

Alueiden komitean asema ja merkitys

Aimo Ryytänen

Eräät suomalaiset Euroopan parlamentin jäsenet ovat viime aikoina esittäneet näkemyksiä Euroopan unionin alueiden komitean merkityksestä. Esimerkiksi ensimmäisen kauden parlamentaarikko Riiikka Manner (2010) on perustellut komitean tarpeettomuutta sen heikon tunnettuuden ohella seuraavasti: ”Erialaisten komiteoiden ja työryhmien osalta tämä tarkoittaa käytännössä, että niiden tarkoitusta on pystyttävä arvioimaan kriittisesti, kun niiden olemassaolo ei perustu päätöksentekoon. Lausuntojen antaminen arkistoon on taloudellisesti kannattamatonta.”

Tämäntyyppiset arviot alueiden komitean suhteen eivät ole yllättäviä yhtenäisvaltiolliseen ja keskushallinnon vahvaan asemaan totutuilta suomalaisilta. Toisin kuin liittovaltio- ja aluehallintorakenteisissa valtioissa Suomessa ei ole perinnettä julkisen vallan vertikaaliselle jakamiselle subsidiariteettiperiaatteen hengessä. Aloite on myös EU:n kehityshistorian valossa vailla realistisia toteutusmahdollisuuksia. Esityksen voi kyllä katsoa saavan myönteistä vastakaikua säästöperusteella ja ennen muuta siksi, ettei alueiden komiteaa (kuten ei myöskään talous- ja sosiaalikomiteaa) Suomessa yleisesti juuri tunneta. Virallisasiakirjoissakin se sivuutetaan maininnalla (esim. VNS 6/2005 vp, 64). Sen työ ei nouse edes kuntapäätäjien näköpiiriin, ellei omakohtaisesti etsiydy toimielimen verkkosivuille. Myös tutkimuksellisen mielenkiinnon puute on yllättävää. Tämä havainto pätee myös Pohjoismaiden suhteen. Ero on merkittävä Manner-Euroopan maihin verrattaessa. Selittyykö syy tähän yhtenäisvaltioiden ja liittovaltiorakenteisten maiden välisellä erolla? Vertikaalisesta vallanjaosta ja subsidiariteetista ovat olleet kiinnostuneita ensisijaisesti valtiot, joilla on vahva aluehallinto (Lehtomäki 1992, 260; Ruin 1994, 267). Eikö alue- ja kuntavaihtamisen vahvistaminen EU:n päätöksenteon

suuntaan ole Suomen kaltaisen yhtenäisvaltion intressissä vai mistä asiassa on kyse?

Suomalaisten Euroopan parlamentin jäsenien lausumat eivät ole ensimmäisiä vastaavankaltaista ajattelua edustavia. Esimerkiksi eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan varhaiset kannanotot ovat olleet kielteisiä alueiden komitean toimivallan laajentamiselle: ”Valiokunta suhtautuu jäsenvaltioiden valtiosääntöautonomian turvaamiseen liittyvien perusteiden nojalla kielteisesti myös siihen, että toissijaisuusperiaatteen soveltamista jäsenvaltioiden tasolla säänneltäisiin perustamissopimuksessa. Sama koskee sitä, että alueiden komitealle annettaisiin kanne oikeus yhteisön tuomioistuimeen tapauksissa, joissa se katsoo neuvoston päätöksen loukkaavan toissijaisuusperiaatetta.” (UaVM 7/1996, 12). Eduskunnan suuri valiokunta on todennut lausunnossaan (SuVL 6/2002 vp), että perustuslaillista sopimusta tuolloin valmistelleen konventin olisi tullut toimielinjärjestelmää yksinkertaistavia muutoksia harkitessaan tarkastella sellaisten elinten kuin alueiden komitean ja talous- ja sosiaalikomitean asemaa ennakkoluulottomasti. ”Valiokunta pitää kyseenalaisena, onko näiden elinten todellinen panos unionissa tehtäviin päätöksiin oikeassa suhteessa niiden kokoon ja muodolliseen asemaan.” Toisenlaisiakin näkemyksiä kyllä on eri yhteyksistä löydettävissä. Esimerkiksi eduskunnan hallintovaliokunnan lausunnossa Amsterdamin sopimuksesta (8/1998 vp) todettiin seuraava: ”Alueiden komitea on unionin toimielinjärjestelmässä kuntien ja maakuntien kannalta keskeinen elin. Komitean lausunnonanto-oikeuden laajentaminen muun muassa työllisyys- ja ympäristökysymyksiin parantaa kuntasektorin vaikutusmahdollisuuksia EU:ssa.”

Alueiden komitean todellinen vaikutus EU:n asioihin on sen suuresta jäsenmäärästä (344), hajanaisuudesta, intressiristiriidoista ja asioiden

aikaa vievästä käsittelytavasta johtuen jäänyt alkuvaiheessa vähäiseksi (ks. päätöksentekomenettelyn sekavuudesta Sauri 2002, 170–173). Komitean perustamisen periaatteellinen merkitys on kuitenkin huomattava ja suuntaa-antava (Heuru ym. 2008, 337). Kun komitean vaikuttamismahdollisuuksia tämän päivän valossa arvioidaan, on tilanne syytä asettaa historialliseen taustaansa. Pyrkimyksillä saada alueille ja kunnille vahvempi vaikuttavuus on vuosikymmenen mittainen tausta. Edistysaskeleet ovat olleet vaivalloisia (ks. esim. Schäfer 1998, 307–310). Tämän päivän tilannearvion perusteella vuosia sitten esitetty visio alueiden komitean muodostamisesta ”kolmanneksi kamariksi” neuvoston ja parlamentin rinnalle ei vaikuta nopealla aikavälillä toteutumiskelpoiselta (ks. esim. Ryyänen 1997, 174–175; Schönlau 2010, 6). Lissabonin sopimuksen perusteella eräänlaisina ”kolmansina kamareina” voidaan pitää kansallisia parlamentteja kokonaisuudessaan (Mertes 2010, 19).

EUROOPAN PARLAMENTIN ASEMA SUHTEESSA ALUEIDEN KOMITEAAN

Kansallisten lainsäätäjien rinnalle on viime vuosikymmenen saatossa astunut toinen toimija: Euroopan unioni. Tarkkaan ottaen se ei suinkaan ole tullut kansallisen lainsäätäjän rinnalle, vaan sen yläpuolelle (esim. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, ensimmäisen osan I osaston 2 artiklan 1. kappale).

Mutta mitä tahoa oikeastaan voi kutsua ”lainsäätäjäksi” ylikansallisella tasolla? Vastaus kysymykseen ei ole yksiselitteinen. Yksi seikka on kuitenkin selvä: Euroopan parlamentti se ei ole. Miksi näin? Euroopan parlamentti ei ole mikään täydet oikeudet omaava parlamentti. Parlamentti sanan varsinaisessa merkityksessä tarkoittaa edustuselintä, jolla on rajoittamaton lainsäätämisoikeus. Euroopan parlamentin suhteen tämä määrite ei täyty. Sitä ei myöskään valita yhtenäisen vaalilainsäädännön mukaisella tavalla. Ja kolmantena perusteena voidaan todeta siltä puuttuvan rajoittamaton budjettioikeus (Dreier 2002). Mutta eikö Lissabonin sopimuksella parlamentin asemaa vahvistettu? Tämä pitää paikkansa, mutta vain osaksi edellä kuvattuihin vajeisiin vaikuttaen. Esimerkiksi asetuksen, direktiivin tai päätöksen komission ehdotukses-

ta hyväksyvät parlamentti ja neuvosto yhdessä (289 artiklan 1. kappale).

Parlamentin on kuultava alueiden komiteaa perussopimuksissa määrätyissä tapauksissa sekä muissa aiheellisiksi katsomissaan tapauksissa, erityisesti rajojen yli ulottuvan yhteistyön osalta. Alueiden komitea voi antaa lausunnon asiasta, jos se katsoo, että asiaan liittyy erityisiä alueellisia etuja. Komitea voi antaa lausuntoja myös omasta aloitteestaan tapauksissa, joissa se katsoo sen aiheelliseksi (307 artikla).

MIKSI ALUEIDEN KOMITEA PERUSTETTIIN?

Alueiden komitea perustettiin vuonna 1992 Maastrichtin sopimuksella, jolla Euroopan unioni luotiin. Sen synnyttämisen taustana oli tarve tuoda Euroopan kansallisvaltioiden sisältä nousevat erilaiset näkemykset unionin päätöksentekoon. Monissa maissa alue- ja kuntataso ovat niitä tasoja, joilla yhteisösäännöstö pannaan täytäntöön. Jo tuolloin nähtiin, että aivan olennaista yhteisösäännöstön vaikuttavuuden kannalta on se, että täytäntöön panevan tason näkemykset otetaan huomioon jo säännöstöä valmisteltaessa ja säädettäessä. Alueiden komitean lausunnot tuovat tämän alue- ja kuntanäkökulman komission, neuvoston ja parlamentin käyttöön. Lausuntojen vaikuttavuuden suhteen voi kyllä syntyä esimerkiksi parlamentin jäsen Mannerin näkemyksen mukainen käsitys. Mutta eikö syy mahdolliseen merkitysvajeeseen ole myös parlamentin taholla, jos näkemys lausuntojen merkityksestä on arkistoon suoraan siirrettäväksi luonnehdittava? On kuitenkin aiheellista palauttaa muistiin, että parlamenttikin piti jo varhain tärkeänä alueiden komitean perustamista (Holmroos 1998, 84).

On myös syytä muistuttaa siitä kehityksestä, joka alueellistumisen suhteen Euroopassa tällä hetkellä vallitsee. Jo 1980-luvun puolivälistä lähtien ovat alueet ja maakunnat pyrkineet muuttamaan Euroopan poliittista arkkitehtuuria. Vasta vuonna 1992 ne onnistuivat tässä Maastrichtin sopimuksen kautta saamalla vähäisen paikan eurooppalaisessa päätöksentekojärjestelmässä. Tästä lähtien EU on tullut avoimemmaksi alueellisten intressien suhteen (esim. Jeffery 2003). Euroopan suuren käänteen tapahduttua 1980-luvun lopulla nousi keskusteluun visio alueiden Euroopasta. Tuota visiota voi tämän päivän va-

lossa pitää ylioptimistisena, sillä kansallisvaltiot ovat viimeistään nyt osoittaneet paitsi sitkeytensä, myös tarpeellisuutensa uusien kriisien ja uhkien torjuntaa vaativissa toimissa. Oikeampaa ”alueiden Euroopan” asemesta olisikin puhua Euroopasta alueineen. Vision mukaista kehitystä kyllä tapahtui, kun esimerkiksi otetaan vaikka aiemmin kansallisvaltioiden rajojen väkivaltaisesti pirstomien historiallisten maakuntien mittava uudelleensyntyminen Euregio-nimisinä yhteistyöorganisaatioina. Unionin aluepolitiikan toteuttamisvaatimus sai aikaan myös Suomessa maakunnan liittojen muodostamisen (aluekehityslaki 1135/1993).

Toinen alueiden ja kunnallisen itsehallinnon kannalta tärkeä toimija, Euroopan neuvoston alueiden ja kuntien kongressi, on hyväksynyt kaksi tässä suhteessa merkittävää asiakirjaa: paikallisen itsehallinnon peruskirjan vuonna 1985 ja alueellisen demokratian asiakirjan 2008 (European Charter of Regional Democracy, recommendation 240/2008). Viimemainitulla on poliittista merkitystä sen pitäessä alueiden itsehallinnon, riittävien toimivaltuuksien ja toimintaedellytysten olemassaoloa elinehtona demokratian toteutumiselle kussakin maassa. Eurooppalaisia kehityssuuntia ovat regionalismi, subsidiariteetti ja federalismi (Ryynänen & Telakivi 2006).

Nykyisin Euroopan unionin lähes 95 000 alue- ja paikallisyhteisöllä on suuri toimivalta keskeisillä aloilla, kuten koulutuksessa, ympäristöalalla, talouskehityksessä, aluesuunnittelussa, liikenteessä, julkisissa palveluissa ja sosiaalipolitiikassa, ja ne vaikuttavat osaltaan demokratian ja unionin kansalaisuuden toteutumiseen. Alueiden komitean merkittävän tehtävän muodostaa näiden toimijoiden ja unionin toimielinten välinen yhteydenpito.

Joulukuussa 2009 voimaan tullut perustuslaillinen sopimus (Lissabonin sopimus) vahvisti myös juridisesti komitean asemaa. Siitä tuli subsidiariteettiperiaatteen noudattamisen valvoja kanneoikeuksin yhteisön tuomioistuimeen (263 artikla). Mutta myös sen poliittinen rooli vahvistui. Nyt sen kuuleminen ei ole pelkästään komission ja neuvoston varassa, vaan myös parlamentin on kuultava sitä (307 artikla). Kaikkien kolmen instituution on kuultava sitä myös uusien politiikka-alueiden, kuten energiapolitiikan ja ilmastonmuutoksen alueilla.

ALUEIDEN VAI KUNTIEN EDUNVALVONTAA – RISTIRIITOJEN SYNTYMAHDOLLISUUS

Komitean jäsenet toimivat kaikkien alueellisten ja kunnallisten alueyhteisöjen edustajina. Mutta heillä on myös neuvoo-antava funktio Euroopan unionin institutionaalisen rakenteen sisällä. Tämä alueiden komitean jäsenten ”kaksoisrooli” voi saattaa alueelliset ja paikalliset intressit tiettyyn jännitteeseen unionin päämäärien kanssa. Niinpä on voitu toiminnan alkuvaiheessa katsoa, että komitea ei ole pelkästään intressiorganisaatio (Schäfer 1998, 314).

Toinen vastakkaisuus ilmenee edustettavien tahojen kesken. Jo komitean syntyvaiheessa nousivat esille eriävät näkemykset alue- ja kuntatason kesken (ks. esim. Ryynänen 1997, 67–69). Liittovaltiorakenteisissa maissa enemmistön muodostivat osavaltioiden edustajat.

Lainsäädäntövaltaa omaavat osavaltiot ja maakunnat ovat jo vuosien ajan kohottaneet profiiliaan edunvalvonnassa (esim. vuonna 2001 perustetun REGLEG-organisaation muodossa). Yhteensä EU:n alueella on 73 sellaista aluetta, joilla on suorilla vaaleilla valitut parlamentit ja joilla on oma lainsäädäntövalta. Tällaiset alueet edustavat 43,5 prosenttia EU:n alueen väestömäärästä. Eräissä vaiheissa näytti jopa siltä, että ne eivät ole tyytyväisiä alueiden komitean mahdollisuuksiin edunvalvonnassa (ks. tästä alueiden komitean julistus lainsäädäntövaltaa käyttävien alueiden roolista yhteisön päätöksentekoprosessissa, CdR 191/2001). Alueiden komitealla ja REGLEG-organisaatiolla on nyt lukuisia yhteishankkeita ja operatiivista yhteistyötä.

Alueidenkomitean ongelmana on sen kokoonpanon suuri heterogeisuus. Lähtökohtaisesti voitaisiin ajatella, että sen edustamalta, äärimmäisen laajakirjoiselta intressispektriltä tuskin voi odottaa, että se toimikautensa kuluessa kykenisi kehittämään yhteisiä positioita. Ei ole olemassa eurooppalaista aluetta/regionia, joka – riippumatta siitä, missä valtiossa se sijaitsee – omaisi samankaltaisia intressejä, jotka voisivat kytkeytyä yhteen ja joita voitaisiin edustaa.

Suomessakaan alueiden komitean valinta ei ensi vaiheessa sujunut ilman kyseenalaistusta. Asiasta tehtiin jopa eduskuntakysely (kansanedustaja Nikula, SKT 240/1994 vp, PTK 140/1994 vp).

Lissabonin sopimuksen 300 artiklan 3 kohdassa asetetaan jäsenille seuraavat kelpoisuusvaatimukset: ”Alueiden komitea muodostuu alueellisten ja paikallisten julkisyhteisöjen edustajista, joilla on joko alueellisen tai paikallisen julkisyhteisön vaaleissa saatu valtuutus tai jotka ovat poliittisesti vastuussa vaaleilla valitulle elimelle.” Se, täyttävätkö suomalaiset virkajohtajat – kunnanjohtajat – tämän vaatimuksen, ei ole riidatonta. Perustellumpana tulkintana voi pitää kielteistä kantaa. Ainakin vaalikelpoisuutta on pidettävä kyseenalaisena (samoin Holmroos 1998, 77–78). Tähän on saatavissa tukea myös kunnanjohtajan asemaa koskevista virallisiasakirjoista. Hallituksen esityksessä, jossa mahdollistettiin poliittisen johtajan, pormestarin valinta (HE 8/2006 vp, 14) tämä todettiin selkeästi: ”Kunnanjohtaja ei ole siten vain ammatillinen johtaja, vaan hän on luottamushenkilöjohdon rinnalla merkittävä poliittinen johtaja. Vaikka kunnanjohtaja on poliittinen johtaja, kunnanjohtajalla ei ole kuitenkaan poliittista vastuuta.” Sanotun valossa kunnanjohtajan valinta komiteaan on perussopimuksen vastaista.

Jäsenten valintaa valmistelleen Kuntaliiton hallituksen pöytäkirjaan (24.9.2009) valintakriteerit on kirjattu toisin, aiempaa käytäntöä noudattavasti:

”Työ- ja elinkeinoministeriö on määritellyt suomalaisten jäsenten kelpoisuusehdot. Suomen ehdokkaiksi voidaan esittää kunnanvaltuutettuja. Aluetason edustavuuden varmistamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö edellyttää, että osa ehdokkaista on kunnanvaltuuston lisäksi valittu myös maakunnan valtuustoon tai maakuntahallitukseen. Näiden vaaleissa valittujen luottamushenkilöiden lisäksi komitean jäseniksi voidaan esittää asemansa perusteella kunnanvaltuustolle poliittisessa vastuussa olevia kunnanjohtajia, pormestareita ja apulaispormestareita. Kunnanjohtaja, pormestari ja apulaispormestari ovat asemansa perusteella poliittisesti vastuussa vaaleilla valitulle elimelle, koska valtuusto voi erottaa heidät, jos he ovat menettäneet valtuuston luottamuksen. Kainuun hallintokokeilualueella myös maakuntavaltuuston jäsenet täyttävät kelpoisuusehdot, koska he ovat suorilla vaaleilla valittuja luottamushenkilöitä. Myös Kainuun maakuntajohtaja täyttää kelpoisuusehdot, koska hänet poliittisen vastuunsa osalta voidaan rinnastaa kunnanjohtajaan.

Valittaessa Suomen edustajia ja varaedustajia tulee lisäksi ottaa huomioon eri alueiden, kuntien ja maakuntien ja poliittisten ryhmien suhteellinen edustavuus.”

Jo Nizzan sopimuksella tehtiin merkittävä kokoonpanoa koskeva ratkaisu, jolla pyrittiin kohottamaan komitean poliittista painoarvoa. Alueiden komitean jäsenyyden edellytyksiä täsmennettiin määräyksellä, jonka mukaan jäsenenä tai varajäsenenä voi olla vain henkilö, joka on alue- tai paikallisvaaleissa valittu luottamushenkilö tai poliittisesti vastuussa vaaleilla valitulle elimelle (tämä todettiin myös sopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä Suomessa, ks. HE 93/2001 vp).

Neuvosto hyväksyy kunkin jäsenvaltion ehdotusten mukaisesti laaditun luettelon jäsenistä ja varajäsenistä (305 artikla). Suomen valtuuskuntaan toimikaudella 2010–2015 kuuluu edelleen myös yksi kaupunginjohtaja.

TOIMINNAN TARPEELLISUUDEN ARVIOINTI

Tammikuussa 2010 päättyi alueiden komitean neljäs toimintakausi. Toimintakauden vaihdos on tarjonnut mahdollisuuden niin menneen toiminnan arvioinnille kuin tulevan kehityksenkin luotaamiselle. Jo tätä ennen, 21. ja 22.4.2009 oli alueiden komitea 15-vuotisen olemassaolonsa johdosta hyväksynyt tehtäväkenttäänsä koskevan julkilausuman (CdR 56/2009). Sen toimintaideaksi asiakirjassa ilmaistiin erityisesti seuraava:

”Tahdomme, että ’moninaisuudessa yhtenäinen’ unioni voisi globalisoituneessa maailmassa hyödyntää täysipainoisesti alueellista, kulttuurista ja kielellistä moninaisuuttaan, joka on sen vahvuus ja rikkaus ja johon kansalaisten identiteetti perustuu. Osallistumme unionin demokratian ja kansalaisuuden toteuttamiseen ja edistämme niihin liittyviä arvoja. Olemme myös panoksellamme mukana perusoikeuksien täytäntöönpanossa ja vähemmistöjen suojelussa.”

Merkittävää on tuossa asiakirjassa esillä nostettu komitean asiantuntijarooli: ”Ehdotuksemme perustuvat alue- ja paikallisviranomaisten kokemuksiin ja asiantuntemukseen, tahojen, jotka useimmissa tapauksissa vastaavat kyseisten toimien toteuttamisesta.”

MONITASOJÄRJESTELMÄN KAHDENSUUNTAISET KEHITYSKULUT

Euroopan unionin uuden perustuslaillisen sopimuksen (Lissabonin sopimuksen) keskeinen sisältö on pyrkä selkeämpään monitasojärjestelmän sääntelyyn. Se jättää (muun Eurooppa-oikeuden tavoin) jäsenvaltioiden hallinto-organisaation muotoilun niiden omaan päätösvaltaan. Suoranaista hallinnon hajautustavoitetta siitä ei ole johdettavissa, mutta yksittäisiä, pienehköjä impulsseja kylläkin. Tällainen on esimerkiksi ensikertainen paikallisautonomian ankkuroiminen EU-oikeuteen Lissabonin sopimuksen kautta (konsolidoitu versio C 115). Toinen esimerkki on palveludirektiivi (2006/123/EY) vaatimuksiin keskittyneistä asiointipisteistä (6 artikla) (Burgi 2009, 166).

Monitasojärjestelmän toimintaa on jo muinkin tavoin pyritty saattamaan sellaiseksi, että sen eri osapuolilla olisi samansuuntaiset tavoitteet ja toimenpiteet. Esimerkin tällaisesta tarjoaa toukokuussa 2007 hyväksytty Euroopan unionin alueagenda (Territorial Agenda). Se sisältää strategiset puitteet kaikkien aluekehitykseen vaikuttavien toimijoiden poliittiselle, organisatoriselle ja tekniselle yhteistyölle. Se nojaa alueellisen yhteenkuuluvuuden periaatteen edistämistavoitteeseen ja siinä mielessä myös Euroopan integraation alueellisen dimension kehittämiseksi. Sen kautta pyritään ikään kuin siirtämään uudenlaista kehittämis- ja suunnitteluajattelua alueellisiin governance-rakenteisiin (Siehr 2009, 77). Euroopan parlamentin 31.1.2008 hyväksymässä mietinnössä alueellisen agendan ja Leipzigin peruskirjan seurannasta periaatteeksi on kirjattu vertikaalisesti kokonaisvaltaisen lähestymistavan vaatimus. Se merkitsee hallinnon eri tasojen (paikallinen, alueellinen, kansallinen ja eurooppalainen) parempaa yhteensovittamista ja yhteistyötä, johon osallistuvat kaikki ne paikalliset ja alueelliset toimijat, joihin asia vaikuttaa, ja kansalaisyhteiskunta (sidosryhmät).

Varsin suuri yksimielisyys vallitsee siten sen suhteen, että desentralisointi on mielekästä ja edesauttaa lukemattomien ongelmien hallinnassa. ”Perustason” voimien herättäminen on ollut menestysresepti vuosisatojen ajan. Desentralisoinnin periaate on saatettava kykeneväksi toimimaan ajan haasteiden mukaisella tavalla. Mutta tätä vaatimusta ei kuitenkaan pi-

dä absolutisoida. Se, mitä varauksia subsidiari-teettiperiaatteen suhteen on esitettävissä, pätee myös tässä. Senkaltainen asteellinen suhde ”pienen” ja ”suuren” tai ”ylemmän” ja ”alemman” kesken ei kovin yksiselitteisesti sovellu julkisten tehtävien jaon perustaksi valtion ja kuntien kesken. Suurempien ja ylempien yksiköiden toimivaltuudet on jaettavissa mielekkäällä tavalla ottamalla huomioon ne haasteet, joiden edessä niin valtiolliset kuin kunnalliset viranomaiset ovat. Oikeuden harmonisointi, ja tästä seurauksena oleva tietynasteinen täytäntöönpanon yhtenäistyminen, on peruuttamaton kehityssuunta. Se on myös välttämätön, sillä julkisen vallan toimin hallittavat ongelmat ovat liki kaikkialla Euroopassa samankaltaisia ja kansalaisten kannalta juuri yhtenäisiä ratkaisuja edellyttäviä (Bull 2008, 13).

Eurooppa-tason vaikutuksen kasvu on siten tosiasia kunta- ja alueatasolla saakka. Kunnallisen itsehallinnon mahdollisuuksiin kriittisesti suhtautuva Hans Peter Bull katsoo (Saksan tilanteeseen perustuen) kuntien joutuvan siirtämään yhä enemmän vastuita ylemmälle tasolle (Bull 2008, 14). Desentralisointi kohtaa siten vasta-aallon. Myös meillä on pidetty esillä vaatimuksia kuntatason traditionaalisten perustehtävien siirtämisestä (esimerkiksi terveydenhuollossa, toisen asteen opetuksessa ym.) maakunta- tai kaupunkiseututasolle. Monitasohallinnon rakentamisessa on edessä monia ratkaisemattomia ongelmia, kun muistetaan keskeinen eurooppalainen toimivaltuuksien jakoa koskeva periaate: subsidiariteetti.

Alueiden komiteaa voi pitää tässä työssä aloitteellisena. Ympäristökysymykset ovat keskeinen esimerkki työsarasta, jossa toimiva monitasohallinto on ensisijainen edellytys tuloksiin pääsemiseksi. Tuoreessa alueiden komitean lausunnossa tätä alleviivataan: ”Seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman mahdollinen sisältö - - - [alueiden komitea] pahoittelee, ettei alueiden komiteaa erityisesti mainita kuudennessa ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa, ja kehottaa varmistamaan, että monitasoisen hallinnon periaatteen soveltamisesta ympäristökysymyksissä tehdään tärkeä osa seitsemättä ympäristöä koskevaa toimintaohjelmaa.” (Paikallis- ja alueviranomaisten rooli tulevassa ympäristöpolitiikassa, CdR 164/2010).

EUROOPAN RAKENTUMINEN ”ALHAALTA” – KANSALAISLÄHEISYYDEN VAATIMUS

Kansalaisläheisyyden käsite luotiin eurooppalaiseen politiikkaan julkishallinnon nykyisten menettelytapojen puutteiden korjaamiseksi. Kansalaisläheisyyden vaatimuksen taustalla on toive siitä, että kansalaisten elinolosuhteet ja intressit huomioon ottava politiikka takaa parhaiten Euroopan unionin toiminnan laadun ja onnistumisen. Alue- ja erityisesti paikallisluottuvuus liittyy kiinteästi kansalaisläheisyyteen. Keskustelu kansalaisläheisyydestä EU:n tasolla ei kuitenkaan poikkea tarpeesta käydä samaa keskustelua kaikilla hallinnon tasoilla. Demokratian perinteisiä toimintatapoja kyseenalaistetaan kaikilla hallintotasoilla, ei pelkästään unionin tasolla. Mielenkiintoinen näkemys suomalaisesta näkökulmasta katsottuna onkin, ettei alue- ja paikallisvaltuutettujen osallistumista EU:n demokratiaprosessiin voi käsitellä erillään jäsenvaltioiden hallitusten ja alue- ja paikallis-hallinnon välistä neuvotteluprosessia koskevista kysymyksistä.

Kansalaisläheinen politiikka merkitsee myös sitä, että kansalaiset pystyvät ymmärtämään päätösten sisällön ja seuraukset, ja että alue- ja paikallistasoille jätetään vapaus valita yhteisön päätösten täytäntöönpanomuodot. Läheisyysperiaate edellyttää, että kaikilla – erityisesti alueellisilla ja paikallisilla päätöksentekotasolla – otetaan käyttöön kuulemismenettelyt. Jos EU:n lainsäädäntöä ei tueta tai sen täytäntöönpano on puutteellista, koko toimintajärjestelmä asetetaan kyseenalaiseksi. Siksi tarvitaan uutta, osallistuvampaa päätöksentekoprosessia (Eurooppalainen hallintotapa 2001, 35).

Tiivis ja säännelty alueyhteisöjen kytkentä eurooppalaiseen mielipiteenmuodostukseen ja päätöksentekoon, niin valtionsisäisesti kuin eurooppalaisella tasolla kuuluu luonteensa vuoksi tunnusmerkkeihin eurooppalaisessa politiikkaprosessissa. Se eroaa ”klassisista” kansainvälisistä suhteista. Käsitteet kuten monitasojärjestelmä ja multilevel-governance ovat selkeän päätöksentekokeskuksen puuttumisen johdosta tulleet tilalle uusien, ei-hierarkkisten ohjausperiaatteiden muodossa. Muutosta voi kuvata siirtymiseksi kompetenssifederalismin asemasta myötävai-kuttamisfederalismiin.

ALUEIDEN KOMITEA MONITASOHALLINNON TOIMIJANA

Todellisen monitasoisen hallinnon toteuttaminen Euroopassa on aina ollut alueiden komitean strategisena painopisteenä. Nykyään siitä on tullut hyvän eurooppalaisen hallintotavan edellytys. Tämä näkökohta on kirjattu jo varhain alueiden komitean asiakirjoihin: ”Minkään hallitustason ei tulisi pyrkiä sääntelemään Euroopan kansalaisten elämää kaikilla aloilla, eikä yhteisön tason tulisi poiketa tästä.” (Alueiden komitean lausunto aiheesta: Läheisyysperiaatteesta: Kohti uutta subsidiariteetin kulttuuria. Alueiden komitean vetoamus, CdR 302/98 fin). Alueiden komitean valkoisessa kirjassa monitasoisesta hallinnosta (CdR 89/2009) tuodaan esiin kyseinen painotus, esitetään selkeitä poliittisia vaihtoehtoja eurooppalaisen hallintotavan parantamiseksi ja suositetaan erityisiä mekanismeja ja välineitä, joita olisi hyödynnettävä unionin päätöksentekoprosessin kaikissa vaiheissa. Siinä yksilöidään suuntaviivoja ja toimintalinjoja, joilla voidaan helpottaa yhteisön politiikkojen suunnittelua ja täytäntöönpanoa kansalaisten eduksi, sitoudutaan kehittämään niitä ja esitetään esimerkkejä hallintovastuun jakamisesta. Alueiden komitean työn merkittävintä osaa on varmasti ollut sen kuvatunkaltainen toiminta kansalaisläheisen Euroopan rakenteen toteutumiseksi. Tällä tavoin se on antanut vahvan panoksen demokratian vahvistamiseksi.

Lisäksi valkoinen kirja on komitean ensimmäinen panos Eurooppa-neuvoston perustaman mietintäryhmän työhön, jonka tarkoituksena on auttaa unionia ennakoimaan pitkän aikavälin (2020–2030) ongelmia ja vastaamaan niihin tehokkaasti. Valkoinen kirja on osa aktiivista politiikkaa Euroopan rakentamiseksi kumppanuuden pohjalta ja siinä asetetaan kaksi tärkeää strategista tavoitetta: osallistuminen unionin prosessiin ja yhteisön toiminnan tehostaminen. Se, että Euroopan parlamentin vaalit kiinnostavat kansalaisia entistä vähemmän, antaa aiheen ottaa monitasoisen hallinnon periaatteet ja mekanismit poliittisen toiminnan perustaksi.

Valkoiseen kirjaan siterattu Rooman sopimusten allekirjoittamisen 50-vuotispäivän johdosta 25.3.2007 annetun julistuksen ydin kuvaa myös alueiden komitean tarpeellisuutta: ”On

monia tavoitteita, joita emme voi saavuttaa yksin vaan ainoastaan yhdessä. Euroopan unioni, sen jäsenvaltiot ja niiden alueet ja kunnat jakavat tehtävät keskenään.” Alueiden komitean edustaman näkemyksen mukaisesti kunta- ja aluetasolla on keskeinen panos Euroopan talouskehityksessä ja kilpailukyvyssä, samoin kuin Euroopan identiteetin luomisessa. Se on perustamisestaan saakka toiminut kuntien ja alueiden intressien huomioonottamiseksi. Sanottujen tavoitteiden toteutumiseksi Euroopassa on mahdollistettava vapaus monimuotoisempien tavoitteiden ja keinojen huomioonottamiseksi. (The Cahiers of the CoR 2009, 39).

Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin muutama vuosi sitten hyväksymässä kannanotossa nähtiin tarpeelliseksi kongressin ja alueiden komitean – siis Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin – läheinen yhteistyö subsidiariteetin sekä kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon toteutumisen valvonnessa (Resolution 189 [2004]: Towards the introduction of a system of European legal safeguards for local and regional self-government). Sen mukaan alueiden komitea voisi olla mukana kongressin työssä sen seurattessa jäsenvaltioiden kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon tilaa. EU:n alueiden komitea ja Euroopan neuvoston kongressi ovat tehneet keskinäistä yhteistoimintaa koskevan sopimuksen 13.4.2005. Yhteistoimintasopimuksen pää-tarkoituksiksi ilmaistaan molemminpuolinen osapuolten pyrkimysten tukeminen paikallisen ja alueellisen demokratian, vallan hajautuksen ja itsehallinnon alueilla Euroopassa, samoin kuin aikaansaatuisten paikallisten ja alueellisten toimivaltuuksien takaaminen kansallisten ja Euroopan viranomaisten taholla (European Union, Committee of the Regions – Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe: Cooperation agreement between the Committee of the Regions and the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, CG [12] 15). Kongressilla ja alueiden komitealla on yhteistyöryhmä, joka pyrkii edistämään kyseisten kahden tahon yhteistyötä ja välttämään duplikaatioita, kahteen kertaan tekemistä näiden instanssien välillä. Aiemmin alueiden komitean puolelta sen puheenjohtajana oli Risto Koivisto.

KEHITYSARVIOITA

Unionin viime vuosien kriittisen vaiheen kuluessa komitean katsotaan saaneen lisää poliittista painoarvoa. Sen uutena strategiana on muodostaa verkostoja, joissa sen jäsenten tieto ja osaaminen kohtaavat. Se voi tarjota komissiolle näkemyksensä jo säädösvalmistelun esivaiheessa (Eppler 2005, 620–631). Alueiden komitea on erityisesti vahvistanut verkostojaan ja institutionaalista yhteistyötään komission, Euroopan parlamentin, neuvoston, talous- ja sosiaalikomitean samoin kuin kuntia ja alueita edustavien eri maiden järjestöjen, Euroopan neuvoston kuntien ja alueiden kongressin sekä lainsäädäntövaltaa omaavien alueiden järjestön (REGLEG) kanssa. Komitean työ on muuttunut aiempaa ”poliittisemmaksi”. Poliittisista ryhmitymistä on tullut komitean tahdonmuodostuksen keskeisiä vallankäyttäjiä. Vastaavasti kansallisten delegaatioiden merkitys on vähentynyt, mihin osaltaan unionin laajentuminen on ollut osasyynä (Schmuck 2010, 424).

Poliittisen roolin edelleenvahvistumista edesauttaa Lissabonin sopimukseen sisältyvä kanneoikeus. Avaako tämä kanteiden tulvan yhteisö säännöstöä koskien, perusteena säännöstön subsidiariteettiperiaatteen loukkaaminen? Arvio kuuluu, että näin ei todennäköisesti käy. Perusteluna tälle on se, että kanneoikeuden olemassaolomahdollisuus toimii eräänlaisena Damokleen miekkana, joka saa aikaan sen, että säännöstön valmisteluvaiheessa komitean näkemyksille osoitetaan paremmin huomiota ja subsidiariteettiperiaate otetaan huomioon komiteaa tyydyttävällä tavalla (Delebarre 2008, 46). Tällainen näkemys vastaa myös esimerkiksi Suomen valtion kantaa. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti periaatteen (valiokunta käyttää tässä käännoästä toissijaisuusperiaate) poliittisluonteisen ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan painottuvan sisällön vuoksi on soveliasta, että sitä valvotaan ennalta ja poliittisella tasolla, jolloin jälkikäteiselle tuomioistuINVALVONNALLE jää vain täydentävää roolia (PeVL 56/2001 vp ja PeVL 38/2002 vp).

Komitean asemaan ei olla täysin tyytyväisiä uudistuksen jälkeenkään. Alueiden komitean valkoisesta kirjasta monitasoisesta hallinnosta toteutettu kuuleminen osoitti tämän. Kuulemista

koskevassa raportissa (CdR 25/2010) tämä todettiin:

”Alueiden komitean vaikutusmahdollisuudet unionin prosessissa ovat edelleen liian heikot. Kuulemisessa ilmaistiin todellisia odotuksia alueiden komitean institutionaalista asemaa ja toimintakykyä kohtaan, jotta se voisi osallistua tehokkaammin unionin prosessiin. Lainsäädäntöprosessin avoimuuden lisäämiseksi ja tehokkuuden parantamiseksi alueiden komitean on ehdottomasti saatava vastaavat mahdollisuudet tutustua neuvoston asiakirjoihin kuin muutkin toimielimet ja päästävä osalliseksi neuvoston työskentelyyn. Lisäksi komitean uusia tehtäviä, jotka liittyvät toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaan ja valkoisen kirjan suositusten toteutumisen seuranta- ja arviointijärjestelyihin, pidettiin tulevaisuuden keskeisinä poliittisina vaikuttamiskeinoina.”

Lissabonin sopimuksessa komitean jäsenmäärän yläraja on 350. Jäsenmäärä vaihtelee määntäin 5 ja 24 välillä (Suomella on 9 paikkaa). Paikkamäärän jakautuman ongelma on, ettei se ole oikeudenmukainen väestömäärään verrattaessa. Mahdollisten muutosten tekeminen on kuitenkin äärimmäisen herkkä kiistojen syntymiselle. Komitean kokoonpanoa koskeva päätösvalta on tulevaisuudessa komission tekemän esityksen perusteella ministerineuvostolla (256 artikla).

Keskeinen perustelu alueiden ja kuntien nykyistä paremmalle mukaan ottamiselle eurooppalaisen tason sääntelyä toteutettaessa on se, että alue- ja kuntataso eivät ole pelkästään reagoiva täytäntöönpanotaso, eli eurooppalaisten tavoitteiden ja toimenpiteiden objekteja. Ne ovat samalla myös integraatioprosessin subjekteja ja takuita menestyksekkään eurooppalaisen rakennustyön toteuttamiseksi (esim. Mertes 2010, 21). Subsidiariteettiperiaatteen puolustaminen ei merkitse kansallisvaltioiden puolustamista. Keskitettyä hallintoa ja kansallisia parlamentteja korostava toimintapolitiikka on kansallisvaltioiden aikakauden perua. Se syntyi kauan ennen

yleistä äänioikeutta ja oppivelvollisuutta, aikana, jolloin viestinnän ja tiedottamisen keinot olivat rajalliset. Elämme tänään erilaisessa maailmassa, jonka vaatimuksiin meidän on sopeuduttava. On myös tärkeä peruste: demokratia. Valtiovallan hajauttamisen voi perustellusti katsoa näyttäneen edistävän yhteiskunnan kansanvaltaista osallistumista (esim. Sass 2003, 196) ja olevan jo tästä syystä tukemisen arvoinen, myös ja nimenomaan yhtenäistyvässä eurooppalaisessa säädösympäristössä.

Edellä on viitattu vähäiseen yleiseen mielenkiintoon ja heikkoon tunnettavuuteen alueiden komitean työtä kohtaan. Samaa voi sanoa aiheita koskevasta tutkimustoiminnasta. Alueiden komitean lausunto- ja muu aineisto jo sellaisenaan tarjoaisi mielenkiintoisen kohteen sen selvittämiseksi, millä tavoin komitean toimintatarkoitus alue- ja kuntatason edunvalvojana on toteutunut. Sen ohella komitean merkitys kansalaisläheisyyden parantajana EU:n suuntaan olisi perusteltu selvittämisen kohde. Tämän kirjoittaja toimi alueiden komitean Suomen valtuuskunnassa vuosina 1998–2001. Konkreettisen havaintona oli, että kirjallista aineistoa kertyi kohtalaiset pinot. Tutkijamieltä kiehtoi ajatus selvittää, mikä tuon aineiston merkitys on yksittäisen suomalaisen kunnan tai maakunnan näkökulmasta. Koska työ olisi vaatinut tutkimusapulaisen palkkaamista, tein Kuntaliiton tutkimusosastolle esityksen aihepiiriin ottamisesta tutkimusohjelmaan. Kiinnostusta ei tuolloin Kuntaliiton tutkimushenkilökunnalla ollut. Olisiko nyt kypsyyttä asiaan sillä tai jollain muulla taholla?

Varmaan myös alueiden komitean Suomen valtuuskunnan jäsenten olisi syytä tähänastista suurempaan julkisuuteen. Muutoin alussa kuvautetut lakkauttamisheitot voivat saada kaikupohjaa laajemminkin. Sellainen olisi kuitenkin väärään suuntaan kulkemista, myös suomalaisen kunnallis- ja aluehallinnon ja sitä kautta myös kansalaisten kannalta.

LÄHTEET

- Alueiden komitean valkoinen kirja monitasoisesta hallinnosta. CONST-IV-020. CdR 89/2009 fin.
- Bauer, Hartmut & Huber, Peter M. & Sommermann, Karl-Peter (2005). *Demokratie in Europa*. Verfassungsentwicklung in Europa 1. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bull, Hans Peter (2008). Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit – Zugleich eine Anmerkung zur juristischen Methodenlehre. *Das Deutsche Verwaltungsblatt*, 1, 1–11.
- Burgi, Martin (2009). Kommunalisierung als gestaltungsbedürftiger Wandel von Staatlichkeit und von Selbstverwaltung. *Die Verwaltung*, 42(2), 155–177.
- Committee of the Regions (2009). *The cahiers of the CoR. Towards multi-level governance in Europe?* Volume 1.
- Delebarre, Michel (2008). Lissabon-Vertrag. „Mini-Vertrag“ entpuppt sich für europäische Gebietskörperschaften als „Maxi-Vertrag“. *Der Landkreis*, 1, 46–47.
- Dreier, Horst (2002). Das Europa der Administrationen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 126, 4.6.2002.
- Eppler, Annegret (2005). Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2004. Teoksessa Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (toim.), *Jahrbuch des Föderalismus 2005* (s. 620–631). Baden-Baden: Nomos.
- Eurooppalainen hallintotapa* (2001). Valkoinen kirja. Euroopan komissio. Euroopan yhteisöt.
- Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Ryyänen, Aimo (2008). *Kunta – kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Helsinki: Edita.
- Holmroos, Tom (1998). *Euroopan unionin tulevaisuuden haasteet alue- ja paikallishallinnon kannalta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Jeffery, Charlie (2003). *Regionen und die Zukunft Europas*. Reform-Spotlight 3. Bertelsmann Stiftung.
- Lehtomäki, Timo (1992). Subsidiariteetti-periaate Euroopan yhteisössä. *Politiikka*, 3, 257–261.
- Manner, Riikka (2010): *Komiteoista voisi karsia*. Haettu sivulta <http://www.riikkamanner.com>, 30.10.2010.
- Mertes, Michael (2010). Die deutschen Länder und das vereinte Europa. *Die Politische Meinung*, 483, 17–21.
- Ruin, Olof (1994). EU och subsidiaritetsprincipen. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 4, 261–269.
- Ryyänen, Aimo (1997). *Paikallinen itsehallinto Euroopan yhdentymiskehityksen varjossa*. Tampere: Mermerus Oy.
- Ryyänen, Aimo (2004). *Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämismavaihtoehdot*. Helsinki: Edilex Libri.
- Ryyänen, Aimo (2006): *Euroopan unioni ja kunnallishallinto – edetäänkö ”kuntasokeudesta” aitoon kumppanuuteen?* Haettu sivulta <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3711.pdf>, 11.10.2006.
- Ryyänen, Aimo & Telakivi, Heikki (2006). *Eurooppalainen mallikunta*. Helsinki: Edita.
- Sass, Sebastian (2003). Federalistisen valtion sopeutuminen EU-oikeuteen – katsaus Saksan valtiosääntöoikeudelliseen tilanteeseen ja käytäntöön. *Oikeus*, 2, 191–196.
- Sauri, Pekka (2002). *Politiikan psykologia*. Juva: WS Bookwell Oy.
- Schmuck, Otto (2010). Der Ausschuss der Regionen 2009/2010. Teoksessa Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (toim.), *Jahrbuch des Föderalismus 2010* (s. 414–425). Baden-Baden: Nomos.
- Schäfer, Thomas (1998). *Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union*. Stuttgart: Neue Schriften des Deutschen Städtetages 74.
- Schönlau, Justus (2010). *The committee of the regions. The RECON models from a subnational perspective*. RECON Online Working Paper 10.
- Siehr, Angelika (2009). „Entdeckung“ der Raumdimension in der Europapolitik: Neue Formen territorialer Governance in der Europäischen Union. *Der Staat*, 1, 75–106.
- Suomi ja HVK 1996. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö 26.4.1996 valtioneuvoston selonteosta ”Suomen lähtökohdat ja tavoitteet Euroopan unionin vuoden 1996 hallitusten välisessä konferenssissa”. UaVM 7/1996 vp.
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta. VNS 6/2005 vp.
- Lisäksi lähteinä on käytetty tekstissä yksilöityjä Euroopan unionin alueiden komitean ja komission sekä Euroopan neuvoston asiakirjoja.