

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia epätarkkuuksia.

ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

esityslista 99/2001 vp

Komission valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta E 86/2001 vp.

Perustuslakivaliokunnalle

Komission valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta

Matti Wiberg

25.11.2001

Lausuntoni jakautuu kahteen osaan. Aluksi tarkastelen valkoista kirjaa yleensä ja sitten esitän käsitykseni siinä esitetyistä edes jotakin konkreettisuutta sisältävistä toimenpide-ehdotuksista.

Yleisiä näkökohtia

Valkoinen kirja kiteyttää eurooppalaisen hallintotavan perustuvan viidelle periaatteelle:

Avoimuus

Osallistuminen

Vastuun selkeys

Tehokkuus

Johdonmukaisuus

Valkoinen kirja on näiden määrittelemättömien asiakokonaisuuksien ylimalkaista "kehittämisen edistämistä", vailla riittävää konkretiaa ja viisaita linjauksia. Sinänsä tämä ei ole yllättävää: emme voi kohtuudella odottaa komissiolta nykytilanteessa juuri konkreettisempia esityksiä.

Silti olisi ollut kohtuullista odottaa, että

1. nämä periaatteet *määriteltäisiin* ja
2. osoitettaisiin mistä ne johdetaan eli *perusteltaisiin* ne sekä
3. mitkä niiden *keskinäiset suhteet* ovat. Hämmästyttävästi näistä ei valkoisessa kirjassa tehdä mitään.

Komission valkoisessa kirjassa ei ole likimainkaan riittävästi pohdittu asetettujen tavoitteiden ristiriitaisuutta määrättilanteissa. On helppo nähdä, että mainitut periaatteet voivat käytännön päätöstilanteissa olla ristiriidassa keskenään. Jos meillä on ristiriitaiset tavoitteet, niin käytännön päätöksenteossa joudutaan arvot asettamaan etusijajärjestykseen. Mutta: Millä perusteella se pitäisi tehdä?

Muutosehdotuksia esitetään neljällä osa-alueella:

1. Tiiviimpi osallistuminen ja avoimuuden lisääminen
2. Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen
3. Unionin panos globaalitasolla
4. Poliitiikkojen ja toimielinten tarkistetut painopisteet

Jos arvioidaan EU:n menestystä sen kyvyllä ylipäänsä säilyä olemassa, unioni on menestystarina: "Yksimielisyys on mahdotonta, romahdus epätodennäköistä", kuten eräs europeanisti on kiteyttänyt.

Häiritsevintä valkoisessa kirjassa on ehkä se, että siinä ei likimainkaan tarpeellisen konkreettisesti selvitetä, mikä nykyisessä EU:n hallintotavassa on todistetusti hyvin järjestetty, mikä selvästi on *vialla* ja mitkä seikat ovat toistaiseksi epäselviä eli sellaisia asioita, joista emme vielä riittävien kokemusten puuttumisen takia osaa sanoa, kumpaan luokkaan ne kuuluvat.

Julkisvallalla on periaatteessa kolme sääntelyvälinettä, jolla se voi vaikuttaa todellisuuteen tavoitteidensa mukaisesti:

1. *Laki*: säätämällä oikeussäädöksiä
2. *Budjetti*: jakamalla määrärahoja
3. *Byrokratia*: asettamalla virkamiehiä työ tehtäviin.

EU:n hallintotavan parantamisen yrittäminen käyttämättä näitä mainittuja kolmea välinettä ja niiden yhdelmiä, ovat tuomitut epäonnistumaan.

Pitäisi täsmentää ainakin:

- kuka tekee
- mitä
- miten,
- milloin,
- miksi ja
- millä kustannuksella?

Pitäisi myös olla selkeä käsitys siitä, millaiset tavoitteiden keskinäissuhteet ovat. Ovatko kaikki päämäärät yhdenvertaisia vai ovatko jotkin tavoitteet muita tärkeämpi, arvokkaimpia, kiireellisempiä jne.

Entä miten pitää menetellä tavoitekonfliktitilanteissa? Millaisten periaatteiden mukaan toisia tavoitteita priorisoidaan?

Lisäksi olisi syytä selvittää nykyistä oleellisesti tarkemmin, mitä asetettujen tavoitteiden toteuttamatta jättäminen merkitsee - ja miten se sanktioidaan:

- Ketä rangaistaan
- miten ja
- milloin
- miten ankarasti

siitä, että tavoitteita ei ole saavutettu.

EU:n hallinnon uudistamiselle on paineita: unionihallinto todella on kankea ja epätarkoituksenmukainen. Valkoisen kirjan hahmottelema uudistusstrategia on kuitenkin aivan liian vaatimaton kelvatakseen asiallisesti uudistustyön pohjaksi. Itse asiassa on vaikea hahmottaa, mitkä esitetyt tavoitteet tosiasiallisesti käytännössä merkitsevät. Valkoinen kirja on enemmän kunnianhimoton ylevien sanojen kokoelma kuin kokonaisvaltainen ja johdonmukainen sekä vilpittömän parannusyritys.

Muutosvastarintaa on pelätty aivan liian paljon. Uudistuksen vastustajilla on yleensä mielessä ensisijaisesti oman edun edistäminen. Se tietysti naamioidaan joksikin ylevältä vaikuttavaksi, kuten esim. yleisen edun edistämiseksi.

Muutosten pitääkin karsia tarkoituksettomia toimia ja keskittää voimavaroja olennaisuuksiin. Tietysti siinä joudutaan kajoamaan joiden tahojen etuihin. Reformi ei ole onnistunut, ellei sillä ole myös vastustajia: *Allen zu gefallen ist unmöglich!* Tehottomuus voi olla jonkun tahon etu - ja siten tuon tahon tosiasiallinen tavoite.

Valkoinen kirja on kouristuksenomainen yritys osoittaa, että asioita kehitetään unionissa terveempään suuntaan. Mutta kun tämä tehdään etupäässä lämpimiä sanoja hokemalla, niin vaikutus ei varmuudella ole toivottu: pikemminkin voi käydä niin, että lopputulos on huonompi kuin mihin oltaisiin ylletty ilman valkoista kirjaa. Jatkuva konkretiavajeinen puhe kehittämisen parantamisen edistämisen tehostamisesta voi olla omiaan pikemminkin vieraannuttamaan kuin lähentämään kansalaisia unioniin.

Sekä valkoisen kirjan tavoitteet että keinot ovat epäselviä.

Tavoitteet on muotoiltu niin yleisellä tasolla, että niistä on perin työlästä olla eri mieltä.

Keinot puolestaan jätetään aivan liian usein nimeämättä. Tämä voi johtua mm. siitä, että ei tarpeeksi tunneta niitä välineitä, joiden avulla voitaisiin edes periaatteessa aikaansaada toivotunsuuntaisia tuloksia. Käytettävissä oleva reformitekniikka on epävarmaa.

Valkoisen kirjan tavoitteiden käytännölliset saavuttamistavat voivat olla hyvin moninaiset. Siksi on erinomaisen vaikea ottaa kantaa esitettyjen ilmi- ja piilotavoitteiden mielekkyyteen ja aiottujen keinojen tehokkuuteen.

Unionilainsäädännössä on paljon hyvää, jonka toteutumista ei riittävästi valvota. Lisäksi on paljon asiallista säädöstä, jota tosiasiallisesti ei noudateta - eikä noudattamatta jättämistä käytännössä sanktioida.

Se hirveän holtiton taloudenpito, josta unionin eri tilintarkastajat vuosittain joutuvat vakavasti huomauttamaan, saisi jo loppua. Tässä suhteessa pohjoismaisilla virkaperinteillä olisi vientiarvoa.

Jos komission valkoista kirjaa vertaa esimerkiksi viime vuonna julkistettuun Ruotsin hallituksen toimintaohjelmaan *En förvaltning i demokratins tjänst - ett handlingsprogram* (ISBN 91 -630-9760-5), niin joutuu toteamaan komission tavoitteenasettelun oleellisesti sumeammaksi. Ruotsalainenkin ohjelma antaa paljon toivomisen varaa. Ruotsalaisessa ohjelmassa perusarvoiksi asetetaan

- demokratia
- oikeusvarmuus
- tehokkuus

huomaamatta kuitenkaan, että näitä arvoja ei voida samanaikaisesti maksimoida.

Jos tavallinen viaton unionikansalainen pantaisiin lukemaan valkoisen kirjan tekstiä tämä luultavasti kokisi lukemiskokemuksen pikemminkin vieraannuttavana kuin lähentävänä. Valkoisessa kirjassa ei todellakaan tarpeeksi selvitetä, kuka muutokset tekee ja mitä niiden toteuttamisen arvellaan maksavan - ja mistä varat aiotaan ottaa.

Ennen esitettyjen toimenpide-ehdotusten yksityiskohtaista arviointia on syytä nostaa esiin eräitä valkoisesta kirjasta puuttuvia seikkoja.

Mitä valkoisesta kirjasta puuttuu?

1. Keskenään ristiriitaisten intressien huomiotta jättäminen

Unioni ei todellakaan ole helposti yhteensovittavien intressien kenttä. Valkoinen kirja kuitenkin jokseenkin vaikenee siitä, että intressikonflikteja ylipäänsä on olemassa sekä siitä että toisensa poissulkevia intressejä ei voi toteuttaa samanaikaisesti. Tämä huomioon ottaen on hieman hälyttävää, että valkoisessa kirjassa ei juuri esitellä keinoja, joilla kilpailevia intressejä voidaan unionin sisällä sovittaa ja kaikille oleellisille toimijoille edes jotakin antavia kompromisseja edistää.

2. Unionia kohtaavien substantiaalisten politiikkaongelmien inventaario

On varsin omituista, että valkoisessa kirjassa ei ole vaivauduttu eksplikoimaan, mitkä unionin lähitulevaisuuden suurimmat haasteet ovat ja mitä ne merkitsevät EU-hallintokoneistolle. Tavoitteena ei saa olla vain hallintotoimien häiriötön sujuminen, vaan tarkoituksenmukaisten eli siis laadukkaiden politiikkatuotosten aikaansaaminen tehokkaasti. Paljon nykyistä enemmän tulisi kiinnittää huomiota siihen, että unionin hallinto tekisi tarkoituksenmukaisia toimia laatuvarmistetuin tuloksin. Missä määrin meillä ylipäänsä on mittatikkuja sille, mitä unionin

- a) pitäisi normatiivisessa mielessä tuottaa ja
- b) mitä se tosiasiallisesti (ml. ei-tarkoituksellisesti) tuottaa?

Olisi myös unionihallinnon asia tuottaa tätä koskevaa perustelua tietoa ja mittausindikaattoreita.

3. *Perustelut komission entistä suuremmalle vallalle*

Vallanjaon tasapainon näkökulmasta ei ole hämmästyttävää, että komissio on hamuamassa itselleen lisää valtaa. Merkillepantavaa on kuitenkin se arroganssi, jolla tämä tavoite esitellään: sitä ei ole vaivauduttu perustelemaan.

4. *Konkreettinen perustuslaillisuus*

Komissiolla on luultavasti varsin hyviä taktisia syitä välttää kommentoimasta perustuslakihanketta, mutta miten rehellistä tämä on ottaen huomioon, miten keskeisessä asemassa tämä on jopa virallisessa päiväjärjestyksessä?

5. *Itälaajentumisen haaste EU-hallinnolle*

Hämmästyttävää on, että laajentumisen EU-hallinnolle asettamat uudet vaatimukset jäävät olemattomalle huomiolle. Jos *acquis* tullaan pakottamaan kaikessa ankaruudessaan uusille jäsenvaltioille, niiden taloudellis-hallinnolliset rakenteet eivät tule kestämaan sitä, kuten nähtiin Saksojen yhdistymisessä. Aiotaanko samat virheet toteuttaa nyt vielä suuremmassa mittakaavassa?

6. *Vastuunalaisuuden periaatteen merkitys*

Valkoisessa kirjassa vastuu rajataan koskemaan vain sitä, että päättäjät selittävät ja ottavat vastuuta toimistaan. Vastuun periaate edellyttää kuitenkin myös sitä, että epätydyttävää toimintaa sanktioidaan tehokkaasti *institutionalisoitui*n mekanismein. Näistä ei kuitenkaan valkoisessa kirjassa keskustella, mikä on omiaan aiheuttamaan vakavia duubioita koko reformihankkeen vilpittömydestä.

Esitykset

A. Tiiviimpi osallistuminen ja avoimuuden lisääminen

1. *"Edistetään osallistumista politiikan valmisteluun"*

Komissio lupaa sähköisessä muodossa ajantasaista tietoa politiikan valmistelusta koko päätöksentekoprosessin ajan.

Tarjous on mitä mielenkiintoisin ottaen huomion esimerkiksi sen, miten hankala komission virkamiehiä on lähestyä tuloksellisesti esimerkiksi sähköpostitse. Ajatellaanko tässäkin liikenteen olevan pääasiassa asymmetristä siten, että komissio jakaa tietoa, mutta ei vastaanota sitä?

Unionin Europa-palvelimen suhteen on jokaisella sen käyttäjällä runsaasti huomautettavaa mm. mitä tulee tarjolla olevan aineiston luotettavuuteen ja ajantasaisuuteen.

Merkillistä on, että vaikka osallistumista korostetaan lukuisia kertoja, se rajataan käytännössä vain politiikan *valmisteluvaiheisiin* - sitä ei uloteta varsinaiseen *päätöksentekoon*. Aiotaanko siis kuulla, mutta sitten kuitenkin päättää niin kuin parhaaksi katsotaan - riippumatta siitä, mitä kuultavat ovat halunneet?

Noteerattakoon myös se, että tällä hetkellä Brysselissä arvioidaan työskentelevän vähintään saman verran eri etutahojen toimijoita kuin varsinaisia EU:n virkamiehiä. Miten nyt ehdotetut erilaisten kuulemismenettelyjen lisäämiset aiotaan hallita - edes ajallisesti saati tiedollisesti? Informaatiotulva tulee olemaan nykyiseen verrattuna moninkertainen. Nykyisin voimavaroin virkamiehistöllä ei ole mitään edellytyksiä ottaa tätä kasvavaa toive- ja vaatimustulvaa vastaan. Miten saaduista neuvoista aiotaan seuloa esiin parhaat ja käyttökelpoisimmat? Mitä konkreettisia keinoja tullaan soveltamaan

eri tahojen preferenssien aggregoimiseksi jonkinlaiseksi perustelluksi ja oikeutetuksi eurooppalaiseksi tahdoksi?

Tähän liittyy vielä kolme muutakin pulmaa, joista yhtäkään ei käsitellä tyydyttävästi valkoisessa kirjassa, vaikka ne on komission omissa virallisiasiakirjoissakin monesti todettu (esim. COM(2000)11final, 18.1.00):

1. Yhteiskuntaintressien epätasainen edustus
2. Edustuksellisuuden mittojen epävarmuus
3. EU instituutioiden ja intressijärjestöjen edustajien vuorovaikutuksen valikoivuus 2. Alueiden äänen kuuleminen nykyistä varhemmin

Sinänsä ei ole huomautettavaa siihen, että intressenttejä kuullaan nykyistä varhemmassa vaiheessa, mutta miten aiotaan taata se, että ei ainoastaan kuunnella, vaan myös toimitaan esitettyjen toiveiden mukaisesti? Entä miten taataan se, että alueilla toiveita esittävät riittävän hyvin asioita edes tiedollisesti saati menettelyllisesti ja yleisemminkin poliittisesti hallitsevat tahot?

3. Yhteisön lainsäädännön joustavuus

Tämä tavoite mitä luultavimmin on ristiriidassa ainakin tehokkuus- ja johdonmukaisuusvaatimusten kanssa. Ihmetellä sopii, miksi tätä aivan päivän selvää ristiriitaa ole mitenkään kommentoitu. Joustavuutta haluavat yleensä nimenomaisesti ne tahot, jotka eivät halua sopeutua jo yhteisesti sovittuun. Ne taas, jotka joskus omien etujensakin kustannuksella ovat suostuneet johonkin järjestelyyn ovat voineen tehdä niin nimenomaisesti sen takia, että kaikki muutkin joutuvat kärsimään, jos ei samasta niin jostakin vaivasta kuitenkin.

4. Konsultointia koskevat vähimmäisvaatimukset

Sinänsä on erinomaista, että asia selkeytetään, mutta miten varmistetaan, että konsultaatioiden piiriin tulevat kaikki ne tahot, joita asia myös viime kädessä koskee? Entä miten ehkäistään epäasiallisten tahojen vaikutuspyrkimykset? Ongelma on siis kaksitahoinen: miten varmistetaan, että kaikkia niitä kuullaan, joita on syytäkin kuulla ja se, että niitä ei kuulla, joita ei pidäkään kuulla.

5. Kumppanuusjärjestelyt

On epäselvää, mihin verkostoihin oikeastaan viitataan, kun puhutaan siitä, että komissio "kehittää vuoden 2002 loppuun mennessä järjestelmällisempää ja aloitteellisempaa yhteistyötä keskeisten verkostojen kanssa." Mitkä nuo "keskeiset verkostot" oikein ovat? Onko tässä vaara, että tosiasiallista toimivaltaa alkavat käyttää virallisten unionirakenteiden ulkopuoliset tahot? Toivotaanko jonkinlaista korporatiivista järjestelyä? Vaikka julkilausuttuna tavoitteena olisikin aiempaa paremman responsiivisuuden aikaansaaminen niin tosiasiallisesti lopputuloksena voikin olla entistä enemmän taloudellisesti tai muuten vahvojen etutahojen preferenssien entistä tehokkaampi huomioon ottaminen. Tällä voi olla kontraproduktiivista vaikutusta - ja kansalaiset voivat entistä enemmän vieraantua unionista.

On epäselvää, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan "pitemmälle pääsemisellä". Integraatio ei ole yksiulotteista (enemmän-vähemmän integraatiota), joten pitäisi ehdottomasti täsmentää eksplisiittisesti, millaisessa politiikka-avaruudessa ajatellaan liikuttavan.

Komissio aikoo siis olla avoin vaikuttamisyriyksille - kunhan ne eivät tule kansallisten hallitusten suunnalta! Nämä nimittäin ovat ainoat tahot, joita ei mainita mahdollisten kumppanien listassa.

B. Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen

6. *Politiikkainstrumenttien käytön edistäminen*

Tämä voi tarkoittaa hyvin eri asioita - eivätkä nykyiset muotoilut anna selkeää kuvaa siitä, mitä todella aiotaan tehdä.

7. *EU-lainsäädännön yksinkertaistaminen*

Tämä tavoite ansaitsee kaiken tukemme. Miten tämä aiotaan toteuttaa oikeusvarmuutta vaarantamatta? Yksi tapa olisi pyrkiä kirjoittamaan voimassa oleva lainsäädäntö uusiksi informaatiota kadottamatta, mutta turhaa legalistista ristikkäisviittausta yms. ymmärtämistä vaikeuttavia ja selkeyttä haittaavia tekniikoita välttäen.

8. *Asiantuntijalausuntoja koskevat ohjeet*

Nykyisellään asiantuntijalausunnot häviävät EU-koneistossa ikään kuin mustaan aukkoon - eikä jälkepäin ole mahdollista ainakaan ulkopuolisen todeta, vaikuttivatko lausunnot tehtävän päätöksen sisältöön vai ei. Sinänsä on hyvä, että asiaan puututaan. Pitäisi myös varmistaa, että asiantuntijalausunnot ovat myös teknisesti helposti saatavissa ja ulkopuolistenkin käytettävissä. Ja että saatavilla olevista asiantuntijoista todella käytetään parhaita - eikä esimerkiksi epäasiallisia tahoja, jotka saattavat kyetä antamaan vakuuttavan kuvan, vaikka eivät tosiasiallisesti hallitse asiasisältöjä.

9. *Lainsäädännön rikkomistutkimukset*

Oikeusvaltion näkökulmasta ja erityisesti asiallisen taloudenpidon näkökulmasta unioni on holtittomassa tilassa. On selvä, että tämä nakertaa luottamusta unioniin, ehkä enemmän kuin mikään muu yksittäinen tekijä. Tähän asiaan unionin pitäisi panostaa nykyistä oleellisesti enemmän.

10. *Uusien sääntelyvirastojen perustamiskriteerit*

Tämä voi toimia asiallisesti vain jos käytetään olemassa olevaa hallinnollista viisautta. Luultavaa kuitenkin on, että unionissa virastojen perustamismenettely ei edelleenkään tule perustumaan mihinkään objektiiviseen kriteeristöön, vaan mm. kiistanalaisiin poliittisiin seikkoihin.

C. Globaalitaso

11. *Vuoropuhelu ulkopuolisten tahojen kanssa*

Pitäisi muodostaa yhteisesti jaettu käsitys siitä, ketkä ovat relevantteja ulkopuolisia tahoja. Nyt sellaista yhteistä näkemystä ei ole: eri sisäpuoliset toimijat omaavat erilaisia käsityksiä siitä, mitkä ulkopuoliset tahot ovat tärkeitä tai muuten huomioonotettavia ja mitkä sitä eivät ole.

12. *Unionin kansainvälinen yksiäänistäminen*

Tämä on erittäin kannatettava asia. Pitäisi olla nykyistä olennaisesti selvempää, mitä unioni tavoittelee ja mitä keinoja se käyttää. Nyt tilanne on se, että eri tasot ja toimijat kukin edistävät omia intressejään. Ulkopuolisten on tällöin kohtuuttoman työlästä selvittää, mikä koko unionin tahto tosiasiallisesti on. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole näköpiirissä sellaista järjestelyä, jolla ylipäänsä voitaisiin selvittää, mitä unioni tahtoo ja miten se aikoo päämääränsä toteuttaa.

D. Toimielinten painopisteiden tarkistaminen

13. *Politiikan johdonmukaistaminen*

Tämä on kannatettava asia siitä riippumatta suhtaudummeko integraatioon myönteisesti vai emme. Nykyisellään on aivan liaksi järjestelyjä, jotka toimivat toisiaan vastaan.

14. *Komission kompetenssitäsmennykset*

On hyvin toivottavaa, että kompetenssiasiat selkeytettäisiin nykyistä olennaisesti tarkemmin. Asiassa on kuitenkin vaikea edetä pelkkien hurskaiden toivomusten varassa. On myös tahoja, jotka suoranaisesti hyötyvät nykyisistä epäselvyyksistä. Komissio on valkoisella kirjalla hankkimassa itselleen lisävaltaa unionin muiden toimielinten kustannuksella vaivautumatta perustelemaan tavoitteitaan asianmukaisesti.