



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.12.2002
KOM(2002) 704 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

Neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistäminen – Komission konsultointiprosessiin sovellettavat yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset

KOMISSION TIEDONANTO

Neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistäminen – Komission konsultointiprosessiin sovellettavat yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset

I. Johdanto

Euroopan unionin toimielinten ja muun yhteiskunnan välillä on monenlaista vuorovaikutusta:

- ensisijaisesti EU:n kansalaisten vaaleilla valittujen edustajien eli Euroopan parlamentin välityksellä
- EU:n neuvoo-antavien toimielinten (talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea) välityksellä niiden perussopimuksissa määriteltyjen tehtävien mukaisesti
- ja epävirallisempien suorien yhteyksien välityksellä.

Komissio on sitoutunut eurooppalaista hallintotapaa käsittelevässä valkoisessa kirjassaan edistämään neuvottelu- ja keskustelukulttuuria EU:ssa.

Tämä konsultointia käsittelevä tiedonanto on laadittu kyseisen sitoumuksen täyttämiseksi. Sen avulla pyritään samalla edistämään säädöskäytännön parantamiseen tähtäävän toimintasuunnitelman toteuttamista ja uuden vaikutustenarviointimenetelmän käyttöönottoa.

Laajoja lausuntokierroksia on järjestetty aiemminkin. Komissio on perinteisesti pyrkinyt hyödyntämään EU:n ulkopuolisten tahojen panosta politiikkansa kehittämiseen lähes kaikilla aloilla.

Valmius ottaa huomioon eri tahojen näkökannat on siis jo tunnustettu tärkeäksi. Konsultointia ei kuitenkaan ole tätä ennen järjestetty koko komissiossa yhtenäisellä tavalla. Eri yksiköillä on ollut omat järjestelynsä ja menettelynsä toimialansa edustajien kuulemiseksi. Vaikka tuloksena on varmasti ollut monissa tapauksissa rakentavaa yhteistyötä komission ja eri eturyhmien välillä, sekä komission sisällä että konsultoitavien keskuudessa on yleistynyt näkemys, jonka mukaan prosessia olisi yhtenäistettävä. Eri tahojen reaktiot hallintotapaa käsittelevään valkoiseen kirjaan tukevat tätä käsitystä.¹

Tässä tiedonannossa esitetään useita yleisiä periaatteita, joita tulisi noudattaa komission ja eturyhmien välisissä suhteissa. Lisäksi esitetään komission konsultointiprosessille asetettavat vähimmäisvaatimukset².

Peruslähtökohtana on se, että kaikille asianomaisille olisi taattava riittävät mahdollisuudet ottaa kantaa.

Ehdotuksen keskeisinä tavoitteina on

¹ Kannanotot ovat luettavissa hallintotapaa käsittelevillä komission verkkosivuilla http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm.

² Vähimmäisvaatimusten yleisten periaatteiden soveltamisalasta ks. osa V, "Konsultoinnin luonne ja soveltamisala".

- kannustaa eri tahoja osallistumaan lisäämällä konsultointiprosessin julkisuutta, minkä seurauksena komission velvollisuus avoimeen toimintaan korostuu
- esittää konsultointiprosessia koskevat yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset, joiden avulla komission konsultointimenettelyjä voidaan järkeistää ja ne voidaan toteuttaa mielekkäästi ja järjestelmällisesti
- kehittää konsultointiprosessille yhdenmukaiset mutta samalla niin joustavat puitteet, että pystytään ottamaan monipuolisesti huomioon eri eturyhmien tarpeet ja laatimaan jokaiselle toimintaehdotukselle erillinen konsultointistrategia.
- edistää vastavuoroista oppimista ja kokemusten vaihtoa parhaista käytännöistä komission sisällä.

Tässä tiedonannossa esitetyt yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset julkaistiin kesäkuussa 2002 kommentoitavaksi tarkoitettuna luonnoksena. Konsultoinnin tuloksia esitellään osassa IV.

II. Konsultoinnin peruslähtökohdat

Konsultointi on kaikkien osapuolten etujen mukaista

Kaikki toimielimet turvautuvat konsultointiin lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa säädösvalmistelusta ja komission ehdotuksen laatimisesta säädöksen hyväksymiseen ja täytäntöönpanoon asti. Konsultoinnin tarkoituksena on tarjota alue- ja paikallisviranomaisille, kansalaisjärjestöille, yrityksille ja niiden yhteenliittymille, yksityisille kansalaisille, korkeakoulujen edustajille ja teknisille asiantuntijoille sekä EU:n ulkopuolisten maiden edustajille mahdollisuus saada äänensä kuuluviin.

Komissiota, Euroopan parlamenttia ja neuvostoa avustavat konsultointiprosessissa EU:n neuvoa-antavat toimielimet eli talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea. Komissio pitää näiden elinten panosta erittäin tärkeänä, ja on jo ryhtynyt toimiin kannustaakseen niitä omaksumaan nykyistä aktiivisemmän roolin (ks. luku III).

Neuvoa-antavien toimielinten keskeinen merkitys ei kuitenkaan estä komissiota ylläpitämästä myös suoria yhteyksiä eri sidosryhmiin. Komissiolla onkin perussopimusten mukaan velvollisuus kuulla laajasti eri tahoja. Näin varmistetaan, että EU:n lainsäädäntöelinten hyväksyttäväksi laaditut säädösehdotukset ovat toteutuskelpoisia. Tämä sopii hyvin yhteen EU:n lainsäädäntökehyksen kanssa, sillä sen mukaan *"komission olisi kuultava [...] mahdollisimman monia tahoja ennen säädösehdotusten tekemistä ja julkaistava tausta-asiakirjoja aina, kun se on aiheellista"*³.

Laajat lausuntokierrokset eivät siis suinkaan ole ristiriidassa edustuksellisen demokratian kanssa. On kuitenkin selvää, että päätöksenteon legitimiys EU:ssa perustuu ensisijaisesti jäsenvaltioiden kansalaisia edustavaan Euroopan parlamenttiin.

³ Amsterdamin sopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 7 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta.

Kuten hallintotapaa käsittelevästä valkoisesta kirjasta annetussa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa⁴ todetaan: *"Asianosaisten kuuleminen [...] voi vain täydentää eikä koskaan korvata lainsäätäjien toimivien ja demokraattisen oikeutuksen saaneiden toimielinten menettelyjä ja päätöksiä; vain neuvosto ja parlamentti voivat lainsäätäjienä tehdä vastuullisia päätöksiä lainsäädäntömenettelyssä [...]"* Komission tehtävänä on ottaa huomioon eri tahojen kannat.

Ei kuitenkaan pidä aliarvioida sitä, miten vaikeaa on taata kaikille konsultointiprosessiin osallistuville tasapuolinen kohtelu. Komissio on korostanut pyrkivänsä vähentämään *"vaaraa, että politiikantekijät kuuntelevat vain yhtä osapuolta tai että tietyt ryhmät saavat erityiskohtelun [...]"*⁵ Siksi tarvitaan selkeitä kriteerejä olennaisten kohderyhmien määrittämistä varten.

Noudattamalla kuulemisvelvollisuuttaan komissio varmistaa, että sen esittämät ehdotukset ovat teknisesti moitteettomia ja toteuttamiskelpoisia, ja että ne perustuvat alhaalta ylös etenevään ajatteluun. Onnistuneella konsultoinnilla voidaankin toteuttaa samanaikaisesti kaksi tavoitetta: parantaa politiikan tulosten laatua ja samalla lisätä eri osapuolten osallisuutta. Sen lisäksi, että kansalaisilla on tilaisuus osallistua päätöksentekoon, komission johdolla järjestettävällä avoimella ja johdonmukaisella konsultoinnilla on toinenkin etu: sen avulla voidaan parantaa myös lainsäädäntöelinten mahdollisuuksia valvoa komission toimintaa (mm. julkaisemalla yhteenvetoja konsultoinnin tuloksista).

Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan erityisasema

Vaikka kohderyhmä vaihtelee asioittain, kaikkien yhteiskunnan tahojen, joiden etua asia koskee, olisi aina saatava esittää kantansa.

Tässä yhteydessä järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä tehtävä poliittisen keskustelun virittäjänä. Siksi eurooppalaista hallintotapaa käsittelevässä valkoisessa kirjassa korostetaan, kuinka tärkeää on saada sen edustajat mukaan komission konsultointiprosesseihin. Komissio pyrkii erityisesti siihen, että kansalaisyhteiskunnan edustajia kuultaisiin johdonmukaisesti kaikilla EU:n tasoilla.

Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan erityisasema nykyaikaisissa demokratioissa liittyy läheisesti kansalaisten oikeuteen perustaa yhdistyksiä yhteisten asioiden ajamista varten, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjan 12 artiklassa korostetaan.⁶ Kansalaiset voivat osallistua aktiivisesti yhteiskuntaelämään yhtä hyvin yhdistyksen jäsenenä kuin käyttämällä äänioikeuttaan tai toimimalla poliittisessa puolueessa.

⁴ A5-0399/2001.

⁵ Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta.

⁶ "Jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen ja yhdistymisvapauteen kaikilla tasoilla, erityisesti poliittisessa, yhteiskunnallisessa ja ammattiyhdistystoiminnassa [...]"

Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta

"Kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä tehtävä kansalaisten äänitorvena ja ihmisten tarpeisiin vastaavien palvelujen antajana. [...] Kansalaisyhteiskunnan piirissä katsotaan yhä useammin, että EU tarjoaa mahdollisuuden muuttaa politiikan suuntaa ja yhteiskuntaa. [...] Kansalaisyhteiskunnan välityksellä kansalaiset saadaan entistä aktiivisemmin mukaan toteuttamaan unionin päämääriä, ja se tarjoaa myös järjestäytyneen kanavan palautteelle, kritiikille ja protesteille."

Vaikeuksia voi aiheutua siitä, että järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan käsitteelle ei ole yhteistä määritelmää edes yhteisön oikeudessa. Sitä voidaan kuitenkin käyttää yleisnimityksenä, joka kattaa muun muassa seuraavantyyppiset organisaatiot: työmarkkinaosapuolet (ammatti- ja työnantajaliitot⁷), yhteiskunnallis-taloudelliset edustusorganisaatiot, jotka eivät ole tiukasti ottaen työmarkkinaosapuolia, hallituksesta riippumattomat organisaatiot (kansalaisjärjestöt), jotka yhdistävät kansalaisia ajamaan yhteisiä etuja (esim. ympäristö-, ihmisoikeus-, kuluttajansuoja-, hyväntekeväisyys- ja koulutusjärjestöt ym.), yhteisölähtöiset organisaatiot, jotka syntyvät yhteiskunnan keskuudessa ruohonjuuritasolta ja pyrkivät jäsentensä määrittämiin tavoitteisiin (esim. nuoriso- ja perhejärjestöt sekä kaikki organisaatiot, joiden kautta kansalaiset voivat osallistua paikallisyhteisön elämään) sekä uskonnolliset yhdyskunnat.⁸

Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta käsittää siis tärkeimmät julkishallinnon ulkopuoliset yhteiskunnalliset organisaatiot, joihin kuuluu myös sellaisia talouden toimijoita, joita ei yleensä lueta "kolmannen sektorin" tai kansalaisjärjestöjen piiriin. Määritelmän etuna on sen kattavuus. Lisäksi se osoittaa, miten syvällä näiden organisaatioiden juuret ovat EU:n jäsenvaltioiden yhteiskuntaperinteessä.

III. Konsultoinnin kehittäminen on jatkuva prosessi

Eri eturyhmien osallistumisessa komission päätöksentekoon ei jouduta lähtemään tyhjästä. Seuraavassa esitellään joitakin niistä toimenpiteistä, joita komissio on toteuttanut viime vuosina tavoitteenaan kehittää konsultointiprosessia edelleen.

Interaktiivista politiikan suunnittelua koskeva aloite

Komissio hyväksyi 3. huhtikuuta 2001 tiedonannon interaktiivisesta politiikan suunnittelusta (C(2001) 1014). Tiedonannon tavoitteena on tukea EU:n päätöksentekoprosessia seuraamalla ja analysoimalla markkinoiden reaktioita. Tämä ja muut aloitteet auttavat komissiota vastaamaan kansalaisten, kuluttajien ja elinkeinoelämän pyyntöihin entistä ripeämmin ja kohdennetummin ja siten täyttämään nykyaikaiseen hallintoelimeen kohdistuvat odotukset.

⁷ Työntekijä- ja työnantajajärjestöillä on edustuksellisuutensa vuoksi erityisasema. Niinpä EY:n perustamissopimuksessa määrätään, että komission on kuultava työmarkkinaosapuolia erityisesti sosiaalipolitiikan alaan kuuluvien ehdotusten sisällöstä. Joissakin tapauksissa työmarkkinaosapuolet voivat tehdä keskenään sitovia sopimuksia, jotka sisällytetään yhteisön oikeuteen.

⁸ Tämä luettelo perustuu ajatuksiin, joita kehitellään talous- ja sosiaalikomitean lausunnossa "Kansalaisyhteiskunnan tehtävä ja panos Euroopan rakentamisessa" (EYVL C 329, 17.11.1999, s. 30).

Interaktiivista politiikan suunnittelua koskevan aloitteen tavoitteena on kehittää kaksi Internet-pohjaista järjestelmää, joiden avulla komissio voi arvioida EU:n politiikan käytännön vaikutuksia entistä tarkemmin:

- palautemekanismi, jonka avulla voidaan tarkkailla spontaaneja markkinareaktioita. Nykyisiä verkostoja ja yhteyspisteitä hyödyntämällä voidaan jatkuvasti seurata talouden toimijoiden ja EU:n kansalaisten mielipiteitä ja kokemuksia.
- konsultointimekanismi, jolla voidaan nopeasti ja jäsenetysti kerätä ja tallentaa reaktioita uusiin aloitteisiin. Kannanottoja arvioimaan perustetaan pysyviä elimiä, kuten yrityspaneelleja.

CONECCS

Tietoja virallisesti järjestäytyneistä neuvoa-antavista elimistä on kerätty CONECCS-tietokantaan (*Consultation, the European Commission and Civil Society*).⁹ Siihen kerätään tietoja komiteoista ja muista komission elimistä, joiden kautta kansalaisyhteiskunnan organisaatioita konsultoidaan virallisesti tai järjestelmällisesti.

Europa-palvelimella oleva CONECCS-sivusto tarjoaa tietoa myös EU:n tasolla järjestäytyneistä voittoa tavoittelemattomista kansalaisyhteiskunnan organisaatioista. CONECCS-luettelo on laadittu vapaaehtois pohjalta eikä sillä ole virallista asemaa. Sivustoa kehitetään jatkuvasti.

Konsultointiprosessin kehittämistä on tarkoitus jatkaa edelleen. EU:n kansalaisten kannalta erityisen tärkeää on se, että komissio on sitoutunut panemaan täytäntöön tiedon saantia, kansalaisten osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan YK:n Euroopan talouskomission yleissopimuksen (ns. Århusin yleissopimus).¹⁰

Neuvoa-antavien toimielinten aktiivisempi osallistuminen

Kuten johdannossa todettiin, perussopimuksissa annetaan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle keskeinen asema konsultointiprosessissa. Ne edustavat EU:n neuvoa-antavina toimieliminä vakiintunutta konsultointikäytäntöä. Komissio toivoo voivansa hyödyntää niiden pitkää kokemusta ja kannustaa niitä omaksumaan nykyistä aktiivisemmän roolin.

Siksi komissio teki kummankin komitean kanssa vuonna 2001 erilliset pöytäkirjat yhteistyöstä. Pöytäkirjojen tarkoituksena on vahvistaa komiteoiden roolia välittäjinä unionin toimielinten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan (talous- ja sosiaalikomitea) sekä alue- ja paikallisviranomaisten (alueiden komitea) välillä. Talous- ja sosiaalikomitean merkityksen korostuminen on Nizzan sopimuksen hengen mukaista. Talous- ja sosiaalikomitean asemaa yhteisön toimielinjärjestelmässä lujittaa Nizzan sopimuksen määräys, jonka mukaan komitea "muodostuu järjestäytyneeseen

⁹ http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index.htm.

¹⁰ Parhaillaan pohditaan, edellyttääkö tämä uusien täytäntöönpanotoimien toteuttamista yhteisön tasolla.

kansalaisyhteiskuntaan kuuluvista talous- ja yhteiskuntaelämän eri alojen edustajista". Alueiden komitean kanssa tehty yhteistyöpöytäkirja on ratkaisevan tärkeä, koska komitealla on kaksoisrooli toisaalta EU:n alue- ja paikallisviranomaisten edustajana ja toisaalta välittäjänä kyseisten viranomaisten sekä EU:n toimielinten välillä.

Komissio julkaisee pöytäkirjojen määräysten täytäntöönpanoon¹¹ liittyvän käsikirjan yksiköidensä käyttöön.

Pöytäkirjojen mukaisesti komiteoita pyydetään lähiaikoina, että ne alkaisivat järjestää konsultointia komission puolesta. Tällöin komiteoiden kanssa on keskusteltava siitä, miten niiden järjestämä konsultointi voidaan sovittaa tässä tiedonannossa esitettyyn toimintakehykseen.

IV. Konsultointiprosessin tulokset

Eurooppalaista hallintotapaa käsittelevästä valkoisesta kirjasta on esitetty komissiolle useita kannanottoja,¹² joissa puolletaan siinä esitettyä sitoumusta yhtenäistää konsultointia. Useat organisaatiot ovat kuitenkin ilmaisseet haluavansa esittää yksityiskohtaisempia kommentteja, kun komissio laatii ehdotuksen konsultoinnin toteuttamisesta.

Siksi komissio päätti julkaista alustavan ehdotuksen mietintönä¹³ ja pyysi kaikkia asianomaisia esittämään kommenttinsa ehdotetuista yleisistä periaatteista ja vähimmäisvaatimuksista. Kaikki prosessiin osallistuneet ovat kiittäneet tätä päätöstä. Eräässä lausunnossa todettiin: *"Se, että komissio konsultoi meitä ehdotetuista yleisistä periaatteista ja vähimmäisvaatimuksista, on jo sinänsä hyvää konsultointikäytäntöä."*

Komissiolle toimitettiin yhteensä 88 lausuntoa, joiden laatijat olivat jäsenvaltioiden hallituksia (Saksa, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta), EU:n ulkopuolisen maan hallitus (Yhdysvallat), kansainvälisiä, eurooppalaisia ja kansallisia yhteisöjä (sekä yksityisen sektorin järjestöt että kansalaisjärjestöt), alue- ja paikallisviranomaisia, kirkkokuntia ja muita uskonnollisia yhteisöjä, yksityisiä kansalaisia sekä yrityksiä. Liitteessä on luettelo lausunnon antajista. Lausunnot on julkaistu kokonaisuudessaan Internetissä ja niiden ohessa esitetään tietoja organisaatioidensa puolesta ehdotusta kommentoineiden ryhmien yleisistä tavoitteista ja rakenteesta.¹⁴

¹¹ Pöytäkirjojen täytäntöönpano edellyttää muun muassa alustavien kannanottojen pyytämistä komission strategiaan painopistealueisiin liittyvistä laaja-alaisista kysymyksistä, lausuntojen pyytämistä järjestelmällisesti vihreistä ja valkoisista kirjoista sekä asiakohtaisen yhteistyön lisäämistä (kuulemistilaisuudet, yhteiset konferenssit ja muut tilaisuudet).

Talous- ja sosiaalikomitean monia eri aloja yhdistelevän toimintatavan pohjalta voitaisiin hyödyntää myös muita yhteistyömuotoja ja vahvistaa komitean asemaa kansalaisyhteiskunnan keskustelufoorumina.

¹² Kannanotot on julkaistu komission www-sivuilla http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm.

¹³ "Neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistäminen – ehdotus komission konsultointiprosessiin sovellettavista yleisistä periaatteista ja vähimmäisvaatimuksista" (KOM(2002) 277 lopullinen).

¹⁴ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

Lausuntojen suuri lukumäärä ja laadukkuus osoittavat, miten voimakasta mielenkiintoa myös EU:n ulkopuoliset tahot tuntevat komission konsultointikäytäntöä kohtaan.

Kaikki komission saamat kommentit on tutkittu tarkoin sen selvittämiseksi, missä määrin ne voidaan sisällyttää lopullisiin yleisiin periaatteisiin ja vähimmäisvaatimuksiin, jotka esitetään tässä tiedonannossa.

1. Tarkistettujen yleisten periaatteiden ja vähimmäisvaatimusten keskeiset piirteet

Tärkeimmät alustavaan luonnokseen tehdyt tarkistukset ovat seuraavat:

- Yleisten periaatteiden ja vähimmäisvaatimusten laajuutta on selvennetty.
- Komission vaikutustenarviointimenettelyjen ja konsultoinnin välille on luotu selkeämpi yhteys.
- Yleisten periaatteiden merkitys toiminnan kannalta on ilmaistu selkeämmin.
- EU:n laajuisia ja kansallisia organisaatioita koskevat rajoitukset niiden antaessa jäsentensä puolesta lausuntoja komission mietinnöistä on otettu huomioon.
- Valintakriteerien käyttöä kohdennetussa konsultoinnissa selitetään yksityiskohtaisemmin.

Lisäksi komissio toteuttaa erilaisia täytäntöönpanotoimia varmistaakseen, että periaatteita sovelletaan oikein ja niiden noudattamista seurataan kaikissa yksiköissä (ks. kohta IV.3).

2. Palautetta saaduista lausunnoista

Mietinnössä esitettyjen ohjeiden mukaisesti komissio aikoo antaa palautetta keskeisistä näkökohdista, joita konsultointiprosessiin osallistuneet tahot ovat esittäneet periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia koskevan ehdotuksen johdosta.

ASIAKIRJAN LUONNE

Osa mietintöön kantaa ottaneista asetti kyseenalaiseksi päätöksen esittää konsultointiin sovellettavat vähimmäisvaatimukset komission tiedonannossa (so. toimintaohjeessa) oikeudellisesti sitovan säädöksen sijasta. He katsoivat, että vaatimukset jäisivät hampaattomiksi eikä komissio pystyisi huolehtimaan konsultointiprosessin johdonmukaisuudesta ja yhtenäisyydestä.

Komissio on kuitenkin edelleen vakuuttunut siitä, että konsultoinnista säätämistä on vältettävä kahdestakin syystä. Ensiksikin on tehtävä selvä ero ennen säädösehdotuksen hyväksymistä komission omasta aloitteesta järjestettävän konsultoinnin ja sen jälkeisen perussopimusten mukaisesti hoidettavan muodollisen päätöksentekoprosessin välillä. Toiseksi on vältettävä sellaista tilannetta, että komission ehdotusta koskeva kanne nostettaisiin yhteisön tuomioistuimessa sillä perusteella, että asianomaisia osapuolia ei ole kuultu. Tällainen lainopillinen

saivartelu vaikeuttaisi politiikan toteuttamista oikea-aikaisesti ja pettäisi kansalaisten odotukset siitä, että EU:n toimielimet keskittyisivät asiakysymyksiin eivätkä haaskaisi aikaansa menettelyihin.

Joissakin lausunnoissa epäiltiin, että yleiset periaatteet ja ohjeet saattaisivat jäädä käytännössä soveltamatta. Tämä pelko perustuu kuitenkin väärinkäsitykseen. On aivan selvää, että kun kollegio päättää noudattaa näitä periaatteita ja ohjeita, komission yksiköiden on toimittava niiden mukaisesti.

Sitä paitsi komissio katsoo, että konsultointikäytännön parantamisen ei pidä perustua käskytykseen ja valvontaan vaan siihen, että konsultointeja järjestäville komission virkamiehille tarjotaan neuvontaa ja tukea. Yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset on nähtävä vain komission jatkuvan sisäisen oppimisprosessin lähtökohtana.

Yleisten periaatteiden ja vähimmäisvaatimusten soveltamista on tarkoitus käsitellä säädöskäytännön parantamista koskevan hankkeen vuosikertomuksessa.

SOVELTAMISALA

Monissa kannanotoissa kaivattiin selkeämpää esitystä siitä, millaisiin aloitteisiin uutta järjestelmää sovelletaan. Tämän vuoksi komissio on selkeyttänyt konsultointia koskevien vaatimusten soveltamisalaa.

Komissio ei kuitenkaan ole tarttunut joidenkin osallistujien esittämään ajatukseen, jonka mukaan vaatimusten soveltamisalaa olisi laajennettava kattamaan kaikki konsultointi, tai että ne pitäisi erottaa komission ajamasta laajennetusta vaikutustenarvioinnista. Tämä päätös täyttää komission hallintokäytäntöjä ensisijaisesti hallitsevan suhteellisuusperiaatteen vaatimukset (ks. yleiset periaatteet kohdassa 'Tehokkuus'). Lisäksi on otettu huomioon se, että komission on aloiteoikeutensa puitteissa arvioitava tapauskohtaisesti, minkälaista konsultointia tarvitaan.

On siis syytä korostaa, että konsultointi ei missään tapauksessa voi olla ajallisesti avoin tai jatkuva prosessi. Toisin sanoen konsultoinnille on aikansa ja niin on myös sisäiselle päätöksenteolle ja komission lopullisen päätöksen tekemiselle.

MAHDOLLISUUS OSALLISTUA KONSULTOINTIPROSESSIIN

Komission mietinnössä erotettiin toisistaan avoin ja kohdennettu konsultointi. Monissa lausunnoissa pohdittiin, pitäisikö osallistumista konsultointiprosessiin rajoittaa, ja millä tavalla eri tahojen antamien lausuntojen laatua tulisi arvioida.

Tästä esitettiin erilaisia näkemyksiä: jotkut katsoivat, että vain alaansa EU:n laajuisesti edustavien organisaatioiden pitäisi saada tilaisuus esittää kantansa, kun taas toisten mielestä yhtäkään tahoa, jonka etua asia koskee, ei saisi sulkea prosessin ulkopuolelle.

Komissio haluaa korostaa, että se edistää mahdollisimman monien osallistumista avoimen hallintotavan periaatteen mukaisesti. Jokaisella kansalaisella, yrityksellä tai

yhdistyksellä on jatkossakin oltava mahdollisuus esittää komissiolle kantansa. Toisin sanoen komissio ei halua asettaa uusia hallinnollisia esteitä, joilla rajoitettaisiin osallistumista konsultointiprosessiin.

Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon vielä kaksi näkökohtaa. Parhaiden toimintatapojen noudattaminen vaatii ensinnäkin kohderyhmän selkeää määrittelyä ennen konsultointiprosessin aloittamista. Tämä tarkoittaa sitä, että komission on aktiivisesti pyrittävä saamaan mukaan ne tahot, joiden etua asia keskeisesti koskee, ja kohderyhmän määrittämisessä on sovellettava hyvin perusteltavissa olevia kriteerejä. Toiseksi selkeitä valintaperusteita tarvitaan myös silloin, kun osallistujien määrää on rajoitettava käytännön syistä. Tämä koskee erityisesti osallistumista neuvoa-antavien elinten toimintaan tai kuulemistilaisuuksiin. Nämä näkökohdat on otettava huomioon, kun tarkastellaan vähimmäisvaatimuksessa B lueteltuja tekijöitä.

Komissio haluaa vielä korostaa, kuinka merkittävänä se pitää alaansa EU:n laajuisesti edustavien organisaatioiden panosta. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että talous- ja sosiaalikomitea on laatinut ns. yhteiskunnalliseen vuoropuheluun osallistuvien organisaatioiden edustavuusperusteet.¹⁵ EU:n laajuisen edustavuuden ei kuitenkaan pidä olla ainoa arviointiperuste, kun tarkastellaan lausuntojen tähdellisyyttä tai laatua. Komissio haluaa välttää sellaista konsultointia, josta saa käsityksen, että "Bryssel se vain puhuu Brysselin kanssa", kuten yksi kommentoija asian ilmaisi. Monissa tapauksissa kansalliset ja alueelliset näkökohdat ovat aivan yhtä tärkeitä, kun pyritään ottamaan huomioon eri jäsenvaltioiden erilaiset tilanteet. Sitä paitsi vähemmistön kanta voi tuoda olennaisen lisän EU:n politiikkaa koskevaan avoimeen keskusteluun. Toisaalta on tärkeää, että komissio pohtii erilaisten näkökantojen edustavuutta, kun se tekee poliittisen päätöksen konsultointiprosessin pohjalta.

Niinpä konsultoinnin kohderyhmistä päätettäessä on komission kannalta ratkaisevan tärkeää, että keskeiset osapuolet saavat tilaisuuden ilmaista kantansa. Siksi vähimmäisvaatimukset on muotoiltu ja ryhmitelty uudelleen.

¹⁵ "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 suurella osalla 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." (Lausunto aiheesta Komission valkoinen kirja – "Eurooppalainen hallintotapa", 20.3.2002, CES 357/2002).

KONSULTOINNIN AVOIMUUS JA OSALLISTUJIEN RIIPPUMATTOMUUS

Useat organisaatiot ovat ilmaisseet huolensa siitä, että komissio saattaisi pyrkiä puuttumaan niiden sisäiseen rakenteeseen avoimuuden varjolla. Komissio haluaa korostaa, että se kunnioittaa täysin muiden organisaatioiden riippumattomuutta. Konsultointiprosessin vaikuttavuuden ja uskottavuuden varmistamiseksi on kuitenkin välttämätöntä nimetä kaikki tahot, jotka ovat osallistuneet siihen. Yleisiä periaatteita on tarkistettu hiukan, jotta tämä kävisi täysin selväksi.

KONSULTOINTIPROSESSIN AIKARAJAT

Monet lausunnonantajat kehottivat komissiota tarkistamaan vähimmäisvaatimuksessa D asetettua vähimmäiskestoa, koska kuusi viikkoa ei riitä kommenttien laatimiseen. Varsinkin Euroopan laajuiset ja kansalliset yhdistykset totesivat tarvitsevänsä enemmän aikaa selvittää jäsentensä kantoja voidakseen esittää yhteisen lausunnon.

Komissio korostaa vielä, että aikatauluissa olisi päästävä kohtuulliseen tasapainoon riittävän palautteen saamisen ja nopean päätöksenteon vaatimusten välillä. Koska sidosryhmiä edustavien organisaatioiden tarpeet on haluttu ottaa huomioon mahdollisuuksien mukaan, vähimmäisvaatimusta D on kuitenkin tarkistettu.

PALAUTTEEN ANTAMINEN

Komissio korostaa, että pääasiallisen kanavan palautteen antamiseksi konsultointiin osallistuneille muodostavat kollegion hyväksymät viralliset komission asiakirjat, kuten säädösehdotuksiin liitettävät perusteluosat.

Joissakin lausunnoissa ehdotettu lausuntokohtaisen palautteen antaminen ei vastaa päätöksentekoprosessin tehokkuusvaatimuksia. Lisäksi on syytä pitää mielessä, että komissio tekee päätöksensä kollegiaalisesti, mikä tarkoittaa sitä, että kollegion tehtävänä on arvioida konsultointiprosessin aikana esiin tuodut edut ja haitat ja päättää komission lopullisesta kannasta yhteisön edun mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan estä yksittäisiä komissaareja tai komission virkamiehiä käymästä sidosryhmien kanssa avointa keskustelua politiikasta toimivaltuuksiensa rajoissa.

ERÄITÄ KOHDERYHMIÄ KOSKEVAT ERITYISJÄRJESTELYT

Useat organisaatiot katsoivat, että niiden alalla tarvitaan erityisjärjestelyjä.

Alue- ja paikallisviranomaiset painottivat vastuutaan äänestäjille ja tiedustelivat, miten EU:n alue- ja paikallishallinnon järjestöjen kanssa käytävän järjestelmällisemmän vuoropuhelun valmistelut ovat edistyneet. Komissiohan ilmoitti hallintotapaa käsittelevässä valkoisessa kirjassa aikovansa kehittää tätä vuoropuhelua. Komissio laatii parhaillaan valmisteluasiakirjaa, jossa pyritään täsmentämään tällaisen vuoropuhelun edellytykset, laajuus ja toteuttamistapa. Asiakirja julkaistaan ja lähetetään lausuntokierrokselle.

Kirkot kehottivat komissiota saattamaan vuoropuhelun uskonnollisten ja vakaumuksellisten yhdyskuntien kanssa nykyistä vakinaisemmalle pohjalle, ja esittivät komissiolle useita tätä koskevia toimintaehdotuksia.

Muuan kansalaisjärjestö esitti ajatuksen EU:n toimielinten ja vapaaehtoisjärjestöjen välisestä "liittosopimuksesta". Vastaavanlainen järjestely on jo käytössä joissakin jäsenvaltioissa.

Sekä kirkot että kansalaisjärjestöt katsoivat, että perussopimukseen olisi lisättävä artikla, jossa edistetään vuoropuhelun lisäämistä uskontokuntien ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

On selvää, että nämä ehdotukset ylittävät laajuudessaan konsultointiprosessiin sovellettavien yleisten periaatteiden ja vähimmäisvaatimusten soveltamisalan. Tässä yhteydessä komissio haluaa keskittyä toteuttamaan säädöskäytännön parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä, joihin myös konsultointia koskevat säännöt kuuluvat.

3. Täytäntöönpanotoimet

Edellä esitettyjen muutosten tarkoituksena on varmistaa, että yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset otetaan käyttöön kitkattomasti. Jotta komission henkilöstö osaisi soveltaa niitä oikein ja ottaisi ne omakseen, tarvitaan kuitenkin vielä lisätoimenpiteitä. Siksi yleisten periaatteiden ja vähimmäisvaatimusten käyttöönottoa tuetaan seuraavin toimenpitein:

- Komission intranet-sivuilla annetaan henkilöstölle käytännön opastusta ja esitetään esimerkkejä parhaista käytännöistä.
- Lisäksi perustetaan tukikeskus, johon henkilöstö voi lähettää sähköpostin välityksellä kysymyksiä yleisten periaatteiden ja vähimmäisvaatimusten soveltamisesta.
- Toteutetaan tarvittavat tiedotustoimenpiteet ja tarvittaessa järjestetään erityiskysymyksiä käsitteleviä seminaareja.
- Komission konsultointijärjestelmän toteuttamista seurataan säädöskäytännön parantamista koskevassa vuosikertomuksessa.
- Näitä toimenpiteitä koordinoidaan säädöskäytännön parantamista käsittelevän komission verkoston yhteydessä.

4. Päätelmät

Komissio katsoo, että tarkistetut yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset tuovat yhdessä täytäntöönpanotoimien kanssa merkittävän lisän konsultointijärjestelyjen kehittämiseen.

Näihin toimenpiteisiin ei tietenkään ole voitu ottaa mukaan kaikkia komission alkuperäistä esitystä koskevia parannusehdotuksia, joita tehtiin eri lausunnoissa. Komissio uskoo kuitenkin, että tässä asiakirjassa esitetyissä päätöksissä on saatu tasapainoon toisaalta osapuolten odotukset ja toisaalta realistiset mahdollisuudet luoda hallinnollisesti toteuttamiskelpoinen toimintakehys.

Osassa V esitetään lopullisessa muodossaan yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset, joita sovelletaan 1. tammikuuta 2003 alkaen.

V. Komission konsultointiprosessiin sovellettavat yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset

Konsultoinnin luonne ja soveltamisala

On sovittava muutamista peruseriaatteista, joita sovelletaan komission ja konsultointiin osallistuvien tahojen välisiin suhteisiin. Nämä periaatteet määrittävät osapuolten toimintaympäristön. Ne muodostavat myös perustan konsultointikäytäntöjen tulevalle kehittämiselle. Ehdotus perustuu pääosin komission toimintaa ohjaaviin yleisiin periaatteisiin. Nämä keskeiset periaatteet on lueteltu eurooppalaista hallintotapaa käsittelevässä valkoisessa kirjassa: osallistuvuus, avoimuus, vastuullisuus, tehokkuus ja johdonmukaisuus.

Jotta konsultoinnista olisi hyötyä, näiden periaatteiden yksipuolinen noudattaminen ei riitä, vaan prosessin molempien osapuolten on sitouduttava soveltamaan niitä tehokkaasti.

Komissio noudattaa EU:n politiikkaa koskevia keskeisiä aloitteita käsittelevän konsultoinnin yhteydessä tässä asiakirjassa esitettyjä yleisiä periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia, mikä ei kuitenkaan estä komission yksiköitä soveltamasta tiukempia vaatimuksia tai jollekin politiikan alalle kehitettäviä yksityiskohtaisempia sääntöjä. Yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset eivät ole oikeudellisesti sitovia.

Aluksi komissio keskittyy soveltamaan yleisiä periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia aloitteisiin, joiden vaikutuksia on arvioitava laajasti. Komission pääosastoja kehoitetaan kuitenkin soveltamaan niitä myös muiden konsultointiprosessien yhteydessä.

Komissio päättää vuosistrategiassaan tai viimeistään työohjelmassaan alustavien arviointiraporttien perusteella, tarvitaanko laajaa vaikutustenarviointia. Komissio tekee päätöksensä laajan vaikutustenarvioinnin tarpeellisuudesta muun muassa seuraavien kriteerien perusteella:

- aiheuttaako ehdotus huomattavia taloudellisia, ympäristöön liittyviä tai yhteiskunnallisia vaikutuksia, ja onko sillä merkittävä vaikutus keskeisiin tahoihin, joiden etua asia koskee
- edellyttääkö ehdotuksen toteuttaminen merkittävää politiikan uudistamista yhdellä tai useammalla alalla.

Komission tiedonannossa vaikutustenarvioinnista vapautetaan useat eri toimenpiteet vaikutustenarvioinnista. Näihin kuuluvat mm. vihreät kirjat, koska niissä vasta muotoillaan toimintalinjaa, eikä niillä siten ole välittömiä vaikutuksia. Konsultoinnin yhteydessä vihreät kirjat ovat kuitenkin luonteeltaan juuri sellaisia aloitteita, joihin yleisiä periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia on sovellettava.

Tässä asiakirjassa **konsultoinnilla** tarkoitetaan prosessia, jonka avulla komissio pyrkii hankkimaan toimielinten ulkopuolisilta tahoilta päätöstensä valmistelua koskevaa palautetta, ennen kuin komissio tekee päätöksensä. Seuraavat alat jäävät yleisten periaatteiden ja vähimmäisvaatimusten soveltamisalan ulkopuolelle:

- perussopimuksissa määrätty tai muussa yhteisön lainsäädännössä säädetty konsultointijärjestelyt (kuten neuvoa-antavien toimielinten tehtävät ja EY:n perustamissopimuksen 137–139 artiklan mukainen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu)
- kansainvälisten sopimusten mukaiset konsultointivaatimukset
- virallislouenteisen jäsenvaltioiden konsultoinnin (komiteamenettelyn) perusteella¹⁶ tehdyt päätökset.

Kuten eurooppalaista hallintotapaa käsittelevässä valkoisessa kirjassa todetaan, konsultointiin sovellettavia yleisiä periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia täydennetään tulevaisuudessa kahdella muulla parhaillaan kehiteltävänä olevalla välineellä:

- Laaditaan asiantuntijatiedon hankkimista koskevat ohjeet, joihin pyritään tiivistämään parhaat käytännöt ja joiden avulla pyritään edistämään näiden käytäntöjen leviämistä. Niissä olisi määrättävä erityisesti siitä, kuka asiantuntijatiedoista vastaa, ja miten taataan tietojen monipuolisuus ja luotettavuus. Ohjeita sovelletaan muun muassa aina silloin, kun päätöksenteon tueksi tarvitaan tieteellistä arviointia.¹⁷
- Luodaan puitteet järjestelmällisemmälle vuoropuhelulle EU:ssa toimivien Euroopan laajuisten ja kansallisten alue- ja paikallishallinnon järjestöjen kanssa.

Näiden välineiden avulla pystytään vastaamaan eri politiikanalojen erityistarpeisiin.

Yleiset periaatteet

OSALLISTUMINEN

*"EU:n politiikan laadun [...] parantaminen edellyttää kaikkien tahojen mahdollisimman laajaa osallistumista poliittiseen päätöksentekoon politiikan suunnittelusta sen täytäntöönpanoon saakka."*¹⁸

Komissio on sitoutunut kannustamaan osallistumista EU:n politiikan kehittämiseen ja täytäntöönpanoon. Tämä tarkoittaa, että sen on konsultoitava mahdollisimman laajasti eri tahoja keskeisistä poliittisista aloitteista. Tämä koskee erityisesti säädösehdotuksia.

AVOIMUUS JA VASTUUN SELKEYS

*"[EU:n] toimielinten on työskenneltävä nykyistä avoimemmin. [Näin] voidaan lisätä yleistä luottamusta unionin monimutkaiseen toimielinjärjestelmään."*¹⁹

¹⁶ Neuvoston päätöksen 1999/468/EY mukaisesti.

¹⁷ Ohjeita noudatettaessa on otettava huomioon myös vähimmäisvaatimukset, koska päätöksentekoprosessissa tarvitaan usein asiantuntijoiden ja eturyhmien välistä vuorovaikutusta.

¹⁸ Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta.

¹⁹ Sama asiakirja.

*"EU:n eri toimielinten on perusteltava toimintansa unionissa ja kannettava siitä vastuu."*²⁰

Komissio katsoo, että hallinto- ja päätöksentekoprosesseja on pystyttävä seuraamaan ulkopuolelta, jotta ne olisivat ymmärrettäviä ja uskottavia. Tämä sopii erityisen hyvin konsultointiprosessiin, joka on keskeinen yhteyskanava komission ja yhteiskunnan eri eturyhmien välillä.

Sekä konsultointiin suoraan osallistuvien tahojen että kansalaisten on siis voitava seurata komission järjestämän konsultoinnin etenemistä. On oltava selvää:

- mitä asioita käsitellään
- miten konsultoidaan
- ketä konsultoidaan ja miksi
- mitkä ovat EU:n politiikkaa koskevien päätösten vaikuttimet.

Tästä seuraa, että myös konsultointiprosessin toimintaympäristön on oltava niin avoin, että kansalaiset ovat selvillä siitä, mitkä tahot ovat mukana prosessissa ja miten ne toimivat.

Avoimuus ja vastuun selkeys ovat keskeisiä periaatteita, joita organisaatioiden on noudatettava toiminnassaan, kun ne pyrkivät osallistumaan EU:n politiikan kehittämiseen. On oltava selvää:

- mitä etuja ne edustavat
- miten kattavasti ne niitä edustavat.

Jos organisaatio haluaa antaa lausunnon komission toimintaehdotuksesta, sen on siis suostuttava antamaan edellä mainitut tiedot sekä komissiolle että julkisuuteen. Tiedot olisi julkistettava joko CONECCS-tietokannassa (niiden organisaatioiden osalta, jotka täyttävät tietokannan kelpoisuusehdot²¹ ja ilmoittavat itse haluavansa siihen) tai muulla tavalla, esim. erillisillä tietolomakkeilla. Jos näitä tietoja ei anneta, organisaation kannanottoja ei katsota itsenäisiksi lausunnoiksi.

²⁰ Sama asiakirja.

²¹ Täyttääkseen kelpoisuusehdot organisaation on oltava voittoa tavoittelematon edustuksellinen elin, jolla on jäseniä kahdesta tai useammasta EU:n jäsenvaltiosta tai ehdokasmaasta, sen on toimittava aktiivisesti yhdellä tai useammalla komission politiikan alalla ja sillä on oltava näiden alojen erityisasiantuntemusta, sillä on oltava jonkinlainen virallinen asema, ja sen on oltava valmis antamaan itsestään kohtuuden rajoissa kaikki tiedot, joita komissio vaatii joko tietokantaan tallentamista varten tai tietokantaan ottamista koskevan hakemuksen tueksi.

TEHOKKUUS

*"Unionin politiikan on oltava tehokasta ja oikea-aikaista. Sen on vastattava tarpeisiin."*²²

Jotta konsultointi olisi tehokasta, se on aloitettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Siksi osallistujien olisi oltava mukana kehittämässä politiikkaa silloin, kun vielä voidaan vaikuttaa sen keskeisten tavoitteiden, toteutusmenetelmien ja suoritusindikaattorien määrittämiseen sekä tarpeen mukaan myös politiikan alustavaan muotoiluun. Konsultointia voidaan tarvita useissa vaiheissa.

Sekä komissio että ulkopuoliset tahot hyötyvät toistensa näkemysten ymmärtämisestä. Komission poliittista toimintaympäristöä määrittävät monet eri tekijät. Sen on muun muassa otettava huomioon perussopimusten mukaiset velvoitteensa EU:n muita toimielimiä kohtaan ja kansainväliset velvoitteensa EU:n ulkopuolisia maita ja kansainvälisiä järjestöjä kohtaan.

Jotta toiminta olisi tehokasta, on noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Siksi konsultoinnin menetelmien ja laajuuden on aina oltava oikeassa suhteessa käsiteltävän ehdotuksen vaikutuksiin, ja on otettava huomioon myös ehdotuksen soveltamisalaa rajoittavat seikat.

Näiden rajoitusten ja komission työskentelytapojen ymmärtäminen auttaa osallistujia muodostamaan realistiset odotukset siitä, mitä voidaan saada aikaan.

JOHDONMUKAISUUS

*"Politiikan ja toiminnan on oltava johdonmukaista [...]"*²³

Komissio huolehtii siitä, että sen yksiköt hoitavat konsultoinnin johdonmukaisesti ja avoimesti.

Konsultointiprosessiin sisällytetään palaute-, arviointi- ja tarkistusmekanismit.

Johdonmukaisuus varmistetaan koordinoimalla konsultointia ja raporttoimalla siitä säädöskäytännön parantamiseen liittyvän komission toiminnan yhteydessä.

Komissio kannustaa eturyhmiä kehittämään omia keinojaan seurata prosessia, oppia ja varmistaa antavansa hyödyllisen panoksen avoimeen, helposti seurattavaan ja vastuullisesti toimivaan järjestelmään.

Vähimmäisvaatimukset

A. KONSULTOINTIPROSESSIN SISÄLLÖN SELKEYS

Kaiken konsultointiin liittyvän tiedotuksen on oltava selkeää ja tiivistä, ja siinä on annettava kaikki tiedot, joita tarvitaan kannanottojen esittämistä varten.

²² Sama asiakirja.

²³ Sama asiakirja.

Tiedotteissa ja konsultointia koskevissa asiakirjoissa on annettava ainakin seuraavat tiedot:

- tiivistelmä konsultoinnin taustasta, laajuudesta ja tavoitteista; sen osana on mainittava keskeiset kysymykset, joihin pyydetään ottamaan kantaa tai joilla on erityistä merkitystä komission kannalta
- tiedot asiaan liittyvistä kuulemistilaisuuksista, kokouksista tai konferensseista
- yhteystiedot ja aikataulu
- selvitys siitä, miten komissio aikoo ottaa huomioon saamansa kannanotot, minkälaista palautetta se antaa niihin, ja miten asian käsittely etenee jatkossa
- asiaan liittyvät asiakirjat tai viittaukset niihin (esim. komission yksiköiden laatimiin valmisteluasiakirjoihin).

B. KONSULTOINNIN KOHDERYHMÄT

Konsultointiprosessin kohderyhmää määritettäessä komission on huolehdittava siitä, että kaikilla asianomaisilla on tilaisuus ilmaista kantansa.

Tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi komission on huolehdittava siitä, että seuraavat osapuolet saavat äänensä riittävästi kuuluviin kohdennetussa konsultoinnissa:

- ne, joihin ehdotus vaikuttaa
- ne, jotka osallistuvat ehdotuksen toteuttamiseen
- organisaatiot, joiden tavoitteet ovat sellaiset, että ehdotus vaikuttaa suoraan niiden etuihin.

Konsultoinnin kohderyhmää määritettäessä komission on lisäksi otettava huomioon seuraavat näkökohdat:

- ehdotuksen laajempi vaikutus muihin politiikan aloihin (esim. ympäristönäkökohdat²⁴ ja kuluttajansuojapolitiikka)
- onko otettava yhteyttä tahoihin, joilla on alan kokemusta, erityisosaamista tai teknistä asiantuntemusta
- onko saatava mukaan muita kuin järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajia
- mitä kokemuksia konsultointiin osallistuvista tahoista on saatu aikaisempien lausuntokierrosten yhteydessä

²⁴

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 6 artikla.

- mikä olisi tasapainoinen jakauma seuraavien tahojen edustajien välillä:
 - sosiaali- ja talousalan organisaatiot
 - suuret ja pienet organisaatiot tai yritykset
 - laajemmat sidosryhmät (esim. kirkot ja uskonnolliset yhdyskunnat) ja erityiskohderyhmät (esim. naiset, eläkeläiset, työttömät tai kansalliset vähemmistöt)
 - EU:ssa ja sen ulkopuolisissa maissa (esim. ehdokasmaissa, kehitysmaissa tai maissa, jotka ovat EU:n tärkeimpiä kauppakumppaneita) toimivat organisaatiot

Tarvittaessa komissio pyytää kannanottoja EU:n laajuisesti toimivilta organisaatioilta.

Jos jollakin alalla jo on virallinen tai järjestäytynyt neuvoa-antava elin, komission on varmistuttava siitä, että elimen kokoonpano on sellainen, että se todella edustaa koko alaa. Jos näin ei ole, komission on pohdittava, miten voidaan taata, että kaikkien alalla toimivien edut otetaan huomioon (esim. muuntotyypin konsultoinnin kautta).

C. JULKISTAMINEN

Komission on huolehdittava siitä, että konsultointi saa riittävästi julkisuutta, ja että käytössä olevien tiedotuskanavien välityksellä saavutetaan kaikki kohderyhmät. Muun tiedotuksen lisäksi kaikille avoimista konsultointimenettelyistä on aina tiedotettava Internetissä ja niitä koskeville sivuille on päästävä keskussivun kautta.

Suurta yleisöä varten laaditaan keskussivu, jonka kautta asiasta kiinnostuneet voivat tutustua asiaa koskeviin tietoihin ja asiakirjoihin. Tarkoitus on käyttää tätä varten komission Sinun äänesi Euroopassa -portaalia²⁵.

Samalla olisi kuitenkin ehkä hyvä jatkaa perinteisempien vaihtoehtojen (mm. lehdistötiedotteet, joukkokirjeet) käyttämistä. Komission olisi tarvittaessa julkaistava asiakirjoja myös vaihtoehtoisessa muodossa vammaisryhmien tavoittamiseksi.

D. AIKARAJAT OSALLISTUMISELLE

Komission on annettava osallistujille riittävästi aikaa suunnittelua, kutsuihin vastaamista ja kirjallisten lausuntojen laatimista varten. Kirjallisten lausuntojen vastaanottamiseen on pyrittävä varaamaan vähintään kahdeksan viikkoa ja kokouskutsuja varten vähintään 20 päivän varoitusaika.

²⁵

<http://europa.eu.int/yourvoice>.

Olennaista on se, että konsultointiin osallistuvilla tahoilla on riittävästi aikaa valmistautumista ja suunnittelua varten.

Aikatauluissa olisi päästävä kohtuulliseen tasapainoon riittävän palautteen saamisen ja nopean päätöksenteon vaatimusten välillä. Kiireellisissä tapauksissa, tai jos osallistujilla on jo ollut riittävästi tilaisuuksia ottaa kantaa, määräaikaa voidaan lyhentää.

Toisaalta joskus voidaan tarvita enemmän kuin kahdeksan viikkoa, jotta voidaan ottaa huomioon seuraavat näkökohdat:

- EU:n laajuisten tai kansallisten organisaatioiden tarve konsultoida omia jäseniään yhteisen kannanoton laatimista varten
- aiemmat oikeudelliset sitoumukset (tämä koskee muun muassa WTO-sopimuksen mukaista ilmoitusvelvollisuutta)
- ehdotuksen erityispiirteet (esim. osallistuvien tahojen suuri määrä tai asian vaikeus)
- lomakaudet.

Kun määräaika lausuntojen antamiselle on kulunut umpeen, komissio päättää konsultoinnin ja käynnistää hallintoprosessin seuraavan vaiheen (esim. päätöksen valmistelun kollegion käsittelyä varten).

E. VASTAANOTTOVAHVISTUS JA PALAUTE

Kannanottojen vastaanottamisesta on annettava vahvistus. Avoimen konsultoinnin tulokset on julkaistava Internet-sivuilla, joihin on pääsy keskusteluvuorosta.
--

Kannanottojen määrän ja käytettävissä olevien resurssien mukaan vahvistus voi olla:

- henkilökohtainen vastaanottoilmoitus (sähköpostiviesti tai kirje)
- ryhmävastaus (sähköpostiviesti tai ilmoitus Internet-keskusteluvuorosta). Kannanoton julkaiseminen keskusteluvuorossa 15 arkipäivän kuluessa katsotaan vahvistukseksi sen vastaanottamisesta.

Kannanotot käydään läpi huolellisesti ja pyritään selvittämään, missä määrin niissä esitetyt näkökohdat voidaan sisällyttää säädös- tai toimintaehdotuksiin. Avoimen konsultoinnin yhteydessä esitetyt kannanotot julkaistaan Internet-keskusteluvuorossa. Myös muunlaisen konsultoinnin tulokset olisi mahdollisuuksien mukaan julkaistava Internet-keskusteluvuorossa.

Komission on annettava riittävästi palautetta konsultointiin osallistuvilla tahoilla ja kansalaisilla. Tätä varten komission säädösehdotusten perusteluihin ja sellaisiin tiedonantoihin, joista on järjestetty konsultointi, sisällytetään selvitys konsultointiprosessin kulusta ja tuloksista sekä siitä, miten tulokset on otettu huomioon ehdotuksessa. Lisäksi vaikutustenarvioinnin yhteydessä järjestettyjen konsultointien tuloksista esitetään yhteenveto ehdotukseen liitettävissä raporteissa.

LIITE

Luettelo asiakirjaa KOM(2002) 277 kommentoineista tahoista

Hallitukset

Jäsenvaltiot

Saksa

Ruotsi

Yhdistynyt kuningaskunta

EU:n ulkopuoliset maat

Yhdysvallat

Yksityissektori

Eurooppalaiset organisaatiot

Työnantajajärjestöt:

UEAPME Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises

UNICE Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe

Kauppakamarit:

EU Committee of the American Chamber of Commerce

EuroChambres

Ammattialajärjestöt:

ACE Architects' Council of Europe

EuroCommerce

ESBG European Savings Banks Group

EWLA European Women Lawyers' Association

FEE Fédération des Experts Comptables Européens

PGEU Pharmaceutical Group of the European Union

Palvelu- ja tuotantoalojen järjestöt:

AIG Advertising Information Group

AIM Association des Industries de Marque

AMDEA Association of Manufacturers of Domestic Appliances

BIPAR Bureau International des Producteurs d'Assurances et de Réassurances

CEA Comité Européen des Assurances

CEPF Confédération Européenne des Propriétaires Forestiers

CEPS Confédération Européenne des Producteurs de Spiritueux

Coalition on Fair Trade

EFCO&HPA European Federation of Camping Organisations and Holiday Park Associations

FEDIAF Fédération européenne de l'industrie des aliments pour animaux familiers

HOTREC Hôtels, Restaurants et Cafés en Europe

WFA World Federation of Advertisers

Kansalliset organisaatiot

Työnantajajärjestöt:

CBI Confederation of British Industry (UK)

EEF Engineering Employers Federation (UK)

REC Recruitment and Employment Confederation (UK)

Kauppakamarit:

BCI Birmingham Chamber of Commerce & Industry (UK)

WKÖ Wirtschaftskammer Österreich (A)

DIHK Deutscher Industrie- und Handelskammertag (D)

Ammattialajjärjestöt:

BFB	Bundesverband der Freien Berufe (D)
BStBK	Bundessteuerberaterkammer (D)

Palvelu- ja tuotantoalojen järjestöt:

AA	Advertising Association (UK)
BAB	Bureau de l'Agriculture Britannique (UK)
BBA	British Bankers' Association (UK)
BRC	British Retail Consortium (UK)
CDV	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (D)
LIBA	London Investment Banking Association (UK)
NAM U.S.	National Associations of Manufacturers (US)
NEMA	National Electrical Manufacturers Association (US)
NNR	Näringslivets Nämnd för Regelgranskning (S)
Smallbusiness Europe	(UK)

Muut:

BAK	Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte/Bundesarbeitskammer (A)
Small Business Council UK	(UK)

Yritykset

Barclays
The Boots Company
Telefónica
RPA Risk & Policy Analysts

Kansalaisjärjestöt

Eurooppalaiset organisaatiot

Kuluttajansuoja:

BEUC Bureau Européen des Unions de Consommateurs

Ympäristö:

EEB European Environmental Bureau

EPRO Environment Platform for Regional Offices

IFN International Friends of Nature

Sosiaaliala:

Caritas Europe ja Eurodiaconia

CEDAG Comité européen des associations d'intérêt général

ESAN European Social Action Network

Social Platform

Perhe- ja nuorisoasiat:

COFACE Confédération des Organisations Familiales de l'Union Européenne

Kansalaisoikeudet:

ECAS Euro Citizen Action Service

Kansalliset organisaatiot

Polish NGO Office (PL)

CA Consumers' Association (UK)

NCC National Consumer Council (UK)

NCVO National Council of Voluntary Organisations (UK)

FMR Forum Menschenrechte, Eurooppa-työryhmä (D)

Alue- ja paikallishallinto

Eurooppalaiset organisaatiot

CEMR Council of European Municipalities and Regions

CPMR Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe

Eurocities

Group of European Regions

Kansalliset organisaatiot

Suomen Kuntaliitto (FIN)

DStGB Deutscher Städte- und Gemeindebund (D)

EERA East of England Regional Assembly (UK)

LGIB Local Government International Bureau (UK)

Provincia di Pordenone (I)

Region de Murcia (E)

Region Skåne (S)

Scottish Executive ja COSLA (Convention of Scottish Local Authorities) (UK)

WOSEC West of Scotland European Consortium (UK)

Uskontokunnat/kirkot

Eurooppalaiset organisaatiot

CEC Church and Society Commission of the Conference of European Churches

COMECE Commission des Episcopats de la Communauté Européenne

Kansalliset organisaatiot

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (D)

EKD Evangelische Kirche in Deutschland (D)

Tutkimuslaitokset ja asiantuntijaryhmät

EPF European Policy Forum

Risk Forum of the European Policy Centre

Yksityishenkilöiden kannanotot

Mark Boleat

Ulrich Paetzold

Muut

Euroneuvontakeskusten verkosto

Hungarian-Swedish Advanced Quality Management Associates International