoo-antavien elinten roolin korostamiseksi, ja käynnistää aloitteet oikea-aikaisesti suunnitellun yksinkertaistamisen toteuttamiseksi. Alueiden komitea tekee käsillä olevassa lausunnossaan konkreettisia ja täsmällisiä ehdotuksia.

1.2.4. Myös komission asiakirjaa neuvottelukulttuurista<sup>(2)</sup> on paikallaan täsmentää. Kyseisessä asiakirjassa komissio kehottaa alueiden komiteaa järjestämään yhteistyöpöytäkirjan perusteella kuulemistilaisuuksia alue- ja paikallisviranomaisten kanssa komission puolesta ja kaavaillee myös omia suoria kuulemistilaisuuksia kyseisten viranomaisten kanssa. Lausunnossa tarkastellaan aihetta päättäväisesti sen periaatteen pohjalta, ettei alueiden komitean tule vain avustaa kuulemistilaisuuksien järjestämisessä vaan sen on oltava niiden varsinainen järjestäjä, jonka puoleen komissio kääntyy.

### 1.3. Nykyisen perustamissopimuksen analyysi

1.3.1. Tietyillä yhteisön toiminta-aloilla yksinkertaistaminen on erityisen paikallaan vaikei otettaisikaan huomioon ehdotuksia, joita valmistelukunta voi tarkastella myöhemmin ja sisällyttää uuteen perustuslakisopimukseen.

Eri toiminta-aloilla on lähes 50 vuoden kuluessa kerääntynyt yhteisön säädöksiä siinä määrin, että suurin osa toimijoista ja asianosaisista pitää tarpeellisena keventää lainsäädäntöä konsolidoinnin, kodifioinnin ja uudelleenlaadinnan avulla, jotta palautettaisiin asianmukainen oikeusvarmuus. Toimijat

<sup>(1)</sup> KOM(2002) 247 lopullinen.

<sup>(2)</sup> KOM(2002) 277 lopullinen.

ja asianosaiset käyttävät usein epävirallisia konsolidoituja versioita, jotka ovat hyödyllisiä käytännössä mutta jotka ilmentävät ”demokratiavajetta”. Komission tulisi toteuttaa täsmällisiä ja konkreettisia toimia, joita se on esittänyt edellä mainituissa asiakirjoissaan ja joita alueiden komitea kannattaa.

## 2. Alueiden komitean suositukset

### Alueiden komitea

- 2.1. katsoo, että perussopimuksia ja Euroopan unionin päätöksenteko- ja lainsäädäntämenettelyjä on yksinkertaistettava etenkin niiden tehostamiseksi sekä unionin kansalaisten ja unionin toimielinten lähentämiseksi avoimuutta lisäämällä.
- 2.2. ehdottaa, että avoimuutta ja oikeusvarmuutta heikentävän lainsäädännön lisääntymisen estämiseksi lähennetään ensimmäisen ja kolmannen pilarin piiriin kuuluvia säädöksiä sekä luodaan toimivaltuudet selkeästi jakava unionin toimielinjärjestelmä.
- 2.3. katsoo, että lainsäädäntötoimet ja täytäntöönpanomääräykset tulee erottaa selkeästi toisistaan. Lainsäädäntötoimet tulisi rajoittaa peruslainsäädäntöön, jota tarkennettaisiin läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteita noudattavilla teknisluonteisilla täytäntöönpanomääräyksillä.
- 2.4. kannattaa selkeää säädöshierarkiaa, jonka avulla voitaisiin ratkaista menettelyjen yhtenäisyyttä sekä lainsäädäntä- ja täytäntöönpanotoimien selkeää jakoa koskevat kysymykset. Perustuslakiosopimuksessa tulisi määritellä lainsäädäntä- ja täytäntöönpanotoimet sekä tarkentaa, mitkä toimielimet käyttävät annettuja toimivaltuuksia.
- 2.5. korostaa, että direktiivejä olisi hyödynnettävä nykyistä järjestelmällisemmin, sillä ne ovat läheisyysperiaatteen hengen mukaisia etenkin kun ne pannaan täytäntöön aloilla, joilla on olemassa keskenään kilpailevia toimivaltuuksia. Myös puitelainsäädännössä direktiiveillä voidaan taata jäsenvaltioiden edellyttämä joustavuus, jotta varmistetaan alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden kunnioittaminen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.
- 2.6. toivoo, että määränemistöpäätökset yleistyvät neuvostossa.
- 2.7. toivoo, että yhteisön säännöstöä yksinkertaistetaan ja parannetaan etenkin jos kyseisessä prosessissa kiinnitetään huomiota säädösten laatuun eikä pelkästään määrällisiin näkökohtiin.
- 2.8. katsoo, että säädösten laatu riippuu voimakkaasti niitä edeltävästä kuulemisesta (alueiden komitea ja talous- ja sosiaalikomitea ovat alue- ja paikallisyhteisöjen sekä talous- ja yhteiskuntaelämän eturyhmien institutionaalinen yhdysside). Laatuun vaikuttavat myös muut tekijät, kuten avoin koordinoitimenetelmä, itsesääntely tai yhteissääntely, jotka tulisi perustuslakiosopimuksessa nivoa jo täytäntöönpanotuihin säädöksiin vain niillä aloilla, jotka kuuluvat Euroopan unionin toimivaltaan.
- 2.9. katsoo, ettei itsenäisten päätösten mahdollisuutta koskeva komission ehdotus ole asianmukainen ilman Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyntää, vaikka lopullinen tavoite onkin unionin lainsäädäntäprosessin keventäminen. Kyseiset päätökset koskevat niiden vanhojen säädösehdotusten peruuttamista, joiden osalta ei ole vielä voitu saattaa loppuun perussopimuksissa määrättyä institutionaalista menettelyä. Säädösten tarkistusmääräaikoja koskevia lausekkeita (sunset clause) tulisi aina soveltaa yhteisymmärryksessä unionin kahden lainsäädäntöelimen kanssa.
- 2.10. kannattaa ehdotusta laatia yksityiskohtainen vaikutusanalyysi, jonka avulla pyritään tunnistamaan soveltuvimmat uudet säädökset, ja ehdottaa, että alueiden komitea kutsutaan mukaan analyysimenettelyyn käsiteltäessä aiheita, jotka ovat merkityksellisiä paikallis- ja aluetasolla. Vaikutusanalyysin tulisi kattaa myös alue- ja paikallisviranomaisten toimintaan ja talouteen kohdistuvat vaikutukset.
- 2.11. ehdottaa kaikkien unionin lainsäädäntäprosessien käsitteellistä yksinkertaistamista, sillä unionin nykyinen institutionimikkeistö on todellinen avoimuuden ja siten kansalaisläheisyyden este. Unionin kansalaiset haluavat unionille mahdollisuuksien mukaan ainakin käsitteellisesti samankaltaiset rakenteet kuin jäsenvaltioissa.
- 2.12. pitää mielenkiintoisena komission ehdotusta luoda sisäinen, pääsihteerin koordinoima lainsäädäntöverkko, johon kuuluisivat kaikki pääosastot, joilla on sääntelypoliittista vastuuta. Näin taattaisiin tekstien yhtenäisyys sekä läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattaminen jo säädösten valmisteluvaiheessa.
- 2.13. ehdottaa, ettei komissio rajoitu tarkastelemaan vain jäsenvaltioiden roolia saatettaessa unionin säädöksiä osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä sekä pantaessa lainsäädäntöä täytäntöön. Komitea toivoo, että myös alue- ja paikallisviranomaisten rooli otetaan huomioon.

2.14. ehdottaa, että alueiden komitean institutionaalinen rooli tunnustetaan ja että päätöksentekoprosessiin kutsutaan mukaan kaikki unionin hallintotasot jäsenvaltioiden alue- ja paikallishallintoelimet mukaan luettuina, sillä ne ovat demokraattisesti valittuja elimiä ja pitkälti vastuussa lainsäädännön täytäntöönpanosta.

2.15. kehottaa Euroopan komissiota panemaan alueiden komitean kanssa allekirjoitetun yhteistyöpöytäkirjan täytäntöön ja kannustaa Euroopan parlamenttia hyödyntämään nykyistä enemmän oikeuttaan pyytää alueiden komitealta lausuntoja etenkin aiheista, jotka edellyttävät yhteispäätösmenettelyä ja jotka vaikuttavat erityisesti paikallistasolla.

2.16. katsoo tarpeelliseksi korostaa, että on hyödyllistä ja välttämätöntä ottaa huomioon komitean mahdolliset valmiudet tehdä lainsäädäntöehdotuksia (alustavat selvitykset).

2.17. ehdottaa, että se otetaan huomioon aktiivisena osapuolena ns. komiteamenettelyssä, jonka yhteydessä Euroopan komissiossa toimivat komiteat käsittelevät jo aiheita, joista alueiden komitealta on pyydetty lausunto.

2.18. ehdottaa, että alueiden komitealle annettaisiin edellytykset luoda jatkuvat ja reaaliaikaiset yhteydet alue- ja paikallisviranomaisiin. Tätä varten alueiden komitean henkilöstöä tulisi täydentää etenkin sellaisella henkilökunnalla, joka tuntee alueiden kulttuureja ja oloja.

2.19. ehdottaa, että alueiden komiteasta, jolla on asianmukaiset ja tarvittavat välineet ja henkilöstö, muodostetaan läheisyysperiaatteen soveltamista valvova ja soveltamisen takaava elin. Tässä yhteydessä alueiden komitean tulisi myös valvoa EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon yhtenäisyyttä alueiden tilanteet huomioon ottaen.

2.20. antaa puheenjohtajalleen tehtäväksi toimittaa käsillä oleva lausunto Euroopan tulevaisuutta käsittelevälle valmistelukunnalle, unionin puheenjohtajavaltiolle, neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan komissiolle.

Bryssel 21. marraskuuta 2002.

*Alueiden komitean  
puheenjohtaja  
Albert BORE*

---