

**SAATE**

---

Lähettiläjä: Puheenjohtajisto

Vastaanottaja: Valmistelukunta

---

**Asia: Toimielinten toiminta**

---

Valmistelukunnan jäsenille toimitetaan ohessa toimielinten toimintaa käsittelevä keskusteluasiakirja. Sen pohjalta on tarkoitus käydä keskustelua 20.–21.1.2003 pidettävässä valmistelukunnan täysistunnossa.

\_\_\_\_\_

**TOIMIELINTEN TOIMINTA**

**Valmistelukunnan sihteeristön laatima ja puheenjohtajiston hyväksymä  
keskusteluasiakirja**

1. Valmistelukunnalla on ollut tapana käsitellä toimielinkysymyksiä asiakysymysten yhteydessä. Toimivaltaa, välineitä ja menettelyjä on käsitelty omina aihealueinaan. Valmistelukunnan keskusteluissa keskeisinä näkökohtina ovat olleet yksinkertaisuus, tehokkuus ja demokraattinen legitimiys, kun taas erityiset toimielinkysymykset eivät ole olleet keskeisessä asemassa. Valmistelukunnan menestyksen kannalta on tärkeää, että tämä ei muutu. Toimielinten valmiuksia on kuitenkin tulevien laajentumisten ja toimielinten muuttuvan roolin vuoksi arvioitava kyseisistä kolmesta näkökulmasta. Laekenin julistuksessa asiasta esitetään joukko kysymyksiä kohdassa "Demokraattisempi, avoimempi ja tehokkaampi Euroopan unioni". Ote Laekenin julistuksesta on liitteenä.
2. Tämän valmistelukunnan jäsenten esityksiin perustuvan kuvailevan asiakirjan tarkoituksena on antaa objektiivista taustatietoa valmistelukunnan keskustelua varten. Siinä käsitellään erikseen neljää nykyistä keskeistä toimielintä, Euroopan parlamenttia, neuvostoa, komissiota ja tuomioistuinta, ja lopuksi käsitellään SEU:ssa tunnustettua Eurooppa-neuvostoa. Asiakirjan päätteeksi luetellaan joitakin seikkoja, joiden pohjalta voidaan pohtia, kuinka toimielinten toimintaa voidaan parantaa. Luettelon ei ole tarkoitus olla tyhjentävä. Koska 6.–7.2. pidettävässä täysistunnossa keskustellaan sosiaali- ja alueellisista kysymyksistä, asiakirjassa ei käsitellä talous- ja sosiaalikomiteaa eikä alueiden komiteaa, ja johdonmukaisuuden vuoksi siinä ei myöskään käsitellä muita yhteisön elimiä, kuten tilintarkastustuomioistuinta. Asiakirjassa ei myöskään käsitellä Euroopan keskuspankkia eikä valmistelukunnan esittämiä muita ajatuksia, kuten valmistelukunnan muuttamista pysyväksi elimeksi tai Euroopan kansojen kongressia.

3. Asiakirjan toimitelinten nykyisen toiminnan kuvauksessa on otettu huomioon Nizzan sopimuksessa (tarkoitus tulla voimaan 1.2.2003) tehdyt toimitelimiä koskevat muutokset. Vaikka kyseisten muutosten tarkoituksena on valmistaa unionin toimitelimiä laajentumista varten, tässä asiakirjassa käsitellään myös sellaisia toimitelinten toiminnan lisäkehittämiseen liittyviä seikkoja, jotka menisivät pidemmälle kuin Nizzan määräykset tai jopa korvaisivat ne.

## **EUROOPAN PARLAMENTTI**

4. Perustamissopimuksissa Euroopan parlamentti nähtiin asioita tarkastelevana yleiskokouksena, joka koostui kansallisten parlamenttien edustajista ja jonka tehtävä oli lähinnä neuvoa-antava. Vuonna 1979 pidettyjen ensimmäisten välittömien vaalien jälkeen Euroopan parlamentti on muuttunut huomattavasti, ja sillä on nyt lainsäädännöllisiä, talousarvioon liittyviä ja poliittisia tehtäviä.
5. Toisiaan seuranneiden laajentumisten myötä parlamentin jäsenten lukumäärä on noussut jatkuvasti. EY-sopimuksen 189 artiklan mukaisesti parlamentissa on "yhteisöksi yhdistyneiden valtioiden kansojen edustajat". 190 artiklassa vahvistetaan kustakin jäsenvaltiosta valittavien edustajien määrä. Edustajia on nykyään yhteensä 626. Tulevia laajentumisia silmällä pitäen Amsterdamin sopimuksessa määrättiin parlamentin jäsenten enimmäismääräksi 700 (EY-sopimuksen 189 artikla). Nizzan sopimuksessa määrä nostettiin 732:ksi.
6. Parlamentin lainsäädännölliset, talousarvioon liittyvät ja poliittiset tehtävät ovat kehittyneet niin paljon, että toimitelimen luonne on muuttunut, mutta äänestyssäännöt (painotus pysynyt samana) ja jäsenten edustavuus (kansalaisten määrä kutakin jäsentä kohti) eivät ole muuttuneet olennaisesti. On katsottu, että EY-sopimuksen sanamuoto "valtioiden kansojen edustajat" takaa sen, että suhteellisuutta korjataan niin, että väkiluvultaan pienimmät valtiot ovat "asianmukaisesti" edustettuina. Parlamentin kokoonpano on itse asiassa aina perustunut degressiiviseen suhteellisuuteen. Tällainen järjestelmä vääristää edustavuutta.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Nykyään luxemburgilainen jäsen edustaa 72 000:ta kansalaista, kun taas saksalainen jäsen edustaa 829 000:ta, italialainen 662 000:ta ja ruotsalainen 402 000:ta kansalaista.

7. Euroopan parlamentti ehdotti<sup>2</sup> näin ollen Nizzan hallitustenvälisessä konferenssissa, että parlamenttiin kustakin jäsenvaltiosta valittavien edustajien määrä "lasketaan väestömäärän perusteella käyttäen suhteellista kerrointa, jota korjataan antamalla kullekin jäsenvaltiolle vähintään neljä edustajanpaikkaa", kuitenkin niin, että edustajanpaikkoja on enintään seitsemänsataa. (Perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta on pohtinut tämän ehdotuksen muunnelmaa, jossa kaikista edustajanpaikoista laaditaan väestöön suhteutettu asteikko ja niille valtioille, jotka suhdeasteikkoa soveltamalla eivät pääsisi neljän paikan vähimmäismäärään, annettaisiin neljä paikkaa.) HVK ei hyväksynyt näitä ehdotuksia.
8. Nizzan sopimuksessa parlamentin edustajanpaikat jaettiin uudelleen. Kyseessä on perinteinen degressiivinen suhteellisuus tietyin poikkeuksin (varsinkin Tšekille ja Unkarille annettujen paikkojen määrä)<sup>3</sup>.
9. Viimeksi pidetyissä Euroopan parlamentin vaaleissa äänestäneiden määrä oli varsinkin tietyissä maissa alhainen. Tämä osoittaa yhä vähenevää kiinnostusta EU:n toimielimiä kohtaan, jotka usein koetaan liian etäisiksi. Joidenkin mielestä ensimmäinen toimenpide tämän ongelman ratkaisemiseksi voisi liittyä vaalimenettelyn yhteisiin periaatteisiin<sup>4</sup>. (Parlamentti ehdotti myös, että tietty määrä parlamentin jäseniä valittaisiin koko unionin kattavasta vaalipiiristä kansainvälisillä listoilla. Komissio on äskettäin laatinut tämän ehdotuksen uudelleen hiljattain antamassaan tiedonannossa.)
10. EY-sopimuksen 190 artiklan 4 kohdassa määritetään oikeusperusta esityksen laatimiselle "yleisten, välittömien vaalien toimittamisesta yhdenmukaista menettelyä noudattaen kaikissa jäsenvaltioissa tai kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukaisesti".

---

<sup>2</sup> 13.4.2000 annettu päätöslauselma, jossa on ehdotuksia hallitustenväliselle konferenssille.

<sup>3</sup> Edustavuus säilyisi epäsuhtaisena 27 jäsenvaltion unionissa: maltalainen jäsen edustaisi 76 000:ta kansalaista, kun taas saksalainen edustaisi yhä 829 000:ta, italialainen 800 000:ta ja ruotsalainen 492 000:ta kansalaista.

<sup>4</sup> Mainittakoon tässä yhteydessä, että EP:n ja kansallisten parlamenttien välistä yhteistyötä koskevat järjestelyt, joihin kuuluu myös ajatus kongressista ja joista on keskusteltu Gisela Stuartin johtamassa (CONV 353/02) työryhmässä, voisivat osoittautua tehokkaiksi tavoiksi parantaa Euroopan parlamentin näkyvyyttä ja julkista tunnustamista.

Tämä toinen kaava (yhteiset periaatteet) oli pohjana neuvoston 25.6. ja 23.9.2002 tekemälle päätökselle. Jäsenvaltioiden on vielä hyväksyttävä kyseisessä päätöksessä vahvistetut säännöt valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti<sup>5</sup>.

11. Päätöksen keskeiset seikat ovat seuraavat:

- suhteellinen vaalitapa, jossa jäsenvaltioilla on liikkumavaraa, jolloin ne voivat sallia etusijaaänestyksen
- jäsenvaltio voi valita vaaliپیurityypin edellyttäen, että tämä ei vaikuta vaalitavan suhteellisuuteen
- joukko tekijöitä, jotka ovat yhteensopimattomia unionin muihin toimielimiin ja elimiin sekä kansallisiin parlamentteihin nähden
- aikataulua koskevat häittatekijät pitädyttäessä vaalien viikönpäivää ja tulosten julkaisemista koskeviin perinteisiin.

12. Perustuslaillista sopimusta koskevan ehdotuksen (CONV 369/02) 35 artiklassa määrätään pöytäkirjasta, "jonka sisältämällä määräyksillä varmistetaan, että Euroopan parlamentin jäsenet valitaan yhdenmukaisella menettelyllä kaikissa jäsenvaltioissa". Perustuslaillisen sopimuksen pöytäkirjan sisältöä varten on kolme vaihtoehtoa: a) pöytäkirjaan otetaan 25.6. ja 23.9.2002 tehdyn päätöksen teksti sellaisenaan; b) siihen otetaan päätöksen olennaiset periaatteet; tai c) määrätään todellisesta yhdenmukaisesta vaalimenettelystä.

## **NEUVOSTO**

13. Neuvostolla on sekä lainsäädännöllisiä että täytäntöönpanoa (politiikasta päättämistä) koskevia tehtäviä. Työryhmä 4 (kansallisten parlamenttien asema - CONV 353/02) suositteli, että lainsäädäntötehtäviään suorittaessaan neuvosto kokoontuisi aina avoimin ovin. Tämä menisi pidemmälle kuin Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2002 tekemä päätös,

---

<sup>5</sup> Huomattakoon, että päätös ei sido jäsenvaltioita. 190 artiklan 4 kohdan mukaan "Neuvosto antaa... säännökset, joiden hyväksymistä se suosittaa jäsenvaltioille jäsenvaltioiden valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti".

jonka mukaan yhteispäätösmenettelyyn kuuluvien keskustelujen alkuvaiheesta (esittely) ja loppuvaiheesta (äänestys) tehdään yleisölle avoimia. Koska lisäksi neuvoston lainsäädäntötyö jakautuu nykyisin eri kokoonpanoille, jolloin vaarana on liian pitkälle erikoistunut näkökulma ja se, että lainsäädännössä ei oteta riittävästi huomioon laajempia intressejä, jotkut ovat ehdottaneet, että luotaisiin uusi lainsäädäntöneuvosto, joka käsittelisi ainoastaan joko tiettyjä aloja tai kaikkia unionin asioita koskevia lainsäädäntöehdotuksia.

14. Koska neuvoston on käsiteltävä yhä moninaisempia ja mutkikkaampia asioita, neuvoston eri kokoonpanojen välinen yhdenmukaisuus on vähentynyt ja seurauksena on ollut jopa keskenään ristiriitaisia kantoja samoihin asioihin. Yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostolla on ilmennyt vaikeuksia toteuttaessaan historiallista (vaikkakin epävirallista) tehtävänsä muiden neuvoston kokoonpanojen työn koordinoijana. Sevillan Eurooppa-neuvosto päätti rajoittaa neuvoston kokoonpanojen määrän yhdeksään ja erottaa toisistaan yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvoston kahta tärkeintä toiminta-alaa koskevat istunnot. (Työryhmä 7 (ulkoinen toiminta) kannatti menemistä hieman pidemmälle niin, että nämä kaksi kokoonpanoa erotetaan toisistaan virallisesti (CONV 459/02).)
15. Neuvoston kokoonpanojen lukumäärästä ja niiden vastuualueista päättää nykyään neuvosto. Vaihtoehtoisesti tämä tehtävä voitaisiin antaa Eurooppa-neuvostolle tai neuvoston kokoonpanojen lukumäärä ja vastuualueet voitaisiin vahvistaa lopullisesti perustuslaissa.
16. Päinvastoin kuin komissiolla ja parlamentilla, neuvostolla on aina ollut lyhytkestoiset, osaikaiset puheenjohtajajärjestelyt. Kiertävän järjestelmän etuna on ollut unionia koskevan tietoisuuden lisääminen ja osallisuuden tunteen luominen jäsenvaltioissa. Toisaalta jäsenvaltioiden ministerien on vaikeaa selviytyä yhä moninaisemmista mutkikkaista puheenjohtajavaltion tehtävistä, ja jatkuvuuden puute haittaa yhä enemmän, kun puheenjohtajakausien välinen ajanjakso laajentumisen jälkeen ylittää 12 vuotta.
17. Jos puheenjohtajajärjestelmää muutetaan, on otettava huomioon sekä vakautta että kaikkien jäsenvaltioiden riittävää edustavuutta koskevat vaatimukset.

18. Laajentumisen jälkeen neuvoston on yhä vaikeampi päästä sopimukseen yksimielisesti. Tämän vuoksi valmistelukunta todennäköisesti suosittaa määräenemmistöpäätösten käytön lisäämistä entisestään. Tällöin äänen painotusjärjestelmästä tulee entistä tärkeämpi.
19. Nizzan sopimuksessa hyväksyttiin uusi kolmijärjestelmä, jossa edellytetään painotettujen äänen enemmistöä, neuvoston jäsenten enemmistöä sekä enemmistöä, joka edustaa vähintään 62:ta prosenttia unionin väestöstä. Tätä järjestelmää on kritisoitu sillä perusteella, että se on liian monimutkainen ja se tekee hieman entistä vaikeammaksi määräenemmistön saavuttamisen. Lisäksi on huomautettu, että koska äänet jaetaan (Euroopan parlamentin paikkojen tavoin) edelleenkin degressiivisesti, pieniväestöisempien jäsenvaltioiden näkökannoilla on väestöön suhteutettuna suurempi painoarvo kuin suuriväestöisempien jäsenvaltioiden näkökannoilla. Tämän vuoksi komissio ehdotti äskettäin antamassaan tiedonannossa kaksoisenemmistöjärjestelmän (jäsenvaltioiden ja väestön enemmistö) käyttöönottoa.

## **KOMISSIO**

20. Komissio nimitetään Amsterdamin ja Nizzan sopimusten muutosten myötä seuraavaa menettelyä noudattaen:
- i) Neuvosto (valtion- ja hallitusten päämiehet) nimeää (määräenemmistöllä) ehdokkaan komission puheenjohtajaksi.
  - ii) Euroopan parlamentti hyväksyy nimeämisen (yksinkertainen enemmistö riittää).
  - iii) Neuvosto hyväksyy määräenemmistöllä ja yhteisellä sopimuksella puheenjohtajaksi nimetyn kanssa luettelon ehdokkaista muiksi komission jäseniksi.
  - iv) Euroopan parlamentti äänestää näin nimetyn kollegion hyväksymisestä (yksinkertainen enemmistö riittää).
  - v) Neuvosto nimittää kollegion määräenemmistöllä.

Näin ollen puheenjohtajaksi nimetyllä on jonkin verran sananvaltaa kollegion muiden jäsenten valinnassa, vaikka käytännössä hänen mahdollisuutensa vastustaa jotain ehdokasta voi olla rajallinen, sillä Nizzan sopimuksen mukaan luettelo henkilöistä, jotka aiotaan nimittää komission jäseniksi, on laadittava "kunkin jäsenvaltion ehdotusten mukaisesti".

21. Näiden menettelyjen muuttamisesta on tehty ehdotuksia, jotka tähtäävät usein Euroopan parlamentin tehtävän vahvistamiseen. Jotkut ovat ehdottaneet neuvoston ja parlamentin toimintajärjestyksen vaihtamista toisin päin<sup>6</sup>.
22. Kollegion koko on kasvanut vuosien varrella. Alussa siinä oli yhdeksän jäsentä (yksi kansalainen kustakin kolmesta pienimmästä jäsenvaltiosta ja kaksi kustakin kolmesta suurimmasta), mutta nyt jäseniä on 20 (yksi kansalainen kustakin pienimmästä kymmenestä jäsenvaltiosta ja kaksi kustakin viidestä suurimmasta). Jotkut näkevät kasvun olevan ristiriidassa tehokkuuden kanssa. Näin ollen Nizzan sopimuksessa määrätään vain yhdestä komission jäsenestä jäsenvaltiota kohti, ja sitten kun unionissa on 27 jäsenvaltiota, komission jäseniin sovelletaan tasapuolista vuorottelua ja jäsenten määrä on jäsenvaltioiden määrää pienempi.
23. Ei ole määritelty, miten toisen mallin on tarkoitus toimia. On ehdotettu, että vähennys toteutettaisiin joko osittaisella vuorottelulla tai siten, että komission puheenjohtajaksi nimetty henkilö valitsisi jäsenet tiettyjen ehtojen perusteella yhdessä kahden muun kollegion nimittämiseen osallistuvan toimielimen kanssa. Perussopimuksessa (EY-sopimuksen 213 artiklassa) määrätään jo nyt, että komission jäsenet valitaan heidän pätevyytensä perusteella. Jotkut ovatkin olleet sitä mieltä, että puheenjohtajaksi nimetty henkilö saattaisi maantieteellisen ja poliittisen tasapainon huomioon ottaen valita pätevimmän ryhmän hoitamaan komission keskeisiä tehtäviä.
24. Mitä suurempi kollegio, sitä enemmän sen rakennetta olisi yksinkertaistettava. Joissakin ehdotuksissa on näin ollen ehdotettu "kahdentasoisia" komission jäseniä. Toiset taas rajoittaisivat oikeuden äänestää kollegion päätöksistä vain ylemmän tason jäseniin.

---

<sup>6</sup> Ks. komission 4.12.2002 päivätty tiedonanto.



25. Jotkut näkevät siinä, että komission jäsenten katsotaan edustavan valtiota, uhan komission riippumattomuudelle. Toiset ovat huolestuneita siitä, että jos komission jäsenet nähdään laajentuneessakin collegiossa tällä tavoin, enemmistö EU:n väestöstä ei ehkä hyväksykään yhtä helposti collegion päätöksiä, sillä edustus collegiossa saatetaan katsoa liian degressiiviseksi.
26. Jotkut ovat pyrkineet ratkaisemaan tämän ehdottamalla, että tietyistä asioista äänestettäessä collegiossa vaadittaisiin suurempaa enemmistöä. Toiset taas ovat huolestuneita siitä, että tämä voisi pikemminkin heikentää eikä edistää rohkeaa päätöksentekoa unionin yhteiseksi hyväksi ja vain vahvistaisi sitä virheellistä kuvaa, jonka mukaan collegio koostuu kansallisista edustajista.

## **YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN**

27. Vaikka toisiaan seuranneilla perussopimusten uudistuksilla on muutettu tuomioistuimen rakennetta ja toimintaa, ei näillä muutoksilla ole kuitenkaan tähän mennessä saavutettu toivottuja tuloksia. Asioiden määrä, joista tuomioistuimen edellytetään antavan ratkaisunsa, on kasvanut viime vuosien aikana. Suurelta osin tämä lisääntyminen johtuu perussopimuksiin lisätyistä uusista toiminta-aloista sekä unionin laajentumisista. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin on ollut ylityöllistetty viime vuosina, asian vireille saattamisen ja ratkaisun tekemisen välinen aika on pidentynyt ja tuomioistuin on antanut entistä vähemmän ratkaisuja suhteessa sen käsiteltäväksi saatettujen asioiden määrään<sup>1</sup>. Pohdittaessa tuomioistuimen tulevaa toimintaa on otettava huomioon mahdolliset valmistelukunnan suositukset muun muassa vireillepano-oikeuden laajentamisesta yksityishenkilöihin.

---

<sup>1</sup> Vuoden 2001 tilastojen mukaan ennakkoratkaisumenettelyt vievät keskimäärin 22,7 kuukautta ja suoraan vireille saatetut asiat 23,1 kuukautta.

28. Nizzan sopimuksella tehtiin joitakin tarvittavia muutoksia yhteisöjen tuomioistuimen toimintatapaan, mutta ne saattavat olla varsin riittämättömiä laajentumisen suuruus ja uuden perustuslaillisen sopimuksen vaatimukset huomioon ottaen. Lisäksi joitakin Nizzan sopimuksessa määrättyjä muutoksia ei sovelleta heti vaan ne edellyttävät neuvoston yksimielisen päätöksen (esimerkiksi erikoisjaostojen perustaminen), jolloin niitä on käytännössä hyvin vaikea panna täytäntöön.
29. Tällä hetkellä yhteisöjen tuomioistuin kokoontuu täysistunnossa (15 tuomaria) ja jaostoissa (3 tai 5 tuomaria). Nizzan sopimuksen voimaantulon jälkeen se kokoontuu täysistunnossa (25 tuomaria), suuressa jaostossa (11 tuomaria) ja jaostoissa (3 - 5 tuomaria). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kokoontuu kolmen tai viiden tuomarin jaostoissa, vaikka se voikin joissakin tapauksissa kokoontua täysistunnossa tai yhden tuomarin kokoonpanossa.
30. Yhteisön tuomioistuimessa on yksi tuomari jäsenvaltiota kohden. Heidät nimitetään jäsenvaltioiden hallitusten yhteisellä sopimuksella. Sama pätee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen. Käytännössä jokainen jäsenvaltio esittää ehdokasta, jonka muut jäsenvaltiot hyväksyvät. Jotkut ovat ehdottaneet, että jäsenvaltioiden ehdotuksille otettaisiin käyttöön "suodatin", joka olisi jäsenvaltioiden ylempien oikeuksien tuomareiden nimitysjärjestelmän kaltainen. Tällainen suodatin voisi toimia niin, että jäsenvaltioiden tekemät nimitysehdotukset käytäisiin läpi komiteassa, joka muodostuisi yhteisöjen tuomioistuimen presidentistä ja joistakin kansallisten perustuslakituomioistuinten presidenteistä, tai komiteassa, joka muodostuisi yhteisöjen tuomioistuimen presidentistä, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentistä ja ensimmäisestä julkisasiamiehestä.
31. Jotkin tuomioistuimen toimintaan ja organisaatioon liittyvät päätökset edellyttävät neuvoston yksimielistä hyväksyntää. Nizzan sopimuksen myötä jotkin asiat, kuten tuomioistuimen työjärjestys, voidaan hyväksyä määräenemmistöllä. Voitaisiin harkita, voitaisiinko joissakin tapauksissa, joissa vieläkin edellytetään yksimielistä päätöstä, soveltaa määräenemmistöäänestystä.

## **EUROOPPA-NEUVOSTO**

32. Eurooppa-neuvoston, jossa kokoontuvat (noin neljä kertaa vuodessa) jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiehet ja komission puheenjohtaja (sekä ulkoasiainministerit ja yksi komission jäsen), tarkoituksena oli alun perin antaa päämiehille tilaisuus keskustella epävirallisesti yhteisesti kiinnostavista asioista. Vaikka tämä näkökohta ei olekaan kokonaan hävinnyt, on tietenkin vaikeaa järjestää tällaista epävirallista keskustelua 32 osanottajan ryhmässä ja vielä vaikeampaa se tulee olemaan, kun heitä on 52.
33. Perussopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto on se elin, joka antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee kehittämisen yleiset poliittiset suuntaviivat. Se onkin tehnyt ratkaisevan tärkeitä aloitteita, josta mainittakoon rahaliiton käynnistäminen. Eurooppa-neuvosto vaikuttaa kuitenkin nyt paljon enemmän foorumilta, jossa puheenjohtajavaltiot pyrkivät pääsemään sopimukseen unionin tulevassa politiikassa ajamistaan tavoitteista ja painopisteistä ja ratkaisemaan jumiutuneita asioita. Mutta tämäkin on vaikeata nykyisten päätöksentekomenettelyjen vuoksi (ei määränemmistöäänestystä edes päätöksissä, joissa sitä sovelletaan neuvostossa).
34. Sevillan Eurooppa-neuvosto sopi kesäkuussa 2002 joistakin konkreettisista toimenpiteistä (joista yksikään ei vaadi perussopimuksen muutosta), joilla pyritään tehostamaan Eurooppa-neuvoston toimintaa. Eurooppa-neuvoston esityslista valmistellaan nyt huolellisemmin yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostossa. Esityslista hyväksytään virallisesti, ja asiat jaetaan keskustelua vaativiin ja sellaisiin, jotka eivät sitä vaadi. Kokousjärjestelyjä on myös tehostettu siten, että ohjelma on tiiviimpi, kokoukset ovat lyhyempiä ja valtuuskunnat ovat pienempiä.

## **PERIAATTEET**

35. Pohtiessaan, miten toimielinten toimintaa voitaisiin parhaiten tehostaa, valmistelukunta voisi tarkastella seuraavia peruskysymyksiä:

- a) Ensinnäkin laajentuminen on haaste kaikkien toimielinten tehokkuudelle. Vaikka jätetään sivuun kaikki subjektiiviset arvioinnit yksittäisten toimielinten nykyisestä tehokkuudesta aikaisempaan verrattuna, on kuitenkin tosiasia, että laajentuminen vaikuttaa toimielimiin suoraan päätöksentekijöiden määrän kasvaessa. Tämä taas vaikuttaa mahdollisesti kunkin toimielimen kykyyn saada aikaan tuloksia.
- b) Toiseksi, kunkin toimielimen tehokkuuden varmistaminen hyödyttäisi kaikkia. Parlamentti tarvitsee kumppaneikseen tehokkaasti toimivan neuvoston ja komission ja johdonmukaisena lainsäätäjänä toimivan neuvoston. Neuvosto tarvitsee oikeaan aikaan esitettyjä ja hyvin perusteltuja komission ehdotuksia ja komissio tarvitsee neuvoston, joka voi käsitellä ehdotukset nopeasti ja arvovaltaisesti. Näin ollen toimielinten tehokkuuden parantamisesta hyötyisivät kaikki.
- c) Kolmanneksi, toimielinten välisellä tasapainolla on merkitystä. Tehokkaan komission, joka riippumattomuutensa vahvistamisen myötä pystyisi paremmin analysoimaan ja ilmaisemaan yhteisen edun ja valvomaan yhteisten sääntöjen täytäntöönpanoa, rinnalla voisi olla tehokas neuvosto, jonka rakenne ja puheenjohtajuus kannustaisivat nopeaan ja johdonmukaiseen päätöksentekoon, ja tehokas parlamentti, jolla olisi entistä enemmän lainsäädäntövaltaa yhteispäätösmenettelyssä. Jos jokin näistä kolmesta heikkenisi merkittävästi, koko rakenne heikkenisi. Toimielinten välisissä järjestelyissä on kunnioitettava kaikkien kolmen toimielimen legitiimiyttä sekä niiden välillä tarvittavaa tasapainoa.
- d) Lopuksi, muutosten olisi mieluiten oltava tähänastista pysyvämpiä. Useat nykyisistä toimielimiä koskevista määräyksistä (esim. parlamentin paikat / neuvoston äänet) on neuvoteltava uudelleen joka kerta unionin laajentuessa. Perustuslaillisen sopimuksen luonteen huomioon ottaen valmistelukunta voisi tarkastella, voitaisiinko näitä määräyksiä tarkistaa ottamalla käyttöön objektiiviset perusteet, joita sovellettaisiin automaattisesti tulevien laajentumisten yhteydessä. Kaikki toimielinten toimintaan tehtävät uudistukset olisi kuitenkin suunniteltava siten, että niiden päätavoitteena on toimielinten parempi toiminta, ymmärrettävyys ja hyväksyttävyys sekä se, että EU:n kansalaisille kävisi selkeästi ilmi, kuka vastaa mistäkin.
- =====

**OTE  
EUROOPAN UNIONIN TULEVAISUUTTA KOSKEVASTA LAEKENIN  
JULISTUKSESTA**

**Demokraattisempi, avoimempi ja tehokkaampi Euroopan unioni**

Euroopan unionin legitiimiys perustuu sen vaalimiin demokraattisiin arvoihin, päämääriin, joihin se pyrkii, ja sen käytössä oleviin toimivaltuuksiin ja välineisiin. Mutta myös demokraattiset, avoimet ja tehokkaat toimielimet ovat osa yhteisen Euroopan rakentamisen legitiimiyttä. Myös kansalliset parlamentit myötävaikuttavat tämän Eurooppa-hankkeen oikeutukseen. Nizzan sopimukseen liitettyssä julistuksessa unionin tulevaisuudesta korostetaan, että on tarpeen tarkastella niiden asemaa eurooppalaisissa rakenteissa. Yleisemmin ottaen voidaan pohtia, mihin aloitteisiin voitaisiin ryhtyä Euroopan julkisen alueen kehittämiseksi.

Ensimmäiseksi onkin kysyttävä, kuinka voidaan lisätä nykyisten kolmen toimielimen demokraattista legitiimiyttä ja avoimuutta.

Miten voidaan vahvistaa Euroopan komission auktoriteettia ja tehokkuutta? Nimeääkö komission puheenjohtajan Eurooppa-neuvosto, Euroopan parlamentti vai kansalaiset välittömissä vaaleissa? Onko Euroopan parlamentin asemaa vahvistettava? Laajennetaanko yhteispäätösoikeutta vai ei? Onko tarkistettava Euroopan parlamentin jäsenten vaalitapaa? Ovatko eurooppalaiset vaalipiirit tarpeellisia vai onko syytä pitäytyä kansallisesti määritellyissä vaalipiireissä? Voidaanko molemmat järjestelmät yhdistää? Onko neuvoston asemaa vahvistettava? Onko neuvoston toimittava lainsäätäjänä samalla tavoin kuin toimiessaan täytäntöönpanijana? Pitääkö avoimuutta silmällä pitäen neuvoston istuntojen olla julkisia, ainakin lainsäädäntöä hyväksyessä? Onko neuvoston asiakirjoihin tutustumisen oltava kansalaisille helpompaa? Ja miten varmistetaan toimielinten välinen tasapaino ja vastavuoroinen valvonta?

Toinen kysymys, joka myös liittyy demokraattiseen legitiimiyteen, koskee kansallisten parlamenttien asemaa. Onko niiden oltava edustettuina uudessa elimessä neuvoston ja Euroopan parlamentin rinnalla? Onko niillä oltava rooli sellaisilla unioniin liittyvillä aloilla, joilla Euroopan parlamentilla ei ole toimivaltaa? Onko niiden keskityttävä unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon esimerkiksi siten, että ne valvovat etukäteen toissijaisuusperiaatteen noudattamista?

Kolmas kysymys koskee sitä, kuinka päätöksentekoa ja toimielinten toimintaa voidaan tehostaa noin 30 jäsenvaltion unionissa. Miten unioni voisi paremmin asettaa tavoitteensa ja painopisteensä ja varmistaa niiden paremman toteuttamisen? Onko tarpeen tehdä enemmän päätöksiä määräenemmistöllä? Kuinka voidaan yksinkertaistaa ja nopeuttaa neuvoston ja Euroopan parlamentin välistä yhteispäätösmenettelyä? Entä unionin puheenjohtajuuden vaihtuminen puolen vuoden välein? Mikä on Euroopan parlamentin tuleva asema? Mikä on neuvoston eri kokoonpanojen asema ja rakenne? Miten voidaan lisätä Euroopan ulkopoliitiikan yhdenmukaisuutta? Kuinka voidaan vahvistaa unionin ulkopoliittisen edustajan ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen välistä synergiaa? Onko unionin ulkoista edustusta kehitettävä edelleen kansainvälisillä foorumeilla?