

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 20/2001 vp

Valtioneuvoston selvitys komission valkoisesta kirjasta "eurooppalainen hallintotapa"

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 12 päivänä lokakuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission valkoisesta kirjasta "eurooppalainen hallintotapa" (E 86/2001 vp) ympäristövaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten. Suuri valiokunta on 24 päivänä lokakuuta 2001 lähettänyt ympäristövaliokunnalle asiaan liittyvän jatkokirjelmän 1. EUE 27.9.2001 mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Mikko Puumalainen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- kansainvälisten asiain neuvos Leena Simonen, ympäristöministeriö
- pääsihteeri Esko Joutsamo, Suomen luonnon-suojeluliitto ry.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio antoi 25.7.2001 valkoisen kirjan eurooppalaisesta hallintotavasta. Siinä pohditaan, miten unionin politiikkoja voidaan johdonmukaistaa, demokratisoida ja viedä lähemmäksi kansalaisia. Valkoinen kirja sisältää EU-toimielimiä sekä jäsenvaltioita ja niiden keskus-, alue- ja paikallishallintoja koskevia uudistusehdotuksia neljältä osa-alueelta, jotka ovat: 1) tiiviimpi osallistuminen ja avoimuuden lisääminen, 2) päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen, 3) unionin panos globaalitasolla ja 4) politiikkojen ja toimielinten tarkistettavat painopisteet. Uudistukset olisivat ensivaiheessa toteutettavissa perustamissopimuksia muuttamatta.

Toisaalta valkoista kirjaa voidaan pitää myös komission panoksena unionin tulevaisuudesta käytävään keskusteluun.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ensiarvoisen tärkeänä hyvän eurooppalaisen hallinnon kehittämistä unionin demokraattisen legitimitietin vahvistamiseksi. Valkoinen kirja on valtioneuvoston mielestä myös tervetullut panos Euroopan tulevaisuudesta käytävään keskusteluun.

Valkoisen kirjan päätavoitteena on yhteisömetodin vahvistaminen, jossa painopisteitä ovat unionin toimielinten tehtävien tarkistaminen sekä jäsenmaiden eri hallintotasojen kytkeminen tiiviimmin unionin politiikan valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Valtioneuvosto pitää tär-

keänä yhteisömetodin kehittämistä siten, että lainsäädäntöprosessi olisi kokonaisuudessaan mahdollisimman avoin ja tehokas ja että sen lopputuloksena olisi laadullisesti korkeatasoisia lakeja.

Valtioneuvoston alustavia kantoja tarkastellaan yksityiskohtaisemmin valiokunnan kannanottojen yhteydessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ympäristövaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin hyvän eurooppalaisen hallinnon kehittämistä ensiarvoisen tärkeänä. Komission valkoinen kirja "eurooppalaisesta hallintotavasta" antaa valiokunnan mielestä oikeansuuntaisen pohjan asian eteenpäin viemiselle. Valkoisessa kirjassa yksilöityjä hyvän hallinnon periaatteita — avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus — tulee soveltaa laajasti EU:n toimielimissä. Periaatteet tulee ottaa myös Euroopan tulevaisuuskeskustelun pohjaksi.

Avoimuus

Valtioneuvosto pitää hallinnon avoimuutta Suomen kannalta keskeisenä tavoitteena. Avoimuus tulisi tällöin ymmärtää sekä asiakirjajulkisuudeksi että laajemmaksi toimintakulttuuriksi. Valtioneuvosto painottaa edelleen, että lainsäädännön valmistelun tulee olla mahdollisimman avointa ja että EU:n tasolla tulee kuulla laajalti jäsenvaltioiden eri hallintotasoja ja kansalaisjärjestöjen edustajia.

Ympäristövaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan. Valkoisessa kirjassa avoimuus määritellään kuitenkin ennen kaikkea kansantajuiseksi tiedottamiseksi yhteisön toimielinten toiminnasta ja niiden päätöksistä. Asiakirjajulkisuutta ei erityisemmin korosteta. Valkoinen kirja ei myöskään viittaa perusoikeusasiakirjan 42 artiklaan, jonka mukaan kaikilla unionin kansalaisilla on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin. Tältä osin

valkoisen kirjan ehdotukset kaipaavat vielä täydentämistä.

Tiedottamista koskevien konkreettisten ehdotusten lisäksi valkoisessa kirjassa kehoitetaan jäsenvaltioita edistämään julkista keskustelua EU-asioista. Ehdotus on kannatettava. Tarpeellista valiokunnan mielestä olisi myös se, että EU:n toimielimet kehittävät omia käytännön toimintatapojaan avoimuuden toteuttamiseksi.

Ympäristövaliokunta korostaa, että avoimuuden ja osallistumisjärjestelmien kehittäminen on ympäristöasioissa tärkeää. Ympäristönsuojelu kiinnostaa yhä laajemmassa mitassa kansalaisia, mikä näkyy lukuisien kansainvälisten ja kansallisten ympäristöjärjestöjen perustamisena. Kansalaisjärjestötoiminnan kannalta on välttämätöntä, että viranomaisissa käsiteltävistä asioista on saatavissa tietoja.

EU ja sen jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet sopimuksen tiedonsaantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleis-sopimuksen (Århusin sopimus). Valiokunta on korostanut Århusin sopimuksen täytäntöönpanoa koskevien direktiiviehdotusten käsittelyn yhteydessä, että myös unionin omien toimielinten julkisuutta ja avoimuutta on kehitettävä vastaavalla tavalla kuin jäsenvaltioissa edellytetään sopimuksen perusteella tehtäväksi.

Säätelyn ja täytäntöönpanon kehittäminen

Tältä osin ympäristövaliokunta tarkastelee valkoisen kirjan ehdotuksia ns. kolmikantasopimuksista ja yhteissäätelystä.

Kolmikantasopimuksella valkoisessa kirjassa tarkoitetaan menettelyä, jossa komissio ja jäsenvaltion nimeämät alue- ja paikallisviranomaiset tekevät yhteisen tavoitesopimuksen (kolmikan-

tasopimuksen) EU-säädöksissä esitettyjen tavoitteiden toteuttamisesta. Valkoisen kirjan mukaan toimintatapa voisi koskea "asetuksia ja direktiivejä, joiden täytäntöönpanosta vastaavat jäsenvaltioiden alemman tason viranomaiset". Kolmikantasopimuksia koskeva kokeilu voitaisiinkin käynnistää esimerkiksi ympäristöpolitiikan alalla.

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti komission ehdotukseen, mutta toteaa samalla, että menettelyn soveltamismahdollisuudet ovat rajalliset.

Ympäristövaliokunnan saaman selvityksen mukaan kolmikantasopimuksista pitäisi Suomessa säätää erikseen. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että ympäristölainsäädännön alalla merkittävät aluetason toimijat ovat kuntien viranomaisia, joiden tehtävistä tulee perustuslain mukaan säätää lailla. Sopimusmenettely alue- ja paikallisviranomaisten kanssa ei voine ulottua myöskään perinteisten lupamenettelyjen viranomaistoimintojen alueelle.

Saamansa selvityksen perusteella ympäristövaliokunta suhtautuu varauksellisesti komission ehdotukseen. Menettely johtaisi suomalaisessa oikeusjärjestelmässä byrokratian kasvuun.

Lainsäädännön täytäntöönpanon tehostamiseksi valkoinen kirja esittää myös yhteissääntelyä. Yhteissääntelyssä sitova sääntely yhdistettäisiin käytännön toimijoiden toimiin siten, että "sääntelyn täsmällinen muoto, oikeudellisten ja muiden välineiden yhdistelmät ja yhteissääntelyä koskevan aloitteen tekijät voivat vaihdella alan mukaan".

Valtioneuvoston mielestä yhteissääntelyn käyttöä voidaan harkita silloin, kun se tuo selvästi lisäarvoa ja on yleisen edun mukaista.

Ympäristövaliokunnan saaman selvityksen mukaan yhteissääntelystä on esitettävissä pitkälti samat näkökohdat kuin kolmikantasopimuksista. Perustuslain 124 pykälän mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Valiokunta suhtautuukin varauksellisesti myös yhteissääntelyyn. Komission näkemykset erilaisista joustavista lainsäädännön toimeenpanotavoista kummunnevat käsityksestä, jonka mukaan yhteisö-

lainsäädäntöä pantaisiin täytäntöön jäsenvaltioissa mittavassa määrin muilla kuin parlamenttilailla. Suomen osalta tällainen näkemys on väärä. Esimerkiksi ympäristölainsäädännön alalla sääntely on pääosin lakitasoista.

Sääntelyn yksinkertaistaminen ja puitelainsäädäntö

Valtioneuvosto kannattaa kattavan lainsäädännön yksinkertaistamisohjelman laatimista EU:ssa sekä periaatteessa myös joustavaan puitelainsäädäntöön siirtymistä.

Ympäristövaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan. Puitelainsäädännön osalta valiokunta korostaa, että jossain tilanteessa voitaisiin harkita nykyistä avoimempia asetuksia, jotka mahdollistaisivat kansallisten erilaistuuksien huomioimisen täytäntöönpanossa, mutta takaisivat silti riittävän yhdenmukaisuuden yhteisötasolla. Direktiivien tulee pysyä alkuperäisessä luonteessaan eli asettaa tavoitteet ja jättää yksityiskohdat kansallisesti päätettäväksi.

Sääntelyn yksinkertaistamiseen kuuluu myös lainsäädäntöprosessin yksinkertaistaminen. Määräenemmistöpäätökset helpottavat ja nopeuttavat päätöksentekoa. Valiokunta on puoltanut enemmistöpäätösten soveltamista ympäristöasioissa jo lausunnossa, jonka se antoi määräenemmistöpäätösten ja yhteispäätösmenettelyn soveltamisalan laajentamisesta I pilariin sekä ympäristöverotusta koskevasta HVK-linjanvedoista (YmVL 6/1997 vp). Valiokunta katsoo, että määräenemmistöpäätösten soveltamisalan laajentaminen pitää ottaa myös seuraavan HVK:n asialistalle.

Lainsäädännön yksinkertaistamisen ohella on hyvin tärkeää huolehtia myös sen laadusta. Erityisesti valiokunta painottaa lainsäädännön ympäristövaikutusten esiin tuomista Euroopan kestävän kehityksen strategian mukaisesti.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan täydennettynä niillä huomau-

YmVL 20/2001 vp — E 86/2001 vp

tuksilla, joita tässä lausunnossa on esitetty.

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pentti Tiusanen /vas	Jari Leppä /kesk
jäs.	Mikko Elo /sd	Rauha-Maria Mertjärvi /vihr
	Rakel Hiltunen /sd	Säde Tahvanainen /sd
	Marjukka Karttunen /kok	Hannu Takkula /kesk
	Tarja Kautto /sd	Pia Viitanen /sd
	Riitta Korhonen /kok	Pekka Vilkuna /kesk
	Esko Kurvinen /kok	vjäs. Raimo Mähönen /sd.
	Kari Kärkkäinen /kd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Salme Kandolin.