

Asia

NEUVOSTON TOIMINNAN KEHITTÄMINEN; MUISTIO

Valtioneuvoston EU-sihteeristö lähettää oheisena eduskunnan suurelle valiokunnalle tiedoksi EU-ministerivaliokunnan 19.04.2002 käsittelemän muistion "Neuvoston toiminnan kehittäminen".

EU-asioiden alivaltiosihteeri Antti Peltomäki

19.4.2002

EU-ministerivaliokunta 19.4.2002

LUOTTAMUKSELLINEN

NEUVOSTON TOIMINNAN KEHITTÄMINEN

1. Tausta

Neuvoston pääsihteeri antoi maaliskuussa 1999 Wienin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti neuvoston työn kehittämistä koskevan raportin, joka sisälsi 144 ehdotusta neuvoston työtapojen ja organisaation kehittämiseksi. Helsingin Eurooppa-neuvosto hyväksyi joulukuussa 1999 raportin pohjalta 55 toimintasuosittelua sekä velvoitti neuvoston pääsihteerin arvioimaan suositusten toimeenpanoa ja antamaan tarvittaessa käytännöllisiä lisäsuosituksia neuvoston työskentelytapojen kehittämiseksi vuoden 2001 puoliväliin mennessä. Göteborgin Eurooppa-neuvostolle laatimassaan raportissa pääsihteeri katsoi, että vaikka Helsingin suositukset ovat johtaneet parannuksiin, ei neuvoston toimintaa ole pystytty uudistamaan tarpeeksi.

Barcelonan Eurooppa-neuvostolle laatimassaan selvityksessä pääsihteeri Solana kiinnitti erityistä huomiota Eurooppa-neuvostoa, yleisten asiain neuvostoa, puheenjohtajuutta sekä neuvoston lainsäädäntötoimintaa koskeviin ongelmiin ja esitti vaihtoehtoisia ehdotuksia niiden korjaamiseksi. Raportin pohjalta on tarkoitettu hyväksyä konkreettisia suosituksia Sevillan Eurooppa-neuvostossa 21.-22.6.2002. Suositukset valmistelee neuvoston puheenjohtaja yhteistyössä pääsihteerin kanssa, ja valmistelua varten kukin jäsenvaltio on nimennyt yhteyshenkilön. Suomen yhteyshenkilönä toimii valtiosihteeri Antti Satuli.

1.1.1 Yleistä

Neuvoston toiminnan kehittäminen on haaste, johon unionin on kyettävä vastaamaan vielä ennen seuraavan laajentumiskierroksen toteutumista. Kyse on jo pidempään jatkuneesta kehittämisprosessista, jonka aikana on hyväksytty useita konkreettisia toimenpidesuosituksia.

Ongelmaksi on kuitenkin muodostunut se, ettei hyväksytyjä toimenpiteitä ole toteutettu käytännössä. Siksi olisi tärkeää tarkastella uudelleen Helsingin Eurooppa-neuvoston antamia suosituksia ja panna ne täysimääräisesti toimeen. Tämän jälkeen olisi arvioitava ennakkoluulottomasti, mitä muita toimenpiteitä tarvitaan neuvoston toiminnan kehittämiseksi laajentuvassa unionissa.

Neuvoston uudistaminen on läheisessä yhteydessä laajempaan institutionaaliseen uudistusprosessiin, jossa myös komissio ja Euroopan parlamentti ovat uudistamassa omia työmenetelmiään. Vaikka pääosa neuvoston toiminnan kehittämistä koskevista muutosehdotuksista voidaan toteuttaa perussopimuksia muuttamatta, on keskustelulla yhteyksiä myös unionin tulevaisuudesta sekä eurooppalaisesta hallintotavasta käytävään keskusteluun.

Suomen näkemyksen mukaan Sevillan Eurooppa-neuvostossa ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä ennakoimaan sellaisia ratkaisuja, joiden toteuttaminen vaatii perussopimusten muuttamista. Tällaiset kysymykset, kuten neuvoston puheenjohtajuus, ovat parhaillaan unionin tulevaisuutta pohtivan konventin käsittelyssä. Konventilla on oltava mahdollisuus avoimesti arvioida neuvostoa koskevia eri vaihtoehtoja osana

koko toimielinjärjestelmän kehittämistä. Jäsenvaltiot ottavat kantaa perussopimusten muuttamista edellyttäviin kysymyksiin vuoden 2004 hallitusten välisessä konferenssissa.

2. Neuvosto

Neuvoston toiminnan pääasiallisina ongelmina on pidetty työskentelyn ja päätöksenteon tehottomuutta sekä yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden puutetta. Kehittämistarvetta on niin työn uudelleenorganisoinnin kuin neuvostojen kokoonpanojenkin osalta. Johdonmukaisen ja tehokkaan koordinaation tulisi alkaa jäsenvaltioiden hallintojen ja komission sisältä ja päättyä Eurooppa-neuvoston tasolle. Kaikessa yhteistyössä ja yhteensovittamisessa tulee noudattaa myös avoimuuden ja hyvän hallinnon periaatteita.

Helsingin suosituksiin sisältyy kokousten järjestämistä ja kulkua koskeva osio, jossa on sekä toiminnan suunnittelua, kokousmenettelyjä että esityslistoja ja asiakirjoja koskevia suosituksia. Nämä tulisi panna täysimääräisesti täytäntöön. Kokouksia pitäisi järjestää vain, jos siihen on tarvetta eli neuvostolla on käsiteltävänäan etukäteen valmisteltuja päätösasioita tai hyväksyttävänäan poliittisia suuntaviivoja. Käytännön suosituksista tärkeimpiä ovat asialistojen parempi suunnittelu ja asioiden asianmukainen valmistelu työryhmissä ja Coreperissa ennen ministerineuvostoa, kirjallisten etukäteiskommenttien käyttö, puheajan rajoittaminen ja yleisten puheenvuorokierrosten välttäminen sekä osallistujamäärän rajoittaminen.

Ministerineuvoston uudistamisen osalta keskeisiin kysymyksiin lukeutuu yleisten asioiden neuvoston työn uudistaminen. Nykyinen YAN:n asialistan jakaminen horisontaalisiin ja ulkosuhdeasioihin ei ole tehostanut riittävästi sen toimintaa. Horisontaalisten teemojen käsittely on käytännössä jäänyt hyvin vaatimattomaksi.

Luonteeltaan horisontaalisten asioiden käsittelyä sekä Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelua varten olisi kehitettävä todellinen koordinoiva neuvosto. Kukin jäsenvaltio päättäisi itsenäisesti edustautumistavastaan uudessa koordinoivassa neuvostossa. Suomi ei kuitenkaan kannata pysyvästi Brysselissä toimivan neuvostokokoonpanon luomista.

Vaihtoehtona uuden neuvostokokoonpanon perustamiselle voitaisiin pitää horisontaalisten ja ulkosuhdeasioiden käsittelyn todellista eriyttämistä siten, että YAN kokoontuisi selkeästi kahteen eri kokoukseen omine asialistoineen. Kukin jäsenvaltio päättäisi itse edustajistaan näissä YAN:n eri kokouksissa.

Koordinaation onnistumisen edellytyksenä voidaan pitää asioiden huolellista valmistelua sekä kansallisella että EU-tasolla, ja sitä, että neuvostossa jäsenvaltioita edustavilla ministereillä on riittävän vahvat neuvotteluvaltuudet hallituksiltaan ja tosiasiallinen mahdollisuus sitoutua horisontaalisten asioiden käsittelyyn. Työtapojen uudistamisen ohella myös neuvoston kokoonpanojen määrää olisi pyrkittävä edelleen supistamaan nykyisestä viidestätoista sopivia kokoonpanoja yhdistämällä. Tavoitteena olisi oltava tehokkuuden ja johdonmukaisuuden lisääminen käsittelemällä läheisesti toisiinsa liittyviä asioita samassa neuvostokokoonpanossa. Samalla näiden laaja-alaisen neuvostojen asialistojen hallinta, valmistelu ja johtaminen asettaa uusia haasteita sekä neuvoston puheenjohtajalle että valmistelukoneistolle.

Esimerkiksi unionin ulkoisen toiminnan tehokkuuden ja yhtenäisyyden lisäämiseksi ulkosuhteita käsittelevälle neuvostokokoonpanolle tulisi antaa kaikki ulkosuhteisiin vaikuttavat kysymykset, mukaan lukien kehitysyhteistyö sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikka.

Myös epävirallisten neuvostojen sekä erilaisten ministeritason konferenssien ja seminaarien lukumäärää tulisi pyrkiä vähentämään Helsingin suositusten mukaisesti. Asioiden käsittely on keskitettävä varsinaisiin neuvoston kokouksiin.

Neuvoston lainsäädäntötyön eli lähinnä yhteispäätösmenettelyn piiriin kuuluvien asioiden osalta esiintyy enenevässä määrin myös painetta neuvoston toiminnan avoimuuden lisäämiseen. Suomi katsoo, että on ennakoluulottomasti pohdittava keinoja edistää avoimuutta neuvoston rakenteissa. On esimerkiksi ehdotettu, että neuvoston istunnot olisivat julkisia sen toimiessa lainsäätäjänä. Näin edistettäisiin kansalaisten luottamusta neuvoston päätöksentekoon ja lisäisi heidän mahdollisuuksiaan seurata sen työskentelyä.

Neuvostojen toimivuuden ja tehokkuuden lisääminen edellyttää uudistuksia myös komitea- ja työryhmätasolla. Työmenetelmien kehittäminen, kokoonpanojen yhdistäminen sekä asialistojen parempi suunnittelu ovat tässä keskeisiä elementtejä.

3. Eurooppa-neuvosto

Perussopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee kehittämisen yleiset poliittiset suuntaviivat. Eurooppa-neuvoston tulisi olla eräänlainen strateginen tiennäyttävä. Suomi suhtautuu periaatteessa myönteisesti Solanan raportin, liittokansleri Schröderin ja pääministeri Blairin sekä pääministeri Perssonin tekemiin ehdotuksiin Eurooppa-neuvoston toiminnan tehostamiseksi.

Viime vuosina Eurooppa-neuvostot ovat kuitenkin yhä enemmän kuormittuneet normaalilla lainsäädäntötyöllä sekä eri neuvostokokoonpanoille kuuluvilla yksittäisillä hankkeilla. Kehityksen taustalla ovat pitkälti koko neuvostoa koskevat koordinaatio- ja työskentelyongelmat. Näihin puuttumalla vaikutettaisiin myös Eurooppa-neuvoston asemaan ja toimintamahdollisuuksiin.

Sen lisäksi tarvitaan myös Eurooppa-neuvoston omaa poliittista tahtoa keskittyä strategiaan linjakysymyksiin ja välttää käsittelemästä neuvostotasolle kuuluvia asioita.

Mikäli Eurooppa-neuvosto poikkeuksellisesti ottaa kantaa tiettyihin neuvostossa määräenemmistöllä ratkaistaviin kysymyksiin, tulisi ratkaisun syntymisen edellytysten olla samat kuin silloin, jos asiasta päätettäisiin neuvostossa.

Eurooppa-neuvoston temaattisia kokouksia, kuten Lissabonin strategian seurantaan keskittyviä kevätkokouksia, ei pääsääntöisesti pitäisi kuormittaa muilla asioilla. Valtion- ja hallitusten päämiehillä tulee kuitenkin jatkossakin olla mahdollisuus tarvittaessa käsitellä kiireellisiä ja erityisen merkittäviä ulkosuhdekysymyksiä.

Temaattisissa kokouksissa tulisi hyväksyä lyhyet ja neuvostossa etukäteen valmistellut päätelmät, jotka asettaisivat strategisia painopisteitä ja tavoitteita unionin toiminnalle. Päätelmiin tulisi sisällyttää ainoastaan asioita, joita todella käsiteltiin kokouksessa ja niiden pituutta tulisi pyrkiä entisestään rajoittamaan. Myös Eurooppa-neuvostojen valtuuskuntien kokoa tulee supistaa.

Muut Eurooppa-neuvoston kokoukset olisi varattava vapaamuotoisemmalle ja syvällisemmälle keskustelulle ajankohtaisista aiheista. Niistä ei tulisi antaa päätelmiä, vaan ainoastaan lyhyt luettelo mahdollisesti tehdyistä linjauksista tai kannanotoista.

Eurooppa-neuvoston onnistuminen riippuu keskeisesti siitä, miten ajoissa ja perusteellisesti kokousta on valmisteltu neuvoston eri kokoonpanoissa ja tasoilla. Nykyisellään valmistelu on epäsystemaattista ja pitkälti kulloisenkin puheenjohtajamaan toimintatavoista riippuvaista.

Silloin kun Eurooppa-neuvosto käsittelee temaattisia tai sisällöllisiä kysymyksiä, kokoukset ovat osa unionin päätöksentekokoneistoa, ja niitä tulisi valmistella asianmukaisella ja yhtenäisyyden mahdollistavalla tavalla neuvostossa. Eurooppa-neuvostoa varten olisi hyväksyttävä menettelytapasäännöt asialistan laatimisesta ja asioiden etukäteisestä valmistelusta. Myös päätösten toimeenpanon ja sovittujen aikataulujen seurantaan on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota.

Puheenjohtajuus

Puheenjohtajuus nähdään usein neuvoston toiminnan kannalta keskeisimpänä elementtinä. Kiertävä puheenjohtajuus oli alunperin vain hallinnollinen kunniatehtävä. Siitä on kuitenkin kehittynyt yhä merkittävämpi ja haasteellisempi tehtävä, joka tarjoaa sekä suuren vastuun että merkittävän vaikutusmahdollisuuden. Kiertävää puheenjohtajuutta pidetään myös keskeisenä osoituksena jäsenvaltioiden tasavertaisuudesta.

Osana unionin tulevaisuustyötä ja valmistautumista vuoden 2004 HVK:iin on nykymuotoisen puheenjohtajuuskäytännön uudistamista pohdittava ennakoluultomasti. Suomen näkemyksen mukaan Sevillan Eurooppa-neuvostossa ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä ennakoimaan sellaisia puheenjohtajuutta koskevia ratkaisuja, joiden toteuttaminen vaatii perussopimusten muuttamista. Tavoitteena tulisi olla jäsenvaltioiden ehdottomaan tasavertaisuuteen perustuva järjestelmä, joka takaa toiminnan tehokkuuden, yhtenäisyyden ja jatkuvuuden laajentuneessa unionissa sekä vahvistaa unionin kansainvälistä asemaa.

Puheenjohtajuudesta aiheutuvan hallinnollisen taakan jakamiseksi ja poliittisen valmistelun pitkäjänteisyyden vahvistamiseksi komitea- ja työryhmätasolla voitaisiin jo tässä vaiheessa harkita puheenjohtajuusjärjestelmän uudistamista esimerkiksi siten, että neuvoston työryhmiin ja komiteoihin valittaisiin pysyvät puheenjohtajat kahdeksi vuodeksi kerrallaan niiden jäsenvaltioiden joukosta, jotka sinä aikana toimivat puheenjohtajina nykyisen mallin mukaisesti. Pysyvien puheenjohtajien kaudet vaihtuisivat jaksoittain siten, että joka kuudes kuukausi osa kaksivuotiskausista päättyisi. Suomen näkemyksen mukaan puheenjohtajuudesta huolehtiminen on jatkossakin ensisijaisesti jäsenvaltioiden, ei neuvoston sihteeristön tehtävä.

Jäsenvaltiokohtaisten puheenjohtajaohjelmien sijasta tulisi laatia useamman vuoden neuvostokohtaisia toimintaohjelmia, joiden toteuttamiseen neuvosto ja jäsenvaltiot sitoutuvat. Nykymuotoisesta puolivuositaisesta puheenjohtajuusohjelmista voitaisiin luopua kokonaan. Toimintaohjelmat tulisi synkronoida komission työohjelman kanssa. Sitoutuminen yhteisen työohjelman toteuttamiseen koskisi kaikkia neuvoston toiminnan tasoja työryhmistä Eurooppa-neuvostoon. Näin vähennettäisiin puheenjohtajan työtaakkaa, turvattaisiin unionin kannalta keskeisten hankkeiden edistyminen sekä vähennettäisiin myös puheenjohtajuuteen kohdistuvia sisäpoliittisia paineita.

Toimintaohjelmia tarkasteltaisiin vuosittain koordinoivassa neuvostossa, joka myös vastaisi täytäntöönpanon koordinaatiosta ja seurannasta. Tarvittaessa myös Eurooppa-neuvosto voisi ottaa kantaa erityisen merkittäviin kysymyksiin.