

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti

ISSN 1024-302X

C 125

45. vuosikerta

27. toukokuuta 2002

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

I Tiedonantoja

.....

II Valmistavat säädökset

Talous- ja sosiaalikomitea

389 täysistunto, 20. ja 21. maaliskuuta 2002

2002/C 125/01	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja kuluttajansuojasta Euroopan unionissa" (KOM(2001) 531 lopullinen)	1
2002/C 125/02	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi neuvoston direktiivien 70/156/ETY ja 80/1268/ETY muuttamisesta N ₁ -luokan ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen ja polttoaineen kulutuksen mittauksen osalta" (KOM(2001) 543 lopullinen – 2001/0255 COD)	6
2002/C 125/03	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä 18. päivänä tammikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 muuttamisesta" (KOM(2001) 335 lopullinen – 2001/0140 COD) ..	8

Hinta: 22,00 EUR

FI

(Jatkuu kääntöpuolella)

<u>Ilmoitusnumero</u>	<u>Sisältö (jatkuu)</u>	<u>Sivu</u>
2002/C 125/04	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan laajuisten verkkojen alaan liittyvän yhteisön rahoitustuen myöntämistä koskevista yleisistä säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2236/95 muuttamisesta" (KOM(2001) 545 lopullinen – 2001/0226 COD)	13
2002/C 125/05	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta" (KOM(2001) 695 lopullinen – 2001/0282 COD)	14
2002/C 125/06	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön tilasto-ohjelmasta vuosiksi 2003–2007" (KOM(2001) 683 lopullinen – 2001/0281 COD)	17
2002/C 125/07	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Saattohoito esimerkkinä vapaaehtoistoiminnasta Euroopassa"	19
2002/C 125/08	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston asetus perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräämiseksi" (KOM(2001) 447 lopullinen – 2001/0182 CNS)	28
2002/C 125/09	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja – Rikoksen uhreille maksettavat korvaukset" (KOM(2001) 536 lopullinen)	31
2002/C 125/10	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n ja Venäjän välinen strateginen kumppanuus: Mitkä ovat seuraavat virstanpylväät?"	39
2002/C 125/11	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja yritysten sosiaalisen vastuun eurooppalaisten puitteiden edistämisestä" (KOM(2001) 366 lopullinen)	44
2002/C 125/12	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "TSK:n panos jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin 2002"	56
2002/C 125/13	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission valkoinen kirja 'Eurooppalainen hallintotapa'" (KOM(2001) 428 lopullinen)	61
2002/C 125/14	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi geneettisesti muunnettujen organismien jäljitettävyydestä ja merkinnöistä ja geneettisesti muunnetuista organismeista valmistettujen elintarvikkeiden ja rehujen jäljitettävyydestä sekä direktiivin 2001/18/EY muuttamisesta" (KOM(2001) 182 lopullinen – 2001/0180 COD)	69

2002/C 125/15	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä 18 päivänä tammikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 muuttamisesta" (KOM(2002) 7 lopullinen – 2002/0013 COD)	74
2002/C 125/16	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön suuntaviivoista Euroopan laajuisten verkkojen kehittämiseksi liikenteen alalla tehdyn päätöksen N:o 1692/96/EY muuttamisesta" (KOM(2001) 544 lopullinen – 2001/0229 COD)	75
2002/C 125/17	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroalueen valtioiden talouspolitiikan yhtymäkohdat, erot, tulokset ja opetukset"	79
2002/C 125/18	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "YMP:n tulevaisuus"	87
2002/C 125/19	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Pk-yritysten eurooppalainen perussääntö"	100
2002/C 125/20	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto – Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja parantaminen perusteena Euroopan komission komitealle esittämä pyyntö laatia valmisteleva lausunto" (KOM(2001) 726 lopullinen)	105
2002/C 125/21	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli"	112

II

(Valmistavat säädökset)

TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja kuluttajansuojasta Euroopan unionissa”

(KOM(2001) 531 lopullinen)

(2002/C 125/01)

Euroopan komissio päätti 4. lokakuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Vihreä kirja kuluttajansuojasta Euroopan unionissa”.

Lausunnon valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto hyväksyi lausuntonsa 1. maaliskuuta 2002. Esittelijä oli Ann Davison.

Komitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 52 ääntä puolesta, 3 ääntä vastaan yhden pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

palveluitaan EU:n laajuisesti. Ns. ”kuluttajan sisämarkkinat” eivät ole tähän mennessä saavuttaneet potentiaaliaan, eikä niiden kehitys vastaa elinkeinonharjoittajien välisiä liiketoimia koskevilla sisämarkkinoilla tapahtunutta kehitystä.

1.1. Euroopan komissio julkaisi 2. lokakuuta 2001 vihreän kirjan kuluttajansuojasta Euroopan unionissa. Vihreän kirjan tarkoituksena on käynnistää laaja kuulemisprosessi kuluttajansuojapolitiikan tulevasta suunnasta ja erityisesti vaihtoehtoista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisen kaupan sisämarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi. Vihreässä kirjassa käsitellyllä kuluttajansuojalla tarkoitetaan mainontaan, markkinointikäytäntöihin, maksupalveluihin ja myynninjalkeisiin palveluihin liittyvien kuluttajan taloudellisten etujen sääntelyä terveyteen ja turvallisuuteen liittyvät seikat poislukien.

1.2. Vihreän kirjan lähtökohtana on komission yksiköiden tekemä analyysi, joka osoittaa, että EU:n nykyiset kuluttajansuojasäännöt eivät kykene vastaamaan markkinoiden nopeiden muutosten haasteisiin. Siitä, mitä kansallisia kuluttajansuojasäännöksiä kulloinkin sovelletaan, vallitsee hämmennystä, ja EU:n kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisala on suppea. Osittain näistä syistä kuluttajilla ei ole tarvittavaa luottamusta osallistuakseen suoraan rajatylittäviin liiketoimiin, ja yritykset – etenkin pk-yritykset – epäröivät tarjota tavaroitaan ja

1.3. Komissio myöntää, että tilanne ei ole uusi. Se katsoo kuitenkin olevan aihetta lisätoimiin, joilla kuluttajan sisämarkkinat saatetaan päätökseen nyt, kun euro on otettu käyttöön, sähköinen kaupankäynti kehittyä, laajentuminen lähenee, poliittisella tasolla on tunnustettu tarve ottaa kuluttajat paremmin huomioon sisämarkkinoilla, ja EU on tarpeen tuoda lähemmäs kansalaisia.

1.4. Niissä tapauksissa, joissa elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisellä rajatylittävällä liiketoiminnalla on rajoituksia, komissio pyrkii yhdenmukaistamaan siihen sovellettavia sääntöjä. Tässä ei käsitellä kuluttajasopimuksia koskevan lainsäädännön kysymyksiä, jotka edellyttävät yksityiskohtaista sääntelyä.

1.5. Komissio on kehottanut kaikkia asiaan liittyviä tahoja esittämään huomioita vihreästä kirjasta ja järjestänyt kuulemis-tilaisuuden, jossa sen esittämät ajatukset saivat yleisesti ottaen myönteisen vastaanoton.

1.6. Tärkein valinta koskee sitä, minkätyyppistä menetelmää käytetään harmonisoinnin tehostamiseksi. Tässä on käytännössä kaksi vaihtoehtoa:

- alakohtainen lähestymistapa, joka perustuu uusien direktiivien antamiseen ja jota on käytetty useimmissa tapauksissa kahden viime vuosikymmenen aikana
- yhdistetty lähestymistapa, joka perustuu kattavaan ja tarvittaessa kohdennetuilla direktiiveillä täydennettävään puitedirektiiviin.

1.7. Jos vaihtoehtoista valitaan jälkimmäinen, yksi keskeisistä kysymyksistä on direktiivin soveltamisala. Vihreässä kirjassa tarjotaan vaihtoehtoina ”hyvän kauppatavan mukaisten käytäntöjen” tai ”harhaanjohtavien ja vilpillisten käytäntöjen” käsitteitä. Molemmat käsitteet perustuvat voimassaolevaan EU:n lainsäädäntöön.

1.8. Tässä yhteydessä vihreässä kirjassa esitetään myös uusia ideoita itsesääntelykäytäntöjen hyödyntämiseksi lainsäädännön puitteissa. Komissio katsoo, että puitedirektiivin avulla voitaisiin pyrkiä tehokkaaseen EU:n laajuiseen itsesääntelyyn kuluttajansuojan alalla.

1.9. Lopuksi vihreässä kirjassa kehitellään ajatuksia kuluttajien oikeuksien täytäntöönpanon parantamisesta elinkeinoharjoittajien välisissä liiketoimissa. Tällä hetkellä ei ole olemassa oikeudellista kehystä kuluttajien oikeuksia täytäntöönpaneiden jäsenvaltioiden viranomaisten hallitustenvälistä yhteistyötä varten. Ajatuksia jäsenvaltioiden kuluttajansuojavirastojen yhteistyöjärjestelmän perustamisesta kehitellään. Tarkoituksena on auttaa kuluttajia puolustamaan oikeuksiaan myös muissa EU:n jäsenvaltioissa.

2. Yleistä

2.1. Komitea suhtautuu myönteisesti komission aloitteeseen, jossa otetaan osittain huomioon TSK:n ehdotukset lainsäädännön yksinkertaistamisesta ja tiukemmasta sitoutumisesta kuluttajien suojeluun⁽¹⁾. Vihreän kirjan otsikko on hieman harhaanjohtava, sillä kirjassa käsitellään ainoastaan kaupallisia käytäntöjä, ja asiakirjassa esitetyt ajatukset kaipaavat lisätäsmennyksiä. Komitea myöntää silti, että kuluttajien ja pienyritysten osallistumista sisämarkkinoihin on kannustettava⁽²⁾ ja että täytäntöönpano on ala, jota on järkevää parantaa.

2.2. Komitea katsoo, että nykyistä lainsäädäntöä voidaan jossain määrin yksinkertaistaa ja konsolidoida kuluttajansuojaa koskevaa yhteisön säännöstöä vaarantamatta. EU:n lainsäädäntö on joskus hajanaista ja liian yksityiskohtaista, ja tämän vuoksi näyttäisi olevan tarpeen toteuttaa sääntelyuudistus uusien oikeudellisten rakenteiden käyttöönoton yhteydessä. Esimerkiksi kiinteistöjen osa-aikaista omistusta koskeva (”time-share”) direktiivi vanhentui nopeasti ja porsaanreikiä syntyi. Koska myynninedistämistä koskeva asetusehdotus on alakohtaista sääntelyä, komitea ehdottaa, että kuulemismenettelyä vihreässä kirjassa esitetyistä näkökohdista nopeutetaan. Siten myötäsääntelyyn perustuvasta etenemistavasta ja yleislausekkeesta päätettäisiin ja ne koordinoitaisiin kunnolla ennen kuin myynninedistämistä säänneltäisiin lopullisesti. On tärkeää, että vältetään hämmennystä ja oikeudellista epävarmuutta herättävä siirtymäkausi.

2.3. Komitea on tutkinut itse- ja myötäsääntelyn tarjoamia vaihtoehtoja ja katsoo, että hyvää kauppatapaa koskeva yleisvaatimus voisi muodostaa perustan tämän alan joustavammalle yksityiskohtaiselle kuluttajansuojalle, mutta ei sopimusoikeudelle. Tästä syystä komitea kannattaa yleisluonteisempaa ehdotusta pikemmin kuin harhaanjohtaviin ja petollisiin käytäntöihin rajoittuvaa ratkaisua. EU:lla on jo yleistä tuoteturvallisuutta ja harhaanjohtavaa mainontaa koskevien direktiivien antama malli, jota Ruotsi menestyksellisesti noudattaa. Oikeudenmukaisuus on mahdollista määritellä. Se on määritelty esimerkiksi kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan direktiivin yhteydessä sekä sähköistä kaupankäyntiä koskevissa OECD:n suuntaviivoissa.

2.4. Komitea korostaa kuitenkin, että ehdotusta puitedirektiiviksi ja yleislausekkeeksi ei voida arvioida tyhjentävästi vihreän kirjan perusteella. Komissio ei ole vielä täsmentänyt, miten tämä oikeusjärjestelmä toimisi yhteisön tasolla. Sen tavoitteena tulisi olla yksinkertaistaminen, ei suuri määrä uutta lainsäädäntöä. Erityisesti tarvitaan tarkempia tietoja järjestelmistä, jotka perustetaan takaamaan yhdenmukainen soveltaminen ja yhtäläiset toimintaedellytykset koko EU:ssa. Komitea ehdottaa, että tähän käytetään 153 artiklaa. Komitea huomauttaa, että kuluttajakysymyksiä on tutkittu EU:ssa koordinoitusti liian vähän, ja toivoo, että uudella tutkimuksen puiteohjelmalla tämä puute korjataan.

2.5. Komitea pitää tervetulleena, että yhtenä vaihtoehtona on vahvistaa myötäsääntelyn roolia kaupallisten käytäntöjen sääntelyn uudessa lähestymistavassa. Käytännösäännöt, joita yritykset voivat vapaaehtoisesti sitoutua noudattamaan, ovat hyödyllisiä, mikäli

- laadittavat käytännösäännöt tai hyvien käytäntöjen ohjeistot ovat laadukkaita ja niissä keskitytään määrittelemään hyvät käytännöt puitedirektiivin rajoissa

⁽¹⁾ TSK:n lausunto aiheesta ”Yksinkertaistaminen”, EYVL C 48, 21.2.2002, s. 130.

⁽²⁾ Katso myös pian julkaistava TSK:n lausunto myynninedistämistöimistä, CES 1594/2001.

- keskushallinto ja kuluttajajärjestöt valvovat niiden noudattamista
- käytännönsäätöihin liittyy muutoksenhakumekanismeja
- järjestelmään osallistujien tekemiin itsesääntelysääntöjen rikkomuksiin puututaan tiukasti.

2.6. Komitea arvostaa sitä, että uudessa lähestymistavassa pyritään tarmokkaammin välttämään nykyisen ja tulevan sääntelyn tulkintaeroja säätämällä ei-sitovia käytännön ohjeita, jotka laaditaan käyttäjäystävällisellä kielellä ja jotka hyödyttävät niin kuluttajia, elinkeinonharjoittajia, tuomioistuimia kuin täytäntöönpanoviranomaisiaakin. Sääntelykomitean roolia on tarpeen täsmentää.

2.6.1. TSK vastustaa ajatusta tällaisen ohjeiston käyttämisestä lainsäädännön laajentamiseen sääntelykomitean avulla. Komitea korostaa, että direktiivien ja asetusten virallinen tulkinta kuuluu kansallisten tuomioistuinten ja viime kädessä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan. Tavoitteena on luoda ajan mittaan kuluttajien oikeuksista selkeä puitedirektiiviin perustuva kokoelma.

2.7. Varmistaakseen pääosapuolien, elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien, täysimittaisen osallistumisen sekä muun kansalaisyhteiskunnan osallistumisen tarvittaessa komitea ehdottaa, että elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisen vuoropuhelun roolia selvennetään hyvän kauppatavan mukaisia käytäntöjä koskevan uuden yleislausekkeen puitteissa ja erityisesti määriteltäessä suuntaviivoja ”sitovan” ja ”ei-sitovan” sääntelyn tulkintaa ja soveltamista varten. Kaikkien toimijoiden täysimittaisen osallistumisen varmistamiseksi on tarpeen myöntää rahallista tukea tai tutkimusapua.

2.7.1. Komitea hyväksyy tuottajien ja kuluttajien vuoropuhelua tukevan roolinsa ja pyytää jäsenvaltioiden hallituksia varmistamaan kuluttajien tasapainoisen ja täysimittaisen edustuksen komiteassa.

2.7.2. Komitea korostaa, että sidosryhmien osallistuminen voi täydentää mutta ei korvata demokraattisen hallinnon roolia. Tekninen ”tehokkuus” tai ”johdonmukaisuus” ei ole demokraattisen valvonnan korvike, kuten Euroopan parlamentti toteaa päätöslauselmassaan, joka koskee komission valkoista kirjaa eurooppalaisesta hallintotavasta (A5-0399/2001 lopullinen, 15.11.2001).

2.8. Komitea kannattaa nykyistä laajempaa harmonisointia ja katsoo, että kuluttajansuojan tason tulee olla 153 artiklan mukaisesti mahdollisimman korkea.

3. Erityishuomioita

3.1. Komissio pyytää yksityiskohtaisia vastauksia tiettyihin tarkasti rajattuihin kysymyksiin. Komitea haluaa antaa oman panoksensa kustakin pääkysymyksestä käytävään keskusteluun.

3.2. Ensimmäinen kysymys koskee yleislausekkeen, yleisten mittapuiden ja perussääntöjen tärkeimpiä osia.

3.2.1. Komitea on samaa mieltä komission kanssa siitä, että oikeudellisen normin sisältävä yleislauseke on joustava ja sopiva väline myynninedistämisen sääntelyyn hyvin dynaamisella alalla, joka kehittyy ja muuttuu jatkuvasti.

3.2.2. Tulisi tehdä selväksi, että oikeudenmukaisuuden käsitteeseen sisältyy hyvä liiketoiminnan etiikka ja että itsesääntelyohjeistot tarjoavat sitä koskevaa tulkinta-apua.

Siihen tulisi kuulua myös sopimusta edeltävien selvien, hyödyllisten ja asianmukaisten tietojen antaminen.

3.2.3. Yleislauseketta tulisi täydentää joukolla hyvän kauppatavan vastaisiksi katsottavien käytäntöjen määritelmiä.

3.2.3.1. Tällaisia käytäntöjä olisivat esim. seuraavat:

- yllytys lainvastaiseen toimintaan tai sen salliminen
- harhaanjohtavien tietojen antaminen, perusteettomien väitteiden esittäminen mukaan luettuna
- lasten hyväuskoisuuden hyväksikäyttö (väärinkäyttö)
- pakkomyynti (tilaamattomat tuotteet).

Luetteloa ei tule pitää tyhjéntävänä, ja sitä tulee voida muuttaa tarvittaessa.

3.2.4. Esimerkkejä hyvän kauppatavan vastaisesta toiminnasta ovat äidinmaidonvastikkeen markkinointi imetyksen kustannuksella, harhaanjohtavien tietojen antaminen kuluttajille palveluntoimittajaa vaihtamalla saatavista säästöistä sekä tilattua työtä koskeva virheellinen neuvonta.

3.2.5. Oikeudellisella kehyksellä voitaisiin suojella haavoittuvassa asemassa olevia kuluttajia esimerkiksi tehostamalla Internetin vapaaehtoisia luokitus- ja suodatusjärjestelmiä sekä "ilmoitus- ja poistomenettelyjä" lasten suojelemiseksi haitalliselta sisällöltä, jota on lasten saatavilla suuria määriä, kuten komitea on osoittanut⁽¹⁾. Se sisältäisi myös turvaviestejä ja -järjestelmiä, joilla estetään pedofiilien lähestymisyrityksiä ja lapsipornografiaa Internetissä.

3.2.6. Yleislausekkeeseen tulisi lisätä tietyin tarkoin määritellyin ehdoin myös "harmaa lista" käytännöistä, joita on seurattava, koska niihin saattaa sisältyä vilpillisiä käytäntöjä. Ohjeita olisi laadittava esim. seuraavista seikoista:

- terveys- ja turvallisuusvaromääräysten noudattaminen
- loppuun- ja alennusmyynnit
- ympäristövaihtamät
- myynnin edistämiseksi järjestettävät vedonlyönnit ja kilpailut
- rahassa tai muussa muodossa tehtäviä sijoituksia koskevat tarjoukset.

3.2.7. Esimerkkejä harmaista vyöhykkeistä, joilla ohjeistot voisivat olla avuksi, ovat myynninedistäminen piilokustannuksia sisältävien palkintojen avulla, ylihintaisen puhelinlinjojen käyttö tieto- tai viihdepalvelujen myyntiin, lapsille suunnattu online-markkinointi, esim. etenkin makeis- ja juomamerkkien markkinointi kouluissa opetusmateriaalin avulla, ja toistuvien samojen tavara- tai palvelutilausten hyväksyminen selvästi sekavassa tilassa olevilta ikääntyneiltä kuluttajilta. Useissa valtioissa on ylihintaisen puhelinlinjojen itsesääntelyelimiä. Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyelimen ICSTISin mukaan puolet sille vuonna 2000 esitetyistä Internetiin liittyvistä valituksista koski lasten tekemiä tiedostolatauksia. European Research into Consumer Affairsin ja Ala-Itävallan Landesakademien äskettäisen tutkimuksen mukaan neljännes Yhdistyneessä kuningaskunnassa haastatelluista lapsista oli ostanut jotain tai maksanut pelistä tai viihteestä Internetissä. Itävallassa vastaava luku oli yksi kuudesosa.

3.3. Toinen keskeinen kysymys koskee itsesääntelyn perustan sisällyttämistä puitedirektiiviin.

3.3.1. Komitea tunnustaa itsesääntelyn merkityksen reilun kaupan ja hyvien markkinointikäytäntöjen käsitteiden täydentäjänä lainsäädännön puitteissa ja kannattaa näin ollen itsesääntelyn perustan sisällyttämistä puitedirektiiviin.

Sellaisia elinkeinonharjoittajia varten, jotka sitoutuvat sääntöihin mutta eivät noudata niitä, tulisi säätää rangaistuksia.

3.4. Kolmas tärkeä kysymys koskee ei-sitovien käytännön ohjeiden kehittämistä.

3.4.1. Komitea kannattaa ajatusta puitedirektiivin täydentämisestä komission antamilla suosituksilla, jotka sisältäisivät ei-sitovia käytännön ohjeita. Ne koskisivat direktiivin, asetusten ja erityisdirektiivien tulkintaa, ja ne laadittaisiin selvällä ja käyttäjäystävällisellä kielellä.

3.4.2. Puitedirektiivissä tulisi esittää hyvin selvästi ohjeiden soveltamisala ja rajat. Puitedirektiivissä tulisi myös todeta yksiselitteisesti, että näillä komission suosituksina julkaistuilla ohjeilla ei korvata mahdollisesti tarvittavia yksittäisiä direktiivejä ja asetuksia ja että ne eivät saa haitata edellä mainittujen listojen laatimista hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä.

3.5. Viimeinen keskeinen kysymys koskee sidosryhmien roolia ei-sitovien ohjeiden kehittämisessä.

3.5.1. Sikäli kun "vuoropuhelun" virallistaminen ei merkitse oikeusvaltion sekä edustuksellisen demokratian periaatteiden ja rakenteiden horjuttamista, komitea puoltaa elinkeino- ja kuluttajajärjestöjen osallistumisen lisäämistä päätöksenteossa, jolla määritellään kuluttajansuojan säännöt ja poliittiset suuntaviivat.

3.5.2. Siksi puitedirektiivissä tulisi määrittää tarkasti elinkeinonharjoittaja- ja kuluttajajärjestöjen edustuksen kriteerit sekä vuoropuhelua edistävän ja normit ja säännökset sekä niiden tulkinnan määrittävän sääntelyelimen luonne, organisaatio ja toiminta.

3.5.3. Puitedirektiivissä tulisi myös todeta selvästi, että ohjeiden laatiminen ei millään lailla sulje pois mahdollisuutta turvautua riitatapauksissa tuomioistuimiin tai muihin vaihtoehtoihin riitojenratkaisukeinoihin.

⁽¹⁾ Lausunto aiheesta "Ohjelma lasten suojelemiseksi Internetissä", jossa lainataan European Research into Consumer Affairsin, Ala-Itävallan Landesakademien Media Education Institutin ja kreikkalaisen Hellenic Consumer Associationin osana EU:n Internet-toimintasuunnitelmaa laatimaa tutkimusta, EYVL C 48, 21.2.2002.

4. Täytäntöönpano

4.1. Komissio on tehnyt paljon työtä saadakseen nykyisen kuluttajansuojalainsäädännön toimimaan arkielämässä ja parantaakseen kuluttajien mahdollisuuksia saada oikeutta rajatyöläisissä valitustapauksissa, mutta ongelmia on yhä jäljellä. Täytäntöönpanon epätasaisuus haittaa tervettä kilpailua ja yhtenäismarkkinoiden tehokasta toimintaa, ja lisäksi se aiheuttaa tyytymättömyyttä kuluttajien keskuudessa. Komitea pahoittelee, että jäsenvaltiot ovat viivytäneet tarpeettomasti kuluttajansuojalakien täytäntöönpanoa. Jäsenvaltioiden tulee saattaa lainsäädäntö voimaan nopeammin. Siksi komitea on tyytyväinen ehdotuksiin, joiden mukaan hallitusten kanssa järjestetään säännöllisiä tapaamisia näistä kysymyksistä ja perustetaan keskitettyjä kansallisia täytäntöönpanon yhteyspisteitä. Myös paikallisten täytäntöönpanoviranomaisten kansainvälisiä yhteyksiä tulisi lisätä.

4.2. Yksi ongelma, johon on kiireesti puututtava, on se, että monista jäsenvaltioista puuttuu keskitetty täytäntöönpanoelin. Jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle EU:n lainsäädäntöä voimaansaattavat kansalliset lait; ne tulisi velvoittaa sisällyttämään ilmoitukseen myös yksityiskohtaiset tiedot täytäntöönpanoelimestä sekä niiden käytettävissä kansallisten lakien nojalla olevien seuraamusten määrästä ja luonteesta. Seuraamusten tulisi olla yhdenmukaisia ja tehokkaita. Säännöllisillä ja jatkuvilla kertomuksilla EU:n kuluttajansuojadirektiivien voimaansaattamisesta ja täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa, henkilöstövaihdolla ja yhteisellä valvonnalla parannettaisiin toiminnan johdonmukaisuutta.

4.3. Komitea on jo aiemmin kehottanut lisäämään yhteistyötä täytäntöönpanoviranomaisten välillä koko Euroopassa, ja kansainvälisen markkinointia valvovan verkoston (International Market Supervision Network, IMSN) perustaminen vuonna 1999 oli komitean kannalta rohkaiseva tapahtuma. Yksityiskohtaisia tietoja jäsenvaltioissa käsiteltävistä tapauksista voisi olla hyödyllistä jakaa täytäntöönpanoviranomaisten kesken mahdollisesti myös yhteisen verkkosivun avulla. Jäsenvaltiolla tulisi olla velvollisuus avustaa toisten jäsenvaltioiden

täytäntöönpanoelimiä, jos nämä pyytävät (jo julkisia) tietoja sellaisten yritysten toiminnasta, joiden pääkonttori tai tärkein toimipaikka sijaitsee kyseisen jäsenvaltion oikeudenkäyttöalueella.

4.4. Komission tulisi harkita täytäntöönpanoa koskevien EU:n vähimmäisstandardien laatimista. Ne perustuisivat tiettyihin keskeisiin periaatteisiin, kuten tehokkuuteen ja riippumattomuuteen, ja komissio valvoisi niiden noudattamista. Komitea ei kannata koko EU:ta koskevia yhdenmukaisia täytäntöönpanostandardeja, sillä ne voisivat johtaa pikemmin pienimmän yhteisen nimittäjän käyttämiseen kuin yleiseen tason kohoamiseen. Painopisteen tulisi olla tehokkaissa tarkastusmenetelmissä, jotta varmistetaan mieluummin lopputulosten kuin käytettyjen teknikoiden yhtäläisyys. Komission tulisi myös arvioida säännöllisesti, noin 2–3 vuoden välein, myötä- ja itsesääntelyjärjestelmiä ja laatia kertomus itsesääntelystä jäsenvaltioissa saaduista kokemuksista ja tehdä parannusehdotuksia.

4.5. Ponnistukset, joilla autetaan yksittäisiä kuluttajia peräämään oikeuksiaan tuomioistuinten ulkopuolisten elinten eurooppalaisen verkoston (EEJ-Net) ja vastaavien elinten avulla, tulee kaksinkertaistaa. Komissio voisi harkita samankaltaisen kuluttajalainsäädännön täytäntöönpanon tulostaulun perustamista kuin mitä sisämarkkinoiden pääosasto pitää yhtenäismarkkinoista.

4.6. Myös eurooppalaista kuluttajavalistusta on tarpeen kehittää, jotta kuluttajat voivat itse ryhtyä toimiin oikeuksiensa varmistamiseksi. Komitea pahoittelee, että komissiolle on taipumus rajata kuluttajansuojan käsite ainoastaan ”taloudellisiin etuihin”. Tiedotus ja valistus ovat myös hyvin tärkeitä asioita, varsinkin epäedullisessa asemassa olevien kansalaisten kannalta. Tietoyhteiskunnan kehittymistä tulisi hyödyntää tarjoamalla tietoa entistä useammille kuluttajille, mutta samalla ei saa unohtaa sellaisten kuluttajien tarpeita, jotka eivät voi käyttää säännöllisesti tietoyhteiskunnan palveluja. Komitea toivoo, että komission ehdotuksella saatetaan kuluttajavalistuksen rahoitus varmemmalle pohjalle yhteisön tasolla ja että se johtaa kuluttajajärjestöjen EU:n tasoisiiin yhteistyöohjelmiin.

Bryssel 20. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi neuvoston direktiivien 70/156/ETY ja 80/1268/ETY muuttamisesta N₁-luokan ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen ja polttoaineen kulutuksen mittaamisen osalta"

(KOM(2001) 543 lopullinen – 2001/0255 COD)

(2002/C 125/02)

Neuvosto päätti 27. marraskuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -jaosto antoi lausuntonsa 1. maaliskuuta 2002. Esittelijä oli Sergio Colombo.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 55 ääntä puolesta, 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Ehdotuksen tavoite

1.1. Tässä käsiteltävän ehdotuksen tarkoituksena on laajentaa direktiivillä 1999/100/ETY muutettujen alkuperäisten direktiivien 70/156/ETY ja 80/1268/ETY soveltamisalaa N₁-luokan ajoneuvoihin (kevyet hyötyajoneuvot). Nykyisin kyseisissä direktiiveissä säädetään hiilidioksidipäästöjä ja polttoaineen kulutusta koskevista yhdenmukaistetuista normeista vain M₁-luokan ajoneuvojen (henkilöautot) osalta.

1.2. Ehdotetun direktiivin päätavoitteena on laatia kuljetusalalle erityistoimia hiilidioksidipäästöjen ja polttoaineen kulutuksen vähentämiseksi ja siten ympäristön suojelemiseksi.

2. Ehdotuksen kohde

2.1. Ehdotus koskee kevyitä hyötyajoneuvoja (N₁-luokka), joiden suurin massa on korkeintaan 3,5 tonnia. N₁-luokkaan kuuluu monenlaisia ajoneuvoja (henkilöautoista muuntamalla saaduista pienistä kuljetusajoneuvoista maastureihin, monikäyttöautoihin, avopakettiautoihin ja isoihin pakettiautoihin). Kustakin perusmallista on usein lukuisia eri versioita.

2.2. N₁-luokan ajoneuvojen markkinat ovat huomattavat, sillä vuonna 2000 kyseisiä ajoneuvoja myytiin 1,8 miljoonaa. Henkilöautoja puolestaan myytiin 14 miljoonaa. Kevyiden hyötyajoneuvojen on kuitenkin laskettu aiheuttavan maantietuoliikenteen hiilidioksidipäästöistä 10 prosenttia. Alla olevassa komission laatimassa analyttisessä taulukossa esitetään aiheesta tarkat luvut.

- EU:n hiilidioksidipäästöt tieliikenteessä (1995): 655,7 miljoonaa tonnia hiilidioksidi-ekvivalenttia (eli 20 % kaikista hiilidioksidipäästöistä)
- EU:n hiilidioksidipäästöt muilla aloilla (1995) ja muissa liikennemuodoissa: 195,7 miljoonaa tonnia hiilidioksidi-ekvivalenttia
- (energia-ala): 1 041 miljoonaa tonnia hiilidioksidi-ekvivalenttia
- (muut kuin teollisuus): 654,9 miljoonaa tonnia hiilidioksidi-ekvivalenttia
- N₁-luokan ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen arvioidaan olevan noin 10 % tieliikenteen hiilidioksidipäästöistä (n. 65 miljoonaa tonnia hiilidioksidi-ekvivalenttia)
- Ajoneuvokannan arvioidaan jakautuvan alaluokkiin I, II ja III seuraavasti:
 - alaluokka I: 25 %
 - alaluokka II: 50 %
 - alaluokka III: 25 %.
- Eri alaluokkien hiilidioksidipäästöt ovat luultavasti samaa suuruusluokkaa, vaikkakin alaluokan III osuus on hieman korkeampi (suurempi polttoaineenkulutus ja kilometrimäärä).
- EU:n hiilidioksidipäästöt kokonaisuudessaan (1995): 3 227 miljoonaa tonnia hiilidioksidi-ekvivalenttia

- Alaluokissa II ja III arvioidaan olevan 3 000 eri ajoneuvo-versiota. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että vaadittaisiin 3 000 tyyppihyväksyntää, sillä valmistajat voivat erittäin joustavasti ryhmittää eri versioita yhden tyyppihyväksynnän piiriin.
- Pieniä määriä tuottavia valmistajia koskevalla poikkeuksella varmistetaan, etteivät tyyppihyväksynnästä aiheutuvat kulut ole suhteettomia tyyppihyväksynnän piiriin kuuluvan ajoneuvomäärään nähden. Kyseisten ajoneuvojen hiilidioksidipäästöt ovat vähäisiä.

2.3. Kevyiden hyötyajoneuvojen osuus hiilidioksidipäästöistä kasvaa sitä mukaa kuin kyseisten ajoneuvojen käyttö lisääntyy. Tästä huolimatta ei yhteisön tasolla ole tähän mennessä tehty mitään kyseisen ajoneuvoluokan polttoainetalouden parantamiseksi tai hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi.

3. Yleistä

3.1. Komitea on tietoinen komission tulevista toimista, joilla pyritään vähentämään hiilidioksidipäästöjä ja parantamaan polttoaineen käyttöä. Komitea kannattaa kyseisiä aloitteita, jotka ovat merkittäviä pyrittäessä kuljetusalalla yhteisön päätösten mukaisiin kunnianhimoisiin ympäristönsuojelutavoitteisiin.

3.2. Kiotossa määriteltyjen hiilidioksidipäästöjen vähentämistavoitteiden saavuttamista on pidettävä ensisijaisena ja strategisena päämääränä keuhkityksen toteuttamiseksi. Kuljetusalan panos kyseisten tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttaa perusluonteiselta. Komitea on aiemmissa lausunnoissaan tukenut tätä seikkaa useaan otteeseen.

3.3. Komitean mielestä komission ehdotus on oikeansuuntainen, mutta aiheuttaa epävarmuutta, minkä vuoksi toivottuja tuloksia ei ehkä saavuteta. Tämä johtuu lisäkustannuksista, jotka aiheutuvat sekä suunniteltujen testien päällekkäisyyksistä että uusia testejä varten tarvittavista laitteista. Kyseiset tekijät vaikuttavat vääjäämättä tuotteen hintaan. Lisäksi kustannukset kaksinkertaistuvat, kun tuotteita testataan eri tiloissa ja eri maissa. Ensimmäinen kustannustutkimus vahvistaa tämän, ja komissio aikookin vapauttaa kyseisestä testimenettelystä yritykset, joiden tuotantovolymmi on vuosittain alle 2 000 yksikköä.

3.4. N₁-luokkaa ei myöskään ole eritelty. Direktiivin 98/69/ETY perusteella se jakautuu kolmeen alaluokkaan, jotka määritellään viitemassan (nettomassan) mukaan: alaluokka I enintään 1 305 kg, alaluokka II 1 305–1 760 kg ja alaluokka III yli 1 760 kg.

3.5. Yksinomaan ilman kuormaa suoritettujen ajoneuvojen mittausten suhteen komitea panee merkille komission toteamukset testien ja siten kustannusten lisääntymisestä aiheutuvista vaikeuksista. Komitea kuitenkin korostaa ja kehottaa komissiota ottamaan huomioon, että polttoaineen kulutus muuttuu selvästi sekä ajoneuvon kuorman että varustelun mukaan.

3.6. Komitea huomauttaa myös, ettei kustannus-hyöty-suhdetta mainita lainkaan. Sen avulla voitaisiin kuitenkin entistä paremmin arvioida tässä tarkasteltavalla direktiiviehdotuksella saavutettavia tuloksia. Jos nimittäin ajatellaan etenkin alaluokkia II ja III, rakenteiden ja tarvittavan työvoiman käytöstä aiheutuvat kustannukset eivät tunnu vastaavan odotettuja tuloksia.

4. Erityistä

4.1. Kohdassa 3.4 yksityiskohtaisesti kuvatus N₁-luokan jaottelun perusteella komitea katsoo, ettei alaluokka I aiheuta erityisongelmia, sillä siihen kuuluvat ajoneuvot ovat henkilöautojen muunnelmia, ja niille tehdään jo asianomaiset testit alustadynamometrillä. Näin ollen soveltamisongelmia ei ole.

4.2. Tilanne on kuitenkin toinen alaluokan II ja etenkin alaluokan III osalta. Molemmissa alaluokissa on huomattavia soveltamisongelmia.

4.3. Kyseessä ovat nimittäin ajoneuvot, jotka valmistetaan raskaita ajoneuvoja tuottavissa tehtaissa. Raskaiden ajoneuvojen moottoreille on säädetty erilaiset testit (direktiivi 88/77/ETY ja sitä muuttavat direktiivit). Ehdotetun direktiivin tavoitteena oleva henkilöautoja koskevien normien soveltamisalan laajentaminen johtaisi kaksinkertaiseen testaukseen.

4.4. Ehdotetun direktiivin mukaan kuormitusta ei tulisi ottaa huomioon testimenetelmissä, vaikka ehdotetun direktiivin 2 kohdassa todetaan, että "kuormituksella on suuri vaikutus todelliseen polttoaineen kulutukseen ja hiilidioksidipäästöihin". Kuormituksen huomiotta jättämisestä perustellaan sillä, että "koska erilaisia versioita on paljon, tämä aiheuttaisi paljon lisätästä ja -kuluja" (ks. kohta 3.4).

4.5. Lisäksi säädetään pieniä yrityksiä koskevasta poikkeuksesta (ks. kohta 3.3). Komitean mielestä on ymmärrettävää ja kannatettavaa, että komissio on huolissaan pk-yrityksiin kohdistuvista vaikutuksista. On kuitenkin vältettävä sitä, että poikkeusta käytetään vähentämään ehdotetussa direktiivissä säädetyin normin tehokkuutta.

4.6. Komitea kannattaa kyseistä ratkaisua, joka nivoutuu eurooppalaisille pk-yrityksille suunnattuun laaja-alaiseen tukeen. Komitea ehdottaa, että tyyppihyväksynnästä vastaavat julkiset elimet voisivat antaa hieman yli 2 000 yksikköä vuosittain tuottavien yritysten käyttöön kohtuullisin kustannuksin tyyppihyväksyntään tarvittavat tekniset laitteet (alustadynamometri).

Bryssel 20. maaliskuuta 2002.

5. Päätelmät

5.1. Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotettua direktiiviä sovelletaan alaluokan I ajoneuvoihin. Edellä mainituista syistä komitea kehottaa kuitenkin komissiota hankkimaan lisää vertailuaineistoa, jos ehdotettua direktiiviä aiotaan soveltaa alaluokkien II ja III ajoneuvoihin. Vaikuttaisikin realistisemmalta jättää ne ehdotetun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi olisi toivottavaa, että uusien tyyppihyväksyntöjen soveltamisaikaa jatketaan heinäkuun 1. päivästä 2003 lokakuun 1. päivään 2005. Ehdotettua direktiiviä voitaisiin näin alkaa soveltaa samanaikaisesti entistä tiukempia päästö- ja koskevien EURO 4 -normien kanssa.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä 18. päivänä tammikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 muuttamisesta"

(KOM(2001) 335 lopullinen – 2001/0140 COD)

(2002/C 125/03)

Neuvosto päätti 12. heinäkuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta" -jaosto antoi lausuntonsa 26. helmikuuta 2002. Esittelijä oli Bill Tosh.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 20. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Johdanto

1.1. Ehdotuksen tavoitteena on ottaa uudelleen esiin kysymys lähtö- ja saapumisaajoista ja tarkastella samalla lentoliikenteen valvontaa, lentoasemien toimintaa ja lentoasemakapasiteettia nykyisten ympäristötavoitteiden valossa, jotta voidaan ottaa käyttöön puolueettomia, avoimia menetelmiä, joilla suojellaan ja kannustetaan elinkeinoelämää ja palveluiden käyttäjiä ja puututaan ruuhkiin.

1.2. Ehdotuksessa selkiytetään määritelmiä seuraavilta osin: lähtö- ja saapumisaikaoikeudet, lentoasemien status, uudet tulokkaat, koordinaatio, sovittelu ja viime kädessä täytäntöönpanon valvonta.

1.3. Ehdotuksella pyritään tasapainottamaan lentoliikenteen harjoittajien keskinäiset intressit ja luomaan kilpailukykyisen lentoliikenneverkko EU:n sisäisine ja unionin ulkopuolisiin maihin suuntautuvine reitteineen.

2. Taustaa

2.1. Ehdotuksella muutetaan 18. tammikuuta 1993 annettua asetusta (ETY) N:o 95/93.

2.2. Komitean on syytä pitää mielessä ehdotuksen tausta. Vuonna 2002 on määrä panna täytäntöön seuraavat ehdotukset:

- lentoasemien melunmittausta koskevat säännöt
- lentoliikenteen melu- ja päästöstandardit
- yhteiset säännöt ja menettelyt siviili-ilmailun turvaamisen alalla
- lentoturvallisuuden yhteiset erityisvaatimukset
- lentoliikenteen hinnoittelu.

2.3. Niin ikään aiotaan tarkistaa, millä tavoin lähtö- ja saapumisaikoja voidaan pitää kaupan markkinalähtöisen järjestelmän avulla. Komissio ei kuitenkaan ole vielä antanut tarkistusta ulkopuolisen tahon tehtäväksi.

2.4. Liikennettä käsittelevässä valkoisessa kirjassa todetaan lisäksi, että

- lentoliikenteen hallinnointijärjestelmät ovat EU:ssa liian hajanaisia
- liikenne on maailmanlaajuista, mutta säännöissä, joiden avulla pyritään edistämään kansainvälistä kauppaa, ympäristönsuojelua tai toimitusvarmuutta ei oteta riittävästi huomioon.

3. Ehdotuksen sisältö

Ehdotuksella tarkistetaan perusteellisesti seuraavia pääkohtia:

- uuden tulokkaan määritelmä ja lähtö- ja saapumisaikojen jakomenettely
- lähtö- ja saapumisaikaoikeuksien siirtäminen
- sellaisten lentoasemien kartoittaminen ja käyttö, joilla kysyntä ylittää kapasiteetin
- kansainvälinen termistö
- avoimuuden, puolueettomuuden ja syrjimättömyyden periaatteet lähtö- ja saapumisaikoja jaettaessa

- aikatauluneuvojan, koordinaattorin ja koordinoitukomitean tehtävät
- lähtö- ja saapumisaikaoikeuksien määrittely lentoasemilla
- aiemmin saatujen lähtö- ja saapumisaikaoikeuksien tunnustaminen
- lentoasemien operatiiviset painopisteet
- lentoasemakapasiteetin tehokas käyttö
- ympäristövaikutuksiin liittyvät tavoitteet
- alueidenvälistä lentoliikennettä koskevat määräykset
- tasavertainen kohtelu unionin ulkopuolisissa maissa
- täytäntöönpano ja valvonta.

4. ETSK:n huomioita

Komitea suhtautuu ehdotukseen myönteisesti etenkin siksi, että nykyisin huonosti toimivasta ja aikatauluista piittaamattomasta lentoliikenteestä aiheutuu vakavia ongelmia yrityksille ja muille käyttäjille.

Ehdotuksella on kauaskantoisia vaikutuksia lentoasemien keskeisimpään toimintaan eli kaikkien ilma-alusten laskeutumiseen ja nousuun. Sen tarkoituksena on kuvata ja muovata menettelytapoja ja organisaatiota, jotta lentoasemat toimisivat nykyistä tehokkaammin. Komitea korostaa ehdotuksen seuraavia erityispiirteitä:

4.1. Uudet tulokkaat

4.1.1. Kun lähtö- ja saapumisaikojen jako ulotetaan koskemaan uusien tulokkaiden esittämiä hakemuksia, uusilla kilpailijoilla on tilaisuus arvioida jatkuvasti, kannattaako niiden kilpailla nykyisessä reittiliikenteessä ja uusilla alueidenvälisillä reiteillä. Määritelty 50 prosentin osuus pooliin sijoitettavista lähtö- ja saapumisajoista tuntuu sopivalta, koska ne mitä todennäköisimmin osuvat ruuhka-aikojen ulkopuolelle. Ehdotetun asetuksen 10 artiklan 5 kohta olisi muotoiltava uudelleen ja varmistettava, että 50 prosenttia pooliin kuuluvista lähtö- ja saapumisajoista jaetaan ensisijaisesti uusille tulokkaille.

4.1.2. Ehdotetun asetuksen 10 artiklan säännös, jonka mukaisesti hakija menettää uuden tulokkaan aseman, jos se ei hyväksy tarjottua lähtö- ja saapumisaikaa, vaikuttaa kohtuuttomalta, koska uuden reitin käyttöönottoon liittyy suuri kaupallinen riski.

4.2. Lähtö- ja saapumisaikaoikeuksien siirtäminen

4.2.1. Vaikka on realistista olettaa, että uusille tulokkaille ei myönnetä käytöstä vapautuvia haluttuja lähtö- ja saapumisaikoja ensimmäisten joukossa, uusien tulokkaiden toimintaa ei ehdotuksessa juurikaan kannusteta.

4.2.2. Kun lentoliikenteen harjoittaja luopuu yksipuolisesti alueellisen palvelun tarjoamisesta, kuten British Airways menetteli Heathrown ja Belfastin välisellä reitillä välittömästi syyskuun 11. päivän tapahtumien jälkeen, palvelun uudelleen tarjoamista on helpotettava siirtämällä lähtö- ja saapumisaikat jollekin muulle lentoliikenteen harjoittajalle ketään syrjimättä. Ehdotetun asetuksen 9 artiklassa olisi mainittava julkisen palvelun velvoitteen tukeminen etenkin syrjäisille ja saarialueille suuntautuvilla reiteillä. TSK pelkää, että 8 a ja 8 b artiklassa tarkoitettu lähtö- ja saapumisaikojen siirron sääntelystä aiheutuu vakavia ongelmia.

4.2.3. Sopimattomien tai keinotekkoisten lähtö- ja saapumisaikojen yksipuoliseen siirtoon kohdistuva kielto, joka koskee arvokkaiden lähtö- ja saapumisaikojen vaihtamista keuhkoihin aikoihin, parantane kilpailuympäristöä.

4.3. Lentoaseman statuksen määrittelyyn liittyvä terminologia

Suurimpia lentoasemia koordinoidaan selkeästi, ja koordinaattorit jakavat niiden lähtö- ja saapumisaikat. Muut lentoasemat ruuhkautuvat osittain. Kun päivittäisten keskimääräisten lähtö- ja saapumisaikojen jako ylittää sovitun tason esimerkiksi 40 prosentilla ja ennusteiden mukaan liikennemäärät kasvavat, lentoasemaa ei enää ole syytä nimetä aikatauluneuvonnan alaiseksi vaan yhteensovitetuksi lentoasemaksi.

4.4. Lähtö- ja saapumisaikojen jakoperusteet

4.4.1. TSK suhtautuu myönteisesti komission toteamukseen, jonka mukaan lähtö- ja saapumisaikoja pidetään "oikeutena käyttää infrastruktuuria" eikä "omistusoikeutena". Komissio ei kuitenkaan pyynnöistä huolimatta ole tarkastellut lähtö- ja saapumisaikojen kauppaa, ja on odotettavissa, että ehdotukseen sisältyvä lentoliikenteen harjoittajien "aiemmin saama oikeus" on niiden mielestä itse asiassa edelleen niiden "omaisuutta".

4.4.2. On huolestuttavaa, että (2 artiklan b kohdassa) säädetään, ettei reitillä yhteistä liikennettä harjoittavia liikenteenharjoittajia voida pitää uusina tulokkaina. Yhteisen liikenteen harjoittamiselle on hyviä perusteita, esimerkiksi käyttöaste, ympäristövaikutukset tai palvelun tuottaminen.

4.4.3. Aiemmin saadut oikeudet puolestaan tasapainottavat lähtö- ja saapumisaikojen siirtoa tai vaihtoa, liiketoiminnasta aiheutuvien perinteisten kustannusten tunnustamista ja siirtojen valvontaa.

4.5. Yhteensovittaminen

4.5.1. Yleistä

4.5.1.1. Koordinoitua ajankaksot on määriteltävä. Tietyissä yhteyksissä suositellaan kuuden kuukauden pituisia ajankaksot, kesä- ja talvikautta, kun taas toisissa yhteyksissä korostetaan toiminnan sääntelyä koko vuodeksi. On tärkeää, että ajankaksot määritellään ja että ne porrastetaan maakohtaisesti, jotta voidaan tarjota runsaasti mahdollisuuksia kilpailla lähtö- ja saapumisaajoista. Kuuden kuukauden mittaiset jaksot vaikuttasivat toimivimmilta.

4.5.1.2. Koordinaattorit tulee nimetä täysin puolueettomasti ja epäpoliittisesti. Komitea on huolissaan siitä, että yhteensovittaminen saattaa osoittautua kalliiksi ja byrokraattiseksi. TSK:n mielestä on tärkeää, että ehdotuksessa painotetaan seuraavia seikkoja:

- Säädetään, että koordinoiti on täysin itsenäistä toimintaa.
- Jäsenvaltiot vastaavat koordinoitinnin toimintamenoista ja varmistavat koordinoitinviranomaisten valtuudet.
- Asiantuntemuksen kasvattamisen lähtökohtana on saavutettu, selkeästi osoitettu itsenäinen toimintakyky.
- Hallintojärjestelmiä kehitetään yhteistyössä lentoasemien kanssa, jotta voidaan tuottaa tietoja, joiden pohjalta ratkaisut voidaan tehdä nopeasti.

4.5.2. Koordinaattori

4.5.2.1. Ehdotuksen onnistumisen kannalta on olennaista, että koordinaattorit ovat entistä puolueettomampia ja riippumattomampia ja että heillä on toimivaltuudet kaikissa samaan aihepiiriin kuuluvissa kysymyksissä, kuten lentoasemakapasiteetin arvioinnissa. Kun koordinaattorin toimivaltaa laajennetaan, lainvastainen toiminta pystytään havaitsemaan ja siihen voidaan puuttua. Epäselväksi tosin jää, mikä elin on asiassa toimivaltainen. Tätä seikkaa olisi selvennettävä. Jäsenvaltioiden on maksettava koordinaattoreille sellainen korvaus, että he voivat hoitaa tehtävänsä riippumattomasti periaatteitaan noudattaen. Koordinaattori on itse vastuuvollinen toimistaan ja päätöksistään.

4.5.2.2. Koordinaattoritiedot on kilpailun varmistamiseksi luonnollisesti toimitettava säädettyssä ajassa koko ilmailualalle. TSK tähdentää, että koordinaattoreiden on tehtävä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja noudatettava Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 81 ja 82 artiklan määräyksiä, jotta päätökset olisivat kaikkien lentoliikenteen käyttäjien kannalta myönteisiä.

4.5.3. Koordinointikomitea (5 artikla)

4.5.3.1. Kyseinen elin näyttää edustavan koko alaa ja keskittyvän yhteen lentoasemaan kerrallaan. Silloin kun ei käsitellä liikesalaisuuksia, olisi tehokkaampaa, jos 8 artiklassa tarkoitetuista seikoista huolehtisivat alueelliset koordinointikomiteat edellyttäen, että niillä on kaikilla samat menetelmät, paikalliset suuntaviivat ja menettelytavat.

4.5.3.2. Koordinointikomitealla näyttää olevan huomattavasti vaikutusvaltaa, mutta sillä ei ole käytännön keinoja toimia. Olisi määriteltävä, milloin komitealla on oikeus vedota jäsenvaltioiden toimivaltaisiin hallintoelimiin. TSK:n mielestä koordinointikomitean olisi pystyttävä torjumaan sellaiset paikalliset säännöt, jotka tahattomasti tai muulla tavoin haittaavat kilpailua.

4.5.4. Lähtö- ja saapumisaikojen jakaminen ja niitä koskevat oikeudet

4.5.4.1. On perusteltua muuttaa lähtö- ja saapumisaikojen jakoperusteita. Koska koordinointikomitealla on välitystehtävä, olisi tärkeää, että koordinaattori toimittaisi komitealle kaikkien kunakin ajanjaksona tekemiensä päätösten perustelut, jotta komitea ei joutuisi käsittelemään asiaa pelkästään valituksen perusteella.

4.5.4.2. Komitea on huolestunut siitä, ettei koordinaattoreita velvoiteta toimimaan välittäjinä "vaihtoehtoisia" siirtoja koskevissa kysymyksissä, jotka eivät kuulu heidän vastuualueeseensa.

4.6. Lentoasemat

4.6.1. Kapasiteetti ja painopisteet (3 ja 5 artikla)

4.6.1.1. Kapasiteettia tulisi voida tarkistaa kesken kauden vain, jos olosuhteiden muutokset vaikuttavat merkittävästi lentoasemakapasiteettiin. Kapasiteetti tarkistettaisiin muutoin kolmen vuoden välein.

4.6.1.2. Koska lentoasemat pyrkivät voiton maksimointiin, on hyvin epätodennäköistä, että jokin lentoasema tekisi investointipäätöksensä koordinointikomitealle tehdyn valituksen tuloksen perusteella. Saattaa esimerkiksi olla houkuttelevampaa myöntää määrärahoja liiketiloihin kuin halpalentojen lähtö- ja tuloterminaaliin. Siis jos ehdotuksella ei pystytä vaikuttamaan strategiseen lentoasemasuunnitteluun, on ryhdyttävä lisätoimenpiteisiin.

4.7. Ympäristö

4.7.1. TSK on jokin aika sitten antanut lausunnon lentoasemien melu- ja saastehaittojen vähentämisestä ⁽¹⁾ tuntuvasti. Tähän liittyen paikallis- ja aluehallinnon olisi hyvä olla edustettuna koordinointikomiteassa.

4.8. Alueidenvälisten reittien kehittäminen

4.8.1. TSK ymmärtää toki, että lähtö- ja saapumisaikoja koskevien hakemusten on oltava taloudellisesti perusteltuja. Koska ehdotuksessa kuitenkin painotetaan lentoliikenneverkon kehittämistä ja sen merkitystä yhteisön yhteenkuuluvuudelle, ehdotetussa asetuksessa olisi säädettävä selkeästi, kuinka suuri osa käytettävissä olevista lähtö- ja saapumisaajoista on varattava kyseiseen lentoliikenteeseen ja kuinka pitkäksi ajaksi, jotta niukkaa lentoasemakapasiteettia ei tuhlattaisi.

4.8.2. Liikenteen suuret solmukohdat, kuten Lontoo tai Frankfurt, eivät luonnollisestikaan pysty huolehtimaan alueellisen verkon kehittämisestä. Asia hoituu ripeämmin alueellisen lentoliikenteen tasolla kuin yksittäisen lentoaseman toimesta.

4.9. Unionin ulkopuoliset maat

4.9.1. Ehdotuksessa esitetään ennen kaikkea toimia sellaisia unionin ulkopuolisten maiden liikenteenharjoittajia vastaan, jotka kieltäytyvät kohtelemasta yhteisön liikenteenharjoittajia yhdenvertaisesti omien lentoliikenteen harjoittajiensa kanssa. Näin ei tietenkään pitäisi toimia, ja EU:n on pyrittävä jakamaan lähtö- ja saapumisaajat diplomaattisesti kaikille vastavuoroisuuden periaatteen mukaisesti. Lentoyhtiöiden allianssit ovat tavallisesti maailmanlaajuisia, joten sopivien ehdokkaiden löytäminen saattaisi olla vaikeaa ja vahingoittaisi EU:n liikenteenharjoittajien yhteistyökumppaneita.

4.10. Täytäntöönpanon valvonta

4.10.1. Jos säännöksiä ei panna täytäntöön, siitä lieenee kohtuullista rangaista määräämällä sakkoja ja peruuttamalla lähtö- ja saapumisaajat. Koordinaattorin on kuitenkin toimittava ripeästi, jotta lentoasemille aiheutuvat muut vahingot jäävät vähäisiksi. Koska lentoliikenne on viime aikoina kokenut monenlaisia takaiskuja, koordinaattoreilla olisi oltava itsemääräämisvaltaa pystyäkseen toimimaan kyseisissä tilanteissa järkevästi.

⁽¹⁾ Lausunto aiheesta "Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta" KOM(2001) 695 lopullinen – 2001/0282 COD (lausuntoa ei ole vielä julkaistu virallisessa lehdessä).

4.10.2. TSK huomauttaa, että lähtö- ja saapumisaikojen kauppa saattaa vesittää 14 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet, joihin on ryhdyttävä, jos lentoliikenteen harjoittaja ei liikennöi kyseistä reittiä.

5. Loppuhuomiot

5.1. TSK:n mielestä EU:n lainsäädäntöä on noudatettava poikkeuksetta.

5.2. Jäsenvaltioiden on maksettava koordinaattoreille sellainen korvaus, että he voivat hoitaa tehtävänsä itsenäisesti ja noudattaa periaatteitaan esteettä.

5.3. Ehdotuksessa ei mainita lainkaan, kuinka paljon lähtö- ja saapumisaikoja kullekin lentoliikenteen harjoittajalle voidaan tietyllä lentoasemalla myöntää kilpailun kärsimättä. Nykyisin yhden lentoliikenteen harjoittajan hallussa voi usein olla yli 60 prosenttia kyseisen lentoaseman lähtö- ja saapumisaikoista.

5.4. Mahdollisimman monen matkustajan on voitava hyötyä ehdotuksessa esitetyistä toimenpiteistä. Saavutetut tulokset olisi aiheellista esittää esimerkiksi tulostaulujen muodossa käyttäjäystävällisesti. Lähtö- ja saapumisaikojen käyttö kuuluu lentoasemien toimivaltaan, joten niiden on ilmoitettava siitä, miten aikatauluissa on pysytty, esitettävä tietoja nykytilanteesta ja arvioitava tulevaa kehitystä.

5.5. Vaikka tarkastelun kohteena ei olekaan lentoturvallisuus, se on erittäin merkittävä seikka. Koordinointikomitean on varmistettava, että lentoliikenne on turvallista.

5.6. Ehdotuksessa painotetaan uusilla reiteillä liikennöiviä uusia tulokkaita. Kaikkia lentoliikenteen harjoittajia olisi roh-

kaistava avaamaan uusia reittejä, jolloin nykyiset liikenteenharjoittajat lisäisivät painoarvoaan. Pääperiaatteena tulisi olla tehokkaan kilpailun edistäminen.

5.7. Olisi pidettävä olennaisena, että komiteoissa olisi alue- ja paikallishallinnon edustajia. Näin varmistettaisiin, että alueellisesta kapasiteetista, maainfrastruktuurista ja julkisen palvelun velvoitteesta huolehditaan asianmukaisesti, minkä tulisi ilmetä 5 artiklasta. TSK:n mielestä lähtö- ja saapumisaikoja ei voi vaihtaa loputtomiin, koska lentoasemat ovat keskenään hyvin erilaisia.

5.8. Lähtö- ja saapumisaikoja jaettaessa ”käytä tai menetä”-periaatetta on noudatettava harkiten. Koordinaatit eivät saa syyllistyä ahdasmieliseen virkavaltaisuuteen, vaan heidän olisi pystyttävä toimimaan oman harkintansa mukaan esimerkiksi silloin, kun lentoliikenteen harjoittajalta evätään lähtö- ja saapumisaika toimintaa vakavasti häiritsevän terrorismin vuoksi. Jos lentoyhtiöt pystyvät osoittamaan kärsimänsä vahingon koordinaattoria tyydyttävällä tavalla, niille olisi myönnettävä oikeus saada lähtö- ja saapumisaikansa takaisin seuraavalla koordinointijaksolla, jotta niiden olisi näin helpompi ryhtyä liikennöimään reittiä uudelleen.

5.9. Koordinointikomiteoiden olisi oltava selkeästi toimivaltaisia arvioimaan paras turvallisuuskapasiteetti ja turvatoimet sekä pystyttävä valvomaan, että ne toteutuvat yhdenmukaisesti. Näin varmistetaan, että lähtö- ja saapumisaikoja koskeva ehdotus pannaan täytäntöön turvallisessa toimintaympäristössä, josta lentoasemat ja lentoliikenteen harjoittajat ovat yhteisesti sopineet.

5.10. Selvitysten tuloksia odotellessa TSK katsoo, että koordinaattoreiden olisi otettava valinnoissaan huomioon tuoreimmat tiedot ympäristövaikutuksista. On odotettavissa, että selvitysten tulokset selventävät ympäristövaikutusten painoarvoa päätöksenteossa.

Bryssel 20. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset Euroopan laajuisten verkkojen alaan liittyvän yhteisön rahoitustuen myöntämistä koskevista yleisistä säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2236/95 muuttamisesta"

(KOM(2001) 545 lopullinen – 2001/0226 COD)

(2002/C 125/04)

Neuvosto päätti 18. helmikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 156 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta "Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset Euroopan laajuisten verkkojen alaan liittyvän yhteisön rahoitustuen myöntämistä koskevista yleisistä säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2236/95 muuttamisesta".

Asian valmistelusta vastannut "liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta" -jaosto antoi lausuntonsa 26. helmikuuta 2002. Esittelijä oli Johannes Kleemann.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 20. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Yleistä

1.1. Liikenteen lisääntymiseen EU:ssa on useita syitä. Henkilöauton käyttö yksityis- ja ammattiliikenteessä on huomattavasti lisännyt liikenneverkon käyttöä. Yhtäältä asuin- ja työpaikan välimatka, muuttunut kulutuskäyttäytyminen ja suhteettomasti lisääntynyt vapaa-ajanliikenne ovat selkeästi lisänneet henkilöautoliikennettä. Toisaalta liikenne raskailla tavarankuljetusajoneuvoilla on lisääntynyt viime vuosina useilla alueilla ja tiheään asutuilla seuduilla. Lisäksi talouden maailmanlaajuisuutuminen, mutta myös sisämarkkinoiden toimivuuden parantuminen sekä muuttuneet tuotantotavat ja tähän nivoutuva logistiikka muuttavat osaltaan talouden rakennetta ja lisäävät väistämättä liikennettä kaikissa liikennemuodoissa. Tämä koskee unionin laajentuessa yhä enemmän rajanylittäviä reittejä, jotka ovat myös komission mukaan tällä hetkellä liikenneverkon heikoimpia kohtia.

2. Erityistä

Nykyinen kapasiteetti – etenkin rajatylittävissä liikenneyhteyksissä – ei ole läheskään paras mahdollinen.

2.1. TSK yhtyykin komission käsitykseen siitä, että tarvitaan lisävaroja, jotka osoitetaan kiireellisimpiin rajat ylittävän liikenneinfrastruktuurin parannuksiin paitsi yhteisössä myös muiden ohjelmien kautta ehdokasmaissa. Odotettavissa olevat liikennemäärät huomioon ottaen liittymisneuvotteluiden puitteissa tulisi käsitellä myös näiden maiden sisäisten infrastruktuurien ja siten myös rautatieverkon parantamista (EU:n normeja noudattaen).

2.2. TSK:n mielestä myös yhteisön alueella toteutettavissa rajatylittävissä rautatiehankkeissa tarvittavien, tunneleiden ja siltöjen rakentamisen kaltaisten infrastruktuuritoimien taloudellinen ja yhteiskunnallinen pitkä aikavälin kannattavuus tulisi selvittää kaikissa tapauksissa.

2.3. Komitea kannattaa 5 artiklan 3 alakohdan a alakohdan muutosta. Ehdokasmaiden rautatieverkko ei vielä vastaa talouden vaatimuksia, ja kapasiteettiongelmat lisääntyvät entistään tulevan talouskasvun myötä. Korostettakoon, että yhteisö tarjoaa ehdokasmaille muita rahoitusmahdollisuuksia (esimerkiksi liittymistä edeltävä rakennepolitiikan väline ISPA ja liikenteen infrastruktuuritarpeiden arviointiohjelma TINA), ja tässä yhteydessä onkin varmistettava koordinaatio suuntaviivojen kanssa.

2.4. Sisävesiverkon edistämiseen liittyen komitea pyytää komissiota laatimaan asiakirjan, jossa yksilöidään kaikki EU:ssa ja sen ulkopuolella, etenkin ehdokasmaissa, liikenneverkkoihin suunnatut yhteisön tuet.

2.5. Asetuksen 5 artiklan 3 alakohdan b alakohdan muutoksen tulisi sisältää mahdollisuus kattaa kaikki ehdokasmaiden rajojen pullonkauloja (teitä, terminaaleja, lento- ja vesiliikennejärjestelmiä sekä putkilinjoja) koskevat hankkeet. Muutosta tulisi tarkentaa asianmukaisesti.

2.6. Komitea kannattaa 5 artiklan 3 alakohdan c alakohdan muutosta.

3. Päätelmät

3.1. TSK kannattaa mahdollisuutta nostaa tuen enimmäismäärää 10 prosentista 20 prosenttiin investointien kokonaiskustannuksista liikennehankkeissa, jotka koskevat useampaa

kuin yhtä jäsenvaltiota, tai hankkeissa, jotka edistävät voimakkaasti Euroopan laajuisille verkoille asetettuja tavoitteita. Komitea toivoo, että tavoitteiden saavuttamista voidaan näin nopeuttaa.

3.2. Komitea vaatii toisessa lausunnossa, että yhteisö lisäisi määrärahaosuuttaan hankkeissa, jotka koskevat sisävesiverkon

parantamista ja kehittämistä⁽¹⁾. Pullonkaulojen poistamiseen tähtäävissä töissä yhteisön tuen osuus tulisi kaksinkertaistaa 10 prosentista 20 prosenttiin. Tämä korotus ei saa missään tapauksessa estää Euroopan laajuisten liikenneverkkojen alaan liittyvän yhteisön rahoitustuen lisäämistä.

⁽¹⁾ EYVL C 80, 3.4.2002, ”Sisävesiväylien Euroopan laajuisen verkon tulevaisuus”

Bryssel 20. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta”

(KOM(2001) 695 lopullinen – 2001/0282 COD)

(2002/C 125/05)

Neuvosto päätti 29. tammikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdoksesta.

Lausunnon valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto hyväksyi lausuntonsa 26. helmikuuta 2002. Esittelijä oli Bo Green.

Komitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 74 ääntä puolesta yhden pidättyessä äänestämästä.

1. Taustaa

1.1. Neuvosto totesi 16. lokakuuta 2001 Luxemburgissa pitämässään kokouksessa, että Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ICAO:n 33. yleiskokouksessa (25. syyskuuta – 5. lokakuuta 2001) hyväksytty ympäristökysymyksiä koskeva päätöslauselma mahdollistaa äänenvaimenninsarjoja koskevan asetuksen korvaamisen lähitulevaisuudessa.

1.2. Lentomelun vaimentamiseksi lentoasemien ympäristössä EU ehdotti vuonna 1999 asetusta, jonka mukaan äänenvaimenninsarjain varustetut lentokoneet eivät saisi enää liikennöidä yhteisön lentoasemilla 1. huhtikuuta 2002 alkaen. Vain EU:n ulkopuolisiin maihin rekisteröidyt koneet, jotka ovat liikennöineet EU:ssa ennen huhtikuun 1. päivää 1999, saivat jatkaa liikennöintiä yhteisön lentoasemilla.

1.3. Yhdysvallat nosti maaliskuussa 2000 ICAO:n neuvostossa kanteen EU:n 15:tä jäsenvaltiota vastaan, koska se katsoi asetuksen rikkovan Chicagon sopimusta ja sen liitettä 16 vastaan.

1.4. Yhdysvallat asettui vastustamaan vuonna 1999 ehdotettua asetusta, joka sen mukaan rikkoo lentomelusta tehtyjä kansainvälisiä sopimuksia vastaan ja aiheuttaa häiriöitä käytettyjen lentokoneiden markkinoilla.

1.5. Neuvoston päätelmissä pantiin lisäksi merkille komission aikomus esittää mahdollisimman pikaisesti ehdotus, jossa luodaan ICAO-vaatimusten mukainen kehys toimintarajoituksille yhteisössä – ICAO:n tarjoamaa joustomahdollisuutta täysimittaisesti hyödyntäen – ja jolla suojellaan asukkaita lentoasemien lähistöllä.

1.6. Neuvoston päätelmissä edellytettiin, että asiaa tulee käsitellä sellaisella kiireellisyydellä, että komission ehdotus voidaan hyväksyä ennen vuoden 2002 huhtikuuta, jolloin lentotoiminnan lopettamista koskevat nykyisen äänenvaimenninsarjoista annetun asetuksen säännökset tulevat voimaan.

1.7. EU on jo kauan kehottanut ICAO:ta ajantasaistamaan vuonna 1977 vahvistetun yleissopimuksen 3 luvun melustandardin.

1.8. ICAO:n neuvosto vahvisti kesäkuussa 2001 uuden melustandardin, josta tulee kansainvälisestä siviili-ilmailusta tehdyn yleissopimuksen liitteessä 16 olevan 1 niteen 4 luku.

1.9. Uuden 4 luvun soveltaminen markkinoilla edellyttää liitännäistoimenpiteitä, jotka mahdollistavat toimintarajoitusten yhdenmukaisen soveltamisen myös silloin, kun poistetaan liikenteestä lentokoneita, jotka täyttävät vain niukasti yleissopimuksen 3 luvussa asetetut vaatimukset.

1.10. ICAO:n 33. yleiskokouksessa päästiin osana päätöslauselmaa A33/7 maailmanlaajuiseen sopimukseen siitä, miten liitännäistoimenpiteet ja toimintarajoitukset saadaan sopimaan melunhallinnan tasapainoiseen lähestymistapaan. Sopimuksen ansiosta EU:n jäsenvaltiot voivat poistaa vähitellen lentoasemilta, joilla melu on erityisen haitallista, vaatimukset vain niukasti täyttävät lentokoneet.

1.11. Tasapainoinen strategia koostuu periaatteessa neljästä eri keinosta, kun etsitään kaikkein kustannustehokkainta tapaa rajoittaa melua:

- 1) melun vähentäminen sen lähteellä
- 2) maankäytön suunnittelu ja hallinta (aluesuunnittelu)
- 3) melua vähentävien lentomenetelmien käyttö
- 4) paikalliset lentotoimintarajoitukset.

1.12. Lentoliikenne keskittyy EU:ssa kuten muuallakin maailmassa suhteellisen pieneen määrän lentoasemia.

2. Komission ehdotus

2.1. Komission ehdotuksessa esitetään yhteisiä sääntöjä ja periaatteita, joiden mukaan lentoasemilla asetetaan toimintarajoituksia osana melunhallinnan tasapainoista menettelytapaa.

2.2. Direktiiviä sovelletaan ainoastaan lentoasemiin, joilla on yli 50 000 operaatiota vuodessa.

2.3. Direktiiviä sovelletaan myös keskeisellä paikalla suurella kaupunkialueella sijaitseviin ns. kaupunkilentoasemiin. Lentoasema voidaan katsoa kaupunkilentoasemaksi vain, jos kyseistä kaupunkia palvelee myös jokin toinen lentoasema.

2.4. Lentokoneiden ympäristönsuojelun tasoa arvioidaan ehdotetussa direktiivissä luvun 3 tyyppihyväksyntärajojen perusteella. Lentokoneiden, joiden kumulatiivinen melutaso on enintään 5 desibeliä pienempi kuin luvussa 3 vahvistetut tyyppihyväksyntäraajat, katsotaan olevan vaatimukset niukasti täyttäviä. Lentoasemat, joiden melutilanne on ongelmallinen, saavat arvioinnin jälkeen poistaa vähitellen liikenteestä kyseiset lentokoneet. Jos koneiden poistaminen liikenteestä ei riitä ehdotetun direktiivin tavoitteiden saavuttamiseen, käytetään muita meluntorjuntakeinoja.

2.5. Kehitysmaihin sijoittuneiden lentoyhtiöiden lentokoneille voidaan tietyin edellytyksin myöntää poikkeuksia direktiivin soveltamisalasta.

2.6. Ehdotetun direktiivin voimaantulo kumoaa samalla ns. äänenvaimenninasetuksen.

3. Yleistä

3.1. TSK kannattaa komission ehdotusta kokonaisuutena, sillä sen avulla voidaan vähentää lentokoneiden aiheuttamaa melua lentoasemilla ja niiden lähistöllä.

3.2. TSK korostaa, että muiden lähteiden, myös muiden liikennemuotojen, aiheuttamaa melua varten tarvitaan yhdenmukainen lainsäädäntö.

3.3. Direktiivin hyväksymiselle asetettu lyhyt määräaika, jonka mukaan ehdotus tulisi hyväksyä jo ennen huhtikuun 1. päivää 2002, voi johtaa siihen, että lainsäädäntö jää riittämättömäksi ja puutteelliseksi.

3.4. Vastaavasti direktiivin hyväksyminen tulevaisuudessa 1. päivästä tammikuuta 2003 alkaen merkitsisi lentomelun vähentämisen lykkäämistä, kun otetaan huomioon aiemmin hyväksytty asetus (EY) 925/1999, joka merkitsee mm. sitä, että äänenvaimenninsarjain varustetut lentokoneet eivät saa liikennöidä yhteisön lentoasemilla 1. huhtikuuta 2002 alkaen, elleivät ne ole liikennöineet yhteisön alueella jo ennen huhtikuun 1. päivää 1999. Kyseinen asetus poistuu käytöstä samalla, kun nyt ehdotettava direktiivi hyväksytään.

3.5. On niin ikään huomattava, että uuden direktiiviehdotuksen nojalla on mahdollista poistaa käytöstä tietyt lentokoneet, joiden liikennöinti sallittaisiin äänenvaimentimia koskevan asetuksen perusteella.

3.6. Ennen kuin direktiivin edellyttämät välttämättömät menettelyt on ehditty luoda, siirtymäkauden aikana voi syntyä ongelmia.

3.7. On huomattava, että direktiiviehdotus koskee pelkästään lentokoneiden toimintarajoituksia, jotka ovat vain osa ICAO:ssa syyskuussa 2001 neuvoteltuun päätöslauselmaan kirjatusta tasapainoisesta strategiasta.

3.8. TSK korostaa, että "asianomaisiin osapuoliin" kuuluvat myös ne väestöryhmät, jotka altistuvat melulle käytännössä.

4. Erityistä

4.1. Kustannus-hyöty-analyysi on tasapainoisen strategian tärkeä osa. Siitä puhutaan kuitenkin vain yleisesti, ehdotetun direktiivin liitteessä 2.

Olisi tarkoituksenmukaisempaa antaa kyseisestä analyysimenetelmästä tarkka kuvaus direktiiviehdotuksessa, jotta vältetään, että direktiiviä sovelletaan eri tavoin eri jäsenvaltioissa.

4.2. Kansainvälisesti sovitun määritelmän puuttuessa tulisi 2 artiklan a kohdassa käytetty ilmaisu "kevyt ilma-alus" poistaa direktiivistä, jotta ei synny minkäänlaista epäselvyyttä siitä, minkätyyppisestä lentokoneesta on kyse ja jotta direktiivi voidaan hyväksyä nopeasti.

4.3. Kehityksille myönnettävät poikkeusluvut tulisi sallia vain tietyn ajan ja samalla on huomattava, että poikkeusäänöksiä voidaan soveltaa vain siviili-ilmailusta tehdyn yleissopimuksen 3 luvun mukaisiin lentokoneisiin.

4.4. TSK katsoo, että vaatimukset (jotka asetetaan siviili-ilmailusta tehdyn yleissopimuksen liitteen 16 sisältämässä 3 luvussa) niukasti täyttäviin lentokoneisiin sovellettava viiden desibelin tehollinen meluisuusraja (EPNdB, *Effective Perceived Noise in Decibel*) tulisi tiukentaa kahdeksaksi EPNdB:ksi. Komitea ehdottaa käytännön syistä tietyn siirtymäkauden asettamista.

4.5. Ehdotetun direktiivin 13 artiklaan tulisi siksi tehdä seuraava lisäys: "Ellei komissio muuta esitä, 5 EPNdB:n kumulatiivinen meluisuusraja nostetaan arvoon 8 EPNdB viimeistään viiden vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulosta".

5. Päätelmät

5.1. TSK tukee täysin komission ehdotusta lentomelun vähentämiseen tähtäävien toimintarajoitusten asettamisesta yhteisön lentoasemilla. Ympäristön asettaessa yhä enemmän rajoitteita lentomatkailun kasvu on tulevaisuudessa täysin riippuvainen lentomelun asteittaisesta ja vakuuttavasta vähentämisestä lähteellä.

5.2. Kumulatiivinen meluisuusraja tulisi nostaa arvoon 8 EPNdB viimeistään viiden vuoden kuluttua direktiivin voimaantulosta.

Bryssel 20. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön tilasto-ohjelmasta vuosiksi 2003–2007"

(KOM(2001) 683 lopullinen – 2001/0281 COD)

(2002/C 125/06)

Neuvosto päätti 18. helmikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdoksesta.

Asian valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -jaosto antoi lausuntonsa 25. helmikuuta 2002. Esittelijä oli Susanna Florio.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 73 ääntä puolesta eikä yhtään ääntä vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Neuvoston 17. helmikuuta 1997 antaman asetuksen (EY) N:o 322/97 mukaisesti on laadittava yhteisön tilasto-ohjelma, jossa määritellään strategiat, tärkeimmät alat ja työsuunnitelmat ajanjaksoksi 2003–2007.

1.2. Ohjelman laatimisen strateginen merkitys on vuosien mittaan kasvanut. Tämä johtuu osittain Euroopan unionin taloudellisia, rahallisia, institutionaalisia ja yhteiskunnallisia muutoksia koskevien sisäisten prosessien nopeutumisesta, osittain niiden Keski- ja Itä-Euroopan hakijamaiden konkreettisesti edistymisestä, jotka päättävät liittymisneuvottelunsa vuonna 2002.

1.3. Vuosiksi 2003–2007 ehdotettu viisivuotisohjelma on jo kuudes Eurostatin laatima keskipitkän aikavälin ohjelma. Muiden viisivuotisohjelmien tapaan siihen sisältyy väliarviointi, eritelty vuosisuunnitelma sekä loppuarviointi.

1.4. Komission ja neuvoston kannanottojen mukaan Eurostatilla tulisi olla yhä merkittävämpi rooli määriteltäessä tilasto-ohjelmia varten entistä yhdenmukaisempia tiedonkeruun ja analysoinnin perusteita sekä varmistettaessa, että tiedot ovat käytettävissä oikeaan aikaan.

1.5. Eurostatin ja yleisemmin koko yhteisön tilastojärjestelmän vaativa velvollisuus on varmistaa nopeasti vertailukelpoisten tietojen keruu. Tämä koskee niin aloja, joita yhteisön toimielimet ovat jo vuosia analysoineet ja seuranneet, kuin aloja, joilla on havaittavissa taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä sekä muutoksia, jotka laajenemisprosessi aiheuttaa parhaillaan ehdokasvaltioissa ja myöhemmin Euroopan unionin jäsenmaissa.

1.6. Jos siis euroaluetta olisi tilastollisesti arvioitava ennen kaikkea puhtaasti rahapoliittisista näkökohdista, olisi suosittava tulkintaa, joka ilmentäisi kolmen alueen välisiä eroja. Kyseiset alueet ovat euroalue, euroalueeseen kuulumattomat maat sekä Keski- ja Itä-Euroopan ehdokasvaltiot.

2. Tilastot EU:n suuntaa-antavana välineenä

2.1. Eurostatin laatimia tilastollisia välineitä on säännöllisesti hyödynnetty lukuisissa kertomuksissa, kausittaisessa seurannassa, EU:n taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistymistä kuvaavissa analyyseissa sekä jäsenvaltioiden hallitusten ohjelma-asiakirjoissa.

2.1.1. Komitea katsoo, että tässä yhteydessä on tärkeää käyttää tilastotutkimuksia Lissabonin ja Göteborgin huippukouksissa määriteltyjen strategioiden vahvistamiseksi.

2.2. Nykyään tarvitaan yhteisen rahan käyttöönoton vuoksi yhä enemmän seuranta- ja analyysivälineitä, joiden avulla voidaan määrittää erittäin realistisesti ja tieteellisesti kaikki mahdolliset taloudelliset, rahalliset ja yhteiskunnalliset vaihtoehdot, jotka vahvistavat Euroopan unionia ja joiden avulla luodaan kilpailukykyinen järjestelmä maailmanlaajuisilla markkinoilla, ja kuitenkin samalla puolustetaan tasapuolisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteita.

2.3. Yhteisön tilastojärjestelmän tehokkuus ja toimivuus on suoraan sidoksissa tiedonkeruuseen, ja sen tulee olla mahdollisimman yhtenäinen ja yhdenmukainen.

2.4. Edelleenkin olemassa olevat erot tiedonkeruuperusteissa, myöhästymiset ja kansallisten tilastokeskusten mukauttaminen EU:n edellyttämällä tavalla vaativat jäsenvaltioilta huomattavia niin taloudellisia kuin ammattikoulutusta koskevia sijoituksia.

2.5. Tämä ei kuitenkaan koske Eurostatin luomaa, rahapoliittiset tilastot kattavaa verkkoa, joka palvelee suoraan Euroopan keskuspankin suorittamaa seurantaa. Eri tiedonkeruujärjestelmien eroavuuksista on päästävä nopeasti eroon, jottei Euroopan unionin tulevaisuuden hahmottelua jätettäisi pelkääntään rahapoliittiseksi tehtäväksi.

2.6. Tässä yhteydessä on esimerkiksi myös tärkeää – kuten komissio on maininnut EU:n taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistymistä koskevassa kertomuksessaan – mukauttaa tilastolliset analyysivälineet aluetasolle; siellä on talouskasvu huomattavasti hidastunut.

2.7. Yhteisön tilastojärjestelmässä keskeisin tiedonkeruumenetelmä perustuu läheisyysperiaatteelle. Kansalliset tilastokeskukset tekevät usein yhteistyötä yksityisten laitosten kanssa, jotka vaikuttavat suoraan tai epäsuorasti tilastojen tulkintaan. Näin niistä tulee kuitenkin ”harmaita” kumppaneita. Kyseisten laitosten osallistumista tiedonkeruuseen tulisi arvioida vakavasti, jotta tilastolliset välineet olisivat mahdollisimman neutraaleja, tieteellisiä ja todenmukaisia.

2.8. Eurostatin hyödyntämistä tulisi myös arvioida huolellisesti. Yhteisön tilastojärjestelmän käyttäjiä ovat jäsenvaltioiden hallitusten, yritysten jne.⁽¹⁾ ohella etenkin yhteiskunnallishallinnalliset sekä jäsenvaltio- ja unionitaso- järjestöt. Olisikin tärkeää, että sekä etu- että jälkikäteen suoritettun arvioinnin yhteydessä kuultaisiin kaikkia toimijoita, jotka ovat samanaikaisesti sekä edunsaajia että tilastotietojen toimittajia.

3. Tilastot laajentumisprosessissa

3.1. Laajentumisprosessissa ja ehdokasvaltioiden kanssa käytävissä neuvotteluissa tilastoilla on kahdenlainen rooli: ne ovat yhtäältä kiinteä osa yhteisön säännöstöä ja toisaalta ehdokasvaltioiden kansantalouksien ”terveydentilan” perusluonteinen indikaattori.

3.2. Ehdokasvaltiot toimittavat Turkkiä lukuunottamatta Eurostatille tilastotietoja neljästi vuodessa. Ne käyttävät samoja perusteita kuin EU:n jäsenvaltiot. Ehdokasmaissa laaditut tilastot eivät vielä ole vertailukelpoisia yhteisön tilastojärjestelmän kanssa, joten niitä on analysoitava varoen. On kuitenkin todettava, että edistys on viime vuosina ollut huomattavaa.

3.3. EU on toteuttanut lukuisia hankkeita yhdenmukais- taakseen tiedonkeruuperusteita, mutta kaikkia ongelmia ei olla vielä lopullisesti ratkaistu. Turkki ja Malta eivät vielä täysin noudata yhteisön tilastojärjestelmän perusteita (Turkin tilastokeskus ei kuulu yhteisön tilastojärjestelmään).

4. Suositukset

4.1. Komitea toivoo aiemmin antamiensa lausuntojen mukaisesti ennen kaikkea Eurostatin ja kansallisten tilastokeskusten yhteistyön optimointia yhteisön tilastojärjestelmän roolin tehostamiseksi.

4.2. On tärkeää parantaa Eurostatin koordinoitiroolia. Näin taataan tehokas ja entistä yhdenmukaisempi tietojen vertailtavuusjärjestelmä.

4.3. Ehdokasmaiden tilastokeskukset on integroitava entistä tehokkaammin jo lopuillaan olevaan laajentumisprosessiin. Lisäksi on vahvistettava yhteistyötä tukemalla koulutusta ja tilastollisten välineiden mukauttamista.

4.4. Komitean mielestä on myös erittäin tärkeää taata tilastotietojen puolueettomuus sekä seurata yhteisön tilastojärjestelmään suoraan tai epäsuorasti nivoutuvien yksityisten laitosten toimintaa.

⁽¹⁾ Ks. KOM(2001) 683 lopullinen – 2001/0281 COD, kohta 5.2.1, s. 61.

4.5. Komitea on edellä esitettyjen huomioiden perusteella sitä mieltä, että Eurostatille annettavaa rahallista tukea tulisi lisätä. Jäsenvaltioiden hallitusten tulisi osallistua tukemiseen nykyistä enemmän, ja komissiolla tulisi olla tässä yhteydessä johdonmukainen rooli.

4.6. Kuten komitea on jo korostanut, on välttämätöntä keskittää tilastotutkimukset kohdennettuihin ja jo määriteltyihin strategioihin (Lissabonin ja Göteborgin huippukokoukset).

Komitea on aiemmassa lausunnossaan⁽¹⁾ todennut, että on etenkin tuotava selkeästi esille kaikki kestäväan kehitykseen nivoutuvat tilastolliset analyysit.

(¹) EYVL C 221, 7.8.2001, s. 169 ja EYVL C 48, 21.2.2002.

Bryssel 20. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Saattohoito esimerkkinä vapaaehtoistoiminnasta Euroopassa”

(2002/C 125/07)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 26. huhtikuuta 2001 työjärjestyksensä 26 artiklan nojalla antaa ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -jaoston tehtäväksi laatia tiedonanto aiheesta ”Saattohoito esimerkkinä vapaaehtoistoiminnasta Euroopassa”.

Komitean 20. ja 21. helmikuuta 2002 pitämässä täysistunnossa tiedonanto päätettiin muuttaa oma-aloitteiseksi lausunnoksi (työjärjestyksen 23 artiklan 3 kohta).

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -jaosto hyväksyi lausuntonsa yksimielisesti 27. helmikuuta 2002. Esittelijä oli Soscha zu Eulenburg.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 80 ääntä puolesta, 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

Johdanto

Kansalaisten oma-aloitteisuus ja aktiivinen toiminta muodostavat olennaisen osan jäsenvaltioiden politiikkaa ja yhteiskuntaelämää ja niiden arvojärjestelmän ja järjestyksen perustan. Osallistuminen ja aktiivinen toiminta merkitsevät kansalaiselle osallistumista kulttuuri- ja yhteiskuntaelämään ja politiikkaan. Kansalaisten vapaaehtoistoiminta välittävissä järjestöissä (kansalaisliikkeissä, yhdistyksissä, [etu]järjestöissä, ammattijärjestöissä, puolueissa) muovaa yhteiskuntaa ja kehittää sitä edelleen. Toimimalla yhteiseksi hyväksi kansalaiset luovat sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja elävöittävät demokratiaa.

Vapaaehtoistoiminta on kansalaisaktiivisuuden jalostunut muoto. Se perustuu yhteisvastuun pohjalta syntyneeseen harkittuun ja vakaaseen tahtoon toimia yleisen edun puolesta.

Harkittu ja vakaa tahto edistää yleistä etua perustuu humanistiseen yhteiskuntakäsitykseen ja tietoisuuteen siitä, että olemme kaikki osa yhtä kokonaisuutta, jossa yhteisvastuu merkitsee vapaaehtoista osallistumista ja pyyteetöntä panosta.

Tällainen toimintavalmius ei siis perustu pelkästään yksinkertaiseen tunteeseen tai mielialaan, vaan edellyttää epäitsekkyyttä ja henkilökohtaista antaumusta, niin että toiminta on nimenomaan vapaaehtoista, eikä siitä saada korvausta. Muuten vaarana olisi, että vapaaehtoistoiminnan ”kustannukset” rajattaisiin virheellisesti vapaaehtoistyöntekijän ”rahalliseen arvoon”.

Kansalaisia on kannustettava laajentamaan toimintaansa. Toiminnan ja oman vastuun lisääminen edellyttävät, että valtio noudattaa toiminnassaan toissijaisuusperiaatetta ja ottaa suoje- lu- ja takuutehtävänsä vakavasti. Valtion on luotava perusta sille, että jokainen kansalainen voi antaa oman panoksensa toimintaan.

Kansalaistoiminnalle sellaisena kuin se tässä asiakirjassa ym- märretään on luonteenomaista vapaaehtoisuus ja palkatto- muus. Se ulottuu kaikille yhteiskunnallisen ja yhteisöllisen elämän aloille.

Tarkoituksena ei ole käsitellä kaikkia vapaaehtoistoiminnan aloja jäsenvaltioissa tai laatia niistä kattavaa luetteloa, vaan tässä pyritään osoittamaan, mitkä yleensä ovat vapaaehtoistoiminnan juuret ja motiivit ja kuinka valtava vaikutus yksittäisten ihmisten panoksella on jäsenvaltioiden ja yhteisön yhteiskunnalliseen ja poliittiseen kehitykseen. Saattohoitotoiminta esitel- lään yhtenä esimerkkinä vapaaehtoistoiminnasta. Esimerkin avulla on tarkoitus havainnollistaa vapaaehtoisten konkreetti- sta toimenkuvaa ja heidän toimintaedellytyksiään. Konkreetti- sista esimerkeistä ja yksittäisten jäsenvaltioiden kokemuksista saaduista käytännön tuloksista pyritään lopuksi tekemään yleisiä päätelmiä.

1. Vapaaehtoistyö Euroopassa

1.1. Kansainvälinen vapaaehtoistoiminnan vuosi 2001

1.1.1. Vapaaehtoistointa koskevassa Yhdistyneiden kansakuntien yleisessä julistuksessa vapaaehtoistyö esitetään kansalaisyhteiskunnan olennaisena elementtinä. Sen mukaan kansalaisten oikeus kokoontua ja toimia vapaasti on demo- kraattinen periaate, joka elävöittää pyrkimystä rauhaan, vapau- teen, turvallisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen sekä yksilön kehittymiseen ja itsensä toteuttamiseen.

1.1.2. Vapaaehtoistointa harjoitetaan yksilöllisesti – usein huomaamattomasti – tai ryhmissä, kansalaisliikkeissä, järjestöissä ja yhdistyksissä. Kansalaisyhteiskunnan järjestöt, jotka mahdollistavat tämän toiminnan ja tukevat sitä, toteutta- vat tärkeää tehtävää yhteiskunnassa.

1.1.3. Talous- ja sosiaalikomitea on järjestäytyneen kansa- laisyhteiskunnan edustaja Euroopassa. Siinä vaikuttaa monien sellaisten yhdistysten ja järjestöjen edustajia, joiden työssä henkilökohtainen ja institutionaalinen luottamus- ja vapaaeh- toistoiminta on merkittävässä asemassa. Kansainvälinen vapaa- ehtoistoiminnan vuosi on siksi talous- ja sosiaalikomitealle tärkeä ja sopiva syy korostaa vapaaehtoistoiminnan merkitystä sosiaalisen Euroopan kehitykselle.

1.2. Vapaaehtoistointa eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan elementtinä

1.2.1. Vapaaehtoistointa vaikuttaa voimakkaasti yhteis- kunnalliseen solidaarisuuteen ja osallistuvaan demokratiaan. Sille luonteenomaisia piirteitä ovat palkattomuus ja luovuus mutta myös sitovuus ja toiminnan persoonallinen luonne. Vapaaehtoistointa osoittaa, että ihmisillä on voimaa ja tahtoa muovata elinympäristöään yleistä etua ajatellen sekä itsenäisesti ja vastuuta kantaen.

1.2.2. Ottaessaan vastaan vapaaehtoistehtäviä kansalaiset eivät toimi ainoastaan itsensä, perheensä ja ammattinsa hyväk- si. He ovat muutakin kuin työntekijöitä, vanhempia, kuluttajia ja/tai äänestäjiä – vapaaehtoistoiminnan myötä kolmio ”bour- geois – citoyen – homme” (kaupunkilainen – kansalainen – ihminen) muuttuu todellisuudeksi kaikkine osatekijöineen. Nykyisin puhutaan aivan oikein kansalaisyhteiskunnasta, jossa ihmisten tulee ottaa entistä enemmän vastuuta itsestään ja muista.

1.2.3. Toimiminen yhdessä muiden kanssa – mutta myös yksilöllinen sitoutuneisuus – muodostaa tällöin vastapainon yhteiskunnan yksilöllistymiselle. Lisäksi sillä vastustetaan yh- teiskunnallisen, inhimillisen ja kulttuurillisen todellisuuden pelkistämistä puhtaasti taloudelliseksi ja markkinoiden määrit- tämäksi todellisuudeksi.

1.2.4. Vapaaehtoistointa ulottuu jäsenvaltioissa yhteis- kunnan kaikille aloille: se käsittelee niin poliittisen toiminnan (puolueissa, ammattijärjestöissä, kansalaisliikkeissä ym.), toi- mimisen urheilun ja kulttuurin parissa sekä sosiaalisen toimin- nan esimerkiksi nuorison, perheiden, naisten ja heikossa asemassa olevien hyväksi kuin katastrofien ja hätätilanteiden ennaltaehkäisykin.

1.2.5. Toiminnan vapaaehtoisuudessa ilmenevät juuri ih- misystävälliset asenteet, arvostukset sekä vastuu itsestä ja muista. Tähän yhdistyvät moninaiset motiivit, esimerkiksi

- kanssakäymisen ja yhteisöllisyyden tarve
- oman toiminnan mielekkyyden etsiminen ja pyrkimys oman elämän toteuttamiseen
- pyrkimys jonkin omaa elämää koskevan epäkohdan korjaamiseen
- päätös yhteiskunnallisen vastuun ottamisesta
- halu saada tunnustusta omille kyvyille sekä hankkia ja säilyttää niitä

- keinojen etsiminen omien ongelmien hallintaan
- toiminta uskonnolliseen tai humanitaariseen vakaumukseen pohjautuvan vastuuntunnon vuoksi.

1.2.6. Perinteinen auttamisen esikuva (jolle on tunnusomaista käytettävissä oleminen, uhrautuvuus, halu toimia) on yhtä merkittävä kuin yksilöllinen, omaa kehittymistä palveleva käsityskin (pienet, hallittavissa olevat ja kestoaltaan rajalliset tehtävät, valinnan mahdollisuudet ja toiminta-alueita koskeva henkilökohtainen päätös).

1.2.7. Ihmisten yksilöllistymisen ja liikkuvuuden lisääntyminen sekä elinympäristöjen monimuotoistuminen johtavat osaltaan siihen, että perinteiset sosiaaliset ympäristöt häviävät eivätkä uudet ole pysyviä. Usein ihmiset eivät tämän vuoksi löydä tietään ryhmiin ja kansalaisliikkeisiin, he eivät koe asiaa omakseen eivätkä itseään tarpeelliseksi eivätkä ryhdy toimintaan, vaikka olisivatkin siihen periaatteessa valmiita. On näkyvissä ensimmäisiä merkkejä siitä, että organisaatiot ja laitokset avautuvat yhä enemmän. Kunnat ja valtion laitokset pyrkivät luomaan rakenteita saattaakseen menestyksekkäästi yhteen kiinnostuneet vapaaehtoiset sekä yhteiskunnalliset ja yleistä etua palvelevat tehtäväkentät. Tästä esimerkkeinä ovat vapaaehtoistoimistot, foorumit, pörssit ja kansalaistoimistot. Kestoltaan rajallisen toiminnan institutionaaliseksi kiinnekohdaksi tarvitaan järjestöjen ja yhdistysten rakenteita. Toiminta on organisoitava ja koordinoitava. Aikaansaatuja rakenteiden pohjalta on mahdollista sovittaa henkilökohtaiset kiinnostuksen kohteet ja tarpeet tehtävän asettamiin vaatimuksiin.

1.2.8. Vapaaehtoistoiminta tarvitsee edistämistä ja toimintaa tukevia rakenteita. Valtion laitokset ylikansallisella, kansallisella ja alueellisella tasolla sekä kunnat, teollisuus ja järjestöt varmistavat kestävin investoinnein yhteiskunnallisen pääoman säilyttämisen ja kehittämisen, vrt. TSK:n lausunnot "Yhteistyö hyväntekeväisyysjärjestöjen – talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden – kanssa sosiaalialalla" ⁽¹⁾ ja "Voittoa tavoittelemattomat yksityiset sosiaalipalvelut yleishyödyllisten palveluiden yhteydessä Euroopassa" ⁽²⁾. Yritykset ja järjestöt osoittavat näin olevansa hyviä kansalaisia ja yhteiskunnallisia toimijoita (*Corporate Citizenship*), myös tukemalla aikaansa ja varojaan antavia työntekijöitä esimerkiksi työajan vähennyksillä tai lisälahjoituksin. Vapaaehtoistoiminta luokin siten yhteyksiä valtion, markkinoiden ja yhteiskunnan välille.

1.2.9. Vapaaehtoistoinnilla on omat ominaispiirteensä. Vapaaehtoiset voivat omistautua tehtävilleen spontaanisti, intohimoisesti ja ilman raskaita hierarkkisia rakenteita. Heille sopivat monenlaiset tehtävät, koska he voivat päättää itse aikataulunsa ja koska heidän taipumuksensa ovat monipuolisia.

1.3. Sosiaalisen vapaaehtoistoiminnan merkitys

1.3.1. Vapaaehtoistoiminta sosiaalipalveluissa ja -laitoksissa sekä sosiaalialan kansalaisliikkeissä on sellainen osa vapaaehtoistyötä, joka edistää erityisesti yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta. Se liittyy näet välittömästi tietyssä elämäntilanteessa olevaan ihmiseen ja mahdollistaa hänen yhteiskunnallisen integroitumisensa.

1.3.2. Saattohoitotyötä esimerkkinä käyttäen lausunnossa näytetään, miten sosiaalinen vapaaehtoistoiminta voi kehittyä ja kuinka se muovaa ja muuttaa poliittisia toimintaedellytyksiä. Sosiaalisen toiminnan ja sen poliittisen ulottuvuuden monimuotoisuutta käsitellään siksi lyhyessä johdanto-osassa.

1.3.3. Sosiaalinen vapaaehtoistoiminta tuo yhtäältä esiin heikossa asemassa olevien ja syrjäytyneiden ihmisryhmien hädän ja yhteiskunnan vastuun heistä. Toisaalta se toimii usein asianomaisten yhdyssiteenä yhteiskunnan arkeen. Työskentelämällä näiden ihmisten hyväksi kansalaiset toimivat itse "asiana-jajina" ja vievät heidän asioitaan eteenpäin politiikassa ja yhteiskunnassa. Vapaaehtoistoiminta voi estää sen, että asianomaiset kokevat yhteiskunnan pääasiassa vain rakenteeltaan ammattimaisena hoiva- ja huoltojärjestelmänä.

1.3.4. Vapaaehtoisen sosiaalisen toiminnan kirjoon kuuluu toimiminen sekä vakiintuneissa yhdistyksissä, liitoissa ja järjestöissä että projekteissa. Usein vapaaehtoiset antavat alkusysäyksen uusiin toimintoihin.

Kansalaiset toimivat esimerkiksi

- ulkomaalaisten oikeuksia puolustavissa liikkeissä ja turvapaikanhakijoiden ryhmissä vähentääkseen ulkomaalaisia kohtaan tunnettua vihamielisyyttä
- tehtävissä, joiden tavoitteena on muita heikommassa asemassa olevien, sairaiden, vammaisten tai syrjäytyneiden ihmisryhmien, kuten vankien, päihderiippuvaisten, vanhusten, sairaiden, hoidon tarpeessa olevien ja kuolevien ihmisten sekä lasten ja perheiden sosiaalinen integroituminen
- köyhyyden torjumiseen tähtäävissä hankkeissa sosiaalisen ja taloudellisen epätasapainon lievittämiseksi
- tukiryhmissä ja tukea tarjoavissa liikkeissä
- nuorisotyössä, kouluissa, päiväkodeissa, koululaisten vaihto-ohjelmissä jne.

⁽¹⁾ EYVL C 73, 9.3.1998.

⁽²⁾ EYVL C 311, 7.11.2001.

Kansalaiset ovat myös laajalti aktiivisia yleisissä yhteiskunnallisissa, yleistä etua palvelevissa toiminnoissa (esimerkiksi vapaaehtoisessa palokunnassa, pelastuspalvelussa ja väestönsuojelussa) tai saattohoitoliikkeessä edistääkseen vaikeasti sairaiden, kuolevien ja surevien ihmisten inhimillistä kohtelua yhteiskunnassa.

1.3.5. Monia terveys- ja sosiaalialan kansalaisliikkeitä ei voisi kuvitella ilman vapaaehtoistoimintaa. Usein juuri henkilökohtainen toiminta ja hätätilanteiden käsitteleminen ovat johtaneet siihen, että sosiaalialalla on voinut syntyä uusia apu- ja tukipalveluja. Vaikka vapaaehtoistoiminta onkin laaja-alaisesti ja monet innovatiiviset toimenpiteet, joita kehittyi kaikissa Euroopan maissa, ansaitisivat yksityiskohtaisen tarkastelun ja enemmän julkisuutta, tässä lausunnossa käsitellään pääasiassa yhtä ilmiötä: saattohoitoliikettä. Se on sikäli merkittävä esimerkki, että siinä toiminta liittyy sellaisiin ihmiselämän perusasioihin kuin kuoleman kohtaamiseen. Lisäksi kyseessä on uusi – varsin nuori – toiminta-alue, joka on myös vaikuttanut jäsenvaltioiden toimintaan sosiaalisen suojelun alalla.

2. Saattohoitotyö esimerkkinä

2.1. Yleistä

2.1.1. Saattohoitoliikkeen alkusysäys

Saattohoitoliike ei ole valtiollisten suunnitelmien tai aloitteiden tulos. Saattohoitotyön syntyyn vaikutti ennen kaikkea kuolevien ihmisten perheenjäsenten ja ystävien vapaaehtoistoiminta, mutta mukana oli myös alan ihmisiä, joiden toiminta oli usein merkittävästi laajempaa kuin heidän työtehtävänsä olisivat edellyttäneet. He olivat tyytymättömiä kuolevien kohtelussa ja hoidossa esiintyneisiin epäkohtiin ja ryhtyivät toimiin ihmisarvoisemman kohtelun puolesta. Kuolemista, kuolemaa ja surua ei tule eristää, vaan niiden tulee kuulua yhteiskunnan tietoisuuteen osana elämää. On siis luotava tilaa, jotta kuoleva voi elää ja tuntea itsensä elämään osalliseksi.

2.1.2. Saattohoitotyön perusta

2.1.2.1. Saattohoidon idean pohjalla on huoli kuolevasta ihmisestä ja hänen omaisistaan. Erittäin vaikeasti sairas ja kuoleva ihminen käsitetään ja hyväksytään kokonaisuutena fyysisine, psyykkisine, sosiaalisine ja taloudellisine sekä hengellisine ulottuvuuksineen.

2.1.2.2. Saattohoitoliike perustuu seuraaviin ajatuksiin:

- Jokaisella kuolevalla ja hänen omaisillaan on oikeus saattohoitoon riippumatta yhteiskunnallisesta asemasta ja taloudellisista mahdollisuuksista, kulttuuritaustasta ja uskonnosta.
- Saattohoidon idea perustuu ihmiskuvaan, joka asettaa keskipisteen ihmiselämän koskemattomuuden.
- Tästä ideasta kumpuava toiminta on periaatteessa mahdollista missä tahansa, missä ihmiset ottavat vakavasti kuolevan ihmisen tarpeet ja hänen henkilökohtaisen loukkaamattomuutensa ja itsenäisyytensä. Ihmisen kuolemaan liittyvää kärsimystä ei kuitenkaan voida poistaa edes saattohoidolla eikä kokonaisvaltaisella huolenpidolla.

2.1.2.3. Saattohoidon idea on antanut sysäyksen yhteiskuntapolitiikalle:

- Elämän, kuoleamisen, kuoleman ja surun kohtaamista tulee edistää, ja kuoleman tulee kuulua yhteiskunnan tietoisuuteen osana elämäämme.
- Eri elämänaloilla ja ammattialoilla toimivia ihmisiä, jotka ovat valmiita vapaaehtoistoimintaan, tulee rohkaista olemaan kuolevien apuna ja tukena ja heille tulee antaa siihen tarvittavat valmiudet.
- Vapaaehtoistoiminta antaa itsenäisen panoksensa kuolevien saattohoitoon. Sen tarkoitus on tukea ja täydentää sairaanhoidon ja vanhustenhuollon avohoito- ja laitospalveluja sekä sielunhoitajien ja lääkärin palveluja.
- On tarkoitus uudistaa vanhustenhuollon ja sairaanhoidon nykyisiä rakenteita sekä miettiä uudelleen tähänastisia saattohoidon muotoja ja kehittää mahdollisesti uusia malleja.

2.1.3. Tehtävät saattohoitotyössä

2.1.3.1. Saattohoitolaitokset, niin avohoitoon kuin osittain tai kokonaan laitoshoitoonkin perustuvat, tarjoavat paljon erilaisia palveluja. Tärkeimpiä tehtäviä ovat

- vaikeasti sairaiden ja kuolevien hoito ja psykososiaalinen huolenpito (esimerkiksi tukeminen psyykkisissä ongelmissa, elämän tarkastelu, kriisipalvelu, läheisten aseman helpottaminen, auttaminen arkipäivän asioissa)
- neuvonta (esimerkiksi sosiaalisissa kysymyksissä sekä hoitoa ja hoitotestamenttia koskeissa asioissa)
- kipujen lievitys ja kattavan lievittävän hoidon takaaminen

- terapeutinen tarjonta, sielunhoidollinen ja hengellinen huolenpito
- saavutettavuus kaikkina vuorokauden aikoina, jatkuva huolenpito
- surutyössä tukeminen, omaisten tukeminen
- vapaaehtoisten ja palkattujen työntekijöiden valmentaminen, tukeminen ja täydennyskoulutus
- koulutus- ja suhdetoiminta
- varainhankinta lahjoitusten ja sponsorien avulla.

2.1.3.2. Saattohoitolaitokset suorittavat kaikki mainitut tehtävät joko itse tai välitystoiminnan avulla rakenteestaan ja henkilöstöresursseistaan riippuen. Tehtävät ovat välttämättömiä, jotta kuolevasta ja hänen omaisistaan voidaan pitää huolta kokonaisvaltaisesti.

2.1.4. Saattohoitotyö verkostona

Saattohoitotyössä rakennetaan verkostoja kansalaisten (vapaaehtoisten) toiminnan varaan. Siinä on kysymys elämän loppuvaiheen laadun parantamisesta. Tällöin on yhtä tärkeää ottaa huomioon asianomaisten ja hänen läheistensä fyysiset ja emotionaaliset kuin sosiaaliset ja hengellisetkin tarpeet.

Verkoston toteuttaminen edellyttää hoitajien, lääkäreiden, terapeuttien, sielunhoitajien ja sosiaaliterapeuttien sekä vapaaehtoisten toimimista "monialaisena ryhmänä".

Tällainen verkosto tarvitsee politiikan ja yhteiskunnan kestävää tukea.

2.2. Vapaaehtoistoiminta saattohoitotyössä

2.2.1. Perusajatus

2.2.1.1. Vapaaehtoistoiminta on saattohoitotyön peruspiirteitä. Vapaaehtoistyöntekijät auttavat ja tukevat kuolevia ihmisiä ja pitävät heistä huolta. He muodostavat yhdessä arkipäivän elämään, täydentävät asianomaisten lähipiiriä ja helpottavat läheisten elämää. Juuri vapaaehtoistyöntekijöiden ansiosta on mahdollista, että kuolevia hoitavat muutkin kuin ne, joille se on ammatillinen tehtävä. Jos ihmisellä ei ole läheisiä, tämä on sitäkin tärkeämpää.

Sekä vapaaehtoisten auttajien konkreettinen läsnäolo että tieto heidän olemassaolostaan voi erityisesti rohkaista omaisia ja ystäviä kuolevan ihmisen kohtaamiseen.

2.2.1.2. Tämän lisäksi vapaaehtoiset toimivat myös muualla kuin potilaiden parissa, muun muassa suhdetoiminnassa, varainhankinnassa ja suunnittelussa (asiantuntijoina/neuvonantajina). He antavat siten arvokkaan panoksensa saattohoidon idean vakiinnuttamiseksi yhteiskunnassa.

2.2.1.3. Erityisesti avohoidossa toteutetaan saattohoidon ideaa, johon kuuluu verkottuminen ja saattohoidon aseman vakiinnuttaminen yhteiskunnassa. Tällöin vapaaehtoistyöntekijöiden toiminta on asianomaisille erityisen merkittävää. Juuri kotihoitossa käy selväksi, että huolenpito ja vierailut ovat aina asianomaisten oma toive. Vapaaehtoinen on kutsuttu vieraaksi, ja hän pysyy aina potilaan vieraana.

2.2.1.4. Vapaaehtoistyöntekijöiden panokselle on siten tunnusomaista

- solidaarisuus naapureita ja lähimmäisiä kohtaan; tämä auttaa kuolevia ja surevia osallistumaan sosiaaliseen elämään
- helpottava ja rohkaiseva solidaarisuus, joka täydentää omaisten ja palkattujen työntekijöiden toimintaa
- kuunteleva ja eläytyvä solidaarisuus, joka etsii aidosti ja elävästi kontaktia ja kehittää luottamukseen perustuvia suhteita
- toivova solidaarisuus, joka on avoin ajatukselle kuoleman jälkeisestä elämästä ja jossa jokaisella on oma vastauksensa kysymykseen ihmisen olemassaolon tarkoituksesta.

2.2.1.5. Avustava ja täydentävä vapaaehtoistoiminta haastaa valtion ja yhteiskunnan parantamaan omalta osaltaan palkattujen työntekijöiden työoloja, jotta kuolevat ja surevat ihmiset saavat tarvitsemansa riittävän ja ammattitaitoisen avun.

2.2.2. Vapaaehtoistyön toimintaedellytykset saattohoitotyössä

2.2.2.1. Vapaaehtoistyöntekijät antavat voimaansa ja aikaansa muiden käyttöön. Heidän toimintansa merkittävyyden ja siihen liittyvien rasitusten vuoksi on välttämätöntä luoda olosuhteet, jotka mahdollistavat heidän panoksensa ja auttavat välttämään ylikuormitusta. Tällöin on otettava huomioon seuraavat näkökohdat:

- Riittävä, ammattitaitoinen tehtäviin valmentaminen ja säännöllinen jatko- ja täydennyskoulutus ovat perusedellytykset tehtävien hoitamiseksi itseensä luottaen ja vastuullisesti.
- Yhteistyö monialaisen ryhmän kanssa ja ryhmän antama tuki auttavat vaikeuksien esiintyessä ja niiden käsittelyssä. Vapaaehtoistyön itsenäistä panosta tulee arvostaa ja se tulee hyväksyä, mutta se on myös rajattava selkeästi.

- Vapaaehtoisten auttajien panoksen koordinointi on välttämätöntä, jotta apumahdollisuudet voidaan hyödyntää (henkilöstön ja ajankäytön kannalta) parhaiten.
- Seurannalla ja valvonnalla varmistetaan avun laatu ja edistetään erityisesti psyykkistä tasapainoa vapaaehtoistyössä.

2.2.2.2. Vapaaehtoistoiminta on määräaikaista sitoutumista. Saattohoitotyön vapaaehtoisten toiminta on erittäin luotettavaa ja sitoutunutta. Saattohoitotyön jatkuvuuden pitkäaikaiseksi turvaamiseksi tarvitaan palkattujen työntekijöiden tukea erityisesti organisoinnissa ja verkottumisessa. Tähän liittyy usein ammattitaitoinen neuvonta ja eriytetty tuki vapaaehtoisille ja asianomaisille.

2.3. Vapaaehtoistyön tilanne eräissä jäsenvaltioissa ja ehdokasmaissa

2.3.1. Toimintaedellytykset

2.3.1.1. Vapaaehtoisten hankkimiseen, pätevoittämiseen ja koordinointiin muilla aloilla sovellettavat periaatteet pätevät myös erityisesti saattohoitotyöhön. Saattohoitotyön esimerkiksi on tarkoitus selvittää, että vapaaehtoisten menestyksekkääseen ja jatkuvaan käyttöön soveltuvat hyvin pitkälti yleiset periaatteet.

2.3.1.2. Vapaaehtoistyöntekijät päätyvät saattohoitotyöhön omakohtaisten kokemusten kautta, muiden mielipiteiden perusteella, henkilökohtaisesta pyynnöstä, lehti-ilmoitusten perusteella, saattohoitolaitoksen pr-tilaisuuksien (esim. avoimien ovien päivä) tai saattohoitotyötä käsittelevien seminaarien ja erityisten tiedotustilaisuuksien kautta.

2.3.1.3. Vapaaehtoistyöntekijät saavat perusteellisen valmennuksen tehtävänsä:

Valmennusajan tavoitteena on mahdollistaa, että vapaaehtoistyöntekijät

- ryhtyvät työhön itseensä luottaen ja vastuuntuntoisina
- oppivat arvioimaan omat kykynsä ja rajansa
- saavat lisää kommunikatiivisia taitoja vaikeasti sairaiden ja kuolevien ihmisten kohtaamiseen.

2.3.1.4. Vapaaehtoisten valmennustavat ovat erilaisia eri saattohoitolaitoksissa ja jäsenvaltioissa. Valmennuksen kesto vaihtelee 2–3 kuukaudesta 10–12 kuukauteen. Monissa saattohoitolaitoksissa valmennukseen kuuluu harjoittelujakso. Perusvalmennusjakson jälkeen valmennuksen sisältö on erilainen tulevasta tehtävästä riippuen. Tämä koskee erityisesti surutyötä.

2.3.1.5. Yleensä monia eri ammatteja edustavan ryhmän jäsenet vastaavat valmennuksen sisällöstä kurssin johdon tukeamana. Perustietojen lisäksi (kuoleminen, kuolema, suru, saattohoitotyö ja lievittävä hoito sekä lääkintä) etualalla ovat vapaaehtoisen roolin selvittäminen, hänen persoonallisuutensa ja menneisyytensä, saattohoidon idean perustana oleva asenne, viestintä ja hoitotyössä avustaminen.

2.3.1.6. Toimiessaan kuolevien ja surevien ihmisten parissa vapaaehtoiset voivat keskustella koordinaattorin ja palvelun johtajan lisäksi ryhmän jäsenten kanssa. Seuranta tarjotaan jatkuvasti. Vapaaehtoisilta odotetaan säännöllistä osallistumista täydennyskoulutus- ja esitelmätilaisuuksiin. Usein välitetään pyynnöstä myös yksityisiä sielunhoidollisia keskusteluja. Lisäksi eräät saattohoitolaitokset järjestävät muistojumalanpalveluksia vapaaehtoisia ja palkattuja työntekijöitä sekä omaisia ja ystäviä varten. Yhteiset elämykset, kuten kesä- ja joulujuhlat, ovat tietoinen osa saattohoitolaitosten ohjelmaa.

2.3.2. Vapaaehtoisten tehtäväalueet

2.3.2.1. Vapaaehtoiset osallistuvat saattohoitotyön kaikkiin tehtäväalueisiin. Tässä ammattitaito määrittää usein toiminnan rajat. Selkeällä työnjaolla saattohoitolaitokset järjestävät vapaaehtoisten tehtäväalueet etukäteen. Tämä voi vaihdella tehtävästä toiseen asianomaisesta ja paikasta riippuen.

2.3.2.2. Esimerkkejä vapaaehtoisten suorittamista lisätehtävistä tai täydentävistä toimista

- psykososiaalinen huolenpito ja hoito (esimerkiksi keskustelut, ääneen lukeminen)
- hengellinen huolenpito (esimerkiksi rukous, ääneen lukeminen, seurana olo jumalanpalveluksissa)
- omaisten ja surevien psykososiaalinen huolenpito
- kuljetukset
- täydentävä terapia
- potilaan auttaminen henkilökohtaisessa hygieniassa
- hoitotyössä avustaminen
- hiustenhoito
- kukkien hoito
- puutarhatyö
- puhelinpalvelu
- toimisto- ja hallintotyöt

- suhdetoiminta (lehdistötyö, info-kojujen järjestäminen kaupunkijuhlien yhteydessä, tiedotustilaisuudet, osallistuminen jäsenlehtien toimittamiseen jne.)
- varainhankinta (hyväntekeväisyyskonsertit, myyjäiset, arpajaiset jne.).

Toisin kuin palkatuilla ammattityöntekijöillä vapaaehtoisilla on aikaa ja mahdollisuuksia ottaa paremmin huomioon vaikeasti sairaiden tai kuolevien ihmisten henkilökohtaiset tarpeet. Tämä kohentaa oleellisesti asianomaisten ihmisten hyvinvointia. Tällaisia toimia ovat.

2.3.2.3. Tämän lisäksi vapaaehtoiset antavat korvaamattoman panoksensa saattohoitotyön turvaamiseen taloudellisesti, ideoiden avulla ja ammatillisesti toimimalla tukiyhdistysten johtokunnissa ja lautakunnissa sekä osallistumalla asiantuntijaelinten toimintaan. Siellä, missä sosiaalijärjestelmät eivät takaa saattohoidon (lievittävän hoidon) peruspalveluja, esimerkiksi Puolassa, hoitohenkilökunta ja lääkärit tekevät yleisesti vapaaehtoistyötä.

2.3.3. Palkattujen ja vapaaehtoisten työntekijöiden yhteistyö

2.3.3.1. Vapaaehtoisten ja palkattujen työntekijöiden yhteistyöstä on saattohoitotyössä saatu erilaisia kokemuksia. Yhteistyö osoittautuu yleensä hyvin toimivaksi siellä, missä vapaaehtoisten ja palkattujen työntekijöiden tehtävä- ja toimivalta-alueet on määritetty. Säännöllinen seuranta yhdessä ja erikseen, esimerkiksi keskustelutilaisuudet, vahvistaa kummankin ryhmän omaa identiteettiä ja antaa mahdollisuuden puhua arkipäivän yhteistyöstä ja selvittää esiin tulleita ongelmia. Ratkaisevaa on perusasenne, jossa painotetaan kaikkien yhteistä toimintaa kuolevan ihmisen hyväksi. Tämän ymmärtäminen antaa jokaiselle jäsenelle, olipa hän vapaaehtoinen tai palkattu työntekijä, oman paikan ryhmässä, vaikka eri ammatit edellyttävätkin erilaisia vastuualueita.

2.3.3.2. Vapaaehtoistyössä tilanteena on useinkin, että välttämättömäksi osoittautuva vapaaehtoistoiminnan laitosuminen saattohoitotyössä muodostaa vastakohdan luovalle, yhä uusiin haasteisiin vastaavalle kansalaisliikkeelle. Ratkaisevaa tässä on se, että vapaaehtoisten itse muodostama rakenne ylläpitää ja edistää vapaaehtoistoimintaa.

2.3.4. Integroituminen terveydenhuoltoon

2.3.4.1. Jäsenvaltioiden saattohoitoliike on kehittynyt yleensä valtiollisten järjestelmien ulkopuolella itsenäisesti ja omavastuisesti. Se saa kiittäen olemassaolostaan hyvin pitkälti oma-aloitteisuutta ja luovuutta erityisesti rahoituksessa. Joissakin jäsenvaltioissa ennen kaikkea sosiaalista toimintaa harjoittavat liitot, hyväntekeväisyysjärjestöt ja luostariyhdistykset ovat ottaneet saattohoitolaitosten toiminnan vastuulleen.

2.3.4.2. Valtion toiminta 1990-luvulla lisääntyi. Englannissa luotiin kasvainpotilasyhdistysten verkostoja, Puolassa laadittiin saattohoitotyön tukemisen kehityssuunnitelma, Saksassa ja Italiassa säädettiin lait saattohoitotyön aseman vakiinnuttamiseksi laitos- ja avohoidossa. Poliitikan edustajat pyrkivät näin yhä voimakkaammin turvaamaan saattohoidon ja lievittävän hoidon toimintaedellytykset erityisesti vapaaehtoistoimintaa ajatellen.

2.3.5. Rahoitus ja kustannukset

Vapaaehtoistoiminnan periaatteena on, että sitä tehdään korvauksetta. Tämä ei koske kustannusten korvaamista.

Vaikka vapaaehtoisilla onkin yleensä vakuutus (esim. Saksassa, Englannissa ja Puolassa) järjestöjen, liittojen ja yhdistysten kautta (vastuu- ja tapaturmavakuutus), on syytä tarkistaa, mitkä vahingot vakuutukset todella korvaavat, toisin sanoen miten laajalle vakuutusturva ulottuu.

Lisäkustannuksia syntyy alan työntekijöiden toteuttamasta valmennuksesta, jatko- ja täydennyskoulutuksesta, seurannasta ja koordinoinnista. Tämänkin tapahtuu vapaaehtoispuolelta tai kustannustositteita vastaan.

2.3.6. Vapaaehtoistoimintaa edistävät ja haittaavat tekijät saattohoitotyössä

2.3.6.1. Vapaaehtoistoimintaa edistäviksi tekijöiksi on havaittu seuraavat:

- yhteiskunnan asenne, joka edistää sosiaalista vapaaehtoistoimintaa ja tunnustaa sen aseman
- julkisuudessa vallitseva ilmapiiri, jossa keskustellaan avoimesti kuolemasta ja kuolemasta
- paikallinen/alueellinen verkosto, joka kattaa sekä sosiaali- ja terveystoimen tarjoamat palvelut että saattohoitotarjonnan ja yhdistää ne toisiinsa
- saattohoitolaitoksen korkeat laatuvaatimukset
- vapaaehtoisten hyvä valmennus
- hyvä työilmapiiri
- arvostuksen ja hyväksynnän tunteen kokeminen
- saattohoitotyöstä saatujen henkilökohtaisten kokemusten hyödyntämismahdollisuudet omassa lähipiirissä
- hengellinen motivaatio, toiminnan yhteys uskonnolliseen yhteisöön
- perheen antama tuki tehtävälle.

2.3.6.2. Vapaaehtoistoimintaa haittaaviksi tekijöiksi on havaittu seuraavat:

- julkisuudessa vallitseva ilmapiiri, jossa kuolema, kuoleminen ja suru ovat tabuja
- tunnustuksen ja palautteen puute vapaaehtoistoiminnassa
- tiedonpuute saattohoitotyöhön liittyvistä mahdollisuuksista
- saattohoitolaitosten välinen kilpailu tukirahoista
- valmentautumisen puute ja riittämätön tuki toiminnan harjoittamisessa
- epäselvä tehtävänkuvaus ja vastuualue
- tunnustuksen puute perheen parissa ja ystäväpiirissä
- oman ajan puute vapaaehtoistyöntekijänä
- joutuminen itse eristykseen vapaaehtoistyöntekijänä.

2.3.6.3. Vapaaehtoistoimintaa edistävät ja haittaavat tekijät liittyvät pitkälti omaan lähipiiriin, yhteiskunnalliseen ja poliittiseen hyväksyntään sekä vapaaehtoisten toiminnan luonteeseen itse saattohoitotyössä. Niissä maissa, joissa vapaaehtoistoiminnan osuus on suuri, pitkäaikaiset kokemukset puhuvat sen puolesta, että tätä toiminnan muotoa tulisi tukea palkatulla työvoimalla ja varmistaa siten jatkuvuus.

2.4. Yhteenveto esimerkkinä esitetystä saattohoitotyöstä ja päätelmät

2.4.1. Esimerkkinä käsitellystä sosiaalisesta vapaaehtoistoinnista saattohoitotyössä voidaan esittää seuraavat päätelmät:

- Vapaaehtoiset kokevat toimintansa vastuulliseksi ja mielekkääksi.
- Hyvää ja määrätietoista valmennusta, seuranta ja täydennyskoulutusta arvostetaan. Sen koetaan tukevan ja rikastuttavan omaa elämää, mikä vahvistaa itseluottamusta ja omanarvontuntoa ja auttaa välittömästi suoriutumaan tehtävistä.
- Samoin ajattelevien yhteen kasvavassa ryhmässä syntyy uusia, kestäviä yhteyksiä. Avoimuus ja ajatustenvaihto elämän peruskysymyksistä, joista ei yleisesti puhuta, edistävät luottamuksellista yhteenkuuluvuutta.
- Vapaaehtoistoiminnalle tunnusomaista on voimakas sitoutuneisuus, valmius ottaa vastaan tehtäviä – myös pitkäjänteisesti – sekä valmius osallistua jatko- ja täydennyskoulutukseen toiminnan edistämiseksi.

– Vapaaehtoistoimintaa arvostetaan suuresti henkilön lähipiirissä sekä politiikassa ja yhteiskunnassa.

– Vapaaehtoiset sisäistävät pitkälti saattohoidon idean ja saattohoitopalvelun tämän idean toteuttajana. Tätä tukee olennaisesti alueellinen sijoittuminen. Sosiaaliseen vapaaehtoistoimintaan saattohoitotyössä on paljon valmiutta ja potentiaalia.

2.4.2. Edellä mainitut asiat mahdollistaviin toimintaedellytyksiin kuuluvat seuraavat:

- Motivaation säilyttäminen ja valmius toimintaan riippuvat olennaisesti hyvästä johdosta ja työilmapiiristä.
- Vapaaehtoisten tehtävät on yleisesti ottaen määritetty selvästi. Ne ovat selkeät ja monipuoliset.
- Organisoinnilla ja koordinoinnilla huolehditaan siitä, että vapaaehtoisten tarpeet otetaan mahdollisimman hyvin huomioon.
- Toiminta on yleensä aina määräaikaista. Vapaaehtoistoiminnan arvostukseen liittyy säännöllinen (joskus vuosittainen) määräajan vahvistaminen.
- Kiinteä tukipiste, kuten saattohoitotoimisto, saattohoitolaitos tms., auttaa vapaaehtoista suuntautumaan ja löytämään oman paikkansa.
- Tutut yhteyshenkilöt, jotka huolehtivat koordinoinnista, johtamisesta, käytännön tuesta (seurannasta) jne., vastaavat verkottumisen kautta jatkuvuudesta erityisesti yhteyksissä vapaaehtoiisiin.
- Luotettavan tarjonnan edellytyksiä ovat selkeä sopiminen ja sellainen voimakas molemminpuolinen sitoutuminen, jossa otetaan huomioon vastuu niin vapaaehtoisista kuin huolenpitoa tarvitsevista vaikeasti sairaista, kuolevista ja surevistakin.
- Saattohoitopalvelujen voimaperäisessä suhdetoimintatyössä pidetään jatkuvasti esillä yksittäisten vapaaehtoisten toiminnan merkitystä. Tämä auttaa saamaan vapaaehtoisia mukaan toimintaan, auttaa sisäistämään saattohoidon idean ja saa aikaan lisätunnustusta.

2.4.3. Vapaaehtoistoiminnan analyysin ja saattohoitotyön kokemusten pohjalta on pohdittava, millä tavoin yhteisö voi ryhtyä toimiin edistääkseen määrätietoisesti vapaaehtoistoimintaa. Tällöin on otettava huomioon, että vapaaehtoistoiminnan motiivien moninainen kirjo osoittaa, että vapaaehtoiset pohtivat vapaaehtoistoimintaa entistä itsetietoisemmin sen mielekkyyden ja henkilökohtaisten kehittymismahdollisuuksien kannalta. Voidaan olettaa, että alueelliset ja kansalliset poliittiset olosuhteet ja kulttuuritekijät vaikuttavat huomattavasti valmiuteen ryhtyä vapaaehtoistyöhön.

3. Yleiset päätelmät ja suositukset

3.1. Saattohoitotoiminnan esimerkki osoittaa vakuuttavasti, miten vahvasti vapaaehtoinen panos voi vaikuttaa poliittisiin toimintaedellytyksiin ja yhteiskunnalliseen todellisuuteen. Kansalaistoiminnan rakentamiseen, kehittämiseen ja sen jatkuvuuden takaamiseen vaikuttaa oleellisesti yksittäisten ihmisten pitkäjänteisyys ja peräänantamattomuus ideoidensa ja aatteidensa toteuttamisessa sekä heidän pyrkimyksensä uusien vapaaehtoisten innostamiseksi ja värväämiseksi. On käynyt ilmi, että vapaaehtoisten toimijoiden odotukset, heidän toimintansa hädässä olevien ihmisten asioiden ajamiseksi ja tästä seuraavat poliitikoille osoitetut vaatimukset johtavat usein lakien ja muiden säädösten muutoksiin. Vapaaehtoistoiminnan aikaansaamat yhteiskunnallisten toimintaedellytysten ja todellisuuden muutokset ovat erinomainen esimerkki hyvin toimivasta kansalaisyhteiskunnasta.

3.2. Yhteistyö Euroopan unionissa syvenee. Unionin laajentuminen on edessä. Siihen liittyvät prosessit on liitettävä osaksi eurooppalaista yhteiskuntaa, jos halutaan edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta ehdokasvaltioissa ja yhteisössä. Mahdollistamalla vapaaehtoistoiminta Euroopan yhteisössä ja edistämällä sitä tuetaan yksittäisen ihmisen mahdollisuutta vaikuttaa osaltaan yhteiskunnalliseen kehitykseen ja yhteiskunnallisten – erityisesti sosiaalisten – ongelmien ratkaisemiseen. Verkottumisen ja organisoidun kansalaistoiminnan avulla voidaan edistää olennaisesti ylikansallisen eurooppalaisen identiteetin kehittymistä.

3.3. Tulevan kehityksen perustana voi toimia Amsterdamin sopimuksen julistus nro 38, jossa konferenssi tunnustaa ”vapaaehtoispalvelun merkittävän osuuden yhteiskunnallisen yhteisvastuullisuuden kehittämisessä. Yhteisö edistää vapaaehtoisjärjestöjen Euroopan laajuista ulottuvuutta painottamalla erityisesti tiedon ja kokemusten vaihtoa sekä nuorten ja ikääntyneiden osallistumista vapaaehtoistyöhön”.

3.4. Komitea esittää seuraavat tätä koskevat ehdotukset:

- 1) Vapaaehtoistoimintaa tukevassa politiikassa on – kansainvälinen vapaaehtoistoiminnan vuosi lähtökohtana – tunnustettava kestäväällä tavalla vapaaehtoistoiminnan realiteetit ja helpotettava toimintaa tukevien liittojen, viranomaisten ja muiden yhteiskunnan toimijoiden välistä vuoropuhelua.

- 2) On perustettava alueellisella, kansallisella ja eurooppalaisella tasolla toimivia foorumeita ja/tai vapaaehtoisjärjestöjä, joilla on yksityiskohtaiset tiedot vapaaehtoistyön moninaisista mahdollisuuksista ja tehtäväkentistä. Tässä toiminnassa on hyödynnettävä uusia viestimiä. Samoin tulee pohtia sopivia toimenpiteitä liikkuvuuden esteiden poistamiseksi.
- 3) Menestyksellä vapaaehtoistyö edellyttää tehtävien toteuttamiseen tarvittavia taloudellisia ja henkilöresursseja perus-, jatko- ja täydennyskoulutusta sekä seurantaa varten.
- 4) Vapaaehtoistoiminnan perustat, kuten motiivit, toimintaedellytysten vaikutukset, vapaaehtoistoiminnan tehtäväkenttien erot ja yhtäläisyydet, alueellisen, kansallisen ja eurooppalaisen vapaaehtoistyön erot ja yhtäläisyydet jne. on selvitettävä toimeksi annettavin tutkimuksin, ja solidaarisen yhteiskunnan myönteiset vaikutukset on tutkittava. Euroopan yhteisön on tämän vuoksi koordinoitava ja edistettävä alueellisia, kansallisia ja eurooppalaisia hankkeita.
- 5) Vapaaehtoistoiminnan kehitystä ruohonjuuritason liikkeestä itseorganisoiduksi verkostoksi on tarkasteltava ja kuvattava tutkimuksilla, jotka koskevat sosiaalisen vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksia ja riskejä, esimerkkinä saattohoitotyö. Tällöin on tarkasteltava Euroopan maiden erilaista kehitystä aikaisempaa perusteellisemmin yleistävien kriteerien avulla.
- 6) Vapaaehtoistoiminnan organisaation, hallinnon ja perusneuvonnan jatkuvuus on taattava sillä, että tietty vähimmäismäärä palkattuja työntekijöitä on läsnä. Palkattujen työntekijöiden tuesta vapaaehtoistoiminnalle pitäisi tulla olennainen kriteeri, jotta kannetaan vastuu vapaaehtoisista.
- 7) Vapaaehtoistoiminta ei saa vahingoittaa vapaaehtoisia. Toimintaan liittyvät riskit tulisi kattaa lakisääteisillä perusvakuutuksilla, niin että vapaaehtoisten ja heidän perheidensä toimeentulo on taattu. Tätä varten on määriteltävä lakisääteiset toimintaedellytykset Euroopan tasolla.
- 8) Jäsenvaltioissa käytävän yhteiskunnallisen keskustelun puitteita – esimerkiksi talous- ja sosiaali-neuvostoja tai kansallisten toimintasuunnitelmien käsittelyelimiä – tulisi käyttää voimakkaammin vapaaehtoistyön kehittämiseen.

Myös käynnissä olevista – esimerkiksi nuorisotalon – ohjelmista kerätyt kokemukset on otettava huomioon.

3.5. Lopuksi komitea suosittelee, että saattohoitoliikkeen selkeyttä ja levinneisyyttä jäsenvaltioissa hyödynnetään muissa aloitteissa (tällainen aloite voisi olla esimerkiksi käytännön työssä toimivien kuulemistilaisuuden järjestäminen). Käsillä olevasta lausunnosta tulisi tiedottaa ja keskustella kaikissa

jäsenvaltioissa ja ehdokasmaissa. Ideat ja palautteet tulisi koota uuteen pohdintaprosessiin ja sitä kautta saada aikaan uusia aloitteita. Näin voidaan osoittaa, että vapaaehtoistyötä edistä-

vien tekijöiden laaja soveltaminen ja valmius dokumentointiin ovat hyödyllisiä elementtejä laadittaessa malleja vapaaehtoisuuden ja sen toimintaedellytysten edistämiseksi.

Bryssel 20. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: neuvoston asetusten perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräämiseksi”

(KOM(2001) 447 lopullinen – 2001/0182 CNS)

(2002/C 125/08)

Neuvosto päätti 30. elokuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -jaosto hyväksyi lausuntonsa yksimielisesti 27. helmikuuta 2002. Esittelijä oli Sukhdev Sharma.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 79 puolesta, 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Lausunnon pohjana on komission ehdotus neuvoston asetukseksi perusteista ja menettelyistä kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräämiseksi.

1.2. Komission ehdottamalla asetuksella on määrä korvata Dublinin yleissopimus. Ehdotetun asetuksen tavoitteena on paitsi panna täytäntöön EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 1 alakohdan a alakohdan määräykset myös vastata Tampereella pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa esitettyyn tavoitteeseen luoda turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ”selkeä ja toimiva määrittely”, joka on osa ”oikeudenmukaista ja tehokasta turvapaikkamenettelyä”. Asetuksella on määrä ottaa Dublinin yleissopimus osaksi yhteisön oikeutta.

1.3. Useita vaihtoehtoja harkittuaan komissio päätti säilyttää (nykyiset) perusteet ja menettelyt turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräämiseksi.

1.4. Pääperiaatteena on siis, että vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä kuuluu sille jäsenvaltiolle, jolla on ollut merkittävin osuus turvapaikanhakijan tulossa jäsenvaltioiden alueelle tai hänen oleskelussaan siellä; periaatteesta poiketaan silloin kun se on tarpeen perheiden yhtenäisyyden säilyttämiseksi. Huomattakoon, että sääntöjä, joiden perusteella vastuussa oleva jäsenvaltio määrätään, sovelletaan ainoastaan sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka vaativat 28. päivänä heinäkuuta 1951 tehdyssä Geneven yleissopimuksessa tarkoitettua pakolaisasemaa; se ei kata toissijaista suoje-
lua, jota koskevia säännöksiä ei ole vielä yhtenäistetty.

1.5. Ehdotuksen tavoitteena on taata turvapaikanhakijoille oikeussuojan saatavuus pakolaisaseman määrittämistä koskevissa menettelyissä, estää turvapaikkamenettelyjen väärinkäyttö, korjata Dublinin yleissopimuksessa havaitut puutteet ja epätäsmällisyydet, mukauttaa järjestelmää uuteen tilanteeseen, joka perustuu saavutettuun edistykseen luotaessa aluetta ilman sisärajoja, taata turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion mahdollisimman nopea määrittäminen sekä tehostaa järjestelmää.

1.6. Asetusehdotukseen on sisällytetty useita uudistuksia:

uudet säännökset, jotka korostavat kunkin jäsenvaltion vastuuta kaikkiin muihin unionin jäsenvaltioihin nähden, jos jäsenvaltio sallii laittoman maassaolon jatkua alueellaan, menettelyn aikarajojen lyhentäminen, aikarajojen pidentäminen siirretäessä turvapaikanhakijoita hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon sekä säännökset turvapaikanhakijoiden perheen yhtenäisyyden säilyttämiseksi.

2. Yleistä

2.1. Komitea toivoo, että sen asetusehdotusta koskevaa lausuntoa tarkastellaan kahden samasta aiheesta aiemmin annetun lausunnon yhteydessä.

2.2. Ensimmäinen asiaan liittyvä komitean lausunto on annettu aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista" ⁽¹⁾. Siinä komitea toteaa, että [e]i myöskään sovi unohtaa, että Geneven yleissopimus on ihmisoikeusväline. Kun yleissopimuksen johdanto-osassa viitataan vuonna 1948 annettuun ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen, vahvistetaan ajatusta, jonka mukaan pakolaisten suojelun on katsottava liittyvän kiinteästi ihmisoikeuksien suojeluun, koska sen lähtökohtana on yksilön ihmisarvon ja kaikkien perusoikeuksien puolustaminen.

2.3. Komitea katsoo, että ehdotetussa direktiivissä tulee viitata edellä mainitun yleissopimuksen lisäksi myös muihin asian kannalta merkityksellisiin kansainvälisiin yleissopimuksiin. Tällaisia ovat Euroopan ihmisoikeussopimus, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, yleissopimus lapsen oikeuksista sekä kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus.

2.4. Toinen asiaan liittyvä komitean lausunto on annettu aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa" ⁽²⁾. Siinä komitea toteaa, että [k]omission ehdottaman kokonaisvaltaisen lähestymistavan valossa on kuitenkin selvää, että Dublinin yleissopimusta on tarkistettava siten, että otetaan huomioon seuraavat näkökohdat: "

- 4. maaliskuuta 1996 annetusta yhteisestä kannasta tehdään juridisesti sitova – näin saadaan käsitteelle 'pakolainen' yhdenmukainen tulkinta – kuitenkin niin, että ensin muotoillaan uudelleen vainoa koskeva käsite siten, että se kattaa myös muiden kuin valtiollisten tahojen harjoittaman vainon
- turvapaikanhakijoille tarjotaan mahdollisuus valita, mihin maahan he haluavat jättää hakemuksensa ottaen huomioon valintaan vaikuttavat kulttuuriset ja sosiaaliset tekijät, jotka ovat ratkaisevassa asemassa nopean kotouttamisen kannalta
- varmistetaan oikeus oikeudelliseen suojaan, tiedonsaantiin ja valitusmenettelyyn
- määritellään vastaanoton vähimmäisstandardit
- karsitaan viivästyksiä siirroissa ja pyritään parantamaan turvapaikanhakijoiden tiedonsaantia."

2.5. Dublinin yleissopimusta laadittaessa asetettiin kaksi tavoitetta: vähentää moninkertaisten turvapaikkahakemusten jättämistä (tapauksia, joissa yksi henkilö hakee turvapaikkaa useasta valtiosta) ja ratkaista turvapaikanhakijoiden maasta toiseen siirtämisen ongelma.

2.6. Kokemuksen perusteella ollaan yleisesti sitä mieltä, että yleissopimus ei toimi niin kuin sen pitäisi ja että se luo enemmän ongelmia kuin ratkaisee. Siitä aiheutuvien kustannusten ja työn määrä ei ole suhteessa tuloksiin, sillä useat turvapaikanhakijat katoavat ennen kuin heidät ehditään siirtää, ja he kasvattavat näin laittomien maahanmuuttajien rivistöjä.

2.7. Vain 6 prosentissa tapauksista on epäselvyyttä siitä, mikä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, ja lisäksi 95 prosentissa tapauksista juuri se jäsenvaltio, johon turvapaikkahakemus on jätetty, on vastuussa hakemuksen käsittelystä. Dublinin yleissopimuksen mutkikkaita menettelyjä sovelletaan näin ollen vain hyvin pieneen osaan kaikista hakemuksista, ja niistä vain 1,7 prosenttia tosiasiaa siirretään johonkin muuhun jäsenvaltioon. Vuosina 1998 ja 1999 jätettiin 655 000 turvapaikkahakemusta, ja vain 10 998 turvapaikanhakijaa siirrettiin johonkin muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, johon hakemus oli jätetty. Nämä luvut osoittavat, että vain noin 5 000 hakijaa vuodessa siirretään tai otetaan takaisin.

⁽¹⁾ EYVL C 193, 10.7.2001, kohdat 2.1.1.1 ja 2.1.2.

⁽²⁾ EYVL C 260, 17.9.2001, kohta 2.3.4.3.

2.8. Komitean päätelmä on, että tällä asetuksella sisällytetään yhteisön oikeuteen pahasti puutteellisen Dublinin yleissopimuksen pääpiirteet. Edes komission ehdottamien parannusten jälkeen asetus ei ole selkeä, toimiva, tehokas, oikeudenmukainen eikä inhimillinen.

2.9. Komitea myöntää kuitenkin, että saattaa hyvinkin olla poliittisesti välttämätöntä viedä asetusehdotusta eteenpäin juuri nyt. Sen vuoksi komitea panee merkille, että ehdotuksessa korostetaan aiempaa enemmän jäsenvaltion vastuuta laittomista maahantulijoista ja niistä, jotka ovat asuneet maassa laittomasti melko pitkään. Komitea on myös tyytyväinen perheen yhtenäisyyden merkityksen korostamiseen, vaikkakin ehdotus jää kauas jälkeen perheenyhdistämistä koskevista komission ehdotuksista. Komitea on tyytyväinen menettelyn määräaikojen selvään lyhentämiseen ja toivoo sen nopeuttavan turvapaikkahakemusten ratkaisemista.

3. Erityistä

3.1. 3 artikla

3 artiklassa säädetään perusteista, joiden mukaan määritetään turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Huomattakoon, että toisin kuin Dublinin yleissopimuksessa tässä säännöksessä ei viitata jäsenvaltioiden kansainvälisiin velvoitteisiin. Komitean mielestä on tärkeää, että jäsenvaltioita muistutetaan niiden kansainvälisoikeudellisista velvoitteista niiden ryhtyessä tutkimaan turvapaikkahakemusta. Tällaisia velvoitteita ovat esimerkiksi Euroopan ihmisoikeusyleissopimus ja kidutuksen vastainen yleissopimus.

3.2. 6 artikla

6 artiklassa säädetään ilman huoltajaa olevien alaikäisten asemasta. Ehdotetussa asetuksessa säädetään, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio, jossa oleskelee hakijasta huolehtimaan kykenevä perheenjäsen. Komitea myöntää, että ilman huoltajaa tulevan alaikäisen jättämisen hakemuksen käsittely voi aiheuttaa monia ongelmia ja että alaikäisten edun valvomiseksi ja menettelyn mahdollisimman pikaiseksi loppuun saattamiseksi lapsesta huolehtimaan kykenevien henkilöiden määritelmä ei saisi olla tarpeettoman rajoittava. Ehdotuksessa määritelmän ulkopuolelle jätetään isovanhemmat, sedät, enot ja tädit sekä aikuiset sisarukset, vaikka nämä kaikki voisivat olla täysin kykeneviä huolehtimaan lapsesta. Komitea ehdottaa sen vuoksi, että alaikäisten edun vuoksi perheenjäsenen määritelmää laajennettaisiin kattamaan perheenjäsen tai muu sukulainen, joka on sekä kykenevä että halukas huolehtimaan alaikäisestä.

3.3. 16 artikla

16 artikla koskee olosuhteita, joissa jäsenvaltio voi ottaa huomioon perheenyhdistämisperusteet määrittäessään, missä toisen avusta riippuvaisen henkilön turvapaikkahakemus tulisi käsitellä. Ehdotetussa asetuksessa säädetään, että [j]äsenvaltiot katsovat, että riittäviä syitä saattaa turvapaikanhakija yhteen jossakin jäsenvaltiossa jo oleskelevan perheenjäsenensä kanssa tilanteissa, joista ei säädetä tässä asetuksessa, ovat tilanteet, joissa toinen asianomaisista on riippuvainen toisen avusta raskauden tai synnytyksen tai terveydentilansa tai korkean ikänsä vuoksi. Komitea ehdottaa, että perheenjäsenen määritelmään lisätään sanat "tai muu sukulainen".

3.4. 18 artiklan 1 kohta

18 artiklassa säädetään määräajasta, jonka kuluessa toiselle jäsenvaltiolle on esitettävä pyyntö ottaa turvapaikanhakija vastuulleen. Ehdotuksen mukaan pyyntö on esitettävä viimeistään kuudenkymmenenviiden työpäivän kuluttua hakemuksen jättöpäivästä. Komitean mielestä tämä määräaika on liian lyhyt ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta. Komitea ehdottaa määräajan pidentämistä ja kuudenkymmenenviiden työpäivän kulumisen alkamista vasta seuraavien ehtojen täytyttyä:

- kun on arvioitu lopullisesti perheenjäsenen tai muun sukulaisen soveltuvuus lapsesta huolehtimiseen
- tarvittaessa sen jälkeen kun on ratkaistu, otetaanko perheenjäsenen tai muun sukulaisen turvapaikkahakemus käsiteltäväksi.

3.5. 20 artikla

Tässä säännöksessä annetaan mahdollisuus hakea tuomioistuinta muutosta päätökseen, jolla turvapaikkahakemus on jätetty ottamatta käsiteltäväksi. Muutoksenhaku ei kuitenkaan vaikuta lykkäävästi, sillä "[k]oska siirto toiseen jäsenvaltioon ei todennäköisesti aiheuta asianomaiselle vakavaa tai vaikeasti korjattavaa haittaa, siirron toteuttamista ei ole tarpeen lykätä siihen asti, että valitusmenettely on saatu päätökseen". Komitea ei hyväksy tätä perustelua, koska turvapaikanhakijan on äärimmäisen vaikeaa pitää yhteyttä lakimiehiin, joiden pitäisi hoitaa muutoksenhaku. Valtaosa turvapaikanhakijoista elää kädestä suuhun, ja kansainvälinen yhteydenpito on todennäköisesti mahdotonta.

4. Päätelmät

4.1. Vaikka komitea on tyytyväinen asetusehdotuksessa tehtyihin Dublinin yleissopimuksen parannuksiin, sen kanta on edelleen, että turvapaikkamenettelyt, vastaanottoedellytykset sekä pakolaisaseman ja muiden täydentävien suojelumuotojen määrittäminen tulisi yhtenäistää, ennen kuin luodaan järjestelmä jäsenvaltioiden välisen vastuun jakamiseksi turvapaikkahakemusten käsittelyssä. Komitean näkemyksen mukaan tällaisella yhtenäistämällä vähennettäisiin turvapaikanhakijoiden havaittuja kannustimia hakeutua tiettyihin jäsenvaltioihin. Mikään turvapaikkahakemusten käsittelyn vastuunjakojärjestelmä ei voi toimia oikeudenmukaisesti ilman lakien ja menettelyjen yhtenäistämistä.

4.2. Tampereella pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa vahvistettiin olevan tärkeää, että sekä Euroopan unioni

että yksittäiset jäsenvaltiot kunnioittavat oikeutta hakea turvapaikkaa. Siellä vahvistettiin myös takeiden tarjoaminen niille, jotka hakevat turvaa Euroopan unionista tai pääsyä sinne.

4.3. Oikeus hakea turvapaikkaa sisältyy ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen. Oikeutta heikennetään järjestelmällä, jolla turvapaikkahakemusten käsittelyvastuun jakaminen liitetään vastuuseen maahantulovalvonnasta. Tällaisella järjestelmällä kannustetaan valtioita estämään alati lisääntyvillä valvontatoimilla turvapaikanhakijoita saapumasta koskaan alueelleen.

4.4. Ehdotetulla asetuksella ei lainkaan edistetä oikeuksien turvaamista jäsenvaltioissa vaan heikennetään niitä. Sillä kannustetaan jäsenvaltioita sulkemaan rajansa ja ryhtymään rankaisutoimiin niitä vastaan, jotka hakevat pääsyä niiden alueelle. Tästä seuraa, että turvapaikanhakijat pakotetaan järjestäytyneitä ihmiskauppaa harjoittavien rikollisten käsiin.

Bryssel 20. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja – Rikoksen uhreille maksettavat korvaukset"

(KOM(2001) 536 lopullinen)

(2002/C 125/09)

Komissio päätti 28. syyskuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta "Vihreä kirja – Rikoksen uhreille maksettavat korvaukset".

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -jaosto antoi lausuntonsa 27. helmikuuta 2002. Esittelijä oli Vítor Melícias.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 85 puolesta ja 3 vastaan. Kukaan ei pidättynyt äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Kun valtio ryhtyi 1700-luvulla vahingonkärsijäksi ja asettui rikoksen uhrin asemaan ratkaistaessa ristiiriitoja rikollisen kanssa, rikoksen uhriksi joutuneet kansalaiset ovat vähitellen menettäneet tilaisuuden puolustaa oikeuksiaan, heitä ei ole

huomioitu eivätkä he enää ole osallistuneet asian käsittelyyn. Rikoksen uhrin ovat kärsineet siitä, että valtio on ottanut itselleen pääosan ja syrjäyttänyt heidät: heitä on kohdeltu epäoikeudenmukaisesti, ja tilanne on häirinnyt yhteiskuntaelämää.

1.1.1. Näin on ajaututtu epämiellyttävään, sietämättömään tilanteeseen, jota vasta muutama vuosi sitten on alettu hiljalleen vastustaa.

1.2. Lähes kaikissa maissa kansalaisliikkeet, jotka ovat Euroopassa nykyisin järjestäytyneet foorumiksi, ovat parin vuosikymmenen ajan puolustaneet näkyvästi rikosten psyykkisistä, fyysisistä ja aineellisista seurauksista kärsiviä uhreja.

1.3. Liikehännän seurauksena sekä rikosoikeudessa ja yhteiskunnallisen oikeuden ja kohtuuden periaatteessa tällä välin tapahtuneen kehityksen ansiosta monet valtiot ovat alkaneet kiinnittää huomiota rikoksen uhreiksi joutuneisiin kansalaisiin, joita ennen tuskin huomioitiin.

1.3.1. Valtiot huolehtivat uhrien rikosoikeudellisesta asemasta ja korvaavat heille menetykset, jos korvauksia ei ole saatu muuta kautta, ja on ilmeistä, että se loukkaa alkeellisinta oikeustajua.

1.4. Yhdistyneet Kansakunnat ja Euroopan neuvosto ovat tehneet tärkeää työtä etsittäessä kansainvälisiä vastauksia rikosten uhrien ongelmiin. Mainitsemisen arvoisia ovat etenkin vuonna 1983 tehty eurooppalainen yleissopimus (jota kaikki allekirjoittajapuolet eivät vielä ole ratifioineet) ja vuonna 1985 annettu Yhdistyneiden Kansakuntien julistus.

1.5. Euroopan unioni on luonnollisesti toiminut samansuuntaisesti ja puolustanut yhteiskuntaa, jossa turvallisuus ja oikeusjärjestelmä pohjautuvat todelliseksi yhteisvastuuksi miellettyyn solidaarisuuteen ja yleismaailmalliseen, perusluonteeseen oikeuteen, jonka mukaisesti ketään ei jätetä yksin silloin, kun hänen kimppuunsa hyökätään, hän on vaarassa tai joutuu rikoksen uhriksi.

1.6. Komissio on jo tehnyt erinomaista työtä ryhtyessään Wienin toimintasuunnitelman ⁽¹⁾ mukaisiin jatkotoimiin rikosten uhrien ongelmien ratkaisemiseksi (heinäkuussa 1999 julkaistu komission tiedonanto) ja vaikuttaessaan Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin (vuodelta 1999 peräisin olevien puheenjohtajan päätelmien 32 kohta). Amsterdamin sopimuksen alulle panema prosessi, jonka tavoitteena on muodostaa unionin jäsenvaltioista vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, on saanut erityisen ulottuvuuden ja merkityksen, kun prosessissa keskitytään unionin kansalaisten konkreettisiin ongelmiin eli pyritään ratkaisemaan ihmisten konkreettisia ongelmia. Myös Euroopan parlamentti on kannattanut selvästi rikosten uhrien korvausmenettelyn parantamista (vuosina 1989 ja 1999 antamissaan päätöslauselmissa).

1.7. Portugali teki samansuuntaisen aloitteen toimiessaan Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltiona (vuoden 2000 ensimmäisellä puoliskolla). Komissio ja seuraavat puheenjohtajavaltiot kannattivat innokkaasti aloitetta ja totesivat, että rikosoikeudenkäynnin uhrin asemasta on annettava puitepäätös. Puitepäätös hyväksyttiin vihdoinkin maaliskuussa 2001.

1.8. Puheenjohtajavaltio Ruotsin tehtyä perusteellisen valmistelutyön komissio julkaisi vihreän kirjan rikoksen uhreille maksettavista valtion korvauksista, mikä vastaa Tampereella kokoontuneen neuvoston antamaa suositusta.

1.9. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan institutionaalisen kohtauspaikkana ja keskustelufoorumina TSK suhtautuu aloitteeseen myönteisesti.

2. Komission asiakirjan pääsisältö

2.1. Vihreän kirjan tarkoituksena on käynnistää keskustelu siitä, millä tavoin EU:ssa voidaan varmistaa rikoksen uhreille maksettavat valtion korvaukset ja miten niitä voidaan parantaa.

2.2. Vihreässä kirjassa esitellään rikoksen uhreille maksettavia korvauksia koskevat yhteisön nykyiset säännöt.

2.3. Lisäksi annetaan yksityiskohtaista tietoa kunkin jäsenvaltion tilanteesta.

2.4. Asiakirjassa annettujen tietojen ja viitteiden pohjalta esitetään keskeisiä kysymyksiä, joilla pyritään selvittämään seuraavia seikkoja:

- Millaisia ja minkä laajuisia yhteisön toimia tarvitaan?
- Miten jäsenvaltiot voivat toteuttaa ja parantaa rikoksen uhrin mahdollisuutta saada valtion maksama korvaus?
- Miten rikoksen uhrit voivat saada valtion maksaman korvauksen nykyistä helpommin silloin, kun rikos on tehty muussa kuin uhrin asuinvaltiossa?

2.5. Esitettyihin kysymyksiin saatujen vastausten pohjalta komissio tekee aloitteen, jonka tärkeimpiä tuloksia lienevät seuraavat toimet:

- Rikoksen uhreille on maksettava kaikissa jäsenvaltioissa asianmukainen valtion korvaus, jonka suuruudesta päätetään mahdollisesti yhteisesti.

⁽¹⁾ Virallinen lehti C 19, 23.1.1999, s. 1–15: Neuvoston ja komission toimintasuunnitelma parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta.

- Jäsenvaltioiden viranomaiset tekevät yhteistyötä ja kehittävät nykyisiä järjestelmiä varmistaakseen, että kaikissa jäsenvaltioissa on käytännön mekanismeja, jotka helpottavat valtion maksaman korvauksen saamista, riippumatta siitä, millä unionin paikkakunnalla rikoksen uhri asuu tai missä rikos on tehty.

3. Yleistä

3.1. Jäsenvaltioiden perinteet, kulttuurit ja käytänteet poikkeavat suuresti toisistaan, ja kukin jäsenvaltio on käsitellyt uhreihin liittyviä kysymyksiä aivan eri tavoin. Kuten Uumajassa lokakuussa 2000 pidetyn konferenssin tuloksena laadittu tutkimus ja nyt julkaistu vihreä kirja osoittavat, eräissä jäsenvaltioissa valtio ei maksa rikoksen uhreille käytännössä lainkaan korvauksia, kun taas toisissa valtioissa asia on edennyt hyvin pitkälle, vaikka nykytilanteessa muut jäsenvaltiot eivät vielä pysty toteuttamaan samantasoisia toimia.

3.1.1. Kun kysymystä tarkastellaan unionin laajentumisen näkökulmasta, valtioiden väliset erot korostuvat entisestään.

3.1.2. Edellä esitetty tosiasia vaikeuttaa toimintaa, jota on kehitettävä hyvin varovaisesti. On kuitenkin oleellista ryhtyä käytännön toimiin, jotta kansalaisiin ja heidän konkreettisiin ongelmiinsa keskittyvä Euroopan rakentaminen onnistuisi.

3.2. Jäsenvaltiot ovat samaa mieltä siitä, että kaikissa valtioissa on epäilemättä syytä ottaa käyttöön valtion takaama rikoksen uhrien korvausjärjestelmä.

3.2.1. Kaikkien mielestä on myös taattava, että järjestelmien avulla uhreja suojellaan asianmukaisesti.

3.2.2. On epäilemättä vaikea muotoilla yhteistä vastausta kysymykseen, miten suojelun taso määritellään ja miten sen seurauksista huolehditaan. Jäsenvaltioiden viranomaisilta vaaditaan runsaasti ponnisteluja ja tahtoa, jotta saadaan aikaan todella myönteisiä tuloksia.

3.3. Asiaan on siis suhtauduttava myönteisesti ja torjuttava vaara, että pienimmän yhteisen nimittäjän käyttöönotto murentaisi niiden valtioiden tahdon, jotka ovat jo edenneet asiassa pidemmälle. Niiden on jatkettava toimintaansa samanlaajuiseen kuin tähänkin asti ja kehitettävä sitä edelleen.

3.3.1. Myönteinen suhtautuminen tarkoittaa myös sitä, että vältetään houkutus muuttaa vähimmäistaso enimmäistasoksi niissä valtioissa, jotka eivät vielä ole tehneet asialle mitään tai joiden toimet eivät yllä sovittuun vähimmäistasoon.

3.3.2. Myönteinen suhtautuminen on ainoa tapa saada aikaan yhteishenki, noudattaa oikeudenmukaisuuden periaatetta ja suojella kansalaisia.

3.4. Jotta komission on mielekästä tehdä asiaa koskeva aloite, on oltava taustatietoja ja siis yhteisiä vaatimuksia, joiden pohjalta näkökantoja voidaan lähentää toisiinsa.

3.4.1. On jälleen kerran kyse kansalaisten eduista ja niiden puolustamisesta tasapuolisesti kussakin jäsenvaltiossa vallitsevan konkreettisen tilanteen mukaisten kollektiivisten etujen kanssa. Niiden välille muodostuu tosin usein jännitteitä. Etuja puolustetaan rakentamalla yhteinen vapauten, turvallisuuden ja oikeuteen perustuva alue, joka on tarkoitettu kaikille unionin kansalaisille.

3.5. Komission esittämällä kysymyksillä annetaan viitteitä tämän vaikean tasapainon löytymisestä ja pohjustetaan sitä.

3.6. TSK:n lausunnon yhteydessä on pidettävä mielessä edellä esitetyt varoituksen sanat sekä yhteinen solidaarisuuteen ja yhteisvastuuseen pohjautuva eurooppalainen kulttuuri.

4. Vastaukset komission kysymyksiin

4.1. 1. kysymys: Olisiko rikoksen uhreille maksettavia valtion korvauksia koskevan yhteisön aloitteen oltava komission ehdotuksen 4.2 kohdassa lueteltujen kolmen tavoitteen mukainen? Mitä muita tavoitteita aloitteella pitäisi olla?

4.1.1. Kysymyksen ensimmäiseen osaan voi vastata vain myönteisesti. Esitetyt kolme tavoitetta ovat perusluonteisia, ja ne on sisällytettävä komission aloitteeseen (direktiivi näyttäisi sopivimmalta välineeltä). Komitea puoltaa täysin kyseisen aloitteen tekemistä.

4.1.1.1. Muut tavoitteet, kuten selkeäkielisen, täydellisen ja monipuolisen tiedon antaminen uhreille tai uhrien tukeminen, jotta he pystyvät hyödyntämään käytössään olevia keinoja kaikilta osin, ovat aiempien kolmen tavoitteen toteutuskeinoja. Useisiin seuraaviin kysymyksiin annettavat vastaukset vaikuttavat suurelta osin tavoitteiden saavuttamiseen.

4.1.1.2. Komitea on täysin tietoinen rahoitusvaikutuksista, joita komission aloitteen täytäntöönpanosta aiheutuu jäsenvaltioille. Tästä huolimatta komitea katsoo, että kyseessä on Euroopan rakentamisen kannalta olennainen toimintaloikka, joka ilmentää rakennustyön keskeisintä päämäärää: todellisen oikeuteen perustuvan alueen luominen kansalaisille, kansalaisten arkaluonteisimpien ja olennaisimpien oikeuksien puolustaminen sekä vaatimusten lähentäminen toisiinsa siten, että yhteistä tulevaisuutta pyritään parantamaan kaikkien hyväksymien tavoitteiden pohjalta.

4.2. 2. kysymys: Millaiset korvauskelpoisuuden vähimmäisvaatimukset tulisi asettaa eri rikos- ja vahinkotyypeille?

4.2.1. Jäsenvaltioiden tilanteen pohjalta ei pidä koskaan ottaa käyttöön pienimpiä yhteisiä nimittäjiä, vaan on asetettava vähimmäisvaatimus, jolla taataan uhrin asema ja edut unionin kansalaisena. Vihreän kirjan perusajatus on juuri tämänsuuntainen.

4.2.2. Esitettyjen perusteiden tarkastelu osoittaa seuraavaa:

- Korvauspyyntöön oikeutetut uhrit – Sekä välittömät että välilliset uhrit, joiden määrittelylle on asetettava mahdollisimman tarkat vaatimukset ja otettava huomioon myös uhrin huollettavana olevat henkilöt, ohikulkijat ja ”laupiaat samarialaiset”.
- Rikos- ja vahinkotyypeihin liittyvät perusteet – Näyttää siltä, että nykyisin kannatetaan eniten väkivaltarikoksista aiheutuneiden ruumiillisten (fyysisten) ja psyykkisten henkilövahinkojen (aineettomien vahinkojen, kivun tai säryn) korvaamista tai edellisiin välittömästi liittyvien vahinkojen kattamista. On myös harkittava muista kuin väkivaltarikoksista aiheutuneiden selvien esinevahinkojen korvaamista silloin, kun uhri on joutunut äärimmäiseen taloudelliseen hätään. Huomiota on niin ikään kiinnitettävä liikennejuopumuksen uhreihin sekä muiden ajokykyä heikentävien aineiden käytöstä aiheutuneiden liikenneonnettomuuksien uhreihin. Jos ajoneuvon kuljettaja on toiminut tahallisesti ja aiheuttanut ruumiillisia vahinkoja tai ihmishenkien menetyksen, rikosta on pidettävä väkivaltaisena ja tehtävä siitä asianmukaiset johtopäätökset.
- Korvaukseen oikeuttavat rikokset on siis määriteltävä yleisluonteisesti.

4.3. 3. kysymys: Olisiko vähimmäisvaatimuksissa määriteltävä näyttö, joka hakijan olisi esitettävä ennen kuin hän voisi saada korvausta valtiolta?

4.3.1. On säädettävä, että on oltava riittävän paljastavia merkkejä ja keinoja näyttää ne toteen. (Periaatteena on pidettävä väärinkäyttöön syylistyneen rankaisemista.)

4.3.1.1. On myös helpotettava ja laajennettava todisteiden esittämistä (ja se on mielleltävä ”suurimmaksi todennäköisyydeksi sille, että rikoksen, josta syytettyä epäillään, ja korvausvaateen kohteena olevien vahinkojen välillä on syy-yhteys”). Todisteiden esittämistä hankaloittavat prosessikäytännöt on kiellettävä.

4.3.1.2. Sen lisäksi että kunkin jäsenvaltion on kehitettävä kohtuullisia yleisiä periaatteita, (joiden ohjenuorana on ”eurooppalainen maalaisjärki”), on sovittava yhteisesti kohtuullisesta määräajasta (tarkoin perustelluin poikkeuksin), jonka puitteissa merkit tai todisteet on esitettävä. Tässä on aina otettava huomioon uhrin periaatteessa erittäin arkaluonteinen ja epävarma tilanne ja vältettävä toissijaisen uhriksi joutumisen vaaraa.

4.4. 4. kysymys: Pitäisikö vähimmäisvaatimuksiin sisällyttää myös aineettomat vahingot? Jos pitäisi, voitaisiinko niissä myös määritellä, mitä tällaisilla vahingoilla tarkoitetaan?

4.4.1. Komitea yhtyy täysin vihreässä kirjassa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan aineelliset vahingot ovat korvattavia vahinkoja (ja niitä korvattaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin uhreihin).

4.4.2. Aineettomille vahingoille on asetettava vähimmäisvaatimus. Vihreässä kirjassa esitetty ratkaisu näyttää niin ikään kannatettavalta, koska käsitettä on vaikea määritellä yhteisesti. On kiinnitettävä erityistä huomiota vahinkoihin, joista on uhrille pitkäaikaisia vaikutuksia.

4.4.2.1. Olisi huomattava edistysaskel, jos vahingonkorvausperiaatetta tarkasteltaisiin samaan tapaan kuin jäsenvaltioiden lainsäädännössä, vaikka se ei johtaisikaan välttämättä yhdenmukaistamiseen.

4.4.2.2. Voitaisiin kuitenkin pyrkiä yhdenmukaistamaan ohjeelliset tariffit, asettamaan kullekin rikostyyppille omat korvausmääränsä ja määrittelemään luokitteluperusteet.

4.4.2.3. Ohjeellisten tariffien käytössä on kuitenkin vaarana se, että viranomaiset soveltavat niitä mekaanisesti, jolloin päätöksenteko epäinhimillistyy. Jotta tällainen tilanne voitaisiin torjua, näitä päätöksiä tehtäessä olisi tärkeää kuulla uhria tukevia järjestöjä, jotka voisivat antaa perehtyneisyytensä ja valmiuksiensa ansiosta konkreettisissa tilanteissa tietoja, jotka estäisivät kylmän ja automaattisen päätöksenteon.

4.5. 5. kysymys: Voitaisiko vähimmäisvaatimuksissa määritellä pysyvistä invaliditeetista maksettava korvaus?

4.5.1. Komitea yhtyy pääpiirteissään komission näkemykseen. Korostettakoon, että edellä käsitellyissä aineettomien vahinkojen korvausta koskeissa vähimmäisvaatimuksissa on otettava huomioon kaikki mahdolliset pysyvän invaliditeetin muodot sekä pitkittyneestä työkyvyttömyydestä aiheutuneet aineettomat vahingot. Yhteisen invaliditeettitariffiasteikon luominen on sinänsä myönteistä.

4.6. 6. kysymys: Pitäisikö vähimmäisvaatimuksissa ottaa huomioon uhrin taloudellinen asema määritettäessä korvauskelpoisuutta tai korvauksen määrää?

4.6.1. TSK:n mielestä kysymykseen on vastattava kielteisesti. Todellisten vahinkojen korvaaminen oikeudenmukaisin perustein näyttää osuvimmalta ratkaisulta.

4.6.2. Komitea yhtyy pääpiirteissään myös komission käsitykseen korvaussumman suuruudesta. Lienee parasta, että jäsenvaltiot päättävät siitä, miten aineettomien vahinkojen korvaussumma määritellään. Kuten edellä todettiin, asia voitaisiin myös ratkaista yhteishinnoittelulla, vaikka se onkin hankalaa.

4.6.3. Rajatylittävissä tapauksissa on otettava huomioon se, että jäsenvaltiot saattavat käsitellä asiaa eri tavoin, mihin palataan tuonnempana lausunnossa.

4.7. 7. kysymys: Miten vähimmäisvaatimuksissa pitäisi määritellä valtiolta saatavan korvauksen toissijaisuus suhteessa muihin korvauslähteisiin?

4.7.1. Prosessia ei tarvitse käydä kokonaan läpi, jotta saataisiin selville, voiko uhri saada korvausta rikoksenteijältä tai muulla tavoin.

4.7.2. Uhrin kohtelu huononee, jos hänen ongelmiansa ratkaiseminen viivästyy huomattavasti.

4.7.3. Peruseriaatteena tulee olla, että ensimmäisenä ja välittömänä toimenä on tarvittaessa valtion korvauksen sekä uhrin tarpeita vastaavan ennakkokorvauksen maksaminen.

4.7.4. Valtiolla on oikeus periä maksetut korvaukset takaisin, kun korvausvelvollisuus on myöhemmin selvitetty ja varsinkin, jos korvausvelvolliseksi osoittautuu rikoksenteijä.

4.7.5. Periaatteena pidetty valtiolta saatavan korvauksen toissijaisuus ei saa johtaa siihen, että korvausta ei saada ollenkaan tai päädytä toissijaiseen uhriksi joutumiseen.

4.7.6. Käytännössä valtion on usein ensisijaisesti maksettava korvaus.

4.7.7. Jos uhrin on osoitettava ennen valtion maksaman korvauksen saamista, että hän on jo hakenut tuloksetta korvausta kaikin muin mahdollisin keinoin (väkivallan tekijältä, vakuutuksista jne.), prosessin hitaus ja monimutkaisuus ainoastaan korostaisivat entisestään uhriksi joutumista ja saisivat valtion avustuksen näyttämään jokseenkin tekopyhältä.

4.8. 8. kysymys: Mitä muista lähteistä saatuja korvauksia olisi vähennettävä valtion maksamasta korvauksesta?

4.8.1. Kuten vihreässä kirjassa korostetaan, kyseeseen tulevat ennen kaikkea yksityiset vakuutukset.

4.8.1.1. Yksityiset vakuutukset vaikuttavat tässä tapauksessa asiaan samaan tapaan kuin uhrin taloudellinen tilanne.

4.8.1.2. Valtion mahdollisuus periä takaisin maksamansa korvaus ei kuitenkaan tuntuisi vastenmieliseltä, jos uhri saa korvausta vakuutuksesta. Takaisin perittävän summan tulisi vastata vakuutuksesta saatua korvausta, jos se on ollut saman-suuruinen tai pienempi kuin valtion maksama korvaus.

4.8.1.3. Uhrin edut otettaisiin näin riittävästi huomioon.

4.8.1.4. Tässä tapauksessa on kuitenkin sovellettava täydentävyyden eikä toissijaisuuden periaatetta. Yksityistä vakuutusta ei saa ottaa huomioon, ja valtion on toimittava aivan kuin uhri ei olisi mitenkään varautunut tilanteeseen ennalta. Muutoin uhria rangaistaisiin toimeliaisuudesta.

4.8.1.5. Valtion on toki maksettava toissijainen korvaus, mutta ihmisiä olisi rohkaistava ottamaan yksityisiä ja muita vakuutuksia myöntämällä niille erityisiä kannustimia ja verohelpotuksia.

4.9. 9. kysymys: Olisiko vähimmäisvaatimukseen sisällytettävä mahdollisuus myöntää ennakkorvausta?

4.9.1. Kuten vihreän kirjan 5.5–5.8 kohdissa todetaan, korvaus siirtyy periaatteessa valtion maksettavaksi toissijaisesti.

4.9.1.1. Uhrien tarpeita ajatellen ei voida hyväksyä, että toissijaisuus vaikuttaa valtion maksaman korvauksen ajankohtaan.

4.9.2. On uhrin edun vastaista, että valtio ryhtyy toimiin vasta sen jälkeen kun korvausta on haettu kaikilta muilta tahoilta, ja se johtaa ristiriitaisiin ratkaisuihin.

4.9.3. Ennakkorvaukset ovat aina tehokkain tapa auttaa uhria ajoissa ja torjua tilanteeseen liittyvä syrjäytyminen.

4.9.4. Kun uhrille maksetaan ensisijaisesti ennakkorvauksia silloin kun siihen on riittävästi perusteita, korvaushakemuksen jättämiselle asetettavaan määräaikaan liittyvät ongelmat jäävät taka-alalle, koska uhri pyrkii hakemaan korvausta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja valtion on tutkittava tapaus ennalta ja tehtävä päätöksensä. Tämä helpottaa useimmiten tapauksen myöhempiä käsittelyä.

4.9.5. Komitea on joka tapauksessa komission kanssa yhtä mieltä siitä, että määräajat on asetettava mahdollisimman pitkiksi ja erityistapauksissa on tehtävä poikkeuksia pidentämällä määräaikoja (esimerkiksi alaikäisten seksuaalisen väärinkäytön yhteydessä). Uhrin edut on aina asetettava etusijalle, mistä ei koitune valtiolle erityistä haittaa.

4.9.6. Kuten vihreän kirjan 5.6 kohdassa esitetään, on asetettava vähimmäisvaatimukset sille, miten rikoksesta ilmoitetaan viranomaisille ja millaisia poikkeuksia tehdään. On säädettävä poikkeustapauksista, joissa uhrin muunlainen menettely on aina hyväksyttävää tai välttämätöntä.

4.10. 10. kysymys: Pitäisikö vähimmäisvaatimukseen sisällyttää kriteerejä, jotka koskevat uhrin käyttäytymistä kyseisen rikoksen yhteydessä ja hänen mahdollista rikollista käyttäytymistään yleensä, tai muita oikeudellisia tai yleiseen järjestykseen liittyviä näkökohtia?

4.10.1. Uhrin käyttäytyminen on otettava huomioon, jos se on vaikuttanut rikokseen ja sen seurauksena syntyneeseen vahinkoon. Se saattaa vaikuttaa kielteisesti valtion maksamaan korvauksen saamiseen tai jopa estää sen. Sosiaalista, moraalista tai muunlaista jopa lainvastaista aiempaa käyttäytymistä ei saa yhdistää "välttämättä" tietynlaisten rikosten uhriksi joutumiseen eikä perustella näin valtion korvauksen maksamatta jättämistä. Se jättäisi oven avoimeksi kaikenlaiselle syrjinnälle, jota ei voida hyväksyä ihmisoikeuksien sekä yhteisen vapaaan liikkuvuuteen, vapauteen ja takuisiin perustuvan alueen kannalta.

4.10.2. Uhrin edun ja hänen oikeudenmukaisen kohtelunsa kannalta on perusteltua tarkastella uudelleen entistä myönteisemmässä valossa etenkin kaikkia vuonna 1983 tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen sisältyviä syitä. Ei esimerkiksi voida hyväksyä, että uhria rangaistaan rikollisesta menneisyydestä, jolla ei ole mitään tekemistä sen rikoksen kanssa, jonka uhriksi hän on joutunut. Valtio ei myöskään saa vedota yleiseen järjestykseen syrjiäkseen tietynlaista käyttäytymistä tai tiettyjä ihmisryhmiä siten, ettei se myönnä korvausta.

4.11. 11. kysymys: Mitä muita kriteerejä vähimmäisvaatimukseen voitaisiin sisällyttää?

4.11.1. Tässäkään tapauksessa ei näytä olevan syytä sisällyttää vaatimukseen muita kriteerejä.

4.12. 12. kysymys: Voitaaisiinko valtion korvauksen maksamista rajatylittävien tapausten uhreille helpottaa siten, että uhreille myönnettäisiin oikeus saada apua asuinvaltionsa viranomaisilta, jos he hakevat korvausta toisesta jäsenvaltiosta?

4.12.1. Monissa tapauksissa saattaa olla toivottavaa, että uhreille maksettavia korvauksia käsittelevät kansalliset viranomaiset tekevät interaktiivista yhteistyötä verkon välityksellä tai uhreja avustavat järjestöt ja muut järjestäytyneet kansalaisyhteiskuntaa edustavat organisaatiot verkottuvat Euroopan laajuisesti. Valtiot puolestaan voivat tehdä yhteistyötä Euroopan oikeudellisen verkoston välityksellä. On suotavaa, että

jäsenvaltiolla on oma tahonsa (johon uhreja avustavien kansalaisjärjestöjen toivotaan osallistuvan), joka koordinoi toimia itsenäisesti tai yhdessä jäsenvaltion muiden instituutioiden kanssa.

4.12.2. Monet vihreän kirjan 6.2 kohdassa mainituista vaikeuksista voitaisiin ratkaista jäsenvaltioiden täydentävällä toiminnalla, kunhan ensin päätetään kaikkia velvoittavista yhteisistä menettelyistä.

4.12.3. Nykytilanteessa lienee vaikea välttyä territoriaalisuuden periaatteelta.

4.12.3.1. Koska territoriaalisuus on itse asiassa tunnetuin ja pisimmälle kehittynyt yhteistyön ja keskinäisen avunannon muoto, voitaisiin ehkä harkita sellaisen sekamuodon käyttöönottoa, jossa territoriaalisuus asetettaisiin etusijalle mutta sitä täydennettäisiin kaksinkertaisen vastuun järjestelmällä, johon kansalaiset voisivat vedota aina kun heidän kotivaltionsa korvausjärjestelmä olisi heille suotuisampi vaihtoehto. Näin täydennettäisiin korvausta, jonka uhri saa mahdollisesti siltä valtiolta, jossa hän joutui rikoksen uhriksi.

4.12.4. Uhrin asuinvaltion olisi keskinäisen tunnustamiskäytännön nojalla hyväksyttävä täydentävyyssmenettelyssä rikoksen tekovaltiossa päätökseen viedyn korvausmenettelyn tulos.

4.12.4.1. Tällainen ratkaisu ei kuitenkaan estäisi uhria hakemasta asuinvaltiossaan lisätukea. Uhrille voitaisiin näin myöntää perustelluissa tapauksissa ennakkokorvauksia.

4.13. 13. kysymys: Voitaisiko valtion korvauksen maksamista uhreille rajatylittävissä tapauksissa helpottaa siten, että uhrit voisivat saada korvausta sekä asuinvaltiostaan että siitä jäsenvaltiosta, jossa rikos on tapahtunut?

4.13.1. Kaksitasoisen vastuun hankaluutena on se, että uhrin asuinvaltio joutuu käsittelemään toisessa valtiossa sattunutta tapausta ja kaikkia siihen liittyviä tietoja. (Jäsenvaltioiden on siis edelleen koordinoitava toimintaansa, ja uhrin on vielä vaikea saada todistusaineistoa.)

4.13.1.1. Kaksitasoista vastuuta sovellettaessa voidaan toisaalta tehdä menettelyllisistä syistä jopa toisistaan poikkeavia päätöksiä.

4.13.2. Edellisessä vastauksessa mainitun sekamuodon ansiosta samankaltaisia tapauksia voitaisiin käsitellä yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Samalla sellaisen jäsenvaltion kansalaiset, joiden järjestelmä on muita suopeampi, eivät joutuisi epäsuotuisaan asemaan maan muihin kansalaisiin nähden, jotka ovat joutuneet samantapaisen rikoksen uhriksi omassa maassaan.

4.13.2.1. On totta, että tällainen malli ei juurikaan innosta toiminnan alkutaipaleella olevia maita lähentämään käytäntönsä muiden maiden järjestelmiin.

4.13.3. Jotta järjestelmän käyttöönotto ei johtaisi jäsenvaltioiden toiminnan kerrostumiseen, kiinnostavaksi on asetettava jäsenvaltioiden parhaat käytänteet. Tämä olisi ihanteellinen lähentymispiste.

4.13.3.1. Siihen olisi päästävä kohtuullisessa ajassa jäsenvaltion lähtökohta huomioon ottaen.

4.13.3.2. Toteutettavalle toiminnalle asetettaisiin siis kaksi yhteistä vaatimusta:

- vaatimustaso, jonka saavuttamatta jättäminen merkitsisi uskottavan järjestelmän puuttumista; valtioiden, jotka eivät mahdollisesti ole toimineet riittävän tehokkaasti, olisi välittömästi taattava kyseisen vaatimustason saavuttaminen ja ryhdyttävä parantamaan toimintaansa tältä tasolta käsin
- vaatimustaso, jolla toiminta on laadukasta ja kannustaa muita kehittämään toimintaansa samalle tasolle; sen perusteella voidaan arvioida yhteisesti hyväksytyn ajanjakson aikana tapahtunutta edistystä.

4.13.4. Toiminta voitaisiin yhtenäistää siten, että päämäärät saavutetaan asteittain joko territoriaalisuuden ja täydentävyyden muodostaman sekajärjestelmän puitteissa tai yhteiseltä vaatimustasolta käsin.

4.13.5. Viitteellinen vaatimustaso voitaisiin saavuttaa esimerkiksi kolmessa tai neljässä vaiheessa siten, että jäsenvaltiot asettuisivat eräänlaiseen lähtöruutuun, josta käsin viitteellinen vaatimustaso saavutetaan.

4.14. 14. kysymys: Millä muilla tavoin voitaisiin helpottaa valtion korvausten maksamista uhreille rajatylittävissä tapauksissa?

4.14.1. Yksi vaihtoehto on harkita edellä esitettyä sekajärjestelmää.

4.14.2. Kannattaa myös pitää mielessä perusteilla oleva Yhdistyneiden Kansakuntien tukirahasto rajatylittävien rikosten uhreille. Siitä maksettaisiin uhreille täydentäviä korvauksia, jos jäsenvaltiot eivät pysty maksamaan kohtuullisiksi katsottavia vähimmäiskorvauksia. Rahastosta tuettaisiin myös unionin laajuisia tiedotuskampanjoita.

4.15. 15. kysymys: Olisiko laadittava yhtenäiset lomakkeet, joilla valtion korvausta haettaisiin kaikissa jäsenvaltioissa?

4.15.1. Kuten edellä todettiin, vihreässä kirjassa hahmotellun strategian kannalta on välttämätöntä laatia yhtenäisiä lomakkeita, jotka on käännetty yleisimmin käytetyille kielille.

4.16. Muita säänneltäviä seikkoja

4.16.1. Jotta etenkin rajatylittävän rikoksen uhriksi joutunut henkilö saisi tietoa ja asiaa selvitettäisiin hänelle, on sovittava, millaisia tietoja on oltava saatavilla kaikkialla unionissa, mistä tietoja saa ja kuka niitä antaa.

4.16.2. Kaikkien valtioiden olisi hyväksyttävä unionin tavanomaisimpien työkielten (ja viittomakielen sekä viittomakielten tulkkien) käyttö rajatylittävissä tapauksissa (jotta kuulo- ja näkövammaisten uhrien kommunikaatiota voitaisiin helpottaa). On erittäin tärkeää, että käytetään kaksi- tai kolmikielisiä yhtenäisiä lomakkeita.

4.16.3. On harkittava enimmäisaikaa, jonka kuluessa viranomaisten on käsiteltävä korvaushakemus.

4.16.4. Hakemukseen tarvittavat viralliset asiakirjat on annettava uhreille ilmaiseksi. Viranomaisten on neuvottava uhria asiakirjojen käytössä, ja uhriin on pystyttävä ymmärtämään helposti asiakirjojen sisältö ja kieli. Lisäksi on pyrittävä ensisijaisesti käyttämään nopeimpia tiedonsiirtovälineitä.

5. Päätelmät

5.1. Vaikka komitea esittää lausuntonsa johdanto-osassa varoituksen sanan ja on tietoinen siitä, että lopullisia valintoja on vaikea tehdä ja ne ovat aina mahdollisen yhteisymmärryksen tulos, komitean mielestä on otettu vakaa askel kohti asetettua päämäärää.

5.2. Koska tarkastellut yleiset ongelmat osoittavat, että on olennaista suhtautua rajatylittävien rikosten uhreihin asianmukaisesti, vaikeuksiin on siis puututtava yhteisesti entistä ponnekkaammin. Toimia on kehitettävä asteittain ja puutteet on korjattava vähitellen ottamalla huomioon eri lähtökohdat.

5.3. Toiminnassa on asetettava etusijaan kohtuullisuuden periaate ja kaikkia kansalaisia on kohdeltava yhteisellä alueella samalla tavoin. On pidettävä mielessä että lainsäädännön lähentäminen on prosessi eikä ainoastaan päämäärä. Ajatuksen "Euroopan kansalaisesta" on oltava yhteinen laatuksiteeri, johon toivottavasti viitataan mutta joka ei missään tapauksessa saa rajoittaa toimintaa.

5.4. Toisin sanoen jäsenvaltioiden on lopulta saavutettava pienin yhteinen nimittäjä yhdenmääntämällä enimmäisvaatimukset.

5.5. On siis määriteltävä asteittaiselle kehittämiselle asetettavien tavoitteiden sisältö ja aikataulu, jonka puitteissa tavoitteet on saavutettava, ja pohdittava, miten päätetään rangaista niitä, jotka eivät noudata sitoumuksia.

5.6. Saattaa olla, että edellä esitetyn kaltaiselle täydentävyyseriaatteelle on vaikea löytää kannatusta, koska kyseessä ei ole objektiivinen lainsäädäntöperuste vaan oikeudenmukaisuuden periaate, joka on yleensä valtion maksamaa korvausta koskevan päätöksen lähtökohta. Tämä saattaa herättää kahdenlaisia kysymyksiä. Ehdotus on tarkoitettu ainoastaan pohdittavaksi samoin kuin mahdollisuus luoda unionin jäsenvaltioiden ylläpitämä täydentävä rahasto, josta maksettaisiin jäsenvaltioiden yhteisesti sopimia korvauksia. Rahaston ansiosta vältyttäisiin siltä tosiseikalta, että samat tahot joutuvat aina maksamaan eniten korvauksia.

5.7. Kuten komitea alun perin korosti, komission tekemä erinomainen työ, johon TSK suhtautuu myönteisesti, on olennaista vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan yhteisen alueen rakentamisen kannalta.

5.8. Komission tekemä aloite rikoksen uhreille maksettavasta valtion korvauksesta on todella merkittävä pyrkimys vastata kansalaisten odotuksiin. Jäsenvaltiot onnistuisivat näin rakentamaan näkyvästi ja oikeansuuntaisesti todellisen eurooppalaisen oikeusalueen, joka pohjautuu yhteisvastuuksi miellet-

tyyn solidaarisuuteen, yleismaailmalliseen ja perusluonteiseen oikeuteen, jonka mukaisesti ketään ei jätetä yksin silloin kun hänen kimppuunsa hyökätään, hän on vaarassa tai joutuu rikoksen uhriksi.

Bryssel 20. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n ja Venäjän välinen strateginen kumppanuus: Mitkä ovat seuraavat virstanpylväät?"

(2002/C 125/10)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 28. helmikuuta ja 1. maaliskuuta 2001 työjärjestyksensä 2 artiklan nojalla antaa lausunnon aiheesta "EU:n ja Venäjän välinen strateginen kumppanuus: Mitkä ovat seuraavat virstanpylväät?".

Asian valmistelusta vastannut "ulkosuhteet"-jaosto antoi lausuntonsa 28. helmikuuta 2002. Esittelijä oli Filip Hamro-Drotz.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 86 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. EU:n ja Venäjän suhteet ovat edistyneet huomattavasti viime vuosina. Laaja-alainen yhteistyö kattaa kaikki molemmille osapuolille merkittävät politiikan alat. EU:n ja Venäjän hyvät suhteet ovat Euroopan kukoistavan tulevaisuuden keskeinen osatekijä.

1.2. EU:n tulisi aktiivisesti edistää niin kahden- kuin monenvälisiä avoimia naapuruussuhteita Venäjään. Etenkin Euroopan unionin tulevaa laajentumista ajatellen sekä EU:n ja Venäjän hyvät suhteet että yleinen ymmärtämys vakaata kumppanuutta kohtaan ovat yhä tarpeellisempia. Tämä koskee EU:n, sen jäsenvaltioiden ja Venäjän ohella myös ehdokasmaita, ETA-maita ja muita Euroopan valtioita.

1.3. Käsillä olevan lausunnon tarkoituksena on tehdä päätelmiä ja esittää suosituksia, joiden mukaan etenkin järjestäytneiden talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden osallistuminen EU:n ja Venäjän väliseen yhteistyöhön sekä kasvava yleinen kiinnostus kyseistä yhteistyötä kohtaan edistäisivät EU:n ja Venäjän välistä kumppanuutta.

2. Institutionaalisen kehityksen keskeisiä tekijöitä

2.1. EU:n ja Venäjän välinen kumppanuus- ja yhteistyösopimus (PCA-sopimus) allekirjoitettiin vuonna 1994, ja se tuli voimaan vuonna 1997. Sopimuksen piiriin kuuluu laaja-alainen poliittinen, taloudellinen ja sosiaalinen yhteistyö, esim. kauppaa-, koulutus-, ympäristö- ja energia-asiat sekä siirtymisen markkinatalouteen. Yhteistyömekanismi on määritelty PCA-sopimuksessa, jonka mukaan osapuolet tapaavat kahdesti vuodessa järjestettävissä huippukokouksissa; tärkein elin on

vuosittain kokoontuva yhteistyöneuvosto, ja toiminnasta vastaa yhteistyökomitea. Vuoropuhelua käydään useissa alakomiteoissa. Lisäksi on perustettu EU:n ja Venäjän välinen parlamentaarinen yhteistyökomitea. PCA-sopimuksen 93 artiklassa todetaan, että "yhteistyöneuvosto voi päättää perustaa erityisen komitean tai toimielimen avustamaan sitä sen tehtävien suorittamisessa". PCA-sopimus on alkuun voimassa kymmenen vuotta, ja se voidaan uusia hiljaisella suostumuksella.

2.2. Jäsenvaltiot päättivät Venäjää koskevasta Euroopan unionin yhteisestä strategiasta vuonna 1999⁽¹⁾. Strategiassa hahmotellaan periaatteet ja välineet, joiden avulla EU ja sen jäsenvaltiot toteuttavat PCA-sopimukseen perustuvia toimia. Keskeisiä toimia ovat laillisuusperiaatteen ja julkisten instituutioiden lujittaminen, Venäjän talousuudistusten vahvistaminen, kansalaisyhteiskunnan voimistaminen sekä turvallisuuden ja vakauden edistäminen. Yhteinen strategia on voimassa kesäkuuhun 2003 asti.

2.3. Yhteisen eurooppalaisen talousalueen (Common European Economic Space) perustaminen mainitaan niin PCA-sopimuksessa kuin yhteisessä strategiassa.

2.4. PCA-sopimuksen 1 artiklassa todetaan, että "(tämän kumppanuuden tavoitteena on) – – luoda asianmukaiset puitteet Venäjän ja Euroopan laajemman yhteistyöalueen välille asteittaiselle yhdyntymiselle".

2.5. Venäjää koskevan Euroopan unionin yhteisen strategian kohdan "Päätavoitteet" 2 alakohdassa hahmotellaan "Venäjän integroiminen yhteiseen Euroopan taloudelliseen ja sosiaaliseen alueeseen". Tärkeitä toimia tässä yhteydessä ovat Venäjän valmistaminen WTO-jäsenyyteen, julkisten instituutioiden lujittaminen sekä sosiaalisten näkökohtien huomioonottaminen markkinatalouteen siirryttäessä.

2.6. Moskovassa toukokuussa 2001 pidetyssä EU:n ja Venäjän huippukokouksessa päätettiin, että osapuolet tutkivat yhdessä mahdollisuutta luoda yhteinen eurooppalainen talousalue. Brysselissä lokakuussa 2001 pidetyssä huippukokouksessa sovittiin korkean tason ryhmää koskevasta puite-ehdoista. Ryhmälle annettiin tehtäväksi laatia yhteistä eurooppalaista talousaluetta koskeva suunnitelma sekä muokata talousalueen toteuttamiseen tarvittavat välineet. Korkean tason ryhmä aloitti työnsä joulukuussa 2001, ja sen on määrä raportoida työnsä tuloksista viimeistään vuonna 2003 EU:n ja Venäjän huippukokoukselle. Osapuolet pohtivat aluksi yhteisen eurooppalaisen talousalueen rakennetta ja sisältöä. Talousalueen on tarkoitus osittain perustua EU:n ja Venäjän lainsäädännön vastaavuuden parantamiseen tavoitteena lainsäädännön yhdensuuntaistaminen.

2.7. EU on viime vuosina yhdessä kumppanuusmaiden kanssa sitoutuneesti kehittänyt EU:n pohjoista ulottuvuutta. EU:n ja Venäjän yhteistyö on keskeisellä sijalla kyseisessä monenvälisen yhteistyön toimintasuunnitelmassa vuosiksi 2000–2003. Helsingissä marraskuussa 1999 pidetyssä, pohjoista ulottuvuutta käsitelleessä ministerikonferenssissa määriteltiin perusta pohjoiselle ulottuvuudelle. Luxemburgissa huhtikuussa 2001 pidetyssä ministerikonferenssissa sekä Göteborgissa kesäkuussa 2001 pidetyssä EU:n huippukokouksessa käynnistettiin toimintasuunnitelma. Talous- ja sosiaalikomitea on osaltaan vaikuttanut Luxemburgin ministerikonferenssin päätelmiin sekä Göteborgin huippukokouksen päätelmissä mainittuun EU:n pohjoisen ulottuvuuden toimintasuunnitelmaan. Pohjoista ulottuvuutta käsitellään ministeritasolla Tanskan EU-puheenjohtajuuskauden aikana vuoden 2002 jälkimmäisellä puoliskolla.

2.8. Vuodesta 1999 lähtien Tacis on ollut johtava teknisen avun ohjelma, jolla on tuettu siirtymäprosessia Venäjällä. Tärkeimmät EU:n ja Venäjän instituutiot tekevät yhteistyötä ohjelman puitteissa. Tähän mennessä on suunnattu yli 2,4 miljardia EUR yli 1 500 hankkeeseen monilla eri politiikan aloilla.

3. Vahvistettavat lenkit

3.1. EU on tietoinen siitä, että talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden on osallistuttava unionin toimintaan yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi luotaessa ja parannettaessa suhteita unionin ulkopuolisiin maihin. Tämä koskee kaikkia merkittäviä ulkosuhteiden osa-alueita: EU:n ja Välimeren alueen maiden talous- ja sosiaaliunionin ja vastaavien elinten huippukokoukset; EU:n, Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen kansalaisyhteiskunnan edustajien kokoukset; EU:n ja ehdokasmaiden kahdenväliset neuvoo-antavat sekatomiteat; EU:n ja Yhdysvaltojen transatlanttiseen yhteistyöhön sisältyvä talouselämän, ammattiliittojen ja kuluttajien välinen vuoropuhelu; liiketoiminnan välinen vuoropuhelu Aasian-suhteissa; EU:n ja Intian väliset pyöreän pöydän keskustelut; EU:n ja ETA:n neuvoo-antava sekatomitea; Cotonoun sopimus ja alueelliset seminaarit AKT-maiden kanssa; Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2001 antamat päätelmät, jossa mm. ilmaistiin toive vuoropuhelun ja monenvälisen yhteistyön käynnistämisestä pohjoisen ulottuvuuden toimijoiden kesken; sosiaalisen vuoropuhelun ja kansalaisvuoropuhelun edistäminen Kaakkois-Euroopan vakaussopimuksen yhteydessä. Monissa edellä mainituissa tapauksissa suhteet on institutionalisoitu TSK:n välityksellä.

3.2. EU:n ja Venäjän yhteistyötä ohjaavat EU:n toimielimet ja Venäjän hallitus. EU:n ja Venäjän teollisuusjohtajien pyöreän pöydän ryhmää (EU-Russia Industrialists' Round Table) pidetään hyödyllisenä neuvoo-antavana elimenä, mutta kansalaisyhteiskunnan talous- ja yhteiskuntaelämän edustajat osallistuvat kuitenkin vain marginaalisesti yhteistyöhön. Niin PCA-sopimuksessa kuin yhteisessä strategiassa kuitenkin painotetaan, että osapuolten on tehtävä yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi sekä kansalaisyhteiskuntien lähentämiseksi toisiinsa.

⁽¹⁾ (1999/414/CFSP), EYVL L 157, 24.6.1999, s. 1.

3.3. Tärkeimmät venäläiset talous- ja yhteiskuntaelämän eturyhmät ovat viime vuosina vahvistaneet organisaatiotaan sekä kykyään toimia riippumattomina ja uskottavina eturyhminä. Tämä koskee etenkin liike-elämää/työnantajia ja ammattiliittoja, mutta myös muita kansalaisyhteiskunnan organisaatioita. Esimerkiksi kuluttajat voimistavat rooliaan ja virallista verkottumistaan. Yhteydet EU:ssa toimiviin vastaaviin organisaatioihin ovat kuitenkin vielä monissa tapauksissa suppeat. Edellä mainittua EU:n ja Venäjän teollisuusjohtajien pyöreän pöydän ryhmän toimintaa täydentää äskettäin aloitettu ammattiliittojen (Euroopan ammatillisen yhteistyöjärjestön [EAY] ja Venäjän ammattiliittojen keskusjärjestön [FNPR]) yhteistyö. Myös muut toimijat ovat ryhtyneet yhteistyöhön sekä kahdenettä monenväliseltä pohjalta. Eurooppalaiset yritykset ovat perustaneet Moskovaan European Business Clubin (EBC). Venäläiset toimijat osallistuvat, tosin vaihtelevalla intensiteetillä, kansainväliseen yhteistyöhön: Venäjän suurimmat työnantaja- ja palkansaaajajärjestöt osallistuvat Kansainvälisen työjärjestön (ILO) toimintaan; Venäjän kauppakamarit ovat mukana kaupakamarien kansainvälisessä verkostossa; Venäjän tärkeimmät ammatilliset keskusjärjestöt ovat Vapaiden ammattijärjestöjen kansainvälisen liiton, VAKL (International Confederation of Free Trade Unions, ICFTU) jäseniä; venäläiset toimijat osallistuvat Itämeren alueen yhteistyöhön. Venäjän kansalaisyhteiskunnan tärkeimmät organisaatiot ovat ilmaisseet kiinnostuksensa luoda ja parantaa yhteyksiä ja yhteistyötä EU:n toimijoiden kanssa.

3.4. Yleinen tietoisuus kumppanuudesta on heikkoa sekä Venäjällä että EU:n jäsenvaltioissa. Suuri yleisö ei ole juurikaan kiinnostunut kumppanuudesta tai EU:n ja Venäjän suhteita ja niiden tulevaisuutta koskevasta keskustelusta. Tiedotusvälineillä on keskeinen rooli julkisen mielipiteen vireyttämisessä. EU:n ja Venäjän välinen integraatioprosessi on heikosti nivoutunut yhteiskuntaan, mikä vaikuttaa kielteisesti nykyistä tiiviimpien yhteyksien edellyttämään EU:n ja Venäjän lainsäädännön yhdensuuntaistamiseen.

3.5. Sekä taloudellisella että yhteiskunnallisella alalla Venäjän hallituksella ja muilla toimijoilla on institutionalisoidut suhteet. Ainakin työministeriö sekä talouskehitys- ja kauppa-ministeriö ovat perustaneet kolmikantakomissioita ja kolmikantatyöryhmiä. Esimerkkinä mainittakoon yhteiskunnallisten suhteiden ja työsuhteiden sääntelyä käsittelevä Venäjän kolmikantakomissio. Komission kunkin tärkeimmän osapuolen (työnantajat, ammattiliitot ja hallitus) kymmenen edustajaa tapaavat kuukausittain. Komissio on perustanut seitsemän pysyvää työryhmää. Komissiossa on käsitelty esimerkiksi Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan ratifiointia ja täytäntöönpanoa, uuden työlain täytäntöönpanoa sekä eläkejärjestelmän uudistusta. Komissiossa mukana olevat osapuolet katsovat, että heidän toimintansa on perusteltua ja että hallitus ottaa sen asianmukaisesti huomioon. Järjestelmä toimii parhaiten liittovaltiotasolla ja tärkeimmillä alueilla.

3.6. Uusi työlaki tuli voimaan 1. helmikuuta 2002. Sen katsotaan kohentavan laajalti työmarkkinoita ja työntekijöiden oikeuksia. Työlaissa institutionalisoidaan työmarkkinaosapuolten rooli, ja siihen sisältyy erityinen artikla sosiaalisesta

vuoropuhelusta. Työmarkkinoiden tulevat toimet perustuvat pääasiassa työmarkkinaosapuolten sopimuksiin. Osapuolten vaativa tehtävä tulevina vuosina on työlain täytäntöönpano kaikilla tasoilla. Uusi laki ammattiliittojen ja työnantajien oikeuksista ja velvollisuuksista on valmisteilla.

3.7. Tärkeä toimenpide työmarkkinoita ajatellen oli kolmikantaperiaatteella toimivan "yhteiskunnallisen kumppanuuden keskuksen" ja "mallityötuomioistuimen" perustaminen syyskuussa 2001. Molempien instituutioiden perustaminen rahoitettiin Tacis-ohjelmasta. Niiden odotetaan vaikuttavan merkittävästi uuden työlain täytäntöönpanoon.

3.8. Venäjän hallitus tunnustaa yhä suuremmassa määrin kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden roolin. Venäjällä pyritäänkin luomaan tärkeimpien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa ja välillä käytävää vuoropuhelua. Venäjän presidentti on äskettäin tavannut useiden Venäjän kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustajia, ja kyseisten organisaatioiden syntyessä olevan verkoston kanssa ollaan luomassa uusia yhteydenpitomuotoja. Myös duuman erään jäsenen hiljattain tekemä aloite "integroituvassa Euroopassa toimivan kansainvälisen Venäjän komitean" perustamisesta on myönteinen merkki.

3.9. Julkisten instituutioiden lujittamista sekä uuden lainsäädännön täytäntöönpanoa on kuitenkin edelleen parannettava Venäjällä. Tämä koskee myös sosiaalisen vuoropuhelun ja kansalaisvuoropuhelun kehittämistä sekä Venäjän työmarkkinaosapuolten välisten työmarkkinasuhteiden parantamista. Venäjän kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja työmarkkinaosapuolten haasteena on osaltaan vaikuttaa myönteiseen kehitykseen lisäämällä valmiuttaan osallistua rakentavaan vuoropuheluun sekä neuvonanto- ja neuvotteluprosesseihin.

3.10. Venäjälle suunnatun Tacis-ohjelman sekä kansalliset että horisontaaliset ohjelmat ovat laaja-alaisia. Useimmilla hankkeilla pyritään tukemaan talouden ajanmukaistamista sekä vahvistamaan laillisuusperiaatetta, demokratiaa ja sosiaalialaa. Ajanjaksoa 2002–2006 varten on laadittu maata koskeva strategia-asiakirja ja ajanjaksoksi 2002/2003 kansallinen viiteohjelma. Tacis-ohjelma näyttää olevan pragmaattisesti keskitetty tärkeimpiin kysymyksiin. Ohjelmahallinnon hajauttaminen Moskovassa toimivaan komission edustustoon vaikuttaa tehostaneen ohjelmaa. Venäläiset kumppanit kritisoivat kuitenkin byrokratiaa ja aikaavieviä valmistelumenettelyjä. Myös eri ohjelmiin kuuluvien hankkeiden (esim. Interreg IIIA ja Tacis-ohjelmaan kuuluvat pienet hankkeet) välistä koordinoitua olisi parannettava. Pohjoisen ulottuvuuden hankkeiden käytännön toteutuksessa ilmenee usein eri ohjelmien (Tacis, Phare jne.) rahoitusosuuksien koordinoitavuus- ja yhteistyö-ongelmia. Komissiossa on myös parannettava pohjoista ulottuvuutta koskevan hallinnon koordinoitua.

4. Päätelmät ja suositukset

4.1. Talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu erittäin myönteisesti kaikkiin toimiin, joilla on tarkoitus edistää EU:n ja Venäjän kumppanuutta. Kumppanuuden avulla tulisi kannustaa integraatiota Euroopassa ja ottaa samalla huomioon erityisesti Venäjän taloudellinen ja yhteiskunnallinen muutos, kauppa sekä Venäjän WTO-jäsenyys, taloudellinen yhteistyö ja kasvu, työllisyys, hyvinvoinnin lisääminen ja elintason parantaminen, ympäristönsuojelu, toimivat perusrakenteet ja rajan yli tapahtuva kanssakäyminen, sijoitukset sekä niin liike-elämän kuin kansalaisten välinen yhteistyö.

4.2. Komitea kannattaa yhteisessä strategiassa esitettyjä EU:n näkökantoja siitä, että yhteiseen eurooppalaiseen talousalueeseen tulisi sisältyä sekä taloudellisia että sosiaalisia näkökohtia. Huomiota tulisi talouselämän, teknologisen yhteistyön, kaupan, yritysten toimintaedellytysten jne. ohella kiinnittää myös erityisaiheisiin, kuten työllisyyteen, koulutukseen ja yliopistojen väliseen vaihtotoimintaan, sosiaaliturvaan, työ- ja elinoloihin, korruption vastaiseen taisteluun, kansanterveyteen sekä riippumattomien tiedotusvälineiden rooliin. Komitea harmitsee käsittelevänsä asiaa yksityiskohtaisesti erillisessä lausunnossa.

4.3. Tärkeimmistä aiheista käytävissä neuvotteluissa tulisi päätyä innovatiivisiin ja molemmille osapuolille edullisiin ratkaisuihin. Venäjän WTO-jäsenyyden edellytyksiä ovat mm. kauppa- ja investointiesteiden poistaminen. Venäjän pankki-, vakuutus- ja palvelualan sekä energiamarkkinoiden liberalisointia tulisi tarkastella ennakkoluulottomasti. Osapuolten tulisi ennen unionin laajentumista selvittää mahdollisimman pitkälle kysymykset, jotka koskevat EU:n laajenemisen vaikutusta EU:n ja Venäjän suhteisiin, mukaan luettuina Kaliningrad sekä henkilöiden ja tavaroiden liikkuminen.

4.4. Komitean näkemys on, että kansalaisten turvallisuutta ja perusihmisoikeuksien kunnioittamista tulisi edistää erityisesti Venäjän kriisialueilla. EU:n tukiohjelmat, ennen kaikkea demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen aloite sekä Tacis-toimintaohjelma, tulisi panna täytäntöön tarkoituksemukaisesti. Komitea kannattaa myös pyrkimyksiä käsitellä näitä aiheita Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä Etijissä ja YK:ssa. Komitea seuraa kehitystä eri kriisialueilla, myös Tsetseniassa. Se saattaa puuttua näihin kysymyksiin myöhemmin omien vastuualueidensa ja asiantuntemuksensa pohjalta.

4.5. Venäjän kehitys on saavuttanut vaiheen, jossa olisi hyödyllistä nivoa kansalaisyhteiskunnan tärkeimmät toimijat yhteisiin ponnistuksiin EU:n ja Venäjän kumppanuuden edistämiseksi sekä EU:n ja Venäjän toimijoiden välisen säännöllisen vuoropuhelun luomiseksi osana yhteistyötä. Talous- ja yhteiskuntaelämän eturyhmät voisivat kokemustensa ja tietojensa avulla osaltaan edistää PCA-sopimuksen piiriin kuuluvia talous- ja sosiaalipolitiikkaa.

4.6. Komitea antaa käsillä olevassa lausunnossaan seuraavat suositukset toimivan kumppanuuden saavuttamiseksi: kansalaisyhteiskunnan järjestäytyneiden toimijoiden kokemuksen hyödyntäminen kutsumalla ne mukaan EU:n ja Venäjän väliseen yhteistyöhön; kumppanuuden nivominen yhteiskuntaan edistämällä yleistä tiedotusta ja vuoropuhelua; Venäjän toimien tukeminen edelleen institutionaalisen kehityksen ja vuoropuhelun edistämiseksi; Venäjän kansalaisyhteiskunnan organisatioiden toimet panoksensa vahvistamiseksi.

- a) Talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu myönteisesti päätökseen tutkia EU:n ja Venäjän yhteisen eurooppalaisen talousalueen luomista. Komitea suosittelee kohtaan 4.2 viitaten, että korkean tason ryhmä, jonka tehtävänä on valmistella raportti vuoden 2003 huippukokousta varten, järjestäisi kuulemistilaisuuksia tai vastaavia tapahtumia. Näin sekä EU:n että Venäjän tärkeimmille toimijoille annettaisiin mahdollisuus ilmaista näkökantojaan yhteisestä eurooppalaisesta talousalueesta.
- b) Yhteistyöneuvoston tulisi edellä mainituista kuulemistilaisuuksista saatujen kokemusten pohjalta perustaa pysyvä, järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tärkeimmistä osapuolista koostuva neuvoa-antava foorumi. Sen tehtävänä olisi neuvoa tarvittavalla tavalla eri tasoilla toimivia yhteistyöelimii (huippukokoukset, yhteistyöneuvosto ja -komitea, alakomiteat). Neuvoa-antava foorumi perustettaisiin PCA-sopimuksen 93 artiklan⁽¹⁾ pohjalta. Myös yhteisessä strategiassa tulisi vahvistaa järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osallistuminen. Talous- ja sosiaalikomitea on suosittanut myös aiemmin antamissaan lausunnoissa neuvoa-antavan foorumin perustamista⁽²⁾.

⁽¹⁾ Ks. kohta 2.1.

⁽²⁾ TSK:n lausunto aiheesta "Relations between the European Union and Russia, Ukraine and Belarus" EYVL C 102, 24.4.1995, s. 40; TSK:n lausunto aiheesta "Euroopan unionin ja Itämeren rannikkovaltioiden väliset suhteet", EYVL C 73, 9.3.1998, s. 57; TSK:n lausunto aiheesta "Pohjoinen ulottuvuus: EU:n ulkoisen ja rajatylittävän politiikan pohjoista ulottuvuutta koskeva toimintaohjelma vuosiksi 2000–2003", EYVL C 139, 11.5.2001, s. 42–50.

- c) EU:n tulisi vahvistaa yleistä tiedotustoimintaa sekä parantaa EU:n ja Venäjän välisen kumppanuuden näkyvyyttä. Kumppanuuden ankkuroiminen yhteiskuntaan vahvistaisi lainsäädännön yhdensuuntaistamisen perustaa. Yleistä tietoisuutta, ymmärtämystä ja vuoropuhelua tulisi edistää ja kannustaa kaikilla yhteiskunnallisilla tasoilla Venäjällä, EU:n jäsenvaltioissa, hakijavaltioissa ja muissa Euroopan maissa. Lisäksi tulisi laatia julkaisuja sekä järjestää seminaareja ja tiedotuskampanjoita. Jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin, EU-edustustojen sekä tiedotusvälineiden ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tulisi osallistua kykeisiin toimiin.

EU:n tulisi myös parantaa EU:n ja Venäjän välisten nykyisten yhteistyötoimien avoimuutta unionin sisällä. Lisäksi tulisi parantaa huippukokouksista ja erilaisista vuoropuheluista laadittavia tiedotteita ja seurantakertomuksia sekä ohjelmia ja EU:n kunkin puheenjohtajuuskauden tuloksia käsitteleviä kertomuksia.

- d) Talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen Venäjän viranomaisten toimiin kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa käytävän vuoropuhelun edistämiseksi sekä tärkeimpien toimijoiden sitomiseksi uuden lainsäädännön valmisteluun, täytäntöönpanoon ja vahvistamiseen. Tacis-hankkeet tulisi suunnitella siten, että niillä tuetaan työlain täytäntöönpanoa ja parannetaan yhteydenpitomekanismien luomista paikallisesti, alueellisesti ja alakohtaisesti (sekä toimijoiden parissa että toimijoiden ja asianomaisten viranomaisten välillä). Tacis-ohjelman hallintoa tulisi yhtenäistää lisätoimin, ja parhaita käytänteitä tulisi hyödyntää.

Myös Venäjän kansalaisyhteiskunnan organisaatioita tulisi asianmukaisesti kannustaa parantamaan valmiuttaan toimia uskottavina kumppaneina. Tällaisen toiminnan tulisi ulottua Venäjän liittovaltion eri alueille. EU:n ja

jäsenvaltioiden talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoita tulisi kannustaa avustamaan näitä pyrkimyksiä.

- e) EU:n pohjoisen ulottuvuuden hankkeen toteuttamista tulisi jatkaa ja kehittää määrätietoisesti tulevina vuosina, sillä se on hyödyllinen väline EU:n ja Venäjän välisten suhteiden edistämiseksi. Talous- ja sosiaalikomitea suosittelee, että EU valmistelee vuonna 2002 seuraavan toimintaohjelman ja pyrkii varmistamaan sekä pohjoisen ulottuvuuden että sen hallinnon nykyistä paremman keskittämisen ja koordinoimisen, jotta toimintaohjelma voidaan jatkossa toteuttaa entistä tehokkaammin.

Talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen suositukseen säännöllisesti järjestettävästä korkean tason kokouksesta, johon osallistuisi toimijoita kaikilta yhteiskunnan osa-alueilta. Olisi ihanteellista, jos kyseinen foorumi järjestettäisiin vuonna 2002, jotta sen avulla voitaisiin valmistella aihetta käsittelevää, Tanskan puheenjohtajuuskaudella järjestettävää ministerikonferenssia, kuten kesäkuussa 2001 kokoon-tuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä mainitaan. Suositus asianmukaisista toimista kyseisten maiden talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden välisten säännöllisten monenvälisten suhteiden luomiseksi on myös merkittävä. Komitea järjesti Uumajassa helmikuussa 2001 monenvälisen kokouksen marraskuussa 1999 pidetyn, pohjoista ulottuvuutta käsitelleen ministerikonferenssin suosituksen mukaisesti. Kokouksessa laadittu julkilausuma osoitettiin Luxemburgin ministerikonferenssille. Ihannetapauksessa monenvälinen kokous nivottaisiin nyt edellä mainittuun korkean tason valmistelukokoukseen sekä Itämeren valtioiden neuvostossa tehtävään yhteistyöhön. EU voi luottaa talous- ja sosiaalikomitean panokseen kyseisissä toimin.

- f) Talous- ja sosiaalikomitea on valmis osallistumaan EU:n tuleviin toimiin EU:n ja Venäjän välisen dynaamisen kumppanuuden saavuttamiseksi. Venäjän ja EU:n kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden suhteita tulisi parantaa. Komitea pyrkii löytämään soveltuvia tapoja luoda säännöllisiä yhteyksiä ja vuoropuhelua Venäjän järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan päätoimijoiden kanssa sekä kannustaa kyseiseen toimintaan.

Bryssel 20. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja yritysten sosiaalisen vastuun eurooppalaisten puitteiden edistämisestä”

(KOM(2001) 366 lopullinen)

(2002/C 125/11)

Komissio päätti 25. heinäkuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Vihreä kirja yritysten sosiaalisen vastuun eurooppalaisten puitteiden edistämisestä”.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -jaosto antoi lausuntonsa 19. joulukuuta 2001. Esittelijä oli Renate Hornung-Draus, ja apulaisesittelijöinä toimivat Ursula Engelen-Kefer ja Jean Hoffelt.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 117 ääntä puolesta, 4 vastaan, ja 14 pidättyi äänestämästä.

1. Yleistä

1.1. Yritysten sosiaalinen vastuunotto on kansalaisyhteiskunnan rakentamisen ja ylläpidon tärkeä pilari, ja se ulottuu voimassaolevia maakohtaisia, yhteisön ja kansainvälisiä säästöjä pidemmälle. On lukuisia myönteisiä esimerkkejä siitä, että yritysten ja ammattijärjestöjen sekä paikallisten elinten ja järjestöjen yhteistoiminta leimaa kansalaisten osallistumista ruohonjuuritasolla.

Tämänhetkisenä haasteena on, että yritysten olisi luotava sosiaalisen vastuun kautta hyvät suhteet kaikkiin osapuoliin – osakkaisiin, työntekijöihin, ammattijärjestöihin, asiakkaisiin, hankkijoihin, alihankkijoihin, alue- ja paikallisyhteisöihin ja -järjestöihin – pääasiassa inhimillisissä, sosiaalisissa, taloudellisissa ja ympäristöä koskevilla kysymyksillä vapaaehtoiselta ja/tai sopimus pohjalta. Unionin on löydettävä keinot tällaisen kehityksen edistämiseksi.

1.2. Globalisaatio aiheuttaa yritysten maailmanlaajuisesta verkottumista, sopimussuhteita ja uusia työnjaon muotoja. Näin ollen yritysten täytyy yhä useammin selvittää itselleen myös sosiaalisen vastuunsa kansainvälinen ulottuvuus. Kansainvälisesti toimivat yritykset parantavat taloudellisella läsnäolollaan usein huomattavasti kehitysmaiden elin- ja työoloja. Investoimalla tuotantopaikkoihin tai ostamalla paikallisilta yrityksiltä tavaroita ja raaka-aineita ne edistävät työpaikkojen luomista ja säilyttämistä, sosiaalipalvelujen rahoitusta, koulutustason nostamista ja rakennemuutosta ja vahvistavat siten näiden maiden taloutta. Toisaalta yritysten toimiessa vastuuttomasti syntyy myös huomattavia riskejä, joita aiheuttavat varsinkin paikallisten pienyritysrakenteiden vaarantuminen, ympäristön ja raaka-aineiden riisto, poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen, piittaamattomuus perustyonormeista ja ammattiyhdistysvapaudesta, lapsi- tai pakkotyövoiman käyttö sekä naisten ja vähemmistöjen syrjintä jne.

1.3. Yritysten sosiaalinen vastuu on ollut kansainvälisellä tasolla jo vuosia kansainvälisten organisaatioiden tärkeä työteema. Kansainvälinen työjärjestö (ILO) on asettanut keskeisillä työnormeilla tärkeitä standardeja, OECD on jatkanut tätä työtä monikansallisille yrityksille antamallaan toimintaohjeilla, ja Yhdistyneet kansakunnat on puuttunut asiaan maailmanlaajuisuuden yhteydessä Kofi Annanin Global Compact -aloitteella. Käsillä olevalla vihreällä kirjalla komissio nostaa esiin kysymyksen, tarvitaanko yritysten sosiaalisen vastuun edistämiseksi myös eurooppalaisia puitteita.

1.4. Vaikka yritysten sosiaalinen vastuu ei ole uusi ilmiö, siitä tulee maailmanlaajuisuuden aikakautena erityisen ajankohtainen. Globalisaation vastustajien yhä massiivisemmat protestit osoittavat, että kansalaiset ovat huolissaan taloustoiminnan verkottuessa maailmanlaajuisesti ja muuttuessa yhä suuremmassa määrin virtuaaliseksi. TSK suhtautuu tähän protesteina ilmenevään huoleen vakavasti. Se pyrkii edistämään laajaa vuoropuhelua, jossa huolet ja pelot lausutaan ääneen ja jossa maailmantalouden noudattamat säännöt tehdään näkyvämmiksi ja ymmärrettävämmiksi. Vuoropuhelun tulisi ennen kaikkea edistää tarpeellisia muutoksia eräiden yritysten käytäytymisessä ja siten myös sosiaalista vastuunottoa.

1.5. TSK toivoo, että käsillä olevalla vihreällä kirjalla käynnistetään monisyinen keskustelu yritysten sosiaalisesta vastuusta. Tämän on pohjaututtava kestävästä kehityksestä käsitteeseen. Viimeistään Göteborgin huippukokouksesta lähtien kestävästä kehityksestä käsite on tärkeä taloudellinen ja poliittinen viitekehys ympäristö-, sosiaali- ja talousalalla. Meidän on työskenneltävä sen puolesta, että osakkeenomistajien omistuksen arvon (shareholder value) ja toisaalta työntekijöiden ja heidän edustajiensa sekä muiden sidosryhmien – asiakkaiden, alihankkijoiden, kunnan, yhteiskunnan – etujen välille löydetään parempi tasapaino. Yritysten on tuotettava voittoa selvittääkseen kilpailussa, varmistaakseen olemassaolonsa ja luodakseen näin työpaikkoja. Yritysten on taloudellisten etujensa

vuoksi käyttäytyvä sosiaalisesti vastuullisella tavalla, jotta ne voivat pitkällä aikavälillä toteuttaa omat päämääränsä. Investoiva yritys tarvitsee suotuisan ja vakaan toimintakehityksen: oikeusvarmuutta ja rauhaa, oikeudenmukaista sisäistä yhteistoimintaa sekä investointeja suosivaa yhteiskunnallista ilmastoa. Yrityksen kannalta ei voi olla samantekevää, millaisessa yhteiskunnassa se toimii. Jokaisen yrityksen on taloudellisissa pohdintoissaan ja ratkaisuissaan otettava huomioon yhteiskunnallinen ympäristö.

1.6. TSK tukee komissiota: yritysten sosiaalinen vastuu on tärkeä tekijä pyrittäessä Lissabonissa asetettuun strategiseen tavoitteeseen, jonka mukaan unionista on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin osaamistalous – talousalue, joka pystyy luomaan kestävää talouskasvua, enemmän ja laadukkaampia työpaikkoja sekä lujemman yhteenkuuluvuuden.

1.7. Jos vertailukohtana kuitenkin pidetään Lissabonin tavoitteita, on otettava huomioon myös yritysten kilpailukyyn kohentaminen, sillä kilpailukyky ja tuottavuus ovat yritysten kestävä olemassaolon perustana keskeinen edellytys sille, että ne kantavat sosiaalisen vastuunsa. Yritysten taloudellisen menestyksen ja sosiaalisen toiminnan välistä yhteyttä tulee tarkastella seuraavasti: taloudellinen menestys helpottaa yritysten sosiaalista vastuunkantoa, ja tämä puolestaan edistää yritysten kestävä menestystä. Siksi on tärkeää saada yritykset vakuuttumaan siitä, että sosiaalista vastuuta tulee tarkastella pidemmän aikavälin kehityksenä, strategisena investointina sellaisiin valintoihin kuin markkinointi, hallintavälineet ja toiminnot.

1.8. Yritysten sosiaalinen vastuu käsittää työpaikkojen luomisen ja turvaamisen lisäksi myös parempien työpaikkojen kehittämisen ja riittävästä työterveydestä ja -turvallisuudesta huolehtimisen, vammaisten tarpeiden huomioonottamisen⁽¹⁾ ja elinikäisen oppimisen kulttuurin edistämisen. Sosiaalisesti vastuullinen toiminta tarkoittaa, että yritykset soveltavat voimassa olevia sosiaalisäännöksiä vakuuttavasti ja pyrkivät luomaan kumppanuushenkeä. Se sisältää myös työsuhteiden kehittämisen sekä neuvottelujen ja työntekijöiden osallistumisen edistämisen.

1.9. Voitot, investoinnit, kulutus, työvoimakustannukset, sääntely, verotus, optimaaliset tavaratoimitukset, korkea työllisyysaste, kasvu, ihmisarvoinen elämä, hyvinvointi, yhteisvastuu, keskinäinen kunnioitus, itsekuri, työmoraali, vapaus ja oikeudenmukaisuus vaikuttavat erottamattomasti toisiinsa ja muodostavat arvo- ja talousyhteisömme kulmakivet. Tässä toimintaympäristössä yrityksiä on johdettava menestyksekkäästi, mikä tarkoittaa, että niiden toiminnan on oltava taloudellisesti tehokasta ja sosiaalisesti vastuullista.

1.10. Yritysten sosiaalinen vastuu on monitahoinen aihekokonaisuus, jota on käsiteltävä eritellen ja syvällisesti. Kulttuuriset erityispiirteet ja kulloisetkin paikalliset lainsäädännön asettamat puitteet vaikuttavat suorasti siihen, millaiseksi yritysten sosiaalinen vastuu muotoutuu. Komissio ei valitettavasti kiinnitä tähän monitahoisuuteen sitä huomiota, joka sille ehdottomasti kuuluu. On tehtävä ero eri maantieteellisten toimintatasojen (paikallis-, jäsenvaltio-, yhteisö- ja maailmanlaajuinen taso) välillä, kehitys- ja teollisuusmaiden välillä, monikansallisten suuryritysten, pk-yritysten ja mikroyritysten samoin kuin eri sektorien välillä. Komissio pitää lisäksi pohdintoissaan lähtökohtana yritysten klassista hierarkkista sisäistä rakennetta, mutta myös uudet yritys rakenteen ja työn organisoinnin muodot (osa-aika- ja etätyö, virtuaaliset yritykset jne.) tulisi ottaa huomioon.

1.11. Vapaaehtoisuus on yksi yritysten sosiaalisen vastuun peruseriaahteista. Vapaaehtoiset ja neuvotellut toimet ja aloitteet tarjoavat yrityksille mahdollisuuden kehittää sopivia yritys- ja alakohtaisia toimintatapoja ja malleja. Yrityksissä ja eri aloilla kehitettävät toimintatavat hyväksytään selvästi paremmin kuin ulkopuolelta asetetut toimintaehdot. Tämän ymmärtäminen on nähtävissä myös ILO:n, OECD:n ja Yhdistyneiden kansakuntien nykyisissä aloitteissa esim. sosiaalisista käytännösäännöistä, jotka kaikki perustuvat yritysten sosiaalista vastuuta koskevien toimenpiteiden vapaaehtoisuuden periaatteeseen.

1.12. Yrityksen vapaaehtoiseen päätökseen toteuttaa sosiaalista vastuuta koskevia toimia – tapahtui tämä sitten käytännösääntöjen, peruskirjojen tai sosiaalisen vastuun merkkien muodossa – sisältyy ilman muuta myös valmius vapaaehtoiseen sitoutumiseen ja sitovuuteen. TSK on tyytyväinen yritysten sosiaalista vastuuta koskeviin työmarkkinaosapuolten yhteisiin toimiin ja vapaaehtoiisiin sopimuksiin, jotka voivat sisältää myös sopivia seuranta- ja arviointimekanismeja.

1.13. Sosiaalisten käytännösääntöjen vapaaehtoisuusperiaate johtuu eräästä toisesta näkökohdasta. EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa yritysten tulee lainsäädännön ja vähimmäisnormien nojalla noudattaa tiettyjä määräyksiä, jotka ovat kaikille samat ja jotka edistävät vastuullista käyttäytymistä. Yritysten sosiaalinen vastuu koskee toimintaa, joka menee pelkkää voimassa olevien säännösten noudattamista pidemmälle. Ei ole sattumaa, että aloite sosiaalisten käytännösääntöjen kehittämiseksi ja soveltamiseksi tuli ennen kaikkea niistä maista ja kulttuureista, joissa on vain suppea sosiaalilainsäädäntö. On itsestään selvää, että yritysten on noudatettava voimassa olevia lakeja. Yritysten sosiaalista vastuuta vahvistavat aloitteet menevät kuitenkin jo määritelmällisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä pidemmälle, ja ne voivat olla luonteeltaan ainoastaan vapaaehtoisia.

⁽¹⁾ Vrt. TSK:n lausunto Euroopan vammaisten teemavuodesta, EYVL C 36, 8.2.2002.

1.14. TSK katsoo, että vihreässä kirjassa käsitellään liian vähän sitä erityistä asemaa, joka osuus- ja yhteisötalouden yrityksillä on sosiaalisen vastuun alalla. Tämä on valitettavaa, sillä juuri tällä alalla on hyviä esimerkkejä siitä, miten sosiaalinen vastuu voi muodostaa yritystoiminnan keskeisen tavoitteen. Monet osuus- ja yhteisötalouden yritykset julkaisevat säännöllisesti kertomuksia sosiaalista vastuuta toteuttavista toimistaan tai käyttävät sosiaalisen auditoinnin ja laskentatoimen kaltaisia erityisvälineitä toimintansa arviointiin. TSK katsoo, että tällaisia aloitteita tulisi tuoda korostetusti esiin.

1.15. Yleisesti ottaen komissio tarkastelee yritysten sosiaalista vastuuta liikaa monikansallisten suuryritysten näkökulmasta. Suurin osa Euroopan yrityksistä on kuitenkin pieniä tai keskisuuria yrityksiä tai mikroyrityksiä, jota tarvitsevat tilanteeseensa ja tarpeisiinsa sopivan sosiaalista vastuuta koskevan lähestymistavan. Tässä yhteydessä TSK huomauttaa, että yritysten vastuun sosiaalinen ulottuvuus tulee ehdottomasti erottaa ympäristö- ja yhteiskunta- ulottuvuudesta. Juuri ympäristönsuojelu on monille pk-yrityksille uusi ala, jolla tarvitaan muita toteutuskeinoja ja -tapoja kuin sosiaalisen ulottuvuuden alalla.

2. Toiminnan tasot – maailmanlaajuinen taso

2.1. Hyvinvointikuilu teollisuus- ja kehitysmaiden välillä on edelleen suuri. Monissa kehitysmaissa työolot ovat – talouden heikkomman suorituskyvyn ja osittain kehittymättömien demokraattisten rakenteiden ja muiden edustuselinten vuoksi – usein huonommat kuin teollisuusmaissa. Edelleen esiintyy valitettavasti täysin kohtuuttomia lapsityön muotoja, hyvin alhaisia palkkoja, ammattiliittojen toiminnan tukahduttamista ja terveyttä vahingoittavia työolosuhteita.

2.2. Monet yritykset ovat jo käynnistäneet toimenpiteitä kohentaakseen kehitysmaissa sijaitsevien toimipaikkojensa ja tytäryritystensä sekä liikekumppaniensa, alihankkijoidensa ja lisenssinsaajiensa työoloja lakisääteistä vähimmäistasoa paremmiksi. TSK on hyvin tyytyväinen tällaisiin yritysten aloitteisiin ja tukee niitä. Vaikka otetaan huomioon kehitysmaiden taloudellisen suorituskyvyn heikkous, eivät lapsityövoiman käytön äärimuodot tai pakkotyön käyttö silti ole hyväksyttäviä. Myös kaikkien ammattiliittojen syrjintä on estettävä ja järjestäytymisvapautta on kunnioitettava. Yrittämällä muuttaa asioita omalla vaikutusalueellaan parempaan suuntaan käytössään olevin keinoin kansainvälisesti toimivat yritykset antavat tärkeän sysäyksen kokonaiskehitykselle.

2.3. Jotta yritysten tarjoamia myönteisiä mahdollisuuksia voidaan hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti, tarvitaan yritysten perustamiselle, investoinneille ja mahdollisimman vapaalle kansainväliselle kauppavaihdolle luotettavat oikeusvaltion puitteet, joissa noudatetaan ILO:n keskeisiä työnormeja. Tämä kuuluu jäsenvaltioiden hallituksille ja valtiollisille elimille. Niiden vastuualueeseen kuuluu myös luoda tehokas koulutusjärjestelmä ja toimintakykyiset sosiaaliturvan institutiot, joiden rahoitusta yritykset maksamillaan veroilla tukevat.

2.4. Lainsäätäjien, jäsenvaltioiden hallitusten ja viranomaisen asia on myös luoda asianmukaiset sosiaali- ja työoikeudelliset säännökset ja valvoa niiden noudattamista. Varsinkin jälkimmäinen on kehitysmaissa usein puutteellista. Esimerkiksi lapsityövoiman käyttö on monissa kehitysmaissa kielletty, mutta valtio ei valvo kiellon noudattamista. Lisäksi monissa maissa poljetaan ammattiliittojen oikeuksia. Siksi lähimpänä tavoitteena tulee olla, että toimivaltaiset valtiolliset viranomaiset panevat täytäntöön tarvittavat lait ja kansainväliset ihmisoi-keudet ja työntekijöiden oikeudet. Tämä on Kansainväliselle työjärjestölle (ILO) tärkeä tehtävä, mutta myös Maailmanpankin, Kansainvälisen valuuttarahaston ja WTO:n tulee ottaa sosiaalinen vastuu huomioon kansainvälisten tehtäviensä hoidossa. Lisäksi kehitysmaissa toimivat eurooppalaiset yritykset voivat tukea kehitystä noudattamalla itse lakeja ja edistämällä työla-nsäädännön noudattamista myös paikallisten sopimus-kumppaneidensa keskuudessa ja näyttämällä näin esimerkkiä muille yrityksille. Isäntävaltion oikeusjärjestys muodostaa siis perustan ja sitovat vähimmäispuitteet kansainvälisesti toimi-vien yritysten sosiaalisesti vastuulliselle toiminnalle.

2.5. Myös kansainvälisten sosiaalipoliittisten organisaatioiden – varsinkin ILO:n – julistukset ja oikeusvälineet sisältävät tärkeitä peruslinjauksia. Vaikka tällaiset julistukset on ensisijaisesti suunnattu hallituksille, voivat yritykset edistää niiden päämääriä omalla vaikutusalueellaan. Kesäkuun 18. päivänä 1998 annettu työelämän perusperiaatteita ja -oikeuksia koskeva ILO:n julistus on hyvä esimerkki: siinä ilmaistaan ILO:n jäsenvaltioiden sitoutuminen panemaan toimeen seuraavat perustaviksi katsotut työelämän periaatteet ja oikeudet:

- järjestäytymisoikeus ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden tunnustaminen
- kaikkien pakkotyön muotojen poistaminen
- lapsityövoiman käytön pahimpien muotojen tosiasiallinen poistaminen
- työelämään liittyvän syrjinnän poistaminen.

2.6. Muita asiaa koskevia säännöksiä ovat vuonna 1977 annettu "ILO:n kolmikantajulistus monikansallisia yrityksiä ja sosiaalipoliittikkaa koskevista periaatteista" ja "OECD:n suuntaaviivat monikansallisille yrityksille" vuodelta 1976, etenkin niihin sisältyvä työllisyyttä ja työsuhteita koskeva luku.

2.7. Jotta yritysten sosiaalinen sitoutuminen onnistutaa muuttamaan käytännön teoiksi, on tärkeää, että yritykset voivat valita ne mahdollisuudet, jotka sopivat parhaiten niiden tilanteeseen ja toimintamahdollisuuksiin suhteessa niiden liikekumppaneihin kehityksissä. Suurella monikansallisella yrityksellä on jo kokonsa vuoksi aivan toiset vaikutusmahdollisuudet kuin keskisuurilla yrityksillä. Monien alojen tilanteelle on tyypillistä käänteinen voimasuhde, eli teollisuusmaiden pk-yrityksillä on kehityksissä vastassaan hyvin suuria, markkinoita hallitsevia alihankkijayrityksiä, joihin ne eivät juuri kykene vaikuttamaan.

2.8. Yritysten sosiaalisen vastuun käsitteen puitteissa yrityksillä on mahdollisuus korostaa niitä aiheita, jotka ovat erityisen merkityksellisiä sille alalle ja niille markkinoille, joilla ne toimivat. Esim. tekstiileollisuus korostaa lapsityövoimakysymyksiä, kun taas öljyteollisuus on keskittynyt erityisesti ympäristötoimiin. Jotkin yritykset suosivat ulkoista valvontaa tai varmentamisjärjestelmiä, toisista taas sisäinen toteutus ja valvonta on parempi tapa. Tärkeää on viime kädessä toimeenpanon todellinen onnistuminen.

2.9. Jotkin yritykset ja alakohtaiset järjestöt laativat käytännesääntöjä, joilla ne lupaavat noudattaa ja edistää sosiaalipoliittisia ja eettisiä standardeja tai sitoutuvat tiettyyn yhteiskunnalliseen toimintaan. Tämänäyttypiset käytännesäännöt ovat kunkin yksittäisen yrityskulttuurin ja -filosofian ilmaus ja heijastavat kunkin yksittäisen yrityksen tai alan pitkäaikaisia sosiaalisia päämääriä ja tavoitteita. Jos päätetään noudattaa tällaista menettelytapaa, on tärkeää, että kyseisen yrityksen tai alan toimintamahdollisuudet ilmaistaan realistisesti ja uskottavasti. Tässä onnistuvat esim. sellaiset käytännesäännöt, joiden mukaan tavoitellut sosiaalistandardit on määrä saavuttaa asteittain kehitysmaiden alihankkijoiden ja sopimuskumppanien kanssa tehtävällä yhteistyöllä.

2.10. Komissio vaatii vihreässä kirjassaan, että yritysten tulisi vastata paitsi tytäryritystensä myös alihankkijoidensa lainkuuliaisuudesta ja sosiaalisesti vastuullisesta toiminnasta. TSK:n mielestä vaatimus on ymmärrettävä, mutta yleisluonteisuudessaan vaikeasti toteutettava. Mikään yritys ei voine sitoutua takaamaan, että sen alihankkijat tai sopimuskumppanit noudattavat tiettyjä työelämää koskevia säännöksiä. Koska hankintasuhteet muuttuvat yhä monimutkaisemmiksi ja tuotantoketjut kattavat osittain jopa useita maanosia, tällainen takuu ylittäisi yritysten – etenkin pk-yritysten – oikeudelliset

ja todelliset mahdollisuudet. Yritykset voivat kuitenkin ilmaista sosiaalisen vakaumuksensa tarjouskilpailujen yhteydessä ja sopimuksia tehdessään. TSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että yritysten sosiaalisella vastuulla on sisäisen ulottuvuuden ohella myös ulkoinen ulottuvuus. Tämä koskee myös niiden suhteita alihankkijoihin kehityksissä.

2.11. TSK ei kuitenkaan unohda käytännön ongelmia: suuretkaan yritykset eivät usein voi vaatia sosiaalista vastuuta koskevien standardiensa noudattamista edes tärkeimmiltä tavaramkinnantajiltaan, saati sitten alihankkijoilta. Useimpien kehitysmaiden talousrakenne koostuu epälukeisesta määrästä pieniä ja mikroyrityksiä. Esimerkiksi Euroopan johtavilla tekstiiliyrityksillä saattaa olla Intian kaltaisessa maassa helposti 12 000–15 000 päähankkijaa. Alihankkijoiden määrää voidaan vain arvailla. On ensisijaisesti valtioiden tehtävä huolehtia lakiensa noudattamisesta. Tämän lisäksi voidaan edistää yhteistyöllä ammattijärjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kanssa sellaisen tapausten tunnistamista, joissa sääntöjä ei ole noudatettu.

2.12. Yritysten käytännesäännöissä ja sosiaalisessa toiminnassa on otettava huomioon kunkin maan kulttuuri, perinteet ja taloudelliset puitteet. Esimerkiksi liian tiukkojen sosiaalistandardien joustamaton täytäntöönpano voitaisiin kehityksissä nähdä teollisuusmaiden yrityksenä lisätä kehitysmaiden työvoimakustannuksia ja viedä niiltä siten yksi niiden kilpailukykyyn osatekijä. Sukupuolten välisen syrjinnän ongelmia ja kansainvälisen yhteisön tunnustamien ihmisoikeuksien noudattamatta jättämisestä ei voida luokitella kilpailueduiksi. Tämä vähentäisi huomattavasti kehitysmaiden kiinnostusta yhteistyöhön, joka on välttämätöntä sosiaalisten olojen parantamiseksi. Tästä huolimatta yritykset voivat ja niiden tulisi yrittää sosiaalisen vastuunsa puitteissa ratkaista näitä ongelmia yritystasolla.

2.13. Yritysten sosiaalisen vastuun periaatteet kirjataan kansainvälisellä tasolla usein ILO:n yleissopimuksiin. TSK korostaa ILO:n keskeisten työnormien merkitystä kansainvälisyydestä sitovina vähimmäisstandardeina, joita on noudatettava koko maailmassa. Koska ILO:n yleissopimukset on kuitenkin suunnattu hallituksille, ne soveltuvat vain rajallisesti yritysten käytännön toiminnan suuntalinjoiksi ja perustaksi. Niistä olisi tehtävä "käännös" yritysten käytännön toteuttajia varten. TSK on hyvin tyytyväinen ILO:n tekemään työhön järjestön yleissopimusten toimeenpanemiseksi yritysten käytännön toiminnassa sekä sosiaalisten käytännesääntöjen käytännön toteutukseen yritysten toimitusketjussa.

2.14. Tässä yhteydessä TSK antaa komissiolle tunnustusta sen aloitteesta (tiedonanto aiheesta "Perustyönormien edistäminen ja työmarkkina- ja sosiaalipolitiikan ohjausjärjestelmän kehittäminen maailmanlaajuistumisen yhteydessä", 18.7.2001) tukea ILO:ta sen pyrkimyksissä edistää perustyönormien noudattamista koko maailmassa.

2.15. TSK toteaa, että kansainvälisten instituutioiden – ennen muuta Maailmanpankin, IMF:n ja WTO:n – on otettava yritysten sosiaalinen vastuu huomioon. Tätä edistäisi suuresti, jos lainoja tai kauppaetuksia myönnettäessä huolehdittaisiin siitä, että asianomaiset yritykset noudattaisivat aina vähintään ILO:n perustyönormeja. TSK toteaa myös, että kansainvälisesti toimivat yritykset näkevät jo nykyisin suurta vaivaa valistaakseen alihankkijoitaan ja sopimuskumppaneitaan koko maailmassa ja erityisesti kehitysmaissa hyvien työolojen eduista ja saavat kannustimien, oman esimerkkinsä, rohkaisun ja neuvojen avulla asiassa aikaan parannuksia⁽¹⁾. Nämä pitkän aikavälin ponnistelut ovat tehokkaimpia silloin, kun kyseisissä maissa luodaan suotuisat puitteet ja yrityksillä on riittävästi toimintavaraa hyödyntääkseen innovaatiokykyään.

2.16. Myös yritysten taloudellinen käyttäytyminen (esim. rahanpesu, korruptio, veroparatiisit) on sosiaalisesti vastuullisen toiminnan osa. TSK suosittelee, että etenkin sosiaalisesti vastuullisen sijoitustoiminnan arvioinnissa tai luokittelussa käytetään nykyistä tarkempia kriteerejä. Arvioinnin tulisi perustua vertailukelpoisiin tekijöihin (ei ole esimerkiksi järkevää verrata teräsyhtymien toiminnan ympäristöystävällisyyttä pankin toimintaan). Arvioinnin ei pidä myöskään johtaa siihen, että yrityksiä suljetaan sijoitusten ulkopuolelle pelkästään niiden tuotteiden tai toimialojen perusteella (esim. maaöljy, mikrosirut tai alumiinintuotanto). Kaiken kaikkiaan on parannettava yritysten sosiaalisesti vastuullisen sijoitustoiminnan puitteita, mihin sisältyy myös lainsäädännön ja tariffien harmonisointi maailmanlaajuisella ja eurooppalaisella tasolla.

3. Toiminnan tasot – unionin taso

3.1. Komissio esittää vihreässä kirjassaan kysymyksen yritysten sosiaalisen vastuun uusista eurooppalaisista puitteista. Yritykset ovat osa yhteiskunnallista kokonaisuutta ja toimivat yhteiskunnallisessa ympäristössä, jota leimaavat lait ja työehtosopimukset, joilla pidetään yllä järjestystä työmarkkinoilla,

sovitetaan osapuolien etuja ja suojellaan työntekijöitä. Ne ovat alan toimijoiden hyväksymät ja muodostavat eurooppalaiset puitteet, joille yritysten sosiaalinen vastuu rakentuu, mutteivät haittaa lainsäädännöllisiä puitteita (sosiaali- ja ympäristöpolitiikka).

3.2. Työntekijöiden ja heidän yritystason luottamushenkilöidensä osallistuminen on varmistettu EU:n tasolla direktiivillä eurooppalaisista yritysneuvostoista sekä direktiivillä työntekijöille tiedottamisesta ja heidän kuulemisestaan. Yksittäisissä jäsenvaltioissa tämä on varmistettu eri tavoin, useimmiten laeilla. TSK kehottaa soveltamaan näitä voimassa olevia säännöksiä johdonmukaisesti, jotta teollisesta muutoksesta voidaan tehdä oikeudenmukaisen etujen tasapainottamisen avulla sosiaalisesti siedettävä.

3.3. Nykyiset sosiaaliset puitteet huomioon ottaen Euroopassa on ensisijaisesti luotava sellainen psykologinen ilmasto, jossa yritysten sosiaalisella vastuulla on kiinteä paikkansa. Unionin taso on sopiva foorumi kokemusten vaihtoon yritysten sosiaalista vastuuta koskevista menestyksellisistä aloitteista ja yritysten valistamiseen sosiaalisen vastuun sisällyttämisestä yritysstrategioihin.

3.4. Yritysten sosiaalinen vastuu ei ole vain johdon ja työntekijöiden edustajien tehtävä. Valtion, kuntien, yksittäisten kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan on annettava oma panoksensa sosiaalisen vastuun hyväksi. TSK on tyytyväinen siihen, että komissio käsittelee tätä ongelmaa valkoisessa kirjassaan eurooppalaisesta hallintotavasta.

3.5. Yritykset ovat riippuvaisia siinä maassa vallitsevista puitteista, jossa ne harjoittavat liiketoimintaansa. Siksi ei ole pakollista noudattaa jotain ILO:n yleissopimusta maassa, joka ei ole sitä ratifioinut eikä saattanut sitä voimaan omassa lainsäädännössään. Mutta koska yrityksiä ei voi eikä saa vetää vastuuseen hallitusten laiminlyönneistä, niiden tulisi sosiaalisen vastuunsa vuoksi toimia vastuullisemmin kuin mitä pelkät lakisääteiset velvoitteet edellyttävät. ILO:n kolmikantajulistus monikansallisista yrityksistä on tässä tärkeä viitekehys. TSK muistuttaa lisäksi, että ILO:n perustyönormit ovat osana ihmisoikeuksia voimassa kaikissa ILO:n jäsenvaltioissa riippumatta siitä, onko ne ratifioitu vai ei. Jokainen jäsenvaltio on ILO-jäsenyytensä vuoksi velvollinen huolehtimaan siitä, että perustyönormeja – ammattiliittojen oikeudet, kollektiivinen neuvottelu-oikeus, pakkotyön ja lapsityövoiman käytön lopettaminen sekä syrjimättömyys – noudatetaan, ja ne vastaavat myös siitä, että yritykset noudattavat normeja. Euroopan valtioilla on erityinen tehtävä siirtää ILO:n työnormit omiin lainsäädäntöihinsä. Yleisesti ottaen Euroopan unioni voi toimia ennakkolta pyrkimällä kansainvälisistä sopimuksista käytävissä neuvotteluissa siihen, että sopimuksista vallitsee laaja yksimielisyys ja että mahdollisimman monet valtiot allekirjoittavat ne.

⁽¹⁾ Konkreettisia esimerkkejä löytyy osoitteista

<http://oracle02.ilo.org:6060/dyn/basi/vpisearch.first>
http://www.csreurope.org/csr_europe/Databank/databankindex.htm
<http://www.csrforum.com/csr/csrwebassist.nsf/content/a1c2a3.html>
http://www.business-impact.org/bi2/case_studies_2k/

3.6. TSK pitää vapaaehtoisuutta yritysten sosiaalista vastuuta koskeissa toimissa erityisen tärkeänä. Yksityiskohtisten sitovien yleiseurooppalaisten puitteiden luominen ei olisi asianmukaista. Yhdenmukaistetuissa yksityiskohtaisissa sosiaalisen vastuun standardeissa piilee vaara, että yritykset ja etenkin pk-yritykset ja osuus- ja yhteistotalouden yritykset ahdetaan "pakkopaitaan". Yrityksillä tulee olla mahdollisuus kehittää mittailaustyylinä räätälöityjä, alakohtaisia ja erityisen tehokkaita ratkaisuja, joissa otetaan kunkin yrityksen erityistilanne huomioon. Työmarkkinaosapuolten sopimat yleiset eurooppalaiset periaatteet voisivat osaltaan vaikuttaa siihen, että yrityksissä jo toteutettavat sosiaalista vastuuta koskevat toimet leviävät nykyistä laajemmalle. TSK onkin erittäin tyytyväinen, jos työmarkkinaosapuolet syventävät yritysten sosiaalisen vastuun yksittäisiä näkökohtia esim. työterveyden ja -turvallisuuden tai yhtäläisten mahdollisuuksien alalla. Yritysten sosiaalisen vastuun erityinen EU-ulottuvuus voitaisiin luoda yhteisten aloitteiden ja työmarkkinaosapuolten vapaaehtoisten sopimusten puitteissa, kuten tekstiilialalla on jo tapahtunut. Komissio voisi avoimuutta, yhdenmukaisuutta ja hyviä käytänteitä kyseisellä alalla edistämällä tukea yritysten sosiaalisen vastuun tärkeimpien toimijoiden kumppanuutta.

3.7. Yritysten sosiaalisesti vastuulliseen toimintaan liittyy sekä laadullisia että määrällisiä näkökohtia, jotka vaihtelevat alan ja yrityksen tilanteen mukaan, joten myös seuranta ja arviointi on toteutettava eri tavoin.

3.8. TSK on tyytyväinen toimenpiteisiin, joilla tuetaan ja edistetään sosiaalisesti vastuullisen toiminnan hyvien esimerkkien levittämistä. Jäsenvaltioissa on jo useita tämäläisiä verkostoja (esim. ORSE – Ranskassa).

4. Toiminnan tasot – jäsenvaltio- ja paikallistaso

4.1. Vihreässä kirjassa korostetaan sosiaalisen vastuun toimien vaikutusta paikallistasolla. TSK muistuttaa, että osuus- ja yhteistotalouden yritykset ovat yleensä pk- tai mikroyrityksiä, jotka pitävät sosiaalisen vastuun paikallisuutta keskeisenä tehtävänä. Niiden paikallisen sosiaali- ja ympäristötoiminnan taustalla on pitkän aikavälin taloudellinen perspektiivi, jonka vuoksi ne toimivat yhteisön hyväksi (esim. naapuriapu, osallistamistoimet, ympäristöhankkeet jne.). Komission tulisi painottaa voimakkaammin tätä yritysten sosiaalisen vastuun jo olemassa olevaa paikallista ulottuvuutta.

4.2. TSK toteaa, että yritysten sosiaalinen vastuu merkitsee sekä viestintävalmiuden että jatkuvan oppimisvalmiuden lisäämistä. Ihmiset, jotka osaavat viestiä keskenään ja ovat avoimia uudelle tiedolle, pystyvät myös sosiaalisesti yhteiselämään, eikä suvaitsemattomuudella ja etniseen taustaan, vammaisuuteen, sukupuoliseen suuntautuneisuuteen tai sukupuoleen perustu-

valla syrjinnällä ole enää sijaa. Joka tietää jotain muista kulttuureista ja elämän- ja ajattelutavoista, suhtautuu niihin avoimemmin. Tämä tehtävä kuuluu opetustoimelle, perhepolitiikalle ja taloudelle. Maailmanlaajuistuminen asettaa nykypäivän yhteiskunnalle tämän haasteen.

4.3. Tulevaisuuden menestyvät yritykset tarvitsevat päteviä työntekijöitä, jotka osaavat liikkuu osaamis- ja tietoyhteiskunnassa vapaasti ja itsenäisesti. Osallisuuden ja uusien kehityskielten hyödyntämisen edellytyksenä on ihmisten ammattitaito sekä valmius ja kyky elinikäiseen oppimiseen. TSK katsoo, että tämä asia kuuluu yhtä lailla hallituksille, talouselämälle, työmarkkinaosapuolille ja yksittäisille kansalaisille. Kunkin tahon rooli tulee määrittää selvästi avoimessa keskustelussa.

4.4. Perhepolitiikkaa, koulutuspolitiikkaa ja talouspolitiikkaa ei saa enää tarkastella erikseen. Lapsien hankkiminen on tehtävä perheille helpommaksi, naisten on voitava työskennellä edelleen ammattitaitoa vaativissa ammateissaan ja lapsilla on oltava oppimismahdollisuuksia. Talouselämän on otettava huomioon työntekijöiden – jotka ovat isä ja äitejä – tarpeet ja toteutettava perheystävällistä eli sosiaalisesti vastuullista yritysstrategiaa.

4.5. Yritysten sosiaalinen vastuu ei edellytä vain yritysjohtajien valmiutta ja sosiaalisesti vastuullista yritysstrategiaa, vaan myös ihmisiä, työntekijöitä, jotka ovat valmiita ottamaan sosiaalisen vastuun huomioon henkilökohtaisessa vaikutuskentässään ja toimimaan sen mukaisesti. TSK pitää siksi erityisen tärkeänä, että kansalaishengen luomiseen investoidaan. Tämän voivat tehdä koulutusjärjestelmät välittämällä lastentarhasta asti solidaarisuuden ja henkilökohtaisen vastuun periaatteisiin perustuvaa yhteiselämän kulttuuria. Perheitä on rohkaistava toimimaan yhdessä lastensa kanssa yhteisön puolesta. Yritykset voivat parantaa kansalaistoiminnan edellytyksiä, antaa palkintoja sosiaalisesti vastuullisesta toiminnasta ja luoda kannustimia työntekijöiden sosiaaliselle toiminnalle.

4.6. TSK kannattaa paikallis- tai aluetason sosiaalisen vastuun verkostojen perustamista. Tällaisia verkostoja on jo monin paikoin toiminnassa. Niissä yritykset, työmarkkinaosapuolet ja julkissektori tekisivät yhteistyötä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan muiden kumppanien kanssa sosiaalisen vastuun yhteisten tavoitteiden laatimiseksi ja saavuttamiseksi. On kuitenkin vältettävä sitä, että paikallistason pk-yrityksille syntyy uusia byrokraattisia ja hallinnollisia rasitteita.

5. Loppupäätelmä

5.1. Yritysten sosiaalinen vastuu on TSK:lle keskeisen tärkeä kysymys, jonka kehitystä se tulee seuraamaan aktiivisesti. TSK toivoo, että komissio ottaa edellä esitetyt näkemykset huomioon aihetta syventävässä työssään. Vapaaehtoisuuden

periaatteen sekä ympäristön, talouden ja sosiaaliselta kannalta kestävä kehityksen sekä kansainvälisten organisaatioiden voimassa olevien sopimusten huomioimisen on oltava viitekehyksenä komission tuleville toimille, jotta se voi tukea yritysten pyrkimyksiä toimia sosiaalisesti vastuullisella tavalla.

Bryssel 20. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

LIITE

talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Hylätyt muutosehdotukset

Seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat vähintään neljänneksen annetuista äänistä, hylättiin käsittelyssä.

Lisätään ennen "Yleistä"-jaksoa seuraavaa:

"1.1. Alustukseksi

Useimmat yritysten toimintaa seuranneet lienevät yhtä mieltä siitä, että yhtiöillä on suuret mahdollisuudet tuottaa taloudellista ja sosiaalista hyötyä sidosryhmille ja täyttää samalla velvollisuutensa osakkeenomistajiin nähden. Historiallisesti tarkastellen yritystoiminnan tarkoitus on luonteeltaan taloudellinen. Saavuttamalla taloudellisen päämääränsä yhtiö noudattaa myös juridisia ja sopimusvelvoitteitaan sidosryhmiä kohtaan. Niin yhtiöt kuin poliitikot ja tarkkailijat ovat viimeksi kuluneiden kolmenkymmenen vuoden aikana tulleet yhä vakuuttuneemmiksi, että tietyillä yhtiöillä on merkittävät mahdollisuudet tuottaa sidosryhmille hyötyä toteuttamalla yritystoiminnan sosiaalista vastuuta painottavia ohjelmia. Niiden on oltava sopusoinnussa yrityksen taloudellisen päämäärän kanssa; tavallisimmin mukana ovat keskipitkän tai pitkän aikajakson liiketoimintanäkymät, joissa keskeisiä seikkoja ovat yrityksen selviytyminen ja sen menestys. Taloudellisen päämäärän laiminlyönnistä seuraa paitsi se, ettei yritys pysty kantamaan sosiaalista vastuutaan, myös se, että sidosryhmät kärsivät suunnattomasti sosiaalista vahinkoa. Kun yritykset pääsevät taloudelliseen päämääräänsä, niillä on huomattavat mahdollisuudet tehdä maailmasta entistä parempi. TSK kehottaa komissiota ottamaan yritysten taloudellisen päämäärän paremmin huomioon valkoista kirjaa laatiessaan."

Perustelu

Vihreässä kirjassa ei todeta riittävällä tavalla, miten huomattavan sosiaalisen panoksen yritykset antavat saavuttamalla taloudellisen päämääränsä.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 45, ei-ääniä: 79, tyhjiä: 11.

Sijoitetaan ennen "Yleistä"-jaksoa seuraavaa:**"1.2. Yrityksen taloudellinen päämäärä**

1.2.1. Yrityksen ensisijainen tarkoitus on taloudellinen ja sen tärkeimmät suhteet ja velvollisuudet ovat oikeudellisia ja perustuvat sopimuksiin, eivät vapaaehtoisuuteen. On tosiseikka, että vain silloin, kun yritykset saavuttavat taloudellisen päämääränsä, varmistetaan sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kaikki osatekijät: työllisyys, yhteisön koheesio, kansakuntien sosiaalinen koheesio sekä säästöjen ja investointien takaama vanhuudenturva.

1.2.2. Yrityksen suorituskyvyn ensisijainen mittari on sen kannattavuus. Tämän ansiosta sen on mahdollista toimia kilpailukykyisesti ja investoida tulevaisuuteen. Markkinavoimien haaste on yrityksen kannattavuuden jatkuva testi. Yritys täyttää tarkoituksensa, jos se selviää näistä haasteista ja kukoistaa. Jotta tähän päästään, pitää yrityksen noudattaman liiketalousmallin pysyä toteuttamiskelpoisena pitkään.

1.2.3. Suhteet sidosryhmiin ovat oikeudellisia ja sopimus pohjaisia, mutta vain selviytymällä ja menestymällä yritys voi pitää yllä työpaikkoja ja niiden laatua, jatkaa tilauksia tavarantoimittajille ja pitää yllä kumppanuussuhteita niiden kanssa sekä tyydyttää kuluttajien kysyntää ja taata näiden tyytyväisyys.

1.2.4. Siinä yhteisössä, jossa yrityksellä on kotipaikka, se pitää yllä työllisyyttä ja elättää työntekijänsä ja näiden perheet, jotka puolestaan käyttävät paikallisten tavarantoimittajien palveluja. Menestyvä yritys on myös itsekin tärkeä asiakas paikallisille tavarantoimittajille ja siksi yhteisönsä taloudellinen sydän, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tukipilari.

1.2.5. Menestyvä yritys maksaa veroja voitoistaan, kerää keskushallinnon puolesta verot työntekijöiltään ja rahoittaa työntekijöidensä kanssa sosiaaliturvajärjestelmää. Yritys myös maksaa ja kerää arvolisäveroa keskushallinnon puolesta. Yritys on keskeinen osatekijä maakohtaisessa verotusjärjestelmässä, joka tuottaa yhteiskuntamallin ylläpitämiseen tarvittavat varat.

1.2.6. Menestyvän yrityksen tuotosta maksetaan tietty osuus osinkoina osakkeenomistajille. Nämä ovat yhä useammin eläkerahastoja ja vakuutusyhtiöitä, jotka hallinnoivat yksityisten kansalaisten vanhuudenturvukseen keräämiä elinikäisiä säästöjä. Nämä järjestelmät perustuvat yritysten tuottoihin ja osinkoihin.

1.2.7. Tuotto on menestyvän yrityksen mitta. Tuoton väheneminen vaikuttaa haitallisesti paitsi yksityishenkilöiden pitkäaikaisiin säästöihin myös työllisyyteen, tavarantoimittajiin, asiakkaisiin ja valtion tuloihin. Niinpä yrityksen ei pidä uhrata lyhyen aikajakson tuottomahdollisuuksiaan, jos sillä ei ole toiveita tuotosta keskipitkällä tai pitkällä aikajänteellä."

Perustelu

Vihreässä kirjassa ei todeta, että yritysten taloudellisen päämäärän saavuttaminen on kansalaisyhteiskunnan ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden toteutumisedellytys.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 47, ei-ääniä: 86, tyhjiä: 17.

Sijoitetaan ennen "Yleistä"-jaksoa seuraavaa:**"1.3. Yrityksen sosiaalinen vastuu**

1.3.1. Yrityksen sosiaalinen vastuu on jatkuvasti kehkeytyvä käsite. Siihen kuuluu kanssakäyminen välittömien sidosryhmien kanssa, yhteydet yhteiskuntaan ja ympäristöön. Tämän uskoisi olevan myös osakkeenomistajien intressissä, varsinkin jos se tukee liiketoimintamallin toteuttamiskelpoisuutta pitkällä aikavälillä.

1.3.2. Välittömiin sidosryhmiin kuuluvat asiakkaat, hankkijat sekä työntekijät. Perustavanlaatuiset suhteet sidosryhmien kanssa ovat juridisia ja sopimus pohjaisia. Suhteita voidaan vapaaehtoisesti laajentaa sosiaalista vastuuntunnetta ilmentävin järjestelyin. Asiakkaille voidaan esimerkiksi tarjota tuotteita jotka ovat sosiaalisen vastuunsa tuntevilta tavarantoimittajilta ja aliurakoitsijoilta peräisin, työsuhteen ehdot voivat olla monin tavoin 'myönteisiä' ja niihin voi sisältyä erityisiä investointeja henkilöresursseihin.

1.3.3. Laajentaessaan yhteyksiään välittömien sidosryhmien kanssa yritykset yleensä pyrkivät liiketoiminnallisiin perustein vakuuttamaan osakkeenomistajat siitä, että varainkäyttö kyseiseen toimintaan on heidän etunsa mukaista. Asian tarkastelu voi vaatia pitkän aikaperspektiivin, ja joissain tapauksissa saattaa osakkeenomistajien 'sivistäminen' olla tarpeen.

1.3.4. Yhteisönäkökohta on yrityksen sosiaalisen vastuun kannalta monitahoisempi. Aihe kattaa sekä paikallisyhteisön, jossa yritys toimii, että yhteiskunnan koko kentän. Tässä yhteydessä saattavat liiketoiminnalliset argumentit olla vähemmän ilmeisiä ja tuottoa on usein odotettavissa vasta pitkähkön aikajakson kuluessa.

1.3.5. Kestävyys yleisenä ilmiönä näyttäytyy nimenomaan näissä laajoissa yhteiskunnallisissa puitteissa. On löydettävä tasapaino yrityksen kestävyuden – sen kyky selviytyä ja menestyä – ja kestävä kehityksen kolmen yleisen ulottuvuuden – taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöön liittyvän – välillä. Kestävä kehityksen oikeudellisia ja sääntelypuutteita saattaa hyvinkin olla tarpeen muokata täydentämään yritysten sosiaalista vastuuta koskevia aloitteita. On varsin mahdollista, että kyseiset aloitteet antavat aiheen ja suuntaa tämäntyyppisen lainsäädännön laadintaan.

1.3.6. Lähtökohta on, että yritysten sosiaaliseen vastuuseen liittyvät kysymykset perustuvat vapaaehtoisuuteen. Asiassa on kuitenkin jo olemassa valmiita puitteita. Yritykset voivat kehittää käytännesääntöjä, joissa määritetään, mikä on eettistä ja vastuullista toimintaa sidosryhmiä ja yhteisöä kohtaan. Lisäksi yritykset hakeutuvat yhteistoimintaan yhdistääkseen voimansa. On paljon liiketoimintaa, jonka vaikutus yhteisössään on yleishyödyllinen.

1.3.7. Edellä esitetyn analyysin pohjalta TSK katsoo voivansa kannattaa tapaa, jolla vihreän kirjan tekstikohdassa 20 yritysten sosiaalinen vastuu määritellään 'käsitteeksi, jossa yritykset yhdistävät vapaaehtoisesti sosiaaliset ja ekologiset huolenaiheensa liiketoimintaansa ja vuorovaikutukseen sidosryhmiensä kanssa'."

Perustelu

Lausunnossa ei määritellä yritysten sosiaalista vastuuta. On hyödyllistä punnita ja vertailla keskenään yritysten sosiaalista vastuuta ja yrityksen taloudellista päämäärää.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 40, ei-ääniä: 95, tyhjiä: 19.

Kohta 1.3

Lisätään seuraava viimeisen virkkeen edelle:

"Ammattijärjestöt ovat edistäneet ratkaisevalla tavalla näitä puitteita."

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 59, ei-ääniä: 76, tyhjiä: 11.

Kohta 1.4

Muutetaan viimeinen virke kuulumaan seuraavasti:

"Työnantajien ja ammattijärjestöjen vuoropuhelun tulisi kuitenkin ennen kaikkea edistää tarpeellisia muutoksia eräiden yritysten käyttäytymisessä ja siten myös sosiaalista vastuunottoa."

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 56, ei-ääniä: 83, tyhjiä: 13.

Kohta 1.5

Korvataan viidennen virkkeen maininta "Yritysten on tuotettava voittoa" maininnalla "Yritysten tulee olla kilpailukykyisiä".

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 46, ei-ääniä: 81, tyhjiä: 9.

Kohta 1.5

Muutetaan viimeinen virke kuulumaan seuraavasti:

"Jokaisen yrityksen on taloudellisissa pohdinnoissaan ja ratkaisuihissaan otettava huomioon yhteiskunnallinen ympäristö, jotta se voi antaa jotain takaisin yhteisölle ja ympäristölle, joita se on hyödyntänyt toimintojensa aloittamisen yhteydessä (asunnot, terveydenhoidon perusrakenteet, perus- ja korkeamman asteen koulutus, liikenne jne.)."

Perustelu

Kaikkien – osakkaiden, työntekijöiden, työntekijöiden edustajien, asiakkaiden, hankkijoiden, kuntien, yhteiskunnan – intressit ovat samalla tasolla.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 39, ei-ääniä: 71, tyhjiä: 15.

Kohta 1.7

Täydennetään viimeistä virkettä seuraavasti:

"– liiketaloudellinen menestys on sosiaalisen vastuunkannon välttämätön ja ehdoton edellytys –."

Perustelu

Itsestään selvä.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 61, ei-ääniä: 82, tyhjiä: 10.

Kohta 1.8

Muutetaan kohdan ensimmäinen virke kuulumaan seuraavasti:

”Yritysten sosiaalinen vastuu käsittää työpaikkojen luomisen ja turvaamisen lisäksi myös parempien työpaikkojen kehittämisen ja riittävästä työterveydestä ja -turvallisudesta huolehtimisen, vammaisten tarpeiden huomioonottamisen ja elinikäisen oppimisen kulttuurin edistämisen sekä koulutusmahdollisuuksien lisäämisen ja kaikille työntekijöille suunnattuun täydennyskoulutukseen sijoittaminen.”

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 66, ei-ääniä: 67, tyhjiä: 6.

Kohta 1.9

Poistetaan ensimmäisestä virkkeestä sanat ”itsehuri” ja ”työmoraali”.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 54, ei-ääniä: 66, tyhjiä: 15.

Kohta 1.9

Poistetaan ensimmäisestä virkkeestä seuraava ilmaus:

” – muodostavat ~~arvo~~ ja talousyhteisömme kulmakivet.”

Perustelu

Ei voida asettaa samanarvoiseen asemaan voittoja ja vapautta, investointeja ja keskinäistä kunnioitusta, kulutusta ja ihmisarvoista elämää. Jotkut voivat nähdä niiden välillä tiiviitä yhteyksiä, mutta näitä arvoja ei voi luetella peräkkäin sekalaisessa järjestyksessä ilman hierarkkista järjestystä, sosiaalisen Euroopan kehityksen tässä vaiheessa. Muutoin annettaisiin ymmärtää, että olisimme muka jo poistaneet kaikki köyhyyden ja työmarkkinoilta syrjäytymisen syyt, eikä enää olisi kuin syytä iloita kaikki yhdessä.

Jo ilmaus ”muodostavat talousyhteisömme kulmakivet” on varsin optimistinen.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 41, ei-ääniä: 55, tyhjiä: 10.

Kohta 1.11

Muutetaan kohdan kolmas virke kuulumaan seuraavasti:

”Yritysjohdajat hyväksyvät yrityksissä kehitettävät toimintatavat selvästi paremmin kuin ulkopuolelta asetetut toimintaehdot.”

Perustelu

Ajatusta, jonka mukaan työntekijät ja johtajat tai osakkaat ovat yrityksessä samalla tasolla, ei ole onnistuttu vielä näyttämään toteen. Lainsäätäjä (joka valmistelee lain) ja neuvottelija (joka tekee alakohtaiset tai yleissopimukset) on valittu tai nimitetty laillisesti yleisillä vaaleilla tai edustavuuteen perustuvan nimityksen kautta. Nämä demokratian elementit ovat perustana oikeusvaltioissa eli kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Tähän mennessä ei ole löydetty tekijöitä, jotka osoittaisivat, ettei niitä hyväksytä.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 34, ei-ääniä: 60, tyhjiä: 13.

Kohta 2.3

Lisätään kohdan loppuun seuraavaa:

"Toisaalta komitea on sitä mieltä, että yritysten sosiaalisen vastuun yhteydessä tulee ottaa huomioon, että ammattitaidotonta työvoimaa vaativan tuotannon siirtäminen ja korkeasti koulutettujen työntekijöiden maahanmuuton edistäminen eurooppalaisten yritysten työvoimapulan ratkaisemiseksi heikentävät tässä kohdassa kyseessä olevien maiden inhimillisiä voimavaroja."

Perustelu

Ei ole aiheellista houkutella valtioita tekemään julkisia investointeja tulevan eliittinsä tai tulevien työntekijöidensä koulutukseen, jos sen avulla edistetään koulutetun työvoiman vientiä. Asia kuuluu yritysten sosiaalisen vastuun piiriin.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 37, ei-ääniä: 89, tyhjiä: 12.

Kohta 2.4

Lisätään kohdan loppuun seuraavaa:

"Yritysten sosiaalinen vastuu ja sen vapaaehtoisuus antavat kuitenkin kyseisissä maissa toimiville eurooppalaisille yrityksille mahdollisuuden kieltäytyä käyttämästä lapsityövoimaa, vaikka paikallinen lainsäädäntö ei sitä kieltäisikään. Yritysten sosiaalinen vastuu voi kannustaa näissä maissa toimivia yrityksiä palkkaamaan aikuisia ja maksamaan heille parempaa palkkaa kuin lapsille maksettaisiin kuitenkin niin, että palkat jäävät huomattavasti eurooppalaisen palkkatason alle."

Perustelu

Tämä on hyvä esimerkki siitä, että yritysten sosiaalisen ja yhteiskunnallisen vastuun välillä ei ole eroa ja että sosiaalisen vastuun vapaaehtoinen luonne antaa mahdollisuuden tiukempiin sääntöihin kuin kansallinen lainsäädäntö edellyttäisi.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 48, ei-ääniä: 71, tyhjiä: 11.

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "TSK:n panos jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin 2002"

(2002/C 125/12)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 29. marraskuuta 2001 työjärjestyksensä 23 artiklan nojalla antaa lausunnon aiheesta "TSK:n panos jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin 2002".

Lausunnon valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus"-jaosto hyväksyi lausuntonsa 25. helmikuuta 2002. Esittelijä oli Ursula Konitzer.

Komitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pidetyssä 389. täysistunnossaan (maaliskuun 20. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. TSK:n oma-aloitteisen lausunnon tarkoitus

Tällä lausunnolla on tarkoitus

- antaa pohdittavaa komissiolle ja neuvostolle niiden laatiessa talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja vuodeksi 2002
- antaa panos julkiseen keskusteluun yhteisön tason talouspolitiikan koordinoinnista ja sisällöstä
- edistää sisäistä asiantuntevaa keskustelua TSK:ssa edustettuina olevissa organisaatioissa ja taloudellis-yhteiskunnallisissa ryhmissä.

2. Talouspolitiikan nykyiset koordinoitimenetelmät ja niiden kehittämisen ja järjeistämisen tarve

2.1. Maastrichtin sopimuksen filosofia

Sopimuksen talouspolitiikkaa koskevassa luvussa (98–104 artikla) vastuu talouspolitiikasta annetaan lähtökohtaisesti jäsenvaltioille. Talouspolitiikkaa pidetään kuitenkin yhteistä etua koskevana asiana. Jäsenvaltioiden politiikat tulee sovittaa yhteen siten, että ne edistävät 2 artiklassa⁽¹⁾ määriteltyjen yhteisön tavoitteiden saavuttamista. "Jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajat suuntaviivat" on yhteisön keskeinen talouspoliittinen asiakirja. Se on (ei-sitova) neuvoston suositus, joka laaditaan komission suosituksen ja Eurooppa-neuvoston päätelmän pohjalta. Neuvosto antaa suosituksestaan tiedon Euroopan parlamentille. Suuntaviivojen toimeenpanoa valvotaan hallitustenväisellä menettelyllä. Jos jonkin jäsenvaltion

todetaan toimineen suuntaviivojen vastaisesti, sille voidaan antaa uusi suositus, joka voidaan (sanktiona) julkistaa. Talouspolitiikan sisältöä koskevia ohjeita – vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen ja resursien tehokkaan käytön vaatimuksen lisäksi – sopimuksen talouspolitiikka-luku sisältää vain budjettipolitiikkaa koskevissa määräyksissä. Niillä⁽²⁾ on tarkoitus varmistaa, että jäsenvaltioiden toimivallassa säilyvä budjettipolitiikka ei haittaa hintavakauteen tähtäävää ja Euroopan keskuspankkijärjestelmään keskitettyä rahapolitiikkaa. Vakaus- ja kasvusopimus täydentää ja tehostaa kyseisiä määräyksiä talous- ja rahaliiton puitteissa.

2.2. Perustamissopimuksessa säädettyjä menettelyjä ja sisällöllisiä ohjeita on täydennetty ja kehitetty eri tavoin:

- Amsterdamin sopimuksella perustamissopimukseen lisättiin uusi osasto "Työllisyys" ja palautettiin työllisyyttä koskevien suuntaviivojen yhteisömenettely, joka Maastrichtin sopimuksessa oli talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista poistettu (komission suositus, jota neuvosto voi muuttaa vain yksimielisesti, mutta jonka hyväksymiseen riittää neuvoston määräenemmistöpäätös).
- Tähän liittyen kehitettiin ns. prosessit:
 - työmarkkinapolitiikkaa koskeva Luxemburgin prosessi
 - rakennepolitiikkaa koskeva Cardiffin prosessi (hyödyke- ja tuotannontekijämarkkinoilla)
 - Kölnin prosessi, joka koskee raha-, finanssi- ja palkkapolitiikasta vastaavien toimijoiden makrotaloudellista vuoropuhelua EMUn makrotaloudellisen politiikkayhdistelmän parantamiseksi.

⁽¹⁾ Kyseisessä artiklassa mainitaan tavoitteina mm. kasvu ja työllisyys.

⁽²⁾ Valtionvelkaa ei saa rahoittaa, valtiolla ei saa olla erityisasemaa pääomamarkkinoilla, jäsenvaltiot eivät saa vastata muiden valtioiden tai julkisoikeudellisten laitosten veloista, ja liiallisia julkistalouden alijäämiä on vältettävä (sopimuksen 101–104 artiklat).

- Näitä prosesseja täydennettiin Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston asettamilla kasvua, teknologian kehitystä ja täystyöllisyyttä koskevilla tavoitteilla.
- Lisäksi on kehittynyt lähes läpitunkematon kudelma, joka koostuu kuulemisista ja parlamentin, TSK:n ja työmarkkinaosapuolten omaehtoisia lausuntoja koskevista järjestelyistä sekä komission ja parlamentin yrityksistä virittää julkista keskustelua eurooppalaista talouspolitiikkaa koskevista kysymyksistä: taloustutkimuslaitosten yhteistyö, Brysselin talousfoorumi.
- Hallituksia edustavien komiteoiden (talous- ja rahoituskomitea, talouspoliittinen komitea ja työllisyyskomitea) tärkeä rooli on korostunut; tämä on tapahtunut osittain komission yhteisön edun puolustajan roolin kustannuksella. On myös syntynyt vaikutelma kilpailusta, avoimuuden puutteesta ja komiteoiden kokoonpanoja koskevista ongelmista.
- Neuvoston tasolla muodostettiin epävirallinen euroryhmä, joka käsittelee talouspolitiikkojen yhteensovittamista ja EMUn politiikkayhdistelmän kehitystä, mutta jolla ei kuitenkaan ole perustamissopimukseen perustuvaa päätösvaltaa.

2.3. Perussopimuksiin perustuvan yleisen talouspolitiikan arviointi

2.3.1. Nyt, kun eurosetelit ja -kolikot on otettu käyttöön, Euroopan unionin perustuslain valmistelukunta on kutsuttu koolle ja yhteisön laajentuminen lähestyy, herää kysymys, onko talouspolitiikan suuntaviivojen laatimis- ja niiden noudattamisen valvontamenettely vastannut odotuksia ja onko sillä edellytykset selvittää tulevista haasteista.

2.3.2. Myönteisistä seikoista on syytä todeta, että talous- ja rahaliiton menestyksekkään toteutuksen vakausedellytykset on onnistuttu luomaan ja että perustamissopimuksen budjettipoliittisten sääntöjen sekä vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen auttaa välttämään kielteisiä kerrannaisvaikutuksia kumppanuusmaiden finanssipolitiikkaan ja rahaliiton yhteiseen rahapolitiikkaan. Myös perustamissopimuksessa mainitsematon työmarkkinaosapuolten palkka- ja tulopolitiikka on sopeutunut rahaliiton vakausvaatimukseen paremmin kuin monet odottivat. Tästä syntyi rahaliitolle kokonaisuudessaan politiikkayhdistelmä, joka – huolimatta tämänhetkisestä matalasuhdanteesta, jonka syyt ovat pääasiassa ulkoisia – on edistänyt kasvua ja työllisyyttä paremmin kuin ilman rahaliittoa olisi ollut mahdollista.

2.3.3. On kuitenkin mainittava myös joukko kielteisiä tekijöitä. Eräissä tärkeissä jäsenvaltioissa ei julkista taloutta ole suotuisien suhdanteiden aikana vakautettu riittävästi, jotta laskusuhdanteen aikana voitaisiin hyödyntää automaattisia vakauttajia täysimittaisesti tai harjoittaa aktiivista suhdannevaihtelua tasaavaa politiikkaa. Lisäksi monissa maissa julkiset investoinnit sekä koulutus- ja inhimillisen pääoman ylläpitomenot ovat kärsineet julkisen talouden vakauttamisesta. Paitsi että tämä haittaa nykyisin kysyntää sisämarkkinoilla, siitä uhkaa tulla kasvu- ja täystyöllisyyden palautusprosessin tulevien pullonkaulojen perusta. Kokonaisuutena katsottuna yhteisön ja rahaliiton ei ole vielä onnistunut kehittää laajaan yksimielisyyteen tukeutuvaa täysin vakaan makrotalouspolitiikan mallia, jolla toteutetaan rahaliiton tasolla raha-, finanssi- ja palkkapolitiikoista koostuvaa politiikkayhdistelmää. Tällä vältettäisiin pitkälti sisäisiä ja ulkoisia syitä, jotka aiheuttavat talouden inflatorista ylikuumentumista ja suhdanteiden heikkenemistä. Näin voitaisiin saavuttaa – sopusoinnussa tuotantokapasiteetin kehityksen kanssa – kokonaistaloudellisen kysynnän mahdollisimman vakaa kehitys. Vain tällaisessa toimintaympäristössä – ja kokonaistalouden kannattavuuden ollessa korkea – voivat investoinnit lisääntyä riittävästi, jotta yhteisö kykenee hyödyntämään suuren kasvu- ja työllistämispotentiaalin perustamissopimuksen 2 artiklan ja Lissabonin Eurooppa-neuvoston tavoitteiden mukaisesti.

2.4. TSK:n parannusehdotukset

2.4.1. Rahaliiton toteutumisesta lähtien talouspolitiikan perusteet ja makrotaloudellinen politiikkayhdistelmä on määritelty entistä enemmän yhteisön tasolla. Myös yhteisön tasolla talouspolitiikka käsitetään julkiseksi asiaksi. Maastrichtin mallin käytännöllinen jatkokehittely vaikuttaa hankalalta, tehottomalta ja avoimuudeltaan riittämättömältä, mutta se tuo selvästi esiin tarvittavien toimien laajuuden. Yhteisön laajentumisnäkömät lisäävät tätä toimintatarvetta. Laekenissa perustettu yhteisön tulevaisuutta pohtiva valmistelukunta saattaa tarjota mahdollisuuden parantaa perusteellisen keskustelun jälkeen perustamissopimuksen määräyksiä.

2.4.2. Komission laatiessa suositustaan talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi 2002 ja valmistelukunnan aloitellessa työtään TSK esittää seuraavat ehdotukset:

- a) Avoimuuden lisäämiseksi komission tulisi talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen 2002 yhteydessä esittää järjestelmällinen katsaus kaikkiin suuntaviivojen laatimiseen ja niiden toimeenpanon valvontaan liittyviin menettelyihin ja kuulemisiin. Tällainen katsaus on tarpeen myös menettelyjen tehostamisen ja yksinkertaistamisen vuoksi.

- b) Keskustelua komission 7. helmikuuta 2002 julkaisemasta tiedonannosta "Talouspolitiikan koordinoinnin tehostaminen euroalueella" ⁽¹⁾ tulisi syventää (vrt. TSK:n lausunto "Talous- ja rahaliitosta johtuva talouspolitiikkojen koordinointi" ⁽²⁾ ja Pervenche Bérèsin laatima parlamentin mietintö ⁽³⁾).
- c) Erityisesti olisi tutkittava, miten talouspolitiikan yhteensovittamista voidaan parantaa perustamissopimuksen 99 artiklan 5 kohtaan perustuvalla sekundäärilainsäädännöllä.
- d) Valmistelukunnan työskentelyä silmällä pitäen olisi myös pohdittava, millaiset muutokset perustamissopimuksen talouspolitiikka-lukuun olisivat mielekkäitä. Erityisesti olisi syytä tarkastella seuraavia seikkoja: yhteisön edun tuominen paremmin esille palauttamalla komissiolle suositusoikeus talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen laadinnassa (99 artiklan 2 kohta); Euroopan parlamentin, TSK:n ja työmarkkinaosapuolien kytkeminen menettelyihin; komiteoiden roolin ja kokoonpanon parempi määrittely, komiteoiden ja eri alojen neuvostojen selvempi rajaaminen; euro-ryhmän kirjaaminen perustamissopimukseen; eräiden makrotaloudellista politiikkayhdistelmää ja rakennepolitiikkaa koskevien yksinkertaisten sisällöllisten ohjeiden antaminen.

3. Talouden tilanne sekä talouspolitiikan tulevaisuudennäkymät ja haasteet

3.1. TSK:n rooli

TSK:n tulisi tehdä ehdotuksia aloilla, joita se pitää erityisen tärkeinä tai joilla sillä on erityistä asiantuntemusta. Sen tehtävänä ei ole kuitenkaan kirjoittaa talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja komission ja neuvoston sijasta.

Vuoden 2002 suuntaviivojen osalta komitea keskittyy neljään ongelmaryhmään:

- taloudellisen tilanteen ja tulevaisuudennäkymien arviointi
- makrotaloudellisen politiikkayhdistelmän mukauttamiseen ja parantamiseen tähtäävät toimet
- eräitä tärkeitä rakenteellisia ongelmia koskevat ehdotukset:
 - yksityisten ja julkisten investointien keskipitkän aikavälin kehitys kasvun ja täystyöllisyyden palauttamisen edellytyksenä

- väestön ikääntyminen ja siihen liittyvät talouspolitiikan pitkän aikavälin haasteet.

3.2. Talouden tilanteen ja tulevaisuudennäkymien arviointi

Ennusteissa tehdään väistämättä virheitä, mutta silti on pohdittava,

- i) miten analyysien laatua voidaan parantaa
- ii) miten jatkuvasti muuttuvista taloustilanteesta ja tulevaisuudennäkymistä voidaan tehdä talouspoliittisia päätelmiä.

3.2.1. Kohdan i suhteen komission tulisi varmistaa, että analyysi- ja ennustetyöhön myönnetään todella riittävästi varoja ja että luodaan intensiivistä ja avointa vuoropuhelua keskuspankin, jäsenvaltioiden, kansainvälisten järjestöjen (kuten OECD:n ja Kansainvälisen valuuttarahaston) ja ennen kaikkea myös taloustutkimuslaitosten kanssa. Julkista keskustelua taloustilanteesta, näkymistä ja oikeasta politiikkayhdistelmästä koko EMUssa tulisi tehostaa. Tällä on myös suuri merkitys työehtosopimusosapuolien palkka- ja tulopoliittisten pohdintojen kannalta, sillä ne määräävät päätöksillään pitkälti EMUn politiikkayhdistelmän.

3.2.2. Kohdassa ii ei vaikuta tarpeelliselta muuttaa ennusteiden aikaväliä (kaksi kertaa vuodessa), mutta esim. neljännesvuosittain julkaistava raportti talouden tilanteen kehityksestä olisi hyödyllinen. Paremmat tiedot lyhyen aikavälin talouskehityksestä eivät saisi kuitenkaan johtaa finanssipoliittiseen "hienosäätöön". Normaleissa oloissa finanssipoliittikkaa tulisi harjoittaa keskipitkän aikavälin perusteella, mutta samalla tulisi kuitenkin jättää riittävästi toimintavaraa automaattisille vakauttajille. Rakenteellista alijäämää tulisi vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti vähentää, kun taas suhdanteellisen alijäämän muutosten tulisi vaikuttaa suhdanteita vakauttavasti. Rahapolitiikalla voidaan reagoida talouden kokonaistilanteen muuttumiseen hienovaraisemmin, mutta tässä yhteydessä on otettava huomioon, että rahapolitiittiset välineet eivät vaikuta välittömästi. Euroopan talous- ja rahaliiton parhailaan meneillään olevassa makrotalouspolitiikan oppimisprosessissa tulisi tutkia tarkemmin kokemuksia onnistuneesta makrotaloudellisesta ohjauksesta, ennen muuta Yhdysvaltain rahapolitiikkaa 1990-luvulla, ja ottaa ne mahdollisuuksien mukaan huomioon. Koko rahaliittoa koskevan politiikkayhdistelmän lisäksi tulee luonnollisesti ottaa huomioon myös yksittäisten jäsenmaiden erityinen taloustilanne. Tehtävä kuuluu ennen muuta asianomaisten maiden talouspoliittisille toimijoille ja sen on käsiteltävä kaikki talouspolitiikan alat.

⁽¹⁾ KOM(2001) 82 lopullinen.

⁽²⁾ EYVL C 139, 11.5.2001, s. 60.

⁽³⁾ A5-0307/2001.

3.2.3. Nykytilanne (tammikuu 2002) näyttäisi olevan lähellä stagnaatiota, joka johtuu kotimaisen kysynnän puutteesta, työttömyyden hienoisesta noususta sekä kuluttajien ja yritysten luottamuspulasta. Poliittikkayhdistelmä on kuitenkin höllentynyt inflaatio-odotusten alennuttua, ja eräät tärkeät tekijät, kuten sisäinen kokonaistaloudellinen kannattavuus ja ulkoinen kustannusten kilpailukyky, ovat edelleen suhteellisen suotuisia. Koska myös yhteisön ulkopuolella odotetaan noususuhdanteen alkavan vuotta 2003 lähestyttäessä, vaikuttaa paluu 3 prosentin kasvuun vuonna 2003 uskottavalta, mutta vain mikäli tarvittavaa poliittista kunnianhimoa ja tarmoa löytyy. Tämä kasvu perustuisi koti- ja ulkomaiseen kysynnän kasvuun; tarvittavaa tuotantokapasiteettia olisi käytettävissä riittävästi.

3.3. Makrotaloudellisen politiikkayhdistelmän mukauttamiseen ja parantamiseen tähtäävät toimet

Nykytilanteessa makrotalouspolitiikan tehtävänä on tukea odotettua noususuhdannetta ja muuttaa se omavoimaiseksi kestäväksi kasvuprosessiksi, joka mahdollistaa Lissabonin työllisyys- ja tuottavuustavoitteiden saavuttamisen.

TSK käsitteli jo marraskuussa 2001 antamassaan lausunnossa ⁽¹⁾ sitä, millaista jäsenvaltioiden hallitusten finanssipolitiikan, työmarkkinaosapuolten palkkapolitiikan ja EKP:n rahapolitiikan vuorovaikutuksen tulisi rahaliitossa olla, jotta saavutetaan kasvun ja työllisyyden kannalta mahdollisimman suotuisa politiikkayhdistelmä vakaudesta tinkimättä. Rahaliitossa tämä on yhteisön etua koskeva asia. Komission tulisi yhteisön edun puolustajana esittää talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa 2002 konkreettisesti – yksittäisten toimijoiden ja toimijaryhmien riippumattomuutta kunnioittaen –, mitä panoksia eri toimijoiden tulisi lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä antaa. Yleisesti voidaan todeta, että mitä paremmin finanssi- ja palkkapolitiikassa otetaan huomioon lyhyen ja keskipitkän aikavälin vakaus- ja kasvuedellytykset, sitä paremmin rahapolitiikalla voidaan – sen vakaustavoitteesta luopumatta – tukea yleistä talouspolitiikkaa kasvun ja työllisyyden edistämiseksi. Rahapolitiikan tulisi myös 105 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaisesti hyödyntää tehokkaasti näin luotua liikkumavaraa.

Yhtäältä rahaliiton makrotaloudellisen politiikkayhdistelmän ja toisaalta noususuhdanteen sekä Lissabonin tavoitteiden edellyttämän pitkäaikaisen kasvun välinen suhde on makrotaloudellisen vuoropuhelun (Kölnin prosessi) ensisijainen aihe. Komission tulisi yhteisön edun puolustajana julkaista makrotaloudellista vuoropuhelua varten keskusteluasiakirja tästä kysymyksestä. TSK on valmis osallistumaan tähän merkittävällä panoksella.

3.4. Eräitä tärkeitä rakenteellisia ongelmia koskevat TSK:n ehdotukset

3.4.1. Yksityisten ja julkisten investointien keskipitkän aikavälin kehitys kasvun ja täystyöllisyyden palauttamisen edellytyksenä

Jos Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston tuottavuus- ja työllisyystavoitteet halutaan saavuttaa, tarvitaan pitkäaikainen (noin kymmenen vuoden) voimakas BKT:n kasvu (yli 3 prosenttia vuodessa), joka ylittää selvästi tuottavuuden kasvun (joka on ollut EU:ssa keskimäärin 2 prosenttia vuodessa). Tällainen kasvu on mahdollista vain, jos kokonaistalouden investointiaste lisääntyy vaihteittain useilla prosenttiyksiköillä (esim. nykyisestä 21–22 prosentista noin 25–26 prosenttiin BKT:stä – Yhdysvalloissa investointiaste nousi 1990-luvulla noin 4 prosenttiyksikköä).

Tähän sisältyvät yritysten investoinnit luovat inflaatiottoman kasvun edellyttämän tuotantokapasiteetin ja konkreettiset työpaikat, liittävät teknisen kehityksen talousprosessiin (tuottavuus) ja muodostavat samalla tärkeän kysyntätekijän itseään ruokkivalle kasvuille. Olisi hyvä arvioida ”makrorakenteellisen vertailuanalyysin” avulla, kuinka paljon investointeja tarvitaan koko EU:ta, rahaliittoa ja jäsenvaltioita varten. Vielä tärkeämpää olisi kuitenkin selvittää, mitkä ovat tärkeimmät tekijät, joiden avulla tällainen investointien kasvu saadaan aikaan; nämä tekijät liittyvät kysynnän ja kannattavuuden kehitykseen sekä terveen tasapainon saavuttamiseen säästöjen ja investointien välillä. Samoin olisi selvitettävä tekijöiden vaikutukset julkisen talouden kehitykseen, palkkakehitykseen ja vaihtotaseeseen ja keskusteltava niistä osana makrotaloudellista vuoropuhelua politiikkayhdistelmän toimijoiden kanssa.

Kokonaistalouden investointiasteen sisältämät julkiset investoinnit ⁽²⁾ ovat kärsineet julkisen talouden vakauttamisesta (EY:n keskiarvo oli 4,2 prosenttia BKT:stä vuonna 1970; 3,2 prosenttia vuonna 1980; 2,3 prosenttia vuonna 2001). Jotta tulevaisuudessa voidaan taata jännitteetön kasvu (erityisesti perusrakenteiden alalla), tarvitaan julkisen investointiasteen tiettyä kasvua (se voisi olla esim. tavoitellun kasvuasteen kokoluokkaa eli noin 3 prosenttia). Koska julkisen talouden vakauttamista on kasvuprosessissa jatkettava vielä jonkin aikaa, olisi järkevää asettaa jäsenvaltioiden monivuotisissa vakausohjelmissa asiaa koskevat viitearvot. Samaa menettelyä voitaisiin soveltaa myös koulutusalan aineettomiin investointeihin.

⁽¹⁾ EYVL C 48, 21.2.2002 ”Maailman muuttunut taloussympäristö: Euroopan unionin uudet talouspoliittiset haasteet” (ECO/086), s. 4–6.

⁽²⁾ Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista aiheutuvat tilastolliset ongelmat julkisia investointeja tilastoitaessa tulisi selvittää.

3.4.2. Väestön ikääntyminen ja siihen liittyvät talouspolitiikan pitkän aikavälin haasteet

Väestön ikääntymisestä aiheutuvat talouspolitiikan pitkän aikavälin haasteet tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa 2002. TSK on ottanut viime aikoina useaan otteeseen kantaa näihin ongelmiin ⁽¹⁾, joten tässä lausunnossa ei liene tarpeen käsitellä uudelleen asian yksittäisiä näkökohtia. Lisäksi komission puheenjohtaja Romano Prodi on pyytänyt komiteaa antamaan valmistelevan lausunnon ⁽²⁾, jossa jatketaan eläkeuudistuksen käsittelyä. Silti on syytä muistuttaa painokkaasti, että Lissabonin strategiassa kaavailtu työllisyysasteen kasvu kompensoisi pitkälti ikääntyneiden osuuden kasvun seuraavien 20 vuoden aikana. Tämä korostaa Lissabonin strategian toimeenpanon merkitystä eläke-

⁽¹⁾ EYVL C 48, 21.2.2002; EYVL C 36 8.2.2002; EYVL C 14, 16.1.2001.

⁽²⁾ 10.1.2002 päivätty kirje.

järjestelmien tasapainon kannalta, vaikka sillä ei ratkaistakaan seuraavien 50 vuoden aikana tapahtuvan väestön ikääntymisen ongelmaa.

4. Päätelmät

Talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen 2002 laadinta osuu ajankohtaan, jona unionin perustuslakia pohtiva valmistelukunta kokoontuu ensi kertaa ja siirtyminen käteiseuroihin on saatettu päätökseen.

Rahaliiton menestys ja yhteisön epäonnistuminen valtavan työllisyys- ja kasvupotentiaalin hyödyntämisessä muodostavat epäsuhtaan, joka edellyttää talouspolitiikan menettelyjen ja sisällön perusteellista uudelleenarviointia. Myös yhteisön lähestyvän laajentumisen vuoksi on kiireesti pohdittava uudestaan talouspoliittisia koordinoitimenettelyjä. Tästä syystä TSK tekee tässä lausunnossa alustavia ehdotuksia sekä koordinoitimenettelyistä että talouspolitiikan sisällöstä.

Bryssel 20. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission valkoinen kirja 'Eurooppalainen hallintotapa'"

(KOM(2001) 428 lopullinen)

(2002/C 125/13)

Komissio päätti 30. heinäkuuta 2001 EY:n perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta "Komission valkoinen kirja 'Eurooppalainen hallintotapa'".

Talous- ja sosiaalikomitea päätti täysistunnossaan 12. ja 13. syyskuuta 2001 työjärjestyksensä 11 artiklan 4 kohdan ja 19 artiklan 1 kohdan nojalla asettaa alakomitean valmistelevaan kyseistä aihetta koskevan lausuntoluonnoksen.

Alakomitea antoi lausuntonsa 12. maaliskuuta 2002. Esittelijä oli Ursula Engelen-Kefer ja apulaisesittelijä Irini Pari.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 75 ääntä puolesta 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Euroopan tulevaisuuden muokkaaminen entistä paremmin hallintotavoin: kaksi uudistusprosessia – yksi tavoite

1.1. Komissio julkaisi laajan ja järjestelmällisen keskustelun osana 25. heinäkuuta 2001 valkoisen kirjan aiheesta "Eurooppalainen hallintotapa". Samalla komissio käynnisti yhden niistä merkittävistä uudistuksista, joista komission puheenjohtaja Romano Prodi ilmoitti jo vuoden 2000 alussa. Tarkoituksena on nykyisen perustamissopimuksen pohjalta toteuttaa Euroopan unionissa tuntuja uudelleenjärjestelyjä sekä yksinkertaistaa ja tehostaa poliittista päätöksentekoa sekä unionin toimielinten työskentelytapoja. Näin pyritään tekemään EU:sta entistä tehokkaampi, helpommin ymmärrettävä ja lähentämään sitä kansalaisiin aiempaa avoimemmin, johdonmukaisemmin ja vastuullisemmin.

1.2. Parhaillaan on käynnissä kaksi uudistusprosessia: keskustelua käydään rinnakkain sekä Euroopan unionin tulevaisuudesta että hallintotavasta. Laekenissa 14. ja 15. joulukuuta 2001 järjestetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa päätettiin seuraavaa hallitustenvälistä konferenssia valmistelevan valmistelukunnan kokoonpanosta ja asialistasta. Valmistelukunnan asettamisen myötä valtioiden ja hallitusten päämiehet edistivät merkittäväällä tavalla demokratian kehittymistä Euroopan unionissa, koska ensimmäistä kertaa kansalaiset ja heidän edustajansa osallistuvat unionin hallintojärjestelmän tulevaisuutta koskevaan päätöksentekoon entistä avoimemmin sekä aiempaa paremmin osallistumista edistävän hallinnon hengessä. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet ja alueiden komitea osallistuvat valmistelukunnan toimintaan tarkkailijoina. Tämä vastaakin komitean asemaa järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan institutionaalisena edustajana.

1.3. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ilmaisee tyytyväisyytensä valkoiseen kirjaan. Se kehottaa komissiota panemaan täytäntöön siinä mainitut hyvän hallintotavan edellyttämät uudistukset, koska näin tarjoutuu mahdollisuus osoittaa kansa-

laisille, että yhteisön politiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyvät puutteet on tarkoitus korjata pikaisesti ja ottaa kansalaiset aiempaa enemmän mukaan yhteisön toimintaan.

1.4. Uudistuksilla on lisäksi kiire seuraavan ja unionin historiassa suuruusluokaltaan ennennäkemättömän laajentumisen vuoksi sekä EU:n syventämistä ajatellen. Arvokasta aikaa kuluisi hukkaan, mikäli komissio ja muut toimielimet parantaisivat työskentelyrakenteitaan ja -tapojaan vasta vuonna 2004 järjestettävän hallitustenvälisen konferenssin jälkeen.

1.5. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea edistää aktiivisesti eurooppalaista hallintotapaa Nizzan sopimuksen mukaisesti, järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan institutionaalisena⁽¹⁾ edustajana. Tähän liittyen se toimii kaksiolotteisesti luomalla yhtäältä uutta synergiaa Euroopan unionin toimielinten välille ja toisaalta kehittämällä rooliaan unionin toimielinten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tärkeimpänä välittäjänä. Tässä yhteydessä ETSK ilmaiseekin tyytyväisyytensä sen ja komission 24. syyskuuta 2001 allekirjoittamaan yhteistyöpöytäkirjaan, joka noudattaa entistä paremman eurooppalaisen hallintotavan henkeä.

1.6. Kolmen viime vuoden aikana komitea on järjestänyt

⁽¹⁾ EY:n perustamissopimuksen 257 artikla: "Komitea muodostuu järjestäytyneeseen kansalaisyhteiskuntaan kuuluvistatalous- ja yhteiskuntaelämän eri alojen edustajista, erityisesti tuottajien, maanviljelijöiden, liikenteenharjoittajien, työntekijöiden, kauppiaiden, käsityöläisten, vapaiden ammattien harjoittajien, kuluttajien ja yleisen edun edustajista."

kuulemistilaisuuksia ⁽¹⁾ ja antanut joukon lausuntoja ⁽²⁾, joissa käsitellään aiempaa yksityiskohtaisemmin tapoja, joilla järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tehokas osallistuminen voidaan varmistaa. Komitea on esittänyt aiemmissa lausunnoissaan lukuisia konkreettisia ehdotuksia, joista kuitenkin suuri osa on jätetty komission valkoisessa kirjassa huomiotta.

1.7. Tässä valkoista kirjaa käsittelevässä lausunnossaan komitea keskittyy itselleen kaikkein tärkeimpiin aiheisiin, joiden kohdalla se voi tarjota lisäarvoa, sekä kolmeen keskeiseen perusseikkaan: nykyistä paremman hallintotavan perusteisiin ja periaatteisiin, kansalaisyhteiskunnan nykyistä laajempaan osallistumiseen ja sääntelyn parantamiseen liittyviin ehdotuksiin sekä lopuksi ETSK:n rooliin.

2. Miksi eurooppalaisen hallintotavan uudistaminen on tarpeen?

2.1. Epäilemättä Euroopan unioni on ottanut suuria edistysaskelia. Kuitenkin monista eurooppalaista unionin työskentely tuntuu erittäin etäiseltä juuri valkoisessa kirjassakin perustellusti mainituista syistä: vääränlaiset mielikuvat, huono viestintä, riittämätön osallistuminen ja puutteelliset tiedot.

2.2. EU:n poliittisiin tavoitteisiin ja toimiin liittyneet puutteet ovat osasyynä ihmisten epäilevään suhtautumiseen. EU:n tulisi välttää liian korkeiden ja siten saavuttamattomien odotusten asettamista, sillä ne lisäävät epäluottamusta ja vahingoittavat

unionin uskottavuutta. Eurooppalaista identiteettiä ei muodostu, mikäli kansalaisille yhteiset arvot eivät käytännössä toteudu tehokkaasti yhteisön politiikassa ja tuo kaikilla aloilla tuntuva hyötyä. Tätä väittämää tukevan selkeän esimerkin tarjoaa euro. On merkillepantavaa, miten innokkaasti kansalaiset ottivat vastaan uuden rahansa ja miten aktiivisesti he myötävaikuttivat sen onnistuneeseen käyttöönottoon.

2.3. Eurooppalaiset toivovat unionilta turvallisuutta, vakautta, sosiaalisuutta, tervettä taloutta, ympäristöseikkojen huomioon ottamista, terveellisten työ- ja elinolojen luomista sekä mahdollisimman laadukkaiden peruspalvelujen ja -hyödykkeiden takaamista kaikille kansalaisille kohtuullisin hinnoin. Nämä perustavoitteet, joihin lukeutuu myös jäsenvaltioiden kulttuureiden kunnioittaminen, tulee tunnustaa yhteisiksi arvoiksi, joita tulee edelleen tämentää ja tarvittaessa myös laajentaa ja joihin tulee sellaisenaan pyrkiä. Vasta sitten Euroopan unionin kansalaiset voivat havaita yhteisen eurooppalaisen identiteetin hyödyllisyyden ja tukea sitä. Etenkin unionin laajentumisen sekä etenevän globalisaation vuoksi komitea tuleekin tehostamaan toimintaansa, jolla se pyrkii lisäämään kansalaisten tietoisuutta Euroopan unionista arvoyhteisönä.

2.4. Myöskään unionin kielenkäyttö ei edistä unionin työn ymmärtämistä. Komitea ehdottaa, että komission tulevilla julkaisuilla sekä yhteisön lainsäädännössä käytettäisiin nykyistä ymmärrettävämpää kieltä.

3. Euroopan unionin hallintotavan periaatteet

3.1. Komitea antaa täyden tukensa komission ehdottamille viidelle hyvän hallintotavan periaatteelle, jotka ovat avoimuus, osallistuminen, vastuun kantaminen, tehokkuus ja johdonmukaisuus, sekä komission esittämälle analyysille. On tärkeää, että näitä periaatteita toteutetaan tehokkaasti ja vastuullisesti. Komitea haluaa kuitenkin korostaa, ettei valkoisen kirjan määritelmä ole täydellinen. Vastuun kantaminen ei tarkoita pelkästään tehtävien ja vastuualueiden selventämistä, vaan myös sen tämentämistä, kenelle ja missä mielessä kulloinkin henkilö tai elin on toimistaan vastuussa.

3.2. Edellä mainittujen viiden periaatteen lisäksi komitea haluaisi korostaa lähisuysperiaatetta hyvän hallintotavan perustana ja tärkeimpänä periaatteena. Se haluaa jälleen todeta, ettei kyseessä ole pelkästään hallintotekninen tai toimivaltuuksien jakoon liittyvä periaate, vaan tietyn yksilökäsityksen ilmaus, joka liittyy yksilön vapauteen ja vastuuseen sekä yhteiskuntaan, jossa hän elää. Yhteiskunta toimisi nykyistä paremmin, jos kansalaiset tuntisivat, että heitä koskevat päätökset tehdään kaikkein asianmukaisimmalla tasolla. Tätä

⁽¹⁾ Esim.

- ”Osuus- ja yhteisötalous ja yhtenäismarkkinat”, 12. lokakuuta 1999
- Ensimmäinen konventti aiheesta ”Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tehtävä ja panos Euroopanrakentamisessa”, 15.–16. lokakuuta 1999.
- ”Choosing our future”: Kuuden ympäristöä koskevan yhteisön toimintaohjelman muotoilu – kansalaisyhteiskunnannäkemys, 7. maaliskuuta 2001.
- ”Euro – Onko kaikki ennakoitavissa?”, 14. toukokuuta 2001.
- ”EU:n kestävä kehityksen strategia”, 26.–27. huhtikuuta 2001
- Toinen konventti aiheesta ”Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli eurooppalaisessa hallintotavassa”, 8.–9. marraskuuta 2001.

⁽²⁾ Esim.

- ”Kansalaisyhteiskunnan tehtävä ja panos Euroopan rakentamisessa”, EYVL C 329, 17.11.1999.
- ”Hallitustenvälinen konferenssi 2000 – Euroopan talous- ja sosiaalikomitean rooli”, EYVL C 117, 26.4.2000.
- ”Komissio ja valtiosta riippumattomat järjestöt – Kumppanuuden lujittaminen”, EYVL C 268, 19.9.2000.
- ”Strategiset tavoitteet vuosina 2000–2005”, EYVL C 14, 16.1.2001.
- ”Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta ja eurooppalainen hallintotapa – talous- ja sosiaalikomitean panos valkoisen kirjan valmisteluun”, EYVL C 193, 10.7.2001.

tasoa ei määritellä pelkästään alueellisin perustein (unioni-, jäsenvaltio-, alue- tai paikallistaso), vaan myös kulloiseenkin tehtävän edellyttämään erikoisosaamiseen liittyvin kriteerein (julkisviranomaiset, talousyhteisö, työmarkkinaosapuolet ja muut kansalaisyhteiskunnan organisaatiot). Päätöksentekoon osallistujia valittaessa on "alueellisen (vertikaalisen) läheisyysperiaatteen" lisäksi otettava huomioon "tehtävänmukainen (horisontaalinen) läheisyysperiaate". Omalta osaltaan ne molemmat takaavat, että ihmisten huolet otetaan huomioon entistä paremmin ja että toiminta tehostuu. Näiden läheisyysperiaatteen molempien tasojen toimia rinnakkain ja toisiaan täydentäen. Talous- ja sosiaalikomitea toimii yhdyssiteenä alueellisen ja tehtävänmukaisen läheisyysperiaatteen välillä ja tarjoaa siten lisäarvoa entistä paremman eurooppalaisen hallintotavan hyväksi.

4. Muutosehdotuksia

4.1. Avoimuus ja viestintä

4.1.1. Komitea kannattaa valkoisessa kirjassa ehdotettuja toimenpiteitä EU:n toimielinten työskentelytapojen avoimuuden lisäämiseksi ja niistä tiedottamisen parantamiseksi. Mitä avoimempi yhteisötason poliittinen päätöksentekoprosessi on, sitä helpompi kansalaisten ja jäsenvaltioiden poliittisten toimijoiden on vaikuttaa yhteisön tavoitteiden määrittelyyn ja toimien suunnitteluun sekä niiden toteuttamiseen, ymmärtää tavoitteita ja toimenpiteitä kokonaisuudessaan sekä arvioida niitä oikeudenmukaisesti. Komitea pitää luonnollisesti tervetulleina komission ja muiden unionin toimielinten pyrkimyksiä selkeyttää poliittista päätöksentekoa ja päätösten täytäntöönpanoa ja helpottaa niiden ymmärtämistä.

4.1.2. Komitea korostaa, että komissio ja Euroopan parlamentti ovat molemmat omaksuneet tämän periaatteen kattavasti ja että molemmat ovat täysin halukkaita osallistumaan avoimeen ja rakentavaan yhteistyöhön. Huolestuttavaa on sen sijaan neuvostoa vaivaava avoimuuden puute.

4.1.3. Komitea on omalta osaltaan ryhtynyt toimiin parantaakseen oman työskentelyprosessinsa avoimuutta. Lisäksi se kehittää edelleen viestintäänsä unionitason lisäksi myös jäsenvaltio- ja ehdokasvaltiotasolla. Yhteistyöpyytäkirjan mukaisesti komitea tekee käytännön toteutuksessa yhteistyötä komission kanssa.

4.1.4. Unionin politiikkaan liittyvä selkä tiedottaminen, avoimuus ja asianmukainen viestintä ei ole pelkästään unionin toimielinten tehtävä, vaan mukaan on otettava myös jäsenvaltioiden poliittiset sekä kansalaisyhteiskuntaa edustavat sidos-

ryhmät. Tämän vuoksi komitea tukeekin voimakkaasti valkoisessa kirjassa esitettyä toivetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulisi pyrkiä edistämään tietojen- ja näkemysten vaihtoa unionin, jäsenvaltioiden sekä alue- ja paikallisviranomaisten ja kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden välillä. Myös tässä tehtävässä ETSK:n jäsenet voivat osaltaan edistää omaan tehtäväkenttäänsä kuuluvien EU-asoiden ymmärtämistä kotimaissaan eri tasoilla.

4.1.5. Tämä edellyttää tarjolla olevan ajanmukaisen tiedonvälitystekniikan hyödyntämistä sekä viestintäkanavien kehittämistä osana kansalaisyhteiskunnassa ja sitä edustavissa organisaatioissa käytävää vuorovaikutteista dialogia. Viestintävälineiden osalta on otettava huomioon, että uuden tietotekniikan hyödyntäminen vaihtelee jäsenvaltioittain. Valkoinen kirja sisältää tähän liittyviä suosituksia, joille komitea antaa tukensa ja jotka tulisi panna täytäntöön välittömästi.

4.1.6. Kansalaisille suunnatun tiedottamisen osalta komitea haluaa korostaa koulutuksen merkitystä, jota valkoisessa kirjassa ei ole otettu huomioon. Sekä koulutusjärjestelmään kuuluvilla (esim. koulut, yliopistot ja ammattioppilaitokset) että arkioppimisen mahdollisuuksia tarjoavilla tahoilla (esim. kansalaisjärjestöillä, työpaikoilla tai ammattiyhdistyksillä) on tässä yhteydessä erityisen tärkeä tehtävä. Osallistumiseen perustuvien opetusmenetelmien sekä vapaan sivistystyön organisaatioiden hyödyntäminen on erittäin arvokasta. Kaikille kansalaisille aina lapsista aikuisiin on annettava valistusta, joka käsittelee unioniin liittyviä perusasioita, kuten sitä, miksi unioni on olemassa, mitä maita siihen kuuluu, miten se päättää asioista, mitkä asiat kuuluvat unionin tehtäviin ja mitkä eivät sekä miten jäsenvaltiot osallistuvat päätöksentekoon. Sen lisäksi, että tämä auttaa yhteisön kansalaisia ymmärtämään EU:ta entistä paremmin, he pystyvät sen ansiosta myös arvioimaan saamaansa tietoa entistä paremmin.

4.2. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen

4.2.1. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen poliittisen päätöksentekoprosessin kaikissa vaiheissa on valkoisen kirjan keskeisiä aiheita. Valkoisen kirjan mukaan kansalaisten olisi päästävä vaikuttamaan päätöksentekoon kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden välityksellä, "jäsenmukaisen kuulemismenettelyjen" myötä. Komitea antaa suunnitelmalle voimakkaan tukensa.

4.2.2. Valkoisessa kirjassa luetellaan joukko organisaatioita, joilla on erityinen asema kansalaisyhteiskunnassa. Siinä korostetaan myös valtiotavallasta riippumattomien organisaatioiden maailmanlaajuisesti merkittävää roolia kehitysyhteistyössä,

muttei mainita ympäristönsuojelun, sosiaalisen suojelun, kulluttajansuojan ja ihmisoikeuksien parissa tai laajassa merkityksessä kulttuurialalla toimivia organisaatioita. Komitea katsoo, ettei esitetty melko sattumanvarainen ja epätäydellinen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden luettelo vastaa todellisuutta. Onkin pikaisesti täsmennettävä ”yhteiskunnallisen vuoropuhelun” edustavuudelle asetettavat laadulliset ja määrälliset perusteet sekä tehtävä selvä ero ”yhteiskunnallisen” ja ”sosiaalidialogin” välillä. Komitea on pettynyt huomattavasti, ettei sen tähän liittyviä aikaisempia ehdotuksia ole valkoisessa kirjassa otettu huomioon.

4.2.3. Yhteiskunnalliseen vuoropuheluun osallistuvien organisaatioiden valintakriteereinä sovellettavien edustavuusperusteiden osalta komitea toteaa, että niitä määriteltäessä tulee varmistaa valintamenettelyn avoimuus ja demokraattisuus. Komissio ei ole esittänyt valkoisessa kirjassaan edustavuusperusteita, kuten komitea 25. huhtikuuta 2001 antamassaan lausunnossa ehdotti.

4.2.4. Kyseisessä lausunnossa komitea määritteli kahdeksan perustetta, joihin se haluaa vielä tässä yhteydessä lisätä avoimuuden. Jotta organisaatiota voidaan pitää edustavana, sen on

- oltava järjestäytynyt pysyvästi yhteisön tasolla
- voitava hyödyntää välittömästi jäsentensä asiantuntemusta sekä taattava nopea ja rakentava konsultointi
- edustettava eurooppalaisen yhteiskunnan intressien mukaisia yleisiä asioita
- muodostuttava jäsenorganisaatioista, jotka tunnustetaan kulloisessakin jäsenvaltiossa edustamiensa intressien kannalta edustaviksi
- oltava läsnä suuressa osassa EU:n jäsenvaltioita jäsenorganisaatioiden kautta
- oltava vastuuvollinen toimistaan organisaation jäsenille
- omattava mandaatti edustaa ja toimia Euroopan tasolla
- oltava riippumaton, eikä se saa ottaa vastaan määräyksiä ulkopuolisilta tahoilta
- oltava avoin erityisesti varainkäytön ja päätöksentekorakenteidensa osalta.

4.2.5. Tulevan yhteistyön perustaksi komitea ehdottaa jälleen muille toimielimille ja kansalaisyhteiskuntaa edustaville organisaatioille keskustelua edellä mainituista perusteista.

4.2.6. Komitea pitää erittäin tärkeänä sitä, että työmarkkinaosapuolten erityisasema osana järjestäytynyttä kansalaisyhteiskuntaa määritellään yksiselitteisen selkeästi. Se onkin tyytyväinen siihen, että valkoisessa kirjassa työmarkkinaosapuolten erityisasemaan ja vaikutukseen viitataan erikseen. Niiden sosiaalidialogiin liittyvä tehtävä tarjoaa erinomaisen esimerkin hallintatapaan liittyvien periaatteiden soveltamisesta unionitasolla. Perustamissopimuksen 137 ja 138 artiklan mukaan

eurooppalainen sosiaalinen vuoropuhelu on lähes lainsäädäntävaltaa omaava mekanismi. Se on määritelty selkeästi osallistujien, toimivallan ja menettelyjen suhteen, ja sillä on lähes perustuslainomainen asema⁽¹⁾. Vuoropuhelun ominaispiirre juontuu riippumattomasti toimivien osallistujien erityisestä toimivallasta ja vastuista. Tämän vuoksi ei niiden roolia tai vastuita voida siirtää muille politiikan aloille tai toimijoille. Juuri tästä syystä komitea muistuttaakin jatkuvasti⁽²⁾, että ”sosiaalinen vuoropuhelu” ja ”yhteiskunnallinen vuoropuhelu” on tärkeää erottaa selkeästi toisistaan.

4.2.7. Tässä yhteydessä komitea pitää ratkaisevan tärkeänä sen seikan korostamista, ettei ETSK ole sosiaalisen vuoropuhelun foorumi. Komitean tehtävänä ei siis ole tarjota vaihtoehtoa työmarkkinaosapuolille. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan institutionaalisenä edustajana komitean oikeutus perustuu siihen tosiseikkaan, että jäsenvaltioissa vaikuttavat, edustavat organisaatiot ovat valinneet komitean jäsenet heidän asiantuntemuksensa ansiosta toimimaan yleisen eurooppalaisen mielipiteenmuodostuksen kannalta rakentavasti. Komitea tarjoama lisäarvo perustuu siihen, että komiteassa mielipiteen muodostukseen osallistuvat kansalaisyhteiskunnan toimijat, eli eivät pelkästään työmarkkinaosapuolet.

4.2.8. Kokoonpanonsa ja Nizzan sopimuksella saamansa edustajan roolin vuoksi komitea tulee melko varmasti olemaan avainasemassa yhteiskunnallisen vuoropuhelun määrittelyssä ja jäsentämisessä. Komitea on jo vuosia ajanut Euroopan tasolla käytävää järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien julkista demokraattista keskustelua ja kuvaillut sen aloittamisen helpottamiseksi tällaisen yhteiskunnallisen vuoropuhelun olennaiset piirteet⁽³⁾. Komitea pitää tällaisen yhteiskunnallisen vuoropuhelun aloittamista hallintotapaan liittyvien periaatteiden (avoimuus, osallistuminen, vastuun kantaminen, tehokkuus ja johdonmukaisuus) soveltamisen kannalta välttämättömänä. Tarjoamalla mahdollisuuden julkiseen ajatustenvaihtoon yhteiskunnallinen vuoropuhelu edistää lisäksi osaltaan olennaisesti avoimuutta ja eurooppalaisen identiteetin edellyttämän eurooppalaisen julkisuuden syntymistä.

⁽¹⁾ Euroopan yhteisön perustamissopimus – 137 ja 137 artikla.

⁽²⁾ Esim.

- ”Kansalaisyhteiskunnan tehtävä ja panos Euroopan rakentamisessa”, EYVL C 329, 17.11.1999.
- ”Hallitustenvälinen konferenssi 2000 – Euroopan talous- ja sosiaalikomitean rooli”, EYVL C 117, 26.4.2000.
- ”Komissio ja valtiosta riippumattomat järjestöt – Kumppanuuden lujittaminen”, EYVL C 268, 19.9.2000.
- ”Strategiset tavoitteet vuosina 2000–2005”, EYVL C 14, 16.1.2001.
- ”Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta ja eurooppalainen hallintotapa – talous- ja sosiaalikomitean panos valkoisen kirjan valmisteluun”, EYVL C 193, 10.7.2001.

⁽³⁾ Ks. ETSK:n lausunto EYVL C 268, 19.9.2000, kohta 5.13.

4.2.9. Komitea haluaisi lisäksi huomauttaa, että valkoisessa kirjassa eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan oletetaan olevan homogeeninen, vaikka se ei ole sitä edes yksittäisissä jäsenvaltioissa. Tuleva laajentuminen monimutkaistaa tilannetta entisestään. Jotta ETSK edustaisi tasapainoisesti Euroopan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan taloudellisia ja yhteiskunnallisia piirejä, on tärkeää, että jäsenvaltiot ottavat kyseiset erityispiirteet huomioon nimittäessään komiteaan etujaan ja yhteiskuntamallejaan edustavia jäseniä.

4.2.10. Komitea kannattaa komission ehdotusta perustaa sähköinen tietokanta, joka sisältää tiedot kansalaisyhteiskunnan organisaatioista. Tavoitteena on lisätä niiden ja EU:n toimielinten välisen vuoropuhelun avoimuutta ja vahvistaa sen rakennetta.

4.2.11. Vaikka kansalaisyhteiskunnan mahdollisuudet vaikuttaa yhteisön politiikkaan paranevatkin tulevaisuudessa huomattavasti nykyisestä, on selvää, että lainsäädäntävastuun tulee säilyä edustukselliseen demokratiaan perustuvilla virallisilla instituutioilla. Lainsäädäntävaltaa käyttävillä ja sääntelyviranomaisilla on viime kädessä vastuu yleisen edun ja kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden etujen yhteensovittamisesta ja tämän tasapainon säilyttämisestä.

4.2.12. EU:n kuulemispolitiikan johdonmukaisuuden parantamiseksi tarvitaan selkeitä sääntöjä ja periaatteita asianmukaisen yhteensovittamisen varmistamiseksi ja kuulemismenettelyjen ja -foorumien määrän lisääntymisen johdosta. Tämä on entistä tärkeämpää tulevaa laajentumista ajatellen. Avoimuuden, tehokkuuden ja vastuun kantamisen vuoksi komitea vaatii, että komissio lupauksensa mukaisesti julkaisee 700 tilapäisen neuvoa-antavan elimen luettelon. Lisäksi komitea ilmaisee täyden tukensa komission ehdotukselle järkeistää edellä mainittuihin elimiin perustuvaa nykyistä kuulemisjärjestelmää.

4.2.13. Lisäksi komitea ilmaisee tyytyväisyytensä komission ehdotukseen hyväksyä kuulemismenettelyä koskevat toimintasäännöt ja vähimmäisvaatimukset. Avoimuusperiaatetta tulisi soveltaa myös varsinaiseen kuulemismenettelyyn, ja sen tulos tulisi julkaista. Komitea kannattaa lisäksi komission aikomusta julkaista myös käyttämiltään asiantuntijoilta saadut lausunnot.

4.2.14. Sähköiseen tietokantaan perustuvan kuulemisen kohdalla on entistä akuutimpi ongelma. Se liittyy edustavuuteen ja painoarvoon, joka ilmaissuilla kannoilla tulisi olla päätöksenteossa. Komitea katsoo, että tässäkin yhteydessä tulisi soveltaa organisaatioiden edustavuudelle asetettuja perusteita sekä noudattaa avoimuutta.

4.3. *Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen*

4.3.1. Komitea kannattaa valkoisessa kirjassa esitettyjä ehdotuksia eurooppalaisen lainsäädäntäprosessin yksinkertaistamiseksi ja nopeuttamiseksi, sillä yhteisön säädökset ovat entistä monimutkaisempia. Lisäksi vaikuttaa siltä, että ne lisäävät jäsenvaltioiden lainsäädäntöä yksinkertaistamisen ja yhdenmukaistamisen sijasta.

4.3.2. Toisaalta valkoisessa kirjassa sivuutetaan ristiriita, joka aiheutuu siitä, että yhtäältä poliittiset toimijat kaikilla – myös kansalaisyhteiskunnan – tasoilla halutaan saada entistä aktiivisemmin mukaan päätöksentekoon, mutta toisaalta politiikan muotoilua halutaan myös tehostaa ja nopeuttaa. Demokratian lisääminen vaatii myös lisää aikaa, eikä lainsäädännön nopeuttaminen välttämättä ole riskitöntä. Asianmukaisen kuulemisen ja lainsäädännön tehokkuuden välillä onkin löydettävä tasapaino.

4.3.3. Komitea on pettynyt, ettei valkoisessa kirjassa oteta riittävästi huomioon lausuntoja, joita se useassa vaiheessa lokakuusta 2000 lähtien on antanut aiheesta yhtenäismarkkinasääntelyn yksinkertaistaminen⁽¹⁾. Komitea on myös komission pyynnöstä laatinut aiheesta valmistelevan lausunnon⁽²⁾ panoksenaan valkoisessa kirjassa mainitun ”parempaa sääntelyä koskevan toimintasuunnitelman” valmisteluun. Komitea kannattaa hyvin jäsenneiltyä yksinkertaistamisohjelmaa, jolla on selkeät ensisijaiset tavoitteet, konkreettinen aikataulu sekä riittävät seuranta- ja valvontamenettelyt. Ohjelman tulisi pohjautua EU:n toimielinten käytännösääntöihin. Tähän mennessä ainoastaan Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on hyväksynyt yksinkertaistamista koskevat käytännösäännöt.

4.3.4. Sääntelyn parantamisen ja erilaisten poliittisten välineiden yhdistämisen osalta komitea katsoo, että EU-säädösten tarpeellisuus tulisi arvioida tapauskohtaisesti suhteellisuus- ja läheisyysperiaatteen nojalla. Sääntelyyn tulisi ryhtyä ainoastaan, mikäli parempaa vaihtoehtoa ei ole. Sopivaa toimintamuotoa arvioitaessa tulisi lisäksi kuulla tärkeimpiä sen vaikutuspiirissä olevia sidosryhmiä.

⁽¹⁾ Talous- ja sosiaalikomitean omaaloitteinen lausunto aiheesta ”Yhtenäismarkkinasääntelyn yksinkertaistaminen”, Bryssel 19. lokakuuta 2000 (EYVL C 14, 16.1.2001) sekä talous- ja sosiaalikomitean lisälausunto aiheesta ”Yksinkertaistaminen”, yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä, Bryssel 29. marraskuuta 2001 (EYVL C 48, 21.2.2002).

⁽²⁾ ”Komission tiedonanto lainsäädännön yksinkertaistamisen ja parantamisen”, KOM(2001) 726 lopullinen, 21.3.2002.

4.3.5. Säädosmuodosta riippumatta on ennen lainsäädäntöehdotuksen antamista tarpeen analysoida järjestelmällisesti ja riippumattomasti sen vaikutus sekä aiheutuvien kustannusten ja saavutettavan hyödyn suhde. Komissio on jo 15 vuotta laatinut vaikutus selvityksiä, mutta niiden teho on jäänyt vähäiseksi, sillä ei ole taattua, että selvitykset tehdään riippumattomasti. Ne eivät myöskään tarjoa vaihtoehtoja lainsäädäntätoimille ja jäävät usein sisäiseen käyttöön, vaikka ne tulisi poikkeuksetta julkaista niihin liittyvän säädosluonnoksen kanssa.

4.3.6. Uuden lainsäädännön antamista tai voimassa olevan muuttamista edeltävän vaikutusanalyysin lisäksi tulisi vastaava selvitys tehdä myös lopullisen muutetun säädöksen osalta. Lainsäätäjien päättämä lopullinen tulos poikkeaa usein huomattavasti komission alkuperäisestä ehdotuksesta, ja tuloksena on joskus säädös, joka on monimutkainen, turhan joustamaton ja kallis.

4.3.7. Komitea ilmaisee tyytyväisyytensä valkoisessa kirjassa esitettyyn ehdotukseen, joka koskee lainsäädännölle vaihtoehtojen tarjoamisen sääntelykeinojen entistä yleisempää hyödyntämistä. Valkoisessa kirjassa keskitytään kuitenkin yhtenä keskeisenä lähestymistapana pääasiassa yhteissääntelyyn. Komitea suosittaa, että lainsäädännön kaikki vaihtoehdot arvioidaan tasavertaisesti sekä niiden etuja ja haittoja objektiivisesti tarkastellen. Tiettyyn vaihtoehtoon ei pitäisi kiinnittää muita enemmän huomiota, ellei se ole käsiteltävän toimintalinjakohdan aiheen, saatavilla olevan asiantuntemuksen, käytettävissä olevan foorumin sekä edustettavien sidosryhmien kannalta kaikkein sopivin ratkaisu.

4.3.8. Komitea haluaa korostaa itsesääntelyn ja vapaaehtoisten sopimusten kaltaisten välineiden käytännöllisyyttä. Ne ovat osoittautuneet tehokkaiksi arviointi-, päätöksenteko- ja toimeenpanovälineiksi. Itsesääntelyn ei kuitenkaan pidä milloinkaan loukata perusoikeuksia tai Euroopan unionin perusperiaatteita.

4.3.9. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kannattaa avoimen koordinaation entistä laajempaa hyödyntämistä. Menetelyä ei saa sekoittaa lainsäädäntämenettelyyn, ja onkin tehtävä erittäin selväksi, että sitä sovelletaan sellaisilla politiikan aloilla, jotka ensisijaisesti kuuluvat jäsenvaltioiden vastuualueeseen. Jäsenvaltiot turvautuvat yhteisesti sovittuun politiikkaan, jonka täytäntöönpanossa hyödynnetään jäsenvaltiokohtaisia toimintasuunnitelmia, vertaisarviointia, parhaiden käytänteiden vaihtoa, verrokkianalyysiä jne. Menetelmää sovelletaan jo nyt sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan, työllisyyden, maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan sekä sosiaaliturvan alalla. Sen lisäksi, että menetelmä on täysin läheisyysperiaatteen mukainen, se tasapainottaa uudella tavalla lainsäädännöllisiä ja muita toimia. Komitea haluaa kuitenkin tässä yhteydessä varoittaa sen liiallisesta käytöstä sekä päällekkäisten menetelmien ja turhan byrokratian luomisesta.

4.3.10. Komitea huomauttaa lisäksi, että avointa koordinaattia tulee käyttää tapauskohtaisesti ja että sovellettavien välineiden, joita ovat yhteiset suuntaviivat, jäsenvaltiokohtaiset toimintasuunnitelmat ja parhaiden käytänteiden vaihto, tulee vaihdella käsiteltävien kysymysten ja asetettujen tavoitteiden erityispiirteiden mukaisesti. Komitea kuitenkin katsoo, että kyseisten välineiden onnistunut hyödyntäminen edellyttää jäsenvaltioiden edistymisen julkista ja järjestelmällistä arviointia.

4.3.11. Komitean tulee lisäksi sopeuttaa työskentelytapojaan tämän uuden institutionaalisen kehityksen mukaisiksi ja omaksua siinä nykyistä tärkeämpi rooli. Neuvostoon ja Eurooppa-neuvostoon nähden tehtävää työtä on tehostettava. Komitealle tulee antaa entistä paremmat mahdollisuudet tulla kuulluksi Eurooppa-neuvostolle esitettävistä asiakirjoista ja se tulisi kutsua toimivaltaansa kuuluvia asioita käsitteleviin neuvoston epävirallisiin kokouksiin.

4.3.12. Komitea varoittaa yhteisön itsenäisten sääntelyelinten määrän lisäämisestä. Ennen uuden sääntelyelimen perustamista olisi pystyttävä todistamaan, että se tarjoaa selvää lisäarvoa eikä lisää byrokratiaa ja perusteettomia kuluja. Kyseisten elinten ei pidä lisätä nykyisiin hallintorakenteisiin uutta kerrosta, vaan niiden tulisi integroitua asiantuntijaverkkoihin ja hyödyntää alue-, jäsenvaltio- ja unionitason elinten välistä synergiaa. Lisäksi sääntelyelinten organisaatiota ja toimintaa tulisi valvoa tarkasti, sillä ne voivat vaikuttaa merkittäväällä tavalla politiikan muotoiluun vaikka ovatkin demokraattisen valvonnan ulkopuolella. Niinpä onkin olemassa vaara, etteivät ne siten edistä "demokratiavajeen" paikkaamista.

5. Talous- ja sosiaalikomitea rooli kansalaisten osallistumisen lisäämisessä

5.1. Jokaisen toimielimen on omalla tavallaan edistettävä sitä, että Euroopan unionin kansalaiset osallistuvat aidosti unionin toimintaan ja kehittämiseen. Kuten Nizzan sopimuksessa vahvistetaan, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan talous- ja yhteiskuntaelämän edustajista koostuva virallinen neuvoo-antava elin. Se on avainasemassa yhteisön lainsäädännön hahmottelussa ja toimii tärkeänä välittäjänä unionin ja jäsenvaltioiden järjestäytyneiden kansalaisyhteiskuntien välillä tarjoamalla foorumin pysyvälle ja jäsenllylle vuoropuhelulle ja kuulemiselle.

5.2. Komitea haluaa korostaa kolmea ominaispiirrettään, jotka tuovat todellista lisäarvoa eurooppalaisen hallintotavan parantamiseen:

- Komitea on ensinnäkin tottunut työskentelyprosessiin, joka huolimatta aluksi ristiriitaisista näkemyksistä edistää konsensusta ja yhteisen edun löytämistä sen edustamien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toisinaan toisistaan poikkeavien etujen välillä. Tosiasia on, että kukin kuulemisprosessiin osallistuva organisaatio yleensä pyrkii ajamaan yleisenä etuna omaa etuaan. Komitean lausunnot, jotka perustuvat ”alhaalta ylös” suuntautuvaan työskentelymenetelmään, edustavat eri näkemysten yhdistelmää ja konsensusta, mikä voi auttaa komissiota, Euroopan parlamenttia ja neuvostoa niiden pyrkiessä varmistamaan, että lainsäädännön valmistelussa ja hyväksymisessä otetaan huomioon yleinen etu.
- Toiseksi se, että jäsenvaltiot nimeävät ETSK:n jäsenet heidän kokemuksensa sekä komitean käsittelemiin aloihin liittyvien tietojensa perusteella, takaa, että riittävän erityisosaamisen lisäksi jäsenet ovat myös erittäin hyvin perillä oman jäsenvaltionsa tapahtumista. Näin ollen he voivat antaa perusteltuja, käytännöllisiä ja tasapainoisia lausuntoja ja arvioida yhteisön toimien hyväksyttävyyttä omassa jäsenvaltiossaan.
- Kolmanneksi ETSK:n jäsenet voivat edistää toimien ymmärtämistä ja osana vuorovaikutteista dialogia selittää edustamiensa organisaatioiden jäsenille EU:n merkitystä heidän arkielämässään ja edistää siten tarvittavan hyväksynnän hankkimista.

5.3. Komitea on foorumi, jolla kansalaisvuoropuhelu saa institutionaalisen luonteen. Se haluaa kehittää yhteistyötä komission kanssa⁽¹⁾ sekä asemaansa vuoropuhelu- ja kuulemisfoorumina, koska se tarjoaa tehokkaan tavan myös niiden järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osien osallistumiselle, jotka eivät ole komiteassa edustettuina. Kuten aiemmin annettussa lausunnossa todetaan, komitea tekeekin jo näin järjestämällä julkisia tapahtumia ja kuulemisia.

5.4. Käytännön panoksena eurooppalaiseen hallintotapaan ETSK pyrkii edistämään unionin toimielinten synergiaa ja

- lisää komitean ja komission yhteistyöpöytäkirjassa sovitujen järjestelyjen täytäntöönpanoon liittyviä pyrkimyksiään
- pyrkii luomaan samankaltaiset, entistä läheisemmän yhteistyön mahdollistavat mekanismit myös neuvoston kanssa, kuten Espanjan Eurooppa-ministeri komitean täysistunnossa 17. tammikuuta 2002 käyttämässään puheenvuorossa totesi

- kehittää aktiivisesti suhteitaan Euroopan parlamenttiin komitean työvaliokunnan lokakuussa 2001 hyväksymän ETSK:n ja Euroopan parlamentin suhteita koskevan toimintasuunnitelman⁽²⁾ ja Euroopan parlamentin aiheesta ”Eurooppalainen hallintotapa” 29. marraskuuta 2001 antaman päätöslauselman⁽³⁾ mukaisesti.

6. Lopputiivistelmä

6.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ilmaisee tyytyväisyytensä eurooppalaista hallintotapaa käsittelevään valkoiseen kirjaan. Se kehottaa komissiota panemaan aikanaan täytäntöön hyvään hallintotapaan liittyvät uudistukset, jotka ovat tarpeen unionin kansalaisten luottamuksen vahvistamiseksi Euroopan rakentamiseen sekä unionin tulevan laajentumisen ja syventymisen vuoksi.

6.2. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan institutionaalisenä edustajana ETSK edistää aktiivisesti eurooppalaiseen hallintotapaan liittyviä kysymyksiä. Kolmen viime vuoden aikana se on järjestänyt kuulemistilaisuuksia ja antanut useita lausuntoja, jotka puolestaan sisältävät lukuisia aiheeseen liittyviä konkreettisia ehdotuksia. Valitettavasti komissio on valkoisessa kirjassaan jättänyt niistä monet huomiotta.

6.3. ETSK antaa täyden tukensa komission ehdottamille viidelle hyvään hallintotapaan liittyvälle periaatteelle. Niiden lisäksi komitea haluaa korostaa – sekä tehtävän mukaista (horisontaalista) että alueellista (vertikaalista) – läheisyysperiaatetta hyvän hallintotavan perusteena ja kaikkein tärkeimpänä periaatteena. Komitea toimii yhdyssiteenä alueellisen ja tehtävänmukaisen läheisyysperiaatteen välillä ja antaa siten lisäarvoa entistä paremman eurooppalaisen hallintotavan hyväksi.

6.4. Komitea korostaa tarvetta parantaa unionin toimielinten ja erityisesti neuvoston työskentelytapojen avoimuutta. Toimielinten tulisi yhdessä jäsenvaltioiden poliittisten ja kansalaisyhteiskuntaa edustavien sidosryhmien kanssa tarjota täsmällistä ja kattavaa tietoa unionin politiikasta. ETSK:lla on tässä yhteydessä tärkeä rooli, jonka tehokas toteuttaminen edellyttää ajanmukaisten viestintäkanavien hyödyntämistä ja vuorovaikutteista dialogia.

⁽²⁾ DI 149/2001.

⁽³⁾ Päätöslauselman kohdassa 12 todetaan, että Euroopan parlamentti ”ehdottaa komission ja talous- ja sosiaalikomitean ehdotusten mukaisesti demokraattisesta kuulemisesta tehtävää toimielinten välistä sopimusta, jossa kaikki kolme toimielintä velvoitetaan yhdessä sovituihin kuulemisstandardeihin ja -käytäntöihin unionin tasolla”.

⁽¹⁾ Kuten yhteistyöpöytäkirjassa todetaan.

6.5. Komitea painottaa, miten tärkeää on valistaa kansalaisia Euroopan rakentamiseen liittyvistä perusseikoista niin koulutusjärjestelmään kuuluvissa kuin vapaan sivistystyön oppilaitoksissa.

6.6. Komitea tukee voimakkaasti komission suunnitelmaa, jonka mukaan kansalaisyhteiskunta osallistuu ”järjestelmällisen kuulemismenettelyn” avulla poliittisen päätöksenteon kaikkiin vaiheisiin. Lisäksi se pitää ehdotusta kuulemismenettelyä koskevista käytäntösäännöistä tervetulleena. Se katsoo kuitenkin, että ”yhteiskunnallinen” ja ”sosiaalinen” vuoropuhelu on pikaisesti erotettava käsitteinä toisistaan. Lisäksi on luotava yhteiskunnalliseen vuoropuheluun osallistuvien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustavuutta koskevat valintakriteerit. Tämän vuoksi komitea toistaa ehdottamansa valintaperusteet tässä lausunnossa.

6.7. Lainsäädännön parantamisen osalta ETSK kannattaa valkoisessa kirjassa esitettyjä ehdotuksia yhteisön lainsäädäntäprosessin yksinkertaistamiseksi. Valkoisessa kirjassa ei kuitenkaan esitetä aiheeseen liittyviä konkreettisia ehdotuksia eikä oteta huomioon yhteismarkkinalainsäädännön yksinkertaistamista koskevia komitean aiemmin esittämiä lausuntoja. Yksinkertaistamisen lisäksi komitea kehottaa analysoimaan järjestel-

mällisesti ja riippumattomasti vaihtoehtojen säädösmekanismien vaikutukset sekä arvioimaan niitä objektiivisesti. Komitea pitää avoimen koordinoinnin käytön lisäämistä tervetulleena aloilla, jotka ensisijaisesti kuuluvat jäsenvaltioiden vastuualueeseen. Komitean tulee lisäksi sopeuttaa työskentelytapojaan tämän uuden institutionaalisen kehityksen mukaisiksi ja omak-sua siinä nykyistä tärkeämpi rooli.

6.8. Eurooppalaisen hallintotavan hyväksi tuottamansa lisäarvon osalta ETSK haluaa todeta, että sen lausunnot tarjoavat toimielinten päätöksenteon tueksi tiivistelmän eurooppalaisen yhteiskunnan näkemyksistä. Lisäksi jäsenvaltioiden nimeämät ETSK:n jäsenet edustavat omien alojensa asiantuntemusta ja tietämystä kotimaastaan: he edistävät sekä unioni- että jäsenvaltiossa unionin politiikan ymmärtämistä kaksisuuntaisen ja vuorovaikutteisen dialogin kautta.

6.9. Komitea on yhteistyössä komission kanssa valmis kehittämään rooliaan vuoropuhelun ja kuulemisen foorumina. Lisäksi ETSK tehostaa pyrkimyksiään panna täytäntöön komission kanssa allekirjoitetussa yhteistyöpöytäkirjassa sovittuja järjestelyjä ja pyrkii luomaan samankaltaiset, entistä läheisemmän yhteistyön mahdollistavat mekanismit myös neuvoston ja Euroopan parlamentin kanssa.

Bryssel 20. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi geneettisesti muunnettujen organismien jäljitettävyydestä ja merkinnöistä ja geneettisesti muunnetuista organismeista valmistettujen elintarvikkeiden ja rehujen jäljitettävyydestä sekä direktiivin 2001/18/EY muuttamisesta"

(KOM(2001) 182 lopullinen – 2001/0180 COD)

(2002/C 125/14)

Komissio päätti 15. syyskuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -jaosto antoi lausuntonsa 4. maaliskuuta 2002. Esittelijä oli José Maria Espuny Moyano.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 81 puolesta, 10 vastaan 21:n pidäytyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Komission ehdottamassa asetuksessa säädetään geneettisesti muunnettujen organismien (GMO) sekä GMO:eista valmistettujen elintarvikkeiden ja rehujen jäljitettävyyteen ja merkintöihin sovellettavasta kehyksestä. Asetuksen pitäisi helpottaa sekä tuotteiden vetämistä markkinoilta, kun todetaan ennakoimattomia vaikutuksia ihmisten tai eläinten terveydelle, että seurannan kohdistamista mahdollisten ympäristövaikutusten tutkimiseen. Tarkoituksena on myös varmistaa tarkat ja täydelliset pakkausmerkinnät, jotta toimijoilla ja kuluttajilla olisi tosiasiallinen valinnanvapaus ja jotta viranomaiset voisivat valvoa ja todentaa merkinnöissä esitettyjä väittämiä.

1.2. Ehdotettua asetusta sovelletaan GMO:eista valmistettujen tai niitä sisältävien tuotteiden, myös lisä- ja aromiaineiden, markkinoille saattamisen kaikissa vaiheissa.

1.3. Asetusta ei sovelleta ihmisille ja eläimille tarkoitettuihin lääkkeisiin (neuvoston asetusta (ETY) N:o 2309/93).

1.4. Yksilöllinen koodi

Komissio luo (asetusehdotuksen 10 artiklassa mainitun) sääntelykomitean avulla järjestelmän, jonka avulla kehitetään ja osoitetaan yksilölliset koodit GMO:eille. Samaa menettelyä noudattaen se mukauttaa järjestelmää tarvittaessa (8 artikla).

1.5. GMO:ien jäljitettävyyden ja merkintävaatimukset

1.5.1. GMO:eista koostuvien tai niitä sisältävien esipakattujen tuotteiden pakkauksissa tulee olla merkintä "tuote sisältää geneettisesti muunnettuja organismeja".

1.5.2. Tuotteen markkinoille saattamisen ensimmäisessä vaiheessa on mainittava, että tuote koostuu GMO:eista, ja mainittava GMO:ien yksilölliset koodit.

1.5.3. Kyseiset tiedot on ilmoitettava edelleen tuotteen markkinoille saattamisen myöhemmissä vaiheissa.

1.5.4. Tiedot on säilytettävä viiden vuoden ajan.

1.6. GMO:eista valmistettujen tuotteiden jäljitettävyyden vaatimukset

1.6.1. GMO:eista valmistettuja tuotteita markkinoille saatavien toimijoiden tulee toimittaa tuotteen vastaanottavalle toimijalle tiedot GMO:eista valmistetusta elintarvikkeesta, ainesosasta, lisäaineesta, aromiaineesta, rehuaineesta tai rehujen lisäaineesta.

1.6.2. Toimijan on säilytettävä mainitut tiedot viiden vuoden ajan.

1.7. Vapautukset

1.7.1. Ehdotetun asetuksen 6 artiklassa säädetään tietyistä vapautuksista kuten siitä, että elintarvikkeita lopulliselle kuluttajalle toimittavien toimittajien ei tarvitse ylläpitää asiakirja-aineistoa siitä, kenelle tuotteet on myyty.

1.8. Ehdotetussa asetuksessa jäsenvaltiot veloitetaan suorittamaan tarkastuksia ja valvontatoimenpiteitä sekä säädetään, että komissio kehittää ensin näytteenottoa ja testausta koskevia teknisiä ohjeita.

1.9. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee säätää seuraamuksista, joita sovelletaan asetuksen säännösten rikkomiseen.

1.10. Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan kahdentenäkymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu, vaikkakin suurinta osaa sen sisällöstä sovelletaan yhdeksänsäntäkymmenennestä päivästä sen jälkeen, kun järjestelmä yksilölistien koodien kehittämiseksi ja osoittamiseksi GMO:ille on julkaistu EYVL:ssä.

2. Yleistä

2.1. Komitea antaa komissiolle tunnustusta sen ponnistuksista käsillä olevan asetusehdotuksen ja siihen olennaisesti liittyvän ehdotuksen "Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus geneettisesti muunnetuista elintarvikkeista ja rehuista" kehittämiseksi. ETSK myöntää, että nykyinen lainsäädäntö GMO:ien markkinoille saattamisesta ja merkinnästä on epäyhtenäinen ja puutteellinen, ja on siksi tyytyväinen siihen, että elintarvikkeita ja rehuja kohdellaan ehdotuksessa samalla tavalla, sillä siten lainsäädännöstä saadaan entistä yhtenäisempi, selvempi ja varmempi sekä toimijoiden että käyttäjien ja kuluttajien kannalta. Voimassa olevalla lainsäädännöllä ei täysin taata kuluttajan oikeutta saada tietoa ja tehdä hyvin perusteltuja valintoja.

2.2. Käsillä olevan ehdotuksen tietyt osat kuten se, että GMO:ien avulla valmistettuja tuotteita ja GMO:eista valmistettuja tuotteita käsitellään erillisinä, aiheuttavat kuitenkin vakavaa huolta ja sisällön ymmärrysvaikeuksia.

2.3. Asetus perustuu asianmukaisesti Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklaan, joka koskee jäsenvaltioiden lakien lähentämistä Euroopan unionin sisämarkkinoiden toiminnan ja korkean suojelutason turvaamiseksi.

2.4. Geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön annettussa direktiivissä 2001/18/EY, jolla kumotaan direktiivi 90/220/ETY, määritellään oikeudelliset puitteet GMO:ien tarkoitukselliselle levittämiselle ympäristöön ja niiden markkinoille saattamiselle yhteisössä. Direktiivin tarkoituksena on suojella ihmisten ja eläinten terveyttä sekä ympäristöä. Direktiivin mukaan sallittua on ainoastaan ihmisten ja eläinten terveydelle sekä ympäristölle vaarattomien tuotteiden levittäminen tai markkinoille saattaminen sen jälkeen, kun tuotteille on tehty tarkka tieteellinen analyysi direktiivissä asetettujen velvoitteiden ja menetelmien

mukaisesti. Lisäksi direktiivissä 2001/18/EY säädetään veloitteesta toteuttaa seurantaohjelma, jonka avulla voidaan jäljittää ja tunnistaa kaikki GMO:ien tai niistä koostuvien tai niitä sisältävien tuotteiden suorat tai epäsuorat, välittömät, viivästyneet tai ennakoimattomat vaikutukset ihmisten ja eläinten terveyteen tai ympäristöön sen jälkeen, kun tuotteet on saatettu markkinoille.

2.5. Koska mainitulla puitedirektiivillä jo taattaneen terveyden- ja ympäristönsuojelu, tarkasteltavana olevassa asetusehdotuksessa tulee keskittyä GMO:ien ja niistä valmistettujen elintarvikkeiden ja rehujen jäljitettävyyteen, jolloin asetusta voidaan käyttää välineenä puitedirektiivin avulla toteutettavassa turvallisuuden ja terveydensuojelun takaamisessa. Toinen keskeinen asia on muuntogeenisten elintarvikkeiden ja rehujen merkitsemisen parantaminen.

2.5.1. Ympäristölle ja biologiselle monimuotoisuudelle aiheutuneiden vahinkojen vastuukysymykset on kuitenkin määriteltävä pikaisesti, kuten komitea totesi ympäristövahinkovastuusta annetusta valkoisesta kirjasta antamassaan lausunnossa⁽¹⁾. On myös selkeytettävä vastuukysymyksiä niissä tapauksissa, joissa luonnonmukaisesti viljeltyt tuotteet ovat joutuneet satunnaisesti GMO:ien saastuttamiksi. Kyseisiin tuotteisiin tällä hetkellä sovellettava kynnys on 0 %. Muuntogeenisiä organismeja koskeva vastuukysymys jää epäselväksi sekä käsillä olevassa asetuksessa että komission esittämässä ehdotuksessa ympäristövastuudirektiiviksi. Komitean mielestä tämä ei ole hyväksyttävää.

2.6. Ehdotuksessa yhteisön asetukseksi elintarvikelain yleisistä periaatteista ja vaatimuksista ja Euroopan elintarvikeviranomaisen perustamisesta määritellään tärkeimmät terveyttä ja elintarvikkeiden turvallisuutta koskevat periaatteet sekä asetetaan jäljitettävyyttä koskeva velvoite. GMO:eja ja niistä johdettuja tuotteita koskevien jäljitettävyyksivaatimusten tulee olla samat kuin edellä mainitussa asetuksessa.

2.7. Ehdotetut jäljitettävyyksivaatimukset edellyttävät sekä talouden toimijoilta että valvontaviranomaisilta järjestelmää tukevien asiakirjojen ja todistusten toimittamisen lisäksi myös lisätarkastus- ja valvontatoimenpiteitä. Tämä aiheuttaa lisäkustannuksia sekä raaka-aineisiin että lopputuotteisiin. Erityisen ongelmallisia ovat tuontituotteet, jotka ovat tai sisältävät GMO:eja tai ovat niistä valmistettuja mutta joiden lopputuotteissa ei ole GMO:eja. Komitea on täysin tietoinen siitä, että ehdotukset edellyttävät kansainvälisten organisaatioiden, jäsenvaltioiden viranomaisten ja kauppakamppanien sitoutumista ja että ehdotusten täysimittainen toteuttaminen käytännössä voi viedä useita vuosia.

⁽¹⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Valkoinen kirja ympäristövahinkovastuusta", EYVL C 268, 19.9.2000, s. 19.

2.8. Lisäksi jäsenvaltioiden viranomaiset, jotka ovat vastuussa direktiivin täytäntöönpanosta, joutuvat suorittamaan lisäresursseja – sekä taloudellisia että henkilöresursseja – vaativaa valvontaa ja tarkastuksia. Sekä yhteisön että jäsenvaltioiden tasolla on osoitettava riittävät lisäresurssit ehdotetun lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon ja valvonnan turvaamiseen, jotta asetuksen perimmäiseen tavoitteeseen eli elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden valvontaan tarvittavia voimavaroja ei jouduta käyttämään muihin tarkoituksiin.

2.9. Sellaisten elintarvikkeiden ja rehujen osalta, joissa muuntogeenisiä ainesosia ei enää ole jäljellä vaikka sellaisia on niiden valmistuksessa käytetty, jäljitettävyyss- ja merkintävaatimusten noudattaminen on vaikeasti todennettavissa, mikä saattaa johtaa epäluotettaviin käytäntöihin ja petoksiin. Esimerkiksi muuntogeenisistä raaka-aineista valmistetut pitkälle jalostetut öljyt ja maissihydrolysaatit voivat korvata sellaisten raaka-aineiden johdannaiset, jotka eivät ole muuntogeenisiä, sillä niiden koostumus, ominaispiirteet ja käyttö ovat samalaiset.

2.10. Vaarana on, että uusien vaatimusten käyttöönotto johtaa lopputuotteiden kustannusten nousuun, mikä näkyy todennäköisesti kuluttajahinnoissa. Komitea korostaa kuitenkin, että uuden tekniikan käyttämisestä aiheutuvien kulujen tulisi kohdistua GMO:ja käytäviin tuottajiin ja GMO:ja sisältävien tuotteiden hintoihin eikä sellaisten perinteisten tuotteiden hintoihin, joissa on "Valmistettu ilman GMO:ja" -merkintä.

2.11. Jäsenvaltioiden hallitusten ja Euroopan unionin poliittisten elinten on huolehdittava siitä, että ihmisten turvallisuutta ja ympäristön suojaa koskevia tiukennettuja vaatimuksia ryhdytään soveltamaan myös kansainvälisellä tasolla. Kyseisten tahojen tulee ajaa kansainvälisissä elimissä – etenkin OECD:n ja *codex alimentarius* -komission puitteissa – asianmukaisten säännösten laatimista. Näin saataisiin vähennettyä mahdollisia kauppaesteitä tai jopa poistettua ne kokonaan.

2.12. Toimenpiteet, joiden perusteella GMO:ja sisältämätön tuote voidaan erottaa geneettisesti muunnellusta tuotteesta, voivat muodostaa kilpailuedun yrityksille, jotka ottavat tavoitteekseen laadun ja voivat taata kuluttajalle, että tuotteiden valmistuksessa käytettyjen raaka-aineiden alkuperä on selkeästi jäljitettävissä.

3. Erityistä

Rahoituslaskelmissa 7.3 "muut toimesta johtuvat hallintomenot" virkamatkoihin kokonaismäärärahoissa (osasto A7) näyttäisi olevan laskuvirhe, sillä jos kolmen päivän virkamatka maksaa 1 000 euroa ja niitä tehdään kolme, yhteenlaskettu summa ei voi olla 1 300 euroa, kuten laskelmaan on merkitty.

4. Päätelmät

Komitea panee merkille komission huomattavat ponnistukset voimassaolevan lainsäädännön täydentämiseksi ja selkeyttämiseksi ja antaa jäljitettävyydestä ja merkinnöistä seuraavat suositukset.

4.1. GMO:ien käytöstä on virinnyt yhteiskunnassa laaja keskustelu, jossa on esitetty taajaan äärimmäisiä mutta usein vailla varteenotettavaa tieteellistä pohjaa olevia kantoja. ETSK suosittelee sen vuoksi komissiolle julkisen tiedotuskampanjan järjestämistä, jotta GMO:ien käytöstä ihmis- ja eläinravinnolle sekä ympäristölle syntyvät edut ja siihen liittyvät vaarat tulisivat tunnetuiksi. Riippumattomien elinten hankkima tieto auttaa ihmisiä tekemään elintarvikkeita koskevia hyvin perusteltuja valintoja. Valintojen perusteina ovat myös ympäristöä koskevat ja eettiset kysymykset sekä elintarvikkeiden tuottamiseen käytettyä tekniikkaa koskevat olennaiset kysymykset.

4.2. Ehdotetut kaksi asetusta geneettisesti muunnettuja organismeja sisältävien tai niistä koostuvien tuotteiden jäljitettävyyden ja merkintöjen uudistamiseksi ja parantamiseksi kaikissa elintarvikeketjun vaiheissa ovat ennalta varautumisen periaatteen mukaisia ja lisäävät kuluttajan valinnanvapauden edellytyksenä olevaa avoimuutta. Asetuksilla helpotetaan myös valvontaviranomaisten toimintaa ja parannetaan mahdollisuuksia tutkia elintarvikealalla sovelletun geenitekniikan pitkäaikaisvaikutuksia ihmiseen ja ympäristöön.

4.3. GMO:ien hyväksyntä perustuu ennalta tehtyyn tiukkaan tieteelliseen alkuarviointiin, jolla taataan se, että hyväksynnän saaneet tuotteet eivät aiheuta vaaraa terveydelle ja että ne voivat liikkua markkinoilla vapaasti, kunhan kuluttajat saavat jäljitettävyyden ja merkitsemisen avulla tuotteista täydet tiedot valinnanmahdollisuuksien edistämiseksi.

4.4. GMO:ien käyttö maailmassa on tosiasia. Vuonna 2001 niiden tuotantopinta-ala oli 52,6 miljoonaa hehtaaria eli 19 % enemmän kuin sitä edeltävänä vuonna, mikä on todiste jatkuvasta kasvusuuntauksesta. Eurooppalaisten kuluttajien keskuudessa tehty kyselyt osoittavat kuitenkin selkeän enemmistön vastustavan elintarvikkeiden geneettistä muuntelua.

4.5. Edellä todetusta huolimatta ETSK kiinnittää komission huomion siihen, että ennen kuin uusille GMO:ille annetaan käyttölupia, on välttämätöntä suorittaa täydellisiä esitutkimuk-

sia varovaisuusperiaatetta noudattaen ja välttämällä ei-toivottuja vaikutuksia.

Bryssel 21. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

LIITE

talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Keskustelussa hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat vähintään neljänneksen annetuista äänistä.

Kohta 2.5

Muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"Asetusehdotuksessa ei tulisi keskittyä pelkästään GMO:ien ja niistä valmistettujen elintarvikkeiden ja rehujen jäljitettävyyteen, vaan sen tulisi koskea myös GMO:n avulla valmistettuja elintarvikkeita ja rehuja. Voidaan nimittäin todeta, että entsyymit toimivat muiden kemiallisia muutoksia edistävien molekyylilien tavoin aktiivisesti kaikissa elintarvikkeen valmistukseen liittyvissä kemiallisissa molekyylireaktioissa. Luonnollisin menetelmin ja GMO:n avulla valmistettua tuotetta ei näin ollen voida pitää olennaisilta osiltaan yhdenvertaisina, koska GMO:t ovat joka tapauksessa epäluonnollisia aineita, joista ei voida nykyisin testein varmistaa, että niiden avulla voidaan valmistaa paitsi aistinvaraisilta ominaisuuksiltaan, myös mm. terveellisyyseltään, maultaan ja aromiltaan vastaavia elintarvikkeita. GMO:ien merkitsemistä ja jäljitettävyyttä koskevat säännöt tulisivat ulottaa koskemaan myös GMO:n avulla valmistettuja tuotteita."

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 28, ei-ääniä: 51, tyhjiä: 14.

Kohta 2.7

Muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"Koska tavoitteena on laatia mahdollisimman selkeät pelisäännöt, ehdotettuja jäljitettävyyksvaatimuksia tulisi noudattaa, vaikka ne edellyttävätkin sekä taloudellisilta toimijoilta että valvontaviranomaisilta lisätarkastuksia ja -valvontaa. Tulee tutkia mahdollisuuksia sellaisen järjestelmän perustamiseksi, jonka avulla voidaan lisäksi taata kuluttajille mahdollisimman selkeät tiedot myös tuontituotteista, jotka ovat tai sisältävät GMO:ja tai ovat niistä valmistettuja mutta joiden lopputuotteissa ei ole jälkiä GMO:ista."

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 30, ei-ääniä: 59, tyhjiä: 16.

Kohta 4.1

Muutetaan ensimmäinen virke kuulumaan seuraavasti:

"GMO:ien käytöstä on virinnyt yhteiskunnassa laaja keskustelu, jossa on esitetty taajaan äärimmäisiä mutta usein vailla varteenotettavaa tieteellistä pohjaa olevia kantoja jota leimaa osaksi pelko ja kauttaaltaan myös tietämättömyys mahdollisista seurauksista."

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 50, ei-ääniä: 53, tyhjiä: 9.

Uusi kohta 4.3.1

Lisätään seuraava uusi kohta: "Komitea pitää suurena puutteena sitä, että lihaa ja muita eläinperäisiä tuotteita, jotka ovat peräisin muuntogeenisellä rehulla ruokituista eläimistä, ei tarvitse merkitä. Tämä heikentää tavoiteltua kuluttajien valinnanvapautta ratkaisevasti."

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 43, ei-ääniä: 56, tyhjiä: 8.

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä 18 päivänä tammikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 muuttamisesta"

(KOM(2002) 7 lopullinen – 2002/0013 COD)

(2002/C 125/15)

Neuvosto päätti 30. tammikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Komitean työvaliokunta päätti 19. helmikuuta 2002 antaa asian valmistelun "liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta" -jaoston tehtäväksi.

Talous- ja sosiaalikomitea nimitti 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa asian kiireellisyys vuoksi yleisesittelijäksi Bill Toshin ja hyväksyi yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Taustaa

1.1. Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 10 artiklan 3 kohdassa ⁽¹⁾ säädetään, että lähtö- ja saapumisaikat, jotka jaetaan lentoliikenteen harjoittajalle, eivät oikeuta tuota lentoliikenteen harjoittajaa samaan lähtö- ja saapumisaikojen sarjaan seuraavalla vastaavalla aikataulukaudella, ellei lentoliikenteen harjoittaja voi osoittaa käyttäneensä näistä kyseessä olevalle ajanjaksolle jaetuista lähtö- ja saapumisaajoista vähintään 80 prosenttia. Jollei voida osoittaa, että lähtö- ja saapumisaikojen sarjasta on käytetty 80 prosenttia, kaikki tuon sarjan lähtö- ja saapumisaikat on sijoitettava aikapooliin. Näin ei kuitenkaan toimita tapauksissa, joissa käyttämättä jättäminen voidaan perustella asetuksen 10 artiklan 5 kohdassa säädettyllä tavalla ("käytä tai menetä" -sääntö).

1.2. Yhdysvalloissa 11. syyskuuta tehdyillä terrori-iskuilla ja näitä tapahtumia seuranneella poliittisella kehityksellä (Afganistanin kriisi) oli lentoliikenteen harjoittajien lentoliikennetoimintaan vakava vaikutus, joka johti kysynnän merkittävään laskuun jäljellä olevalla kesäkaudella 2001 sekä talvikaudella 2001/2002.

1.3. Sen varmistamiseksi, ettei mainituille aikataulukausille jaettujen lähtö- ja saapumisaikojen käyttämättä jättäminen aiheuta tilannetta, jossa lentoliikenteen harjoittajat menettävät oikeutensa näihin lähtö- ja saapumisaikoihin, vaikuttaa tarpeelliselta säätää selkeästi ja yksiselitteisesti, että 11. syyskuuta 2001 tapahtuneet terroristihyökkäykset vaikuttivat haitallisesti mainittuihin aikataulukausiin.

1.4. Tästä syystä komissio ehdottaa, että asetukseen lisätään uusi 10 a artikla, jonka mukaan koordinaattoreiden on hyväksyttävä se, että sekä kesäkauden 2001 että talvikauden 2001/2002 lähtö- ja saapumisaikat katsotaan "perityiksi oikeuksiksi".

1.5. Tällä voidaan välttää asetuksen säännösten epäyhtenäisen soveltaminen jäsenvaltioissa ja jäsenvaltioiden eri tavat tulkita vallitsevaa kriisiä.

1.6. Tämä asetuksen muuttamista koskeva ehdotus ei vaikuta 20. kesäkuuta 2001 annettuun komission ehdotukseen nykyisen asetuksen muuttamisesta ⁽²⁾, koska viimeksi mainittu on soveltamisalaltaan laajempi.

2. Päätelmät

2.1. Talous- ja sosiaalikomitea kannattaa komission ehdotusta erityisesti niiltä osin, kuin siinä otetaan huomioon poikkeukselliset olosuhteet ja taataan koordinaattoreille oikeudellinen varmuus.

2.2. Koordinaattorit ovat vaarassa joutua oikeudellisten toimien kohteeksi, jos "käytä tai menetä" -sääntö jätetään epäselväksi.

2.3. Ehdotus lisää lentoliikenteen harjoittajien suunnitteluvarmuutta.

⁽¹⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 95/93, annettu 18 päivänä tammikuuta 1993, lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä (EYVL L 14, 22.1.1993, s. 1) – TSK:n lausunto: EYVL C 339, 31.12.1991. s. 41.

⁽²⁾ KOM(2001) 335 lopullinen, 20.6.2001, 2001/0140 COD. TSK:n lausunto valmisteilla.

2.4. TSK toteaa, että tämä asetuksen muuttamista koskeva ehdotus ei vaikuta 20. kesäkuuta 2001 annettuun komission ehdotukseen. Viimeksi mainittu ehdotus on laaja-alaisempi, ja siinä pyritään varmistamaan, että ruuhkaisten lentoasemien niukkaa lähtö- ja saapumisaikakapasiteettia hallitaan ja

käytetään tehokkaasti, vaikka ehdotuksessa ei tehdäkään perustavia muutoksia nykyiseen lähtö- ja saapumisaikojen jakamisjärjestelmään, joka rakentuu aiemmin saavutettuihin oikeuksiin perustuvien eli ”perittyjen” lähtö- ja saapumisaikojen varaan.

Bryssel 21. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön suuntaviivoista Euroopan laajuisten verkkojen kehittämiseksi liikenteen alalla tehdyn päätöksen N:o 1692/96/EY muuttamisesta”

(KOM(2001) 544 lopullinen – 2001/0229 COD)

(2002/C 125/16)

Neuvosto päätti 14. marraskuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 156 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 26. helmikuuta 2002. Esittelijä oli Johannes Kleemann.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 54 ääntä puolesta 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Komissio pyrkii ehdotuksellaan tarkentamaan Euroopan laajuisen verkon ensisijaisia tavoitteita ja muuttamaan niitä verkon kapasiteetin optimoimiseksi. Tätä varten investointeja on keskitettävä alueille, joilla on havaittavissa liikenteen pullonkauloja. Kolme hanketta on jo saatu päätökseen, ja tiettyjen rautatiehankkeiden sekä Alppien halki kulkevien yhteyksien merkitys on vahvistettu. Suunnitelmiin lisätään kuusi uutta hanketta sekä kahteen käynnissä olevaan hankkeeseen uusia osuuksia.

1.2. Talous- ja sosiaalikomitea on ollut mukana Euroopan laajuisen verkon kaikissa kehittämisvaiheissa, antanut alusta lähtien täyden tukensa suunnitelmalle sekä pyrkinyt selkeyttämään kriteereitä ja varmistamaan asianmukaisen tuen.

2. Yleistä

2.1. Göteborgissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston mukaan liikennettä on siirrettävä maanteiltä rautateille ja vesiväy-

lille. On myös lisättävä julkisen henkilöliikenteen osuutta liikenteestä. Esittämällä tässä tarkasteltavan ehdotuksen komissio toteuttaa Eurooppa-neuvoston antaman tehtävän.

2.2. Liikenteen lisääntymiseen EU:ssa on useita syitä. Henkilöauton käyttö yksityis- ja ammattiliikenteessä on huomattavasti lisännyt liikenneverkon käyttöä. Yhtäältä asuin- ja työpaikan välimatka, muuttunut kulutuskäyttäytyminen ja suhteettomasti lisääntynyt vapaa-ajanliikenne ovat selkeästi lisänneet liikennettä. Toisaalta raskas rahtiliikenne on lisääntynyt voimakkaasti monilla alueilla ja taajamissa viime vuosina. Lisäksi talouden maailmanlaajuistuminen, mutta myös sisämarkkinoiden toimivuuden parantuminen sekä muuttuneet tuotantotavat ja tähän nivoutuva logistiikka muuttavat osaltaan talouden rakennetta ja lisäävät väistämättä liikennettä kaikissa liikennemuodoissa. Tämä koskee unionin laajentuessa yhä enemmän rajanylittäviä reittejä, jotka ovat myös komission mukaan tällä hetkellä liikenneverkon heikoimpia kohtia.

2.3. Komitea on vakuuttunut siitä, että ympäristönsuojelun vaatimukset on sisällytettävä liikennepolitiikkaan. Tätä varten tulisi määritellä kaikkia liikennemuotoja koskevat ympäristönormit, jotka takaavat yhtäläisen kohtelun. Tähän mennessä ei ole otettu huomioon, ettei tällä hetkellä ole olemassa etenkin uusia hankintoja koskevia, maanteiden tavarakuljetuksiin verrattavia ympäristönsuojelunormeja, kuten veturien ja sisävesilaivojen dieselmoottorien päästönormeja.

2.4. Uusien perusrakenteiden käyttöön ottaminen ei sinällään riitä, vaan myös olemassa olevat perusrakenteet ja niiden laajentamismahdollisuudet on otettava huomioon. Uuden infrastruktuurin suhteen nousee kaikissa jäsenvaltioissa esiin merkittävä kysymys: ajanmukaisessa maankäyttölaissa on otettava huomioon yhtäältä suojelun arvoiset intressit ja toisaalta tarvittavat infrastruktuurihankkeet. Tasapainotus onkin tarpeen, sillä perusrakenteiden ja asuinalueiden vierekkäisyys on aiheuttanut konfliktitilanteita, joita on vältettävä tulevaisuudessa. Komission tulisi ympäristönsuojelua koskevan unionin toimivallan puitteissa antaa EU:n laajuiset suositukset, joiden mukaan maankäytöstä alueellisesti vastaavien tahojen tulisi tulevaisuudessa ohjata perusrakenteet mahdollisuuksien mukaan teollisuusalueille ja huolehtia siitä, että asuinalueita kuormitetaan vain vähän.

2.5. Komissio toteaa, että maanteiden liialliset tavarakuljetukset, lentoliikenteen huomattava kasvu ja tavarakuljetuksiin soveltuvien rautatiejärjestelmien – etenkin infrastruktuurin – puute ovat viimeisten kymmenen vuoden aikana lisänneet merkittävästi maanteiden ohella myös rautateiden ja ilmatilan ruuhkautumista. Kaikista tähänastisista toimista huolimatta Euroopassa on edelleen liikenteen pullonkaloja. Ongelmallisia alueita ovat kansainväliset liikennekäytävät, joille pakautuu Euroopan läpi kulkeva pohjois-eteläsuuntainen liikenne, luonnonesteet, kuten Alpit ja Pyreneiden vuoristo, suurten taajamien esikaupunkialueet, sekä tietyt, etenkin ehdokasmaihin rajoittuvat raja-alueet. Komitea voi vain yhtyä näihin toteamuksiin. Lisäksi viime aikoina sattuneet onnettomuudet ja niiden vuoksi suljetut tunnelit Sveitsissä ja Itävallassa ovat huomattavasti vaikeuttaneet pohjoisen ja etelän välistä liikennettä, kuormittaneet tuntuvasti vaihtoehtoisia reittejä sekä huonontaneet taloudellisia ja sosiaalisia olosuhteita ennen kaikkea Italiassa. Sveitsin liikennepolitiikka, johon vaikuttaa lakisääteisesti erittäin pitkän aikavälin kattava suunnittelu, sekä maantieteelliset vaikeudet rakentaa Alppien yli tai läpi kulkevia, olemassa olevaa verkkoa edullisempia vaihtoehtoja tai laajentaa nykyisiä reittejä ovat syitä siihen, ettei tällaisia hankkeita ole toteutettu. Alppien alueella sijaitsevien liikenteen pullonkalojen tilannetta ovat lisäksi vaikeuttaneet alueellisten tapahtumien vuoksi (esim. Jugoslavian kriisi) muuttuneet liikennevirrat sekä liikennepolitiikalla tietoisesti asetetut rajoitukset (ajokiellot, kiertoreitit jne.).

2.6. Komitea toteaa, että nimenomaan viime vuosina on voitu todeta huomattavia muutoksia tottumuksissa.

2.6.1. Jäsenvaltioiden rautatieyhtiöiden on ollut opittava, että rautatieverkon ylläpitoon ja liikennöintiin jaetun toiminnan ohella tarjontaa on parannettava ja aikataulut mukautettava kysynnän tarpeiden mukaan. Tietotekniikan käytön kasvun vuoksi on lisäksi työnjaosta ja hajauttamisesta useille eri paikkakunnille nopeasti tullut ("profit center" -lähestymistavan mukaisesti) hallitseva ajattelutapa myös Euroopan talouselä-mässä.

2.6.2. Syitä liikenteen lisääntymiseen koko Euroopassa ovat eriytynyt kulutusikäytyminen kuluttajille suunnatun entistä paremman tiedotuksen ansiosta, yhdellä paikkakunnalla asuvien suurperheiden hajoaminen, kaupungin keskustojen ulkopuolella sijaitsevat suuret marketit sekä taajamien hallitsematon levittäytyminen.

2.6.3. Teille ei ole eikä tule olemaan paikallista ja koko alueen kattavaa vaihtoehtoista infrastruktuuria! Ei ole myöskään asiallisesti perusteltua syyttää kehityksestä maantieliikenteen parissa toimivia ja asiakkaiden tarpeita palvelevia yrityksiä. Erilaisilla liikennepolitiikoilla ei nimittäin ole kyetty luomaan kyseisen kehityksen rinnalle kuljetuspalvelujen käyttäjien keskuuteen ajattelutapaa, joka suosisi kuljetuksia rautateillä. Varastojen käytön häviäminen tukkukaupasta ja teollisuudesta ("just in time") on johtanut äärimmäiseen aikapaineeseen kuljetuksissa. Maantiekuljetuksia suositaan myös siksi, että ne ovat olemassa olevaa rautatiejärjestelmää joustavampia.

2.7. Komitea on samaa mieltä komission kanssa siitä, että investoinneilla tulisi edistää sellaisten Euroopan laajuisten tavaraliikenteen käytävien perustamista, jotka koostuvat pääosin tavaraliikenteen käyttämistä reiteistä tai jopa yksinomaan tavarajunille varatuista radoista. Komitea voi vain kannattaa komission tässä yhteydessä osuvasti esittämiä perusteluja ja ehdotuksia.

2.8. Komitea huomauttaa, että etupäässä tavaraliikenteelle tarkoitettujen rautatiereittien suunnittelussa ja toteutuksessa on otettava huomioon myös vaarallisten aineiden tai ylipainoisten ja ylisuurten tavaroiden kuljetus. Tämä koskee ylipää-tään kaikkia reittejä, mutta erityisesti tunneli- ja siltaosuuksia. Riskit voitaisiin myös minimoida kiertämällä taajama-alueet.

2.9. Mitä useampia yhteyksiä yksittäisten liikennemuotojen välillä on, sitä helpompi on hyväksyä muita vaihtoehtoja kuljetuksista päätettäessä. Artiklaan 5 ehdotetuissa muutok-sissa otetaan nämä ajatukset vain osittain huomioon.

3. Erityistä

3.1. Komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että mahdollisuudet lisätä kapasiteettia tieverkkoa laajentamalla ovat osittain erittäin rajalliset. Vain liikennevirtojen hallinta- ja ohjausjärjestelmien sekä tietojärjestelmien avulla voidaan optimoida olemassa olevien perusrakenteiden käyttö. Tämä kuitenkin edellyttää vaihtoehtoja liikenteen ohjaamiseksi muille reiteille, mikäli ne sisältyvät kulloisenkin alueen kehityssuunnitelmaan.

3.2. Perusrakenteiden optimaalisella käytöllä voidaan joillakin alueilla vähentää tieliikenteen aiheuttamaa ympäristön kuormitusta. Tässä yhteydessä on komitean mielestä kuitenkin pohdittava, tulisiko maanteiden tavaraliikennettä arvioida nykyistä tiukemmin, etenkin kun otetaan huomioon, että

3.2.1. eri liikennemuotoja koskevat hyvin erilaiset päästörajoitukset.

3.2.2. maanteiden tavarakuljetusten osuus kokonaisliikenteestä on tiettyjä alueita ja taajamia lukuunottamatta enimmäkseen pieni.

3.2.3. tähän mennessä ei ole arvioitu riittävän asianmukaisesti maanteiden tavarakuljetusten kustannus-hyöty-suhdetta.

3.2.4. suuri osa maanteiden tavaraliikenteestä on jakelutoimintaa, ei kauko-, kauttakulku- tai rajanylittävää liikennettä ⁽¹⁾.

3.2.5. määrittelemällä EURO 4- ja EURO 5 -päästönormit on varmistettu kestävä kehitys tavarankuljetusajoneuvojen moottoriteknologian osalta ainakin vuoteen 2008 asti.

3.3. On toivottavaa, että maantiekuljetuspalveluja käyttävät yritykset muuttaisivat perusteellisesti ajattelutapaansa ja alkaisivat suosia multimodaalista liikennettä. Samalla tulisi edistää vaihtoehtoisten liikennemuotojen nopeutta ja edullisuutta kestävän kehityksen periaatteen pohjalta. Kielteisiä kansantaloudellisia vaikutuksia ajatellen tulee välttää pelkkää maantieliikenteen hinnannostopolitiikkaa ilman tukitoimia ja ottaa huomioon myös muut liikennepoliittiset välineet. Tällaisten suunnitelmien yhteydessä tulisi varmistaa, että kuljetusten toimeksiantajat huolehtivat vaadittavista tie- ja muista maksuista. Näin ollen kuljetuspalvelujen tarjoajien maksamat ennakkosuoritukset on myöhemmin merkittävä selvästi toimeksiantajalle annettavaan laskuun.

3.4. Komitean mielestä pelkkä hankeluettelon tarkistaminen saattaa olla riittämätön toimenpide, sillä lukuisat puiteedellytykset ovat muuttuneet. Tämä koskee etenkin liikennettä ehdokasvaltioihin ja ehdokasvaltioista, vaikka suuntaviivoja suunnitellaankin tarkistettavan radikaalisti vuonna 2004.

3.5. Valkoisessa kirjassa ja komission ehdotuksessa tavara- ja henkilöliikennettä erotellaan tuskin lainkaan. Niinpä ei olekaan esitetty huomioita siitä, että lentoasemien olisi rautatieyhteyden avulla saatava huomattavasti materiaalia omia toimintojaan varten. Tällä ei tarkoiteta lentorahtia, joka on vaaditun nopeuden vuoksi aina toimitettava tai noudettava maanteitse, vaan pikemminkin polttoainetta, varaosia, varusteita, elintarvikkeita, kauppatavaroita jne.

3.6. Komitea kannattaa komission esittämiä, rautatieverkkoa käsittelevää 10 artiklaa koskevia muutoksia ja laajennuksia. Perusrakenteiden tehokkuuden kannalta artiklaan tulisi kuitenkin sisällyttää lentoliikennepalvelujen ohella myös laivaliikenne ja tieverkko.

3.7. Älykkäiden liikennejärjestelmien kuten liikenteenohjaus- ja liikennetiedotusjärjestelmien sekä satelliittinavigointi- ja -paikannusjärjestelmien avulla voidaan parantaa merkittävästi verkon kapasiteettia ja turvallisuutta. Yhteisön toimilla on näin ollen tähdättävä kaikkien järjestelmien suurimpaan mahdolliseen tekniseen yhteentoimivuuteen. Tämän vuoksi olisikin kilpailusysteemiä tuettava merkittävästi kaikkia liikennemuotoja koskevia järjestelmiä, kuten satelliittinavigointijärjestelmää (Galileo) ja rautatieliikenteen hallintajärjestelmää (ERTMS). Komitea kannattaa kyseistä tukea.

3.8. Komitea kannattaa komission käyttämiä uusien hankkeiden tarkastusperusteita ja valintamenetelmiä. Tämä koskee myös vaihtoehtojen tutkimista. Komitea suosittelee komissiolle, että se sisällyttäisi uusiin hankkeisiin myös konkreettisia tavoitteita, kuten palvelun kapasiteetti, varmuus ja laatu.

3.9. Komitea on tyytyväinen karttojen muuttamiseen ja mukauttamiseen tai ajanmukaistamiseen. Ehdotuksessa tulisi kuitenkin mainita konkreettisesti EU:n ja ehdokasmaiden rajoilla sijaitsevat yhteydet tai leikkauspisteet ehdokasmaiden ja EU:n liikenneverkkojen yhdistämiseksi.

3.10. Komitea kannattaa lähtökohtaisesti ympäristövaikutusten strategista arviointia. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, ettei kyseisillä arvioinneilla tule estää suunniteltuja hankkeita subjektiivisten ja yksittäisten intressien vuoksi yhteiskunnallisten ja kansantaloudellisten intressien kustannuksella. Tehokkaan käytön varmistamiseksi määrääjät on ilmoitettava selkeästi. Komissiossa valmistellaan parhaillaan toteuttamista tukevia lisäohjeita.

3.11. Liikennettä voidaan onnistuneesti siirtää toisiin liikennemuotoihin ja eri liikennemuotoja painottaa uudelleen Göteborgissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston tarkoittamalla tavalla vain, jos rautatie- ja laivayhtiöt tai niiden operaattorit tarjoavat korkeatasoisia ja kysynnän mukaan suuntautuneita palveluja.

⁽¹⁾ EU energy and transport in figures – Statistical pocketbook 2001, distance classes per cent, s. 132.

4. Päätelmät

4.1. Suuntaviivoja tarkistamalla korostetaan etenkin rautatiealan toimia sekä intermodaalista liikennettä, joita varten on kuitenkin pikaisesti tehtävä investointeja. Komitea kannattaa lähtökohtaisesti kyseisiä toimia, vaikka muillakin liikennemuodoilla on huomattava merkitys liikennealalla. Komitea viittaa tässä yhteydessä Euroopan saarten liittämiseen Euroopan laajuiseen verkkoon ⁽¹⁾ sekä perusrakenteiden mahdolliseen laajentamiseen.

4.2. Eurooppalaista liikennepoliittikkaa koskevassa komission valkoisessa kirjassa kehoitetaan soveltamaan yhdenmukaista lähtökohtaa, ja ehdotuksessa tulisikin komitean mielestä kokonaisuudessaan painottaa nykyistä enemmän toimien yhdistämistä etenkin silloin kun eri liikennemuodot voivat tarjota kuljetuspalveluja rinnakkaisilla reiteillä (rannikkotiet vs. rannikkovesiväylät ja rautatiet).

4.3. Koska tietyt yhteisön naapurimaat ovat ehdokasvaltioita, komitea katsoo, että rajanylittävät liikenneyhteydet on otettava huomioon jäsenvaltioiden maankäyttö- ja hankesuunnittelussa.

4.4. Liikenteen pullonkauloja on edelleen, ja komitea onkin sitä mieltä, että ne voidaan ajan mittaan poistaa ja niitä voidaan välttää vain yhteisin ponnistuksin, päätöksin, toimenpitein ja menettelytavoin. Myös jäsenvaltioiden tulisi ottaa komission ehdotukset oleellisin osin huomioon yhteisen liikenne- ja infrastruktuuripoliittikan puitteissa.

4.5. Komitea kannattaa komission strategiaa, joka perustuu vuonna 1994 Essenissä määriteltyihin suuntaviivoihin. Strate-

gian mukaan toimien painopiste tulee asettaa suurilla liikenneväylillä sijaitsevien liikenteen pullonkaulojen poistamiseen ja toteuttaa vain rajoitetusti uusia hankkeita. Vaikka komissio suunnittelee vuodeksi 2004 suuntaviivojen perusteellista tarkistusta, komitea on sitä mieltä, että nykyisessä ehdotuksessa tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota EU:n ja hakijamaiden liikenneverkkojen välisiin yhteyksiin, sillä suunnittelu on tehtävä jo nyt. Odotettavissa oleva kapasiteetin kasvu on otettava asianmukaisesti huomioon kaikissa liikennemuodoissa.

4.6. Terminaalit, joissa kautta tavara siirretään jatkokuljetukseen ja jotka tarjoavat rautatieyhteyden, ovat huomattavia liikenteen pullonkauloja. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden julkiset investoinnit järjestelyratapihoihin ja lastinsiirtovälineisiin saattavat osoittautua hyväksi keinoksi lisätä kapasiteettia. Komitean mielestä tässä yhteydessä on tärkeää, ettei unohdeta asianmukaisia ja tehokkaita yhteyksiä muihin liikennemuotoihin. Vain tällä tavoin terminaalit voivat täyttää jakelutehtävänsä.

4.7. Komitea pohtii, olisiko asianmukaista tarkistaa hankkeet ottaen huomioon uusimmat poliittiset tekijät (ehdokasvaltiot). Tämä koskee etenkin yhteisön rahoitusta EU:n ulkopuolisiin eli hakijamaiden liikenneverkkoihin mahdollisten aukkojen sulkemiseksi tulevassa verkossa ⁽²⁾. Liikennekäytävät käsittelevät vain nykyisen EU:n alueen ja tarjoavat tuskin lainkaan yhteyksiä ehdokasmaihin ja ehdokasmaiden alueiden läpi. Kyseisiä alueita voidaan kuitenkin hyödyntää ongelma-alueiden, kuten Alppien, kiertämiseen. Valkoisessa kirjassa todetaan myös, että ”kasvavien liikennevirtojen vaatiman infrastruktuurin puute on vielä pahasti aliarvioitu Kyseessä on kuitenkin ehdokasmaiden taloudellista kehitystä ja sisämarkkinoihin liittämistä valmistelevan strategian avaintekijä.” Komitea on samaa mieltä, että kyseiset ajatukset tulisi ottaa huomioon suuntaviivoja edelleen tarkasteltaessa.

⁽¹⁾ Ks. parhaillaan valmisteltavana oleva TSK:n oma-aloitteinen lausunto aiheesta ”Euroopan laajuisten liikenneverkkojen vaikutukset Euroopan ulko- ja saaristoalueisiin” (TEN/086).

⁽²⁾ Komission 25. heinäkuuta 2001 antama tiedonanto KOM(2001) 437, jossa käsitellään Euroopan laajuisten liikenneverkon yhdistämistä hakijamaiden liikenneverkkoihin.

Bryssel 21. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroalueen valtioiden talouspolitiikan yhtymäkohdat, erot, tulokset ja opetukset"

(2002/C 125/17)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 31. toukokuuta 2001 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta "Euroalueen valtioiden talouspolitiikan yhtymäkohdat, erot, tulokset ja opetukset".

Asian valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -jaosto antoi lausuntonsa 25. helmikuuta 2002. Esittelijä oli Lars Allan Nyberg.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 90 ääntä puolesta ja 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Lausunnossaan aiheesta "talous- ja rahaliitosta johtuva talouspolitiikkojen ⁽¹⁾ koordinointi" ⁽²⁾ talous- ja sosiaalikomitea totesi, että koordinointi on tarpeen, ja esitti joitakin mahdollisia asiaa koskevia sääntöjä.

- Ensimmäinen sääntö on oikeansuuntaisen tavoitteen valinta talouspolitiittisille toimille, eli pyritäänkö talouden elvyttämiseen vai hillitsemiseen.
- Tavoitteen lisäksi on pohdittava, miten toimet vaikuttavat muissa euroalueen maissa. Vaikutukseltaan mahdollisimman tehokkaat toimet on valittava, jos taloudet ovat samassa suhdannekehityksen vaiheessa. Jos jonkin maan suhdannekehitys poikkeaa muiden maiden kehityksestä, sen on valittava toimet, jotka vaikuttavat mahdollisimman vähän muihin maihin.
- Toimien tarkka valinta jää jokaisen yksittäisen maan tehtäväksi, sen jälkeen kun on keskusteltu yhteisesti kunkin maan kannalta hyödyllisimmästä politiikkojen yhdistelmästä.
- Jos huomioon otetaan toimien muut vaikutukset, kuten vaikutukset veroasteeseen, niitä olisi pidettävä tärkeysjärjestyksessä toissijaisina. Ensisijainen tavoite on vaikutus suhdanteisiin.
- On luonnollisesti pyrittävä löytämään sellaisia toimia, joilla on toivotun suhdannevaikutuksen ohella mahdollista vaikuttaa myönteisesti myös muihin tavoitteisiin.

1.2. Jatkaakseen keskustelua talouspolitiikan koordinoinnista komitea on päättänyt antaa lisälausunnon. Tässä lausunnossa tarkastellaan euroalueen 12 valtion erillistä talouspoli-

tiikkaa sen seikan selvittämiseksi, onko joillakin politiikan aloilla käytännössä havaittavissa yhtymäkohtia vai kenties eroja. Mitä tuloksia valituilla politiikoilla on saatu aikaan kunkin maan taloustilanteessa? Voidaanko jo talous- ja rahaliiton ensimmäisten toimintavuosien jälkeen löytää hyviä esimerkkejä?

1.3. Tämän lausunnon voidaan myös katsoa kuuluvan osana talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja koskeviin komitean vuotuisiin tutkimuksiin. Niiden kohteena on EU:n taloudellisen tilanteen yleiskehitys ja politiikkojen yleinen suuntaaminen. Yksittäisiä maita koskeviin perinpohjaisiin tutkimuksiin ei ole aikaisemmin ollut mahdollisuuksia.

1.4. Tässä selvityksessä käytetyt luvut ovat peräisin lähinnä Euroopan komission, talouden ja rahoituksen pääosaston ja työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosaston eri julkaisuista ⁽³⁾.

2. Poliittiset tavoitteet

2.1. Rahapoliittinen tavoite on Euroopan keskuspankin (EKP) asettama, ja sen mukaan inflaatio on pidettävä keskipitkällä aikavälillä alle 2 prosentissa. Tässä lausunnossa ei käsitellä EKP:n toimenpiteitä, sen asettamia korkoja eikä avomarkkinaoperaatioita. Lähtökohtana on sen sijaan rahapoliittisten toimien jälkeinen nykytila. Alhainen inflaatiotaso kuuluu kuitenkin luonnollisesti kaikkien poliittisten vaikuttajien päätavoitteisiin.

2.2. Julkistalouden budjettitavoite perustuu pyrkimykseen varmistaa, ettei talousarvion alijäämä ylitä 3:a prosenttia BKT:sta. Tämä aikaisempi "tavoite" on kuitenkin kehittynyt keskipitkän aikavälin tavoitteeksi saavuttaa "lähellä tasapainoa oleva tai ylijäämäinen" rahoitusasema. Komissiossa ja neuvostossa käydyissä talouspoliittisissa keskusteluissa tätä näkyy pidettävän yleisenä tavoitteena.

⁽¹⁾ Tässä lausunnossa käsitellään sellaisia talouspoliittisia näkökohtia, jotka sisältyvät budjettipolitiikka-käsitteeseen sekä julkisen talouden budjetin tulojen että menojen kannalta.

⁽²⁾ EYVL C 139, 11.5.2001, s. 60.

⁽³⁾ European Economy. Reports and studies, nro 3, 2000, nro 3, 2001, ja Employment in Europe.

2.3. Maastrichtin sopimuksen lähentymisperusteiden mukainen julkisen velan 60 prosentin enimmäismäärä on yhä tavoitteena, mutta velkaantuneisuuden supistuttua viime vuosina siihen kohdistuva mielenkiinto on vähentynyt. Lähivuosina velkaantumistaso ylittää tämän enimmäismäärän vain kolmessa EU:n jäsenvaltiossa. Tähän tavoitteeseen tulee kiinnittää huomiota, sillä väestörakenteen muutokset tekevät välttämättömäksi muun muassa korkotaakan pitämisen mahdollisimman kevyenä.

2.4. Taloudellista tilannetta ja talouspolitiikan vaihtoehtoja koskevat keskustelut perustuvat budjettitasapainoa ja julkistalouden velkaantumistasetta koskeviin tavoitteisiin. Talouskasvua koskevaan tavoitteeseen näkyy kuitenkin kiinnitettävän yhä enemmän huomiota. Talouskasvulle ei ole asetettu tavoitetasoa. Se nähdään pikemminkin taloudellisen tilanteen ja talouspolitiikan tuloksena. Jos kasvu jää keskimääräistä alhaisemmaksi jossakin maassa, sen talouspolitiikkaa ei välttämättä aseteta kyseenalaiseksi. Vaikka talouskasvu ei olekaan nimenomainen tavoite, sen saavuttamista pidetään taloutta koskevissa komission tutkimuksissa keskeisenä. Talouspolitiikan yhtenä päätavoitteena tulisi olla kestävä talouskasvu.

2.5. Talouspolitiikkaa koskevissa tutkimuksissa vähätellään usein työllisyyteen liittyvien muuttujien merkitystä. Tämä pätee sekä työttömyysasteen pitämiseen alhaisena että työvoima-asteen⁽¹⁾ nostamiseen. Nopea talouskasvu on tavoite sinänsä, ja lisäksi se on tarpeen alhaisen työttömyysasteen ja korkean työvoima-asteen saavuttamiseksi. Tässä lausunnossa ei tarkastella palkkapolitiikkaa eikä sen mahdollisia vaikutuksia työllisyyteen ja kysyntään. Sekä Luxemburgin että Cardiffin prosesseilla ja rakennerahastoilla on luonnollisesti myös merkittäviä vaikutuksia työllisyyteen. Työllisyyden pitäisi olla yksi talouspolitiikan ensisijaisista tavoitteista. Valtioiden menestymistä talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen ja vakaus- ja kasvusopimuksen⁽²⁾ noudattamisessa olisi arvioitava myös sen perusteella, miten ne ovat saavuttaneet kyseisen tavoitteen.

2.6. Euroopan unionin sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamista koskevien perusartiklojen⁽³⁾ mukaisen sosiaalisen hyvinvoinnin korkean tason saavuttamista pidetään tavoitteena vain harvoin. Myös sitä voidaan pitää yhtenä nopeamman talouskasvun tuloksena ja varsinaisena päämääränä, johon talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin sekä vakaus- ja kasvusopimukseen liittyvillä poliittisilla toimilla pyritään. Tämä hyvinvoinnin jakautuminen jätetään analyyseissä usein huomiotta, kuten muutkin sosiaalijärjestelmiin liittyvät näkökohdat. Tällaiset talouspolitiikan vaikutukset kuuluvat hyvin pitkälle yksittäisten jäsenvaltioiden toimivaltaan, eikä analyysissämme siksi käsitellä sosiaalisen hyvinvoinnin tavoitteita. Tästä syystä emme myöskään noudata yleistä käytäntöä osoittaa sormella niitä maita, jotka keventävät verotustaan mutta jättävät kuitenkin vastaavat sosiaalietuuksien leikkaukset tekemättä.

2.7. Komitea ei suoranaisesti käsittele tässä talouspolitiikkaa koskevassa lausunnossaan inflaatiota, jolla on keskeinen asema rahapolitiikassa. Sen sijaan lausunnossa käsitellään tavoitteena olevaa kasvuvauhtia, työttömyys- ja työvoima-asteelle asetettuja tavoitteita sekä sosiaalista hyvinvointia kasvusta, työllisyydestä ja muista välittömistä tavoitteista johtuvana lopputuloksena.

3. Kansalliset talouspolitiikat vuosina 1999–2001 – yleiskatsaus

3.1. Komissio katsoo, että on pyrittävä vakaus- ja kasvusopimuksessa asetettuun tavoitteeseen julkisen talouden lähellä tasapainoa olevasta tai ylijäämäisestä rahoitusasemasta. Yhtenä syynä on, että tämä mahdollistaa jäsenvaltioille tulevaisuudessa automaattisten vakauttajien toiminnan myös talouden laskusuhdanteen aikana. Sitä, milloin tilannetta voidaan pitää laskusuhdanteena, ei ole kuitenkaan määritely.

3.1.1. Ei riitä, että kansallisen tason talouspolitiikkayhdistelmä soveltuu kyseisen maan taloudelliseen tilanteeseen, vaan se pitäisi virittää yhdenmukaiseksi koko euroalueen finanssipolitiikan kanssa.

3.2. Komissio⁽⁴⁾ viittaa aiheellisesti tarpeeseen laajentaa keskustelua niin, että nykyisin keskeisellä sijalla olevan vakaus- ja kasvusopimuksen tiukan noudattamisen ohella keskustelussa korostetaan myös julkisen talouden vaikutusta kasvuun ja työllisyyteen. Tämä on erittäin myönteinen toivomus, mutta samansuuntaisia suosituksia on vaikea havaita. Kun sellaisia ilmenee, ne koskevat usein maita, joissa ne voidaan liittää vaivatta budjetin tasapainottamistoimiin.

3.3. Keskustelujen keskipisteessä on nyt aiheellisesti kaksi pääteemaa – finanssipolitiikan merkitys suhdannevaihteluiden vakauttamisessa ja kysymys siitä, missä määrin automaattisten vakauttajien vaikutus olisi sallittava. Joissakin maissa siirrytään seuraavaan suhdannepoliittiseen vaiheeseen – harkinnanvaraisiin suhdannekiertoa tasoitaviin toimiin – vaikka vaihetta kuvataankin ”harkinnanvaraiseksi” vain harvoin. Myös tätä voidaan pitää esimerkkinä budjetin tasapainottamiseen erottamattomasti liittyvistä toimista. Jos toimia pidetään osana rakenneuudistuspolitiikkaa, ne voidaan hyvin mainita komission taloudellisissa katsauksissa.

3.3.1. Katsauksessaan julkistalouden rahoitusasemasta komissio toteaa, että julkisen talouden vuoden 2000 tuloksen olisi pitänyt olla parempi, sillä eräissä maissa odotettua nopeammasta kasvusta saatu hyöty käytettiin veroleikkauksiin tai menojen lisäykseen⁽⁵⁾. Samalla voitaisiin pohtia, millaiset vuoden 2001 kasvunäkymät olisivat olleet, jos maat eivät olisi käyttäneet hyväkseen kyseistä tilaisuutta.

⁽¹⁾ Työvoima-aste (aktiivinen työvoima prosentteina) tarkoittaa työllisten ja työttömien prosentuaalista osuutta potentiaalisesta työvoimasta.

⁽²⁾ Stability and Growth Pact.

⁽³⁾ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artikla.

⁽⁴⁾ KOM(2001) 355 lopullinen, s. 3.

⁽⁵⁾ Public Finances in EMU – 2001, s. 2 (European Economy Reports and studies nro 3, 2001).

3.3.2. Saman hengen mukaisesti sanotaan, että automaattisia vakauttajia voidaan käyttää, jos talouskehitys on vaarassa kääntyä laskuun. Se on kuitenkin mahdollista vain mikäli kyseinen maa on saavuttanut tavoitteen lähellä tasapainoa olevasta tai ylijäämäisestä rahoitusasemasta. Ongelma pahenee, jos suurimmassa tällaisen taloudellisen elvytyksen tarpeessa olevat maat eivät ole saavuttaneet mainittua tavoitetta.

3.4. Komissio on aiheellisesti huolestunut suhdannekiertoa vahvistavasta käyttäytymisestä. Tällaista käyttäytymistä on ilmennyt toistuvasti varsinkin 1990-luvulla. Tämä on ollut kielteinen seuraus Maastrichtin sopimuksessa määrättyjen lähentymiskriteerien soveltamisesta. Nykytilanteessa jotkin maat, joiden talouskasvu on hidastumassa, noudattavat jälleen eräänlaista suhdannekiertoa vahvistavaa politiikkaa pyrkimällä tiukasti vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteisiin. Tällaiset toimet eivät herätä kritiikkiä. Toisaalta maita, jotka ovat huolissaan laskusuhdanteesta ja toimivat tilanteen edellyttämällä tavalla, arvostellaan vakaus- ja kasvusopimuksen vastaisesta toiminnasta. Tavoitteiden välinen ristiriita olisi ratkaistava 90-luvulla saatujen kokemusten perusteella. Ratkaisuksi ei pitäisi valita pyrkimistä vain yhteen tavoitteeseen. Komission pääosastot painottavat eri tavoitteita eri tavalla. Tämä on huolehduttavaa, jos politiikkaa halutaan tarkastella kokonaisuutena.

3.4.1. Kasvun hidastuttua vuonna 2001 ongelmat ovat pahentuneet. Komission mielestä inflaatio on joidenkin maiden riskinä, toiset eivät ole saavuttaneet budjettitasapainoa ja muut voisivat antaa automaattisten vakauttajien toimia. Kahta maata lukuun ottamatta automaattisten vakauttajien mahdolliset vaikutukset jäävät 0,1–0,2 prosenttiin BKT:sta. Jotkin maat ovat toteuttaneet harkinnanvaraisia toimia. Alankomaat supistaa ylijäämäänsä, mikä vaikuttaa nykytilanteessa suositeltavalta. Suomi, Luxemburg ja Irlanti supistavat hyvin suuria ylijäämiään. Tätä voidaan pitää suhteellisenä elvytyksenä, jota komissio ei mahdollisesti pidä hyväksyttävänä. Nämä maat ovat kuitenkin pieniä, joten niillä ei ole suurta vaikutusta inflaatiovauhtiin. Talouden elvyttäminen voi olla hyödyllistä maissa, joissa kasvuvauhti aiheuttaa tavallista suurempia ongelmia. Saksa kasvattaa alijäämäänsä lähinnä toteuttamalla veronalennusohjelmaansa. Saksa tosin lähestyy 3 prosentin enimmäisrajaa, mikä selittyy jatkuvasti supistuneilla kasvuennusteilla.

3.5. Komissio pyrkii käyttämään sekä taloudellisen että rahapoliittisen tilanteen mittaamiseen pitkälle kehitettyjä menetelmiä voidakseen päätellä, ovatko talous- ja rahapoliittikat olleet talous- ja rahaliiton kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana neutraaleja, kasvua elvyttäviä vai sitä hillitsemiä. Talous- ja rahaliiton ensimmäisen toimintavuoden aikana talouspolitiikkaa on pidetty neutraalina, mutta suuntauksen katsotaan olevan kevenemässä. Alussa rahapoliittinen tilanne oli varovaisen elvyttävä, mutta se on kehittynyt tiukempaan

suuntaan. Yksittäisistä euroalueen maista vain Suomi tiukensi käytännössä talouspolitiikkaansa vuonna 2000. Kreikassa rahapoliittiset olot kevenivät hieman. Useimmissa muissa maissa, joiden rahapoliittinen tilanne on suhteellisen tiukka, sitä on jouduttu hieman tiukentamaan entisestään. Irlannin rahapoliittinen tilanne johti inflaation kasvuun.

3.5.1. Vuonna 2001 tilanne oli monijakoisempi. Suomi, Alankomaat, Saksa ja Irlanti ovat keventämässä finanssipolitiikkaansa. Rahapoliittisen tilanteen kiristyminen on yhtä yleistä kuin muutokset kevenemisen suuntaan. Kun tätä tarkastellaan kapasiteetin käyttöasteen kannalta, komission keväällä tekemien laskelmien mukaan vain Saksalla on vielä merkittävästi käyttämätöntä kapasiteettia. Muun muassa 11. syyskuuta 2001 tehdyt terrori-iskut ovat muuttaneet tilannetta. Useimmissa maissa kysyntä on vähentynyt ja käyttämättömän kapasiteetin määrä on lisääntynyt, mikä on johtanut vastatoimiin, kuten koronalennuksiin.

4. Taloudelliset vaikutukset

4.1. Yleiset taloudelliset vaikutukset

4.1.1. Talouspolitiikan arviointi sen talouskasvuun kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta on monitahoista. Ei ole mahdollista tehdä arvioita yhden toimenpiteen perusteella, vaikka se olisi hallitsevakin. On analysoitava ja arvioitava koko toimenpidekokonaisuutta rakenteineen ja vuorovaikutuksineen. Lopullinen arviointi on mahdollinen vasta, kun toimen vaikutusten ilmenemisen ajankohta on mukana analyysissa. Komissio on pyrkinyt tekemään laskelmansa näiden näkököhtien pohjalta. Se on havainnut, että valtiontalouden budjetin menopuolella toteutetut muutokset ovat vaikuttaneet nopeammin kuin verotoimenpiteet.

4.1.2. Talouden kysyntäpuoleen vaikuttavat toimet aiheuttavat muutoksia nopeammin kuin tarjontapuolelle suunnatut toimenpiteet. Koska veronalennuksilla voi olla sekä kysyntään että tarjontaan kohdistuvia vaikutuksia, osa verotukseen kohdistuvista muutoksista on vaikuttanut tavallista hitaammin.

4.1.3. Kaikki nämä seikat on otettava huomioon, jotta talouspolitiikasta saataisiin aikaan hyvin toimiva kokonaisuus. Esimerkiksi veronalennukset eivät ehkä johda toivottuun työttömyysasteen alenemiseen. Päivähoitomaksujen alentamisella tai päivähoitopaikkojen lisäämisellä ei ehkä myöskään ole odotetun suuruisia vaikutusta. Nämä kaksi toimenpidettä yhdessä saattavat kuitenkin tuottaa paremman tuloksen kuin kummankin erillisen toimen yhteenlasketut vaikutukset.

4.1.4. Toinen talouspolitiikan suunnittelua ja mittaamista vaikeuttava näkökohta on ero kaikki hallinnon tasot kattavan talousarvion ja valtion budjetin välillä. Hallituksella ja kansanedustuslaitoksella on tavallisesti mahdollisuus vaikuttaa suoraan vain valtion budjettiin. Joissakin maissa on tehty sopimuksia muiden hallinnon tasojen talousarvioiden yhdenmukaistamisesta valtion budjetin kanssa. Tämä ongelma on luonnollisesti vielä monimutkaisempi liittovaltiomuotoisissa maissa. EKP ja komissio tarkkailevat julkistaloutta kokonaisuutena.

4.1.5. Usein sanotaan, että talouspolitiikkaan kohdistuu suurempi paine, kun rahapolitiikka on ennalta määrätty. Taloudellisen tilanteen eroihin on nyt mahdollista puuttua vain talouspoliittisin keinoin. Toisaalta ennen talous- ja rahaliiton yhteistä rahapolitiikkaa suurempi osa talouspoliittisista toiminna menetti merkityksensä. Vaikutukset saattoivat kadota ulkomaankaupan ja kiihtyvän inflaation vuoksi, mutta niitä murensivat myös korkeammat korot ja valuuttakurssiheilahtelut. Yhteisen rahapolitiikan voidaan siten sanoa laajentavan talouspoliittisia vaikutusmahdollisuuksia, ja lisäksi se myös tehostaa talouspolitiikan vaikutusta.

4.2. Kasvu ja talouden koheneminen

4.2.1. Talouspoliittisen toimenpiteen vaikutusten arviointi on monimutkaista, koska niitä määrääviä tekijöitä on kaksi: toteutettavat poliittiset toimenpiteet ja taloudellinen tilanne, eli lähinnä kasvu, joka puolestaan riippuu osittain kuluttajien ja tuottajien luottamuksesta. Arvioinnissa ei ole suuria ongelmia, jos seuraavaa vuotta koskeva kasvuennuste toteutuu. Tällaisessa tilanteessa on kasvuvauhdin arvioimisen jälkeen mahdollista päättää ennalta, noudatetaanko elvyttävää, neutraalia vai kasvua hillitsevää talouspolitiikkaa. Vuosina 1999 ja 2000 hallitusten ennusteet alittivat tavallisesti talouden todellisen kasvuvauhdin. Jos talouspolitiikan tulosten arviointiperusteena käytetään budjettitasapainon paranemista ja julkisen velan alenemista, hallitusten toiminta näyttää myönteisemmältä kuin mitä ne toimenpiteidensä perusteella ansaitsivat. Vuoden 2001 kaltaisessa tilanteessa, jolloin kasvu jää useimmissa maissa odotettua hitaammaksi, toimintalinjat saatetaan arvioida asianmukaisiksi tai kasvua liikaa hillitseviksi.

4.2.2. Kasvuvauhti riippuu paljon myös toteutetuista politiikoista. Ostovoimaa supistava politiikka vähentää kulutusta ja hidastaa samalla myös kasvua. Juuri tällaiset toimien ja seurausten keskinäiset riippuvuussuhteet vaikeuttavat huomattavasti politiikkojen arviointia.

4.2.2.1. Komissio pyrkii tarmokkaasti erottamaan toisistaan kasvusta ja poliittisista toiminna johtuvat vaikutukset. Alijäämän yllättävän nopea supistuminen oli pääasiassa odo-

tettua nopeamman kasvun ansiota. Myös julkisten korkomenojen alenemisesta ja automaattisista vakauttajista johtuvat vaikutukset erotetaan harkinnanvaraisten toimenpiteiden vaikutuksista. Tällöin harkinnanvaraisten toimenpiteiden vaikutus jää vain 0,1 prosenttiin BKT:sta. Mittausongelmat osoittautuvat ylitsepääsemättömiksi, jos kunkin toimen vaikutuksia yritetään mitata erikseen. Esimerkiksi Espanjassa toteutetun sosiaaliturvamaksujen alennuksen osuus BKT:sta oli vain 0,1 prosenttia. Miten tämän muutoksen vaikutusta BKT:hen voitaisiin arvioida erikseen, kun se toteutettiin monien muiden toimenpiteiden kanssa samanaikaisesti?

4.2.3. Luvut voivat myös johtaa erilaisiin poliittisiin päätelmiin. Komissio toteaa, että ne kolme maata, joiden alijäämä on pysynyt pitkään suurena, eivät parantaneet rahoitusasemaansa nopean kasvun vuosina. Se ei kuitenkaan nimenomaisesti mainitse, että samojen maiden kasvuvauhti kuului kaikkein hitaimpiin, mikä saattaisi osoittaa talouden elvytystoimet kyseisten maiden tilanteessa perustelluiksi. Jos ne eivät olisi käyttäneet hyväkseen mahdollisuutta elvyttää talouttaan näiden vuosien aikana, niiden taloudellinen tilanne olisi nyt heikompi, mutta niillä olisi toisaalta paremmat mahdollisuudet korjaaviin toimiin. Toimintalinjojen arvioinnista tulee entistä vaikeampaa, jos samalla tarkastellaan sekä toimien luonnetta että niiden ajoitusta.

4.2.4. Useimmat maat ovat supistaneet julkista velkaansa viime vuosina. Kun otetaan huomioon nopea kasvuvauhti, tätä ei kuitenkaan voi pitää erityisen ansiokkaana saavutuksena. Voimme tarkastella esimerkkinä Belgiaa, joka supisti vuonna 2000 velkaosuuttaan 5,5 prosenttiyksikköä. Tästä 4,5 prosenttiyksikköä voidaan katsoa velkaosuuden arvon matemaattiseksi muutokseksi suhteessa BKT:hen, mikä johtuu talouskasvun nopeudesta. Lukuja siitä, kuinka suuri osa euromaiden velan supistumisesta oli tosiasiaa velan reaalista lyhentämistä, ei ole käytettävissä. Komissio huomauttaa Espanjan velkasuhteen supistumisesta vuonna 2000, että 2,5–2,7 prosenttiyksikköä siitä johtui kasvuvauhdista. Toivoisimme komission toimittavan vastaavat luvut kaikista maista.

4.3. Automaattiset vakauttajat

4.3.1. Kun budjettialijäämä on alle 3 prosenttia BKT:sta (tai pikemminkin, kun budjetti on tasapainossa), tulee esiin kysymys, voidaanko automaattisten vakauttajien antaa toimia vapaasti? Mutta kuinka suuri osuus suhdannevaihteluiden vaikuttamisesta voi johtua automaattisista vakauttajista? Voitaanko niitä tehostaa?

4.3.2. Yleisen käsityksen mukaan automaattisten vakauttajien⁽¹⁾ vaikutus on suurimmillaan, kun rakenteellinen häiriö (sokki) on kysyntäpuolella. Esimerkiksi tietyt progressiiviset verot ja työttömyyskorvaukset tasoittavat sekä taantuvan että elpyvän talouden olosuhteissa tilanteen vaikutuksia henkilökohtaisiin tuloihin. Ne lieventävät tehokkaimmin kulutukseen vaikuttavia sokkeja ja toimivat vähemmän tehokkaina investointeihin tai ulkoiseen kysyntään kohdistuvien häiriöiden lieventäjinä. Tarjontapuoleen kohdistuvien sokkien vaikutusten sanotaan vaikuttavan inflaatioon ja tuotantoon erisuuntaisina. Esimerkiksi öljyn hinnan nousu kiihdyttää inflaatiota ja supistaa tuotantoa. Automaattista vakauttajaa on vaikea löytää, kun sen tulisi olla kyseisessä tapauksessa samaan aikaan sekä kasvua elvyttävä että sitä hillitsevä.

4.3.3. Eri maissa myös julkishallinnon talousarvion herkyys suhdannevaihteluille vaihtelee hyvin paljon. Taloudessa, jossa suhdannevaihteluilla on automaattisten vakauttajien välityksellä hyvin suuri vaikutus julkiseen sektoriin, talouspolitiikan muutoksilla on myös mahdollista saada aikaan enemmän tuloksia. Suhdanneherkyys toimii kumpaankin suuntaan – joko yrityssuhdanteista tai poliittisista toimista lähtien. Kyseisillä mailla on usein hyvin kehittyneet sosiaaliturvajärjestelmät.

4.3.4. Tästä voimme päätellä, että automaattisten vakauttajien käytöstä ei voida antaa yleispätevää lausuntoa. Komissio on tehnyt laskelmia sellaisten budjetin alijäämää ja ylijäämää koskevien tavoitetasojen määrittämiseksi, jotka vaihtelevat maittain ja jotka tulisi pyrkiä saavuttamaan suhdannevaihtelujen eri vaiheissa. Mitä suuremmille vaihteluille talous on altis, sitä suurempaa ylijäämää siltä edellytetään. Vähimmäistasojen vahvistamisen jälkeen on asetettu uudet tavoitetasot, jotka mahdollistaisivat automaattisten vakauttajien vapaan toiminnan.

4.4. Investoinnit

4.4.1. Monentyyppisellä julkisella kulutuksella voi olla myönteisiä vaikutuksia sekä kasvuun että työllisyyteen. Tämä koskee ”perinteisiä” menoja, jotka liittyvät esimerkiksi koulutukseen, terveyspalveluihin, alueellisiin tulonsiirtoihin ja sosiaalipolitiikkaan. Niiden määrä ja laatu muodostavat nykyaikaisen kasvavan talouden perustan. Näiden menojen tärkeydestä huolimatta eniten huomiota kiinnitetään tutkimukseen sekä yksityisiin ja julkisiin investointeihin. Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmissä, joiden toteutumista tarkasteltiin Tukholmassa, hahmoteltiin poliittinen tahto kehittää näitä politiikkoja. Kulunut aika on liian lyhyt, jotta vaikutukset kasvuun ja työllisyyteen voisivat näkyä, eikä kaikkia asianmukaisia toimia ole vielä ehditty toteuttaa. Kuhunkin toimeen liittyvien indikaattoreiden löytäminen on ensimmäinen vaihe, jota ei ole vielä saatettu päätökseen.

4.4.2. Sekä tutkimus- ja kehitysmenot että investointien määrät vaihtelevat paljon euroalueen valtioiden kesken. Eroista huolimatta voidaan tuskin kiistää sitä, että kaikkien maiden tulisi noudattaa näihin menoihin käytettävää osuutta BKT:sta kasvattavaa politiikkaa. Vaikka emme pystykään arvioimaan viimeaikaisten toimenpiteiden vaikutuksia, aikaisemmat kokemukset osoittavat selvästi näillä alueilla toteutettujen toimien tehokkuuden. Tietotekniikkaan (koulutukseen, verkkoihin, käyttöön) ja alan tutkimukseen esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Pohjoismaissa käytetyt suuret rahamäärät liittyvät erottamattomasti kasvun nopeutumiseen ja työllisyyden paranemiseen.

4.4.3. Tilastollisesti tämä tuottaa ongelmia, koska investoinnit tilastoidaan vain, jos niiden kohteet ovat fyysisiä. Tilastoja olisi kehitettävä niin, että niihin sisällytetään myös inhimilliseen pääomaan tehdyt sijoitukset. Mittaaminen tuottaa valtavia ongelmia, koska sitä varten on määriteltävä ”tavanomaisen” koulutuksen ja tuotantokykyä lisäävän yleissivistävän sekä ammatillisen koulutuksen välinen raja. Yksi mahdollisuus on käsitellä kaikkia yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen osoitettuja yritysten menoja (vaikka osa niistä voikin olla peräisin julkisista varoista) inhimilliseen pääomaan tehtyinä investointeina.

4.4.4. Suurin osa investoinneista on yksityisiä, ja niistä kasvu on eniten riippuvainen. Myös julkiset fyysiset investoinnit ovat kuitenkin tärkeitä kasvua edistäviä ja yksityisiä investointeja täydentäviä tekijöitä. Niiden sovittaminen vakaus- ja kasvusopimuksen rakenteeseen tuottaa kuitenkin vaikeuksia. Jos julkisten investointien osuus BKT:sta kasvaa jossakin maassa suureksi, mikä on suositeltavaa, kyseisen maan vaikeudet saavuttaa budjettitasapaino lisääntyvät. Muiden julkisten menojen leikkauksia on vastaavasti kasvatettava, jotta ”ylimääräisiin” julkisiin fyysisiin investointeihin käytettävät menot saataisiin niillä tasoitetuiksi, mikäli kyseisiä investointeja ei voida rahoittaa talousarvion ulkopuolelta, jolloin ne eivät kuuluisi vakaus- ja kasvusopimuksen arvioinnin piiriin. Tällaisissa tapauksissa talous- ja rahaliiton lähentymiskriteerit saattavat supistaa julkisia investointeja. Julkisten investointien leikkaukset muodostivat 1990-luvulla jopa kolmanneksen julkisen talouden vajeen supistuksista. Näin ollen niiden osuus BKT:sta pienenikin 2,9 prosentista vuonna 1991 vain 2,3 prosenttiin vuonna 1999⁽²⁾. Taloudellisesti tämän tekee vielä mielettömämmäksi se, että kyseiset menot nopeuttaisivat kasvua ja loppujen lopuksi helpottaisivat vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteiden saavuttamista.

4.5. Muutokset verojärjestelmässä

4.5.1. Tutkimuksen ja investointien myönteisiä vaikutuksia ei juuri kiisteta, mutta verojärjestelmien muutosten ansiosta saavutettavat kasvuun ja työllisyyteen liittyvät tulokset eivät aina saavuta yleistä hyväksyntää. Verojärjestelmä vaikuttaa halukkuuteen tehdä työtä, säästää ja investoida. Vaikutukset eivät riipu vain verotuksen tasosta, vaan myös sen koostumuksesta. Jäljempänä esitetään joitakin esimerkkejä, mutta kuten komissio toteaa, tulokset ovat toistaiseksi olleet vaihtelevia. Yleisesti voidaan sanoa, että kuluu pitkään – muutamia vuosia

⁽¹⁾ Automaattisia vakauttajia käsitellään tarkemmin TSK:n lausunnossa, EYVL C 139, 11.5.2001, s. 60.

⁽²⁾ Julkishallinnon kiinteän pääoman bruttomuodostus, EU15, Eurostat.

– ennen kuin tulokset alkavat näkyä. Muutosten on myös oltava melko suuria, jotta ne vaikuttaisivat käyttäytymisemme.

4.5.2. Lisäksi verojärjestelmän muutoksia on tarkasteltava laajemmin ottaen huomioon myös etuusjärjestelmät. Verojen ja etuuskien vuorovaikutus on nähtävä yhtenä kokonaisuutena tutkittaessa vaikutuksia työllisyyteen ja kasvuun. Pyrittäessä lisäämään työllisyyttä vero- ja etuusjärjestelmien muutoksilla on samalla siirryttävä myös passiivisista aktiivisiin työmarkkinatoimenpiteisiin, mikä mahdollistaa työvoima-asteen nostamisen.

4.5.3. Tässä lausunnossa ei ole mahdollista käsitellä väestön ikääntymisestä aiheutuvaa koko ongelmaa, mutta haluamme kuitenkin korostaa, että se lisää tarvetta supistaa velkaantumistasetta. Tämän voidaan todeta joissakin maissa vaikeuttaneen laskusuhdanteen aikana siirtymistä noudattamaan enemmän suhdannekiertoa tasoittavaa politiikkaa.

4.5.4. Talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen siirtymistä edeltävinä vuosina talouspolitiikan tiukentaminen oli hyvin korostetusti esillä. Politiikka on jatkunut tiukkana, mutta tiukentuminen on hidastunut samalla kun sen tarve on vähentynyt talousarvioiden saavutettua lähes tasapainoisen tilan ja uudistusten alkaessa tuottaa tuloksia. Useimmissa maissa muutoksiin on liittynyt sekä menojen leikkauksia että veronalennuksia, mikä on pienentänyt julkisen sektorin suhteellista osuutta. Joissakin maissa verotuksen muutokset on toteutettu muuttamalla veronkantojärjestelmää tai veron perustaa, niin että veron tuotto on lisääntynyt verokantaa nostamatta. Tämä on lisännyt verojärjestelmien oikeudenmukaisuutta.

4.6. Työllisyys

4.6.1. Työllisyyden kehityssuuntauksien tutkimiseksi on käytettävä työllisyystilastoja sisältäviä julkaisuja kuten "Employment in Europe". Jo tämä osoittaa, että Eurooppa-neuvoston päätelmiin sisällytettyä mainintaa työllisyydestä ei ole otettu huomioon kaikissa komission yksiköissä. Euroalueen maiden talouspolitiikan arvioinnissa ei todellisuudessa huomioida työllisyysvaikutuksia.

4.6.2. Espanjan, Belgian ja Irlannin työttömyysaste laski yli yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa kahden vuoden ajanjaksona 1999–2000. Belgia ja Irlanti onnistuivat tässä, vaikka niiden työttömyysaste ei ollut alun perin kovin korkea. Kahdeksan kahdestatoista maasta jäi jälkeen mahdollisesta –1 prosenttiyksikön vuotuisesta tavoitteesta ja kolme (Itävalta, Luxemburg ja Portugali) saavutti vain puolet tavoitteesta. Tosin niiden työttömyysasteet olivat jo muita alemmalla tasolla ⁽¹⁾.

4.6.3. Työvoima-aste nousi nopeimmin Alankomaissa, Irlannissa, Luxemburgissa ja Espanjassa. Hitainta tämä kehitys oli Itävallassa, Saksassa ja Ranskassa. Kyseisinä vuosina tapahtuneiden työvoima-asteen muutosten ja aloitustason välillä ei ole selvää yhteyttä. Kehityserojen selittämiseksi on löydettävä muita tekijöitä.

4.6.4. Espanja näyttää selviytyneen näinä vuosina parhaiten, vaikka sen lähtökohtana olikin suurin työttömyys ja alhainen työvoima-aste. Itävallan menestys oli heikoin, mutta se aloitti alhaisesta työttömyydestä ja korkeasta työvoima-asteesta ⁽¹⁾. Erilaisiin kehityssuuntauksiin voi olla eri syitä, mutta nämä työmarkkinoihin liittyvät näkökohdat näyttävät olevan lähentymässä.

4.6.5. Kasvuvauhti on luonnollinen eroja selittävä syy. On myös mahdollista todeta, että nopea kasvu korreloi voimakkaasti työllisyyden myönteisen kehityksen kanssa.

4.6.6. Joskus kansallisten työmarkkinoiden ristiriitainen kehitys edellyttää tarkempaa paneutumista työmarkkinoilla saavutettujen hyvien ja huonojen tulosten syihin. Joitakin syitä on löydettävissä 12 maan harkinnanvaraisista talouspoliittisista toimenpiteistä. Valmisteluryhmän laatiman talouspolitiikkaa maakohtaisesti esittelevän asiakirjan pohjalta voidaan todeta, että syyt vaikuttavat erilaisilta eri maissa.

5. Epäjohdonmukaiset suositukset

5.1. Jos huomioon otetaan muutkin politiikan alueet kuin talouspolitiikan laajat suuntaviivat, eräitä maita koskevat suositukset vuodeksi 2001 eivät vastaa hidastuneen kasvuvauhdin edellyttämän elvytyspolitiikan vaatimuksia. Taloudellista tilannetta (rahopolitiikka ja suhdanteet) koskevassa yleisessä arviossaan komissio on lähinnä huolissaan maista, joiden talouskehitys on ylikuumenemassa ja joissa on inflaatiopaineita. Maista, joissa kysyntä on liian heikkoa riittävän talouskasvun aikaansaamiseksi, ei ilmaista vastaavaa huolta. Tämä koskee myös useimpia hallituksia. Talouspolitiikan voidaan sanoa yleensä tukevan yhteistä rahapolitiikkaa nopean kasvun aikana, mutta hitaan kasvun kausina niiden välille saattaa syntyä ristiriitaa. Tämä on mielestämme nykyisen taloustilanteen ja sitä vastaavien talouspoliittisten suositusten kannalta hyvin huolestuttavaa.

⁽¹⁾ Luxemburg on erityistapaus, jonka hyvä työmarkkinakehitys vaikuttaa merkittävästi naapurimaihin.

5.2. Tietyn maan talouspolitiikan muihin maihin kohdistuviin vaikutuksiin kiinnitetään harvoin huomiota. Huomion kohteena ovat vain vaikutukset euroalueen yleistilanteeseen. Arviot näyttävät perustuvan lähinnä muun muassa kansallisten inflaatiovauhtien matemaattiseen vertailuun eivätkä taloudellisiin laskelmiin 12 talouden todellisista keskinäisistä suhteista. Tätä voidaan havainnollistaa ottamalla esimerkiksi Irlanti. Ecofin-neuvoston suositusta, jonka mukaan Irlannin tulisi noudattaa vähemmän elvyttävää politiikkaa, voidaan hyvin puolustaa, jos ajatellaan yksinomaan Irlannin taloutta. Tämän liiallisen elvytyksen vaikutukset euroalueeseen ovat kuitenkin hyvin vähäiset. Irlannin talous on niin rajoittunut, että sillä ei ole mitenkään havaittavaa vaikutusta inflaatiotavoitteen saavuttamiseen. Irlannin kauppakumppanit ovat suureksi osaksi euroalueen ulkopuolisia maita (esimerkiksi Yhdistynyt kuningaskunta), joten sen ulkomaankaupan vaikutus euroalueen kumppaneihin on myös hyvin pieni.

5.3. Nopean kasvun vuosina työttömyyttä ja työllisyyttä kuvaavien tunnuslukujen suotuisa kehitys on helppo saavuttaa, koska ne ovat läheisesti sidoksissa kasvulukuihin. Hitaan kasvun aikana se on paljon vaikeampaa. Jos kasvu jää alle 3 prosenttiin, työllisyys ei automaattisesti parane. Jos valitun politiikan pääasiallisena tavoitteena pidetään edelleen budjettitasapainoa, työttömyyden lisääntymisriski on selvästi olemassa. Siksi kasvuvauhtia ja työllisyyden kehitystä on myös pidettävä talouspoliittisen keskustelun pääaiheina. Talouden nykyinen kehityssuuntaus on nyt niin selvä, että muutoksen on näytävä komission asiakirjoissa ja neuvoston päätöksissä.

5.4. Koska osa vakaus- ja kasvusopimuksen periaatteista sisältyy perustamissopimuksen määräyksiin, niihin perustavilla suosituksilla on suurempi painoarvo kuin tavoitteilla, jotka on vain hyväksytty neuvoston kokouksissa. Tällä oikeusperustan erolla ei pitäisi olla vaikutusta varsinaisiin poliittisiin suosituksiin. Poliittista toimintaa koskevien suositusten tulisi perustua pikemminkin taloudellisiin tosiseikkoihin kuin poliittiseen harkintaan.

6. Uusi tavoitekehys

6.1. Komission kertomuksista ja neuvoston päätöksistä saa selvästi sen vaikutelman, että ensisijaisia tavoitteita ovat hintavakaus, budjettitasapaino ja velan supistaminen. Jotta euron ensimmäisten käyttövuosien kokemuksista voitaisiin tehdä yleisiä johtopäätöksiä, mielestämme on tärkeää pyrkiä täyttämään vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteet. Sitten voidaan luoda sellainen politiikkojen yhdistelmä, jossa kaikki talouspoliittiset tavoitteet on otettu huomioon.

6.2. Kasvusta johtuvat vaikutukset näihin tavoitteisiin on laskettu tarkoin. Sen sijaan puuttuu tieto talouspolitiikan vaikutuksista kasvuun ja työllisyyteen. Tämä lienee suurin syy siihen, että suositukset ovat usein elvyttämispainotteisia. Budjettilyijäämän supistamista tai vajeen kasvattamista voidaan hyvin suositella, jos huomioon otetaan sekä finanssipolitiikka että kasvu ja työllisyys. Siksi Eurooppa-neuvoston päätelmissä mainittu keskipitkän aikavälin vähintään 3 prosentin kasvutavoite voitaisiin sisällyttää myös talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin ja vakaus- ja kasvusopimuksen.

6.3. Lissabonin Eurooppa-neuvostossa asetettiin työllisyyden pitkän aikavälin tavoite – työttömyyden vähentäminen täystyöllisyyden saavuttamiseksi. Työllisyysasteen pitkän aikavälin tavoitteeksi asetettiin miesten osalta 70 prosenttia ja naisten osalta 60 prosenttia. Näiden pitkän aikavälin tavoitteiden tulisi heijastua vakaus- ja kasvusopimuksessa keskipitkän aikavälin tavoitteina, joilla kannustetaan luomaan pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseen tähtääviä politiikkoja.

6.4. Nyt kun vakaus- ja kasvusopimuksesta on saatu kokemuksia muutaman vuoden ajalta, niitä voidaan arvioida ja samalla muokata euroalueen maiden talouspolitiikan perustaa. Edellä mainittujen ehdotusten lisäksi komitea korostaa joitakin politiikkaa koskeviin vuotuisiin suosituksiin sisältyviä joustavuuden periaatteita:

- Tavoitteita olisi pidettävä keskipitkän aikavälin tavoitteina, joten kunkin yksittäisen vuoden tuloksia tulisi tarkastella vastaavasti.
- Suhdannevaihtelut tulisi aina ottaa huomioon.
- Kutakin jäsenvaltiota koskevien lyhyen aikavälin arvioiden olisi aina perustuttava siihen, miten hyvin maa on onnistunut saavuttamaan pitkän aikavälin tavoitteet.
- Lyhyen aikavälin tavoitteita tulisi tarkastella myös suhteessa kunkin jäsenvaltion väestönkehitykseen.

7. Päätelmät

7.1. Yleisesti voidaan todeta, että on tarpeen parantaa talouspolitiikan koordinoitua ja tehostaa makrotaloutta koskevaa keskustelua. Lisäksi vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät suositukset on syytä laatia aiempaa joustavammiksi. Komitea haluaa kuitenkin tuoda esiin myös hyviä maakohtaisia esimerkkejä, joissa budjettitasapainoa, velan supistamista, inflaatiovauhtia ja kasvua sekä työllisyyttä koskevat tavoitteet täyttyvät samanaikaisesti. Johdonmukaisen politiikan etsinnässä olisi myös otettava huomioon eläkejärjestelmien uudistamiseen liittyvät tavoitteet sekä pidettävä silmällä väestön ikääntymistä ja avainalueita koskevien julkisten investointien rahoittamista Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti.

7.2. Yhtenä ilmeisenä seurauksena on, että kasvun pitäminen vahvana saattaa osoittautua tehokkaammaksi tavaksi supistaa velkaantuneisuutta kuin toimenpiteet budjettilyijäämien keräämiseksi varsinaista velkojen maksua varten. Näin ollen vahvaan kasvuun tähtäävä politiikka on paras keino supistaa velkaa.

7.3. Joitakin esimerkkejä voidaan pitää rakenteellisina uudistuksina, joiden vaikutukset ovat pitkäaikaisia, kun taas toiset ovat pikemminkin suhdannevaihteluja tasoittavia toimia. Kreikan toimet veropetosten torjumiseksi muun muassa negatiivisella tuloverolla näyttävät tuottaneen tuloksia. Sekä tuloveroa että yritysverotusta koskevia verohelpotuksia Saksassa voidaan pitää hyvänä esimerkkinä suhdannevaihteluja tasoittavista toimista, vaikka se ei ollutkaan niiden päätavoitteena. Belgian menokatot ja alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa tehty sopimus ovat parantaneet merkittävästi budjettitasapainoa. Alankomaiden mallia, jossa kasvun vaikutukset julkistalouteen jaetaan veronalennusten ja julkisen velan lyhentämisen kesken, on mielenkiintoista seurata. Vaikka malli saattaakin olla jakoperusteiltaan oikeudenmukainen, sen toimivuus suhdannekehitystä vakauttavana toimenpiteenä saattaa osoittautua epävarmaksi. Suomen budjettipolitiikka näyttää kaiken kaikkiaan hyvin viritetyltä tarvittavan tiukan politiikan ylläpitämiseksi, vaikka tuotoissa ja menoissa tapahtuu jyrkkiä muutoksia tilanteessa, jossa rahapolitiittinen tilanne on helppo ja kasvu voimakasta.

7.3.1. Jotkin maat ovat tehneet verojärjestelmäänsä muutoksia veronkierron vaikeuttamiseksi ja veropohjan laajentamiseksi. Nämä toimet ovat osoittautuneet tehokkaiksi, ja lisäksi ne ovat yhdenmukaistaneet eri verojärjestelmien rakennetta. Tällaiset muutokset ovat hyvin tärkeitä, ja niiden toteuttamista tulisi jatkaa.

7.3.2. Monet maat ovat alentaneet eri verokantoja. Nopean kasvun ansiosta niiden verotuotot eivät ole supistuneet. Sen sijaan verotuotot ovat edelleen kasvaneet. Kasvun hidastuessa tuottojen kasvu tuskin jatkuu, vaan ne alkanevat vähentyä.

Veronalennusten kysyntää kasvattava vaikutus on mahdollisesti jo toteutunut, mutta toivotun tarjontaa kiihdyttävän vaikutuksen toteutuminen vie jonkin aikaa. Se saattaa tulla esiin vasta sellaisessa taloustilanteessa, jossa juuri kysyntäpuoli tarvitsisi tukea. Tämä kuvastaa vakavia ongelmia, joita verotuksellisten muutosten ajoituksesta saattaa aiheutua.

7.3.3. Veropohjien mahdollisen lähentymisen ja veronkierotmahdollisuuksien vähenemisen lisäksi painopiste näyttää nyt tosiasiaa siirtyneen työn ja tulojen verotuksesta muihin veroihin. Verojärjestelmien rakennetta ja verokantoja tarkasteltaessa havaitaan vähittäistä mutta kuitenkin selvää järjestelmien lähentymistä.

7.4. Jotkin maat ovat ottaneet käyttöön erityyppisiä menokatotoja. Niiden avulla voidaan ratkaista joitakin ongelmia. Ne voivat esimerkiksi vähentää pyrkimystä kasvattaa rutiinoinomaisesti julkisia menoja heti, kun julkisia varoja on enemmän käytettävissä. Järjestelmää voidaan pitää "immuunina vaaleille", koska katoista päätetään usein ennalta ja päätökset tehdään yksimielisesti. Ne voivat kuitenkin aiheuttaa muita mahdollisia ongelmia kuten tarvetta tehdä muutoksia tulopuolella aina, kun tarvitaan suhdanteita tasoittavia toimia, sillä menopuoli on lyöty lukkoon useiksi vuosiksi etukäteen. Se on myös vähemmän joustava tilanteissa, joissa jotkin kattoihin vaikuttavat perusolosuhteet muuttuvat.

7.5. Nämä ovat muutamia havaituista "hyvistä esimerkeistä" – toiset niistä koskevat tiettyä maata ja toiset ovat varsin yleisluonteisia. On syytä korostaa, että vaikka esimerkit voivat soveltua hyvin tiettyyn maahan, ne eivät ole välttämättä hyviä kaikkien muiden kannalta. Tietyn maan talouden tila voi olla muihin verrattuna niin erilainen, että siellä tehoava toimenpide voi osoittautua muualla tehottomaksi tai vahingolliseksi. Siksi tässä lausunnossa esitettyjä esimerkkejä eri politiikoista ja niiden käyttöä yhdessä tai useammassa maassa koskevia huomautuksia on aiheellista pohtia kaikissa euroalueen maissa. Niiden soveltamisessa on kuitenkin otettava huomioon kunkin maan oma tilanne.

Bryssel 21. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "YMP:n tulevaisuus"

(2002/C 125/18)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 31. toukokuuta 2001 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta "YMP:n tulevaisuus". Euroopan parlamentti päätti 4. syyskuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan viimeisen kohdan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon Agenda 2000:een liittyvästä YMP:n väliarvioinnista.

Näiden päätösten perusteella asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -jaosto antoi lausuntonsa 4. maaliskuuta 2002. Esittelijä oli Lutz Ribbe ja apulaisesittelijä Paul Geraads.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 91 puolesta 6:n pidättyessä äänestä.

1. Johdanto

1.1. Euroopan neuvoston 15. joulukuuta 2001 antamassa Laekenin julistuksessa mainitaan selkeästi Euroopan unionin menestyksenkäs historia, jonka käynnisti Euroopan hiili- ja teräsyhteisö ja johon liittyi hieman myöhemmin myös yhteinen maatalouspolitiikka (YMP). Komitea tähdentää, että yhteinen maatalouspolitiikka on ainoa politiikka, jota johdetaan ja ohjaillaan yhteisön tasolla. Sillä on myös hallitseva asema unionin rakentamisessa. Laekenin julistuksessa todetaan myös, että Eurooppa joutuu parhaillaan kohtaamaan uudenlaisia lähestymistapoja vaativia haasteita.

1.2. Maaliskuussa 1999 pidetyssä Berliinin huippukokouksessa hyväksytyn Agenda 2000:n voimassaoloaika päättyy vuoden 2006 lopussa. Vuosina 2002 ja 2003 nykyisiin säännöksiin voidaan tehdä pieniä tarkistuksia ainoastaan ns. välitarkistuksen yhteydessä. Maatalous voi näin ollen vuoden 2006 loppuun saakka luottaa toimintaolosuhteiden vakauteen.

1.3. Vuoden 2006 jälkeen yhteiseen maatalouspolitiikkaan (YMP) täytyy kuitenkin tehdä muutoksia. Jo nyt on havaittavissa tiettyjä muutostarpeita, jotka perustuvat mm.

- EU:n tulevaan laajentumiseen
- WTO:n tasolla käytäviin neuvotteluihin (ja kasvavaan vapauttamispaineeseen)
- edelleen ratkaisemattomiin taloudellisiin, yhteiskunnallisiin sekä ympäristö- ja aluepoliittisiin ongelmiin
- kestävästä kehityksestä käytäviin keskusteluihin sekä eurooppalaisen maatalousmallin toteuttamiseen
- maataloudelle asetettuihin muuttuneisiin vaatimuksiin.

1.4. Maatalouden ja maatalouspolitiikan harjoittamista-voista on syntynyt ennennäkemättömän laaja ja kiivas yhteiskunnallinen keskustelu erityisesti vuosien 2000 ja 2001 tapahtumien laukaisemana (BSE-kriisi, dioksiiniskandaali sekä järkevät kuvat, jotka julkaistiin suu- ja sorkkataudin vastaisten toimenpiteiden yhteydessä).

1.5. Sekä vuoden 2001 keväällä toteutetusta Eurobarometri-kyselystä että Euroopan komission marraskuussa 2000 tilaamasta pikakyselystä käy ilmi, että Euroopan kansalaisten luottamus yhteiseen maatalouspolitiikkaan on horjunut. Useimmiten eurooppalaisten kuluttajien luottamusta eivät ole horjuttaneet itse karjankasvattajat, vaan syyt löytyivät tuotantoketjun alkupäästä, esimerkiksi rehualalta. Huonontuva ilmapääpiiri haittaa kuitenkin ensisijaisesti maataloustuottajia. Vaarana on, että he joutuvat yhteiskunnalliseen paitsioon.

1.6. Asian korjaamiseksi tarvitaan pikaisia toimia. Määrällisesti riittävän, laadullisesti korkeatasoisen ja alueellisesti eriytetyn elintarviketuotannon sekä moninaisten ja runsaslajisten eurooppalaisten kulttuurimaisemien turvaamisen sekä maaseudun kehittämisen edellytyksenä on perheviljelmiin perustuvan⁽¹⁾, kestävä kehityksen periaatteen mukaisen ja monitoimisen EU:n maatalouden säilyttäminen ja kehittäminen (eurooppalainen maatalousmalli)⁽²⁾.

⁽¹⁾ Esittelijän käyttämä ilmaisu "bäuerlich" ei kuvaa tilan kokoa, vaan tilalla vallitsevaa toiminta- ja ajattelutapaa: pyrkimys tilan sekä laadukkaan ja monipuolisen työpaikan säilyttämiseen, sukupolvijätö, sitoutuneisuus kylään ja alueeseen, työn suorittaminen verkottuneissa, toisiaan täydentävissä ja tilaa mahdollisimman lähellä olevissa kiertojärjestelmissä, vastuun kantaminen luonnosta ja eläimistä.

⁽²⁾ TSK:n lausunto aiheesta "Eurooppalaista maatalousmallia lujittava politiikka", EYVL C 368, 20.12.1999, s. 76–86.

1.7. TSK pitää siksi erittäin tärkeänä hyödyntää mainituista poliittisista tarpeista mutta myös yhteiskunnallisista keskusteluista syntyvää uudistustarvetta myönteisellä tavalla ja kehittää uusi tulevaisuuteen johdettava politiikka, joka avaa mielenkiintoiset näkymät maataloustuottajille, kaikille maataloudesta kiinnostuneille tahoille sekä maatalousalan osapuolille. Kansalaisten ja järjestöjen maatalouden tuotantomenetelmiin kohdistuvaa ja yhä lisääntyvää kiinnostusta tulisi hyödyntää siten, että eurooppalainen maatalousmalli, jolla on keskeinen merkitys maatalouden monitoimisuuden toteutuksessa, saadaan poliittisella tasolla pysyvästi turvattua.

1.8. Tämä merkitsee, että maataloudelle asetetut erilaiset vaatimukset on pikaisesti kytkettävä yhteen, jottei eurooppalainen maatalous joudu verrattain lyhyellä aikavälillä kohtaamaan jälleen uusia uudistuskeskusteluja. Jatkuvat uudistuspuhonnat ovat haitallisia, sillä ne aiheuttavat väistämättä elinkeinolle mutta myös koko yhteiskunnalle haitallista ärtymystä, epäsuoraa ja turvattomuutta.

1.9. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajana TSK saa vastaanottaa enemmän reaktioita maatalouden erilaisista vaatimuksista ja keskustelunaiheista kuin useimmat muut tahot. Komitea on siksi päättänyt ottaa jo nyt – ennen varsinaisen uudistuskeskustelun käynnistymistä – kantaa asiaan oma-aloitteisella lausunnolla, jota on täydennettävä vielä muilla lausunnoilla (joissa käsitellään esimerkiksi WTO:ta, laajentumista ja erityisiä markkinajärjestelyjä). Lausunto koskee ensisijaisesti Agenda 2000:n voimassaolon päättymisen jälkeistä uudistusta eikä niinkään lähiaikoina suoritettavaa välitarkistusta.

1.10. Lausunnollaan komitea haluaa noudattaa myös Euroopan parlamentin talous- ja sosiaalikomitealle osoittamaa pyyntöä määritellä tarkemmin kantansa yhteisestä maatalouspolitiikasta yleensä ja Agenda 2000 -ohjelman toimivuudesta erityisesti.

2. 45 vuotta yhteistä maatalouspolitiikkaa

2.1. YMP:n sopimusperusta

2.1.1. Vuonna 1957 tehdyn Euroopan yhteisön perustamis-sopimuksen 39 artiklassa yhteisön maatalouspolitiikan tavoitteiksi asetettiin tuolloin

- maatalouden tuottavuuden lisääminen
- kohtuullisen elintason takaaminen maatalousväestölle tämän avulla
- markkinoiden vakauttaminen

- tarvikkeiden saatavuuden varmistaminen
- kohtuullisten kuluttajahintojen takaaminen.

2.1.2. Vuosien mittaan esiin on säännöllisesti noussut lähinnä budjetti- ja markkinapoliittisia perusteita YMP:n mukauttamiseksi, ja YMP on aina reagoinut niihin.

2.1.3. Nykyisin YMP:lle tärkeitä ovat lisäksi ainakin seuraavat perustamissopimuksen artiklat:

- 6 artikla (ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten sisällyttäminen yhteisön politiikkoihin, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi)
- 152 artikla (ihmisten terveyden korkeatasoisen suojelun varmistaminen kaikkien yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa)
- 153 artikla (kuluttajansuojan korkean tason varmistaminen)
- 158 artikla (yhteisön alueiden välisten kehityserojen vähentäminen)
- 174 artikla (yhteisön ympäristöpolitiikka, jonka tavoitteena on mm. ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen ja joka perustuu mm. ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä ja saastuttajan olisi maksettava)

2.2. YMP:n eri vaiheet ja vaatimukset

2.2.1. YMP:n alkuvaiheessa tuottavuuden ja tuotantomäärien kasvu oli maatalouspolitiikan ja siten myös sen välineiden tärkein tavoite. Ensisijaisina pyrkimyksinä olivat riittävän elintarviketuotannon varmistaminen, silloisessa tilanteessa talouden kannalta välttämättömän maatalouden rakennemuutoksen edistäminen sekä samalla työvoiman vapauttaminen kasvavalle teollisuussektorille sekä palvelualalle. Silloisessa Euroopan talousyhteisössä vielä vallinnut tärkeiden maataloustuotteiden vaje onnistuttiinkin poistamaan suhteellisen nopeasti.

2.2.2. Keskeisiä EU:n käyttämiä välineitä olivat tiettyjen sisäisten tuottajahintojen tuet sekä halpatuonnin vastainen suoja (tuontimaksujen muodossa) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Jäsenvaltioiden tasolla tähän lisättiin usein tilakohtaisia investointikannustimia sekä tuotannon optimointiin tähtääviä maatalousrakenteen muutoksia (kuten maan uusjako).

2.2.3. Kun tavoite tuottaa riittävästi kohtuuhintaisia ⁽¹⁾ elintarvikkeita oli joillain aloilla saavutettu, tuli niillä pian tilalle kysymys siitä, mitä tulisi tehdä yhä kasvaville tuotemäärille, joita ei enää saatu myytyä yhteismarkkinoilla. Syynä ylituotannon syntymiseen oli yhtäältä eurooppalaisen tuotannon lisääminen ja toisaalta tuonnin aiheuttamat markkinaosuuksien menetykset. Koska kulutus saattoi kasvaa EU:ssa vain rajallisesti, panostettiin yhä enemmän vientiin, ja koska hinnat olivat enimmäkseen huomattavasti maailmanmarkkinatasoa korkeammat, suurin osa vienneistä oli mahdollista ainoastaan tukien avulla. Vientituista tuli varastoinnin muodossa tehtyjen interventioiden ohella maatalouspolitiikan keskeinen väline.

2.2.4. Useiden kielteisten vaikutusten vuoksi (Euroopan sisäisten varastojen ja kustannusten liiallinen kasvu) välineitä muutettiin ja uudistettiin. Tietyillä aloilla (maitotuotteet, soke-ri) tarjontaa säänneltiin esimerkiksi kiintiöjärjestelmin.

2.2.5. Viimeistään 80-luvun puolivälistä lähtien on yhä enemmän keskusteltu YMP:hen liittyvistä sosiaalisista ja ympäristöpoliittisista kysymyksistä. Keskustelut johtivatkin ensimmäisiin konkreettisiin poliittisiin toimiin.

2.2.6. Tuolloin käyttöön otetuilla vapaaehtoisilla kesannointiohjelmilla eikä muillakaan silloin hyväksytyillä laajaperäistämistoimilla (kuten luonnonmukaisen viljelyn edistämislä) ei voitu kuitenkaan ratkaista kasvavia ympäristöongelmia eikä markkinajärjestelyiden ylettömien kustannusten ongelmaa. Niitä voidaan kuitenkin pitää edeltäjinä niille toimille, joilla taloudelliset ja ympäristönäkökohdat pyrittiin myöhemmin yhdistämään. Näin ollen YMP:ssä käsiteltiin jo viitisentoista vuotta sitten eräitä asioita, jotka nykyisin ovat kestävän kehityksen kannalta yhä keskeisemmässä asemassa. Eurooppalaisen maatalouden tuotannon tehostumisen lisäksi myös maailmanmarkkinoilla tapahtunut kehitys ja erityisesti kilpailu voimakkaasti tuettujen amerikkalaisten tuottajien kanssa sekä uusien maiden mukaantulo kansainvälisille vientimarkkinoille (esim. Brasilia ja Argentiina) ovat vaikuttaneet siihen, että EU:ssa ylituotantoa ilmenee joillakin sektoreilla edelleen. Laajaperäistämistoimille asetettua tavoitetta ei siten edelleenkään täysin saavutettu.

2.2.7. Voidaan myös todeta, että nämä aikoinaan suhteellisen pienet ohjelmat ovat käynnistäneet hyvinkin merkittäviä kehityskulkuja. Siitä lähtien, kun EU alkoi esimerkiksi tukea rahallisesti luonnonmukaisen maataloustuotannon kehitystä ja

loi luomu-asetuksella tärkeät toimintapuitteet, ala on kehittynyt huomasti. Luomutilojen määrä kasvoi 9 521:stä (vuonna 1988) 28 868:aan (vuonna 1993) ja on nykyisin 124 462 (vuonna 2000) ⁽²⁾.

2.2.8. YMP:n yhteiskunnallisia ja ympäristövaikutuksia koskeissa keskusteluissa pohdittiin ainakin seuraavia kahta kysymystä:

- Onko jatkuvalla rakennemuutoksella kielteisiä seurauksia alueiden ja ympäristön elinmahdollisuuksille? Jos on, mitkä ne ovat?
- Saavuttavatko Brysselistä myönnetty varat oikean kohteensa?

2.2.9. Huomattiin yhä selvemmin, että YMP:n perinteisin välinein käynnistetty ja menestyksekkäästi toteutettu tuotannon lisääminen ei ollut törmännyt ainoastaan taloudellisiin vaan myös biologisiin, ekologisiin, eettisiin ja sosiaalisiin rajoihin ja että se koski lisäksi myös alueita ja kuluttajakysymyksiä. Kävi ilmeiseksi, että maa-alaan ja eläviin "tuotantotekijöihin" perustuvassa maataloudessa on sovellettava muita kehityskriteereitä kuin teollisuudessa.

2.2.10. Voidaan todeta seuraavaa:

- Monilla maatalouspoliittisilla uudistuksilla saavutettiin niille asetetut tavoitteet. YMP toimi osittain jopa Euroopan yhdentymisen moottorina, etenkin etelälaajentumisessa.
- Jokaisessa uudistuksessa on käyty kiivaita poliittisia keskusteluja YMP:n uudesta suunnasta.
- Uusia "ongelma-alueita" on aina syntynyt ja syntyy edelleen, ja ne aiheuttavat uusia uudistuskeskusteluja. Tällä hetkellä mielenkiinnon kohteeksi nousevat kestävän kehityksen kysymys ja itälaajentuminen. On otettava huomioon, että kun jäsenedokasvaltiot alkavat soveltaa YMP:tä, voi yksittäisillä aloilla syntyä ongelmia, jotka eivät ole helposti ratkaistavissa.

2.3. Vuoden 1992 uudistus

2.3.1. Huomattava käännekohta YMP:ssä oli vuoden 1992 uudistus, jonka päätöksiä on tarkasteltava silloin käynnissä olleen ja sittemmin päättyneen GATT-neuvottelukierroksen taustaa vasten.

2.3.2. Tärkeimmät vuonna 1992 toteutetut toimenpiteet olivat:

- taattujen tuottajahintojen alentaminen ⁽³⁾
- menetysten korvaaminen suorilla tasausmaksuilla

⁽²⁾ Luvut koskevat 15 jäsenmaan EU:ta. Eräissä jäsenvaltioissa on tapahtunut keskimääräistä huomattavasti jyrkempää kasvua.

⁽³⁾ Vaikka tuotantokustannukset ovat laskeneet, lasku ei kuitenkaan ole johtanut kuluttajahintojen alenemiseen.

⁽¹⁾ TSK korostaa, että "kohtuuhintainen" ei ole sama kuin "halpa".

- kesannointivelvoitteiden käyttöönotto
- vientitukien alentaminen (lukumääräisesti ja määrärahoina) ja tuontisuojaan madaltaminen (GATT).

2.3.3. Silloisten keskeisten näkökohtien mukaan vuoden 1992 uudistusta voidaan pitää menestyksenä:

- Ainoastaan suurin kustannuksin hyödynnettävät voim, maitojauheen, viljan sekä hedelmien ja vihannesten ylijäämät (myös hävitystoimet aiheuttivat kustannuksia) ovat nykyään enimmäkseen menneisyyttä, ja yhä useammin EU:n maataloustuotteet viedään ilman vientitukia unionin ulkopuolisille markkinoille ⁽¹⁾.
- Myöhempinä vuosina sekä korkeita interventiokustannuksia ⁽²⁾ että vientitukien ⁽³⁾ osuutta kokonaismenoista ⁽⁴⁾ leikattiin jyrkästi. Maanviljelijöiden tulot oli uudistuksen jälkeen tarkoitus turvata perinteisten keinojen ohella ensisijaisesti uudella välineellä, tasausmaksuilla ⁽⁵⁾.

2.3.4. Samalla otettiin käyttöön myös niin kutsutut ”liitännäistoimenpiteet”, joihin sisällytettiin myös kaikki maatalouden ympäristönsuojeluohjelmat. Vuoden 1992 uudistuksessa tuotannon laajaperäistämistoimien osuus jäi kuitenkin vain viiteen prosenttiin EMOTR:n tukiosaston menoista.

2.3.5. Katsaus ennen vuoden 1992 uudistusta käytyihin keskusteluihin osoittaa kuitenkin myös, että jo silloin otettiin esille muutamia merkittäviä asioita, jotka jäivät toteuttamatta. Tuolloinen maatalouskomissaari Ray MacSharry muotoili maatalouspolitiikalle seuraavat uudet tavoitteet:

- Viljelijöiden määrä on pidettävä niin suurena, että ympäristö, kulttuurimaisema ja perheviljelmiin perustuva maatalouden malli voidaan säilyttää.
- On tunnustettava, että viljelijöillä on kaksi tärkeää tehtävää: tuotanto ja maaseudun kehittämiseen liittyvät ympäristönsuojelutehtävät.
- Maaseutua on kehitettävä näiden tehtävien mukaisesti, ja tällöin on tuettava myös muita elinkeinoja, ei yksin maatalousalaa.

⁽¹⁾ Vuonna 2001 yhteensä 70 prosenttia.

⁽²⁾ Peltokasvialalla – joka nykyisin saa noin 40 prosenttia kaikista EMOTR-tuista – 63,4 prosentista (vuonna 1991) 5,1 prosenttiin (vuonna 1999) kokonaismenoista.

⁽³⁾ Peltokasvialalla 38,9 prosentista (vuonna 1991) 4,9 prosenttiin (vuonna 1999) kokonaismenoista.

⁽⁴⁾ Vielä vuonna 1991 EMOTR:n tukiosaston menoista 91 prosenttia kului korvauksiin ja varastointitoimiin, mutta vuonna 2001 ainoastaan 21 prosenttia kului perinteisiin markkinatukitoimenpiteisiin.

⁽⁵⁾ Peltokasvialalla tasausmaksujen osuus (mukaan lukien kesannointi) laski 0,8 prosentista vuonna 1991 89,3 prosenttiin vuonna 1999.

2.3.6. Komission senaikaisten suunnitelmien mukaan markkinajärjestelyt oli tarkoitus muuttaa laajaperäistämistä ja ympäristön kannalta kestäviä tuotantomenetelmiä edistäviksi ⁽⁶⁾. Käyttöön otetut suorat tulotuet oli tarkoitus porrastaa sosiaalisten ja alueellisten näkökohtien mukaan. Vastaavasti oli määrä menetellä kaikkien muidenkin määrällisten säännösten kuten kiintiöiden ja kesannointien suhteen. Peltokasvituotannon tuen ehdoksi oli tarkoitus asettaa ympäristön kannalta kestävien tuotantomenetelmien käyttö.

2.3.7. Kuten tiedetään, käyttöön otettujen suorien tulotukien porrastusta ja vastaavaa ehtojen asettamista ei kuitenkaan toteutettu.

2.4. Agenda 2000

2.4.1. Vuoden 1992 uudistuksen jälkeen uusia mukauttamistoimia jouduttiin tarkastelemaan ja toteuttamaan odotettua nopeammin.

2.4.2. Ennen kaikkea pohdittiin seuraavia asioita:

- maataloustuotannon markkinasuuntautuneisuuden lisääminen ja kilpailukyyn vahvistaminen kansainvälisillä markkinoilla lähentämällä EU-hintoja maailmanmarkkinahintoihin
- EU:n aseman vahvistaminen uusissa WTO-neuvotteluissa mm. vähentämällä vientitukia ja jatkamalla markkinatukien muuttamista suoriksi tuiksi
- valmistautuminen EU:n laajentumiseen
- ympäristötavoitteiden vahvempi painottaminen YMP:ssä
- maatalouden rakennepolitiikan eri toimenpiteiden ja tukiohjelmien yhdistäminen kokonaisvaltaiseksi maaseudun kehittämiss politiikaksi (YMP:n toinen pilari).

2.4.3. Agenda 2000:en liittyvät muutokset tehdään Marrakechin sopimuksia noudattaen. Uudistuksella on useita tavoitteita:

- Säilytetään yhteisön etuuskohtelu tullimaksujen alentamisesta huolimatta.
- Palautetaan markkinaosuudet sisämarkkinoilla, erityisesti rehukäyttöön tarkoitettujen viljakasvien kohdalla.
- Käytetään hyväksi maailmanmarkkinoilla avautuvat mahdollisuudet, sillä maailmanmarkkinoilla ei ole odotettavissa laskusuuntausta kaudella 2000–2007.
- Sisällytetään YMP:hen ympäristötavoitteet.
- Hahmotellaan maaseudun kehityspolitiikka, ja liitetään se toiseen pilariin.

⁽⁶⁾ Suora tuki laskettiin kuluneiden vuosien maakohtaisen tuottavuuden perusteella.

2.4.4. Lisäksi ennen uudistusta arvosteltiin EMOTR-tukien jakotapaa. ”Komissio myönsi, että maataloustukijärjestelmä – hyödytti lähinnä maatalojen pientä vähemmistöä”⁽¹⁾. Tämä johti jälleen komission sisäisiin pohdintoihin siitä, pitäisikö tuet jakaa tilojen ja alueiden tarpeiden mukaisesti.

2.4.5. Näin ollen eräitä vuoden 1992 uudistuksessa esille nousseita perustavia ajatuksia uusien sosiaalisten ja taloudellisten näkökohtien sisällyttämiseksi YMP:hen otettiin osittain muutetussa muodossa uudelleen käsittelyyn. Ehdotettiin esimerkiksi suorien tukien ylärajojen tilakohtaista määrittämistä. Komissio suunnitteli muun muassa pakollista, tilojen vaurautteen tai työvaltaisuuteen perustuvaa tukien jaon ”oikeudenmukaistamista”. Haluttiin myös ottaa käyttöön järjestelmä, jossa suora tuki määräytyy sitovasti ympäristövaatimusten noudattamisen mukaan.

2.4.6. Agenda 2000:n yhteydessä keskusteltiin ensimmäistä kertaa perusteellisesti kaikkien kolmen ”kestävyys”-pilarin kysymyksistä talouden, ympäristön ja sosiaalisen vastuun tasapuolisen tarkastelun kannalta. Vaikka neuvostossa pystyttiinkin useiden neuvottelukierrosten jälkeen sopimaan toimenpidepaketista monien markkinajärjestelyiden uudelleensuuntaamiseksi (talouspilari), sosiaali- ja ympäristöasioiden suhteen ei päästy läheskään yksimielisyyteen⁽²⁾.

2.4.7. Neuvosto ei esimerkiksi hyväksynyt urospuolisten nautaeläinten erityispalkkioon liittyvää komission ehdotusta 90 eläimen tilakohtainen enimmäismäärän pakollisesta mukauttamisesta tai säilyttämisestä. Sama koskee komission ehdotusta maissisäilörehun palkkioiden poistamiseksi⁽³⁾. Näin ollen muut rehukasvit kuten sinimailanen ja apila, joiden tukeminen olisi ympäristösyistä tärkeää, jäivät edelleen huonompaan asemaan.

3. Viime vuosikymmenen maatalouspolitiikan muutosten arviointi

3.1. Vuonna 1992 ja Agenda 2000:n puitteissa toteutetuilla uudistuksilla on parannettu mm. eurooppalaisen maatalouden kansainvälistä kilpailukykyä. Ylijäämäongelmaan tartuttiin tehokkaasti helpottamalla yhtäältä pääsyä maailmanmarkkinoille ja toisaalta koska eurooppalaisen viljan käytöstä eläinten ruokinnassa tuli taloudellisesti kannattavaa. Ensimmäisen pilarin puitteissa tehdyillä päätöksillä monia tähänastisista ”markkinaongelmista” on pystytty huomattavasti lieventämään.

3.2. Agenda 2000 -ohjelmassa jatkettua hintatukien purkamista korvattiin vain osaksi ensimmäisen pilarin suorien tukien korotuksilla (”tasausmaksuilla”). Maatalojen taloudelliset paineet ovat kasvaneet edelleen jyrkästi. Maataloustuotannon uusien yhteiskunnallisten vaatimusten (kestävä kehitys, monitoimisuus) ja jatkuvasti voimistuvan kilpailun maanviljelijöille asettamien taloudellisten toimintaedellytysten väliset jännitteet ovat lisääntyneet.

3.3. Maatiloille maksettavien suorien tukien merkitys on kasvanut suureksi. Niiden rahallinen määrä on nykyisin paljon suurempi kuin maatalouspolitiikan perinteisten välineiden kuten vientitukien, interventoiden ja varastointitoimien. Suorat tuet lienevät myös yhteiskunnallisesti yleensä hyväksyttävämpiä kuin perinteisten välineiden muodossa maksetut epäsuorat tuet. Maanviljelijöille maksettavia suoraa tukia on kolmenlaisia:

- tasausmaksut (ensimmäinen pilari)
- epäsuotuisilla alueilla maksettu luonnonhaittakorvaus (toinen pilari)
- suorat tuet, joita maanviljelijöille maksetaan konkreettista toimista maatalouden ympäristöohjelmien puitteissa (myös toinen pilari).

3.3.1. Ensimmäisestä pilarista maksettavien alue- ja eläinsidonnaisten suorien tukien järjestelmä tukeutuu vahvasti entisaikojen hintatukijärjestelmään. Tarkoituksena on, että se korvaa vanhan hintatukijärjestelmän muutoksella maanviljelijöille aiheutetut menetykset.

3.3.2. Tämän logiikan pohjalta on ymmärrettävää, että eniten hyötyvät ne tilat ja alueet, jotka saivat myös aiemmasta hintatukijärjestelmästä suurimman hyödyn. Tämä tosiasia aiheuttaa usein julkisuudessa kritiikkiä siitä, että huomattava osuus suorista tuista maksetaan suhteellisen harvoille tiloille, mikä on johtanut tukien keskittymiseen tietyille peltokasviviljelmille⁽⁴⁾. On kuitenkin otettava huomioon, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus vaikuttaa suorien tukien jakautumiseen esimerkiksi mukauttamisella tai asettamalla enimmäismääriä urospuolisille nautaeläimille.

3.3.3. TSK:n mielestä tulisi tutkia hyvin tarkasti, voidaanko nykyisellä järjestelmällä parhaiten vastata yhteiskunnan asettamiin tulevaisuutta koskeviin kysymyksiin kestävästä kehityksestä, monitoimisuudesta ja alueellisesti kattavan maatalouden säilyttämisestä. Epäselvää on myös, saadaanko järjestelmä ajan mittaan yhdenmukaiseksi WTO-sääntöjen kanssa.

⁽¹⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 1996, EYVL C 348, 18.11.1997, kohta 3.30.

⁽²⁾ Näin kävi siitä huolimatta, että toisella pilarilla, joka muodostaa noin 10 prosenttia maatalouden tuista, vahvistettiin maaseudun kehitystä.

⁽³⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuin arvostelee tukia ympäristönäkökulmasta, vrt. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus Nro 3/98 komission toteuttamasta EU:n politiikasta ja toimista vesien pilaantumisen alalla (EYVL C 191, 18.6.1998).

⁽⁴⁾ Peltokasviviljelmässä noin 40 prosenttia suorien tukien kokonaismäärästä kohdistuu ainoastaan 3 prosenttiin maatiloista.

3.3.4. Toisesta pilarista maksettavien suorien tukien tilanne on toinen. Kyseessä ovat todellisista luonnonhaitoista maksettavat rahalliset korvaukset sekä konkreettisten ympäristönsuojeluun liittyvien toimien maksaminen. Nämä tuet ovat siten tärkeitä, mutta myös parannuskelpoinen väline ympäristönsuojelun sisällyttämiseksi YMP:hen.

3.3.4.1. Huonona puolena voidaan pitää, että suorilla tuilla korvataan ainoastaan haitat tai lisärasitukset, mutta että Euroopan maatalousmallin puitteissa ei enimmäkseen kannusteta suoraan laajaperäisten menetelmien käyttöä voimaperäisten sijasta tai tärkeiden kuluttajansuojatoimien toteuttamista (kuten elintarviketurvallisuuden, jäljitettävyyden ja laadunvarmistuksen edistämistä).

3.3.4.2. Vain muutamassa jäsenvaltiossa on ympäristöohjelmilla luotu suurelle osalle maanviljelijöitä riittävä kannustin siirtyä laajaperäisiin tuotantomenetelmiin, minkä monet maataloustuottajat ovat tehneetkin. Komission erään tutkimuksen mukaan maatalouden ympäristötoimet tehoavat yleensä paremmin tuotannollisesti heikoilla alueilla, kun taas tehotuotantoalueilla ne ovat lähes tehottomia, koska taloudelliset kannustimet maanviljelijöille ovat liian pienet.

3.4. Ensimmäisestä pilarista maksettavien suorien tukien järjestelmässä monet ympäristö- ja aluetalouden näkökulmasta keskeiset viljelmät, kuten rehuviljelmät tai laitumet, pysyvät edelleen heikommassa asemassa kuin aiemmin hintatukijärjestelmästä hyötäneet viljelmät, koska niille ei ole varattu suoraa tukia.

3.5. Viime vuosina on huomattu selkeästi, että yhtäältä tilojen toiminnan kannalta järkevien ja toimintaedellytysten perusteella tarpeellisten tuotannollisten kehittämistoimien ja toisaalta aluetaloudellisten sekä ympäristön- ja eläinsuojeluun, mutta myös kuluttajansuojaan liittyvien vaatimusten välille voi syntyä konflikteja. YMP:ssä tähän ei ole vielä reagoitu riittävästi, ja ristiriidat ovat edelleen olemassa. Kestävän kehityksen kolmen pilarin välillä ei siis ole saatu aikaan todellista tasapainoa.

3.6. Tässä ei onnistuttu Agenda 2000:llakaan, vaikka vuoden 1992 uudistuksen yhteydessä käyttöön otettuja ”liitännäistoimenpiteitä” (metsitysohjelmiä, varhaiseläkejärjestelyjä, maatalouden ympäristöohjelmia) laajennettiin ja ne sekä jo tuolloin osaksi sovelletut ”maaseutupolitiikkaa” edistävät rakennerrahastojen tukitoimet koottiin niin kutsuttuun ”maatalouspolitiikan toiseen pilariin”. Vaikka näin käynnistettiin YMP:ssä uusi aikakausi, avoimeksi jäi kysymys, onko nykyisen ensimmäisen pilarin toimenpiteet jo kohdistettu niin, että ne täydentävät optimaalisesti toisen pilarin toimenpiteiden aluepoliittisia, ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia tavoitteita.

Komitea on lähtökohtaisesti kannattanut maaseudun kehittämisen liittämistä politiikan tärkeimpien kysymysten joukkoon siitäkin huolimatta, että toisen pilarin osuus koko maatalouden talousarviosta on ollut tähän asti vain 10 prosenttia eivätkä sen määrärahat näin ollen ole ylittäneet aiempien ”liitännäistoimenpiteiden” ja tavoitteen 5a ja 5b mukaisen tuen piiriin kuuluneiden 90-luvun lopun rakennerrahastotoimien yhteenlaskettuja määrärahoja. Välttämättömiä mutta mahdollisesti tarkistamista kaipaavia ensimmäisen pilarin välineitä on täydennettävä maaseudun yhtenäisen kehityspolitiikan puitteissa toteutettavilla toimilla, joita onkin lisättävä huomattavasti, koska niillä on yhä suurempi merkitys maatalouden monitoimisuuden varmistajina. Komitea korostaa, että sekä ensimmäisen pilarin toimenpiteillä että maaseudun kehittämisvälineillä on edistettävä monitoimisuuden säilyttämistä ja kehittämistä ja että niiden on oltava yhtäpitäviä kestävän kehityksen kolmen (talous-, sosiaali- ja ympäristö) pilarin kanssa. YMP:n ensimmäisessä ja toisessa pilarissa ei saa kummassakaan keskittyä pelkästään yhteen kestävän kehityksen näkökohdista.

3.7. Agenda 2000:n lähiaikoina tehtävän välitarkistuksen yhteydessä kyse ei saa olla ainoastaan siitä, onko yksittäisillä markkinajärjestelyaloilla todella saavutettu markkinoiden ja talouden vakauttamistavoitteet. TSK:n näkemyksen mukaan arvioinnissa tulisi asettaa sarja kysymyksiä, joilla selvitetään, miten YMP:lle asetetut uudet vaatimukset on pystytty täyttämään. Seuraavat kysymykset ovat TSK:n mielestä keskeisiä YMP:n vuoden 2006 jälkeiselle kehitykselle:

- Onko maataloustuottajien enemmistön tuloja pystytty parantamaan?
- Onko uudistuksilla pystytty pysäyttämään maatalouden ja maaseutualueiden työpaikkojen häviäminen⁽¹⁾ ja jos on, kuinka tehokkaasti? Onko tämä yleensä YMP:n tavoitteena?
- Onko uudistuksilla muutettu tukien jakautumista maanviljelijöille? Jos on, millä tavalla?
- Missä määrin asetuksen (EY) N:o 1259/1999 3 artiklaa ”Ympäristönsuojelun vaatimukset” (ympäristöehto) ja 4 artiklaa ”Tuen mukauttaminen” on sovellettu jäsenvaltioissa, ja mitkä ovat tulokset?
- Missä määrin maataloustuotannolle asetettuihin uusiin vaatimuksiin on vastattu? Vastaavatko varojen jakamiselle asetetut kriteerit tarpeita, jotka syntyvät eurooppalaisesta maatalousmallista ja kestävää kehitystä koskevasta keskustelusta?

⁽¹⁾ Nykyisin 15 jäsenmaan EU:ssa maatalouden alalta häviää työpaikka noin kahden minuutin välein.

- Miten on edetty nykyisten ympäristö- ja luonnonsuojelu-ongelmien ratkaisussa ja alueellisten erojen tasaamisessa?
- Onko ensimmäisen ja toisen pilarin tukien jako keskenään tasapainossa? Entä ensimmäisen pilarin eri sektorien tuki ⁽¹⁾?
- Vallitseeko alueiden välillä ja tuottajien välillä riittävä tasapaino?
- Voidaanko harkita lisätoimenpiteitä, joilla monien maataloustuotteiden arvoa voidaan korottaa erikoisuuden, laadun, ympäristön- tai eläinsuojelun edistämisen ja alueellisen merkityksen perusteella ⁽²⁾?
- Käytetäänkö toisen pilarin varoja todella tehokkaasti maaseudun kehittämiseen? Kuinka tehokkaita ohjelman yksittäiset osat olivat todellisuudessa? Palvelevatko esimerkiksi varhaiseläkeohjelmat ”maaseudun kehittämistä”? Eivätkö metsitystoimet ole osittain ristiriidassa maiseman avoimena pitämisen tavoitteen kanssa?
- Millä tavoin erittäin merkittäväksi osoittautunutta epäsuotuisilla alueilla maksettua luonnonhaittakorvausta voitaisiin kehittää edelleen?
- Miksi jäsenvaltioiden mutta myös yksittäisten jäsenvaltioiden alueiden välillä esiintyy huomattavia eroja esimerkiksi toisen pilarin tai maatalouden ympäristöohjelmien tukien hyödyntämisessä ⁽³⁾?

4. Maatalouden nykyiset ja tulevat vaatimukset

4.1. Vaikka YMP onkin jatkuvassa muutoksen tilassa ja menneisyydessä on selvitty monista haasteista, huomattavia tehtäviä on selvästi vielä edessä. Nämä koskevat yhtä lailla politiikkaa kuin yksittäistä kuluttajaa, jonka käyttäytyminen ei suinkaan aina edistä tavoiteltua alueellisuutta tai ympäristönsuojelua.

4.2. Yhteiskunnan maataloudelle asettamat odotukset ja vaatimukset ovat muuttuneet.

4.3. Poliittinen ja yhteiskunnallinen näkemys maataloustuotannosta on muuttunut. Viidentoista viime vuoden aikana on käynyt selväksi, että kestävä kehitys koskevan keskuste-

lun ympäristöulottuvuus sekä aluekehitystä, työllisyyttä ja työpaikkojen laatua ja myös eläin- ja kuluttajansuojelua koskevat kysymykset ovat nousseet yhä vahvempaan asemaan. Maiseman ja tuotantomenetelmien laatua on alettu arvostaa yhä enemmän kaikkialla Euroopassa. Nykykäsityksen mukaan eurooppalaisella maataloudella on pelkän tuotannon lisäksi maaseutualueilla ”monitoimisia tehtäviä”.

4.4. Maataloustuottajat joutuvat nykyisin suorittamaan lisätehtäviä, jotka aluksi aiheuttavat pelkkiä kustannuksia eivätkä ainakaan tähän mennessä kannata taloudellisesti, koska maataloustuotteiden markkinahinnat eivät sisällä maatalouden monitoimisuuden puitteissa suoritettuja toimia.

4.5. Maatalouden tulotilanteesta on nykyisin todettava yleisesti, että tuottaja- ja kuluttajahintojen välillä vallitsee huima kehitysero, joka kasvaa edelleen. Mutta myös maatalouden sisällä on havaittavissa jyrkkiä tuloeroja, joita ei voida selittää pelkästään koulutuksen, ahkeruuden tai yrittäjähengen eroavaisuuksilla. Eräät markkinointiketjut ovat edistäneet uhkaavaa hintakehitystä elintarvikesektorin polkumyynnitarjouksilla. Osittain tuotantokustannuksia alemmat markkinahinnat vähentävät huomattavasti maataloustuottajien mahdollisuuksia siirtyä kestävä kehityksen ja monitoimisuuden mukaiseen toimintaan. Monilla alueilla ja maatalouden aloilla maataloustuottajien tulot eivät vastaa enää työn määrää.

4.6. Vaikeiden taloudellisten toimintaedellytysten vuoksi tuottajat joutuvat käyttämään kaikkia mahdollisia (laillisia) keinoja tuottavuuden parantamiseksi korvatakseen (tuottaja) hintojen reaalisen tai suhteellisen laskun ja tuotantokustannusten nousun.

4.7. Tilannetta vaikeuttaa lisäksi eurooppalaisten maataloustuottajien asema. He joutuvat kilpailemaan toistensa kanssa osaksi ylikyllästetyillä markkinoilla WTO:n vaatiessa samalla lakkaamatta maataloustuotteiden maailmankaupan vapauttamista. EU:n tuotantoedellytykset ja -säännöt eroavat muiden alueiden olosuhteista. Euroopan ulkopuolella maataloustuotteita tuotetaan usein halvemmalla mm. siksi, että

- ilmasto-olot ovat usein suotuisammat ja käytettävissä on rakenteeltaan edullisempia yritysmautoja
- käytettävät tuotantomenetelmät ovat usein eurooppalaisten arvokäsitysten vastaisia (heikompi ympäristön ja eläinten suojelu, kuluttajansuoja sekä sosiaaliturva, Euroopassa kiellettyjen kasvua edistävien aineiden käyttö)
- myönnetty vientituet ja -takuut vaikuttavat monissa tapauksissa huomattavasti maailmanmarkkinahintoihin ja painavat niitä alaspäin.

⁽¹⁾ Esimerkiksi EMOTR-tuista 40 prosenttia maksetaan peltoviljelmien alalle ja 4 prosenttia hedelmä- ja vihannesalalle.

⁽²⁾ Esimerkiksi voitaisiin harkita sellaisten tuottajaryhmittymien palkitsemista, jotka keskittyvät tiettyjen alueellisesti sopeutuneiden, mutta vähemmän ”tuottavien” rotujen hyödyntämiseen.

⁽³⁾ Kun esimerkiksi Itävallassa ja Suomessa noin puolet kaikista EU:n maatalousbudjetista lähtöisin olevista varoista maksetaan toisesta pilarista, näiden varojen osuus Belgiassa ja Alankomaissa on alle 5 prosenttia. Pohjois- ja Etelä-Saksan välillä esiintyy suuria eroja maaseudun kehittämisohjelmien toteuttamisessa.

4.8. Samalla käy entistä vaikeammaksi sovittaa yhteen tuottavuuden kasvutavoitteita ja ympäristön ja eläinten suojeloiden sekä kuluttajien, eli monitoimisuuden, vaatimuksia.

4.9. Uudistuksia koskeissa neuvotteluissa joka kerta syntyvä kiihkas kädenvääntö sekä tarvittavista jatkotoimista käytävä jatkuva keskustelu osoittavat selvästi, että EU:ssa vallitsee pysyvästi todellinen tavoitteiden välinen ristiriitatilanne ja että ympyrän neliöiminen on edelleenkin mahdotonta. Nyt ja myös tulevaisuudessa on epärealistista vaatia, että

- maatalous pystyisi yhtäältä toimimaan maailmanmarkkinoiden (monessa tapauksessa vääristyneillä) ehdoilla (mielellään ilman rahoitustukea), ja
- täyttäisi toisaalta kuitenkin kaikki tuotantoon liittyvät odotukset (laatu, turvallisuus, luonnonvarojen suojelu, eläinten lajinmukainen kohtelu jne.) ja selviäisi eurooppalaisesta kustannustasosta⁽¹⁾
- sekä lisäksi takaisi nykyaikaiset ja kiinnostavat työmarkkinat, jotka edistävät palkattujen työntekijöiden turvaa ja joilla niin työpaikkojen ja työturvallisuuden kuin myös koulutuksen ja muun ammatillisen pätevöitymisen taso on korkea.

4.10. Kaikkien asianosaisten on tiedostettava tämä toistaiseksi käytännössä ratkaisematon ristiriitaisten tavoitteiden ongelma, kun arvostellaan YMP:n tähänastisia uudistuksia tai pohditaan YMP:n suunnan muutosta. Edes kaikki poliittiset päättäjät eivät vaikuta olevan tarpeeksi hyvin selvillä asioiden mutkikkaista yhteyksistä.

4.11. Tulevaisuuden tärkeimpänä tehtävänä on siis etsiä keinoja, joilla voidaan edistää kestävä kehityksen ja monitoimisuuden periaatteiden toteutumista maataloudessa. Eurooppalainen maatalousmalli vaatii toimiakseen uudenlaisen tasapainon kestävä kehityksen talous-, sosiaali- ja ympäristöpilariden välillä.

4.12. On löydettävä tapa, jolla viljelijöille ja erityisesti nuorille viljelijöille voidaan tarjota houkuttelevia ja taloudellisesti vakaita tulevaisuudennäkymiä. Tähän liittyen komitea viittaa hiljattain antamansa lausunnon⁽²⁾ sisältämiin suuntaviivoihin sekä Euroopan parlamentin, alueiden komitean sekä talous- ja sosiaalikomitean 6.12.2001 nuorten viljelijöiden asemasta antamaan yhteiseen julistukseen.

4.13. TSK korostaa näiden eurooppalaisen maatalouden eri tehtävien säilyttämisen tärkeyttä. Teoriassa voitaisiin kuvitella liberalistinen malli, jossa tarvittavat elintarvikkeet hankittaisiin Euroopan ulkopuolisilta tuottajilta, koska tämä olisi muka ”taloudellisempaa” vaikka sotisikin elintarvikkeiden saannin turvaamisen periaatetta vastaan. Maaseutukulttuuria, maisemia, työpaikkoja ja muita monitoimisuuteen kuuluvia asioita ei kuitenkaan pystytä tuomaan muualta!

4.14. Eurooppalaisen maatalousmallin ylläpitäminen ja laajentaminen uusiin jäsenvaltioihin maksaa paljon ja vaatii todennäköisesti jopa enemmän varoja kuin maatalouden menolinjaukseen on nykyisin varattu. Kun otetaan huomioon varojen vähyys ja monien valtiovarainministerien pyrkimys julkisten menojen karsimiseksi, sillä, miten julkisten varojen siirrot maatalouteen perustellaan, tulee olemaan ratkaiseva merkitys. Tulevaisuuteen suuntautuva kestävä kehitys voi olla argumentti, jolla tulonsiirtojen säilyttämistä voidaan pitkällä aikavälillä perustella yhteiskunnallisesti.

5. Ajatuksia YMP:n tulevasta kehityksestä

5.1. Muutamia perusajatuksia

5.1.1. Eurooppa on päättänyt edistää ”monitoimista maataloutta”. Euroopan maataloustuottajilta odotetaan muun muassa seuraavia toimintoja:

- laadukkaiden ja turvallisten elintarvikkeiden riittävä tuotanto⁽³⁾
- maaseudun olosuhteisiin ja alueellisiin tarpeisiin mukautettu tuotantorakenne
- ympäristön ehdoilla tapahtuva tuotanto (ympäristönsuojelu)
- maaltapaon pysäyttäminen
- työpaikkojen säilyttäminen
- hormonien ja antibioottien käytöstä pidättyvä eläintuotanto
- eläinten hyvinvointi
- maaseutukulttuurin ja maaseudun kulttuuriperinnön vaaliminen
- arvokkaiden kulttuurimaisemien suojelu
- biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen.

⁽¹⁾ Brasilialainen maatyöläinen ansaitsee ehkä 50 euroa kuukaudessa.

⁽²⁾ Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Uusi talous, osaamiselle rakentuva yhteiskunta ja maaseudun kehittäminen – Nuorten viljelijöiden tulevaisuudennäkymiä”, EYVL C 36, 8.2.2002, s. 29.

⁽³⁾ Komitea muistuttaa esim. aiheesta ”Kasviproteiinien viljelyä koskeva uusi yhteisön suunnitelma” antamastaan lausunnon (EYVL C 80, 3.4.2002).

5.1.2. Nämä toiminnot ylittävät huomattavasti pelkän elintarviketuotannon, ja näin ollen maatalous ei ole suoraan verrattavissa muihin elinkeinoihin.

5.1.3. On vain kaksi mahdollisuutta maksaa laadukkaasta tuotannosta ja suoritetuista palveluista, toisin sanoen korvata niiden aiheuttamat kustannukset tuottajille:

- tuotteiden hinnoissa
- suorilla valtion tulonsiirroilla (tai molempien yhdistelmällä).

5.1.4. Mikäli monitoimisuuden toteuttamiseen liittyviä (ulkoisia) kustannuksia ei voida kattaa kuluttajahinnoilla, ne on korvattava tulonsiirroilla sellaisille tuottajille, jotka täyttävät myöhemmin määriteltävät "monitoimisuuden" vaatimukset.

5.1.5. Tällöin on hyväksyttävä tosiasia, että tulonsiirtojen määrä kasvaa, jos

- maataloudelle asetettuja vaatimuksia lisätään
- tuottajahinnat laskevat edelleen esimerkiksi maailmanmarkkinoiden vääristymien tai markkinointitahojen vaikutuksesta.

5.1.6. Eurooppalaisen maatalouden tulotukien yhteiskunnallisesti hyväksyttynä perustana on tulevaisuudessa oltava maataloudelta vaadittavien konkreettisten lisäsuoritusten korvaaminen. Euroopan maataloustuottajille ei tule enää maksaa tukia sitä varten, että he tuottaisivat vakaasti ja edullisesti elintarvikkeita (tuotetuki), vaan korvaukseksi vapautetuilla maailmanmarkkinoilla ilmenevistä kilpailuhaitoista, jotka johtuvat yhteiskunnan tavoittelemasta maaseutuympäristön kannalta kestävästä ja monitoimisesta tuotannosta (tavoiteltaviin tuotantomenetelmiin perustuvat korvaukset) ja koska viljelijät antavat tärkeän sosiaalisen ja alueellisen panoksen (työpaikkojen säilyttäminen, heikosti tuottavien reuna-alueiden viljely). Tavoitteena tulisi olla laaja-alaisen, ympäristöä säästävän ja laatuun tähtäävän tuotannon ylläpitäminen. Tietyillä tuotantosektoreilla tämä voi edellyttää erityisponnisteluja ja -toimia.

5.1.7. Näin eurooppalainen yhteiskunta tunnustaa viljelijöiden erityistehtävän terveellisten ja turvallisten elintarvikkeiden tuottajina, maisemanhoitajina, kulttuuriperinnön vaalijoina sekä luonnon ja alueiden monimuotoisuuden puolustajina.

5.1.8. Tämä edellyttää tietysti, että "YMP:n tulevaisuudesta" keskusteltaessa on kiinnitettävä huomiota kaikkien tähänastisten maatalouspoliittisten välineiden käyttökelpoisuuteen "eurooppalaisen maatalousmallin" kannalta. Lisäksi on tarkasteltava uusien välineiden ja mallien käyttömahdollisuuksia.

5.1.9. Myös tulevaisuudessa on lähtökohtaisesti sovellettava hyviksi osoittautuneita YMP:n välineitä, joita on tietenkin kehitettävä ja ajantasaistettava.

5.2. Suora tuki

5.2.1. Suorien tukien merkitys kasvaa niin kauan kuin monitoimisuuteen liittyviä "ulkoisia" kustannuksia ei oteta hinnanmuodostuksessa huomioon ja ne on korvattava yhteiskunnan varoin.

5.2.2. Komitea kannattaa nimenomaan suorien tukien tehtäväsäidonnaisuuden periaatetta sekä tämän yhä tärkeämmäksi muodostuvan YMP:n välineen kestävästä takaamisesta. Tämä ei suinkaan ole ristiriidassa sen vaatimuksen kanssa, että jokaiselle suoran tuen muodolle on yleisen hyväksynnän vuoksi annettava riittävät perusteet.

5.2.3. Onkin kysyttävä, missä määrin nykyisiä suoriatukia tulisi mukauttaa. Tärkeitä yhteiskunnallisia ryhmittymiä kiinnostanee tulevaisuudessa yhä enemmän ensimmäisen pilarin suorien tukien tähänastinen suunnittaminen ja niille annetut perusteet. Nämä ryhmät vaativat myös tukien sitomista monitoimisuuden tavoitteisiin. Tätä keskustelua ei politiikassa voitane välttää.

5.2.4. Tulevaisuuden keskusteluissa keskeisessä asemassa voi olla kysymys monitoimisuuteen kuuluvien palvelujen kytkemisestä suoran tuen myöntämiseen. Pelkästä voimassa olevan lainsäädännön noudattamisesta ei periaatteessa voida johtaa oikeutta julkiseen tukeen. On kuitenkin tutkittava, onko tästä periaatteesta tuotantostandardien ja -edellytysten maailmanlaajuisten erojen vuoksi poikettava, jotta eurooppalaisen maatalouden monitoimisuus voidaan turvata.

5.2.5. TSK korostaa, että monitoimisuus ei tarkoita ainoastaan ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyvien vaatimusten noudattamista. Se merkitsee myös kestävästä kehityksestä, maisemanhoitoa, epäsuotuisten alueiden hyödyntämistä, tiettyjen tuotantomenetelmien välttämistä tai käyttämistä, eläinten hyvinvointia edistävää karjankasvatusta sekä laatu- ja turvallisuusvaatimusten täyttämistä.

5.2.6. Komitea pyytää komissiota tutkimaan, voidaanko tulevaisuudessa

a) ajatella porrastettua suorien tukien järjestelmää,

- jonka kohderyhmänä ovat maataloustuottajat, jotka noudattavat tuotannossaan yhdenmukaisia eurooppalaisia – Euroopan ulkopuolisia käytäntöjä tiukempia – ympäristön- ja eläinsuojelustandardeja: järjestelmällä olisi siis tarkoitus tasoiittaa eurooppalaisten standardien korkeammasta tasosta aiheutuvat kilpailuhaitat
- jonka kohderyhmänä ovat toisessa vaiheessa sellaiset maataloustuottajat, jotka noudattavat tuotannossaan alan vakiintuneet käytännöt ⁽¹⁾ ylittäviä sitovia monitoimisuuden lisäkriteereitä ja jotka ottavat huomioon eläinten pidon pinta-alakytken ja maise-
mansuojelun
- jolla voidaan myös – vastaavasti kuin nykyisillä maatalouden ympäristöohjelmilla – paitsi korvata rahallisesti konkreettisia palveluita myös tarjota todellisia kannustimia monitoimisuuteen tähtävien uudistusten toteuttamiseen,

ja voidaanko lisäksi

b) täydentää YMP:n ensimmäistä pilaria uusilla tukimuodoilla, joiden pohjalta jokainen jäsenvaltio (läheisyysperiaatteen mukaisesti ja kilpailun vääristymät välttämällä) voisi korottaa niiden tilojen tukia, jotka haluavat ryhtyä erityis-
toimiin laadun turvaamisen, ympäristönsuojelun ja työ-
paikkojen säilyttämisen puolesta.

5.2.7. Komitea on tietoinen siitä, että suorien tukien mahdollinen kytkeminen tiettyihin ympäristönsuojellisiin, sosiaalisiin ja alueellisiin tehtäviin on ratkaiseva muutos viljelijöiden kannalta, sillä seurauksena voi olla huomattava uudelleen-
jako tilojen, alueiden ja jopa jäsenvaltioiden kesken. Komitean mielestä tämä kytkentä on kuitenkin jatkossa keskeinen argumentti, jolla tulonsiirtojen säilyttämistä voidaan pitkällä aikavälillä perustella yhteiskunnallisesti.

5.2.8. Komission tulisi myös selvittää sellaisen mallin toimivuutta, jossa tukea ei myönnettäisi ainoastaan tiloille, joiden tuotteet ovat aikaisemmin kuuluneet tai kuuluvat kulloinkin

voimassa olevan markkinajärjestelyn piiriin, vaan yhteiskunnan myöntämät palkkiot perustuisivat monitoimisiin tuotantomenetelmiin ja kattaisivat kaikki maatalouden alat ⁽²⁾.

5.2.9. Komitea pyytää komissiota tutkimaan tarkemmin, voisiko tämä tapahtua vaikkapa – kuten useat tahot ovat ehdottaneet – maksamalla kaikille tiettyjen myöhemmin määriteltävien perusteiden mukaisesti monitoimista maataloutta ⁽³⁾ harjoittaville tuottajille suoria tukia samansuuruisen pinta-alatuen muodossa riippumatta siitä, mitä kasveja he viljelevät. Tässä voitaisiin mahdollisesti hyödyntää kokemuksia, jotka komissio on kerännyt yksinkertaistettuja sääntöjä suorien tukien maksamisesta pienille maataloustuottajille koskevan asetuksen (EY) N:o 1244/2001 toimeenpanosta. Lisäksi tulisi ottaa huomioon erikoisviljelmien (kuten oliiviöljyn) erityispiirteet.

5.2.10. Kohdissa 3.7 ja 5.2.6 esitettyjen kysymysten selvittämisen lisäksi tulisi arvioida myös, millä tavoin yhtenäinen pinta-alatuki muuttaisi suorien tukien jakautumista nykyiseen järjestelmään verrattuna ja mitä vaikutuksia sillä olisi yksittäisille sektoreille, alueille ja tiloille.

5.2.11. Lisäksi tulisi tarkastella

- voidaanko näin lisätä yhteiskunnassa vallitsevaa poliittista ja sosiaalista hyväksyntää
- voidaanko näin paremmin varmistaa eurooppalaisen maatalouden monitoimisuus kaikilla alueilla
- voidaanko itse hallintoa yksinkertaistaa.

5.2.12. Luonnonsuojelun ja maatalouden vaatimusten välisen nykyisen ristiriidan ratkaisemiseksi komission tulisi tutkia myös, tulisiko peruskorvausta maksaa myös liiketalouden näkökulmasta tuottamattomilta tai vain heikosti tuottavilta aloilta (kuten luontotyypidirektiivin mukaiset alueet tai pensasaidat ja pientareet jne.).

5.2.13. Suorat tuet maksetaan nykyisin sekä ensimmäisestä että toisesta pilarista. Toisen pilarin toimenpiteissä jäsenvaltioiden on osallistuttava rahoitukseen. TSK:n mukaan tulevissa uudistuskusteluissa tulisi tarkistaa, voitaisiinko saavuttaa suurempi hyväksyntä ja yhtenäisyys, jos tämä poikkeava rahoituskeino poistettaisiin ainakin osittain, ja mitä muita mahdollisuuksia on olemassa toisen pilarin yhteisrahoituksessa havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi.

⁽¹⁾ Tietyillä Euroopan alueilla tapahtuva pinta-alasta riippumaton eläinten pito on alan hyväksyttyjen käytäntöjen mukaista. Sonnista maksettavalla palkkiolla, joka on vielä toistaiseksi enintään 2,0 nautayksikköä rehualahahtaria kohden, tilojen tukeminen rajataan 2,0 nautayksikköön (vuonna 2002 1,9:ään ja myöhemmin jopa 1,8 nautayksikköön) rehualahahtaria kohden. Kuitenkaan näitä tiloja, joita ei todellakaan voitane kutsua monitoimiseksi, ei suljeta periaatteessa tuen ulkopuolelle.

⁽²⁾ Näin voitaisiin mahdollisesti korjata nykyisen järjestelmän heikkous, eli esimerkiksi laitumien ja niittyjen, mutta myös maan laatua parantavien kasvien, kuten palkokasvien ja apilan viljelyn toisarvoinen asema.

⁽³⁾ Esimerkiksi pinta-alasidonnainen eläinten kokonaismäärä karjankasvatuksessa (enintään 2 nautayksikköä rehualahahtaria kohden), viljelykierron käyttö, tiettyjen maisemapiirteiden säilyttäminen/luominen tai luotettava selvitys tiettyjen arvokkaiden (myöhemmin määriteltävien) maisemapiirteiden tai alueellisesti määriteltävien "laajaperäistämiseen" kuuluvien viljelymenetelmien pinta-alasuudesta.

5.3. Maaseudun kehityksen tulevaisuus (YMP:n toinen pilari)

5.3.1. Maaseutualueilla on paitsi tärkeitä maa-alaan liittyviä tehtäviä myös maaseudun väestön kannalta ratkaiseva taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen rooli.

5.3.2. Maaseutualueiden identiteetti ja omintakeisuus perustuu alueellisten voimavarojen moninaisuuteen. Kestävään kehitykseen on pyrittävä vastuuntunnosta tulevia sukupolvia kohtaan, ja sitä on täydennettävä soveltamalla toimintaan selkeästi läheisyysperiaatetta. Maaseutualueet ja maatalous ovat kytkeytyneet toisiinsa toiminnallisesti. Maaseutualueita koskevassa politiikassa on näin ollen sovellettava koordinoitusti eri politiikkoja. Toisen pilarin välineitä on siksi myös tulevaisuudessa täydennettävä muilla kuin maatalouden välineillä. Tässä on kyse etenkin myös tärkeistä teknisistä ja sosiaalisista perusrakenteista, joiden toimivuutta maaseudun monien tehtävien täyttäminen edellyttää.

5.3.3. Markkinoiden laaja vapauttaminen on aiheuttanut keskittymistä, joka ei ainoastaan ole haitallista rakenteellisesti heikoille alueille, vaan kyseenalaistaa myös eurooppalaisen maatalousmallin keskeisiä ominaisuuksia (kuten alueellisia kiertokulkuja). Euroopan komissio toteaa kauppaa koskevassa valkoisessa kirjassaan: "Pitkällä aikavälillä on olemassa vaara, että Euroopan jakeluala keskittyy niin, että lopulta vähittäismarkkinoita hallitsee muutama suuri ketju. – Jakelualalla tällainen keskittyminen voisi lopulta johtaa tarjolla olevien tuotteiden, myyntitapojen ja kauppojen määrän vähenemiseen. Tämä koskisi erityisesti kaupunkien keskustoja ja maaseutualueita, ja se muuttaisi pienten tuottajien ja vähittäismyyjien välisiä suhteita"⁽¹⁾. Viime vuosina suuret kauppaketjut ovat saavuttaneet huomattavan vallan markkinoilla, mikä on voimakkaasti keskittänyt jalostusteollisuutta, joka ostaa yhä enemmän maatalouden raakatuotteita niiden alkuperästä välittämättä. Vaatimukset, joita teollisuus asettaa tuotteiden jalostuskelpoisuudelle, synnyttävät usein normeja, jotka heikentävät maatalouden ja myös alueiden aikaisempaa monimuotoisuutta.

5.3.4. YMP:n ja aluepolitiikan tehtävänä tulee olla tämän kehityskulun pysäyttäminen, jotta rakenteellisesti heikkojen maaseutualueiden tyhjeneminen voidaan estää. Kyse on ensisijaisesti maaseutuväestöön kohdistuvista pysyvistä työllisyyspoliittisista vaikutuksista. Alueellisten voimavarojen kestävää hyödyntämistä omien kehitysstrategioiden avulla on rakenteellisesti heikoilla alueilla täydennettävä solidaarisilla aluepoliittisilla tasaustajärjestelyillä.

5.3.5. YMP:n toisella pilarilla on tarkoitus korvata koordinoitun tasausmaksupaketin avulla maatalouden monitoimisuuden nimessä suorittamat moninaiset palvelut, tukea maataloustuotannon monipuolistamista tulopohjan laajentamiseksi ja vahvistaa investointitukien avulla alueiden kilpailukykyä. Koska maaseudun kehittämisvälineillä (toinen pilari) on erityistehtävät, niillä ei pystytä korvaamaan YMP:n välineitä, mutta kylläkin täydentämään niitä oleellisella ja välttämättömällä tavalla. Etenkin EU:n maatalouspolitiikan viimeisimmän uudistuksen yhteydessä käyttöön otetut standardit ympäristön, hygienian ja eläinsuojelun alalla edellyttävät EU:n laajuisista koordinoitua ja yhtenäisyyttä, jotta voidaan taata yhtäläiset edellytykset ja kilpailuolosuhteet. Standardeja on kuitenkin tarkistettava, jotta voidaan selvittää, ovatko kaikki käyttöön otetut toimenpiteet, jotka osaksi ovat osoittautuneet esteiksi tietyille sektoreille, todella tarpeellisia.

5.3.6. Maaseudun kehittämisohjelmalla on EMOTR:n puitteissa selkeä avainasema. TSK korostaa, että myös rakennerahojen toimenpiteitä tarvitaan, jotta maaseutualueiden myönteinen kehitys voidaan taata. Myös maaseudun tulevaisuuden strategioita kehiteltäessä tarvitaan laaja-alaisia innovaatioita. Siksi yhteisön aloitteita, ennen kaikkea Leader+ ja Interreg-aloitteita, on tarpeen kehittää edelleen, ja niistä kertyneet kokemukset tulee ottaa huomioon maaseutupolitiikassa.

5.4. Tarjonnan sääntely/markkinajärjestelyt

5.4.1. Tarjonnan sääntelystä ollaan osittain hyvin erimielisiä, kuten esimerkiksi keskustelu maitokiintiöistä osoittaa. Globaalistumisen ja erityisesti EU:n laajentumisen myötä maatalousekonomistien, yksittäisten hallitusten ja EU:n jäsenvaltioiden lisäksi myös muuttamat viljelijät ovat alkaneet pitää määrällisiä rajoituksia haitallisina ja epäillä niiden mielekkyyttä.

5.4.2. Maatilojen kyky täyttää tuotannolle asetetut vaatimukset edes tyydyttävästi edellyttää ennen muuta jokseenkin vakaita markkinoita. Pelkästään kilpailun ehdoilla toimiva maatalous ei taatusti kykene täyttämään monitoimitehtäviään.

5.4.3. Tarjontaa rajoittavilla tai lisäävillä määrällisillä toimenpiteillä voi olla tärkeä tehtävä kestävän maataloustuotannon vakauttajana, koska maatalousmarkkinat ovat perusluonteeltaan epävakaat ja erittäin herkä hintojen vaihteluille ja koska viljelijöiden markkinavoima on liian vähäinen, jotta he voisivat vaikuttaa sen avulla markkinoihin tuotannon määrää säätelemällä.

⁽¹⁾ EYVL C 279, 1.10.1999, s. 74.

5.4.4. Maitoala on tästä erityisen hyvä esimerkki. Joidenkin hallitusten ja jäsenvaltioiden vaatima maitokiintiöjärjestelmän lopettaminen ilman sitä korvaavia toimenpiteitä johtaisi luultavasti maidon tuotannon keskittymiseen edullisille alueille, mikä vaikuttaisi vastaavasti paitsi ympäristön tilaan myös epäsuotuisten alueiden talouteen. Luonnonsuojelun kannalta arvokkaiden nurmialueiden kestävä hyödyntäminen on mahdollista vain, jos niitä käytetään märehitijöiden laiturina.

5.4.5. Kiintiöjärjestelmän lopettaminen ilman korvaavaa järjestelmää voisi joka tapauksessa olla räikeästi kaikkien monitoimisuuteen, maatalouden eurooppalaiseen malliin ja alueellisesti kattavaan viljelyyn liittyvien periaatteiden vastaista.

5.4.6. Välttämättömän yhteydessä käytävän keskustelun laadun turvaamiseksi on TSK:n mielestä välttämättä tutkittava maitokiintiöjärjestelmän ja muiden kiintiöjärjestelmien lopettamisen aluetaloudelliset seuraukset, mahdolliset korvaustoimenpiteet (ja niiden yhteiskunnallisesti hyväksyttävät perustelut), toimenpiteiden kustannukset sekä yleiset mahdollisuudet säilyttää nurmialueet pysyvästi ja alueellisesti kattavasti käytössä.

5.5. Suojelutoimet ulkorajoilla/vienti

5.5.1. EU on maailman suurin maataloustuotteiden tuoja. Sen osuus maailman väestöstä on noin 6 prosenttia, mutta kokonaistuonnista noin 20 prosenttia (luku ei sisällä EU:n sisäistä kauppaa).

5.5.2. Komitea on tietoinen siitä, että tietyt valtiot ja valtioryhmät vaativat seuraavissa WTO-neuvotteluissa Euroopan unionia poistamaan tullit pääosin tai kokonaan ja avaamaan rajansa täysin.

5.5.3. Maailmanmarkkinoiden nykyehdoilla ei ole mahdollista turvata perheviljelmiin perustuvaa maataloutta, joka täyttää kaikkien yhteiskuntaryhmien vaatimat monimuotoiset tehtävät.

5.5.4. Komitea odottaa siksi maailmankauppapolitiikalta, että yhteiskunnille/talouselueille annetaan mahdollisuus suojella tuottajiaan ja kuluttajiaan sellaisilta tuotteilta, joita ei ole valmistettu niiden itse hyväksymien ja soveltamien kestävän tuotannon sääntöjen mukaan tai jotka eivät täytä asetettuja normeja (esimerkiksi: hormoniliha, häkkikanalat, muuntogeeniset tuotteet ja naudan somatotropiini maidontuotannossa).

5.5.5. Komitea muistuttaa, että vastaavien sääntöjen noudattamista pidetään muilla talouselämän aloilla aivan luonnollisena eikä kenenkään mieleen juolahtaisi sallia esimerkiksi ilman katalysaattoria olevien autojen tuontia Euroopan markkinoille.

5.5.6. Ulkorajoilla toteutettavat suojelutoimet, jotka myös takaavat Euroopan maatalouden haavoittuville tuotteille niin kutsutun yhteisön etuuskohdelun, ovat vastakin YMP:n keskeinen perusta. Niistä luopuminen joko WTO:n nimenomaisten määräysten nojalla tai vapaakauppa-alueen toteutumisen myötä kyseenalaistaisi useita YMP:n perustavoitteita ja vaarantaisi siten myös eurooppalaisen maatalouden monitoimisuuden.

5.5.7. Talous- ja sosiaalikomitea kannattaa

- neuvotteluja, joilla pyritään paitsi vähentämään ulkorajoilla tapahtuvaa suojelua myös määrittämään kaikkia WTO:n jäsenvaltioita koskevat sitovat ympäristölliset ja sosiaaliset vähimmäisnormit, joilla luodaan tasavertaiset kilpailuolosuhteet
- kaupan vapauttamistoimien jatkamista eriytetysti tuotannonaloittain ottaen huomioon alojen erilaiset olosuhteet ja vaatimukset
- niin sanottujen ”non-trade-concerns” -kysymysten (ei-kaupallisten näkökohtien) käsittelemistä WTO-neuvotteluissa, kuten EU on maatalouden monitoimisuuden turvaamiseksi vaatinut
- sellaisten WTO:n säännösten torjumista, joiden nojalla EU:n markkinoille olisi päästettävä tuotteita, joiden turvallisuutta on aihetta epäillä perustellusti (tämä edellyttää vastaavaa tarkennusta myös terveys- ja kasvinuojelutoimia koskevaan sopimukseen)
- neuvotteluja säännöksistä sellaisen mielettömän tilanteen estämiseksi, jossa esimerkiksi uuttaa vihreää teknologiaa (geenitekniikka) tai eläinten suojelua koskevat tiukat EU:n säännökset menettäisivät merkityksensä, koska samoja tuotteita voidaan tuoda kolmansista maista, joiden säännöstö ei ole yhtä tiukka. Tuotteiden sekoittaminen keskenään ja kuluttajien harhauttaminen voidaan torjua tarakoilla määritelmillä ja tuotemerkintöjä koskevilla säännöksillä.

5.5.8. Yhdysvaltain maatalousministerin Ann Venemannin toteamus, että Dohan sopimuksella on saatu jarrutettua Euroopan ympäristösuojelutoimia epäterveinä kaupan käytäntöinä ja että lisäksi on onnistuttu pitämään kurissa ennalta varautumisen periaatteen soveltamista, osoittaa, kuinka suuria periaatteellisia eroja esiintyy Dohan tulosten arvioinnissa mutta myös käsityksissä yleensä. Neuvotteluista tullee tiukkoja. TSK odottaa tässä kuitenkin komissiolta johdonmukaista neuvotteluasemaa, koska mm. eurooppalaisen maatalousmallin takamat kulttuuri- ja maisema-arvot eivät ole kauppatuotteita vaan osa politiikalla suojeltavaa yhteiskunnallista perintöä. Tätä perintöä on puolustettava ainakin yhtä voimakkaasti kuin Yhdysvallat puolustaa suuryrityksensä, kuten Microsoftin, vienti-intressejä.

5.6. Vientituki

5.6.1. Komitea on jo ilmaissut peruskantansa maataloustuotteiden viennistä lausunnossaan eurooppalaista maatalousmallia lujittavasta politiikasta. Siinä esitetyt mielipiteet pätevät luonnollisesti edelleen.

5.6.2. Komitea on korostanut erityisesti, että vientitukea on pyrittävä vähentämään mahdollisimman paljon. Se on ilmoittanut, että myös erityisesti Yhdysvaltojen käyttämiä vientiluottoja ja -takuita on pidettävä WTO:n maataloussopimuksen 10 artiklan 2 kohdan perusteella vientitukina, vaikkakaan asiasta ei ole annettu sääntöjä. Euroopan maatalouden kansainväliselle kilpailukyvyille tämä merkitsee vaikeaa ongelmaa, joka on ratkaistava.

5.6.3. Kun eurooppalaiset maataloustuottajat alkavat yhä enemmän noudattaa tuotannossaan kestävän ja monitoimisen maatalouden periaatteita, myös heihin kohdistuvat paineet

kasvavat. Niitä aiheuttavat näiden periaatteiden vastaisesti tuotettujen tuotteiden mahdollinen tuonti ja lisäksi tietyillä tuotannonaloilla väistämättä kasvavat vaikeudet myydä työlämmiin tuotetut (kalliimmat) tuotteet maailmanmarkkinoilla.

5.6.4. Samalla on muistettava se selvä tosiasia, että ”laatu-tuotteilla” (esim. juusto, viini jne.) voi ansaita maailmanmarkkinoillakin (paljon) rahaa myös ilman vientitukea.

5.6.5. Jokaisen viljelijän on voitava edelleenkin valita vapaasti, mitä ja miten – olemassa olevia lakeja ja vaatimuksia noudattaen – hän tuottaa ja mille markkinoille hän tuotteensa myy. Julkisten varojen jatkuvan niukentumisen ja tulevaisuudessa todennäköisesti voimaan tulevien WTO:n säännösten vuoksi myös EU:n on varauduttava muuttamaan maataloustuotteiden vientiä koskevaa politiikkaansa. Tällöin on kiinnitettävä yhä enemmän huomiota pääsyyn ”laatu-tuotteiden markkinoille” (ilman vientitukea) massatuotteiden markkinoiden sijasta (esim. vientitukien ansiosta halventuneen viljan myyminen Kiinaan), ja tämän tulisi vaikuttaa kaikkiin maatalouspoliittisiin tuki- ja sääntelyjärjestelmiin.

Bryssel 21. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Pk-yritysten eurooppalainen perussääntö”

(2002/C 125/19)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 26. huhtikuuta 2001 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Pk-yritysten eurooppalainen perussääntö”.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 4. helmikuuta 2002. Esittelijä oli Henri Malosse.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 81 ääntä puolesta, ja 2 pidättyi äänestämästä.

1. Pk-yritysten tarpeet**1.1. Taustaa**

1.1.1. Eurooppalaiset lakimiehet ja viranomaiset ovat vuosikymmeniä kiinnittäneet huomiota lähes yksinomaan suuriin yrityksiin, joita on pidetty Euroopan yhdentymisen kannalta tärkeimpinä toimijoina. Nykyään tunnustetaan, että pienillä ja keskisuurilla yrityksillä (pk-yrityksillä) on keskeinen rooli Euroopan talousrakenteessa: pk-yritysten osuus yrityskannasta on 90 prosenttia, ja 2/3 työpaikoista on pk-yrityksissä. On epäloogista, että eurooppayhtiön sääntöjen hyväksymisen yhteydessä on otettu huomioon ainoastaan suuryrityksille parhaiten soveltuva yritysmuoto eli yhtiö, joka voi tarjota arvopapereita yleisölle. Ei ole myöskään perusteltua, että kun komissio aikoo tehdä lopun kaksinkertaisesta verotuksesta yhdellä ja yhteisellä yhtiöveron määräytymismekanismin, siitä hyötyisivät eurooppayhtiön sääntöjen välityksellä vain suuret ja keski-suuret yritykset.

1.1.2. Kuten Feirassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto huomautti hyväksyessään pienyrityksiä koskevan eurooppalaisen peruskirjan, eurooppalaisten pk-yritysten yhteistyötä on edistettävä. Komission lokakuussa 1997 julkaisemassa tutkimuksessa (Pariisin kauppa- ja teollisuuskamarin talousoikeuden tutkimuskeskus CREDA, ”Propositions pour une société fermée européenne”, toimittanut J. Boucourechliev, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 1997; ks. teoksesta erityisesti ”Analyses des rapprochements d'entreprises en Europe”, S. Urban, U. Mayrhofer ja P. Nanopoulos, s. 11–), joka koskee kautta 1989–1995, todetaan että yhteisyrityksiä on suhteellisesti enemmän pk-yritysten välillä kuin suuryritysten välisessä yhteistyössä. Tällä toiminnalla on kuitenkin lukuisia esteitä, ja sitä hidastavat aikaa vievät ja kalliit menettelyt, joista on haittaa nimenomaan pk-yrityksille.

1.2. Pk-yrityksille soveltuvan välineen luominen

1.2.1. Toistaiseksi ainoa ylikansallinen oikeudellinen rakenne Euroopassa on ollut eurooppalainen taloudellinen eturyhmä (ETEY), joka voi tarjota erityispalvelua pk-yrityksille, mutta se ei ole kuitenkaan riittävä ratkaisu.

1.2.2. Eurooppayhtiö, jota koskevat säännöt on nyt hyväksytty lopullisesti⁽¹⁾, on saanut voimakkaita vaikutteita osakeyhtiöitä koskevista säännöistä, ja se on suunniteltu suuryrityksiä varten. Eurooppayhtiön syntyhistoria voidaan jäljittää yli kolmenkymmenen vuoden taakse, ja vaikka se merkitsee huomattavaa edistysaskelta, sen taustalla ovat vanhanaikaiset näkemykset, jotka vaikuttavat sen perustuksiin: raskaus ja monimutkaisuus, sopimattomuus pk-yritysten maailmaan, ongelmat tavoiteltaessa yhteiskunnallisen kehityksen huomioimista. Euroopan parlamentti toteaa neuvoston viimeisimmästä eurooppayhtiötä koskevasta asetusehdotuksesta laatimassaan mietinnössä, että ”pk-yritykset otetaan asetuksessa tällä hetkellä liian vähän huomioon, vaikka ne – toimivat suurelta osin Euroopan talouden moottorina” (mietinnön esittelijä oli Hans-Peter Mayer).

1.2.3. Myös yhdenmukaistaminen koskee pääasiassa osakeyhtiöitä. Rajavastuuyhtiöihin ja yksityisiin elinkeinonharjoittajiin sovellettava lainsäädäntö on sen sijaan edelleenkin tiukasti kansallisen lainsäädännön piirissä.

1.2.4. Komissio on tietoinen tästä tilanteesta, sillä se antoi 4. syyskuuta 2001 yhtiöoikeustyöryhmän tehtäväksi käsitellä julkisia ostotarjouksia koskevia yleiseurooppalaisia sääntöjä ja esittää näkemyksensä yhtiöoikeuden uudenaikaistamisen painopisteistä, joista voidaan mainita tarve luoda mahdollisesti uusia oikeudellisia muotoja (esimerkiksi yksityinen eurooppayhtiö, joka olisi erityisen mielenkiintoinen pienten ja keskisuurten yritysten kannalta).

⁽¹⁾ EYVL L 294, 10.11.2001.

1.2.5. Myös talous- ja sosiaalikomitea korostaa tuoreissa lausunnoissaan, että pk-yrityksiä varten tarvittaisiin oma oikeudellinen muoto. Maaliskuun 2. päivänä 2000 annetussa oma-aloitteisessa lausunnossa "Osuus- ja yhteisötalous ja yhtenäismarkkinat" ⁽¹⁾ todetaankin seuraavaa: "Tällaisten eurooppalaisten yritysmuotojen perustaminen tulisi sallia sekä fyysisille henkilöille että pienyrityksille, jotka haluavat kilpailukykyä vahvistaakseen osallistua rajanylittävään yhteistoimintaan." Samoin 28. marraskuuta 2001 annetussa oma-aloitteisessa lisälausunnossa "Pienyrityksiä koskeva eurooppalainen peruskirja" ⁽²⁾ kehoitetaan tutkimaan "kysymystä eurooppalaisen yksityisyrityksen yhtiöjärjestyksestä".

1.2.6. Useat eurooppalaiset työnantajajärjestöt ovat kannattaneet ajatusta, ja eri kansallisuuksia edustavista lakimiehistä ja oikeustieteilijöistä koottu työryhmä on laatinut erittäin tarkkaan hahmotellun luonnoksen yksityisestä eurooppayhtiöstä. Ks. aiemmin mainittu, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimiston julkaisema CREDAn tutkimus. Tutkimusta ovat jatkaneet Pariisin teollisuus- ja kauppakamari ja Ranskan työnantajien keskusjärjestö (MEDEF) asiantuntijoista ja eri maiden yritysjohtajista koostuvassa työryhmässä: "La société privée européenne: une société de partenaires", syyskuu 1998.

1.2.7. Onkin aiheellista alkaa pohtia pk-yrityksille soveltuvaa eurooppayhtiön säännöstöä, jotta pk-yritysten kauppavaihtoa voitaisiin helpottaa yhtenäismarkkinoilla, jotta eri maiden yritykset voisivat yhdistää resurssejaan ja jotta uuden yrityksen perustamisen tai yhtiöjärjestyksen muutoksen yhteydessä hankkeella olisi heti alusta lähtien eurooppalainen ulottuvuus. Yksi yhtenäinen perussääntö on erityisen tarpeellinen, sillä laajentuminen lisää kansallisen lainsäädännön eroja entisestään.

1.2.8. Talous- ja sosiaalikomitea järjesti 22. lokakuuta 2001 julkisen kuulemistilaisuuden, johon osallistui yli kaksikymmentä eurooppalaista järjestöä, joita asia koskee, sekä asiantuntijoita ja lakimiehiä. Kuulemisen perusteella voidaan todeta, että pk-yrityksiä koskeville säännöille on todellista tarvetta muun muassa rajatylittävän yhteistyön edistämiseksi, mutta myös pk-yritysten syrjinnän välttämiseksi, sillä pk-yritykset eivät hyödy pääasiassa suuryrityksille suunnatuista eurooppayhtiön säännöistä. Osallistujat esittivät toivomuksia hankkeeseen liittyvistä menettelyistä ja painottivat ennen kaikkea selkeyttä, tarvetta tehdä säännöistä sellaiset, että ne tarjoavat todellisia helpotuksia, sekä sitä, että sääntöjen tulee olla avoimet kaikille yritysmuodoille. Osallistujat korostivat lisäksi sääntöjen tarjoamia etuja:

1.2.8.1. Poliittiset edut: kansainvälisen ja rajatylittävän taloudellisen yhteistyön kehittäminen edistää Euroopan yhdentymistä.

1.2.8.2. Edut selkeyden kannalta: muun muassa yhdet ja yhtenäiset eurooppalaiset säännöt, hallinnollisten muodollisuuksien keventyminen, mahdollisuus tehdä vain yksi veroilmoitus.

1.2.8.3. Taloudelliset edut: tällaiset säännöt valinneiden pk-yritysten kilpailukyky ja tunnettuus lisääntyvät, kun ne kuuluvat eurooppalaisen "laatumerkin" piiriin. Säännöt voisivat houkutella myös ulkomaisia sijoittajia Eurooppaan.

2. Pk-yritysten eurooppalainen perussääntö

2.1. Nykyisessä tilanteessa pk-yrityksiä syrjitään, sillä ne eivät yleensä pääse hyötymään eurooppalaisesta perussäännöstä niin kuin suuryritykset. Ei ole myöskään realistista odottaa jäsenvaltioiden lainsäädännön nopeaa yhdenmukaistamista, sillä erot ovat suuria ja unioni on piakkoin laajentumassa. Eurooppayhtiötä täydentävän yksinkertaisen välineen luominen vaikuttaa siten tehokkaimmalta tavalta poistaa pk-yritysten kansainvälisen toiminnan kehittämistä haittaavat esteet.

2.2. Koska komitea edustaa talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoita, sen olisi aiheellista avata keskustelu institutionaalisella tasolla. Tässä oma-aloitteisessa lausunnossa esitetään joitain ajatuksia pk-yrityksille soveltuvan eurooppalaisen perussäännön laatimiseksi sekä hahmotellaan suuntaviivat, joita komitean mielestä tulisi seurata jatkossa käynnistettävissä toiminnaissa.

3. Perustavoitteet

3.1. Pk-yritysten eurooppalaisen perussäännön tulisi edistää yrittäjähenkkeä ja uusien toimintojen luomista sekä kannustaa rajatylittävään kumppanuuteen yhtenäismarkkinoilla. Perussääntörakenteen tulisi tätä ajatellen täyttää seuraavat perustavoitteet:

3.1.1. Sen tulisi olla avoin sekä luonnollisille että oikeushenkilöille.

3.1.2. Sen tulisi olla yksinkertainen ja joustava, ja sitä tulisi voida muuntaa osapuolten toivomusten pohjalta.

⁽¹⁾ EYVL C 117, 26.4.2000, s. 52–58.

⁽²⁾ EYVL C 48, 21.2.2002.

3.1.3. Sitä tulisi voida kehittää, jotta se mukautuisi yhteiskunnan rakenteen ja ympäristön muutoksiin.

3.1.4. Sen tulisi muodostaa todellinen eurooppalainen yritysrakenne eli se ei saisi olla sidoksissa jäsenvaltioiden yhtiölainsäädäntöön. Sen avulla ei tulisi kuitenkaan voida vaatia etuoikeuksia eikä erityiskohtelua.

3.2. Pk-yritysten eurooppayhtiön taustalla tulisi olla eurooppayhtiötä täydentävä lähestymistapa.

3.2.1. Eurooppalainen ulottuvuus: Perussääntö olisi tarkoitettu toimille, joilla on laajasti katsoen eurooppalainen ulottuvuus eli joissa on vähintään kaksi kumppania vähintään kahdesta jäsenvaltiosta tai yksinkertaisesti niin, että taloudellista toimintaa tai suunnitteilla olevaa toimintaa harjoitetaan eurooppalaisella tasolla eli siten, että se ylittää yhden jäsenvaltion rajat. Pk-yritysten yhteistyö liittyy molemmissa tapauksissa, erotuksena suuryritysten välisiin sulautumiin, lähes aina laajennus- ja kehityshankkeisiin tai uuden toiminnan luomiseen.

3.2.2. Luonne: Kyseessä olisi yksityinen yhtiö, joka toisin kuin eurooppayhtiö ei voisi tarjota arvopapereita yleisölle.

3.2.3. Perusajatus: Uusi yhtiö perustuisi sopimusvapauteen. Se olisi yhtiö, johon sitouduttaisiin voimakkaasti (*affectio societatis*). Yhtiökumppaneille tulisi jättää entistä enemmän liikkumatilaa suhteiden järjestämisessä ja yleisesti yhtiön toiminnassa. Perussääntömalleja voitaisiin ehdottaa esimerkinnomaisesti ja ohjeellisesti.

3.2.4. Oikeudellinen asema: Yhtiö kuuluisi yhteisön lainsäädännön piiriin, ja viittauksia jäsenvaltioiden lainsäädäntöön rajoitettaisiin ja tarkennettaisiin.

3.2.5. Kohderyhmä: Joustavuuden nimessä ei ole aiheellista asettaa pk-yritysten sääntöjen piiriin kuuluville yrityksille työntekijöiden määrää koskevaa ylärajaa. Kohderyhmään kuuluvien yritysten tulee luonnollisesti olla pieniä ja keskisuuria yrityksiä kuten komission vuonna 1996 antamassa ja nyt tarkistettavana olevassa suosituksessa tarkoitetaan. Perussääntö soveltuisi kaikille pienille yhtiöille tai yhden miehen yhtiöille.

3.2.6. Sosiaalinen ulottuvuus: Säännöissä viitattaisiin yleisesti sen paikan lainsäädäntöön, jossa työntekijät harjoittavat toimintaansa. Työntekijöiden osallistumiselle olisi hahmoteltava seuraavat suuntaviivat:

3.2.6.1. Rajatylittävän tiedottamisen ja kuulemisen kohdalla perussäännön pohjaksi tulisi ottaa parhaillaan hyväksyttävänä oleva yhteisön direktiivi ⁽¹⁾, jolloin järjestelmää sovellettaisiin yrityksiin, joissa on vähintään 50 työntekijää.

3.2.6.2. Rajatylittävän yrityksen hallintoon osallistumisessa komitea ehdottaa realistista ja käytännönläheistä menettelyä, jonka tavoitteena on eurooppayhtiötä koskevat asianomaiset säännöt huomioon ottaen vakiintuneiden oikeuksien säilyttäminen kuitenkin niin, että pyritään välttämään liian raskasta järjestelmää.

3.2.6.3. Menettely on jatkoa yritysten sosiaalisen vastuun eurooppalaisten puitteiden edistämistä koskevan vihreän kirjan ⁽²⁾ (hyväksytty 18.7.2001) taustalla olevalle dynamiikalle. Lisäksi työntekijöiden osallistumista koskevien määräyksien voidaan katsoa olevan hyödyksi Euroopan yhdentymiselle, mikä vahvistaa entisestään uuden perussäännön antamaa eurooppalaista "laatumerkkiä".

3.2.7. Verotuksellinen asema: Pysyviä etuja ei voida odottaa. Sen sijaan komission tiedonannossaan "Kohti sisämarkkinoita, joilla ei ole veroesteitä" ⁽³⁾ ehdottaman strategian yhteydessä eurooppalaisen perussäännön valitsevat yritykset voisivat olla ensimmäisiä, jotka hyötyvät yhden, yhtenäistetyn veropohjan järjestelmästä, joka muodostaisi välineen yksinkertaistamiselle ja estäisi monikertaisen verotuksen. Komissio aikookin käynnistää koevaiheen pk-yrityksille ja/tai yrityksille, jotka ovat valinneet eurooppayhtiön säännöt. Komitea antaa piakkoin lausunnon kyseisestä tiedonannosta.

4. Pk-yritysten eurooppalaisen perussäännön mahdolliset menettelyt

Hankkeen hahmottelussa voitaisiin tukeutua seuraaviin suuntaviivoihin, joita tulisi tutkia tarkkaan yhteistyössä asianomaisten tahojen kanssa.

4.1. Sovellettava lainsäädäntö

Hankkeen yhteydessä tehtäisiin selkeä toimivaltajako eri oikeuslähteiden välillä: yhteisön asetus, perussäännöt, kansallisen lainsäädäntö.

⁽¹⁾ Ehdotus direktiivin antamiseksi työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista Euroopan yhteisössä (neuvoston 23. heinäkuuta 2001 vahvistama yhteinen kanta), EYVL C 307, 31.10.2001.

⁽²⁾ KOM(2001) 366 lopullinen.

⁽³⁾ KOM(2001) 582 lopullinen.

4.1.1. Asetuksen tulisi kattaa sen piiriin kuuluva ala (muun muassa perustamismuodot, pääoma, kotipaikka, rekisteröinti, johtajien vastuu) täydellisesti ja olla riippumaton jäsenvaltioiden lainsäädännöstä, joihin ei voitaisi vedota edes toissijaisesti. Tämä on erittäin tärkeää, jos halutaan varmistaa säädöksen yhdenmukaisuus ja euroopanlaajuinen luonne sekä selkeys ja turvallisuus, jota yhtiömuodon tulisi tuoda osakkaille ja kolmansille osapuolille.

4.1.2. Asetuksessa tulisi myös säilyttää osakkaiden sopimusvapaus ja määritellä se tarkkaan (erityisesti yhtiön organisaatio ja toiminta, arvopaperijärjestelmä). Tiettyjen aihepiirien tulisi kuulua ehdottomasti yhtiösäännön piiriin. Laiminlyöntien välttämiseksi rekisteröinnistä vastaava viranomaisen tarkistaisi, että yhtiösäännöissä on mukana kaikki vaadittavat sopimusehdot.

4.1.3. Pk-yritysten eurooppayhtiön tulisi luonnollisesti noudattaa maakohtaisten yhtiöiden tapaan jäsenvaltioiden yleisiä sääntöjä: kirjanpito-, vero- ja rikosoikeutta sekä maksu-kyvyttömyyttä ja maksujen lakkautusta koskevia menettelyitä.

4.2. Yleiset määräykset

Hankkeen kahtena ohjenuorana tulee olla toiminnan yksinkertaisuus ja joustavuus.

4.2.1. Yhtiön voisi muodostaa luonnollinen tai oikeushenkilö tai useampia luonnollisia tai oikeushenkilöitä, jotka olisivat joko jostain jäsenvaltiosta tai niiden ulkopuolelta. Pääoman vähimmäisraja voitaisiin asettaa 15 000 EUR, joka jaettaisiin osakkeisiin – sulkematta kuitenkaan pois muita vaihtoehtoja. Kukin osakas sitoutuisi vain merkitsemänsä pääomaosuuden mukaisesti.

4.2.2. Sopimusvapaudelle tulisi jättää paljon tilaa kuitenkin niin, että vähemmistöosakkaiden ja kolmansien osapuolien oikeuksia suojeltaisiin asetuksella. Yhtiöjärjestyksessä määriteltäisiin osakkaiden oikeudet, yhtiön organisaatio ja toiminta, sen elinten toimivalta sekä arvopaperisiirtojen ehdot. Asetuksessa olisi kuitenkin asetettava vähimmäisvelvoitteet, esimerkiksi luetteloitava asiat, joista osakkaiden tulisi tehdä kollektiivinen päätös.

4.2.3. Määriteltäessä sitä, kuka edustaa yhtiötä kolmansien osapuoliin nähden, pohjaksi tulisi ottaa yhtiöoikeudesta annetun ensimmäisen yhteisön direktiivin mukaiset säännöt.

4.2.4. Kotipaikan tulisi olla Euroopan unionissa, ja se olisi sama kuin yhtiön keskushallinnon toimipaikka. Kotipaikka voitaisiin siirtää toiseen jäsenvaltioon ilman yhtiön purkamista tai uuden oikeushenkilön luomista.

4.2.5. Pakkoluovutus ja osakkaan poistaminen olisivat mahdollisia, ja niistä olisi määrättävä yhtiösäännöissä samoin kuin takaisinostohinnasta ja arvopapereiden siirron hinnasta. Yhtiösäännöissä voitaisiin myös määrätä, ettei osakkeiden omistajien osinko- ja muiden oikeuksien tarvitse olla suhteessa merkittyyyn pääomaan ja että arvopaperit eivät ole tilapäisesti luovutettavissa. Perustamiskirjaa tulisi voida muuttaa näillä aloilla ainoastaan yksimielisesti.

5. Liitännäistoimet

Ei voida ajatella etuoikeuksien myöntämistä suhteessa kansallisiin sääntöihin, sillä vaarana on kilpailuvääristymien syntyminen. Voisi kuitenkin olla hyödyllistä määrätä seuraavista toimista, jotta kyseisen mallin houkuttelevuus lisääntyisi:

5.1. Yhdenmukaiset, yksinkertaistetut, nopeat ja edulliset perustamismenettelyt (voitaisiin jopa ajatella, että rekisteröinti olisi ilmaista).

5.2. Erityinen tiedotus- sekä teknisen ja taloudellisen tuen järjestelmä (joka järjestettäisiin esimerkiksi eurooppalaisten tiedotuskeskusten, eurooppalaisten riskipääomaverkon tai Business Angel -sijoittajien avustuksella).

5.3. Uusien työpaikkojen luomisen yhteydessä mahdollisuus turvautua erilaisiin yhteisön tukijärjestelmiin (eurooppalainen yhteisyritysmenettely, jonka yhteydessä voidaan antaa tukea toteutettavuustutkimusten tekemiseen ja investointeihin, Euroopan sosiaalirahasto) tai kansallisiin tukijärjestelmiin.

6. Muiden yritysmuotojen huomioon ottaminen

6.1. On aiheellista miettiä myös muiden yritysmuotojen, erityisesti osuuskuntien sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten huomioon ottamista.

6.2. Komitea kannattaa eurooppaosuuskuntaa koskevan ehdotuksen mahdollisimman pikaista hyväksymistä. Vuonna 1993 aiheesta tehtiin muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, ja se on suurelta osin vastaus asianomaisten alojen esittämiin huoliin.

6.3. Eurooppayhtiön tapaan eurooppaosuuskuntaa koskeva ehdotus saattaa osoittautua mielenkiinnottomaksi pienten yritysten kannalta, erityisesti vaaditun vähimmäispääoman takia, sekä niiden yhteisötalouteen suuntautuneiden uusien yritysmuotojen kannalta, jotka haluavat kehittää toimintaansa Euroopan unionin tasolla.

6.4. Komitea toivookin, että samalla kun pk-yrityksille kehitellään eurooppayhtiötä, pohdittaisiin myös sellaisia yhteisön oikeusvälineitä, joilla voitaisiin vastata näiden yrittäjyysmuotojen syntymisen luomiin tarpeisiin.

7. Päätelmät

7.1. Tarpeiden erittelystä käy ilmi, että pk-yrityksille tarvitaan oma eurooppayhtiö. Niille tulee ennen kaikkea tarjota eurooppalainen perussääntö, jotta voidaan varmistaa niiden tasavertainen kohtelu suurempien yritysten kanssa, sillä eu-

rooppayhtiön säännöt koskevat pääasiassa suuria yrityksiä. Tavoitteena on myös antaa pk-yrityksille eurooppalainen laatumerkki, jotta niiden toiminta sisämarkkinoilla helpottuisi.

7.2. Jotta uusi perussääntö olisi houkutteleva, sillä tulisi voida välttää moninkertaisen verotuksen vaara sekä tarjota oikeudellinen joustavuus ja helpotuksia perustamismuodollisuuksissa, neuvonnassa ja yrityskumppanuustukia koskevissa menettelyissä.

7.3. Tämän hankkeen yhteydessä komitea viittaa Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin, joissa korostettiin yhteisön kilpailukyvyn ja yrittäjähengen parantamista sekä uusien toimintojen ja työpaikkojen luomista. Hankkeen avulla tulee myös edistää työntekijöiden osallistumista yhteisön tasolla, sillä se vaikuttaa integraation onnistumiseen.

7.4. Komitea kehottaa siis luomaan pk-yrityksille pikaisesti eurooppayhtiötä täydentävä, yksinkertaistettu eurooppalainen perussääntö.

Bryssel 21. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja parantaminen perusteena Euroopan komission komitealle esittämä pyyntö laatia valmisteleva lausunto”

(KOM(2001) 726 lopullinen)

(2002/C 125/20)

Euroopan komission puheenjohtaja Romano Prodi esitti 10. tammikuuta 2002 talous- ja sosiaalikomitealle Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyynnön laatia valmisteleva lausunto edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 1. maaliskuuta 2002. Esittelijä oli Kenneth Walker.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 56 puolesta, 1 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

Kansalaiset on saatava vakuutettua siitä, että he saavat rahoilleen vastinetta. Tällä hetkellä ei selvästikään ole näin.

1.1. Sääntelyllä on tärkeä tehtävä Euroopan unionin tavoitteiden saavuttamisessa mukaan luettuina eurooppalaisen yhteiskuntamallin ilmentämät tavoitteet. Siitä on paljon hyötyä suurelle yleisölle ja liike-elämälle. Sääntelyä tarvitaan terveyden ja turvallisuuden parantamiseksi, ympäristön suojelemiseksi, yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi, keskeisten yleishyödyllisten palvelujen tarjoamiseksi kaikille sekä kuluttajien suojelemiseksi. Sääntely myös edistää osaltaan kilpailua ja liikeyritysten yhdenmukaisia toimintaedellytyksiä sekä estää markkinoiden vääristymiä ja luo oikeusvarmuuden ilmapiiriin, jossa julkishallinto, liikeyritykset ja kuluttajat voivat toimia. Sääntelyä tarvitaan myös eri etupiirien joskus ristiriitaisten etujen yhteensovittamisessa.

1.2. Eikä siinä kaikki: edellä mainituissa luvuissa ei oteta huomioon sääntelyn kustannusten vaikutuksia julkishallintoon tai sääntelyn heikkotasoisuudesta johtuvia taloudellisen tehottomuuden aiheuttamia kuluja eli hintojen nousua sekä kilpailun ja innovaatioiden vähenemisestä johtuvaa tuotteiden ja palvelujen laadun heikkenemistä. Tämän perusteella komissio on arvioinut, että heikkolaatuisen sääntelyn kustannukset yhteiskunnalle voivat olla suunnilleen 10 prosenttia BKT:sta. Ei ole ihme, että komissio kuvailee entistä parempaa lainsäädäntöä ”tavoittelemisen arvoiseksi palkinnoksi”. Laadukas sääntely auttaisi myös palauttamaan luottamusta hallintoon ja instituutioihin yleensä.

1.1.1. Etujen saavuttamisella on kuitenkin hintansa. Euroopan komission tuoreimmassa liike-elämän näkemyksiä mittavassa tutkimuksessa (European Commission, Internal Market Scoreboard n° 9, November 2001, http://europa.eu.int/comm/internal_market) arvioidaan, että sääntelyn parantamisen ansiosta eurooppalaiset yritykset voisivat säästää ainakin 50 miljardia EUR. Tämä vastaisi 15 prosentin vähennystä säädösten noudattamisesta aiheutuviin yritysten kuluihin. Tästä voidaan päätellä, että säädösten noudattamisesta yrityksille aiheutuvat kulut ovat yli 330 miljardia EUR vuosittain. Lisäksi huomattakoon, että tämä säästöarvio perustuu vallitsevaan tilanteeseen. Kuten komissio itse toteaa, ”lainsäädännön parantaminen tuo talouteen mitä todennäköisimmin uutta dynamiikkaa, jonka edut ovat kiistatta vieläkin suuremmat”.

1.1.1.1. Nämä yrityksille aiheutuvat kulut ovat itse asiassa niille säilytetty ylimääräinen taakka. Kuten kaikki muutkin verot, se siirtyy väistämättä kuluttajille hintojen nousuna.

2. Tähänastinen edistys

2.1. Edinburghissa vuoden 1992 joulukuussa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa lainsäädännön yksinkertaistamisesta ja parantamisesta tehtiin yksi yhteisön tärkeimmistä painopistealoista. Vuoden 2000 maaliskuussa kokoontuneessa Lissabonin Eurooppa-neuvostossa Euroopan unioni asetti itselleen tehtäväksi luoda ”maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta”. Lissabonin Eurooppa-neuvostossa sekä Santa Maria de Feirassa vuoden 2000 kesäkuussa kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa tunnustettiin selvästi sääntelyn parantamisen suuri merkitys tavoitteen saavuttamisessa. Tämän jälkeen Tukholmassa ja Göteborgissa kokoontuneissa Eurooppa-neuvostoissa vahvistettiin ja laajennettiin kehotusta luoda ”strategia yhteensovitetuille lisätoimille sääntelyn yksinkertaistamiseksi”.

2.1.1. Lissabonissa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa komissiota kehoitettiin erityisesti käsittelemään vuonna 2001 yksinkertaistamiskysymyksiä sekä unionin toimielimissä että jäsenvaltioissa. Toistaiseksi tulokset ovat tuottaneet pettymyksen. Jäsenvaltioissa ei ole saavutettu mainittavaa edistystä, ja komissio on vuoden aikataulustaan jäljessä. Viivytykset ovat erityisen valitettavia edessä olevan laajentumisen kannalta, sillä suunnitellun aikataulun mukaan kymmenen ehdokasvaltion on tarkoitus liittyä unioniin ennen vuonna 2004 pidettäviä Euroopan parlamentin vaaleja.

2.2. Edinburghin ja Lissabonin huippukokousten välisenä aikana ei lainsäädännön parantamisessa edistytty paljoakaan. Vuonna 1995 laaditussa Molitorin raportissa esitettiin 18 yleistä suositusta. Komitea tukee niitä ja pahoittelee, että tähän mennessä on tehty niin vähän niiden täytäntöönpanemiseksi.

2.3. Toukokuussa 1996 käynnistettiin SLIM-aloite (Simpler Legislation for the Internal Market), jonka tavoitteena oli kartoittaa keinoja sisämarkkinalainsäädännön yksinkertaistamiseksi. Tulokset ovat kuitenkin olleet erittäin vähäisiä. Aloitteen soveltaminen on ollut satunnaista ja tehotonta, ja sen vaikutukset ovat olleet vähäpätöisiä. Yksi syy tähän on se, että neuvosto ja parlamentti ovat usein epäonnistuneet säädösten muuttamista koskevien komission ehdotusten toteuttamisessa. Liian usein jäsenvaltiot ovat jättäneet toteuttamatta tarpeellisen seurannan. Tuore raportti SLIM-aloitteen viidennen vaiheen tuloksista (European Commission Staff Working Paper, *Simpler Legislation for the Internal Market SEC (2001)* osoittaa, että vain viisi jäsenvaltiota on tehnyt aloitteita oman lainsäädäntönsä yksinkertaistamiseksi viidennen vaiheen aikana tarkistettujen yhteisön asetusten tai direktiivien pohjalta. Useimmissa tapauksissa ei ole ollut mahdollista määritellä tai laskea käyttäjille koituvaa kustannusten säästöä. Tämä osoittaa selvästi, että on tarpeen parantaa jälkiarviointimenetelmiä.

2.4. Siitä asti kun Eurooppa-neuvosto kokoontui Lissabonissa, yksinkertaistamisprosessia on yritetty nopeuttaa useita kertoja. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea antoi vuoden 2000 lokakuussa aiheesta oma-aloitteisen lausunnon⁽¹⁾ ja vuoden 2001 marraskuussa seurantalausunnon⁽²⁾. Julkisista palveluista vastaavat ministerit perustivat marraskuussa 2000 korkean tason asiantuntijaryhmän antamaan neuvoja kaikissa tähän ongelmaan liittyvissä kysymyksissä. Ryhmä antoi raporttinsa, Mandelkernin raportin, vuoden 2001 marraskuussa. Vuoden 2001 joulukuussa komissio antoi Laekenissa kokoon-tuneelle Eurooppa-neuvostolle tiedonannon⁽³⁾ lainsäädännön yksinkertaistamisesta ja parantamisesta.

2.5. Keväällä Barcelonassa kokoontuvalle Eurooppa-neuvostolle annettavassa komission tiedonannossa⁽⁴⁾ suositetaan, että Eurooppa-neuvosto hyväksyisi meneillään olevat toimet, jotta "kesäkuuhun 2002 mennessä saadaan valmiiksi uusi lainsäädännön parantamista ja yksinkertaistamista koskeva toimintaohjelma".

3. Komission tiedonanto Laekenin huippukokoukselle

4. Mandelkernin raportti

5. Talous- ja sosiaalikomitean lausunnot

5.1. Vuoden 2000 lokakuussa antamassaan lausunnossa⁽⁴⁾ komitea painottaa, "että on kiireellistä ryhtyä yhtenäismarkkinasääntelyn yksinkertaistamisprosessiin, samalla kun parannetaan sääntelyn laatua, tehostetaan säädösten voimaan saattamista sekä kehitetään kansalaisyhteiskunnan toimijoiden vapautta ja vastuuta".

5.1.1. Komitea esittää lausunnossaan, että Tukholmassa pidettävässä Eurooppa-neuvoston kokouksessa hyväksyttäisiin komission ehdotuksesta monivuotinen yksinkertaistamissuunnitelma, johon sisältyisivät asianmukaiset tavoitteet, painopistealat, menetelmät, talousarvio sekä seuranta- ja valvontakeinot. Suunnitelman täytäntöönpanoa olisi tarkistettava vuosittain komission selonteon pohjalta Eurooppa-neuvoston kevätkokouksen yhteydessä.

5.1.2. Lausunnossa ehdotetaan, että suunnitelma käsittäisi unionin toimielinten hyväksymät käytännesäännöt sen varmistamiseksi, että instituutiot toimivat yksinkertaistamisen eikä mutkistamisen hyväksi. Komission tulisi näyttää esimerkkiä, ja jäsenvaltioita ja niiden hallintokoneistoa tulisi kannustaa hyväksymään omat käytännesääntönsä. Komitea toimi tien näyttäjänä esittämällä lausunnossa oman käytännesääntönsä.

⁽¹⁾ EYVL C 14, 16.1.2001, s. 1.

⁽²⁾ EYVL C 48, 21.2.2002.

⁽³⁾ KOM(2001) 726 lopullinen, annettu 5.12.2001.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 14 lopullinen.

5.1.3. Lausunnossa myös suositellaan vaikutusanalyysien uskomista sellaiselle komission ulkopuoliselle elimelle, joka täyttäisi vaaditut laatu- ja itsenäisyyskriteerit.

5.2. Vuoden 2001 marraskuussa antamassaan lausunnossa ⁽¹⁾ komitea kehittää ajatusta riippumattomasta asiantuntijaelimestä, jonka tehtävänä olisi valvoa lainsäädäntöprosessia. Yhteisön sääntelykehyksen parantamiseksi komitea tekee seuraavat konkreettiset ehdotukset:

- Olisi perustettava erityinen arviointielin, joka seuraisi nykyisen lainsäädännön tarkistamista ja laatisi suuntaviivat uusien säädösten antamista varten. Sen tulisi niin ikään tehdä jälkiarviointeja säädösten vaikutuksista. Elin koostuisi komission, jäsenvaltioiden viranomaisien ja liike-elämän edustajista.
- Lainsäädännön vähentämiseksi olisi asettava tarkat tavoitteet, esimerkiksi asetusten ja direktiivien kokonaismäärän vähentäminen 20 prosenttia viiden vuoden kuluessa.
- Kaikkien uusien ja uusittujen säädösten voimassaoloaika tulisi rajata siten, että säädökset raukeavat sen päätyttyä automaattisesti, ellei niitä uusita.
- Pk-yritykset ja erityisesti mikroyritykset tulisi vapauttaa kokonaan tai osittain tiettyjen säädösten noudattamisesta. Vapautuksiin voitaisiin soveltaa liukuvaa asteikkoa siten, että kaikkein laajimmat vapautukset myönnettäisiin mikroyrityksille, joissa on vähemmän kuin kymmenen työntekijää.
- Yhteisön säännöstöä olisi kevennettävä ja rationalisoitava määrittelemällä ns. ydinsäännöstö ja luomalla siihen jonkinlaista ulkoista järjestystä Ruotsin mallin mukaisen kodifointiprosessin avulla.
- Mahdollisuuksia tutustua yhteisön säännöstöön olisi parannettava tarkistamalla Euroopan yhteisöjen virallista lehteä ja huolehtimalla siitä, että säännöstö on saatavilla Internetissä.
- Säädöspäätökselle sääntelylle olisi mahdollisuuksien mukaan aina etsittävä muita vaihtoehtoja.
- Jokaista säädösehdotusta olisi tarkasteltava siltä kannalta, onko se yleisten etujen vuoksi perusteltu.
- Tieto- ja viestintäteknologian saavutuksia olisi hyödynnettävä täysimääräisesti säädösten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi.

- Komission olisi tulevaisuudessa sisällytettävä säädösehdotuksia koskeviin vaikutusanalyysiinsä selvitys muista vaihtoehtoista, joita se on lainsäädäntötoimien ohella harkinnut.

5.2.1. Komitea toistaa nyt nämä ehdotukset ja katsoo, että niiden tulisi olla järjestelmällisen ja kattavan lähestymistavan perustana sääntelyn parantamiseksi kaikilla tasoilla.

5.3. Lausunnossa todetaan, että yhteisön sääntelyvälineet muodostavat hierarkkisen rakenteen: asetukset ja direktiivit, osaksi jäsenvaltion lainsäädäntöä otettu yhteisön lainsäädäntö, jäsenvaltion lait ja hallituksen antamat asetukset, viranomaisien antamat normit, alueelliset ja paikalliset säännöt sekä työmarkkinaosapuolten väliset sopimukset. Mitä alemmas tässä hierarkiassa mennään, sitä enemmän on säädöksiä, sitä vähemmän on avoimuutta ja vastuuvollisuutta ja sitä monimutkaisemmaksi, ristiriitaisemmaksi ja mielivaltaisemmaksi sääntely käy.

5.4. Lausunnossa huomautettiin myös, että puitelainsäädäntö on luonnostaan muuta lainsäädäntöä joustavampaa ja antaa yrityksille enemmän toimintavaraa määrätyissä rajoissa. Vaarana on kuitenkin se, että sääntely ainoastaan siirtyy alemmalle tasolle ja jäsenvaltioiden välille syntyy yhä suurempia sääntelyeroja. Samanlaisia vaaroja liittyy myös läheisyysperiaatteen soveltamiseen.

5.5. Lausunnossa vaadittiin, että ”yhdenmukaistamisprosessia on nopeutettava ratkaisevasti unionin laajentumisen helpottamiseksi”. Komitea painottaa tämän seikan tärkeyttä. Jos pysytään aikataulussa, lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma on valmis kesäkuussa 2002, jolloin on vajaat kaksi vuotta aikaa ensimmäisten uusien jäsenvaltioiden suunniteltuun liittymisajankohtaan.

6. Yleistä

6.1. Komitea on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että lainsäädännön yksinkertaistaminen edellyttää useiden elinten yhteistä lähestymistapa sekä tiivistä yhteistyötä ja kaikkien asianomaisten toimijoiden koordinointia EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.

6.1.1. Huolimatta komission myönteisestä aiikeesta puuttua yksinkertaistamisen ongelmaan tehokkaasti, komitea epäilee vakavasti, onko kaikilla tasoilla riittävästi poliittista tahtoa ratkaista ongelma tarpeeksi päättävästi. Jäsenvaltioiden hallintojen välisen yhteistyön historia – tai sen puute – muilla aloilla, kuten veropetosten torjunnassa, ei lupaa menestystä tälle yritykselle, mikäli sitä ei toteuteta voimakkaan yhdistävän tekijän avulla.

⁽¹⁾ KOM(2002) 14 lopullinen.

6.1.1.1. Komissio on oikeassa todetessaan, että on otettava käyttöön uudet tavat ja työskentelymenetelmät sekä kehitettävä uusi hallinnollinen ja poliittinen kulttuuri. Tämä on tarpeeksi vaikeaa Euroopan tasolla, mutta vielä vaikeampaa se on siirryttäessä lainsäädännöllisessä hierarkiassa alaspäin. Erityisesti tulisi vastustaa tiettyjen jäsenvaltioiden hallintojen käyttöä sallia lainsäädäntövallan siirtymistä anonyymeille virastoille, joilla ei ole juurikaan vastuuvollisuutta.

6.2. Komitea kannattaa komission suunnitelmaa yksinkertaistaa yhteisön säännöstöä ja vähentää säädösten määrää. Tämä vastaa komitean kahdessa lausunnossaan antamia suosituksia. Komitea on erityisen tyytyväinen komission aikeeseen vähentää tämänhetkisten säädösten määrää 25 prosenttia nykyisen komission toimikauden päättymiseen mennessä. Komitean mielestä tavoitteena tulisi olla tämän prosessin loppuunsaattaminen ennen seuraavan toimikauden loppua vuonna 2010. Näin voitaisiin parantaa säädöstekstien laatua ja myös vähentää niiden määrää, mikä on ainakin yhtä tärkeää. Komitea kannattaa myös suunnitelmaa peruuttaa ajankohtaisuutensa menettäneet vireillä olevat ehdotukset. Vastaava aloite jäsenvaltioiden taholta olisi komitean mielestä tervetullut.

6.2.1. Komitea katsoo, että yksinkertaistamisprosessissa on sovellettava kriteerejä, joihin päätökset voidaan perustaa, esimerkiksi yhteiskunnallisia ja ympäristönormeja tai huolenaiheita. Kriteereistä tulisi sopia kaikki asianomaiset toimijat kokoavassa prosessissa.

6.3. Komitea on tyytyväinen komission sitoumukseen vahvistaa ja tehostaa kuulemisprosessia. Komitean mielestä se toteutetaan parhaiten ulottamalla kuulemiset koskemaan mahdollisimman laajaa kuultavien joukkoa. Komitean mielestä tulisi erityisesti ottaa käyttöön menettelyjä, joilla kuulemisprosessia laajennettaisiin koskemaan myös pienyritysten edustajia ja muita yhteiskunnan tahoja, jotka eivät nykyisin ole riittävästi edustettuina. Valikoitujen keskustelukumppanien virallisen kuulemisen lisäksi komission tulisi kehottaa kaikkia halukkaita osapuolia esittämään omat näkemyksensä; kuulemisen tulisi itse asiassa olla kuultavan valinta. Kuulemiset tulisi järjestää ennen lainsäädäntöehdotuksen julkaisemista, ja näkemysten esittämiselle tulisi asettaa selvät määräajat.

6.3.1. Kuulemisprosessin avoimuutta lisäisi huomattavasti se, että lainsäädäntöehdotusta laadittaessa komissio julkaisisi tiedonannon saamistaan kannanilmauksista sekä siitä, miten ne on otettu huomioon.

6.4. Komitea on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että asianmukaisesti toteutetun yhteissääntelyn avulla voidaan lisätä joustavuutta ja tehokkuutta. Se uskoo komission väitteeseen,

että yhteissääntelyn tavoitteena ei ole ohittaa lainsäätäjän oikeuksia eikä luopua sääntelystä. Tämä todettiin päätelmänä myös yhteissääntelyä koskevassa kuulemistilaisuudessa, jonka komiteaan kuuluva yhteismarkkinoiden seurantaryhmä järjesti toukokuussa 2001.

6.5. Komitea kannattaa komission aietta perustaa sisäinen lainsäädäntöverkko, jonka tarkoituksena on edistää hyviä toimintatapoja. Komitea myöntää, että olisi tarpeen perustaa toimielinten välinen verkko, jonka tehtävänä olisi valvoa lainsäädäntötekstien laatua. Komitean mielestä sen tulisi tulevaisuudessa ottaa lausunnoissaan kantaa myös komission lainsäädäntöehdotusten laatuun.

6.6. Komitea on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että jäsenvaltioiden on tarpeen varmistaa, että yhteisön säädökset otetaan osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä moitteettomasti ja annetuissa määräajoissa. Komission sisämarkkinoiden tulos-
taulussa (nro 9, marraskuu 2001) korostetaan, että näin ei juurikaan tapahdu. Komitea pitää erittäin tärkeänä parantaa tilannetta.

6.7. Komitea kannattaa Mandelkernin raportin suosituksia pääpiirteissään.

7. Sääntelyn vaikutusten arviointi

7.1. Komitea panee merkille, että komissio ehdottaa ennakkoarvioinnin tekemistä ehdotusluonnoksistaan, jotta voitaisiin määritellä, mistä ehdotuksista on tehtävä yksityiskohtaisempi vaikutusten arviointi. Komitean mielestä nykyisessä vaikutustesarviointimenetelmässä on heikkouksia, ja se on European Policy Centren (Regulatory Impact Analysis: improving the quality of EU regulatory activity, EPC, syyskuu 2001) kanssa yhtä mieltä siitä, että komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin kaiken lainsäädäntötoiminnan tulisi kuulua sääntelyn vaikutusten arvioinnin piiriin.

7.2. Sääntelyn vaikutusten arviointiin kuuluu useita menetelmiä, joiden tavoitteena on arvioida järjestelmällisesti ehdotetun ja voimassa olevan sääntelyn kielteiset ja myönteiset vaikutukset. Arviointi ei ole sama kuin kustannus-hyöty-analyysi, eikä sillä korvata politiikkojen tai vaaleilla valittujen edustajien päätöksentekoa. Se perustuu riskianalyysin periaatteisiin, mutta myös sen myöntämiseen, että riskittömiä vaihtoehtoja ei ole.

7.2.1. Sääntelyn vaikutusten arvioinnilla ei kavenneta poliittisten päättäjien toimivaltaa, vaan parannetaan tärkeän tiedon kulkua laissa tarkoitetuille poliittisille päätöksentekijöille. Sääntelyn vaikutusten arvioinnilla ei muuteta millään tavoin unionin toimielinten välistä tasapainoa.

7.3. Arviointi perustuu kuuteen käsitteeseen:

- Peruste: tietyn ongelman selkeä määrittäminen ja vakuuttava peruste sääntelytoimen arvosta ja todennäköisestä tehosta.
- Kuuleminen: laaja ja avoin kaikkien eturyhmien kuuleminen sääntelyehdotusten kustannusten ja hyötyjen määrittämiseksi.
- Arviointi: järjestelmällinen ja empiirinen kustannusten, hyötyjen ja vaihtoehtojen arviointi, jossa otetaan huomioon sääntelystrategian vaikutukset "tosielämään".
- Todellisen kokonaishyödyn maksimointi: keskittyminen sellaisten sääntelyratkaisujen etsimiseen, joilla maksimoidaan kaikkien kansalaisten ja eturyhmien todellinen kokonaishyöty.
- Johdonmukaisuus: sellaisten yleisten, tavanomaisten ja käytännöllisten toimintamenetelmien käyttäminen, joilla taataan arvioinnin johdonmukaisuus kaikkialla hallinnossa.
- Vastuuvollisuus: selvä ja jäsenelty tiedottaminen päätöksentekijöille siitä, mitä seuraa sääntelyn tiettyjen tavoitteiden tai strategioiden valitsemisesta.

7.4. Komitean mielestä useat komission tiedonannossa⁽¹⁾ esitetyistä ehdotuksista tulisi panna täytäntöön osana sääntelyn vaikutusten arvioinnin periaatteisiin perustuvaa yhtenäistä päätöksenteon tukiprosessia.

7.5. EU:n sääntelyn hallinnointipolitiikka ei ole selvää eikä yksinkertaista. Sitä käsitellään Euroopan komission puheenjohtajan vuonna 1996 antamissa sääntelypolitiikan suuntaviivoissa. Ne eivät ole velvoittavia, eikä sääntelyn vaikutusten arviointiin ryhtymiseen EU:n tasolla ole tällä hetkellä oikeusperustaa. Ei myöskään ole oikeudellista velvoitetta suorittaa kattavia sääntelyn vaikutusten arviointeja. Komitean mielestä sääntelyn vaikutusten arvioinnin tulisi olla erottamaton osa poliittista päätöksentekoprosessia sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla.

7.5.1. Sääntelyn vaikutusten arviointi on suunniteltava siten, että se kattaa koko lainsäädäntäprosessin komission ehdotuksesta neuvoston päätökseen (ja tarvittaessa Euroopan parlamentin toisen käsittelyn), siten että kaikkia muutosehdotuksia ja kompromisseja arvioidaan jatkuvasti.

7.5.1.1. Periaatteena on oltava, että toimivaltaisen pääosaston tulisi liittää ennakoarvio kaikkiin lainsäädäntöehdotuksiin, jotta komitealla olisi mahdollisuus lausua kantansa niihin.

7.5.2. Komitea katsoo, että jäsenvaltioiden tulisi myös ottaa sääntelyn vaikutusten arviointimenettely osaksi omia

lainsäädäntömenettelyjään. Kunkin jäsenvaltion velvollisuutena tulisi olla sääntelyn vaikutusten arvioinnin suorittaminen aina kun se ottaa EU:n direktiivin osaksi omaa lainsäädäntöään sekä silloin kun se ilmoittaa komissiolle aikeestaan antaa teknisen alan lainsäädäntöä, jota yhtenäismarkkinalainsäädäntö ei vielä kata. Tästä ei kuitenkaan saisi tulla tekosyytä voimaansaattamiseen tarvittavan ajan pidentämiseen.

7.6. Komitea on sen vuoksi yhtä mieltä European Policy Centren (EPC) kanssa siitä, että

- tulisi olla olemassa yksinkertaistettu oikeusperusta sääntelyn vaikutusten arvioinnin tulevan tehokkaan järjestelmän käyttöönottamiselle Euroopan unionin tasolla
- järjestelmän johtavat periaatteet tulisi määritellä
- sääntelyn vaikutusten arvioinnin tulevaa yhteisön tason järjestelmää tulisi tarkastella pitkän aikavälin näkökulmasta.

7.7. Komitea kannattaa European Policy Centren muita suosituksia lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmaksi.

8. Sääntelyä koskevia muita kysymyksiä

8.1. Muiden näkökohtien lisäksi (esim. kestävä kehitys, elin- ja työolot) sääntely on tärkeä kysymys yhtenäismarkkinoiden kannalta. Jäsenvaltioiden sääntelyjärjestelmät ovat erilaisia, mikä johtuu eroista yhteisön lainsäädännön voimaansaattamisen ajoituksessa ja kohdistamisessa, EU:n säädösten valtiokohtaisista tulkinnoista, EU:n antamien lainsäädännöllisten puitteiden "täyttämisestä" valtakunnan tasolla ja valtakunnallisten virastojen, aluehallitusten ja paikallisviranomaisien antamasta muusta lainsäädännöstä. Erot hajottavat yhtenäismarkkinoita ja synnyttävät vakavia kilpailun vääristymiä.

8.1.1. Yhtenäismarkkinalainsäädännössä on täysin perusteltua lisätä asetuksia, jotka edellyttävät yhtenäistä täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, eikä niinkään erillisiä voimaansaattamistoimia edellyttäviä direktiivejä viivästyksineen ja muunnelmineen.

8.2. Tarvitaan myös keskitettyä toimintaa, joka auttaisi vähentämään jäsenvaltioiden sääntelyjärjestelmien välisiä eroja. Yhdysvalloissa sääntelyä koordinoi ja valvoo sääntelyasiain toimisto (Office of Regulatory Affairs). Tämä organisaatio on osa Valkoisen talon hallinto- ja talousarviotoimistoa (White House Office of Management and Budget) eikä siis ole riippumaton presidentistä (jonka alaisuuteen se kuuluu). Se on riippumaton hallituksen kaikista muista toimijoista ja valtakunnallisista sääntelyvirastoista. Sillä on huomattavia valtuuksia puuttua kaikkien sääntelyelinten toimintaan. Luonnokset lainsäädäntöehdotuksiksi on esitettävä ensiksi sille, ja sen on annettava hyväksymisensä tiettyssä määräajassa; näin se voi vaatia ehdotusten sanamuotoon tai sisältöön sopiviksi katsomiaan muutoksia.

⁽¹⁾ KOM(2002) 14 lopullinen.

8.2.1. Euroopan unionin sääntelyjärjestelmässä ei ole tällä hetkellä vastaavaa organisaatiota. Komissio on ehdottanut sisäisen lainsäädäntöverkon ja toimielinten välisen verkon perustamista. Ne saattaisivat täyttää saman tehtävän Euroopan unionin tasolla, mutta kun otetaan huomioon, että 90 prosenttia lainsäädännöstä on peräisin jäsenvaltioista, läheisyysperiaatteen mukaisesti olisi tarpeen perustaa vastaava elin jokaiseen jäsenvaltioon. Olisi myös toivottavaa koordinoida näiden elinten toimintaa yhteisön ja jäsenvaltioiden tasolla. Tämä saattaisi edellyttää sellaisen yhteisen elimen perustamista, johon kuuluisi edustajia jäsenvaltioiden, komission ja unionin toimielinten verkoista.

8.2.2. Vaihtoehtoisesti voitaisiin perustaa komission ulkopuolelle sääntelyn vaikutusten arviointitoimisto Yhdysvaltojen sääntelyasiain toimiston mallin mukaisesti. Sääntelyn vaikutusten arviointimenettelyn luomisen ja sen soveltamisen seurannan tulisi olla lyhyen aikavälin prioriteetti.

8.3. Toinen piirre Yhdysvaltojen sääntelyjärjestelmässä on, että sääntelyvirastot arvioivat vastavuoroisesti toistensa työtä (vertaisarviointit). Yhden viranomaisen antamat säädökset esitetään muille viranomaisille tarkasteltavaksi ja rakentavan kritiikin saamiseksi. Se ei toimi vain ylimääräisenä tarkastusmenettelynä, vaan kannustaa myös kehittämään yhteistä lähestymistapaa säädösten muotoiluun. Vertaisarviointimenettelyjen käyttöönotosta Euroopassa voisi olettaa saatavan samanlaisia hyötyjä. Sen lisäksi että valtiolliset virastot suorittaisivat vertaisarviointeja kussakin jäsenvaltiossa ja toimielimet Euroopan unionin tasolla, jäsenvaltioille voisi olla opettavaista arvioida muiden jäsenvaltioiden toimia.

8.4. Konsolidointi on toinen käsiteltävä kysymys. Konsolidointi tarkoittaa säädösten ja niiden muutosten kokoamista yhdeksi tekstiksi, joka ei ole oikeudellisesti sitova. Jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin välillä on olennaisia eroja konsolidoinnin toteuttamistavassa. Myös konsolidoinnin toteuttamiseen tarvittava aika vaihtelee suuresti; useimmissa tapauksissa aikaväli vaikuttaa olevan liian pitkä lainsäädännön käyttäjien tarpeisiin vastaamiseksi, sillä he haluavat mahdollisimman nopeasti tiivistä, johdonmukaista ja yksinkertaista mutta kattavaa tekstiä.

8.4.1. Kuitenkin niissä melko harvoissa tapauksissa, joissa konsolidointi on odotettavissa, sillä on se haittapuoli, että teksti ei ole oikeudellisesti sitovaa eivätkä oikeudellisen asemansa selvittämistä haluavat likeyritykset tai kansalaiset siis voi luottaa siihen. Kodifiointi ja uudelleenlaatiminen ovat suotavampia. Joulukuussa 1994 tehtiin toimielinten välinen sopimus nopeutetun menettelyn käyttöön ottamisesta lainsäädäntötekstien virallista kodifioimista varten, mutta sillä ei näytä

toistaiseksi olleen juurikaan vaikutuksia. Hiljattain tehtiin myös toinen toimielinten välinen sopimus säädösten uudelleenlaatimistekniikan jäsentelemiseksi nykyistä paremmin. Tulisi helpottaa tämän menetelmän käyttämistä, mikäli on olemassa tarpeeksi tahtoa saada se toimimaan tehokkaasti käytännössä.

8.5. Suhteellisuusperiaatteen ohella on tärkeää, että asetukset läpäisevät käytännöllisyystestin. Lainsäätäjien tulee keskittyä niihin käytännön vaikutuksiin, joita ehdotetulla lainsäädännöllä olisi likeyritysten päivittäiseen toimintaan ja kansalaisten jokapäiväiseen elämään. Ennen kaikkea on syytä olla tietoinen "arvaamattomien vaikutusten laista".

8.6. Tekniikan nopean kehityksen aikana on erityisen tärkeää, että asetukset ovat tekniikan suhteen neutraaleja. On syytä varmistaa, että puitelainsäädännöllä ei vääristetä kilpailua siten, että sillä suositaan tai syrjitään jotakin teknistä prosessia, ellei selvästi osoiteta sen olevan perusteltua yleisen edun vuoksi. On myös tarpeen laatia lainsäädäntö siten, että se ei vanhene tekniikan kehittyessä.

8.7. Jotta yksinkertaistamisprosessi voi onnistua, sen on "kuultava" jollekin. Kokemus on osoittanut, että muutoksen hidastamista ja vastustamista ajavien voimien sekä maakohtaisen edun suojaamispyrkimysten voittamiseksi tarvitaan korkean poliittisen tason liikkeelle paneva voima, joka on sitoutunut saavuttamaan asetetut tavoitteet tietyssä ajassa.

8.8. Yksinkertaistamisprosessin uskottavuuden kannalta on tärkeää, että sen katsotaan tuottavan konkreettista ja mitattavissa olevaa hyötyä kohtuullisessa ajassa. Huolestuttavaa on, että prosessi käynnistettiin tehokkaasti melkein kymmenen vuotta sitten ja sillä on ollut niin vähän vaikutuksia. Ranskan esimerkki ei ole rohkaiseva. Kodifiointiprosessi on ollut siellä käynnissä noin 50 vuoden ajan, ja vain hieman yli puolet voimassa olevista säädöksistä on tähän mennessä kodifioitu. Tällainen "edistys" tuo vain huonoa mainetta koko hankkeelle.

8.9. Yksinkertaistaminen EU:n tasolla on hyödytöntä ilman vastaavaa toimintaa jäsenvaltioiden tasolla. Sysäyksen antamiseksi hankkeelle se on kuitenkin käynnistettävä yhteisön tasolla odottamatta jäsenvaltioiden toimia; on vain toivottava hartaasti, että ne päättävät noudattaa nopeasti esimerkkiä. Yksinkertaistamisprosessin menestys riippuu mahdollisimman tiivistä yhteistyöstä ja koordinoinnista komission ja jäsenvaltioiden vastuullisten organisaatioiden välillä. Tarvitaan myös jäsenvaltioiden hallitusten poliittista sitoumusta ja aktiivista osallistumista.

9. Päätelmät

9.1. Heikkotasaisen sääntelyn hinta jää unionin kansalaisten maksettavaksi. Pääasialliset esteet todellisen edistyksen saavuttamiselle yksinkertaistamisen ja sääntelyn parantamisen alalla ovat muutoksen vastustaminen, joka on ominaista kaikille suurille, byrokraattisille järjestelmille, myös Euroopan unionille, ja jäsenvaltioiden itsepintaisuus pitäytyä omiin tapoihinsa, perinteisiinsä ja käytäntöihinsä. Näitä voimia voidaan vastustaa vain luomalla kokonaan uusi kulttuuri EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Tämä edellyttää huomattavasti nykyistä tiiviimpää jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välistä yhteistyötä. Siihen puolestaan päästään vain korkean tason poliittisen sitoumuksen avulla sekä Euroopan unionissa että jäsenvaltioissa.

9.2. Yksinkertaistamispolitiikalla on pyrittävä pitkälle menevään yhtenäistämiseen sekä jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin sääntelyjärjestelmien väliseen koordinoointiin. Vaikka komissio on poliittisen muutoksen liikkeelle paneva voima

unionissa, noin 90 prosenttia lainsäädännöstä annetaan edelleen jäsenvaltioissa. Yksinkertaistamisessa ei onnistuta milloinkaan, mikäli ne eivät toimi yhdessä.

9.2.1. Yksinkertaistamisprosessin onnistumisen edellytyksenä on, että kansalaiset luottavat sen tavoitteisiin ja menetelmiin. Jos kansalaiset ovat vakuuttuneita siitä, että saavutettavissa on todellista hyötyä ja muutoksilla pyritään parantamaan heidän elin- ja työolojaan, he suhtautuvat asiaan myönteisesti. Tämä puolestaan edistäisi poliittista sitoutumista.

9.3. Tähän ei unionilla ole paljon aikaa käytettävissä. Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja parantaminen ovat välttämättömiä toimenpiteitä, jotka unionin on toteutettava laajentumiseen valmistautuessaan. Tarvitaan välittömiä toimia sekä unionin tasolla että jäsenvaltioissa, jotta voidaan saavuttaa konkreettisia tuloksia nopeasti hupenevan määräajan kuluessa.

Bryssel 21. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli”

(2002/C 125/21)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 31. toukokuuta 2001 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli”.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -jaosto antoi lausuntonsa 27. helmikuuta 2002. Esittelijä oli Luis Miguel Pariza Castaños ja apulaisesittelijä Vítor José Melícias Lopes.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. maaliskuuta 2002 pitämässään 389. täysistunnossa (maaliskuun 21. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Kotouttaminen ja kansalaisuus

1.1. Kun siirtolaisia vastaanottavat valtiot 60- ja 70-luvulla kannustivat maahanmuuttoa, vallitsi käsitys, että Euroopan muuttoliike oli väliaikaista. Mutta kun siirtolaisväestö aivan ilmeisesti asettui paikoilleen vakituisesti, julkishallinto on vähitellen joutunut myöntämään, että useimmiten siirtolaiset integroituvat yhteiskuntaamme. Tämä käsitys on kiistattomasti vallalla uusissa maahanmuuttopolitiikoissa ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

1.2. Euroopan komission tiedonannossa yhteisön maahanmuuttopolitiikasta todetaan, että Euroopan talouden ja väestökehityksen tulevaisuudennäkymien vuoksi maahanmuutosta tulee kehityksen perustekijä ja edellytys. Viranomaisten toimintaperiaatteet on siis mukautettava siihen tosiasiaan, että maahanmuuttajat ovat näkyvä osa eurooppalaista yhteiskuntaa niin nyt kuin vastaisuudessa, minkä vuoksi siirtolaisväestön kotouttamiseksi tarvitaan selkeitä ja tehokkaita toimintalinjoja. Kohderyhmänä on koko siirtolaisväestö eivätkä ainoastaan työllistymistarkoituksessa maahan muuttavat henkilöt; siihen kuuluvat myös yhdistettävien perheiden jäsenet, pakolaiset ja muut humanitaarisen avun tarpeessa olevat.

1.3. Kotouttamiskäsite on määriteltävä hyvin, jotta se on käyttökelpoinen kaikissa Euroopan unionin maissa, sillä käytänteistä ja kulttuuriperinteistä riippuen yhteiskuntaan integroitumisen käsite vaihtelee (muidenkin kuin maahanmuuttajien ja pakolaisten tapauksessa).

1.4. Tässä lausunnossa ehdotettu kotouttamiskäsite määritellään ”yhteiskuntaan integroitumiseksi”, ja sen lähtökohtana on ensisijaisesti maahanmuuttajien asteittainen rinnastaminen muuhun väestöön siten, että heillä on samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muilla ja että tavarat, palvelut ja kansalaisten osallistumisväylät ovat yhtäläisesti niin heidän kuin muidenkin ulottuvilla ja heitä kohdellaan tasavertaisesti muiden kanssa. Euroopan unionin perusoikeuskirja on vankka ja myönteinen lähtökohta, jonka suuntaisesti uutta eurooppalaista lainsäädäntöä ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöä tulee ohjailla.

1.5. Lausunnossa ehdotetun yhteiskuntaan integroitumisen keskeisenä tekijänä ei ole kulttuurinäkökohtien huomioiminen vaan kansalaisuuskäsite. Kulttuurista monimuotoisuutta käsitellään kussakin maassa omalla tavallaan riippuen siitä, millaiseksi suhtautuminen kulttuuriin on muovautunut, mutta se ei saa vaikuttaa periaatteeseen, jonka mukaan kaikilla on oltava yhtäläiset oikeudet ja velvollisuudet. Toisin sanoen maahanmuuttajilla on kulttuuritaustastaan riippumatta oltava samat oikeudet ja samat velvollisuudet kuin muulla väestöllä.

1.6. Maahanmuuttajien oikeuksia ei voida asettaa kyseena-laisiksi kulttuurisen monimuotoisuuden pohjalta. Komitea vastustaa täysin kaikkea sellaista suhtautumista, jossa maahanmuuttajilta evätään oikeuksia kulttuurierojen vuoksi. Maahanmuuttajilla on oikeus esimerkiksi uskonnonvapauteen samalla tavoin kuin muilla kansalaisilla. Ihmisten kaikki perusoikeudet sekä kaikki muut lakisääteiset oikeudet ovat myös maahanmuuttajien oikeuksia heidän kulttuurisista ominaispiirteistään huolimatta. Oikeuksien tapaan myöskään lakisääteisiä velvollisuuksia ei voi kaihtaa vetoamalla kulttuuriin. Maahanmuuttajat eivät voi olla noudattamatta yhteiskunnassa vallitsevaa lakia eivätkä hyväksymättä sääntöjä kulttuurisista. Maahanmuuttajien on noudatettava eurooppalaisen yhteiskunnan demokraattisia arvoja ja omaksuttava demokraattiset toimintatavat kotoutuakseen yhteiskuntaan.

(1) Ks. komission tiedonanto KOM(2000) 757 lopullinen.

(2) Tässä lausunnossa käytetty käsite maahanmuutto kattaa joissain tapauksissa myös etniset vähemmistöt.

1.7. Kulttuuriset näkökohdat ovat hyvin tärkeitä. Kulttuurinen monimuotoisuus on demokraattiselle ja moniarvoiselle Euroopalle luonteenomainen piirre. Unionin ulkopuolisista maista peräisin oleva siirtolaisuus lisää Euroopan kulttuurista monimuotoisuutta ja rikastuttaa yhteiskuntiamme kulttuurisesti. Kulttuuria ei voida mieltää paikalleen jähmettymiseksi, vaan se on nähtävä alituisesti kehittyvänä ilmiönä, jota ruokkivat mitä moninaisimmat lähteet. Maahanmuuttajien kulttuuripanos on yhdistettävä edellä mainittuun dynaamiseen näkeemykseen kulttuurin kehittämisestä.

1.8. Komitea korostaa maahanmuuton myönteistä vaikutusta Euroopan kulttuurikehitykseen ja vastustaa ponnekkaasti kaikkinaista fundamentalistista suhtautumista, jossa viitataan "kulttuurin saastumisvaaraan" tai "eurooppalaisen kulttuurin olennaisten piirteiden puolustamiseen vierailta kulttuurivaikutteilta". Tällainen suhtautumistapa on ristiriidassa demokraattisen monimuotoisuuden periaatteen kanssa ja vaarantaa eurooppalaisen yhteiskunnan sosiokulttuurisen kehittymisen.

1.9. Yhteiskuntaan integroituminen liittyy läheisesti maahanmuutto- ja pakolaispolitiikkoihin. Yhteiskuntaan integroitumisprosessin on käynnistyttävä heti maahanmuuttohetkellä, joten on erittäin tärkeää, millä tavoin henkilö tulee maahan ja mitä oikeuksia maahanmuuttajalle tai turvapaikanhakijalle myönnetään heti aluksi. Laiton maahantulo ja työllistyminen harmaan talouden piirissä estävät sosiaalisen integroitumisen. Maahanmuuttopolitiikat onkin tärkeä suunnitella siten, että laillinen maahantulo on mahdollista ja että maahanmuuttajien oikeudet määritellään kattavasti. Komissio on tehnyt näistä seikoista ehdotuksia direktiiveiksi ⁽¹⁾, ja komitea on puolestaan antanut niistä lausuntoja ⁽²⁾.

1.10. Maahanmuuttajien on omaksuttava myönteinen, kotoutumista edistävä asenne, minkä vuoksi on hyvä tuntea uuden asuinmaan kieli, lait ja tavat.

1.11. Vastaanottomaassa puhuttujen kielten osaaminen on maahanmuuttajan kotoutumisen kannalta olennaista, joten heille on annettava tilaisuus opiskella kyseisiä kieliä.

2. Unionin toimielinten tähänastiset toimet maahanmuuttajien kotouttamiseksi

2.1. Euroopan komissio toimii erittäin aktiivisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti ja Tampereella ko-

koontuneen Eurooppa-neuvoston määrittämien puitteiden suuntaisesti. Se on hyväksynyt useita lainsäädäntäaloitteita, joihin komitea suhtautuu myönteisesti. Komitea on kuitenkin havainnut, että neuvostossa työskentely edistyy hyvin hitaasti, ja neuvosto on ottanut asiaan liian suppean poliittisen kannan. Laekenissa pidetyssä neuvoston kokouksessa sitouduttiin lähestymään yhteistä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa uudella tapaa ja panostamaan siihen voimakkaammin. Komitea toivoo, että sitoumus merkitsee asian konkreettista edistymistä neuvostossa ja päättävistä tukea komission tekemille aloitteille.

2.2. Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallintoelimet ovat viime vuosikymmeninä ryhtyneet edistämään maahanmuuttajien kotouttamista. Toimintaperiaatteiden laatiminen on viivästynyt huomattavasti, koska muuttoliikkeen oletettiin aluksi olevan väliaikaista.

2.3. Yhteisön toimielimet ovat omasta puolestaan edistäneet niin ikään usean vuoden ajan maahanmuuttajien kotouttamista. Toimintaperiaatteet on toteutettu käytännössä tekemällä aloitteita, joissa suositetaan maahanmuuttajien työllistämistä, koulutusta jne. sekä rasismien, muukalaisvihan ja syrjinnän vastaista toimintaa.

2.4. Euroopan komission vuonna 1994 julkaisemassa tiedonannossa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta ⁽³⁾ todettiin jo, että maahanmuuttajien kotouttamisen tulee olla yksi maahanmuuttopolitiikan kolmesta keskeisestä tukipilarista (muut ovat yhteistyö maahanmuuttajien lähtövaltioiden kanssa ja muuttovirtojen valvonta). Komissio ehdottaa tiedonannossaan uudesta maahanmuuttopolitiikasta ⁽⁴⁾ unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten integroimista yhteiskuntaan. Ehdotusten lähtökohtana ovat yhdenvertaiset oikeudet, eteneminen kohti vapaata liikkuvuutta, maahanmuuttajien taloudellisen ja sosiokulttuurisen aseman parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden kehittäminen sekä muukalaisvihan ja rotusyrjinnän vastaiset toimenpiteet.

2.5. Yhteisö on tehnyt monenlaisia alaa koskevia aloitteita, joista kannattaa mainita syrjäytymisen vaarassa oleville yhteisöille tarkoitettu työhönsijoittamisohjelma Integra, jonka turvin on toteutettu useita siirtolaiskeskeisiä hankkeita, sekä nykyinen Equal-ohjelma ⁽⁵⁾, jolla on samantapaiset tavoitteet kuin Integralla. Lisäksi on mainittava Luxemburgissa pidetyssä huippukokouksessa vuonna 1997 määritelty eurooppalainen työllisyysstrategia, koska siinä ryhdyttiin torjumaan syrjintää työelämässä.

⁽¹⁾ Ks. direktiiviehdotus maahantulon ja oleskelun edellytyksistä, EYVL C 332 E, 27.11.2001 ja direktiivi pakolaisasemasta, EYVL C 62, 27.2.2001.

⁽²⁾ Ks. TSK:n 16. tammikuuta 2002 hyväksymä lausunto ja TSK:n lausunto, EYVL C 193, 10.7.2001.

⁽³⁾ Ks. komission tiedonanto COM(94) 23 final ja TSK:n lausunto, EYVL C 393, 31.12.1994.

⁽⁴⁾ Ks. komission tiedonanto KOM(2001) 757 lopullinen ja TSK:n lausunto, EYVL C 260, 17.9.2001.

⁽⁵⁾ Ks. TSK:n lausunto, EYVL C 75, 15.3.2000.

2.6. Yhteisön toimielimet ovat alkaneet torjua muukalaisvihaa ja syrjintää etenkin Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen, mikä on kotouttamisen kannalta erittäin tärkeää. Tähän mennessä on annettu kaksi direktiiviä, toinen kaikkien henkilöiden yhtäläisestä kohtelusta etnisestä alkuperästä riippumatta ja toinen yhtäläisestä kohtelusta työelämässä. Lisäksi on käynnissä direktiivien soveltamista edistävä toimintaohjelma. Nämä muodostavat vankan pohjan syrjinnän vastaisten toimintalinjojen kehittämiseksi. Komitea on kuitenkin havainnut huolestuneena, että direktiivien siirtäminen jäsenvaltioiden lainsäädäntöön on eräissä jäsenvaltioissa viivästynyt perusteettomasti.

2.7. On erittäin tärkeää, että vuonna 1997 perustettiin rasismien ja muukalaisvihan eurooppalainen seurantakeskus, jonka tehtävänä on laatia Euroopan unionille analyyseja ja tehdä ehdotuksia rasismien ja muiden syrjintämuotojen torjumisen tehostamisesta kaikkialla yhteisössä.

2.8. Vaikka julkishallinto pyrkii selkeästi integroimaan maahanmuuttajat yhteiskuntaan, tähänastiset toimintalinjat eivät ole riittäviä. Maahanmuuttajia syrjitään jatkuvasti, mikä ilmenee muun muassa sellaisista merkittävistä seikoista kuin maahanmuuttajien epäedullinen asema työhönotossa, siirtolaisten eristäminen kaupunkien tietyille alueille ja muunlainen yhteiskunnallinen eristäminen, hankala rinnakkaiselo eri puolilla Eurooppaa jne. Nämä ovat selkeitä osoituksia siitä, että alan tähänastiset toimet ovat riittämättömiä.

2.9. Unionin, jäsenvaltioiden, alueiden ja paikkakuntien kaikkien instituutioiden on osallistuttava kotouttamispolitiikkien huomattavaan edistämiseen. Myös järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan on otettava päättäväisesti osaa toimintalinjojen uudenlaiseen vauhdittamiseen, sillä vain siten politiikat saadaan tarpeeksi tehokkaiksi. Talous- ja sosiaalikomitea toteaa olevansa halukas antamaan päättäväisesti oman panoksensa uusien kotouttamistoimien kehittämiseen ja tarjoamaan järjestäytyneelle kansalaisyhteiskunnalle tilaisuuden osallistua työskehtelyyn.

3. Kotouttamispolitiikat

3.1. Yksityisten ja julkisten instituutioiden on harjoitettava maahanmuuttajien kotouttamiseen tähtäävää toimintaa ja yhteiskuntaelämän järjestöiden on osallistuttava ja sitouduttava toimimaan asiassa laaja-alaisesti. Toimintalinjat on suunnattava poistamaan esteet, joita maahanmuuttajat kohtaavat käyttäessään hyödykkeitä, palveluita ja yhteiskunnan tarjoamia osallistumisväyliä; politiikoissa on kiinnitettävä huomiota työmarkkinoille sijoittumiseen, asumiseen, peruskoulutukseen, ammattikoulutukseen, korkeakouluopintoihin jne.

3.2. Kotouttamistoimet on suunnattava myös vastaanottavalle yhteiskunnalle, jotta niiden avulla vähennettäisiin sosiaa-

lista syrjintää, edistettäisiin maahanmuuttajien ja heitä vastaanottavan yhteiskunnan välistä viestintää ja sopusointuista rinnakkaineloa ja vauhditettaisiin kulttuurivaihtoa, molempien puolista tuntemusta ja yhteistä osallistumista yhteiskunnan eri osa-alueisiin. Kotouttamispolitiikkoihin on siis sisällytettävä sekä maahanmuuttajille että paikallisväestölle suunnattuja toimia.

3.3. Maahanmuuttajien kotouttamista edistävät toiminta-periaatteet eivät saa johtaa siihen, että yhteiskunta huolehtii maahanmuuttajista omana erillisenä ryhmänä. Julkisen vallan on toteutettava tiettyjä erityisesti maahanmuuttajille tarkoitettuja toimia. Niiden on kuitenkin oltava enimmäkseen sellaisia, että niiden avulla maahanmuuttajat ohjataan käyttämään tavanomaisia väyliä ja palveluita sekä hyödyntämään yhteiskunnan tarjoamia hyödykkeitä samanlaisin ehdoin kuin muu väestö.

3.4. Maahanmuuttajien kotouttamista on tuettava poliittisesti ja hallinnolle on myönnettävä tarkoitukseen nykyistä enemmän määrärahoja. Hallinnon kaikilla tasoilla – Euroopan unionissa, jäsenvaltioissa sekä alue- ja paikallishallinnossa – on laadittava kotouttamista koskevia toimintasuunnitelmia. On myönnettävä, että tähänastinen toiminta on ollut selvästi riittämätöntä, sillä maahanmuuttajien nykyistä kotouttamista-soa ei voida pitää tyydyttävänä. Jäsenvaltioille suunnattu komitean kehoitus ponnistella nykyistä utterammin kotouttamistoimien hyväksi kattaa myös Euroopan unionin uudet ehdokasvaltiot.

3.5. Komitea laatii parhaillaan lausuntoa⁽¹⁾ maahanmuuttopolitiikkojen koordinoinnin avoimesta menetelmästä.

3.6. Yhteisön puiteohjelma

3.6.1. Uusien kotouttamispolitiikkien kehittämiseksi on tehtävä mahdollisimman pikaisesti mahdollisimman kattava yhteisön aloite, jolla on yhtymäkohtia yhteisön muihin toimintalinjoihin. Euroopan komission on tehtävä yhteisön tasolla aloite ja ryhdyttävä laatimaan kattavaa puiteohjelmaa maahanmuuttajien ja pakolaisten kotouttamiseksi. Ohjelman avulla innostettaisiin kaikkien muiden tasojen instituutiot panostamaan entistä enemmän voimavaroja kotouttamispolitiikkoihin. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan on voitava osallistua puiteohjelmaan mahdollisimman laajapohjaisesti. Euroopan talous- ja sosiaalikomitealla saattaa tässä suhteessa olla erittäin merkittävä tehtävä.

3.6.2. Viranomaisten toimintalinjojen on katettava sekä maahanmuuttajien vastaanotto että heidän oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa kaikinpuolinen ja todellinen rinnastaminen muihin kansalaisiin. Tätä varten on ryhdyttävä toimiin monilla aloilla. Koska tässä lausunnossa ei voida käsitellä kaikkia toimia, otamme esille muutamia sellaisia toimia, jotka komitean mielestä ovat kaikkein tärkeitä.

⁽¹⁾ Ks. lausunto aiheesta ”Yhteisön maahanmuuttopolitiikkaan sovellettava avoimen koordinaation menetelmä”.

3.6.3. Maahanmuuttajien vastaanottoon on varattava riittävästi välineitä, jotta maahanmuuttaja pystyy asettautumaan Eurooppaan kotouttamista edistävissä olosuhteissa. Komitea on laatinut lausunnon ehdotuksesta direktiiviksi taloudellisista syistä maahan tulevien siirtolaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä ⁽¹⁾. Komitea ehdottaa lausunnossaan, että taloudellisista syistä tapahtuvaan maahanmuuttoon suhtauduttaisiin positiivisesti ja maahanmuuttajat otettaisiin myönteisesti vastaan. Komitea on niin ikään tarkastellut turvapaikanhakijoiden maahantulon edellytyksiä ⁽²⁾. Lausunnoissaan komitea on kehottanut edistämään toimia, joiden tavoitteena on tarjota maahanmuuttajille ihmisarvoinen majoitus, antaa unionin ulkopuolisista maista tuleville kansalaisille heitä koskevien lakiasioden neuvontapalveluita, tarjota monikielistä tietoa, järjestää kielikursseja, joille kaikki vastikään maahan tulleet voivat osallistua, ohjata siirtolaisia työelämään jne.

3.6.4. Sijoittuminen työmarkkinoille on epäilemättä yksi yhteiskuntaan integroitumisen keskeisimmistä seikoista, sillä ilman sitä monet muut yhteiskuntaelämän alat eivät avaudu maahanmuuttajille. Työllisyyspolitiikoissa on otettava huomioon uusi maahanmuuttopolitiikka ja helpotettava maahanmuuttajien sijoittumista työelämään ⁽³⁾.

3.6.5. Asuminen ja rakennettu ympäristö ilmentävät todellista yhteiskuntaan integroitumista tai yhteiskunnasta syrjäytymistä. Asuminen ja rakennettu ympäristö ovat monin paikoin hälyttäviä merkkejä siitä, miten voimakasta maahanmuuttajien arvonalennus ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat. Tämä pätee sekä äskettäin paikkakunnalle muuttaneisiin että siellä jo pitkään oleskelleisiin siirtolaisiin.

3.6.6. Kaikkinaisen yleissivistävän koulutuksen saanti on niin ikään erityisen tärkeää maahanmuuttajien nykyisen ja tulevan kotoutumisen kannalta. Peruskoulutusta on annettava ketään syrjimättä, ja sen on oltava laadukasta. Asianomaisten viranomaisten on tunnustettava unionin sopivien säädösten nojalla maahanmuuttajien lähtömaassaan hankkimat korkeakoulututkinnot ja ammattipätevyys ja vältettävä syrjimästä heitä millään tavoin.

3.6.7. Terveystenhuollon ja muiden julkisten sosiaalipalveluiden on oltava maahanmuuttajien ulottuvilla samoin ehdoin kuin muunkin väestön. Tämä edellyttää kaikenlaisen syrjinnän poistamista ja palveluiden mukauttamista yhdenvertaiseen kohteluun.

3.6.8. Kaikilla tasoilla tarvitaan toimintaohjelmia suojelemaan maahanmuuttajia rasismilta, muukalaisvihalta, väkivallalta ja kaikenlaiselta syrjinnältä. Julkisen vallan, yritysten, yksityisten instituutioiden, työmarkkinaosapuolten ja koko kansalaisyhteiskunnan on osallistuttava toimintaohjelmiin ennaltaehkäisevästi. Sosiaalisten ongelmien ennalta ehkäiseminen on epäilemättä paras tapa torjua niiden kehittyminen.

3.6.9. Julkisten instituutioiden ja kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden on edistettävä eurooppalaisten keskuudessa kulttuurienvälistä viestintää ja kulttuurisen monimuotoisuuden myönteisiä arvoja. Maahanmuuttajat ja heidän jälkeläisensä on kotoutettava kulttuuriin siten, että kunnioitetaan heidän omia moninaisia kulttuuriarvojaan ja -perinteitään ja pyritään siihen, että vastaanottava yhteiskunta hyväksyy kulttuurienvälisen vuorovaikutuksen tavanomaiseksi keinoksi kehittää kulttuuria.

3.6.10. Maahanmuuttajille on tarjottava sopivat väylät kansalaisaktiivisuuteen. Maahanmuuttajien on voitava osallistua yhdistys-, kulttuuri- ja ylipäättään kansalaistoimintaan samantyyppisin ehdoin kuin muun väestön. Tätä tavoitetta on lähestyttävä useista näkökohdista. Vastaanottavassa yhteiskunnassa jo toimivien yhdistysten on otettava vastaan maahanmuuttajia: asukasyhdistysten, koulutusmaailmassa toimivien yhdistysten, työnantajajärjestöjen, ammattijärjestöjen, puolueiden ja poliittisten liikkeiden, urheiluseurojen, toimialajärjestöjen, kansalaisjärjestöjen jne. on tarjottava maahanmuuttajille tilaisuus osallistua toimintaansa. Kunkin organisaation on kitkettävä keskuudestaan kaikkinaisen syrjintä ja tuettava toimia, joilla edistetään maahanmuuttajien yhdenvertaista osallistumista toimintaan.

3.6.11. Suunniteltaessa kansalaistoimintaa, olipa kyseessä kulttuuri-, urheilu- tai uskonnollinen toiminta tai juhlatilaisuuksien järjestäminen yms., on otettava huomioon yhteisöjen nykyinen väestörakenne, jotta maahanmuuttajat voivat osallistua helposti kyseiseen toimintaan.

3.6.12. Osuus- ja yhteisötalouden organisaatiot auttavat maahanmuuttajia kotoutumaan yhteiskuntaan. Muiden kanssa yhdenvertainen osallistuminen toimintaan helpottaa kaikkien kansalaisten välistä vuoropuhelua ja vuorovaikutusta.

3.6.13. Maahanmuuttajien kotouttaminen edellyttää ajallisesti kestäviä toimintalinjoja ja toimia, jotta vältetään maahanmuuttajien perheenjäseniä monin paikoin Eurooppaa nykyisin vaivaavasta syrjäytymisestä ja sosiaalisesta eristäytymisestä. Jäsenvaltioiden kansalaisuuden saaneet maahanmuuttajat sekä heidän toisen ja kolmannen polven jälkeläisensä kärsivät paikoin muukalaisvihan ja rasmin kaltaisesta syrjinnästä.

⁽¹⁾ Ks. TSK:n 16. tammikuuta 2002 hyväksymä lausunto.

⁽²⁾ Ks. TSK:n lausunto EYVL C 48, 21.2.2002.

⁽³⁾ Ks. TSK:n lausunto työllisyyden suuntaviivoista vuonna 2002, EYVL C 36, 8.2.2002.

3.7. Seurantajärjestelmä ja tulosten arviointi

3.7.1. Yhteisön toimintaohjelman lisäksi on luotava seurantajärjestelmä, jonka avulla voidaan arvioida, millaisia tuloksia kotouttamispolitiikoista saadaan. Järjestelmään on luotava tuloksien tarkastelemiseksi laadun ja määrän indikaattoreita ja sen puitteissa on määriteltävä tarkat tavoitteet ja konkreettiset toimintasuunnitelmat. Julkisille instituutioille ja kansalaisyhteiskunnalle on annettava suosituksia sekä yhteisön että kunkin jäsenvaltion tasolla.

3.7.2. Komitean ehdottaman seuranta- ja arviointijärjestelmän on liityttävä unionin maahanmuuttopolitiikkaa varten suunniteltuun avoimeen koordinaatiomenetelmään, josta neuvoston on määrä päättää.

3.7.3. Kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden ja erityisesti Euroopan talous- ja sosiaalikomitean on osallistuttava aktiivisesti komitean ehdottamaan järjestelmään.

4. Kansalaisyhteiskunnan rooli kotouttamisessa

4.1. Työnteko sekä työnantajien ja työntekijöiden väliset suhteet

4.1.1. Maahanmuuttajilla on ehdottomasti oltava käytettävissään asianmukaiset taloudelliset resurssit, jotta he eivät syrjäydy yhteiskunnasta. Työnteko on yleisin tapa hankkia rahaa ja kehittää ammattitaitoa. Työnteko on lisäksi ihmisten sosiaalisten suhteiden perusuonteinen yhdysside sekä itsensä ammatin harjoittamisessa että palkkatyössä.

4.1.2. Kotouttamisen onnistumisen kannalta on ensisijaisen välttämätöntä, että maahanmuuttajille tarjotaan tilaisuus ammattikoulutukseen ja työntekoon ja että sosiaalipalvelut ovat heidän ulottuvillaan. Työelämään sopeutumisesta ei kuitenkaan voida puhua, jos maahanmuuttajia syrjitään.

4.1.3. Maahanmuuttajien on yleensä vaikeampi perustaa ja johtaa yritystä kuin oman maan kansalaisten. Heidän on myös vaikeampi päästä työmarkkinoille ja saada hyvä työpaikka oman maan kansalaisten kanssa yhdenvertaisin ehdoin. On totta, että hyvän työpaikan saaminen on vaikeaa monille väestöryhmille ja monille ihmisille; maahanmuuttajille se on kuitenkin huomattavasti vaikeampaa kuin muille riippumatta siitä, ovatko he ammattitaitoisia tai eivät. Ammattialoja edustavien organisaatioiden on tuettava maahanmuuttajien ammatinharjoittamista muiden kanssa yhdenvertaisin ehdoin, ilman minkäänlaista syrjintää.

4.1.4. Valtion ja kuntien työvoimapolymien on tehtävä yhteistyötä työmarkkinaosapuolten kanssa ja alettava käyttää muuttovirtojen asianmukaisen hallinnoinnin kannalta hyödyllisiä perusteita. Työtä hakevien maahanmuuttajien on ilmoitettava valtion ja kuntien työvoimatoimistoihin ja heille on tiedotettava asiasta. Ammattijärjestöt ja muut työelämän organisaatiot ovat erittäin tärkeitä tiedonvälittäjiä. Sellaisilla paikkakunnilla ja alueilla, joilla maahanmuuttajilla on erityisiä vaikeuksia löytää työtä, työvoimahallinnon on edistettävä erityispolitiikoin kaikkien ihmisten pääsyä työmarkkinoille ilman minkäänlaista syrjintää.

4.1.5. Työmarkkinajärjestöt huolehtivat pääasiassa työmarkkinoiden toimivuudesta ja ovat unionin talous- ja yhteiskuntaelämän peruspilareita. Niillä on merkittävä tehtävä edistettäessä maahanmuuttajien kotouttamista. Todellisuudessa on kuitenkin havaittavissa, että monet maahanmuuttajat työskentelevät olosuhteissa, jotka eivät täytä työ- ja yhteiskuntaelämän normeja, ja heitä syrjitään, mitä ei voida hyväksyä.

4.1.6. Työehtosopimuksista neuvoteltaessa ja työnantajien ja työntekijöiden välisiä suhteita käsiteltäessä työmarkkinaosapuolten on otettava oma vastuunsa maahanmuuttajien kotouttamisesta. Niiden on siis pyrittävä poistamaan työehtosopimuksista sekä työelämää ja työntekoa säätelevistä normeista kaikkinaisen suora tai epäsuora syrjintä. Syrjinnän motiivina saattaa olla sukupuoli, etninen alkuperä tai kansalaisuus, kulttuuri, uskonto, ikä jne. Maahanmuuttajia syrjitään usein samanaikaisesti useiden tekijöiden vuoksi.

4.1.7. Talous- ja sosiaalikomitea ehdottaa työmarkkinaosapuolille, että ne tarkastelisivat unionin tasolla käytävässä sosiaalidialogissa itsemääräämisvaltansa puitteissa sitä, miten maahanmuuttajien kotouttamista voidaan edistää työmarkkinasopimuksin ja sellaisin aloittein, joilla parannetaan työnantajan ja työntekijän välisiä suhteita ja työolosuhteita sekä poistetaan kaikkinaisen syrjintä.

4.1.8. On aina otettava huomioon erilaiset järjestelmät, joiden puitteissa työmarkkinaneuvotteluja käydään, ja jäsenvaltioissa vallitsevat erilaiset työnantajien ja työntekijöiden väliset suhteet ja sosiaaliturvajärjestelmät. Työmarkkinaosapuolten on kuitenkin kaikkiin järjestelmiin kehitettävä eri tasoisia arviointi- ja neuvotteluvälineitä – valtakunnallisia, alueellisia, ala- ja työpaikkakohtaisia välineitä –, joilla edistetään maahanmuuttajien integroitumista työelämään.

4.1.9. Täydennyskoulutus on perusluonteinen väline, jonka avulla edistetään ihmisten todellista tasavertaisuutta työmarkkinoilla. Työmarkkinaosapuolten on tuettava entistä ponnekkaammin maahanmuuttajien ammatillista täydennyskoulutusta yhdenvertaisin edellytyksin oman maan kansalaisten kanssa. Oleskelumaansa kieltä taitamattomien maahanmuuttajien on vieläkin vaikeampi hakeutua ammatilliseen jatkokoulutukseen ja työelämään kuin muiden, joten heidän jatkokoulutukseensa kaivataan erityistoimia.

4.1.10. Maahanmuuttajien on usein muita vaikeampi kehittää uraansa. Työmarkkinaosapuolten onkin pyrittävä eri yhteyksissä kaikin tavoin edistämään kaikkien ihmisten yhdenvertaista ura- ja palkkakehitystä ilman minkäänlaista syrjintää.

4.1.11. Komitean ehdottamaan maahanmuuttajien kotouttamista edistävään yhteisön puiteohjelmaan on sisällytettävä tavoitteita ja toimia, jotka on suunnattu erityisesti työmarkkinaosapuolille. Viimeksi mainittujen olisi puolestaan osallistuttava ohjelmaan.

4.1.12. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa vuosittain laadittaviin työllisyyden suuntaviivoihin ⁽¹⁾ on sisällytettävä perusteet, joiden pohjalta muuttovirtoja hallitaan, sekä tavoitteita ja toimia, joilla maahanmuuttajien kotouttamista edistetään työelämästä käsin.

4.2. Paikallisyhteisö

4.2.1. Maahanmuuttajat asuvat toisinaan ränsistyneissä ja viranomaisten hylkäämissä kaupunkigetoissa. Tämä on sosiaalisen syrjäytymisen ilmiö, joka valitettavasti toistuu monin paikoin Eurooppaa ja synnyttää lukuisia ristiriitoja. Getosta voidaan puhua, kun tiettyyn osaan kaupunkia keskittyy runsaasti samaa kansallisuutta tai kulttuuria edustavia henkilöitä; keskittymiseen liittyy usein viranomaisten välinpitämättömyys sekä kaupunki- ja sosiaaliolojen ränsistyminen. Itse väestön keskittyminen ei saa aikaan gettoa, vaan viranomaisten piittämättömyys ja yhteisön syrjiminen, koska asukkaille ei tarjota kunnollisia hyödykkeitä eikä julkisia palveluita eikä tilaisuutta osallistua sosiaaliseen ja kansalaistoimintaan.

4.2.2. Edellä kuvatuissa oloissa eläviä ihmisiä kohdellaan äärimmäisen epäyhdenvertaisesti ja syrjivästi. Maahanmuuttajien kotouttamisen paikallisyhteisöön tulisi kuitenkin olla unionin kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten ensisijainen tavoite.

4.2.3. Maahanmuuttajien on kirjoitauduttava asuinpaikkakuntansa väestörekisteriin. Tästä hallinnollisesta menettelystä koituu tiettyjä kansalaisoikeuksia ja -velvollisuuksia, jotka ovat ensi askel kotoutumiseen.

4.2.4. Useimmilla Euroopan paikkakunnilla on erilaisia kansalaisyhdistyksiä, jotka yhdessä paikallisviranomaisten kanssa pyrkivät parantamaan ihmisten elämänlaatua ja edistämään asukkaiden hyviä sosiaalisia suhteita. Yhdistykset ovat kunkin maan perinteistä riippuen erilaisia, mutta ne tekevät paikallistasolla tärkeää työtä kansalaisyhteiskuntaa edustavina organisaatioina.

4.2.5. Yhdistysten on avattava ovensa maahanmuuttajille, jotta he voivat tuoda esiin omat huolenaiheensa, ongelmansa ja mielipiteensä ohjelmista ja toimista. On pyrittävä siihen, että kaikki ihmiset, myös siirtolaiset, osallistuvat aktiivisesti paikallisyhteisönsä toimintaan yhdenvertaisin ehdoin. Vapaaehtoinen sosiaalityö on erittäin myönteistä kotoutumista maahanmuuttajien tehdessä yhteistyötä muiden kansalaisten kanssa.

4.2.6. Maahanmuuttajien on monin paikoin erittäin vaikea saada asianmukaista asuntoa. Heidän on toisinaan asuttava ahtaasti hyvin huonokuntoisissa asunnoissa ja keskityttävä kaupungin syrjäisille ja rähjäisille laitamille. Viranomaisten, erityisesti paikallisviranomaisten ensimmäinen tehtävä on tarjota siirtolaisille asianmukainen asunto. Paikallisviranomaisilla on oltava asunnon tarvisijoille (oman maan kansalaisille tai siirtolaisille) sosiaalisin perustein jaettavia asuntoja, ja niiden on voitava tukea julkisin varoin vuokranmaksua. Asunnot on jaettava yhdenvertaisesti ketään syrjimättä. Hyvä yhdyskuntasuunnittelu ja tehokas asuntopolitiikka ovat aina yhteiskuntaan integroitumisen välttämättömiä välineitä.

4.2.7. Asunnonomistajat kieltäytyvät toisinaan vuokraamasta asuntoa siirtolaisille, mikä on selvä ja paheksuttava osoitus muukalaisvihasta ja rasismista. Paikallisviranomaisten on ponnekkaasti ehkäistävä ja torjuttava tällainen asenne, joka vaikeuttaa entisestään maahanmuuttajien mahdollisuuksia saada asianmukainen asunto.

4.2.8. Jotta maahanmuuttajat kotoutuisivat, paikallisyhteisön on otettava heidät suopeasti vastaan. Toisinaan asukkaat suhtautuvat siirtolaisiin varovaisesti ja arkaillen ja osoittavat jopa muukalaisvihaa ja kohtelevat siirtolaisia syrjivästi. Monet ihmisoikeusjärjestöt ponnistelevat maahanmuuttajien vastaanoton parantamiseksi paikallisyhteisössä ja edistävät merkittävästi solidaarisuutta ja yhteiskuntaan integroitumista. Järjestöt toteuttavat myös asukkaille suunnattuja tiedotuskampanjoita kitkeäkseen asukkaiden vähemmistöstä mahdollisen muukalaisvihan. Ne tiedottavat siirtolaisille myös heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan uudessa yhteiskunnassa.

4.2.9. Viranomaisten on kuultava kansalaisyhteiskuntaa edustavia organisaatioita laatiessaan ja arvioidessaan kotouttamisohjelmia. Niiden on myös tuettava kyseisten organisaatioiden toimintaa.

⁽¹⁾ Ks. lausunto, EYVL C 36, 8.2.2002.

4.3. Koulutusjärjestelmä

4.3.1. Lapset hankkivat yhteiskunnassamme koulua käytössään tietoja ja taitoja. Mutta koulu on myös paikka, jossa lapset tutustuvat sosiaaliseen kanssakäymiseen, kehittävät sosiaalisia ja kansalaistaitojaan ja lapsille välitetään yhteiskunnallisia ja kulttuuriarvoja. Lisäksi koulunkäynti on poliittisesti merkittävää, koska koulussa edistetään ensisijaisesti yhdenvertaisia mahdollisuuksia.

4.3.2. Yhteiskuntaan integroitumisen ensisijaisena edellytyksenä on, että siirtolaislapsille taataan yhdenvertaiset mahdollisuudet koulunkäyntiin esikouluasteelta alkaen. Maahanmuuttajien lasten on kuitenkin käytännössä joskus erittäin vaikea käydä koulua samoilla ehdoilla kuin muiden, koska heitä syrjitään selvästi: koulut ovat huonolaatuisia, oppikirjojen ja -materiaalin sisältö on syrjivää, ja toisinaan opettajat ja muut lapset syrjivät siirtolaislapsia. Viranomaisten on ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin eurooppalaisen demokratian kannalta paheksuttavien tilainten torjumiseksi. Myös kouluyhteisöllä ja koulumaailman organisaatioilla ja järjestöillä on asiassa merkittävä tehtävä.

4.3.3. Siirtolaisnaisten koulutukseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Vastaanottavan yhteiskunnan kielen opiskelu, ihmisoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien tuntemus ja ammatillinen koulutus ovat siirtolaisnaisten ja heidän perheidensä perusluonteisia kotouttamisvälineitä, koska naisten kouluttamisella on kerrannaisvaikutuksia.

4.3.4. Opettajien ammatti- ja muiden järjestöjen, yrittäjien ja sosiaalisten aloitteiden tekijöiden on otettava vastuu kaikkien lasten yhdenvertaisten mahdollisuuksien edistämisestä koulumaailmassa alkuperästä, etnisestä taustasta, uskonnosta, kielestä tai kulttuurista riippumatta. Opettajien on niin ikään valvottava viranomaisten rinnalla sitä, että koululaitos välittää suvaitsevaisuuden ja monimuotoisuuden arvoja.

4.3.5. Koulukirjojen ja muun oppimateriaalin sisältö on tutkittava, jotta niissä ei anneta kielteistä kuvaa maahanmuuttajista eikä muutenkaan viitata suoraan tai epäsuorasti rasismiin tai muukalaisvihaan edes tiedostamattomasti eikä arvioida kielteisesti muita kulttuureja.

4.3.6. Vanhempainyhdistyksillä on hyvin tärkeä tehtävä yhteiskunnan ja koulun yhteistoiminnassa. Niiden rooli saattaa olla hyvin myönteinen kotoutettaessa maahanmuuttajien lapsia ja kohdellaessa heitä koulumaailmassa muiden kanssa yhdenvertaisesti. Maahanmuuttajien on saatava osallistua yhdistysten toimintaan, jotta heidän huolenaiheensa ja lastensa ongelmat tulevat asianmukaisesti käsitellyiksi.

4.3.7. Yksi siirtolaislasten koulumaailmassa kohtaamista ongelmista on siirtyminen ammatilliseen koulutukseen ja korkeakouluun. Viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden on pyrittävä poistamaan kaikki esteet ja edistettävä opetuksen todellista yhdenvertaisuutta.

4.3.8. Aikuiskoulutus on kotouttamispolitiikkojen kannalta erittäin tärkeää. Viranomaisten, ihmisoikeusjärjestöjen ja koulutuskysymyksien parissa toimivien organisaatioiden on tehtävä tiivistä yhteistyötä, jotta kaiken tasoinen koulutus olisi maahanmuuttajien ulottuvilla.

4.3.9. Siirtolaisten äidinkieli on käyttäjilleen ja siirtolaisia vastaanottavalle yhteiskunnalle kulttuuriarvo, minkä vuoksi viranomaisten on tuettava sen opetusta ja käyttöä. Maahanmuuttajien lähtömaan viranomaisten kanssa tehdyistä sopimuksista on saatu myönteisiä kokemuksia edistettäessä siirtolaisten kielen ja kulttuurin tunnettuutta.

4.4. Terveystenhuolto ja muut julkiset sosiaalipalvelut

4.4.1. Euroopan unionissa ihmisillä on yhteisön lainsäädännön nojalla oikeus terveydenhuoltoon ja tiettyihin sosiaalipalveluihin. Viranomaiset ovat sitoutuneet panemaan oikeuden täytäntöön kunkin jäsenvaltion terveydenhuolto- ja sosiaaliturvajärjestelmän puitteissa. Maahanmuuttajilla on oltava oikeus käyttää julkisia terveydenhuoltopalveluita ja muita sosiaalipalveluita samoin ehdoin kuin oman maan kansalaisilla ilman minkäänlaista syrjintää. Kun henkilö ei kuulu terveydenhuollon piiriin eikä voi käyttää tarvitsemiaan sosiaalipalveluita, häntä syrjitään ja hän on sosiaalisesti syrjäytynyt.

4.4.2. Terveystenhuollon ammattialajärjestöt ja terveystalveluiden käyttäjien muodostamat yhdistykset sekä kansalaisjärjestöt tekevät erittäin tärkeää työtä poistaakseen syrjivät esteet, joiden vuoksi maahanmuuttajien on usein vaikea käyttää julkisia palveluita.

4.4.3. Monet siirtolaiset eivät useinkaan tunne oikeuttaan käyttää julkisia palveluita eivätkä myöskään tiedä, miten palvelut toimivat. Valtion, alueen ja kunnan viranomaisten on järjestettävä asianmukaisilla kielillä laadittuja tiedotuskampanjoita, jotta maahanmuuttajat oppivat tuntemaan julkiset terveystalvelut ja muut sosiaaliset oikeudet. Alalla toimivien siirtolaisjärjestöjen, kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden on tuettava viranomaisia niiden järjestäessä tiedotuskampanjoita.

4.4.4. Jäsenvaltioissa on useita järjestöjä, uskonnollisia yhteisöjä ja kansalaisjärjestöjä, jotka tiedottavat terveydenhuolto- ja muista sosiaalipalveluista. Niiden on otettava jäsenikseen maahanmuuttajia ja laadittava ohjelmia, joilla pyritään rohkaisemaan maahanmuuttajia käyttämään julkisia palveluita. Järjestöjen on myös valvottava sitä, että julkisten palveluiden tarjoajilla on tarvittaessa käytettävissään siirtolaisten palvelamiseen erikoistunutta henkilökuntaa. Toisinaan on aiheellista järjestää terveyskasvatuskampanjoita, jotka on erityisesti suunnattu siirtolaisväestölle.

4.4.5. Edellä mainittujen järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen on tuettava toimintaa, jonka tarkoituksena on saada viranomaiset terveys- ja muista sosiaalialan palveluista huolehtimaan ottamaan huomioon maahanmuuttajien erityistarpeet. Niiden on siis tarvittaessa mukautettava palvelunsa ja ratkaistava erityisesti terveydenhuollon ammattilaisten ja käyttäjien väliset kieliongelmat ja otettava viestinnässä huomioon kulttuuriset ja uskonnolliset näkökohdat.

4.4.6. Terveydenhuollon ammattijärjestöjen ja alan työntekijäjärjestöjen on osallistuttava aktiivisesti käynnissä oleviin ohjelmiin, jotta terveys- ja muut julkiset palvelut saadaan entistä lähemmäksi maahanmuuttajia. Työntekijöiden koulutusta on lisättävä, jotta maahanmuuttajien on nykyistä helpompi käyttää kyseisiä julkisia palveluita.

4.4.7. Viranomaisten ja kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden on järjestettävä laajoja tiedotuskampanjoita, jotta maahanmuuttajat saadaan tietoisiksi julkisten terveys- ja muiden sosiaalialan palveluiden olemassaolosta ja siitä, miten ne toimivat, ja siirtolaiset voivat näin käyttää palveluita yhdenvertaisesti muun väestön kanssa.

4.5. Uskonnolliset instituutiot ja järjestöt

4.5.1. Uskontokunnat muodostavat erityisiä vakaumukseen perustuvia järjestelmiä ja kollektiivisia käytänteitä. Lisäksi niihin liittyy moraalisia ja käyttäytymissääntöjä, jotka ohjaavat paljolti ihmisten ja aivan erityisesti eri uskontokuntien jäsenten elämää. Uskonnosta perusteensa ammentavien instituutioiden ja organisaatioiden toiminta ja arvot ovat humanitaarisia ja solidaarisia. Ne kannustavat maahanmuuttajia kansalaistoimintaan ja kotoutumaan yhteiskuntaan.

4.5.2. Ääriuskonnollisuus ja uskonnollinen suvaitsemattomuus saattavat tietyissä olosuhteissa antaa kimmokkeen muukalaisvihaan ja syrjäytymiseen. Euroopan historiassa on esimerkkejä, joita ei pitäisi unohtaa. Uskonnollismielisten instituutioiden ja organisaatioiden on kitkettävä keskuudestaan kaikkinaiset syrjäyttämisen ilmenemismuodot, ennen kaikkea uskontoon pohjautuva syrjintä.

4.5.3. Yhteiskuntaelämän eri aloilla toimii runsaasti uskonto- ja kirkkokuntien ylläpitämiä humanitaarisia ja koulutusorganisaatioita ja instituutioita. Tällaiset instituutiot edistävät huomattavasti maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan.

4.5.4. Edellä mainitut organisaatiot ja instituutiot voivat järjestää jäsentensä keskuudessa kampanjoita ja tehdä yhteistyötä viranomaisten ja kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden kanssa edistääkseen erilaisista uskonnollisista ja kulttuurisista lähtökohdista peräisin olevien ihmisten rinnakkaineloa. Ne voivat myös edistää eri kirkkokuntien tai tunnusluksellisten yhteisöjen välistä uskonnollista yhteistyötä.

4.6. Urheiluseurat

4.6.1. Urheilu on nykyisin muutakin kuin harrastus. Etenkin massaurheilu on usein samaistumista ryhmään, ja se antaa lapsille ja nuorille käyttäytymismalleja.

4.6.2. Vaikka suuren kansansuosion saavuttaneiden urheilulajien kannattajiin on toisinaan eksynyt rasistisia, muukalaisvihaa lietsovia ja väkivaltaisia ryhmiä, joita vastaan on taisteltava, urheilu edistää kuitenkin nyky-Euroopassa merkittävästi etnistä ja kulttuurista yhdenvertaisuutta ja integroitumista yhteiskuntaan.

4.6.3. Suuria massaurheilulajeja edustavien seurojen, instituutioiden ja sponsoreiden on suhtauduttava muukalaisvihaan ja rasismiin ankarasti, kitkettävä keskuudestaan ääriryhmät ja puolustettava rasismia ja muukalaisvihan sosiaalista paheksumista. Niiden on toimittava dynaamisesti ja viestittävä selkeästi ihmisten yhdenvertaisuudesta. Urheilutoiminnan valtaisa sosiaalinen kaikut pohja edellyttää vastuullisuutta.

4.6.4. Massaurheilua edustavien suurten instituutioiden ja organisaatioiden on syytä olla lainkuuliaisia ja laatia lisäksi eettiset käytännესäännöt, jotta niiden ympärille ei pesiytyisi ihmisarvoa loukkaavia asenteita eikä ryhmiä. Niiden on oltava suvaitsevaisia ja edistettävä integroitumista.

4.6.5. On varmistettava, etteivät urheiluseurat eivätkä -joukkueet syrji millään tavoin siirtolaisia tai etniseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä ja että he voivat osallistua kaikkien toimintaan.

4.7. Ihmis- ja kansalaisoikeusjärjestöt

4.7.1. Jäsenvaltioissa toimii useita järjestöjä ja organisaatioita, jotka puolustavat kaikkien ihmis- ja kansalaisoikeuksia. Monilla näistä järjestöistä on runsaasti kokemusta sosiaalisen tasa-arvon ja kansalaisoikeuksien puolustamisesta.

4.7.2. Ihmis- ja kansalaisoikeuksiin liittyvät ongelmat koskettavat eurooppalaisessa yhteiskunnassa yhä vakavammin maahanmuuttajia, joten kysymys on jo kauan kuulunut alan järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen ajatussisältöön ja toimintaan.

4.7.3. Erityisen myönteisiä ovat organisaatiot, jotka torjuvat rasismia ja muukalaisvihaa. Ne tekevät erittäin tärkeää työtä tuodessaan ilmi ihmisoikeuksien loukkaamisen, harjoittaessaan tiedotustoimintaa ja patistaessaan yhteiskuntaa liikkeelle. On tähdennettävä niiden ennaltaehkäisevää työtä kyseisen käyttäytymisen torjumiseksi. Myös siirtolaisten toisen tai kolmannen polven jälkeläiset joutuvat rasismiin ja muukalaisvihan kohteiksi, mikä osoittaa kotouttamispolitiikkojen epäonnistuneen pahasti.

4.7.4. Hallinnon on kotouttamispolitiikkoja laatiessaan kuultava alalla toimivia edustuksellisia järjestöjä ja tarjottava niille tilaisuus osallistua alan ohjelmiin.

4.8. Siirtolaisjärjestöt

4.8.1. Siirtolaiset muodostavat usein itse erilaisia erityisjärjestöjä, jotka huolehtivat maahanmuuttajien vastaanotosta, kulttuuri- ja uskonnollisista tarpeista jne. Ne ovat ihmisten sosiaalisen identiteetin kannalta hyvin tärkeitä ja helpottavat siirtolaisten kotoutumista.

4.8.2. Hallinnon ja kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden on solmittava yhteistyösuhteita siirtolaisjärjestöihin, jotka ovat merkittäviä sosiaalisen viestin välittäjiä ja ovat etuoikeutetussa asemassa välittääkseen maahanmuuttajille tietoja.

4.8.3. Siirtolaisjärjestöjen on syytä asettaa yhdeksi tavoitteekseen jäsentensä integroituminen yhteiskuntaan ja yhteisöverkon muodostaminen.

4.9. Naisjärjestöt

4.9.1. Tasa-arvoa ajavat naisjärjestöt ovat erityisen tärkeitä. Usein juuri siirtolaisnaisten on erityisen vaikea löytää työtä, päästä koulutukseen, käyttää sosiaalipalveluita ja hyödyntää perusoikeuksia. Viranomaisten on kiinnitettävä naisjärjestöihin erityistä huomiota ja tuettava niitä kohdennetusti.

4.9.2. Naisilla on kotoutumisprosessissa erityinen tehtävä, koska heidän on yhtäältä voitettava naisiin kohdistuvat erityisesteet ja toisaalta pystyttävä välittämään jälkeläisilleen arvot, joiden ansiosta siirtolaiset voivat kotoutua yhteiskuntaan ja säilyttää samalla oman lähtökulttuurinsa tietyt konkreettiset piirteet.

4.10. Viestimet

4.10.1. Nyky-yhteiskunnassa joukkoviestimet ovat merkittäviä tiedonvälittäjiä, ja ne välittävät lisäksi arvoja, sosiaalisia käyttäytymismalleja sekä moraalisia ja poliittisia asenteita. Niiden asenne siirtolaisuutta kohtaan on toisinaan sensaatiohakuista, ne eivät kerro koko totuutta eivätkä välitä viestiä vastuuntuntoisesti.

4.10.2. Monet viestinnän ammattilaiset ja viestimet tekevät työnsä asianmukaisesti ja välittävät suurelle yleisölle myönteistä viestiä siirtolaisista. Tietyt viestimet lietsovat kuitenkin väestöön pelkoa ja levottomuutta. Tämä on suotuisa maaperä muukalaisvihalle ja rasismille.

4.10.3. Joukkoviestimien on syytä sopia toimivansa rasismiin ja muukalaisvihan vastaisesti ja suhtautuvansa suopeasti maahanmuuttajiin. Samalla on kuitenkin kunnioitettava demokraattiselle järjestelmälle luonteenomaista tiedottamisen- ja sananvapautta.

4.10.4. Suurten joukkoviestimien on tehtävä yhteistyötä hallinnon kanssa ja tiedotettava kansalaisille suvaitsevaisuudesta, kulttuurien monimuotoisuudesta ja ihmisten yhdenvertaisuudesta.

4.11. Puolueet

4.11.1. On erittäin tärkeää, että puolueet ajavat yhteistuumin maahanmuuttajien yhtäläisiä oikeuksia ja integroitumista yhteiskuntaan. Näin koko yhteiskunta suhtautuu asiaan samalla tavoin. Puolueiden on välitettävä integraatiomyönteistä viestiä etenkin vaalikampanjoissa.

4.11.2. Euroopan unionin poliittiset puolueet allekirjoittivat Utrechtiin sopimuksen rasismiin ja muukalaisvihan torjumisesta. Myös muilla tasoilla, jäsenvaltioissa, alueilla ja paikallistasolla on noudatettava esimerkkiä.

4.11.3. Siirtolaisten tai etnisiin vähemmistöihin kuuluvien on liityttävä puolueisiin ja poliittisiin liikkeisiin ja osallistuttava niiden toimintaan. Puolueiden on torjuttava keskuudestaan kaikinainen syrjintä, ja niiden on syytä kannustaa vähemmistöjä poliittiseen toimintaan ja ilmoittautumaan vaaliluetteluihin erityisesti paikallisvaaleissa.

5. Yhtäläiset oikeudet, yhtäläiset velvollisuudet: kansalaisuus ja äänioikeus

5.1. Tampereella päätettiin, että Euroopan unionista kehitetään vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue ⁽¹⁾. Siksi on ensiarvoisen tärkeää taata, että jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevia unionin ulkopuolisten maiden kansalaisia kohdellaan oikeudenmukaisesti. Tähän tarvitaan kotouttamispolitiikkaa, jonka tavoitteena on antaa kolmansien maiden kansalaisille samat oikeudet ja asettaa heille samat velvollisuudet kuin Euroopan unionin muille kansalaisille.

5.2. Ei ole oikein, että demokraattisessa järjestelmässä on paljon siirtolaisia, jotka asuvat pysyvästi maassa mutta joilla on vähemmän oikeuksia kuin muilla. Oikeuksien ja velvollisuuksien yhdenvertaistaminen on syytä toteuttaa asteittain sen mukaan, miten pitkään siirtolainen on asunut kyseisessä jäsenvaltiossa. Tietyn ajanjakson kuluttua hänellä on kuitenkin oltava täsmälleen samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muilla kansalaisilla.

5.3. Asia etenee parhaillaan ripeästi Euroopan komission tehtyä ehdotuksen direktiiviksi jäsenvaltiossa pitkään oleskeleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta ⁽²⁾. Aseman saa viiden vuoden oleskelun jälkeen ja siihen liittyy yhteisön kansalaisten kanssa yhdenvertaiset oikeudet, muun muassa liikkumis- ja asettautumisvapaus kaikkialla Euroopan unionissa. Talous- ja sosiaalikomitea on laatinut aiheesta lausunnon ⁽³⁾, jossa se kannattaa direktiiviä tältä osin ja ehdottaa säädökseen eräitä muutoksia. Kun direktiivi hyväksytään, on otettu tärkeä askel, mutta oikeuksia ei vielä ole yhdenvertaistettu.

5.4. Oikeudet ja velvollisuudet ovat täysin yhdenvertaisia, kun siirtolainen saa oleskeluvaltionsa kansalaisuuden. On siis hyvin tärkeää, että jäsenvaltioiden lainsäädännössä suhtaudutaan myönteisesti kansalaisuuden myöntämiseen sitä anoville siirtolaisille ja että myöntämismenettely on avointa. Eräät valtiot ovat viime vuosikymmenellä toimineet tämän suuntaisesti, mutta useimmissa jäsenvaltioissa kansalaisuuden myöntämiselle säädetyt määräajat ovat yhä liian pitkiä ja menettely on liian byrokraattista. Kansalaisuuden myöntämistä koskeva lainsäädäntö kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja läheisyys-

periaatteen mukaisesti näin on oltava myös jatkossa, mutta lainsäädäntö on aiheellista yhtenäistää tietyiltä osin ja tehdä kansalaisuuden saaminen sitä haluaville mahdollisimman helppoksi kaikkialla Euroopan unionissa. Niiden maiden lainsäädäntö, joissa sallitaan vapaaehtoisuuteen perustuva kaksoiskansalaisuus, on kotoutumiselle otollinen.

5.5. Oikeuksien ja velvollisuuksien yhtäläistäminen ei kuitenkaan saa riippua pelkästään mahdollisuudesta saada oleskeluvaltion kansalaisuus. Vaihtoehto ei suinkaan syystä tai toisesta sovi kaikille, koska se saattaa merkitä alkuperäisen kansalaisuuden menettämistä. On oltava myös muita yhtäläistämisväyliä, ja sellaisena voi toimia ainoastaan valtiossa pitkään oleskelleen henkilön asema. Tällaisen aseman saamisen tulee merkitä sitä, että valtiossa pitkään oleskelleen henkilön ja yhteisön kansalaisen välinen statusero on mahdollisimman pieni eikä missään tapauksessa vaikuta yhteiskunta- ja kansalaiselämän tärkeisiin näkökohtiin. Siksi kansalaisuutta ja äänioikeutta onkin kehitettävä.

5.6. Euroopan kansalaisuus

5.6.1. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden määritelmän mukaan unionin kansalaisuus täydentää, mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta, joka kuuluu kunkin jäsenvaltion omaan toimivaltaan. Perusoikeuskirjassa mainitaan ”yhteiskunnan kansalaisuus”, jonka saivat Euroopan unionissa oleskelevat unionin ulkopuolisten maiden kansalaiset, kuten komission tiedonannossa ⁽⁴⁾ todetaan.

5.6.2. Kansalaisten Euroopassa ei voi olla erillistä ei-kansalaisten Eurooppaa. Euroopan unionin alueella pysyvästi oleskelevia henkilöitä on pidettävä samanarvoisina kuin jäsenvaltioiden kansalaisia; heillä on oltava yhteisön alueella samat oikeudet ja velvollisuudet kuin jäsenvaltioiden kansalaisilla.

5.6.3. Unionin tulevaisuutta pohtiva valmistelukunta on ryhtynyt uudistamaan perussopimuksia ja laatimaan uudenlaista Euroopan unionin mallia. Valmistelukunnassa tarkastellaan Euroopan kansalaisuus -käsitettä ja perusoikeuskirjan roolia.

5.6.4. Euroopan komissio ehdotti marraskuussa 2000 julkaisemassaan tiedonannossa yhteisön maahanmuuttopolitiikasta, että otettaisiin käyttöön perusoikeuskirjasta peräisin oleva käsite ”yhteiskunnan kansalaisuus”. Sen avulla unionissa pitkään oleskelleet henkilöt voisivat saada Euroopan kansalaisuuden, mutta käsite ei ole tehokas, koska sille ei ole perustamissopimuksessa riittävää oikeusperustaa.

⁽¹⁾ Ks. Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät.

⁽²⁾ Ks. ehdotus direktiiviksi EYVL C 240 E, 28.8.2001.

⁽³⁾ Ks. TSK:n lausunto EYVL C 36, 8.2.2002.

⁽⁴⁾ KOM(2000) 757 lopullinen.

5.6.5. Komitea ehdottaa, että perussopimusten uudistamista pohtiva valmistelukunta harkitsisi mahdollisuutta myöntää unionin kansalaisuus sellaisille unionin ulkopuolisten maiden kansalaisille, joilla on unionissa pitkään oleskelleen henkilön asema.

5.7. Äänioikeus

5.7.1. Yhtäläisiä oikeuksia ja velvollisuuksia sekä kotouttamista ei voida ylipäättään esittää sisällyttämättä ehdotukseen äänioikeutta. Se on yhteiskuntaan integroitumisen kannalta erittäin tärkeä oikeus, sillä se osoittaa merkittävällä tavalla, kuka kuuluu yhteisöön ja kuka ei. Yhteisöön kuuluminen merkitsee sitä, että voi osallistua sen edustajien valintaan ja voi tulla valituksi sen edustajaksi. Kun tietyllä väestöryhmälle ei anneta äänioikeutta, sille osoitetaan tietyllä tapaa, ettei se kuulu yhteiskuntaan, mikä hankaloittaa monin tavoin yhteiskuntaan integroitumista.

5.7.2. Tietyt jäsenvaltiot ovat jo myöntäneet unionin ulkopuolisten maiden kansalaisille oikeuden äänestää kunnallisvaaleissa. Kaikkien jäsenvaltioiden kansalaiset voivat niin ikään osallistua Euroopan parlamentin vaaleihin siitäkkin huolimatta, että asuvat muussa kuin omassa jäsenvaltiossaan.

5.7.3. Komitea ehdottaa, että perussopimusten uudistamista käsittelevässä valmistelukunnassa harkittaisiin äänioikeuden myöntämistä kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaa-

leissa sellaisille unionin ulkopuolisten maiden kansalaisille, joilla on unionissa pitkään oleskelleen henkilön asema.

6. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

6.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, joka edustaa järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa, voi tehdä merkittävää työtä tehtäessä ja arvioitaessa sellaisia yhteisön lainsäädäntöaloitteita, joiden avulla edistetään maahanmuuttajien kotouttamista. Myös jäsenvaltioissa toimivat talous- ja sosiaalikomiteat sekä muut vastaavat elimet voivat tehdä valtakunnallisesti erittäin merkittävää työtä.

6.2. Talous- ja sosiaalikomitea esittää painokkaasti, että sille tarjotaan tilaisuus osallistua aktiivisesti kaikkiin foorumeihin ja konferensseihin, joita yhteisön muut toimielimet järjestävät käsitelläkseen maahanmuuttoa liittyviä kysymyksiä. Komitea toivoo saavansa tilaisuuden osallistua komission, neuvoston ja parlamentin ohella erittäin aktiivisesti kaikkeen maahanmuuttoa ja turvapaikkaa koskevaan lainsäädäntöprosessiin.

6.3. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea aikoo järjestää yhteistyössä komission kanssa vuonna 2002 konferenssin maahanmuutosta ja integroitumisesta. Konferenssiin osallistuu jäsenvaltioiden talous- ja sosiaalineuvostoja, työmarkkinaosapuolia, muita kansalaisyhteiskuntaa edustavia organisaatioita sekä suurimpia integroitumista ajavia kansalaisjärjestöjä. Myös Euroopan unionin muut toimielimet ja elimet osallistuvat konferenssiin. Konferenssityöskentelyn on määrä antaa oma myönteinen panoksensa laadittaessa yhteisön puiteohjelmaa maahanmuuttajien integroitumisen edistämiseksi.

Bryssel 21. maaliskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs