



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 5.12.2001
KOM (2001) 726 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja parantaminen

.

.

KOMISSIION TIEDONANTO

Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja parantaminen

JOHDANTO

Vanha aihe

1. Joulukuussa 1992 Edinburghissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi, että lainsäädännön yksinkertaistaminen ja parantaminen on yksi yhteisön tärkeimmistä tehtävistä.

Yhdeksän vuotta tämän jälkeen on todettava, että pyrkimykset eivät ole johtaneet tavoitteiden mukaisiin tuloksiin tehtävän monimutkaisuuden ja todellisen poliittisen tahdon puuttumisen vuoksi. **Molemmat lainsäädäntöelimet ovat samaa mieltä siitä, että tärkein on vielä saavuttamatta**, ja tämä on tullut esiin esimerkiksi Euroopan parlamentin useissa keskusteluissa kahden viime vuoden aikana.

Tarve toimia

Säätelyn yksinkertaistaminen ja parantaminen on siis **ehdottoman välttämätöntä unionin tulevaisuuden kannalta**. Perusteita tälle on esitetty 25. heinäkuuta 2001 julkaistussa komission valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta hallintotavasta:

- Eurooppalaisen hankkeen **demokraattisen legitiimiyden** vahvistaminen merkitsee sitä, että EU:n on pyrittävä kohti parempaa ja yksinkertaisempaa lainsäädäntöä, joka vastaa todellisiin ongelmiin ja on helpommin ymmärrettävissä. Kyseessä on ehdoton edellytys, jotta Euroopan kansalaiset voisivat ymmärtää ja toteuttaa unionin toimintaa paremmin ja näin ollen hyväksyä sen paremmin.
- Unionin **taloudellinen ja sosiaalinen kehittäminen** edellyttää Lissabonin Eurooppa-neuvostossa määritellyn strategian mukaisesti selkeitä ja tehokkaita sääntelypuitteita, joilla voidaan taata kansalaisten suojeleminen ja yritysten kilpailukyky parantamalla oikeusvarmuutta ja rajoittamalla heikkolaatuisen säätelyn aiheuttamia kustannuksia¹.
- Unionin **laajentumisnäköymät** edellyttävät säätelyn yksinkertaistamista ja sen laadun kohentamista, jos halutaan, että lainsäädäntöä sovelletaan täysimääräisesti laajentuneessa Euroopassa niin, että sen toimintakyky kuitenkin säilyy.

Saatu kannustus

2. Kahden viime vuoden aikana on kaikkein korkeimmalla tasolla tuotu toistuvasti esiin tarve saada **toimielimet ja jäsenvaltiot panostamaan asiaan aktiivisesti**:

- **Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä**, joita vahvistettiin ja laajennettiin Tukholmassa ja Göteborgissa, kehoitettiin

¹ Komission pyynnöstä EOS/Gallupin toteuttaman tutkimuksen mukaan säätelyn huonosta laadusta aiheutuu suurta haittaa eurooppalaisille yrityksille. Saman tutkimuksen mukaan säätelyn kustannukset ovat 4 % yhteisön bruttokansantuotteesta. Paremmalla säätelyllä näitä kustannuksia voitaisiin vähentää 15 % eli 0,6 % BKT:stä, mikä merkitsisi noin 50 miljardin euron säästöjä.

määrittelemään vuoden 2001 loppuun mennessä "strategia yhteensovitetuille lisätoimille sääntelyn yksinkertaistamiseksi"².

- Sisämarkkinoiden lainsäädännön yksinkertaistamista (SLIM) ja yritysten toimintaolosuhteiden yksinkertaistamista (BEST) koskevien ohjelmien arviointikeskusteluissa parlamentissa vuosina 1999 ja 2000 tuotiin esiin, että kaikilla tasoilla on otettava käyttöön tarvittavat resurssit hyvän, yksinkertaisen ja ymmärrettävän lainsäädännön aikaansaamiseksi.
- Julkisista palveluista vastaavat ministerit perustivat marraskuussa 2000 **korkean tason asiantuntijaryhmän**, jonka puheenjohtajana toimii Mandelkern. Ryhmä on käsitellyt asiaa perusteellisesti ja erittäin laadukkaasti, ja sen raportissa on perusteellinen analyysi hyvistä toimintatavoista, joilla voitaisiin varmistaa sääntelyn laatu lainsäädäntöprosessin kaikissa vaiheissa. Raporttiin sisältyy myös erittäin monia konkreettisia suosituksia (sekä jäsenvaltioiden että yhteisön) lainsäädännön laadun parantamiseksi, vaikkakaan jäsenvaltioiden vastuuta ei ole riittävästi korostettu. On kiistämättä selvää, että jäsenvaltioiden ja yhteisön lainsäädännön laatu paranisi, jos jäsenvaltiot ja yhteisön toimielimet – omilla toiminta-aloillaan – panisivat raportin suositukset täytäntöön. Komissio kuitenkin arvioi, että Mandelkernin ryhmän suositusten täytäntöönpanossa olisi otettava huomioon yhteisön päätöksentekoprosessin erityispiirteet ja kunkin toimielimen toimivalta³.

Komissio on vakuuttunut, että edistystä ei voida saavuttaa ilman kaikkien toimijoiden – yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden viranomaisten – toiminnan yhteistä uudistusta. Uudistusta varten ei tarvita perussopimusten uusia muutoksia, mutta **komission mielestä toimielinten välillä on käytävä lainsäädännön yksinkertaistamisesta ja parantamisesta keskustelua**, jossa olisi vahvistettava yhteisen strategian poliittiset puitteet.

*Komission
toteuttamat
aloitteet*

3. Komissio on jo toimittanut Tukholman Eurooppa-neuvostolle väliraportin⁴, jossa tehdään tilannekatsaus ja esitetään tärkeimmät periaatteet ja mahdollisia toimintatapoja. Lisäksi 25. heinäkuuta 2001 hyväksytyssä komission **valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta hallintotavasta⁵** ehdotetaan suuntaviivoja, joiden pohjalta käydään laajaa kuulemistä **maaliskuuhun 2002** saakka. Komissio on

² Lissabonissa 23.–24. maaliskuuta 2000 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä kehoitettiin "laatimaan vuoteen 2001 mennessä strategian yhteensovitetuille lisätoimille sääntelyn, myös julkisen hallinnon toiminnan, yksinkertaistamiseksi sekä kansallisella että yhteisön tasolla". Tukholmassa 23.–24. maaliskuuta 2001 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä todettiin seuraavaa: "Komissio esittää yhdessä asiaankuuluvien tahojen kanssa sääntelyn yksinkertaistamista ja laatua koskevan strategian ennen vuoden 2001 loppua", ja Göteborgissa 15.–16. kesäkuuta 2001 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa seuraavaa: "komissio tulee sisällyttämään Laekenin Eurooppa-neuvostolle esitettävään sääntelyn parantamista koskevaan toimintasuunnitelmaansa mekanismeja, joilla varmistetaan, että kaikkia tärkeimpiä politiikkoja koskeviin ehdotuksiin sisältyy arviointi niiden mahdollisten taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten kestävydestä".

³ Joitakin suosituksia saattaa olla vaikea sovittaa yhteen tiettyjen yhteisön lainsäädäntökäytäntöjen kanssa. Monesti yhteisön lainsäätäjä esimerkiksi hyväksyy jonkin säädöksen sillä nimenomaisella edellytyksellä, että muiden asiaan liittyvien seikkojen kattamiseksi ehdotetaan toista säädöstä.

⁴ KOM(2001) 130.

⁵ KOM(2001) 428.

ottanut kiinnostuneena vastaan Euroopan parlamentin ensimmäisen lausunnon valkoisesta kirjasta⁶.

Koordinoidun strategian osatekijät

On tärkeää, että nämä osatekijät yhdistyvät koordinoidussa ja toimivassa strategiassa.

Koordinoitu strategia merkitsee

- tavoitteiden **yhteistä määritelmää**; komission osalta se tarkoittaisi nykyisten sääntelykäytäntöjen ja -välineiden konkreettista parantamista koko lainsäädäntöprosessin aikana sekä nykyisen lainsäädännön yksinkertaistamista laadullisesti ja määrällisesti. Tarkoituksena ei ole purkaa sääntelyä tai kajota täytäntöönpano- tai lainsäädäntövaltaan eikä etenkään rajoittaa yhteisön toimintakykyä.
- jäsenvaltioiden ja toimielinten **voimakasta ja todellista poliittista tukea**, joka tulee esiin etenkin myönnettyissä henkilö- ja budjettiresursseissa sekä omaksutuissa uusissa työskentelytavoissa ja -kulttuurissa.
- **konkreettisten, realististen ja aktivoivien toimien kartoittamista**, joilla saadaan voimakas poliittinen viesti perille eurooppalaisille.

Tämän vuoksi strategian periaatteille ja sisällölle olisi annettava käytännön tulkinta Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission käymän toimielinten välisen vuoropuhelun kautta.

Neljä tärkeintä toiminta-alaa

Tämän komission tiedonannon tarkoituksena on **kuulla muita toimielimiä ja jäsenvaltioita** tästä strategiasta ja tässä yhteydessä tärkeimmiltä vaikuttavista toiminta-aloista, joita ovat

- (1) yhteisön lainsäädännön yksinkertaistaminen ja parantaminen
- (2) paremmin valmisteltu ja tarkoituksenmukaisempi lainsäädäntö
- (3) uudenlainen toimielinkulttuuri
- (4) yhteisön lainsäädännön parempi täytäntöönpano ja soveltaminen⁷.

Ottaen huomioon tiedonantoa koskevat neuvoston ja parlamentin reaktiot ja maaliskuuhun 2002 jatkuvan hallintotapaa koskevaan valkoiseen kirjaan liittyvän laajemman avoimen kuulemisen tulokset **komissio ehdottaa kesäkuussa 2002 yksityiskohtaista toimintasuunnitelmaa lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja parantamiseksi.**

1. YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNNÖN YKSINKERTAISTAMINEN JA PARANTAMINEN
--

Aivan ensiksi on ratkaistava tämänhetkinen poliittinen ristiriitatilanne: yhteisön lainsäädäntöä arvostetaan oikeuksien ja integraation tukipilarina mutta samalla sitä arvostellaan ymmärrettävyyden ja sovellettavuuden monimutkaisuudesta.

⁶ Euroopan parlamentin päätöslauselma, sisältyy Kaufmannin mietintöön, hyväksytty 28. marraskuuta 2001.

⁷ Komissio muistuttaa, että se ehdotti muita toimenpiteitä Tukholman Eurooppa-neuvostolle esittämässään väliraportissa.

Yhteisön lainsäädäntöä on tällä hetkellä yli 80 000 sivua, mikä on tietenkin vaivalloista sekä taloudellisten toimijoiden että tavallisten kansalaisten kannalta. Vaikeudet todennäköisesti vain lisääntyvät, kun unioniin liittyy uusia valtioita, joiden on omaksuttava tämä lainsäädäntö. **Yhteisön lainsäädännön yksinkertaistaminen ja sen määrän vähentäminen samoin kuin määrällisen tavoitteen ja selvän poliittisen aikataulun asettaminen on välttämätöntä.**

Tämän toteuttamiseksi on olemassa useita menetelmiä⁸, ja viime vuosina on toteutettu sitä koskevia yksittäisiä toimia (esimerkiksi sisämarkkinoiden lainsäädännön yksinkertaistamista koskeva SLIM-aloite). Pyrkimyksistä huolimatta tulokset ovat kuitenkin jääneet vähäisiksi. Toimielinten ja jäsenvaltioiden **on tehtävä tästä johtopäätökset** ja ryhdyttävä toimiin, jotta lainsäädäntöä saataisiin yksinkertaistettua johdonmukaisesti, tehokkaasti ja koordinoidusti.

Komissio ehdottaa **toimielinten välistä ohjelmaa yhteisön lainsäädännön yksinkertaistamista varten**. Tavoite voitaisiin toteuttaa vähentämällä säädösten määrää kodifioimalla tai uudelleenlaatimalla perättäiset säädökset sekä vähentämällä sivujen kokonaismäärää samoilla menetelmillä ja yksinkertaistamalla säädösten asiasisältöä.⁹ Ohjelmalla, jolla täydennettäisiin komission jo hyväksymää kodifiointiohjelmaa, voitaisiin vähentää tämänhetkisen lainsäädännön määrää huomattavasti ja mahdollisuuksien mukaan ainakin 25 % nykyisen komission toimikauden päättymiseen, tammikuuhun 2005 mennessä. Tämän ensimmäisen vaiheen päätteeksi toimielinten olisi määriteltävä saatujen tulosten perusteella toisen vaiheen toteuttamistapa.

On otettava huomioon, että suunnitelmalle on myönnettävä **riittävät resurssit** ja sen on johdettava **uusien työskentelymenetelmien määrittelyyn**.¹⁰

Samalla on välttämätöntä poistaa lainsäädäntöjärjestelmästä säädösehdotukset, jotka eivät enää ole ajankohtaisia. Vastauksena voimakkaaseen poliittiseen viestiin **komissio aikoo peruuttaa noin sata ennen vuotta 1999 tehtyä ehdotusta, jotka eivät enää ole ajankohtaisia.**

⁸ Konsolidoinnilla sisällytetään yhteen tekstiin – joka ei ole sitova vaan jonka tavoitteena on tuoda asia paremmin esiin – tietyn säädöksen voimassa olevat säännökset, jotka ovat hajallaan asiaa koskevassa ensimmäisessä säädöksessä ja sitä muuttavissa myöhemmissä säädöksissä. Kodifioinnilla hyväksytään uusi säädös, jossa kootaan yhteen tekstiin – asiasisältöä muuttamatta – edeltävä perussäädös ja sen myöhemmät muutokset uudeksi säädökseksi, joka korvaa ja kumoaa edeltävän säädöksen. Toimielinten välillä tehtiin sopimus nopeutetusta työskentelymenetelmästä lainsäädännön virallista kodifioimista varten 20. joulukuuta 1994. Uudelleenlaadinnalla voidaan hyväksyä säädös, jolla tehdään toivotut merkittävät muutokset, kodifioidaan ne edeltävän säädöksen muuttumattomien säännösten kanssa ja kumotaan edeltävä säädös. Hiljattain hyväksytyllä toimielinten välisellä sopimuksella säädösten uudelleenlaatimisen tekniikan järjestelmällisestä käytöstä helpotetaan menetelmän soveltamista. Yksinkertaistamisella tarkoitetaan säädöksen asiasisällön yksinkertaistamista ja saattamista käyttäjien tarpeisiin paremmin vastaavaksi saadun palautteen perusteella (tästä paras esimerkki on SLIM-menetelmä).

⁹ Vuonna 2001 hyväksytyssä uudelleenlaatimista koskevassa toimielinten välisessä sopimuksessa määriteltujen periaatteiden mukaisesti.

¹⁰ Ks. tämän asiakirjan luku 3, sivu 10.

2. PAREMMIN VALMISTELTU JA TARKOITUKSENMUKAISEMPI LAINSÄÄDÄNTÖ

Yhteisön lainsäädäntöä arvostellaan usein komission ehdottamien ja tämän jälkeen Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymien ratkaisujen joustamattomuudesta.

*Yhteisön
lainsäädännön
laadun
parantaminen*

Komissio katsoo tehtäväkseen valvoa, että yhteisön lainsäädännön laatu paranee jatkuvasti.¹¹ Kyseessä on keskeinen haaste yhteisön demokraattisten rakenteiden vahvistamiseksi.

Nämä seikat huomioon ottaen ja rajoittamatta käynnissä olevan kuulemisen tuloksia komissio ehdottaa kahta ensisijaista toimea.

A – Vahvistetaan kuulemista ja vaikutusten ennakkoarviointia

*Lainsäädäntö-
ehdotusten
valmistelun
parantaminen*

Jokainen säädösehdotus sitoo komissiota. Yhteisön etujen huomioon ottamiseksi komissio tekee esiin tulleesta ongelmasta ensin ennakkoarvioinnin **selvittääkseen, ovatko yhteisön tason toimet suotavia**. Tämän jälkeen se kuulee asiaan liittyviä osapuolia ja tekee vaikutuksia koskevan analyysin, jonka tarkoituksena on **arvioida, mikä ratkaisu on tehokkain haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi, mikä väline on sopivin ja tarvittaessa mitkä ovat ehdotuksen kustannukset ja hyödyt**. Tässä vaiheessa voi paljastua, että yhteisön tasoinen toiminta ei ole välttämätöntä.

Komissio pyrkii parantamaan näitä käytäntöjä voidakseen taata Euroopan kansalaisille tehokkaamman ja avoimemman lainsäädännön toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan¹² mukaisesti.

1) Kuuleminen

*Perusteellisempi
kuuleminen*

Komissiolla on jo käytössään riittäviä välineitä (esim. vihreä kirja, valkoinen kirja, työmarkkinaosapuolten kuuleminen, foorumit, yhä yleistyvät Internetissä käytävät interaktiiviset kuulemiset) ja lukuisia tahoja (esim. asiantuntijaryhmät ja neuvoa-antavat komiteat) kuulemista varten. Komissio sitoutuu julkaisemaan mahdollisimman pian näistä täydellisen luettelon avoimuuden varmistamiseksi. Lisäksi se ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean lausunnot. **Kuulemiskäytäntö on komissiolle ainetlaatuinen ja arvokas väline, jonka toiminnan kehittäminen lisää kansalaisten luottamusta.**

On kuitenkin edettävä vieläkin pidemmälle. Komissio pyrkii tehostamaan **kuulemisia** etenkin kansalaisyhteiskunnan eri tahojen **ja talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean** keskuudessa. Se myös pyrkii kehittämään tietokantojen käyttömahdollisuuksia niin, että voitaisiin käydä **reaaliaikaista kuulemista** (Eur-Lexin ja Pre-Lexin kautta).¹³

¹¹ Yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevista yhteisistä suuntaviivoista tehdyn toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti, EYVL C 73, 17.3.1999.

¹² Ks. Amsterdamin sopimuksen liitteenä olevan kyseisen pöytäkirjan kohta 9.

¹³ Eur-Lex on toimielinten välinen tietokanta, johon on koottu voimassa oleva yhteisön lainsäädäntö. Pre-Lex on erityisvastuu, jossa on osa valmisteilla olevasta lainsäädännöstä. Olisi pohdittava, voisiko Eur-Lexistä tehdä portaalin kaikille lainsäädäntöä käsitteleville sivustoille. Eur-Lexiin sisältyy lisäksi Celex, joka koskee kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä.

2) Vaikutusten arviointi

Komissio tekee jo nyt **ennakkoarvioinnin** ehdotusluonnoksistaan selvittääkseen, onko suotavaa toteuttaa unionin taseisia toimia.

Jos yhteisön tasoinen toiminta vaikuttaa tarpeelliselta, ennakkoarvioinnin perusteella pitäisi olla myös helpompi **määritellä, mistä ehdotuksista on tehtävä yksityiskohtaisempi vaikutusten arviointi**. Päätöksen tästä tekevät komission jäsenet hyväksyessään työohjelmaa.

Nämä seikat ja Göteborgin Eurooppa-neuvoston antaman toimeksiannon huomioon ottaen **komissio aikoo laatia vuoden 2002 loppuun mennessä johdonmukaisen vaikutustenarviointimenetelmän, jolla pystytään takaamaan, että kaikkiin tärkeimpiin ehdotuksiin sisältyy niiden sisältöön suhteutettu ja mukautettu arviointi kestäväan kehitykseen vaikuttavista taloudellisista, sosiaalisista ja ympäristöä koskevista tekijöistä**. Komissio esittää aiheesta tiedonannon mahdollisimman pian. Menetelmä perustuu kustannusten ja etujen arviointiin, jossa korostetaan taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia. Vaikutusten arvioinnissa määritellään käsiteltävä ongelma, käytettävissä olevat vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä politiikan täytäntöönpanotapa.

Yhdenmukainen vaikutusten-arviointi, johon sisältyvät kestäväan kehitykseen vaikuttavat tekijät

Mandelkernin ryhmän suositusten mukaisesti komissio odottaa, että kun jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle ja muille jäsenvaltioille kansallisista lainsäädäntötoimistaan, ne liittävätkin tähän ilmoitukseen vaikutuksia koskevan analyysin aina, kun sellainen on tehty.

Näiden vaativien mutta välttämättömien käytäntöjen käyttöönotto **ei saa pidentää merkittävästi lainsäädännön hyväksymisen eri vaiheita eikä haitata unionin toimintakykyä**.¹⁴ Komissio arvioi, että lainsäädännön parempi valmistelu, jossa hyödynnetään kuulemisia ja vaikutusten arviointeja, helpottaa ja nopeuttaa ehdotusten hyväksymistä Euroopan parlamentissa ja neuvostossa.

B – Käytössä olevien lainsäädäntövälineiden käytön tehostaminen

Lainsäädäntövälineiden käytön tehostaminen

Heinäkuussa 2001 hyväksytyssä eurooppalaista **hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa** komissio toivoi **yhteisen keskustelun** käynnistämistä yhteisön lainsäädäntövälineiden mukauttamisesta ja yhteisön muista toimintamenetelmistä.

On selvää, että **lainsäädäntövälineen ja toimintamenetelmän valintaa on selkeytettävä, jos halutaan lisätä tehokkuutta**. Komissio noudattaa perustamissopimuksen määräyksiä välineen valinnasta silloin, kun siitä on määrätty selvästi.

Käytettävissä oleva valikoima on kuitenkin laaja: asetus, direktiivi, päätös, puitepätös, yleissopimus ja suositus. Lisävälineitä ovat vielä avoin koordinoitimenetelmä ja työmarkkinaosapuolten sopimus.

¹⁴ Yksityiskohtainen vaikutusten arviointi ei tietenkään myöskään koske kiireellisiä ehdotuksia, vähämerkityksisiä tai päivittäistä hallintoa koskevia ehdotuksia, jonkin säädöksen muuttamista tai päivittämistä koskevia ehdotuksia eikä perustamissopimuksessa suoraan vaadittuja säädöksiä.

Asetuksen ja direktiivin välinen ero olisi ymmärrettävä paremmin: asetusta on käytettävä vain silloin, kun jokin toimi vaatii, että sitä sovelletaan täsmälleen samalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa. Muissa tapauksissa on käytettävä direktiiviä, jossa määritellään oikeudelliset puitteet ja tavoitteet, perustamissopimuksen ja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan¹⁵ mukaisesti.

Nyt kun yleisenä pyrkimyksenä on turvautua vähemmän yksityiskohtaisiin direktiiveihin, komissiolle olisi tarvittaessa annettava **lisää täytäntöönpanovaltaa**. Samanaikaisesti olisi tarkasteltava uudelleen nykyisiä **komiteamenettelyitä** ja lainsäätäjän toteuttamia täytäntöönpanosäädösten valvontamenettelyitä.

Perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi olisi myös hyödynnettävä erilaisten toimintatapojen tarjoamia kaikkia mahdollisuuksia: säänteleviä tai koordinoivia toimia, taloudellista tukea koskevia toimia taikka sitovia tai ei-sitovia toimia. Lisäksi tiettyjä aloja koskevien uusien vaatimusten noudattamiseksi asiaan liittyville tahoille (taloudellisille toimijoille, työmarkkinaosapuolille, muille tahoille) olisi toisinaan annettava tärkeämpi asema prosessissa. Tavoitteena on jakaa vastuuta ja välttää lainsäädännön turhaa raskautta edellä mainittujen periaatteiden sekä avoimuutta ja yleisen edun puolustamista koskevien vaatimusten mukaisesti.

*Yhteissääntely –
yhteisön
lainsäädännön ja
asiaan liittyvien
tahojen toimien
yhdistelmä*

Yhteissääntelyllä voidaan saavuttaa lisääntyneen joustavuuden ja tehokkuuden tavoitteet. Siinä yhdistyvät sitovat lainsäädäntö- tai sääntelytoimet, jotka muodostavat toimen pääasialliset oikeudelliset ja poliittiset puitteet, sekä asiaan keskeisimmin liittyvien tahojen toteuttamat toimenpiteet kyseisen toimen täytäntöönpanemiseksi. Siihen olisi liitettävä myös yhteisön seuraamusjärjestelmä, jolla taataan asiaa koskevan lainsäädännön ja sen soveltamisen yhtenäisyys.

Yhteissääntelyn tavoitteena ei ole ohittaa lainsäätäjän oikeuksia eikä luopua sääntelystä. On lainsäätäjän tehtävänä arvioida kussakin tapauksessa, onko suotavaa käyttää yhteissääntelyä. Yhteissääntelyn käyttöä koskevat yksityiskohtaiset säännöt voidaan täsmentää toimielinten välisissä neuvotteluissa. Perustamissopimuksessa määrätään Euroopan tasolla tehtävistä **työmarkkinaosapuolten välisistä sopimuksista**, jotka voidaan panna täytäntöön joko neuvoston sitovalla säädöksellä tai työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden omien menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti (ks. perustamissopimuksen 138 ja 139 artikla). Kun yhteisön sääntöjä luodaan näiden sopimusten avulla, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita voidaan noudattaa paremmin.

Komissio turvautuu tarvittaessa näihin eri välineisiin ja menetelmiin voidakseen tehdä ehdotuksen, joka vastaa täsmälleen tai mahdollisimman hyvin kulloistakin tilannetta. Komissio katsoo, että määrittelyissä olosuhteissa myös itsesääntelyllä voidaan saavuttaa perustamissopimuksen tavoitteet ja välttää liiallisen sääntelyn käyttö. Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa ehdotettiin, että näiden välineiden käytön yleisiä puitteita olisi pohdittava yhdessä. Komissio odottaa asiasta muiden toimielinten ja jäsenvaltioiden kannanottoja.

¹⁵ Ks. toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan kohta 6.

3. UUDENLAINEN TOIMIELINKULTTUURI

Kuten jo vuodesta 1992 lähtien on käynyt selväksi, lainsäädännön yksinkertaistamista ei ole helppo toteuttaa. Siihen tarvitaan **riittävien henkilö- ja budjettiresurssien lisäksi myös nykyisten rakenteiden mukauttamista uuden hallinnollisen ja poliittisen kulttuurin luomiseksi**.¹⁶

Tällainen muutos edellyttää komission, muiden toimielinten ja jäsenvaltioiden yhteisiä ponnistuksia.

*Komission
sisäinen
lainsäädäntö-
verkko*

Komissio aikoo toimia esimerkkinä perustamalla sisäisen lainsäädäntöverkon, jonka tarkoituksena on edistää hyviä toimintatapoja ja soveltaa lainsäädännöllisiä laatuperiaatteita, jotka hyväksytään toimielinten välisissä neuvotteluissa.

Verkon ansiosta pitäisi olla myös mahdollista havaita aikaisemmin ne säädosluonnokset, jotka eivät täytä toissijaisuus- ja suhteellisuusvaatimuksia. Verkon toiminnasta ja koordinoinnista vastaa pääsihteeristö, joka toimittaa komission jäsenille ehdotukset, jotka saattavat olla toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen vastaisia. Komissiolla on mahdollisuus peruuttaa ehdotuksensa, jos neuvoston tai Euroopan parlamentin esittämästä kompromissista aiheutuisi lainsäädännöllisiä vaikeuksia, jotka ovat juuri näiden periaatteiden vastaisia.

*Välttämätön
toimielinten
välinen verkko*

Koska yhteisön lainsäädännöstä ovat vastuussa myös Euroopan parlamentti ja neuvosto, on perustettava – komission alaisuuteen – myös toimielinten välinen verkko, jonka tehtävänä on valvoa tekstien juridista laatua.

Uudenlainen kulttuuri merkitsee myös uudenlaisia työskentelymenetelmiä. Ei ole esimerkiksi suotavaa antaa säädöksen kodifiointia, uudelleenlaatimista tai yksinkertaistamista pelkästään niiden asiantuntijoiden tehtäväksi, jotka osallistuivat alkuperäisen säädöksen valmisteluun. Tämän vuoksi neuvostoon olisi suotavaa perustaa tilapäistyöryhmä, joka vastaa tehtävästä. Lisäksi yksinkertaistetut tekstit olisi hyväksyttävä neuvostossa ja parlamentissa nopeutettua menettelyä käyttäen

4. YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNNÖN TÄYTÄNTÖÖNPANON JA SOVELTAMISEN PARANTAMINEN

*Jäsenvaltioiden
suuri vastuu*

Yhteisön lainsäädännön täytäntöönpano on 90-prosenttisesti jäsenvaltioiden vastuulla, ja niillä on myös poliittinen vastuu lainsäädännön laadusta, koska ne vastaavat säädösten soveltamisesta ja täytäntöönpanosta. Kyseessä on keskeinen toiminta, jota olisi vahvistettava.

Komissio puolestaan valvoo, että lainsäädäntö on saatettu moitteettomasti osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja sen on varmistettava yhdessä jäsenvaltioiden kanssa lainsäädännön konkreettiset vaikutukset.

*Luotettavampi
täytäntöönpano*

Komissio toivoo, että **jäsenvaltiot sitoutuisivat saattamaan yhteisön säädökset osaksi kansallista lainsäädäntöään luotettavasti ja annetuissa määräaikoissa ja**

¹⁶

Komissio varaa itselleen oikeuden esittää vuoden 2003 strategisessa toimintasuunnitelmassa, mitä resursseja se tarvitsee toimintasuunnitelman täytäntöönpanemiseksi. Se on jo tehnyt päätöksiä, jotka liittyvät kodifiointiohjelmaan liittyviin resursseihin.

saavuttamaan näin Lissabonin Eurooppa-neuvostossa asetetun tavoitteen.
Näistä täytäntöönpanotoimista komissiolle ilmoittamista koskevia menettelyitä olisi myös nykyaikaistettava ja nopeutettava.

*Täytäntöönpanoon
liittyvät yhteystahot
jäsenvaltioissa*

Tähän liittyen kunkin jäsenvaltion olisi **nimettävä täytäntöönpanoon/soveltamiseen liittyvistä asioista vastaava yhteystaho**, joka huolehtisi tiedonkulusta komission yksiköiden ja jäsenvaltioiden viranomaisten välillä. Lisääntyneen yhteistyön ansiosta näin saataisiin myös **paremmin palautetta** lainsäädännön hyödyllisyydestä ja tehokkuudesta.

Komission olisi tarkasteltava – tämän rajoittamatta sen tehtävää perustamissopimusten valvojana – yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, olisiko mahdollista määritellä **yhteinen lähestymistapa yhteisön lainsäädännön valvontaa ja käytännön soveltamista varten**. Tällainen lähestymistapa edellyttäisi yhteisten tavoitteiden, periaatteiden ja kriteereiden määrittämistä sekä hallinnollisen yhteistyön, tiedonvaihdon, vastavuoroisen avustamisen ja koordinoitun valvonnan käynnistämistä kyseisellä alalla.

Päätelmä

*Toimielinten
välinen strategia
vuonna 2002*

Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja parantaminen edellyttää toimielinten ja jäsenvaltioiden koordinoitua toimintaa. Tähänastiset saavutukset ovat vähäisiä. **Komissio vetoaa kaikkiin osapuoliin, jotta ne osallistuisivat tällaisen yhteisen strategian määrittelyyn, joka hyödyttäisi lainsäädäntöä ja tätä kautta kaikkia eurooppalaisia.**

Komissio ehdottaa tähän asiakirjaan saatavien kommenttien perusteella käynnistettäväksi mahdollisimman pian keskusteluja Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa, jotta voitaisiin määritellä strategian periaatteet ja sisältö. Tavoitteena on laatia toimintasuunnitelma kesäkuussa 2002 tai mahdollisesti toimielinten välinen sopimus.