

**MUISTIO**

---

Lähettäjä: Sihteeristö

Vastaanottaja: Työryhmä 9: Yksinkertaistaminen

---

Asia: Yhteen veto 2.10.2002 pidetystä kokouksesta

---

**1. Yhteispäätösmenettely – toimielinten kokemuksia**

Työryhmän kuultavina asiassa olivat sovittelusta vastaava Euroopan parlamentin varapuhemies Giorgos Dimitrakopoulos ja neuvoston yhteispäätösmenettely-yksikön johtaja Jean Paul Jacqué.

Dimitrakopoulos korosti puheenvuoronsa aluksi sitä, että yhteispäätösmenettely toimii hyvin nykyisin sovellettavassa muodossaan: yhteispäätösmenettelyä sovellettiin Maastrichtin sopimuksen voimaantulosta viime heinäkuuhun 400:ssa tapauksessa, joista vain yksi prosentti päättyi epäonnistumiseen. Se ei kuitenkaan tarkoita, ettei muutoksia ole syytä tehdä, vaan parantamisen varaa on aina.

Dimitrakopoulos kiinnitti huomiota siihen, että menettelyn keston ja sen monimutkaisuuden välillä ei ole varsinaista yhteyttä, koska menettely voi olla pitkäkestoinen vaikka yksinkertainen ja lyhytkestoinen vaikka monimutkainen.

Parannettavina seikkoina yhteispäätösmenettelyssä Dimitrakopoulos piti seuraavia asioita:

- a) avoimuus: Dimitrakopoulos katsoi, että yhteispäätösmenettelyyn liittyvien käsittelyjen avoimuutta olisi lisättävä.
- b) Muiden kuin neuvoston puheenjohtajuutta hoitavien ministerien osallistuminen sovittelukomitean kokouksiin. Dimitrakopoulos piti myös toivottavana, että parlamentin valiokuntien kokouksissa olisi läsnä neuvoston edustaja, mikä hänen mukaansa helpottaisi molempien toimielinten kantojen ymmärtämistä.
- c) Yhteispäätösmenettelyllä hyväksyttyihin säädöksiin liitettyjen lausumien määrän vähentäminen. Varapuhemiehen mukaan tällaiset lausumat ovat yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevan toimielinten välisen sopimuksen vastaisia.

Dimitrakopoulos katsoi, että yhteispäätösmenettelyyn tällä hetkellä sisältyvät käsittelyajat ovat tarpeenmukaiset, sillä sovittelumenettely ei pidennä käsittelyaikoja. Ainoa vaihe menettelyssä, jota varapuhemiehen mukaan voitaisiin mahdollisesti lyhentää, on parlamentin ensimmäinen käsittely, jonka osalta voitaisiin hänen mukaansa vahvistaa ohjeelliset määräajat.

Dimitrakopoulos kannatti myös yksimielisyysäännön korvaamista määräenemmistösäännöllä niiden neljän oikeusperustan osalta, joissa edellytetään yhteispäätösmenettelyn ja yksimielisen päätöksen yhdistelmää.

Laajentumisen vaikutuksista yhteispäätösmenettelyyn Dimitrakopoulos totesi, että avainkysymyksenä on kutakin toimielintä edustavien neuvottelijoiden selkeä määrittely.

Jacqué totesi puheenvuoronsa aluksi, että yhteispäätösmenettely ei ole monimutkainen vaan se on ymmärretty väärin. Hän katsoi olevan vaikeaa yksinkertaistaa menettelyn eri vaiheita, koska erilaisten näkemysten vaihdolle on annettava aikaa. Siinä mielessä nykyiset käsittelyajat ovat tarpeenmukaisia. Viimeisessä käsittelyssä määräajat muodostavat pakottavan tarpeen sopimukseen pääsemiseksi. Jacqué ei hyväksynyt määräajan asettamista ensimmäiselle käsittelylle.

Yhteispäätösmenettelyn yhteydessä järjestettyjen Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisten tapaamisten osalta Jacqué totesi, että vaikka onkin suotavaa mainita perussopimuksessa kyseiset tapaamiset, on vältettävä liian jäykkien rajojen asettamista niiden muodolle niitä virallistettaessa.

Jacqué viittasi myös komission tärkeään asemaan sen toimiessa kahden lainsäätäjän ulkopuolisena neutraalina osapuolena menettelyn yhteydessä.

Avoimuuden osalta Jacqué kiinnitti huomiota siihen, että nykyisten sääntöjen mukaan kaikki yhteispäätösmenettelyllä päätettäviä säädöksiä koskevat valmisteluasiakirjat ja neuvoston lopullisen käsittelyn tulokset saatetaan automaattisesti yleisölle tutustuttavaksi.

Laajentumisen vaikutuksista yhteispäätösmenettelyyn Jacqué totesi, että laajentuminen edellyttää menettelyjen järjeistämistä kunkin toimielimen sisällä muttei itse menettelyn muuttamista.

Näiden puheenvuorojen ja niiden jälkeen käydyssä keskustelussa esitettyjen työryhmän jäsenten puheenvuorojen perusteella on syytä pohtia seuraavia kysymyksiä:

- 1) Onko yhteispäätösmenettelyn yksinkertaistaminen tarpeen ja missä määrin – onko syytä asettaa ohjeelliset määräajat ensimmäiselle käsittelylle? vähentää sovittelukomiteaan osallistuvien jäsenten määrää? saattaa yleissäännöksi määräenemmistöpäätökset? muuta?
- 2) Tarve syventää komission roolia yhteispäätösmenettelyn neutraalina osapuolena.
- 3) Millä parannuksilla voidaan mahdollisesti lisätä käsittelyn avoimuutta yhteispäätösmenettelyn yhteydessä.

## **2. Talousarviomenettely: miten sitä voitaisiin yksinkertaistaa?**

Jean Paul Jacqué mainitsi edellisestä aiheesta pitämänsä puheenvuoron lopussa talousarviomenettelyn äärimmäisen monimutkaisuuden ja sen, ettei tiettyjä käytännössä vanhentuneita EY:n perustamissopimuksen artikloja käytetä. Käytännössä kaikki hoituu rahoitusnäkymistä tehtävien sopimusten mukaisesti. On pohdittu mahdollisuutta sisällyttää

rahoitusnäkymät perussopimuksiin - siinä tapauksessa talousarvio olisi monivuotisten rahoitusnäkymien vuosittaisversio. Talousarviomenettelyn yksinkertaistamisen osalta Jacques piti mahdollisena ratkaisuna menettelyä, joka pohjautuisi yhteiseen päätöksentekoon mutta jossa asetettaisiin tiukemmat määräajat: talousarvio on ehdottomasti laadittava joka vuosi eli siitä olisi pakko päästä sopimukseen.

Seuraavaksi työryhmälle esittivät puheenvuoronsa Euroopan parlamentin budjettivaliokunnan puheenjohtaja Terence Wynn ja komission budjettipääosaston pääjohtaja Luis Romero Requena.

Wynn korosti sitä, että menojen jako pakollisiin ja muihin kuin pakollisiin menoihin on ollut syynä useaan budjettikriisiin. Hän kannatti jaottelun poistamista siitä huolimatta, että vuonna 1999 tehty toimielinten välinen sopimus on vähentänyt konfliktin vaaraa. Jos jako poistettaisiin, olisi ratkaistava se, päättääkö kokonaismenoista viime kädessä Euroopan parlamentti vaiko neuvosto. Wynnin mukaan yhteispäätösmenettelyä ei voida soveltaa sellaisenaan talousarvion osalta, koska on vältettävä vaara päätyä ratkaisun epäonnistumiseen sovitteluvaiheessa. Tarvitaan menettely, jolla voidaan taata, että lopullinen päätös tehdään joka tapauksessa. Hän toi esiin useita mahdollisia menettelytapoja, joilla yhteispäätösmenettely voitaisiin sovittaa talousarvion laadintaan sopivaksi, korostaen samalla, että nykyinen menettely antaa Euroopan parlamentille eniten valtaa päätöksenteossa ja että parlamentti ei ole vielä vahvistanut kantaansa tähän kysymykseen. Työryhmän jäsenten kysymyksiin vastatessaan Wynn ilmoitti kannattavansa yksinkertaista menettelyä, joka käsittäisi vain yhden käsittelyn niin neuvostossa kuin Euroopan parlamentissakin.

Wynn muistutti, että talousarviomenettelyjen äärimmäinen monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus koskee myös ja ennen kaikkea tulopuolta, joka taas ei kuulu Euroopan parlamentille. Wynn mainitsi periaatteen "ei verotusta ilman edustusta", ja korosti, että EU:ta koskee poikkeustapauksena tilanne "edustus ilman verotusta". Wynnin havaintojen mukaan talousarvion ja lainsäädännön välinen yhdenmukaisuus on selvästi parantunut lukuun ottamatta menojen luokkaa 4 (ulkoinen toiminta). Työryhmän jäsenten kysymyksiin vastatessaan Wynn ilmoitti kannattavansa talousarvion yhtenäisyyttä eli Euroopan kehitysrahaston sisällyttämistä yleiseen talousarvioon.

Romero kannatti rahoitusnäkyvien (joista sovitaan nykyisin Eurooppa-neuvoston päätöksellä ja toimielinten välisellä sopimuksella) sisällyttämistä perussopimukseen. Hän muistutti, että EY:n perustamissopimuksen sääntöjä ei ole enää sovellettu helmikuusta 1988 lähtien<sup>1</sup> ja että joitakin niistä ei ole sovellettu koskaan (esimerkiksi perussopimuksen mukainen aikataulu osoittautui välittömästi epäasianmukaiseksi). Romero korosti myös sitä, että rahoitusnäkymät ovat saaneet aikaan budjettirauhan 80-luvun kriisien jälkeen, joihin liittyi lähinnä pakollisten menojen valtava lisääntyminen (maatalousalalla) ja uusien jäsenvaltioiden rahoitustarpeet (Espanja ja Portugali). Rahoitusnäkyvien avulla on myös voitu ohjelmoida ja kehittää tiettyjä politiikkoja. Romero ehdotti, että yhteispäätösmenettelyä sovellettaisiin rahoitusnäkyvien hyväksymiseen, koska ne ovat monivuotiset ja koska niiden osalta on laajemmat mahdollisuudet päästä sopimukseen kuin vuosittaisesta talousarviosta.

Romero ei sen sijaan kannattanut kyseisen menettelyn käyttöä vuosittaisen talousarvion hyväksynnässä, jonka osalta on ehdottomasti tehtävä päätös käsittelyn lopuksi, minkä Wynnkin oli jo tuonut esiin. Nykyinen menettely perustuu pyrkimykseen päästä yhteisymmärrykseen hyödyntämällä myös epävirallisia järjestelyjä (kolmikantakeskustelut). Itse asiassa ristiriitaisia näkemyksiä aiheuttavia kysymyksiä ei ole paljon. Romero kannatti yhteispäätösmenettelyn suhteen yksinkertaisempaa menettelyä, joka käsittäisi yhden käsittelyn neuvostossa ja kaksi käsittelyä Euroopan parlamentissa, joista viimeksi mainitulla olisi valta tehdä lopullinen päätös. Tällainen vuosittainen menettely olisi perusteltu vain siinä tapauksessa, että rahoitusnäkymät olisi sisällytetty perussopimukseen.

Romero kannatti sitä, että poistettaisiin jako pakollisiin ja muihin kuin pakollisiin menoihin nyky muodossaan, pitäen lähtökohtana sitä, että oikeudellisesti sitovien menojen käsite on loogisesti säilytettävä. Romero kannatti sitä, että myös tuloista (joiden keruujärjestelmä on muuttunut asiantuntijoidenkin näkökulmasta entistä vaikeammin ymmärrettäväksi) päättäisi budjettivallan käyttäjä Euroopan parlamentti mukaan lukien.

Asiantuntijavieraiden ja työryhmän jäsenten puheenvuorojen pohjalta voidaan esittää joukko kysymyksiä, joita on syytä pohtia jatkossa.

---

<sup>1</sup> Ajankohta, jona kokoontui Brysselin Eurooppa-neuvosto, joka hyväksyi ensimmäiset rahoitusnäkymät: Delorsin paketti 1.

Jos talousarviomenettelyä päätetään yksinkertaistaa, voidaan harkita useita eri keinoja:

- Menettelyä voidaan yksinkertaistaa pelkästään ajantasaistamalla EY:n perustamissopimusta sisällyttämällä siihen käytännössä luodut toimintatavat eli neuvotteluvälineet ja menettelyt. Mitä konkreettisia muutoksia voitaisiin harkita?
- Jos menojen jaottelu poistetaan, onko kokonaistalousarviosta sovittava pakollisten menojen menettelyllä (neuvostolla valta tehdä lopullinen päätös) vaiko muiden kuin pakollisten menojen menettelyllä (Euroopan parlamentilla valta tehdä lopullinen päätös)? Onko harkittava kokonaan uudenlaista menettelyä? Voisiko se perustua laajennettuun yhteispäätösmenettelyyn? Mitä erityisiä menettelysääntöjä siihen liittyisi?
- Rahoitusnäkyvien sisällyttäminen perussopimuksiin ja vuosittaisen talousarviomenettelyn muuttaminen on usein yhdistetty toisiinsa: joidenkin mielestä olisi mahdollista antaa Euroopan parlamentille valta tehdä lopullinen päätös vuosittaisen talousarvion osalta, jos sen toimintaa säätelisivät oikeudellisesti sitovat rahoitusnäkyvät. Olisiko rahoitusnäkyvien sisällyttämisellä perussopimuksiin merkitystä vuosittaisen talousarviomenettelyn yksinkertaistamisen kannalta?
- On tehty useita vuosittaista talousarviomenettelyä koskevia ehdotuksia, jotka perustuvat yksinkertaistettuun ja mukautettuun yhteispäätösmenettelyyn, jossa taattaisiin se, että menettelyn päätteeksi tehdään varmasti päätös. On ehdotettu muun muassa seuraavaa:
  - komission ehdotuksen pohjalta ensimmäinen käsittely Euroopan parlamentissa, jonka jälkeen neuvosto antaa lausunnon, ja sen jälkeen toinen käsittely parlamentissa, jolla on valta tehdä lopullinen päätös;
  - komission ehdotuksen pohjalta neuvosto antaa lausunnon, minkä jälkeen Euroopan parlamentti, jolla on lopullinen päätösvalta, tekee päätöksen;
  - "negatiivinen yhteispäätösmenettely": jos Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät pääse sopimukseen, komission ehdotus on katsottava hyväksytyksi;
  - yksinkertaistettu yhteispäätösmenettely pakollisine määräaikoineen, jolla taataan talousarvion hyväksyminen vuoden lopussa.
- On ehdotettu, että vuosittaisen talousarviomenettelyn yhteydessä neuvostolla olisi valta tehdä lopullinen päätös tulojen vuosittaisen määrän vahvistamisesta ja Euroopan parlamentti päättäisi puolestaan menopuolesta. Onko tulojen osalta harkittava kyseistä menettelyä?

- Onko lainsäädännön ja talousarvion välisen yhteyden osalta syytä sisällyttää vuonna 1999 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen sisältämät periaatteet virallisesti perussopimukseen?
-