

SISÄASIOIDEN PÄÄOSASTO

OSASTO **B**
RAKENNE- JA KOHEESIOPOLITIikka



Maatalous ja maaseudun kehittäminen



Koulutus ja kulttuuri



Kalastus



Aluekehitys



Liikenne ja matkailu



RAKENNE- JA
KOHEESIOPOLITIikka
LISSABONIN
SOPIMUKSEN JÄLKEEN

TUTKIMUS



SISÄASIOIDEN PÄÄOSASTO

OSASTO B: RAKENNE- JA KOHEESIOPOLITIIKKA

Rakenne- ja koheesiopolitiikka Lissabonin sopimuksen jälkeen

Käsikirja

- yhteisestä maatalouspolitiikasta**
- yhteisestä kalastuspolitiikasta**
- aluepolitiikasta**
- liikenne- ja matkailupolitiikasta**
- kulttuuri- ja koulutuspolitiikasta**

TUTKIMUS

Tämä asiakirja laadittiin Euroopan parlamentin maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnan pyynnöstä.

LAATIJAT

Albert MASSOT

Yhteistyössä mukana

Nils DANKLEFSEN
Esther KRAMER
Gonçalo MACEDO
Ana Maria NOGUEIRA

TOIMITTAJA

Catherine MORVAN

KIELIVERSIOT

Alkuperäinen: FR
Käännökset: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV

TIETOJA TOIMITTAJASTA

Yhteydenotot toimialayksikköön tai sen kuukausitiedotteen tilaukset:
poldep-cohesion@europarl.europa.eu.

Teksti valmistui helmikuussa 2010.
Bryssel, © Euroopan parlamentti, 2010

Tämä asiakirja on saatavilla internetissä osoitteessa:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

VASTUUVAPAUSLAUSEKE

Laatija on yksin vastuussa tässä asiakirjassa ilmaistuista kannoista, jotka eivät välttämättä vastaa Euroopan parlamentin virallista kantaa.

Tekstin jäljentäminen ja käännättäminen muuhun kuin kaupalliseen tarkoitukseen on sallittua, kunhan lähde mainitaan ja julkaisijalle ilmoitetaan asiasta etukäteen sekä lähetetään jäljennös.

SISÄASIOIDEN PÄÄOSASTO

OSASTO B: RAKENNE- JA KOHEESIOPOLITIikka

Rakenne- ja koheesiopolitiikka Lissabonin sopimuksen jälkeen

Käsikirja

- yhteisestä maatalouspolitiikasta
- yhteisestä kalastuspolitiikasta
- aluepolitiikasta
- liikenne- ja matkailupolitiikasta
- kulttuuri- ja koulutuspolitiikasta

TUTKIMUS

Sisältö:

Lissabonin sopimus vaikuttaa merkittäväällä tavalla rakenne- ja koheesiopolitiikan aloihin. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Euroopan parlamentin sisäasioiden pääosaston toimialayksikön B toimialaan kuuluvilla politiikanaloilla tapahtuvia muutoksia (toimielimiä, menettelytapoja, rahoitusta ja asiasisältöä/oikeusperustaa koskevia muutoksia).

SISÄLTÖ

LYHENNELUETTELO	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Lissabonin sopimus ja Euroopan parlamentti	7
1.2. Lissabonin sopimuksen täytäntöönpano: siirtymäkausi	9
2. LISSABONIN SOPIMUS SEKÄ RAKENNE- JA KOHEESIOPOLITIikka	11
2.1. Asiakirjan laajuus: rakenne- ja koheesiopolitiikka	11
2.2. Vallanjako unionissa: Lissabonin sopimuksen vaikutukset	12
2.3. Rakenne- ja koheesiopolitiikkoja koskevan toimivallanjaon oikeudelliset seuraukset	16
3. LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOKSET RAKENNE- JA KOHEESIOPOLITIIKAN ALOILLA	21
3.1. Oikeusperustojen ja päätöksentekomenettelyjen muutokset	21
3.2. Yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevan lainsäädännön muutokset (SEUT:n 38–44 artikla)	22
3.3. Yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevan lainsäädännön muutokset (SEUT:n 38–44 artikla)	26
3.4. Aluepolitiikkaa koskevan lainsäädännön muutokset (SEU:n 3 artiklan 3 ja 5 kohta; SEUT:n 174–177 artikla)	28
3.5. Yhteistä liikennepolitiikkaa (SEUT:n 90–100 artikla) ja Euroopan laajuisia verkkoja (SEUT:n 170–172 artikla) koskevan lainsäädännön muutokset	30
3.6. Kulttuuri-, koulutus-, nuoriso- ja urheilupolitiikkaa koskevan lainsäädännön muutokset (SEUT:n 165 ja 167 artikla)	32
3.7. Matkailupolitiikkaa koskevan lainsäädännön muutokset (SEUT:n 195 artikla)	34
3.8. Rakenne- ja koheesiopolitiikkaan vaikuttavia kansainvälisiä sopimuksia koskevat lainsäädännön muutokset (SEUT:n 207 ja 218 artikla)	35
3.9. Unionin uudet säädöstyypit: delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset (SEUT:n 290–291 artikla)	39
3.10. Muita monialaisesti vaikuttavia lainsäädännön muutoksia: sopimusten tarkistusmenettelyt (SEU:n 48 artikla) ja kansalaisten aloiteoikeus (SEU:n 11 artiklan 4 kohta ja SEUT:n 24 artikla)	42
4. TALOUSARVIOON LIITTYVÄT MUUTOKSET	45
4.1. Rakenne- ja koheesiopolitiikan aloihin kohdistuvat merkittävät vaikutukset	45

4.2.	Pakollisten menojen ja ei-pakollisten menojen välisen jaottelun poistuminen	46
4.3.	Uusi vuotuisen talousarvion hyväksymistä koskeva erityismenettely	47
4.4.	Monivuotisen rahoituskehysten ja budjettikurin vahvistaminen SEUT:ssä	50
5.	LOPPUSANAT: LISSABONIN SOPIMUKSEN VÄHITELLEN ETENEVÄ TÄYTÄNTÖÖNPANO	53

LYHENNELUETTELO

EY	Euroopan yhteisö
MFF	Monivuotinen rahoituskehys
HVK	Hallitustenvälinen konferenssi
ECJ	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
PM	Pakolliset menot
EPM	Ei-pakolliset menot
MERCOSUR	Brasilia, Paraguay, Uruguay ja Argentiina
OMC	Avoin koordinointimenetelmä
YMJ	Yhteinen markkinajärjestely
WTO	Maailman kauppajärjestö
RFO	Alueelliset kalastusjärjestöt
YMP	Yhteinen maatalouspolitiikka
AKT-maat	Lomén sopimuksen allekirjoittaneet maat (Afrikka, Karibia ja Tyyni valtameri)
YKP	Yhteinen kalastuspolitiikka
YUTP	Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka
GSP	Yleinen etuuskohtelujärjestelmä
TAC	Suurimmat sallitut saaliit
TEC	Euroopan yhteisön perustamissopimus
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SEU	Sopimus Euroopan unionista
EU	Euroopan unioni

1. JOHDANTO

1.1. Lissabonin sopimus ja Euroopan parlamentti

Euroopan unionin 27 jäsenvaltion edustajat allekirjoittivat 13. joulukuuta 2007 Lissabonin sopimuksen. Siinä yhdistetään yleisesti *sopimus Euroopan unionista* (SEU) ja Euroopan yhteisön perustamissopimus (uusi nimi "*sopimus Euroopan unionin toiminnasta*", SEUT) ⁽¹⁾. Uuden sopimuksen 6 artiklan mukaisesti ⁽²⁾ jäsenvaltiot ratifioivat sopimuksen ja se tuli voimaan 1. joulukuuta 2009 eli viimeisen ratifiointiväliseen tallettamispäivää seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä.

Lissabonin sopimuksella tehdyt muutokset sisältävät suurimman osan edellisen, *Euroopan perustuslaista* tehdyn sopimusluonnoksen uudistuksista ⁽³⁾. Vaikka Lissabonin sopimuksella muutetaan merkittävästi koko toimielinjärjestelmää (Eurooppa-neuvoston vakiinnuttaminen, komission aloite- ja täytäntöönpanovallan laajentaminen, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tehtävien vakiinnuttaminen), Euroopan parlamentin asema vahvistuu eniten.

EU:n ainoana kansalaisten suoraan valitsemana toimielimenä parlamentti saa uusia toimivaltuuksia ja uusia keinoja tuoda kansalaisten äänen kuuluviin.

1.1.1. Uutta lainsäädäntövaltaa yhteisön politiikanaloilla

Lissabonin sopimuksella vahvistetaan Euroopan parlamentin asemaa lainsäätäjänä. Vastedes yhteispäätösmenettelystä, jossa parlamentti on neuvoston kanssa tasaveroinen muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, tulee "*tavallinen lainsäätämisyjärjestys*". Yhteispäätösmenettelyn käyttöä laajennetaan *uusille aloille*, jolloin sen piiriin kuuluvien alojen määrä kasvaa 44:stä 85:een. Merkittävimmät alat koskevat maataloutta, kalastusta, rakennerahastojen täytäntöönpanoa, yhteistä kauppapolitiikkaa, energian huoltovarmuutta, monenvälisen valvontamenettelyn sääntöjä talouden koordinoinnin vahvistamiseksi, maahanmuuttoa, oikeus- ja sisäasioita, kansanterveyttä, teollis- ja tekijänoikeuksia, Euroopan tutkimusalueen toteutusta, urheilua, matkailua ja EU:n virkamiesten asemaa.

1.1.2. Uusia kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä toimivaltuuksia

Lissabonin sopimuksessa myönnetään Euroopan parlamentille uutta lainsäädäntövaltaa myös *kansainvälisten sopimusten* suhteen. Unionin neuvottelemiin monenvälisiin tai kahdenvälisiin sopimuksiin (kauppa-asioista, liikenteestä, kalastuksesta, ympäristöstä, ilmastonmuutoksesta jne.) tarvitaan vastedes Euroopan parlamentin jäsenten hyväksyntä.

¹ Lissabonin sopimus: EUVL C 306, 17.12.2007. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) konsolidoidut versiot: EUVL C 115, 9.5.2008 (<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=fi>). Sopimusten muutosten osalta ks. myös http://europa.eu/abc/treaties/index_fi.htm.

² EUVL C 306, 17.12.2007, s. 135.

³ Lissabonin sopimuksessa luovuttiin kuitenkin nimityksestä "*perustuslaki*" ja kaikista perustuslakivaikutteisista termeistä ja symboleista (eurooppalaki, unionin ulkoasiainministeri, hymni, lippu, valuutta, Eurooppa-päivä). Lissabonin sopimuksella ei kumota eikä korvata SEU:ta eikä SEUT:tä vaan muutetaan niitä. Lissabonin sopimuksessa ei myöskään kodifioida unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatetta (minkä vuoksi neuvoston oikeudellinen yksikkö antoi lausunnon, joka on liitetty sopimuksen päätösasiakirjaan – julistus nro 17). Se ei myöskään sisällä perusoikeuskirjan tekstiä, vaan siinä ainoastaan viitataan perusoikeuskirjaan SEU:n 6 artiklan 1 kohdan nojalla.

1.1.3. Uutta budjettivaltaa

Myös Euroopan parlamentin *budjettivalta* kasvaa. Koska entinen jaottelu "*pakollisiin menoihin*" ja "*ei-pakollisiin menoihin*" poistuu, molemmat budjettivallan käyttäjät (Euroopan parlamentti ja neuvosto) päättävät yhdessä unionin talousarviosta. Lissabonin sopimuksessa määrätään myös *uuden vuotuisen budjettimenettelyn* muodollisuuksista ja vahvistetaan SEUT:n *monivuotinen rahoituskehys*.

1.1.4. Uusi toimielinjärjestelmä

Uusi sopimus sisältää myös monenlaisia määräyksiä, jotka vaikuttavat suoraan tai välillisesti parlamentin työhön:

- Euroopan yhteisö ja Euroopan unioni korvataan uudella *unionilla* ⁽⁴⁾, joka on *oikeushenkilö* ⁽⁵⁾ sekä sisäisellä tasolla että kansainvälisellä tasolla ⁽⁶⁾.
- Sopimuksella puretaan *pilarirakenne* ja luodaan erityismenettelyt yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alalle, puolustuspolitiikka mukaan luettuna.
- Sopimuksessa vahvistetaan *EU:n arvot*, joista tulee viitekehys, joka ohjaa maiden liittymistä tulevaisuudessa unioniin sekä mahdollisten seuraamusten langettamista jäsenvaltioille, jotka rikkovat niitä vakavasti ja jatkuvasti.
- Sopimuksessa määrätään myös *unionin kansalaisuudesta* ⁽⁷⁾ ja *kansalaisten oikeuksista* ⁽⁸⁾. Kansalaisten oikeuksiin kuuluu muun muassa *oikeus esittää vetoamus* Euroopan parlamentille ⁽⁹⁾ sekä *kansalaisten aloiteoikeus* ⁽¹⁰⁾, josta on tullut keino osallistua suoraan EU:n julkisiin asioihin (ks. jäljempänä oleva kohta 3.10.2).
- Sopimuksella vahvistetaan demokraattista valvontaa siten, että sillä laajennetaan Euroopan parlamentin kokoonpanoa (18 jäsentä lisää) ja siinä tunnustetaan *kansallisten parlamenttien* merkitys EU:n moitteettoman toiminnan kannalta ⁽¹¹⁾. Tältä osin sopimuksessa myönnetään niille mahdollisuus vastustaa komission säädösehdotuksia, mikäli ne katsovat, että toissijaisuusperiaatteen mukaisesti kyseiset asiat olisi parasta hoitaa kansallisesti ("*ennakkovaroitusjärjestelmä*") (ks. jäljempänä oleva kohta 2.3.3).
- Sopimuksella edistetään *kansalaisyhteiskunnan* osallistumista sosioekonomisiin, yhteiskunnallisiin, ammatillisiin ja kulttuurisiin asioihin ⁽¹²⁾. Siinä vahvistetaan työmarkkinaosapuolten kanssa käytävän *vuoropuhelun* periaate ⁽¹³⁾ laajentamalla sitä kirkkojen, filosofisten järjestöjen ja tunnustuksettomien järjestöjen osalta ⁽¹⁴⁾.

⁴ SEU:n 1 artiklan kolmas alakohta.

⁵ SEU:n 47 artikla sekä Lissabonin sopimuksen hyväksyneen HVK:n päätössiakirjaan liitetty julistus nro 24.

⁶ Oikeushenkilöys on voimassa *sisäisellä tasolla*, koska unioni voi käyttää sopimusvastuutaan (SEU:n 340 artikla) ja koska sillä on jäsenvaltioissa laajin oikeushenkilöllä oleva oikeuskelpoisuus (SEU:n 335 artikla). Unionin *oikeushenkilöys kansainvälisellä tasolla* ilmenee siten, että unioni voi tehdä kansainvälisiä sopimuksia toimivaltaansa kuuluvilla aloilla, käyttää edustusoikeuttaan kolmansissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä (SEU:n 35 artikla, SEU:n 221 artikla) ja toteuttaa ulkoisia toimia (SEU:n 21–46 artikla) (mikä konkretisoituu kauppapolitiikassa, yhteistyössä kolmansien maiden kanssa, humanitaarisessa avussa ja YUTP:ssä).

⁷ SEU:n 20 artikla.

⁸ SEU:n 18–24 artikla.

⁹ SEU:n 20 artiklan 2 kohdan d alakohta ja 24 artikla.

¹⁰ SEU:n 11 artiklan 4 kohta ja SEU:n 24 artikla.

¹¹ SEU:n 12 artikla ja pöytäkirja nro 1.

¹² SEU:n 300 artiklan 2 kohta.

¹³ SEU:n 152 artikla.

¹⁴ SEU:n 17 artikla.

- *Oikeudelliset asiakirjat* erotellaan selvästi tavallisen tai erityisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti hyväksytyihin lainsäädäntöasiakirjoihin (asetuksiin, direktiiveihin ja päätöksiin) sekä muihin kuin lainsäädäntöasiakirjoihin. Lissabonin sopimus sisältää myös uudistuksia, jotka koskevat ns. *delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä* ("*komiteamenettely*") (ks. jäljempänä oleva kohta 3.9.2).
- Lisäksi Lissabonin sopimuksessa myönnetään parlamentille uusi oikeus ehdottaa *sopimusten tarkistamista* ⁽¹⁵⁾ sekä jäsenvaltioille *oikeus erota* vapaaehtoisesti unionista ⁽¹⁶⁾.

1.2. Lissabonin sopimuksen täytäntöönpano: siirtymäkausi

Unionin toimielimet käynnistivät Lissabonin sopimuksen tullessa voimaan ja jopa sitä ennen tarvittavat menettelyt määritelläkseen uusia lainsäädäntömenettelyjä sekä mahdollisia sääntöjä toimielinten välistä yhteistyötä ja voimassa olevien asiaankuuluvien tekstien tarkistamista varten.

Komissio julkisti ns. *omnibus-tiedonannon* siitä, miten sopimuksen voimaantulo vaikuttaisi käynnissä oleviin toimielinten välisiin päätöksentekoprosesseihin. Tiedonannossa luetellaan käsiteltävänä olevat säädösehdotukset ja muutetaan niiden oikeusperustoja ⁽¹⁷⁾. Komissio julkisti myös tiedonannon uusista *delegoiduista säädöksistä* (SEUT:n 290 artikla) ⁽¹⁸⁾. Tältä pohjalta Euroopan parlamentin valiokuntien puheenjohtajakokouksen ja täysistuntoon kokoontuvan parlamentin on tehtävä päätös tuleviin säädösvallan siirtoihin sovellettavasta kehyksestä (ks. jäljempänä oleva kohta 3.9.1).

Joulukuussa 2009 allekirjoitettiin myös ensimmäinen *toimielinten välinen julistus* SEUT:n 291 artiklan täytäntöönpanosta. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio päättivät pitää "*komiteamenettelyä*" koskevat säännöt tilapäisesti voimassa ⁽¹⁹⁾ odottaessaan komission täytäntöönpanovaltuuksien käyttöä koskevaa uutta sääntelykehystä, joka on periaatteessa määrä hyväksyä ennen kesäkuuta 2010.

Uuden sopimuksen voimaantuloa silmällä pitäen Euroopan parlamentti hyväksyi omalta osaltaan useita *päätöslausemia*:

- päätöslauselman *näkymistä kehittää Lissabonin sopimuksen mukaista kansalaisvuoropuhelua* (T6-0007/2009, 13.1.2009). Genowefa Grabowskan mietintö, INI/2008/2067 ⁽²⁰⁾
- päätöksen *Euroopan parlamentin työjärjestyksen yleisestä muuttamisesta* (T6-0359/2009, 6.5.2009). Richard Corbettin mietintö, REG/2007/2124 ⁽²¹⁾
- päätöslauselman *parlamentin uudesta roolista ja vastuusta Lissabonin sopimuksen täytäntöönpanossa* (T6-0373/2009, 7.5.2009). Jo Leinenin mietintö, INI/2008/2063 ⁽²²⁾

¹⁵ SEU:n 48 artikla.

¹⁶ SEU:n 50 artikla.

¹⁷ KOM(2009)0665, 2.12.2009.

¹⁸ KOM(2009)0673, 9.12.2009.

¹⁹ Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission julistus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 291 artiklan täytäntöönpanosta.

²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608922¬iceType=null&language=en>.

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5491432>.

²² <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>.

- päätöslauselman *Lissabonin sopimuksen vaikutuksesta Euroopan unionin institutionaalisen tasapainon kehittymiseen* (T6-0387/2009, 7.5.2009). Jean-Luc Dehaenen mietintö, INI/2008/2073 ⁽²³⁾
- päätöslauselman *Lissabonin sopimuksen rahoituskysymyksistä* (T6-0374/2009, 7.5.2009). Catherine Guy-Quintin mietintö, INI/2008/2054 ⁽²⁴⁾
- päätöslauselman *Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välisten suhteiden kehityksestä Lissabonin sopimuksen tultua voimaan* (T6-0388/2009, 7.5.2009). Elmar Brokin mietintö, INI/2008/2120 ⁽²⁵⁾
- päätöslauselman *kansalaisaloitetta koskevien määräysten täytäntöönpanosta* (T6-0389/2009, 7.5.2009). Sylvia-Yvonne Kaufmannin mietintö, INI/2008/2169 ⁽²⁶⁾
- päätöslauselman *talousarvioasioita koskevista siirtymävaiheen menettelyohjeista Lissabonin sopimuksen voimaantuloa silmällä pitäen* (T7-0067/2009, 12.11.2009). Alain Lamassouren mietintö, INI/2009/2168 ⁽²⁷⁾
- päätöslauselman *parlamentin työjärjestyksen mukauttamisesta Lissabonin sopimukseen* (T7-0088/2009, 25.11.2009). David Martinin mietintö, REG/2009/2062 ⁽²⁸⁾
- päätöslauselman *asiakirjojen saamista tutustuttavaksi koskevan oikeudellisen kehyksen parantamisesta* (T7-0116/2009). Neuvostolle esitetyn suullisen kysymyksen O-0122/2009 ja komissiolle esitetyn suullisen kysymyksen O-0123/2009 jälkeen hyväksytty yhteinen päätöslauselma ⁽²⁹⁾
- päätöslauselman *tarkastetusta Euroopan parlamentin ja komission välisestä puitesopimuksesta seuraavaa vaalikautta varten*; hyväksytty 9.2.2010, RSP/2010/2519 ⁽³⁰⁾.

Parlamentin on myös määrä hyväksyä huhtikuun 2010 istuntojakson täysistunnossa päätöslauselma *säädösvallan siirtovaltuudesta*. József Szájerin mietintö, INI/2010/2021 ⁽³¹⁾.

²³ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>.

²⁴ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=fr>.

²⁵ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5636922¬iceType=null&language=fr>.

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862¬iceType=null&language=fr>.

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5817052¬iceType=null&language=fr>.

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5786912¬iceType=null&language=fr>.

²⁹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5822882>.

³⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5838672>.

³¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

2. LISSABONIN SOPIMUS SEKÄ RAKENNE- JA KOHEESIOPOLITIikka

2.1. Asiakirjan laajuus: rakenne- ja koheesiopolitiikka

Uudet konsolidoidut sopimukset muuttavat merkittäväällä tavalla *koko yhteisön politiikkaa*. Tässä asiakirjassa tarkastellaan kuitenkin vain rakenne- ja koheesiopolitiikkaa. Tätä varten ilmaisusta "*rakenne- ja koheesiopolitiikka*" käytetään määritelmää, jota Euroopan parlamentti käyttää organisaatiossaan (nykyisin Euroopan parlamentin sisäasioiden pääosaston osaston B ja tarkemmin sanottuna parlamentin asiaankuuluvien valiokuntien sihteeristöjen ja toimialayksikön B vastuulla). Sillä tarkoitetaan

- yhteistä maatalouspolitiikkaa
- yhteistä kalastuspolitiikkaa
- aluepolitiikkaa
- liikennepolitiikkaa
- kulttuuri-, koulutus-, nuoriso- ja urheilupolitiikkaa
- matkailupolitiikkaa.

SEU:n 3 artiklassa määritellään *unionin tavoitteet*. Siinä vahvistetaan, että unionin tavoitteena on toteuttaa sisämarkkinat (SEU:n 3 artiklan 3 kohta) ja perustaa talous- ja rahaliitto tasapainoisen talouskasvun ja hintavakauden saavuttamiseksi. Siinä todetaan myös, että unionin tavoitteena on täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen *sosiaalinen markkinatalous* sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Tämän *eurooppalaisen sosiaalisen markkinatalouden mallin* täytyy siis perustua kestäväan kehitykseen, tieteellisen ja teknisen kehityksen edistämiseen, taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen sekä jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen. Tältä pohjalta rakenne- ja koheesiopolitiikan aloista tulee unionin tulevaisuuden kannalta keskeisiä välineitä, erityisesti nykyisessä suhdannetilanteessa talouden elvyttämiseksi.

Lisäksi valmistelukunta, joka sai tehtäväkseen laatia Euroopalle perustuslakiluonnoksen, käsitteli työssään vain *toimielimiä ja menettelytapoja koskevia kysymyksiä*, joten eri politiikkojen varsinaisten sääntöjen päivittäminen ei kuulunut sen tehtävänkuvaan. Tämä rajoitus ei koskenut kuitenkaan jäsenvaltioita HVK:ssa, joten ne käyttivät valtuuksiaan monilla aloilla, erityisesti rakenne- ja koheesiopolitiikan tietyillä aloilla: aluepolitiikan (ks. jäljempänä oleva kohta 3.4), liikenteen (ks. jäljempänä oleva kohta 3.5), urheilun (ks. jäljempänä oleva kohta 3.6.1) ja matkailun (ks. jäljempänä oleva kohta 3.7) alalla. Yhteisten politiikanalojen sisältöä koskevat muutokset sisällytettiin lopulta SEUT:hen.

Tätä taustaa vasten rakenne- ja koheesiopolitiikan aloista (*maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä, kalastuksesta, aluekehityksestä, kulttuurista ja koulutuksesta sekä liikenteestä ja matkailusta*) vastaavien *parlamentin valiokuntien* työn laajuus muuttuu perinpohjaisesti, erityisesti lainsäädännön, toimeenpanon, rahoituksen ja kansainvälisten sopimuksien tasolla ⁽³²⁾.

³² Toimialayksikön B aiemmassa muistiossa tarkasteltiin entisen perustuslakisopimuksen vaikutuksia samoihin aloihin: "*The Constitutional Treaty and Structural and Cohesion Policies*" (*Perustuslakisopimus sekä rakenne- ja koheesiopolitiikat*), IP/B/COMM/NT/2006_02, PE 369.037, 29.5.2006. Julkaistu kaikilla kielillä: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=59&language=FR>.

Nämä muutokset vaihtelevat kuitenkin suuresti politiikanalasta toiseen ennen kaikkea sen mukaan, millaisia *toimivaltuuksia* jäsenvaltiot ovat myöntäneet *unionille* kullakin alalla.

2.2. Vallanjako unionissa: Lissabonin sopimuksen vaikutukset

Unionin toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti ⁽³³⁾. Tämän periaatteen mukaan unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ⁽³⁴⁾. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille ⁽³⁵⁾.

SEUT:n I osasto sisältää ensimmäisen asteen johdettua oikeutta (säädöksiä ja sopimuksia) koskevan *unionin toimivallan yleisen jaottelun*. Jaottelu perustuu kolmeen luokkaan, ja asiaankuuluvista aloista ja politiikoista laaditaan joka kerta luettelo yhdentymisasteen mukaan. Unionilla on *yksinomaista* toimivaltaa, jäsenvaltioiden kanssa *jaettua* toimivaltaa sekä toimivaltaa toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa *tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä* toimia ⁽³⁶⁾.

2.2.1. Unionin yksinomainen toimivalta

Yksinomaisen toimivallan aloilla ainoastaan unioni voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä ⁽³⁷⁾. Näillä aloilla jäsenvaltiot voivat tehdä näin ainoastaan unionin valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi. Toisin kuin jaettu toimivalta yksinomainen toimivalta ei raukea eikä siirry, vaikka unioni jättäisi käyttämättä sitä (ks. jäljempänä oleva kohta 2.2.2) ⁽³⁸⁾.

SEUT:n 3 artiklassa luetellaan alat, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta. Ne ovat

- *tulliliiton perustaminen* ⁽³⁹⁾
- *yhteisen kauppapolitiikan* määrittely ja toteuttaminen ⁽⁴⁰⁾
- sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien *kilpailusääntöjen* määrittely ja täytäntöönpano ⁽⁴¹⁾

Lisäksi toimialayksikkö B kiittää parlamentin asiaankuuluvien valiokuntien sihteeristöjä niiden osallistumisesta tämän tutkimuksen laatimiseen.

³³ SEU:n 5 artiklan 1 kohta ja SEUT:n 7 artikla.

³⁴ SEU:n 5 artiklan 2 kohta.

³⁵ SEUT:n 5 artiklan 2 kohta sekä Lissabonin sopimuksen hyväksyneen HVK:n päätösasiakirjaan liitetty julistus nro 18.

³⁶ Lisäksi Lissabonin sopimukseen on sisällytetty useita pöytäkirjoja ja/tai julistuksia, joilla selvennetään toimivaltuuksien jakoa ja käyttöä: ks. pöytäkirja nro 26 yleistä etua koskevista palveluista, julistukset nro 13 ja 14 yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, julistus nro 18 toimivallan jaosta sekä julistus nro 24 Euroopan unionin oikeushenkilöllisyydestä. On kuitenkin muistettava, etteivät julistukset ole itsessään oikeudellisesti sitovia.

³⁷ SEUT:n 2 artiklan 1 kohta. Katso tältä osin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 11. marraskuuta 1975 antama lausunto, Kok. s. 1 355.

³⁸ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, 14. joulukuuta 1971, asia 7/71, *komissio vs. Ranska*, Kok. s. 1 003.

³⁹ SEUT:n 3 artiklan 1 kohdan a alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 28–37 artiklassa.

⁴⁰ SEUT:n 3 artiklan 1 kohdan e alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 207 artiklassa. On huomattava, että yhteisellä kauppapolitiikalla täydennetään tärkeällä tavalla edellä mainittua tulliliittoa – 3 artiklan 1 kohdan a alakohta (edellä mainittu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 11. marraskuuta 1975 antama lausunto 1/75).

⁴¹ SEUT:n 3 artiklan 1 kohdan b alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 101–109 artiklassa.

- *rahopolitiikka* euron käyttöön otosta lähtien ⁽⁴²⁾
- *meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen* osana yhteistä kalastuspolitiikkaa (YKP) ⁽⁴³⁾.
- Unionilla on lisäksi yksinomainen toimivalta tehdä *kansainvälinen sopimus* ⁽⁴⁴⁾, kun sopimuksen tekemisestä on säädetty lainsäätämisyksikössä hyväksytyssä unionin säädöksessä tai kun tämä on välttämätöntä, jotta unioni voi käyttää sisäistä toimivaltaansa, tai siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta ⁽⁴⁵⁾.

2.2.2. Unionin jaettu toimivalta

Kun perussopimuksissa annetaan unionille jäsenvaltioiden kanssa *jaettu* toimivalta tietyllä alalla, unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla ⁽⁴⁶⁾. Jaetulle toimivallalle on ominaista se, että mitä enemmän unioni käyttää toimivaltaansa, sitä vähemmän jäsenvaltioilla on toimivaltaa.

Näin ollen jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa ⁽⁴⁷⁾ ja siltä osin kuin unioni on päättänyt lakata käyttämästä omaansa. Viimeksi mainittu tilanne syntyy, kun unionin toimielimet päättävät kumota lainsäätämisyksikössä hyväksytyt säädökset, erityisesti parantaakseen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen jatkuvaa noudattamista. ⁽⁴⁸⁾ Näin ollen jaettu toimivalta on *siirrettävissä*, toisin kuin yksinomainen toimivalta, jonka kuulumisesta yhteisölle määrätään SEUT:ssä ja joka voidaan siis kyseenalaistaa ainoastaan tarkistamalla SEUT:tä (ks. edellä oleva kohta 2.2.1). Lisäksi Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen yhteisön lainsäätäjän on *toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen* soveltamisesta laaditun pöytäkirjan nro 2 mukaan osoitettava, että SEU:n 5 artiklan 3 kohdassa vahvistetut perusteet puoltavat unionin toimintaa (toisin sanoen jäsenvaltiot eivät kykene saavuttamaan tavoitetta, vaan se on paremmin saavutettavissa unionin tasolla). Todistustaakka kuuluu siis unionille (erityisesti komissiolle).

Jaetun toimivallan järjestelmän piiriin kuuluvat kaikki alat, joita ei mainita SEUT:n 3 ja 6 artiklassa (yksinomainen ja täydentävä toimivalta). SEUT:n 4 artiklan 2 kohdassa mainitaan erityisesti

⁴² SEUT:n 3 artiklan 1 kohdan c alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 105 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa.

⁴³ SEUT:n 3 artiklan 1 kohdan d alakohta. Yksinomainen toimivalta perustuu lisäksi suureen määrään oikeuskäytäntöä: Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, 5.5.1981, asia 804/79, Kok. 1 045, 17 kohta; Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, 16.1.2003, *Annie Pansard ym.*, asia C-265/01, Kok. 2003, s. I-683. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 43 artiklan 3 kohdassa.

⁴⁴ Kansainväliset sopimukset ovat oikeuskäytännön mukaan olennainen osa yhteisön oikeutta (Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, 30.4.1974, asia 181/73, *Haegeman*, Kok. s. 459). Tämä koskee myös asiakirjoja sopimusten tekemisestä niiden nojalla perustettujen toimielinten toimesta (Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, 5.2.1976, asia 87/75, *Bresciani*; Euroopan yhteisöjen tuomioistuin 20.9.1990, asia C-192/89, *Sevince*).

⁴⁵ SEUT:n 3 artiklan 2 kohta. Artiklassa tunnustetaan *eksplisiittinen ulkoinen toimivalta* (joka perustuu sopimuksen nimenomaiseen määräykseen) ja *implisiittinen ulkoinen toimivalta* (joka johtuu epäsuorasti sisäisestä toimivallasta). Tämä erottelu on syntynyt runsaan oikeuskäytännön myötä. Kansainvälisiä sopimuksia koskevien toimivaltuuksien laajuus ja niiden käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 207 artiklan 3–5 kohdassa sekä 216 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa. Ensimmäisen pilarin kansainvälisistä sopimuksista neuvotellaan ja ne tehdään SEUT:n 218 artiklan 6 kohdassa vahvistetun menettelyn mukaisesti.

⁴⁶ SEUT:n 2 artiklan 2 kohta. Lisäksi unionin toteuttaessa toimintaa tietyllä jaetun toimivallan alalla tämä toimivallan käytön soveltamisala kattaa vain kyseessä olevassa unionin säädöksessä säädellyt asiat, eikä se siten koske asianomaista alaa kokonaisuudessaan (pöytäkirja nro 25).

⁴⁷ Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen jo vahvistama periaate (16.2.1978, asia 61/77, *komissio vs. Irlanti*, Kok. s. 417).

- *sisämarkkinat* ⁽⁴⁹⁾ (lukuun ottamatta sisämarkkinoilla sovellettavien kilpailusääntöjen laatimista, joka kuuluu yksinomaiseen toimivaltaan) ⁽⁵⁰⁾
- *sosiaalipolitiikan* vähimmäisvaatimusten määrittely ⁽⁵¹⁾; muilta osin unionilla on toimivaltaa vain tukea, yhteensovittaa tai täydentää jäsenvaltioiden toimia ⁽⁵²⁾
- *taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus* ⁽⁵³⁾
- *maatalous ja kalastus* ⁽⁵⁴⁾, lukuun ottamatta meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä, joka kuuluu yksinomaiseen toimivaltaan (ks. edellä oleva kohta 2.2.1)
- *ympäristö* ⁽⁵⁵⁾
- *kuluttajansuoja* ⁽⁵⁶⁾
- *liikenne* ⁽⁵⁷⁾
- *Euroopan laajuiset verkot* ⁽⁵⁸⁾
- *energia* ⁽⁵⁹⁾; aikaisemmin unionilla oli tällä alalla ainoastaan toimivaltaa tukea, yhteensovittaa ja täydentää jäsenvaltioiden toimia
- *vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue* ⁽⁶⁰⁾
- *kansanterveyteen liittyvien yhteisten turvallisuuskysymysten määrittely* ⁽⁶¹⁾, sillä muilta osin unionin tämän alan toimilla pyritään lähinnä täydentämään jäsenvaltioiden politiikkaa tai edistämään niiden välistä yhteistyötä ⁽⁶²⁾.
- Lisäksi SEUT:ssä tunnustetaan, että unionilla on toimivalta toteuttaa toimia *tutkimuksen, teknologisen kehittämisen ja avaruuden aloilla* ⁽⁶³⁾ sekä *humanitaarisen avun alalla* ⁽⁶⁴⁾. Sopimuksessa kuitenkin muistutetaan, ettei tämän toimivallan käyttäminen saa estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa.

⁴⁸ Lissabonin sopimuksen hyväksyneen HVK:n päätösasiakirjaan liitetty julistus nro 18. On kuitenkin jälleen muistettava, etteivät julistukset ole itsessään oikeudellisesti sitovia.

⁴⁹ SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan a alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 26–27 artiklassa.

⁵⁰ SEUT:n 3 artiklan 1 kohdan b alakohta (ks. edellä oleva kohta 2.2.1) sekä pöytäkirja nro 27.

⁵¹ SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan b alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 151 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa.

⁵² SEUT:n 153 artikla.

⁵³ SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan c alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 174–178 artiklassa sekä pöytäkirjassa nro 28.

⁵⁴ SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan d alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 38 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa. Jäljempänä kohdassa 2.3 esitetään kuitenkin tiettyjä huomioita YMP:stä ja YKP:stä.

⁵⁵ SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan e alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 191 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa.

⁵⁶ SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan f alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 169 artiklassa.

⁵⁷ SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan g alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 90 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa.

⁵⁸ SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan h alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 170–172 artiklassa.

⁵⁹ SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan i alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 194 artiklassa.

⁶⁰ SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan j alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 67 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa. Nykytilanteessa tällä alalla on eroteltava toisistaan kaksi asiaa: yhtäältä yhteisöasioiden pilariin sisältyvät asiat (maahanmuutto-, viisumi- ja turvapaikkapolitiikka sekä yleisesti Schengenin säännöstöä koskeva politiikka) kuuluvat jaetun toimivallan piiriin, kun taas poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa (SEUT:n 82 artikla ja sitä seuraavat artiklat) kuuluvat täydentävän toimivallan piiriin.

⁶¹ SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan k alakohta.

⁶² SEUT:n 168 artiklan 1–2 kohta.

⁶³ SEUT:n 4 artiklan 3 kohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 179 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa.

⁶⁴ SEUT:n 4 artiklan 4 kohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 214 artiklassa.

Tarkkaan ottaen kyse on siis pikemminkin täydentävistä toimista kuin jaetusta toimivallasta (⁶⁵).

2.2.3. Unionin toimivalta tukea, yhteensovittaa ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa

Tietyillä aloilla unionilla on toimivalta toteuttaa *jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia*. Tämä ei kuitenkaan syrjäytä jäsenvaltioiden toimivaltaa näillä aloilla (⁶⁶). Näitä aloja koskeviin oikeudellisesti velvoittaviin unionin säädöksiin ei voi sisältyä jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista, jos tällaiset yhdenmukaistamisaloitteet kuuluvat edellä kuvatun jaetun toimivallan piiriin (ks. edellä oleva kohta 2.2.2).

SEUT:n nojalla (*SEUT:n 6 artikla*) unionilla on tällaista toimivaltaa monilla aloilla:

- *ihmisten terveyden suojelu ja kohentaminen* (⁶⁷)
- *teollisuus* (⁶⁸)
- *kulttuuri* (⁶⁹)
- *matkailu* (⁷⁰)
- *yleissivistävä koulutus, ammatillinen koulutus, nuoriso ja urheilu* (⁷¹)
- *pelastuspalvelu* (⁷²)
- *hallinnollinen yhteistyö* (⁷³).

2.2.4. Unionin muu toimivalta

On huomattava, että SEUT:ssä määrätään myös neljännessä toimivallan luokasta: unionin toimivallasta *sovittaa yhteen jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa, sosiaalipolitiikkaa ja työllisyyspolitiikkaa* määrittelemällä näiden alojen yleislinjat eli suuntaviivat (⁷⁴). Mielestämme kyse on pikemminkin koordinoitotoimivallasta, joka on luettava osaksi täydentävää toimivaltaa, kuin erillisestä toimivallan luokasta. On huomattava, että talous-, sosiaali- ja työllisyyspolitiikka on tulevaisuudessa keskeisessä osassa pyrkiessämme pois kriisistä ja perustaessamme unioniin uuden talouspolitiikan ohjausjärjestelmän (EU 2020 -strategia) (⁷⁵).

⁶⁵ SEUT:n 180 artikla ja 214 artiklan 1 kohta.

⁶⁶ SEUT:n 2 artiklan 5 kohta.

⁶⁷ SEUT:n 6 artiklan a alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 168 artiklan 1–2 kohdassa.

⁶⁸ SEUT:n 6 artiklan b alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 173 artiklassa.

⁶⁹ SEUT:n 6 artiklan c alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 167 artiklassa.

⁷⁰ SEUT:n 6 artiklan d alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 195 artiklassa.

⁷¹ SEUT:n 6 artiklan e alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 165–166 artiklassa.

⁷² SEUT:n 6 artiklan f alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 196 artiklassa.

⁷³ SEUT:n 6 artiklan g alakohta. Tämän toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 197 artiklassa.

⁷⁴ SEUT:n 2 artiklan 3 kohta ja 5 artikla.

⁷⁵ KOM(2009)0647, 24.11.2009. *EU 2020 -strategiassa* (jolla korvataan Lissabonin ohjelma vuonna 2010) rakenne- ja koheesiopolitiikan on oltava keskeisessä osassa pyrittäessä uuteen kestävämpään kasvumalliin, joka perustuu aiempaa enemmän osaamistalouteen.

- *Talouspolitiikan* ⁽⁷⁶⁾ alalla neuvosto voi antaa suosituksia, joissa vahvistetaan kansallisten politiikkojen yleislinjat ⁽⁷⁷⁾, varsinkin kun ne saattavat vaarantaa EMU:n moitteettoman toiminnan ⁽⁷⁸⁾. Lisäksi komissiolla ja neuvostolla on valta seurata kunkin jäsenvaltion ja unionin talouskehitystä sekä sitä, miten hyvin talouspolitiikat vastaavat aikaisemmin vahvistettuja yleislinjoja. Tässä yhteydessä unionin toimielinten saattaa olla tarpeen toteuttaa liiallista alijäämää koskeva menettely ⁽⁷⁹⁾ ja myöntää taloudellista apua vakavissa vaikeuksissa olevalle jäsenvaltiolle ⁽⁸⁰⁾.
- Sama koskee *työllisyyden* alaa, sillä unioni voi edistää korkeaa työllisyysastetta edistämällä jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja tarvittaessa täydentämällä niiden toimintaa ⁽⁸¹⁾.
- *Sosiaalipolitiikan* alalla termin laajassa merkityksessä unionilla on valta tukea ja täydentää jäsenvaltioiden toimia ⁽⁸²⁾. Tätä varten parlamentti ja neuvosto voivat toteuttaa toimenpiteitä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseksi sekä antaa direktiivein säännöksiä asteittain täytäntöön pantavista vähimmäisvaatimuksista ⁽⁸³⁾.

Lisäksi on huomattava, ettei toimivalta YUTP:n ja puolustuksen alalla kuulu mihinkään SEUT:n mukaiseen toimivaltaluokkaan.

2.3. Rakenne- ja koheesiopolitiikkoja koskevan toimivallanjaon oikeudelliset seuraukset

Lissabonin sopimuksen mukaisen toimivallanjaon vaikutukset eri rakenne- ja koheesiopolitiikan aloihin ja asiaankuuluvien parlamentin valiokuntien työhön vaihtelevat suuresti kullakin alalla hyväksytyin ylikansallisen yhdentymisasteen mukaan ⁽⁸⁴⁾.

Useimmat rakenne- ja koheesiopolitiikan alat kuuluvat *jaetun toimivallan* piiriin:

- *aluepolitiikka* (joka kuuluu taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden osalta *aluekehitysvaliokunnan* (REGI) vastuualueeseen)
- *maatalouspolitiikka* (YMP) (joka kuuluu *maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnan* (AGRI) vastuualueeseen)

⁷⁶ SEU:n 5 artikla sekä SEUT:n 120 artikla ja sitä seuraavat artiklat.

⁷⁷ SEUT:n 121 artiklan 2 kohta. Neuvoston on tiedotettava parlamentille suosituksestaan.

⁷⁸ SEUT:n 121 artiklan 4 kohta ("Jos – – todetaan, että jäsenvaltion talouspolitiikka – – voi vaarantaa talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan, komissio voi antaa kyseiselle jäsenvaltiolle varoituksen. Neuvosto voi komission suosituksesta antaa kyseiselle jäsenvaltiolle tarpeelliset suositukset.")

⁷⁹ SEUT:n 126 artikla ja pöytäkirja nro 12.

⁸⁰ SEUT:n 122 artiklan 2 kohta. On huomattava, että Kreikan kriisin tapauksessa (helmikuussa 2010) unionin toimet perustuivat SEUT:n uuden 121 artiklan 4 kohtaan ja uuden 122 artiklan 2 kohtaan. Erityisesti jälkimmäinen määräys mahdollisti erityisen pelastussuunnitelman laatimisen Kreikan talouden hyväksi.

⁸¹ SEUT:n 147 artiklan 1 kohta.

⁸² SEUT:n 153 artiklan 1 kohta.

⁸³ SEUT:n 153 artiklan 2 kohta. SEUT:n 156 artiklassa määrätään myös avoimesta koordinoitimenetelmästä (OMC).

⁸⁴ Ks. Euroopan parlamentin pysyvien valiokuntien vastuualueet parlamentin työjärjestyksen liitteen VII sivulta 135

(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FI&language=FI>).

- *yhteinen kalastuspolitiikka* (YKP), lukuun ottamatta merten elollisten luonnonvarojen säilyttämistä, joka kuuluu yksinomaiseen toimivaltaan (*kalatalousvaliokunnan* (PECH) vastuualue)
- *liikennepolitiikka* sekä *Euroopan laajuisten verkkojen perustaminen ja kehittäminen* (*liikenne- ja matkailuvaliokunnan* (TRAN) vastuualue).

Jäsenvaltioiden toiminnan tukemista, yhteensovittamista ja täydentämistä koskevan toimivallan piiriin kuuluvat seuraavat politiikanalat:

- *kulttuuri, koulutus, nuoriso ja urheilu* (jotka kuuluvat *kulttuuri- ja koulutusvaliokunnan* (CULT) vastuualueeseen) ⁽⁸⁵⁾
- *matkailu* (joka kuuluu *liikenne- ja matkailuvaliokunnan* (TRAN) vastuualueeseen).

Lisäksi unionin yksinomaista toimivaltaa sovelletaan rakenne- ja koheesiopolitiikan aloihin kahdella tasolla, jotka ovat

- *merten elollisten luonnonvarojen säilyttäminen* osana yhteistä kalastuspolitiikkaa (YKP); tosiasiallisesti tunnustamalla tämä yksinomainen toimivalta SEUT:ssä vain formalisoidaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö ⁽⁸⁶⁾
- yhden tai useamman kolmannen maan tai kansainvälisen järjestön kanssa tehdyt *kansainväliset sopimukset*, jotka vaikuttavat suoraan tiettyihin rakenne- ja koheesiopolitiikan aloihin sekä niistä vastaaviin parlamentin valiokuntiin, erityisesti *liikenteeseen* ⁽⁸⁷⁾, *kulttuuriin ja koulutukseen* ⁽⁸⁸⁾, *maatalouteen* ⁽⁸⁹⁾ ja *kalastukseen* ⁽⁹⁰⁾.

2.3.1. Jaettu toimivalta vs. yksinomainen toimivalta: harmaat alueet

Monissa tapauksissa ei ole täysin yksiselitteistä, miten pitkälle yksinomainen toimivalta ulottuu. Aivan aluksi on todettava, että tietyillä rakenne- ja koheesiopolitiikan aloilla on ns. harmaita alueita.

- a) Maatalouden osalta Lissabonin sopimuksessa muutetaan luokittelua täysin oppijärjestelmän, komission oikeudellisen yksikön ⁽⁹¹⁾ ja oikeuskäytännön ⁽⁹²⁾

⁸⁵ Ammatillinen koulutus kuuluu sen sijaan työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan vastuualueeseen (ks. Euroopan parlamentin työjärjestyksen liitteen VII kohta VII).

⁸⁶ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, 5.5.1981, asia 804/79, *komissio vs. Ranska*, Kok. s. 1 045.

⁸⁷ SEUT:n 207 artiklan 5 kohta, jossa viitataan SEUT:n 90–100 artiklaan ja 218 artiklaan. Euroopan parlamentin työjärjestyksen liitteessä VII (kohta XI, s. 140) määrätään, että "*suhteet kansainvälisiin liikennejärjestöihin*" kuuluvat liikenne- ja matkailuvaliokunnan toimivaltaan.

⁸⁸ SEUT:n 207 artiklan 4 kohdan a ja b alakohda. Euroopan parlamentin työjärjestyksen liitteessä VII (kohta XV, s. 141) määrätään, että "*kulttuuri- ja koulutusalan yhteistyö kolmansien maiden kanssa ja suhteet asiaankuuluviin kansainvälisiin järjestöihin ja instituutioihin*" kuuluvat kulttuuri- ja koulutusvaliokunnan toimivaltaan.

⁸⁹ WTO:n Uruguayn kierroksen sopimukset ja erityisesti maataloudesta tehty sopimus ohjaavat nykyisin maataloustuotteiden kauppaa. Nämä monenväliset sopimukset kuuluvat yhteisen kauppapolitiikan piiriin ja Euroopan parlamentin kansainvälisen kaupan valiokunnan (INTA) toimivaltaan (Euroopan parlamentin työjärjestyksen liite VII, kohta III, s. 136). Maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnalla (AGRI) ei ole asiassa erityistä toimivaltaa (Euroopan parlamentin työjärjestyksen liite VII, kohta XIII, s. 140). WTO:n maatalousneuvottelujen painoarvon vuoksi se on kuitenkin osallistunut aina tiiviisti kansainvälisen kaupan valiokunnan työhön.

⁹⁰ Kalastussopimukseen sovelletaan SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohdan mukaista menettelyä, ja ne edellyttävät Euroopan parlamentin hyväksyntää (ks. jäljempänä oleva kohta 3.8.). Euroopan parlamentin työjärjestyksen liitteessä VII (kohta XIV, s. 141) todetaan, että "*kansainväliset kalastussopimukset*" kuuluvat kalatalousvaliokunnan (PECH) toimivaltaan.

⁹¹ Toissijaisuutta koskeva tiedonanto (SEC (1992) 1990, 27.10.1992).

yleiseen kantaan nähden, sillä niiden mukaan markkinapolitiikka (YMP:n ensimmäinen pilari) on kuulunut tähän asti unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Tämän muutoksen mahdollisti epäilemättä se, että vuodesta 1992 alkaen siirryttiin vähitellen hintalähtöisestä YMP:stä tukiperusteiseen YMP:hen. On kuitenkin kyseenalaista, pitäisikö *maataloushintojen vahvistamisen* katsoa kuuluvan jaetun toimivallan piiriin – ainakaan tuotantovaiheessa. *Yhteisessä markkinajärjestelyssä* (⁹³) vahvistettujen julkisten interventioitoimenpiteiden alalla valtioilla ei ole minkäänlaista liikkumavaraa, toisin kuin mikä on tavallista muissa YMP:n ensimmäisen pilarin mekanismeissa (tuet, kiintiöt, yksityinen varastointi, kaupan pitämistä koskevat säännöt jne.), joiden osalta kehys ei suinkaan ole yhdenmukainen ja kansallisilla hallintoviranomaisilla on paljon valtaa täytäntöönpanon suhteen (hallinnon joustavuuden periaate). Sama koskee tiettyjen *kalastustuotteiden* ohje- ja tuotantohintoja (⁹⁴). Hintojen osalta unionin toimivalta ei ole luonteeltaan yksinomaista, mutta se on *käytännössä* yksinomaista (⁹⁵). Tällä erottelulla, joka vahvistetaan SEUT:n mukaisella toimivallanjaolla, on suuri merkitys YMP:n ja YKP:n tulevaisuuden kannalta: koska yksinomainen toimivalta, joka perustuu siihen, että EU:n lainsäätävä päättää käyttää valtaansa, ei ole yhtä intensiivistä kuin sopimukseen suoraan perustuva toimivalta, *toimivaltaa* hintojen alalla *on mahdollista siirtää*, jos EU:n toimielimet niin haluavat eivätkä käytä normatiivista toimivaltaansa (tämä siirto voisi olla jopa osa *YMP:n tai YKP:n uudelleenkansallistamista* koskevaa prosessia). Toimivallan siirrettävyyden näkökulmasta jaetun toimivallan ja käytännössä yksinomaisen toimivallan välillä ei siis ole merkittävää eroa.

- b) Lisäksi YMP:n ja YKP:n ulkoiset osat liittyvät läheisesti *yhteiseen kauppapolitiikkaan*, joka puolestaan kuuluu yksinomaisen toimivallan piiriin. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti Maailman kauppajärjestöä (WTO) koskevassa lausunnossaan 1/94 aihealueiden jakautuvan YMP:n ja kauppapolitiikan kesken (⁹⁶). Kaupan monenväliseen sääntelyjärjestelmään osallistumiseen sovelletaan SEUT:n 207 artiklaa (yhteinen kauppapolitiikka), mutta järjestelmän sisäiset hallintatoimenpiteet on hyväksyttävä SEUT:n 43 artiklan mukaisesti (maatalous ja kalastus). Tältä osin maatalouden yhteisessä markkinajärjestelyssä on kehitetty useita YMP:n mekanismeja (⁹⁷): tuonti- ja vientitodistuksia, tuontitulleja ja maksuja, vientitukia, tuontikiintiöiden hallinnointia, suojatoimenpiteitä jne. *Kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhteisessä markkinajärjestelyssä* (⁹⁸) on tehty sama kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan osalta: asetuksessa säädetään tullimenettelystä, viitehinnoista ja suojatoimenpiteistä.

⁹² Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, 23.1.1975, *Galli*, asia 31/74, Kok. 47; 14.7.1994, *Rustica Semences*, asia C-438/92, Kok. I-3 528.

⁹³ Asetus (EY) N:o 1234/2007, EUVL L 299, 16.11.2007 (II osa, I osasto – Markkinainterventiot). Ks. erityisesti 2 artiklan 2 kohdan c alakohta (hinnan määritelmä), 6 artikla (soveltamisala), 8 (viitehinnot) sekä 18 artikla ja sitä seuraavat artiklat (interventiohinnot).

⁹⁴ Asetus (EY) N:o 104/2000, EYVL L 17, 21.1.2000 (IV osasto, I luku). Vuoden 2010 hinnat vahvistetaan asetuksessa (EY) N:o 1212/2009 (EUVL L 327, 12.12.2009).

⁹⁵ "Yhteisö käytti toimivaltaansa erittäin paljon, minkä vuoksi jäsenvaltioiden liikkumavara supistui olemattomiin eivätkä ne voineet siis enää säätää lakia kyseisellä alalla" (Blumann, C.: "*La PAC et le Traité de Lisbonne*" (YMP ja Lissabonin sopimus), Euroopan parlamentti, toimialayksikkö B, tutkimus IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, kohta 1.1, s. 3, Bryssel (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>)).

⁹⁶ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, lausunto 1/94, 15.11.1994, Kok. I-5 267.

⁹⁷ Edellä mainittu asetus (EY) N:o 1234/2007 (III osa – Kolmansien maiden kanssa käytävä kauppa).

⁹⁸ Edellä mainittu asetus (EY) N:o 104/2000 (V osasto).

- c) YMP ja YKP hyötyvät myös *kilpailupolitiikan* alan erityisjärjestelmästä ⁽⁹⁹⁾. SEUT:n 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan perusteella nämä maatalous- ja kalastustuotteisiin sovellettavat kilpailusäännöt kuuluvat yksinomaisen toimivallan piiriin.

Edellä esitetyn perusteella yhteisön toimivaltaan maatalouden ja kalastuksen alalla ei voida soveltaa Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen yksioikoista lähestymistapaa, vaan YMP:n ja YKP:n *monet eri ulottuvuudet* on otettava huomioon ⁽¹⁰⁰⁾. YMP:n toinen pilari (maaseudun kehittäminen), kalastuksen rakennetuet ja YMP:n ensimmäisen pilarin tuet ⁽¹⁰¹⁾ kuuluvat siis selvästi jaetun toimivallan piiriin. Sen sijaan interventiohinnat, YMP:n ulkoinen osa eli kilpailujärjestelmä, vesiluonnonvarojen suojelu sekä kalastusalan kansainväliset hinnat ja sopimukset kuuluvat ennemminkin yksinomaisen toimivallan piiriin.

2.3.2. Tavoitteiden ja alojen häilyvät rajat

On myös huomattava, etteivät eri alojen väliset rajat ole aina kovin selvät, mikä tekee SEUT:n toimivallanjaon tietyssä määrin tyhjäksi.

- a) Alakohtaisten toimivaltuuksien luettelon lisäksi itse sopimuksessa vahvistetaan toisinaan *monialaisia tavoitteita tai periaatteita*. Nämä tavoitteet on tarkoitus ottaa huomioon *unionin kaikkien poliitikkojen ja toimien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa sekä erityisesti jaetun toimivallan piiriin kuuluvissa politiikoissa*. Tämä koskee työllisyyden edistämistä ⁽¹⁰²⁾, ympäristönsuojelua kestävän kehityksen edistämiseksi ⁽¹⁰³⁾, kuluttajansuojaa ⁽¹⁰⁴⁾, vaatimuksia, jotka liittyvät eläinten hyvinvointiin tuntevina olentoina ⁽¹⁰⁵⁾, ihmisten terveyden korkeatasoista suojelua ⁽¹⁰⁶⁾ sekä taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta ⁽¹⁰⁷⁾.

Tältä pohjalta nämä tavoitteet voivat koskea samanaikaisesti useita politiikanaloja tai niitä voidaan kehittää jopa peruspolitiikan ulkopuolella. Esimerkiksi maaseutualueiden taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden periaate kuuluu tällä hetkellä pääasiassa YMP:n toiseen pilariin rakennerahastojen ryhmittelyn puuttumisen vuoksi ⁽¹⁰⁸⁾. Vastaavasti Natura 2000 -ohjelmaa, joka on yksi tärkeimmistä keinoista suojella luonnon monimuotoisuutta (ja joka on olennainen osa ympäristöpolitiikkaa) ⁽¹⁰⁹⁾, rahoitetaan pääasiassa Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta osana maaseudun kehittämispolitiikkaa ⁽¹¹⁰⁾. Lopuksi voidaan

⁹⁹ SEUT:n 42 artikla. Ks. jäljempänä oleva kohta 3.2.2.

¹⁰⁰ Edellä mainittu Blumann, C.: "*La PAC et le Traité de Lisbonne*", tutkimus IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, kohta 1.1, s. 4 (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

¹⁰¹ Asetus (EY) N:o 72/2009, EUVL L 30, 31.1.2009.

¹⁰² SEUT:n 9 artikla.

¹⁰³ SEUT:n 11 artikla.

¹⁰⁴ SEUT:n 12 artikla.

¹⁰⁵ SEUT:n 13 artikla. Tämän artiklan mukaan aloja, joilla on noudatettava eläinten hyvinvointia koskevia vaatimuksia, ovat maatalous, kalastus, liikenne, sisämarkkinat, tutkimus, teknologinen kehittäminen ja avaruus.

¹⁰⁶ SEUT:n 168 artiklan 1 kohta.

¹⁰⁷ SEUT:n 175 artikla ja pöytäkirja nro 28.

¹⁰⁸ SEUT:n 174 artiklan kolmannessa kappaleessa määrätään, että koheesiopolitiikassa on kiinnitettävä erityistä huomiota maaseutualueisiin. SEUT:n 175 artiklan ensimmäisessä kappaleessa ja 178 artiklassa sallitaan kuitenkin maaseutualueiden kehittäminen Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston eli nykyisen Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston kautta osana yhteistä maatalouspolitiikkaa.

¹⁰⁹ Tietoa yhteisön tulevista toimista tällä alalla annetaan tiedonannossa "*Vaihtoehtoja biologista monimuotoisuutta koskevaksi EU:n visioksi ja tavoitteeksi vuoden 2010 jälkeen*" (KOM(2010)0004, 19.1.2010) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0004:FIN:FI:HTML>).

¹¹⁰ Tietoa Natura 2000 -ohjelman rahoitustoimenpiteistä annetaan asiaa koskevassa vuonna 2007 julkaistussa käsikirjassa (http://circa.europa.eu/Public/irc/env/financing_natura/library?l=/contract_management/handbook_update/financement_2007pdf/FR_1.0_&a=d).

mainita myös aluepolitiikkaan liittyvä koheesiorahasto, josta rahoitetaan ympäristöalan ja liikenneinfrastruktuurialan (Euroopan laajuiset verkot) hankkeita ⁽¹¹¹⁾.

- b) Toiseksi SEUT sisältää aiempaa EY:n perustamissopimuksen 308 artiklaa vastaavan määräyksen *joustolausekkeen* käytöstä. Lausekkeen käyttö edellyttää kuitenkin Euroopan parlamentin hyväksyntää: jos jokin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto voi antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan ⁽¹¹²⁾.

2.3.3. SEUT:n toimivallanjaon monialaiset vaikutukset menettelyihin

Loppujen lopuksi voidaan todeta, että SEUT:n toimivallanjaolla on rakenne- ja koheesiopolitiikkojen konkreettiseen ulottuvuuteen kohdistuvien vaikutusten lisäksi myös muita, *lainsäädäntömenettelyihin* kohdistuva vaikutuksia.

- a) Ensinnäkään *toissijaisuusperiaatetta* ei sovelleta aloilla, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta ⁽¹¹³⁾. Tältä pohjalta *kansalliset parlamentit* valvovat toissijaisuusperiaatteen noudattamista sellaisilla rakenne- ja koheesiopolitiikan aloilla, jotka eivät kuulu unionin yksinomaisen toimivallan piiriin. Ne voivat siis antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle, neuvoston puheenjohtajalle ja komission puheenjohtajalle perustellun lausunnon siitä, onko säädösluonnos toissijaisuusperiaatteen mukainen, sopimukseen liitetyissä pöytäkirjoissa määrättyjen menettelyjen mukaisesti ⁽¹¹⁴⁾.
- b) Toiseksi *tiivimmän yhteistyön järjestelmää* sovelletaan vain aloilla, jotka eivät kuulu unionin yksinomaisen toimivallan piiriin ⁽¹¹⁵⁾. Tältä osin monilla rakenne- ja koheesiopolitiikan aloilla tietyt jäsenvaltiot (tässä tapauksessa vähintään yhdeksän jäsenvaltiota) voivat päättää tehdä keskenään lisäsopimuksia ja ohittaa unionin muut jäsenvaltiot yhteistyön tai yhdentymisen alalla. Tiiviimpi yhteistyö ei saa kuitenkaan vahingoittaa sisämarkkinoita eikä taloudellista, sosiaalista tai alueellista yhteenkuuluvuutta, eikä se saa vääristää kilpailua. Neuvosto tekee päätöksen, jolla annetaan lupa tiiviimmälle yhteistyölle, viimeisenä keinona todetessaan, ettei koko unioni voi saavuttaa tälle yhteistyölle asetettuja tavoitteita kohtuullisessa ajassa ⁽¹¹⁶⁾, komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän. Vähintään *yhdeksän jäsenvaltion* aloitteesta tapahtuva tiiviimpi yhteistyö voi esimerkiksi koskea maatalouteen liittyvien riskien tulevaa hallintaa (ks. jäljempänä oleva kohta 3.2.3) tai sillä voidaan pyrkiä vahvistamaan pyyntiponnistuksen valvontajärjestelmää tietyillä merialueilla.

¹¹¹ SEUT:n 177 artiklan toinen kappale.

¹¹² SEUT:n 352 artikla.

¹¹³ SEU:n 5 artiklan 3 kohdan ensimmäinen kappale.

¹¹⁴ SEU:n 5 artiklan 3 kohdan toinen kappale sekä pöytäkirjat nro 1 ja 2.

¹¹⁵ SEU:n 20 artiklan 1 kohta. Tiiviimmän yhteistyön säännöt vahvistetaan SEUT:n 326–334 artiklassa.

¹¹⁶ SEU:n 20 artiklan 2 kohta.

3. LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOKSET RAKENNE- JA KOHEESIOPOLITIIKAN ALOILLA

3.1. Oikeusperustojen ja päätöksentekomenettelyjen muutokset

Lissabonin sopimuksen mukanaan tuomat rakenne- ja koheesiopolitiikan alojen lainsäädännön muutokset koskevat ennen kaikkea *toimielinjärjestelmää* (toimivallanjako, ks. edellä oleva luku 2) ja *menettelyjä* (tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttöönotto monilla politiikanaloilla sekä puoltavan lausunnon käyttöönotto kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä). Sisältömuutokset koskevat ennen kaikkea tiettyjä *oikeusperustoja*, joita on laajennettu.

Uuden sopimuksen kaikissa artikloissa "yhteisö" on korvattu muodollisesti "unionilla". Koska unioni on *oikeushenkilö*, vain se voi tehdä yksin *kansainvälisen sopimuksen* toimivaltaansa kuuluvilla aloilla. Useimmilla aloilla sopimuksen tekeminen edellyttää kuitenkin Euroopan parlamentin etukäteistä hyväksyntää (ks. kohta 3.8).

Lisäksi EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan mukainen vanha yhteispäätösmenettely korvataan *tavallisella lainsäätämisyjärjestyksellä* (SEUT:n 294 artikla) ⁽¹⁷⁾ yhteisessä *liikennepolitiikassa* (ks. kohta 3.5.1), *aluepolitiikassa* (ks. kohta 3.4), *Euroopan laajuisten verkkojen* perustamistoimissa (ks. kohta 3.5.2) sekä *koulutuksen ja nuorison* alan toimissa (ks. kohta 3.6.2). *Kulttuuripolitiikkaan*, josta neuvosto päätti aiemmin yksimielisesti yhteispäätösmenettelyssä, sovelletaan jatkossa tavallista lainsäätämisyjärjestystä (ks. kohta 3.6.3). *Matkailulle* (ks. kohta 3.7) ja *urheilulle* (ks. kohta 3.6.1) luodaan *uudet oikeusperustat* ja niihinkin sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä.

Maatalouden ja kalastuksen aloilla (ks. kohdat 3.2 ja 3.3) parlamentin pelkkä kuuleminen korvataan tavallisella lainsäätämisyjärjestyksellä. Neuvoston valta säilyy kuitenkin poikkeuksellisesti vielä tietyillä aloilla, joilla parlamentilla ei ole osallistumisoikeutta. Vaikka pitkässä oikeuskäytännössä vahvistetaankin, että poikkeuksia tulkintaan suppeasti, näillä kahdella alalla SEUT:n mukaiseen toimivallanjakoon liittyy joka tapauksessa merkittäviä (poliittisia ja oikeudellisia) ongelmia, mikä voi aiheuttaa tulevaisuudessa useita toimielinten välisiä kiistoja.

Lissabonin sopimuksella muutetaan myös *säädösten luokittelua*: luokittelu käsittää jatkossa uusia *delegoituja säädöksiä* sekä jo voimassa olevien *täytäntöpanosäädösten* tarkistamisen (*komiteamenettely*) (ks. kohta 3.9).

Lisäksi sopimus tuo mukanaan *monialaisesti vaikuttavia lainsäädännön muutoksia*, jotka kohdistuvat kaikkiin rakenne- ja koheesiopolitiikan aloihin (ks. kohta 3.10). Tämä voi aiheuttaa joillakin aloilla huomattavia *muutoksia*. Kyse on ennen kaikkea parlamentin oikeudesta tehdä perussopimusten tarkistamista koskevia aloitteita (erityisesti *yksinkertaistettujen tarkistusmenettelyjen* mukaisesti) ja *kansalaisten aloiteoikeudesta*.

¹¹⁷ Tässä tutkimuksessa ei tarkastella tavallista lainsäätämisyjärjestystä. Sitä käsitellään kuitenkin monissa parlamentin asiakirjoissa. Ks. opas "*Yhteispäätös ja sovittelu. Parlamentti lainsäädäntövallan käyttäjänä Lissabonin sopimuksen mukaisesti*" (DV/795985FI.doc). Myös Euroopan parlamentin uudistamista käsitellyt työryhmä hyväksyi asiaa koskevat menettelysäännöt 23. huhtikuuta 2008 pitämässään kokouksessa. Lisätietoja: http://www.europarl.europa.eu/code/about/background_en.htm.

3.2. Yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevan lainsäädännön muutokset (SEUT:n 38–44 artikla)

Lissabonin sopimus ei tuo mukanaan yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP) koskevia sisältömuutoksia. Kyse on selvästikin pelkästään EY:n perustamissopimuksen määräysten (entisten 32–38 artiklan) uudistamisesta. Siispä säännöt, jotka koskevat YMP:n erityisluonnetta yhteiseen sisämarkkinalainsäädäntöön verrattuna, pysyvät ennallaan (¹¹⁸). Sama koskee kilpailusääntöihin liittyvää poikkeusjärjestelyä (SEUT:n 42 artiklan ensimmäinen kappale), joka vastaa EY:n perustamissopimuksen entisen 36 artiklan sisältöä muutoksitta (¹¹⁹). Samoin YMP:n tavoitteet uudistetaan sellaisinaan (SEUT:n 39 artikla – aiempi EY:n perustamissopimuksen 33 artikla). Lisäksi maatalousmarkkinoiden mahdollinen strukturointi maatalouden yhteisten markkinajärjestelyjen muodossa säilyy entisellään (SEUT:n 40 artikla – aiempi EY:n perustamissopimuksen 34 artikla).

Lissabonin sopimuksen mukanaan tuomat YMP:n muutokset koskevat siis toimielinjärjestelmää (toimivallanjakoa) (ks. edellä oleva kohta 2.3.1) ja menettelyjä (vertaa SEUT:n 42–43 artiklaa aiempiin EY:n perustamissopimuksen 36–37 artiklaan) (¹²⁰).

3.2.1. Tavallinen lainsäätämisyjärjestys maatalouden alalla

SEUT:ssä määrätään tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä, joka korvaa olemassa olevan kuulemismenettelyn seuraavissa kahdessa tapauksessa:

- maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan sovellettavat *erityiset kilpailusäännöt* (SEUT:n 42 artiklan ensimmäinen kappale) (¹²¹)
- *yhteisen maatalouden markkinajärjestelyn luominen sekä muut YMP:n tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavat määräykset* (SEUT:n 43 artiklan 2 kohta).

Tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä tulee näin ollen maatalouden alalla yleisesti sovellettava menettely. Asiaan liittyy kuitenkin *kaksi merkittävää poikkeusta*:

- erityisessä kilpailujärjestelmässä vain *neuvosto* voi antaa luvan tuen myöntämiseen rakenteellisista syistä tai luonnonolojen vuoksi epäedullisessa asemassa olevien yritysten suojelemiseksi ja taloudellisten kehitysohjelmien mukaisesti (SEUT:n 42 artiklan toinen kappale) (¹²²)

¹¹⁸ SEUT:n 38 artiklan 2 kohdassa ei muuteta EY:n perustamissopimuksen vanhaa 32 artiklan 2 kohtaa (lukuun ottamatta sitä, että viittaukset "yhteismarkkinoihin" korvataan "sisämarkkinoilla"): "Sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia määräyksiä sovelletaan maataloustuotteisiin, jollei 39–44 artiklassa toisin määrätä." Elintarviketeollisuuden sisämarkkinoita luotaessa poiketaan siis SEUT:n 26 ja 114 artiklasta siten, että EU:n lainsäätäjä käyttää toimivaltaa, jota sopimuksessa annetaan YMP:n alalla.

¹¹⁹ SEUT:n 42 artiklan ensimmäisen kappaleen mukaan maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan sovelletaan kilpailusääntöjä koskevan luvun määräyksiä vain siltä osin kuin Euroopan parlamentti ja neuvosto uutta tavallista lainsäätämisyjärjestystä (joka korvaa kuulemismenettelyn, ks. jäljempänä oleva kohta 3.1) noudattaen sekä ottaen huomioon YMP:n erityistavoitteet määrittää.

¹²⁰ Tässä luvussa käsitellään Claude Blumannin tekemää analyysia, joka esitellään Euroopan parlamentin maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunta tilaamassa tutkimuksessa "*La PAC et le Traité de Lisbonne*", Euroopan parlamentti, toimialayksikkö B, tutkimus IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, kohta 1.1, s. 3, Bryssel (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

¹²¹ Ohimennen huomautetaan, että parlamentin valta *kasvaa* niin *maatalousalan* kilpailun kuin yleisenkin kilpailun alalla, koska parlamenttia vain kuullaan kartelleja, määrääviä asemia tai valtiontukia koskevista säädöksistä SEUT:n 103 ja 109 artiklan mukaisesti (jotka vastaavat ilman minkäänlaisia muutoksia EY:n perustamissopimuksen aiempien 84 ja 87 artiklan menettelyllisiä määräyksiä).

¹²² SEUT:ssä ei täsmennetä, onko kyse yhteisön tuesta vai valtiontuesta. SEUT:n 42 artiklassa tarkoitettuja yhteisön tukijärjestelmiä kehitetään nykyisin osana maaseudun kehittämisspolitiikkaa (YMP:n toinen pilari).

- vain *neuvosto* voi hyväksyä *hintojen, maksujen, tukien ja määrällisten rajoitusten vahvistamiseen* liittyvät toimenpiteet (SEUT:n 43 artiklan 3 kohta).

3.2.2. Maatalousalalla noudatettavaa tavallista lainsäätämisyjärjestystä koskevien poikkeusten laajuus

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on aina katsonut, että poikkeuksia säännöstä tai yleisestä periaatteesta on *tulkittava suppeasti* ⁽¹²³⁾. Tässä tapauksessa tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä on tullut maatalouden alalla yleisesti sovellettava menettely. Tätä tulkintaa vahvistavat yleiset viittaukset "*YMP:n tavoitteisiin*" ⁽¹²⁴⁾, sillä yhteisöjen tuomioistuin on aina kannattanut 39 artiklan (aiemman EY:n perustamissopimuksen 33 artiklan) laajaa tulkintaa ⁽¹²⁵⁾. Sitä paitsi SEUT:n 42 ja 43 artiklassa määrätyissä poikkeuksissa ei viitata millään tavalla erityiseen lainsäätämisyjärjestykseen. Tästä on pääteltävä, että niiden pohjalta annetut säädökset eivät ole enää luonteeltaan lakia säätäviä vaan toimeenpanevia. Näin neuvosto saa siis suoraa toimeenpanovaltaa, mikä on muuten normihierarkiaperiaatteen vastaista ⁽¹²⁶⁾.

Tältä pohjalta parlamentti kannattaa 42 artiklan toisen kappaleen ja 43 artiklan 3 kohdan *suppeaa tulkintaa* ja korostaa siis, että näitä määräyksiä voidaan soveltaa vain *poikkeusten piiriin nimenomaisesti kuuluvissa tapauksissa*:

- *SEUT:n 43 artiklan 3 kohdan mukaan* poikkeus koskee vain *hintojen vahvistamista, maksuja, tukia ja määrällisiä rajoituksia*. Termiä "*vahvistaminen*" on tulkittava sen luonnollisessa tai etymologisessa merkityksessä niin, että sillä tarkoitetaan määrien tai tasojen määrittämistä (kvantifiointia). Tarkoituksena ei ole, että neuvosto päättäisi hinta-, tuki- tai maksujärjestelmistä kokonaan yksin. Kaikki muut tulkinnat tekisivät uudistuksesta, jossa tavallista lainsäätämisyjärjestystä laajennetaan maatalouteen, silmänlumetta. Tämä johtaisi käytännössä SEUT:n 43 artiklan 3 kohdan laajaan tulkintaan, jolloin parlamentti jätettäisiin lähes kaikkien maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn kannalta keskeisten asioiden käsittelyn ulkopuolelle. Hintajärjestelmiä, tukia, maksuja tai määrällisiä rajoituksia (kiintiöitä) koskevat *peruseriaatteet* ja niiden täytäntöönpanoa koskevat *yleiset säännöt* kuuluvat nimittäin tavallisen lainsäätämisyjärjestelyn piiriin. Sen sijaan hintatason ja maksu- tai tukimäärien vahvistaminen sekä kiintiöiden määrittäminen ja jakaminen kuuluvat neuvoston toimivaltaan.
- *SEUT:n 42 artiklassa* muutetaan kahden kappaleen välisiä suhteita. EY:n perustamissopimuksessa (aiempi 36 artikla) lainsäätämisyjärjestys oli sama kummassakin kappaleessa (pelkkä kuuleminen). Toisen kappaleen tarkoituksena oli havainnollistaa ensimmäistä siten, että siinä luotiin erityiset puitteet maatalouden

Kilpailusäännöt ovat osa maatalouden yhteistä markkinajärjestelyä (asetuksen (EY) N:o 1234/2007 175–181 artikla, EUVL L 299, 16.11.2007).

¹²³ Muun muassa Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, 5.5.1998, Yhdistynyt kuningaskunta vs. neuvosto, asia C-180/96, Kok. I-2 265.

¹²⁴ SEUT:n 42 artiklan ensimmäisen kappaleen loppu: "ottaen huomioon 39 artiklassa luetellut tavoitteet". SEUT:n 43 artiklan 2 kohta: "sekä muista yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan tavoitteiden toteuttamisessa tarvittavista säännöksistä".

¹²⁵ Ottaen huomioon teleologisen ja systeemisen oikeuskäytännön, jota yhteisöjen tuomioistuin luo muutoin kaikilla yhteisön oikeuden aloilla.

¹²⁶ Ks. SEUT:n 291 artiklan 2 kohta (kohta 3.9.2). C. Blumann on todennut tältä osin seuraavaa: "Näyttää siltä, että 43 artiklan 3 kohta aiheuttaa YMP:n alalla poikkeavuuden, koska yleensä perussopimuksia suoraan soveltamalla annettuja säädöksiä pidetään lainsäädännöllisinä (ensimmäisen asteen johdettu oikeus) ja täytäntöönpanosäädökset tulevat vasta tämän jälkeen, sillä niillä pannaan täytäntöön jo olemassa olevat lainsäädäntöasiakirjat (toisen asteen johdettu oikeus)", Blumann, op.cit., s. 8.

kilpailusäännöille tukien osalta (¹²⁷). SEUT:n 42 artiklan toisessa kappaleessa asia on toisin, koska siitä on poistettu adverbiksi *"erityisesti"*. Toisin sanoen tuen myöntämistä koskevan luvan *antamisesta* tulee neuvoston yksinomainen valtaoikeus eikä siihen siis sovelleta tavallista lainsäätämisyjärjestystä. Tässä on kyse neuvostoa hyödyttävästä toimivaltapoiikkeuksesta aivan kuten 43 artiklankin tapauksessa. Euroopan parlamentti pitää SEUT:n 42 artiklan toista kappaletta poikkeuksena SEUT:n 109 artiklan *yleisestä valtioneuvostojärjestelmästä* (jonka osalta sillä on ainakin oikeus tulla kuulluksi). Kaikkien poikkeuksien tavoin sitä on tulkittava suppeasti, joten sitä voidaan siis soveltaa vain kahdessa nimenomaisesti mainitussa tapauksessa: yhtäältä rakenteellisista syistä tai luonnonolojen vuoksi epäedullisessa asemassa olevien yritysten suojelemiseksi ja toisaalta taloudellisten kehitysohjelmien mukaisesti. Euroopan parlamentin tulkinnan mukaan neuvostoa hyödyttävä poikkeus ei voi kattaa YMP:n toisen pilariin kuuluvia *yhteisön* tukia näillä aloilla. Laajempi tulkinta olisi ristiriidassa koko maaseudun kehittämissä politiikan kanssa, johon sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä, ja voisi aiheuttaa vakavia vääristymiä.

Parlamentti on ottanut nimenomaisesti esiin kysymyksen SEUT:n 43 artiklan 3 kohdan mukaisten poikkeusten laajuudesta (¹²⁸). Parlamentti painottaa 7. toukokuuta 2009 hyväksymänsä päätöslauselman 30 kohdassa, että tavallista lainsäätämisyjärjestystä *"sovelletaan kaikessa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevassa lainsäädännössä ja että tämä koskee myös maatalousalan neljää keskeistä horisontaalista tavoitetta (yhteinen markkinajärjestely, suoria tukia koskeva asetus, maaseudun kehittämissä asetus ja yhteisen maatalouspolitiikan rahoitus)"*. Viittaamalla YMP:n neljään perustekstiin parlamentti hylkää neuvoston toimivallan hintoja, tukia, maksuja tai tuotannon määrällisiä rajoituksia koskevien järjestelmien alalla. Lisäksi parlamentti katsoo saman, 7. toukokuuta 2009 hyväksymänsä päätöslauselman 31 kohdassa, että *"Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 3 kohdassa ei anneta oikeusperustaa tai itsenäistä toimivaltaa, jonka nojalla voitaisiin hyväksyä tai muuttaa yhteisen maatalouspolitiikan alalla voimassa olevia neuvoston säädöksiä"*. Siispä parlamentti kehottaa neuvostoa *"pidättymään hyväksymästä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä kuulematta parlamenttia ennen päätöksentekoa"*.

Vastauksessaan parlamentin päätöslauselmaan komissio huomautti, ettei sopimusteksti vastaa parlamentin tulkintaa SEUT:n 43 artiklan kahden kappaleen välisistä suhteista (¹²⁹). Komission oikeudellisen yksikön lähestymistapa perustuu siihen, että valittavana on aiheen mukaan kaksi erillistä menettelyä. Maataloudesta vastaava uusi komission jäsen Dacian Ciolos totesi kuitenkin nimenomaisesti vastatessaan ennen kuulemistaan maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnan kyselyyn, että SEUT:n 43 artiklan 3 kohta on poikkeus ja että sitä on siis tulkittava suppeasti. Hänen mielestään asiaa on tarkasteltava tapauskohtaisesti, jottei maatalouden alalla noudatettavaa yleistä yhteispäätösperiaatetta tehdä tyhjäksi. Neuvosto ei ole vielä ottanut omalta osaltaan muodollisesti kantaa näihin kysymyksiin.

¹²⁷ EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan toinen kappale: "Neuvosto voi *erityisesti* antaa luvan tuen myöntämiseen".

¹²⁸ Päätöslauselma T6-0373/2009 parlamentin uudesta roolista ja vastuusta Lissabonin sopimuksen täytäntöönpanossa (ks. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=en>).

¹²⁹ *Reply of the Commission to the European Parliament resolution on Parliament's new role and responsibilities in implementing the Lisbon Treaty: XI. Agricultural Policy.* (Komission vastaus Euroopan parlamentin päätöslauselmaan parlamentin uudesta roolista ja vastuusta Lissabonin sopimuksen täytäntöönpanossa: XI. Maatalouspolitiikka.)

On helppoa kuvitella, että SEUT:n 42 artiklan ja 43 artiklan 3 kohdan poikkeuksia on vaikeaa soveltaa käytännössä, sillä ne aiheuttavat toimielinten välisiä ongelmia (parlamentin ja neuvoston välisiä ongelmia, jotka koskevat tavallisen lainsäätämismääräysjärjestyksen laajuutta, sekä neuvoston ja komission välisiä ongelmia, jotka koskevat komission käsissä pysyvää täytäntöönpanovaltaa). Puhtaasti oikeudellisesta näkökulmasta vaikuttaa kuitenkin siltä, että tavallisen lainsäätämismääräysjärjestyksen ja neuvostoa hyödyttävien poikkeusten välille on hyvä vetää alustavasti raja.

Koska YMP:hen liittyvää lainsäädäntövaltaa ei ole rajattu selvästi, uskomme, että poliittisia ja oikeudellisia konflikteja voi syntyä usein, varsinkin vuosiksi 2011–2012 suunnitellun YMP:n perusteellisen uudistuksen yhteydessä. Tapauskohtainen tarkastelu on toimintatapana liian epävarma. Näyttää siis siltä, että tarvitsemme lainsäädäntöyhteistyötä koskevan toimielinten välisen sopimuksen täyttääksimme oikeudellisen tyhjiön, joka koskee maatalousalan säädösten rakennetta ja päätöksentekotasoa.

Lisäksi SEUT:n mukainen toimivallanjako johtaa jopa parlamentin toimivallan supistumiseen, sillä parlamenttia ei enää kuulla poikkeusten piiriin kuuluvilla aloilla. Toimielinten välisessä sopimuksessa pitäisi myös ratkaista kysymys, joka koskee parlamentin kuulemista tilanteissa, joissa käytetään SEUT:n 42 artiklan ja 43 artiklan 3 kohdan mukaisia poikkeuksia.

3.2.3. Lissabonin sopimuksen konkreettiset vaikutukset YMP:hen

On pantava merkille, että tarkistukset, joita parlamentti esittää maatalousalan säädösehdotuksiin, vaikuttavat usein suoraan yhteisön talousarvioon. Tämä selittää osaksi sen, miksi yhteispäätöksen soveltaminen YMP:hen on viivästynyt. Vaikka joitakin kohtia on yhä selvennettävä (ks. edellä oleva kohta 3.2.2), SEUT:ssä vahvistetaan tavallisen lainsäätämismääräysjärjestyksen olevan YMP:n alalla yleisesti sovellettava menettely. Lisäksi SEUT:ssä poistetaan "*pakollisten menojen*" (YMP:n ensimmäinen pilari) ja "*ei-pakollisten menojen*" (YMP:n toinen pilari) välinen ero (ks. jäljempänä oleva kohta 4.2). Budjettivallan käyttäjät (parlamentti ja neuvosto) päättävät vastedes yhdessä kaikista unionin suurimman menoerän määrärahoista (ks. jäljempänä oleva kohta 4.1 – taulukko 1).

Tätä taustaa vasten voidaan jo olettaa, että vuosien 2014–2020 uusi monivuotinen rahoituskehys, johon talouskriisin kehittyminen vaikuttaa suuresti, muuttaa YMP:tä perinpohjaisesti. Jo nyt voidaan odottaa, että vuoden 2013 jälkeen YMP:tä uudistetaan radikaalisti, mitä EU:n toimielimet eivät uskaltaneet tehdä vuonna 2008 hyväksyessään YMP:n uusimman uudistuksen, jota nimitettiin "terveystarkastukseksi". On puhuttu jopa vuoden 2013 jälkeisestä YMP:n perusteellisesta uudistuksesta, joka kohdistuu sen pääasiallisiin tavoitteisiin, periaatteisiin ja mekanismeihin.

On sanomattakin selvää, että Euroopan parlamentin on toimittava ratkaisevassa osassa SEUT:n mukaisten uusien lainsäädäntö- ja budjettivaltuuksien mukaisesti, kun tätä uutta YMP:tä ja sen rahoituskehystä laaditaan.

Sitä ennen parlamentin on kuitenkin vakiinnutettava uudet valtaoikeutensa. Sen lisäksi, että toimielinten on tehtävä keskenään sopimukset SEUT:n 42 ja 43 artiklan poikkeuksien laajuuden tulkinnasta, parlamentin on suhtauduttava tarkkaavaisesti *perusasetusten mukautuksiin* (erityisesti maatalouden yhteistä markkinajärjestelyä ja suoria maksuja koskevat asetukset) ⁽¹³⁰⁾ Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Tässä yhteydessä

¹³⁰ Asetus (EY) N:o 1234/2007 (EUVL L 299, 16.11.2007) ja asetus (EY) N:o 73/2009 (EUVL L 30, 31.1.2009).

parlamentin on tarkasteltava tiiviisti delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten (komiteamenettely) osalta käyttöön otettavia uusia sääntöjä, jotka ovat maatalouden alalla hyvin tärkeitä (ks. jäljempänä oleva kohta 3.9).

Pidemmällä aikavälillä, kun vuoden 2013 jälkeinen uusi YMP on laadittu ja vakiinnutettu, Euroopan parlamentti voi mahdollisesti tehdä aloitteen maataloutta koskevan SEUT:n luvun saattamisesta ajan tasalle käyttäen SEU:n 48 artiklan 6 kohdan mukaista *yksinkertaistettua tarkistusmenettelyä* (ks. jäljempänä oleva kohta 3.10.1). On todettava, että sopimuksen maataloutta koskevan luvun teksti on pysynyt samana Rooman sopimuksesta lähtien. Vuonna 1957 vahvistetut YMP:n tavoitteet perustuvat tuotannon lisäämiseen tähtääviin periaatteisiin, jotka ovat nykyisin vanhentuneita ja joita ei ole missään vaiheessa muutettu. Ne eivät sisällä nykyisen YMP:n avainkäsitteitä, joita ovat esimerkiksi maatalouden monimuotoisuus, maaseudun kehittäminen, elintarvikkeiden laatu ja turvallisuus (*food safety*), kansanterveys ja ylipainon torjunta, eläinten hyvinvointi, aluesuunnittelu, luonnonvarojen ja luonnon monimuotoisuuden suojelu, ilmastonmuutoksen torjunta, maataloudesta peräisin olevien uusiutuvien energianlähteiden kehittäminen ja budjettikuri. Sama koskee voimassa olevia mekanismeja: tiloille maksettavia tuotannosta irrotettuja tukia, tukien mukauttamista, rahoitusvälineitä (Euroopan maatalouden tukirahastoa ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa), jäljitettävyyttä, tukien ehtoja (*cross-compliance*) jne.

Lisäksi *tiivimpää yhteistyötä* (ks. SEU:n 20 artiklan 1 kohta, SEUT:n 326 artikla ja sitä seuraavat artikkelit) (ks. edellä oleva kohta 2.3.3.b) on tarkasteltava keskipitkällä aikavälillä uudistetun YMP:n kehittämiseksi tulevaisuudessa (esimerkiksi riskienhallinta tai toimialakohtaisten järjestöjen kehittäminen EU:ssa).

3.3. Yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevan lainsäädännön muutokset (SEUT:n 38–44 artikla)

SEUT:n kolmannen osan III osaston otsikkoon "*Maatalous*" on lisätty sanat "*ja kalastus*". Lisäksi SEUT:n 38 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "unioni määrittelee yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan ja toteuttaa sitä". Tätä muutosta voitaisiin periaatteessa pitää suhteellisen vähäisenä siksi, että kalataloustuotteet on rinnastettu maataloustuotteisiin yhteisön perustamisesta lähtien ⁽¹³¹⁾.

Tämän SEUT:n 43 artiklan 2 kohtaan sisällytetyn, kalastuspolitiikkaan tehdyn selvän viittauksen perusteella YKP voidaan kuitenkin irrottaa YMP:stä itsenäiseksi politiikanalaksi, vaikka lainsäädännön keventämiseksi SEUT:n 38 artiklan 1 kohtaan onkin lisätty uusi kappale, jossa muistutetaan, että "*viittauksilla yhteiseen maatalouspolitiikkaan tai maatalouteen ja ilmauksella 'maatalous-' tarkoitetaan myös kalastusta tämän alan erityispiirteet huomioon ottaen*". Toisin sanoen SEUT:ssä ei luoda kalastukselle omaa järjestelmää vaan sovelletaan *maatalouden* erityisjärjestelmää sekä *vihreään Eurooppaan* että *siniseen Eurooppaan*.

Tältä osin jo esitetyt YMP:tä koskevat huomiot (ks. edellä oleva kohta 3.2.2) koskevat myös YKP:tä kokonaisuudessaan. SEUT:n 43 artiklan 3 kohdan poikkeusjärjestelyn

¹³¹ "Maataloustuotteilla tarkoitetaan maanpinnan kasvutuotteita, kotieläintalouden tuotteita ja kalataloustuotteita sekä sellaisia ensimmäisen jalostusasteen tuotteita, jotka suoraan liittyvät näihin tuotteisiin" (SEUT:n 38 artiklan 1 kohta – aiempi EY:n perustamissopimuksen 32 artiklan 1 kohta). Sopimuksen liitteessä I on luettelo YMP:n ja YKP:n piiriin kuuluvista maatalous- ja kalataloustuotteista.

erityisestä viittauksesta "*kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen*" (suurimmat sallitut saaliit ja kiintiöt) on kuitenkin esitettävä huomautuksia, sillä nämä seikat kuuluvat edelleen neuvoston toimivaltaan.

Aiemmin Euroopan parlamenttia oli kuultava kaikkien YKP:tä koskevien päätösten yhteydessä, paitsi jos kyse oli *suurimpien sallittujen saaliiden* (TAC) tai kiintiöiden vahvistamisesta. Neuvosto käytti johdetun oikeuden oikeusperustaa – elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa annetun neuvoston perusasetuksen 20 artiklaa⁽¹³²⁾ – välttyäkseen parlamentin kuulemiselta *myöntäessään kalastusmahdollisuuksia*⁽¹³³⁾. Neuvosto nimittäin hyödynsi tätä säännöstä toistuvasti päättääkseen kalastusmahdollisuuksien myöntämisestä ja mukauttaakseen YKP:n muita sääntöjä kuulematta kuitenkaan parlamenttia.

Tämä epänormaali tilanne päättyy SEUT:n voimaantulon myötä. Tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä tulee vastedes koko YKP:n alalla yleisesti sovellettava menettely, lukuun ottamatta *kalastusmahdollisuuksien vahvistamista ja jakamista* (suurimmat sallitut saaliit ja kiintiöt), joihin sovelletaan SEUT:n 43 artiklan 3 kohdan mukaista poikkeusta, tosin suppean tulkinnan mukaisesti (ks. edellä oleva kohta 3.2.2)⁽¹³⁴⁾. Termit "*kalastusmahdollisuuksien vahvistaminen*" ja "*jakaminen*" on siis ymmärrettävä puhtaasti niiden etymologisessa merkityksessä, ja niiden tulee koskea ainoastaan suurimpien sallittujen saaliiden ja kiintiöiden määriä tai tasoja.

Lisäksi kansainvälisten kalastussopimusten tekeminen – joka on yksi YKP:n keskeisistä osista – edellyttää SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan a alakohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti *parlamentin hyväksyntää*. Tätä SEUT:n mukaista järjestelmää tarkastellaan kansainvälisiä sopimuksia koskevassa luvussa (ks. jäljempänä oleva kohta 3.8). Jo tässä vaiheessa on muistutettava, että unioni on tehnyt suuren joukon sopimuksia Afrikan rannikkovaltioiden, Tyynenmeren valtioiden ja Pohjoismaiden (Norja, Islanti, Färsaaret ja Grönlanti) kanssa. Lisäksi se on tehnyt sopimuksia useiden alueellisten kalastusjärjestöjen (RFO) kanssa.

On myös huomattava, että SEUT:ssä ei ole valitettavasti saatettu YKP:n yleistä kehystä ajan tasalle sen enempää kuin YMP:nkään yleistä kehystä. Kehys on vanhentunut alan muuttumisen myötä. Kalastusta käsittelevässä sopimuksen luvussa ei mainita vielääkään YKP:n keskeisiä käsitteitä ja välineitä (kuten "*pyyntiponnistusta*", "*vesiluonnonvarojen suojelumekanismi*", ts. suurimpia sallittuja saaliita, "*kansainvälisiä kalastussopimuksia*", "*Euroopan kalatalousrahastoa*" jne). Siksi tämän alan primaarioikeutta olisi suotavaa tarkistaa perusteellisesti. *Siniselle Euroopalle* voitaisiin mahdollisesti luoda YMP:stä riippumaton järjestelmä, ja tähän voitaisiin varmastikin käyttää SEU:n 48 artiklan 6 ja 7 kohdassa tarkoitettuja yksinkertaistettuja tarkistusmenettelyjä (ks. jäljempänä oleva kohta 3.10.1).

¹³² Asetus (EY) N:o 2371/2002, EUVL L 358, 31.12.2002.

¹³³ Sisältää saaliita ja/tai pyyntiponnistuksia koskevat rajat, kalastusmahdollisuuksien jakamisen kesken sekä kyseisiin rajoihin liittyvät ehdot (asetuksen (EY) N:o 2371/2002 20 artiklan 1 kohta).

¹³⁴ Euroopan parlamentin 7. toukokuuta 2009 hyväksymän päätöslauselman T6-0373/2009 32 kohdassa vahvistetaan tämä suppea tulkinta:
(<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=en>).

3.4. Aluepolitiikkaa koskevan lainsäädännön muutokset (SEU:n 3 artiklan 3 ja 5 kohta; SEUT:n 174–177 artikla)

3.4.1. SEU:n ja SEUT:n sisältömuutokset ja menettelyjä koskevat muutokset

SEU:ssa laajennetaan unionin toiminta-alaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevissa asioissa niin, että se kattaa myös "alueellisen yhteenkuuluvuuden" (¹³⁵). Uudesta *taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta* tulee tällä tavoin yksi unionin peruseriaatteista. Sillä pyritään kehittämään koko unionia tasapainoisella ja kestäväällä tavalla, mikä täydentää sisämarkkinoiden toteuttamista (SEU:n 3 artiklan 3 kohta) (¹³⁶). Lisäksi SEU:ssa laajennetaan toissijaisuusperiaatetta alue- ja paikallisviranomaisiin (SEU:n 5 artiklan 3 kohta).

SEUT:n 174–177 artiklalla korvataan EY:n perustamissopimuksen 158–162 artikla yhteisön toimista taloudellinen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseksi. Lisäksi uusiin SEU:hun ja SEUT:hen on liitetty *pöytäkirja* (¹³⁷). Tämän tavoitteen saavuttamiseksi unioni pyrkii vähentämään alueiden välisiä kehityseroja ja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä (SEUT:n 174 artiklan toinen kappale). Siispä SEUT:n 174 artiklaan on lisätty uusi kappale, jossa asetetaan etusijalle alueet, joilla unionin on toteutettava toimia edistääkseen taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta: erityistä huomiota kiinnitetään maaseutuun, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin sekä vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin, kuten pohjoisimpiin alueisiin, joiden väestötiheys on erittäin alhainen (arktiset alueet), ja saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin (SEUT:n 174 artiklan kolmas kappale).

SEUT:n 174–177 artiklan lisäksi Lissabonin sopimus tuo mukanaan muita merkittäviä muutoksia:

- Sen mukaan taloudellinen, sosiaalinen "ja alueellinen" yhteenkuuluvuus kuuluu unionin jaetun toimivallan piiriin (SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan c alakohta) (ks. edellä olevat kohdat 2.2.2 ja 2.3.1).
- SEUT:n 14 artiklassa korostetaan *yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen* tärkeää asemaa sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämässä. Tältä osin pöytäkirjassa nro 26 tunnustetaan kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten laaja harkintavalta tarjota, tilata ja järjestää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja (1 artikla).
- SEUT:ssä muutetaan sääntöjä *kansallisten tukien* myöntämisestä taloudellisesti epäsuotuisassa asemassa oleville alueille, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma: SEUT:ssä määrätään, että viiden vuoden kuluttua Lissabonin sopimuksen voimaantulosta voidaan kumota määräys, jonka mukaan tuki sellaisille Saksan liittotasavallan alueille, joihin Saksan jako on vaikuttanut, soveltuu sisämarkkinoille (SEUT:n 107 artiklan 2 kohdan c alakohta); SEUT:n mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää myös syrjäisimmille alueille annettavaa tukea (SEUT:n 107 artiklan 3 kohdan a alakohta).

¹³⁵ Ks. tältä osin toimialayksikön B muistio "*The impact of the Treaty of Lisbon on Regional Policy*" (Lissabonin sopimuksen vaikutus aluepolitiikkaan), PE 431.586, tammikuu 2010.

¹³⁶ Näin ollen mahdollinen tiiviimpi yhteistyö ei saa vahingoittaa yhteenkuuluvuutta (SEUT:n 326 artikla).

¹³⁷ Pöytäkirja nro 28 (EUVL C 115, 9.5.2008, s. 310).

- SEUT sisältää myös määräyksen kanteiden nostamisesta Euroopan unionin tuomioistuimessa *toissijaisuusperiaatteen rikkomisesta*: alueiden komitea voi panna vireille säädösten lainmukaisuuden tarkistamista koskevan kanteen (SEUT:n 263 artikla), kun kyse on säädöksistä, joiden hyväksyminen edellyttää SEUT:n mukaan alueiden komitean kuulemista (¹³⁸).
- Lisäksi sopimuksessa tunnustetaan, että Euroopan unionin *perusoikeuskirjan* mukaan jäsenvaltiot järjestävät hallintonsa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Sopimuksessa ei määrätä aluepolitiikasta vaan ainoastaan taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistamiseen tarkoitetuista mekanismeista. Vaikka sopimuksessa (SEUT:n 177 artikla, pöytäkirja nro 28) määrätään uudelleenryhmittelyä koskevasta mahdollisuudesta, yhteenkuuluvuuden edistämiseen tähtäviä yhteisön toimia on toteutettu tähän asti eri rahoitusvälineiden muodossa:

- *kolme rakennerahastoa* (SEUT:n 175 artikla): a) *Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR)* (SEUT:n 176 artikla), b) *Euroopan sosiaalirahasto (ESR)*, joka perustuu SEUT:n 162–164 artiklaan ja on osa sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaa, sekä c) *Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto – ohjausosasto*, joka perustuu SEUT:n 40 artiklan 3 kohtaan ja on osa YMP:tä. Vuonna 2005 jälkimmäisestä rahastosta tuli *Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto)* (¹³⁹).
- *koheesiorahasto* (SEUT:n 177 artiklan toinen kappale)
- *Euroopan investointipankki (EIP)* (SEUT:n 308–309 artikla ja sopimukseen liitetty pöytäkirja nro 5)
- muut rahoitusvälineet, joita ei mainita erikseen SEUT:n 175 artiklassa, kuten *solidaarisuusrahasto* (luonnonkatastrofeja varten) (¹⁴⁰) ja *Euroopan kalatalousrahasto (EKR)*.

Tässä mielessä Lissabonin sopimuksen laatijat hukkasivat tilaisuuden saattaa Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston) terminologian ajan tasalle ja sisällyttää yhteisvastuurahaston ja kalatalousrahaston primaarioikeuteen.

Sopimuksella ei myöskään muutettu erittäin syrjäisten alueiden hyväksi toteutettavia erityistoimenpiteitä koskevia menettelyjä, joiden osalta sopimuksessa säilytettiin erityinen lainsäätämisyjärjestys (¹⁴¹). Sen sijaan kaikista muista toimista taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion edistämiseksi päätetään vastedes tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen (¹⁴²). On huomattava, että aikaisemmin neuvosto määritteli yksimielisesti rakennerahastojen tehtävät, ensisijaiset tavoitteet ja rakenteet (aiempi EY:n perustamissopimuksen 161 artikla – uusi SEUT:n 177 artikla).

¹³⁸ Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevassa pöytäkirjassa nro 2 oleva 8 artikla.

¹³⁹ Asetus (EY) N:o 1698/2005, EUVL L 277, 21.10.2005.

¹⁴⁰ Asetus (EY) N:o 2012/2002, EYVL L 3111, 14.11.2002.

¹⁴¹ Erittäin syrjäisten alueiden (Ranskan merentakaiset departementit ja alueet, Azorit, Madeira ja Kanarian saaret) järjestelmä perustuu SEUT:n 349 ja 355 artiklaan.

¹⁴² SEUT:n 175 artikla ja 177 artikla yleisesti; SEUT:n 178 artikla EAKR:n osalta; SEUT:n 43 artiklan 2 kohta kalastuksen ja maatalouden osalta; SEUT:n 164 artikla ESR:n osalta.

3.4.2. Alueellista yhteenkuuluvuutta koskevan lisäyksen tulevat vaikutukset

Lissabonin sopimuksessa ei määritellä selvästi alueellisen yhteenkuuluvuuden käsitettä eikä sen vaikutuksia yhteisten politiikkojen täytäntöönpanoon. Euroopan parlamentti on pyytänyt komissiota julkaisemaan valkoisen kirjan alueellisen yhteenkuuluvuuden vakiinnuttamiseksi (¹⁴³), mutta komissio ei ole tähän mennessä vastannut sen pyyntöön. Kaikesta huolimatta voidaan jo ennakoida, että alueellisen ulottuvuuden lisääminen koheesiopolitiikkaan vaikuttaa tulevaan aluepolitiikkaan sen suppeassa merkityksessä sekä tietyssä määrin kaikkiin rakenteellisiin rahoitusvälineisiin.

Tämä voi johtaa siihen, että kaikkien alueellisesti vaikuttavien alakohtaisten politiikkojen koordinoitua vahvistetaan (¹⁴⁴). Tässä tapauksessa pitäisi ottaa käyttöön uusi (kokonaisvaltainen) lähestymistapa päätöksentekoon ja yhteisten politiikan hallinnointiin sekä vahvistaa alojen välistä synergiaa kaikilla tasoilla (paikallisella, alueellisella, kansallisella ja yhteisön tasolla). Lisäksi voitaisiin ryhtyä arvioimaan kunkin politiikanalan alueellisia vaikutuksia ja kenties jopa arvioida kokonaisvaltaisesti koko yhteisen politiikan vaikutuksia tietyllä alueella. Tältä osin keskusteluun alue- ja koheesiopolitiikan tulevaisuudesta vaikuttavat *makroalueiden* kanssa parhaillaan toteutettavan kokeilun tulokset ja erityisesti *Itämeren strategia*. Tavoitteena on ottaa käyttöön uusi, entistä avoimempi ja osallistavampi lähestymistapa. Jos tätä makroalueiden tason vahvistetun yhteistyön mallia kehitetään, siihen pitäisi väistämättä sisällyttää rakenne- ja koheesiopoliittiset toimet (¹⁴⁵).

Vuonna 2010 on määrä tehdä aluepolitiikan *välisarviointi*. Koska aluepolitiikan osuus yhteisön talousarviosta on suuri (taulukko 1, ks. jäljempänä oleva kohta 4.1), tähän keskusteluun vaikuttavat voimakkaasti neuvottelut *uudesta rahoituskehystä vuosille 2014–2020* (elleivät EU:n toimielimet päättää pidentää nykyisiä rahoitusnäkyviä vuoteen 2016 asti) (ks. jäljempänä oleva kohta 4.4).

3.5. Yhteistä liikennepolitiikkaa (SEUT:n 90–100 artikla) ja Euroopan laajuisia verkkoja (SEUT:n 170–172 artikla) koskevan lainsäädännön muutokset

Liikennepolitiikan alalla SEUT:n 90–100 artiklalla korvataan EY:n perustamissopimuksen 70–80 artikla. Vastaavasti *SEUT:n 170–172 artiklalla* korvataan Euroopan laajuisen

¹⁴³ Euroopan parlamentin 24. maaliskuuta 2009 hyväksymä päätöslauselma T6-0163/2009 *alueellista koheesiota koskevasta vihreästä kirjasta, 24 kohta* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5666042>). Lisäksi monissa parlamentin päätöslauselmissa on keskitytty kertomuksiin alueellisesta yhteenkuuluvuudesta ja sellaisista yhteisön politiikoista, joilla on alueellisia vaikutuksia: Maaliskuun 24. päivänä 2009 hyväksytty päätöslauselma T6-0157/2009 *koheesiopolitiikan täydentävyydestä ja sen yhteensovittamisesta maaseudun kehitystoimien kanssa* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5625302>); 24. maaliskuuta 2009 hyväksytty päätöslauselma T6-0164/2009 *koheesiopolitiikan kaupunkiulottuvuudesta uudella ohjelmakaudella* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5637232>); 24. maaliskuuta 2009 hyväksytty päätöslauselma T6-0156/2009 *aluepolitiikan parhaista käytännöistä ja rakennerahastojen käytön esteistä* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608562>); 21. lokakuuta 2008 hyväksytty päätöslauselma T6-0432/2008 *hallintotavasta ja kumppanuudesta kansallisella, alueellisella ja hankekohtaisella tasolla aluepolitiikan alalla* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608632>).

¹⁴⁴ Edellä mainitun, alueellista koheesiota koskevasta vihreästä kirjasta 26. maaliskuuta 2009 hyväksytyyn päätöslauselman 10 kohta. Lisäksi 7. toukokuuta 2009 hyväksytyssä päätöslauselmassa T6-0373/2009 olevassa 8 kohdassa katsotaan, että alueellisen yhteenkuuluvuuden sisällyttäminen vahvistaa parlamentin valtuuksia arvioida unionin keskeisten toimintalinjojen alueellisia vaikutuksia. Ks. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=en>.

¹⁴⁵ Itämeren strategiasta odotetaan ensimmäisiä konkreettisia tuloksia vuonna 2011. Niiden pohjalta saatetaan tarkistaa lähestymistapaa ja harkita mahdollisuutta soveltaa samaa yhteistyömallia myös muilla alueilla.

verkkojen aiemmat oikeusperustat (EY:n perustamissopimuksen 154–156 artikla). Yhteinen liikennepolitiikka ja toimet Euroopan laajuisten verkkojen edistämiseksi kuuluvat jaetun toimivallan piiriin (SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan g ja h alakohta) (ks. edellä oleva kohta 2.2.2).

3.5.1. Yhteinen liikennepolitiikka

Liikennepolitiikan alalla Lissabonin sopimus tuo mukanaan vain pieniä muutoksia. EY:n perustamissopimuksen 71, 75 ja 80 artiklassa mainittu, Amsterdamin sopimuksella käyttöön otettu entinen yhteispäätös menettely korvataan *tavallisella lainsäätämisyjärjestyksellä* (SEUT:n 91, 95 ja 100 artikla). Lisäksi Lissabonin sopimuksessa määrätään mahdollisuudesta kumota määräys, jonka mukaan Saksan liittovalta saa toteuttaa poikkeuksellisia toimenpiteitä korvatakseen taloudellisen haitan alueille, joihin Saksan jako on vaikuttanut (SEUT:n 98 artikla): viiden vuoden kuluttua Lissabonin sopimuksen voimaantulosta (1. joulukuuta 2014) neuvosto voi komission ehdotuksesta tehdä päätöksen 98 artiklan kumoamisesta (¹⁴⁶).

Neuvostolla on valta toteuttaa poikkeustoimenpiteitä (SEUT:n 92 artikla) SEUT:n 91 artiklassa tarkoitettujen liikennealan yhteisten sääntöjen vahvistamiseen asti. Neuvosto päättää näistä poikkeuksista yksimielisesti, ilman että parlamentilla on oikeutta osallistua päätöksentekoon.

On huomattava, että Lissabonin sopimuksella on muutettu yhteisen liikennepolitiikan erityisten oikeusperustojen lisäksi myös muita aloja, jotka vaikuttavat epäsuorasti liikenne- ja matkailuvaliokunnan työhön. Ensinnäkin SEUT:n 191 artiklan 1 kohdassa lisätään *ilmastonmuutoksen torjuminen* EU:n kaikkien politiikkojen määrittelyssä ja toteutuksessa huomioon otettavien ympäristönsuojeluvaatimusten joukkoon (SEUT:n 11 artikla). Näin ollen – Kioton pöytäkirjan allekirjoittamisen jälkeen ja ottaen huomioon joulukuussa 2009 pidetyn Kööpenhaminan konferenssin jälkeiset toimenpiteet – yhteisön strategia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi vaikuttaa varsin suoraan liikennepolitiikkaan erityisesti tie- ja lentoliikenteen alalla.

Lisäksi SEUT:ssä lisätään osaston "*Tutkimus ja teknologinen kehittäminen*" otsikkoon ilmaisu "*sekä avaruusala*" ja sopimuksen uudessa 189 artiklassa määrätään EU:n avaruuspolitiikasta. Tällä alalla unionilla on toimivalta toteuttaa toimia, erityisesti määrittellä ja panna täytäntöön ohjelmia ilman, että tämän toimivallan käyttäminen estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa (SEUT:n 4 artiklan 3 kohta). Tutkimuksen, teknologisen kehittämisen ja avaruuden monivuotisesta puiteohjelmasta päätetään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen (SEUT:n 182 artiklan 1 kohta), mutta perustettavista erityisohjelmista päätetään erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, jolloin parlamentilla on ainoastaan oikeus tulla kuulluksi (SEUT:n 182 artiklan 4 kohta).

Lisäksi uudet määräykset vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta (SEUT:n 67–89 artikla) voivat vaikuttaa liikennepolitiikkaan, varsinkin siviili- ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla (SEUT:n 81–82 artikla) ja matkustajille tehtävien tarkastusten alalla. Liikennepolitiikka siirtyi jaetun toimivallan piiriin, kun sopimuksista poistettiin kolmas pilari (SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan j alakohta) (ks. edellä oleva kohta 2.2.2).

¹⁴⁶ Sama määräys sisällytettiin SEUT:n 107 artiklan 2 kohdan c alakohtaan valtioneuvostojen osalta (kilpailusäännöt). Ks. kohta 3.4.1.

3.5.2. Euroopan laajuiset verkot

Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat myös Euroopan laajuisia verkkoja koskevat suuntaviivat ja toimenpiteet noudattaen *tavallista lainsäätämisyjärjestystä* (SEUT:n 172 artikla), joka korvaa yhteispäätösmenettelyn.

Euroopan laajuiset verkot käsittävät liikenne-, televiestintä- ja energiainfrastruktuurit (SEUT:n 170 artikla) ⁽¹⁴⁷⁾. Ne auttavat toteuttamaan sisämarkkinat (SEUT:n 26 artikla) ja vahvistamaan taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta (SEUT:n 174 artikla) ottaen huomioon tarpeen liittää saarialueita, erillisalueita ja syrjäseutualueita unionin keskusalueisiin (SEUT:n 170 artiklan 2 kohta).

3.6. Kulttuuri-, koulutus-, nuoriso- ja urheilupolitiikkaa koskevan lainsäädännön muutokset (SEUT:n 165 ja 167 artikla)

Kulttuurin alalla unionin toimien oikeusperustana on SEUT:n 167 artikla, joka korvaa EY:n perustamissopimuksen 151 artiklan. Unionin koulutus-, nuoriso- ja urheilualan toimien tavoitteet ilmenevät SEUT:n 165 artiklasta (aiempi EY:n perustamissopimuksen 149 artikla) ⁽¹⁴⁸⁾.

3.6.1. Urheilu

Vaikka EY:n perustamissopimuksen yhdessäkään artiklassa ei mainita nimenomaisesti urheilua, Euroopan unioni on toiminut tällä alalla ratkaisevassa osassa varsinkin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön turvin. Erityisesti asialla *Bosman* ⁽¹⁴⁹⁾ oli suuri vaikutus ammattilaisurheiluun, koska tuomioistuin vahvisti siirtomaksujen olevan este työntekijöiden (jalkapalloilijoiden) vapaalle liikkuvuudelle ja siten sopimuksen nojalla laittomia.

Amsterdamin ja Nizzan sopimukset sisälsivät urheiluun liittyviä julistuksia. Primaarioikeudesta puuttui kuitenkin edelleen erityinen oikeusperusta. Lissabonin sopimuksessa urheilusta tulee ala, joilla unionilla on toimivalta tukea, yhteensovittaa ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa (SEUT:n 6 artiklan e kohta) (ks. edellä oleva kohta 2.2.3). Lisäksi *SEUT:n 165 artiklassa* luodaan koulutus- ja nuorisopolitiikan rinnalle myös urheilupolitiikan oikeusperusta.

Vastedes unioni myötävaikuttaa Euroopan urheiluun liittyvien asioiden edistämiseen ottaen huomioon sen erityispiirteet, vapaaehtoisuuteen perustuvat rakenteet sekä yhteiskunnallisen ja kasvatuksellisen tehtävän (SEUT:n 165 artiklan 1 kohdan toinen kappale). Unionin tämän alan toiminnalla pyritään kehittämään urheilun eurooppalaista ulottuvuutta edistämällä urheilukilpailujen rehellisyyttä ja avoimuutta sekä urheilusta vastaavien järjestöjen välistä yhteistyötä. Sillä suojellaan myös urheilijoiden, erityisesti

¹⁴⁷ Organisatorisista syistä parlamentti on kuitenkin vahvistanut Euroopan laajuisen verkkojen kuuluvan liikenne- ja matkailuvaliokunnan yksinomaiseen toimivaltaan. Ks. parlamentin työjärjestyksen liitteessä VII oleva XI kohta sivulta 140 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FI&language=FI>).

¹⁴⁸ Tässä tutkimuksessa ei tarkastella ammatillista koulutusta, joka sekin sisältyy SEUT:n XII osastoon (166 artikla), koska se ei ole osa rakenne- ja koheesiopolitiikkaa ja koska se kuuluu työllisyys- ja sosiaaliasioiden valiokunnan toimivaltaan (ks. Euroopan parlamentin työjärjestyksen liitteessä VII oleva VII kohta).

¹⁴⁹ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, asia C-145/93, 15.12.1995, Kok. s. 4 921.

kaikkein nuorimpien urheilijoiden, fyysistä ja henkistä koskemattomuutta (SEUT:n 165 artiklan 2 kohta) ⁽¹⁵⁰⁾.

Uuden oikeusperustan sisällyttäminen sopimukseen johtaa käytännössä ensimmäiseksi *uuden urheiluohjelman* täytäntöönpanoon EU:ssa. Tämä päätös sekä alalla myöhemmin tehtävät päätökset tehdään *tavallista lainsäätämisyjärjestystä* noudattaen (SEUT:n 165 artiklan 4 kohta).

3.6.2 Koulutus ja nuoriso

Tärkeimmät koulutus- ja nuorisoalan muutokset liittyvät menettelyihin. Tavallinen lainsäätämisyjärjestys korvaa yhteispäätösmenettelyn (SEUT:n 165 artiklan 4 kohta).

Lisäksi Lissabonin sopimuksessa lisätään unionin toiminnan tavoitteeksi kannustaa nuoria osallistumaan *demokratian toteuttamiseen Euroopassa* (SEUT:n 165 artiklan 2 kohdan viides luettelukohta). Unioni toimii kuitenkin jo aktiivisesti tällä alalla: erityisesti kansalaisvaikuttamisen edistäminen on yksi *nuorisotoimintaohjelman* päätavoitteista. Tämän uuden tavoitteen lisääminen vahvistaa epäilemättä yhteisön toimia tällä alalla.

Sopimuksessa mainitaan myös, että humanitaarisen avustustoiminnan alalla perustetaan "*Euroopan humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukot*", joilla kannustetaan juuri eurooppalaisia nuoria osallistumaan alan toimiin (SEUT:n 214 artiklan 5 kohta). Vapaaehtoisjoukot perustetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

Lisäksi SEUT:n 207 artiklan 4 kohdan b alakohdassa mainitaan nimenomaisesti *koulutuspalvelujen kauppa*. Neuvosto neuvottelee tämän alan kansainvälisistä sopimuksista ja tekee ne *yksimielisesti* silloin, kun sopimukset voivat vakavasti haitata koulutuspalvelujen järjestämistä sisäisesti ja vaikeuttaa jäsenvaltioiden vastuun toteuttamista niiden tarjoamisessa. Kyseessä on siis poikkeusjärjestely verrattuna kansainvälisiin sopimuksiin yleisesti, sillä pääsääntöisesti niistä päätetään aina määräenemmistöllä (SEUT:n 207 artiklan 4 kohdan ensimmäinen kappale ja SEUT:n 218 artiklan 8 kohta). Kaikki kauppasopimukset edellyttävät kuitenkin Euroopan parlamentin hyväksyntää, sikäli kuin yhteisön kauppapolitiikan alalla sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä (SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohhta) (ks. jäljempänä oleva kohta 3.8).

On huomattava, että unionin perusoikeuskirjan 14 artiklassa määrätään, että jokaisella on oikeus koulutukseen ja oikeus saada ammatillista koulutusta sekä jatko- ja täydennyskoulutusta ⁽¹⁵¹⁾. Vaikka perusoikeuskirjassa ei myönnetäkään unionille uutta toimivaltaa eikä uusia tehtäviä, sen oikeudellinen arvo on sama kuin sopimusten ja se on siis oikeudellisesti sitova Lissabonin sopimuksen voimaantulosta lähtien ⁽¹⁵²⁾.

3.6.3 Kulttuuri

SEU:n johdanto-osassa tunnustetaan, että Euroopan unionin arvot hakevat innoituksensa Euroopan kulttuurisesta, uskonnollisesta ja humanistisesta perinteestä. Lisäksi SEU:n

¹⁵⁰ Parlamentin 7. toukokuuta 2009 hyväksymässä päätöslauselmassa T6-0373/2009 olevassa 27 kohdassa korostetaan, että unioni voi vihdoin ryhtyä kehittämään urheilua ja sen eurooppalaista ulottuvuutta ja ottaa urheilun erityisluonteen asianmukaisesti huomioon toteuttaessaan muita eurooppalaisia toimintalinjoja. Ks. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=en>.

¹⁵¹ Ks. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf

¹⁵² Ks. SEU:n 6 artiklan 1 kohta ja ensimmäinen sopimukseen liitetty julistus (EUVL C 115, 9.5.2008, s. 19 ja 337).

uudessa 3 artiklassa tunnustetaan, että unionin tavoitteena on muun muassa kunnioittaa kulttuuriensa ja kieltensä rikkautta ja monimuotoisuutta sekä huolehtia Euroopan kulttuuriperinnön vaalimisesta ja kehittämisestä.

Lissabonin sopimus tuo kuitenkin kulttuuripolitiikan alalla mukanaan suuren muutoksen, joka koskee tavallisen lainsäätämisympäristön käyttöönottoa (SEUT:n 167 artiklan 5 kohta). Tähän saakka neuvosto on tehnyt päätökset yksimielisesti vanhaa yhteispäätösmenettelyä noudattaen. Muutos ei kuitenkaan vaikuta merkittävästi tulevaisuuteen alalla, jolla jäsenvaltioilla on ollut tapana tehdä päätökset yksimielisesti. Myös neuvoston valta hyväksyä tätä alaa koskevia suosituksia komission ehdotuksesta kasvaa.

Lisäksi SEUT:n 207 artiklan 4 kohdassa mainitaan *kulttuuri- ja audiovisuaalisten palvelujen kauppa* (yhteinen kauppapolitiikka). Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti neuvotellessaan tämän alan kansainvälisistä sopimuksista ja tehdessään niitä, kun sopimukset voivat haitata unionin kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta. Aivan kuten koulutuspalvelujenkin kauppaa koskevien sopimusten tapauksessa (ks. edellä oleva kohta 3.6.2) kyseessä on poikkeusjärjestely verrattuna kansainvälisiin sopimuksiin, joista päätetään pääsääntöisesti aina määräenemmistöllä (SEUT:n 207 artiklan 4 kohta ja 218 artiklan 8 kohta) (ks. jäljempänä oleva kohta 3.8). Neuvosto pitää tätä takeena "*kulttuurisen poikkeuksen*" kunnioittamisesta. Unioni vetoaa kulttuuriseen poikkeukseen aina WTO:n neuvotteluissa (¹⁵³). Kaikki näiden alojen sopimukset edellyttävät kuitenkin Euroopan parlamentin hyväksyntää, sikäli kuin alalla sovelletaan tavallista lainsäätämisympäristystä (SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohhta) (ks. jäljempänä oleva kohta 3.8).

3.7. Matkailupolitiikkaa koskevan lainsäädännön muutokset (SEUT:n 195 artikla)

Maastrichtin ja Amsterdamin sopimuksissa matkailupolitiikka sisällytettiin EU:n tavoitteisiin (EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan u alakohhta), mutta niissä ei kuitenkaan määrätty sen täytäntöönpanovälineistä.

Lissabonin sopimuksessa matkailusta tulee ala, jolla unionilla on toimivalta tukea, yhteensovittaa ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa (ks. edellä oleva kohta 2.2.3). Siinä luodaan myös alalle erityinen oikeusperusta (SEUT:n 195 artikla). Unioni täydentää vastedes jäsenvaltioiden toimintaa erityisesti edistämällä alalla toimivien yritysten kilpailukykyä. Tämä ala on yhä tärkeämpi EU:n taloudelle ja työllisyydelle.

Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät ratkaisunsa matkailualaa hyödyttävistä toimenpiteistä *tavallista lainsäätämisympäristystä* noudattaen. Tämä ei kuitenkaan koske jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista, jos tällaiset yhdenmukaistamisaloitteet kuuluvat jaetun toimivallan piiriin (ks. edellä oleva kohta 2.2.2). Matkailu lisää huomattavasti liikennepalvelujen kysyntää. Siksi parlamentti on vahvistanut alan kuuluvan pysyvän liikenne- ja matkailuvaliokunnan toimivaltaan (¹⁵⁴).

¹⁵³ "*Kulttuurinen poikkeus*" perustuu kulttuuri- ja audiovisuaalialojen sekä kulttuurisen moninaisuuden ja tiedotusvälineiden moniarvoisuuden suojelun erityisluonteeseen. Lisäksi SEUT:n pöytäkirjassa nro 29 käsitellään jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoimintaa, joka liittyy läheisesti audiovisuaalialaan.

¹⁵⁴ Ks. parlamentin työjärjestyksen liitteessä VII oleva XI kohta sivulta 140 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FI&language=FI>).

3.8. Rakenne- ja koheesiopolitiikkaan vaikuttavia kansainvälisiä sopimuksia koskevat lainsäädännön muutokset (SEUT:n 207 ja 218 artikla)

Toimivaltuudet, joita sopimuksessa myönnettiin yhteisölle kansainvälisten sopimusten tekemiseksi *yhteisön ensimmäisen pilarin* mukaisesti, perustuivat alun perin yleiseen menettelyyn (aiempi EY:n perustamissopimuksen 300 artikla) muutamien *erityissopimuksia* koskevin mukautuksin.

Rakenne- ja koheesiopolitiikkaan liittyvien sopimusten neuvottelua ja tekemistä koskevat valtuudet kuuluivat näiden *erityissopimusten* piiriin ja koskivat vain kahta alaa:

- tullien ja yhteisen kauppapolitiikan alaa tulli- ja kauppasopimusten osalta (aiempi EY:n perustamissopimuksen 133 artikla)
- assosiaatiosopimusten alaa (aiempi EY:n perustamissopimuksen 310 artikla).

Lisäksi kansainvälisten sopimusten laajuutta (joka rajoittui alun perin tavarakauppaan) laajennettiin Nizzan sopimuksella myös palveluihin (aiempi EY:n perustamissopimuksen 133 artiklan 4 kohta) ⁽¹⁵⁵⁾.

EY:n perustamissopimuksen nojalla Euroopan parlamentti ei osallistunut millään tavalla kansainvälisistä sopimuksista käytäviin neuvotteluihin. Sillä oli ainoastaan oikeus saada tietoa jo tehdyistä assosiaatiosopimuksista (aiempi EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 2 kohta). Sitä kuultiin vain, kun kyse oli palveluja sekä teollis- ja tekijänoikeuksia koskevista sopimuksista (aiempi EY:n perustamissopimuksen 133 artiklan 5 kohta).

SEUT:n voimaantulosta lähtien unionilla on ollut *yksinomainen toimivalta* kaikilla yhteisen kauppapolitiikan piiriin kuuluvilla aloilla (ks. kohta 2.2.1) Sekä unionin että jäsenvaltioiden tekemiä jaetun toimivallan sopimuksia ei siis enää ole. Lisäksi SEUT:n *207 ja 218 artiklassa* uudistetaan perustavanlaatuisesti näitä puitteita laajentamalla parlamentin valtuuksia.

3.8.1. Menettelyjä koskevat muutokset: Euroopan parlamentin asema kansainvälisissä sopimuksissa

SEUT:n nojalla yhteisen kauppapolitiikan *täytäntöönpanoon* sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä (SEUT:n 207 artiklan 2 kohta). Uutta menettelyä sovelletaan vastedes kaikkiin kauppapolitiikan omiin välineisiin: kaupan suojatoimenpiteitä koskeviin perusasetuksiin, yleiseen etuuskohtelujärjestelmään, polkumyynnin torjuntaan, alkuperäsääntöihin jne.

¹⁵⁵ Sopimusten tarkistusten myötä yhteisön ensimmäiseen pilariin kuuluvien kansainvälisten sopimusten luetteloa voitiin laajentaa muille aloille, joita olivat *tutkimus ja teknologinen kehittäminen* (aiempi EY:n perustamissopimuksen 170 artikla – uusi SEUT:n 186 artikla), *ympäristö* (aiempi EY:n perustamissopimuksen 174 artiklan 4 kohta – uusi SEUT:n 191 artiklan 4 kohta); *vaihtokurssit ja rahajärjestelmä* (aiempi EY:n perustamissopimuksen 111 artikla – uudet SEUT:n 138 ja 219 artikla), *taloudellinen, rahoituksellinen ja tekninen yhteistyö kolmansien maiden kanssa* (aiempi EY:n perustamissopimuksen 181 A artikla – uudet SEUT:n 212–214 artikla) sekä *teollis- ja tekijänoikeudet* (aiempi EY:n perustamissopimuksen 133 artiklan 5 kohta – uusi SEUT:n 207 artiklan 4 kohta). Näitä aloja ei tarkastella tässä asiakirjassa, sillä ne eivät vaikuta rakenne- ja koheesiopolitiikkaan.

SEUT:ssä (207 artiklan 3 kohta ja 218 artiklan 1 kohta) vahvistetaan *kansainvälisten sopimusten neuvottelua ja tekemistä* koskeva erityismenettely, jossa sopimukset edellyttävät niiden luonteen mukaan parlamentin kuulemista tai hyväksyntää (SEUT:n 218 artiklan 6 kohta). Koska EY:n perustamissopimuksen nojalla parlamenttia ei edes kuultu tulli- ja kauppasopimuksia tehtäessä, parlamentin asema paranee siis huomattavasti.

Parlamentin uusien valtaoikeuksien lisäksi tämä SEUT:n 218 artiklan mukainen uusi menettely sisältää EY:n perustamissopimuksen kaikkien sellaisten määräysten asiasisällön, jotka koskevat kansainvälisten sopimusten allekirjoittamista, tekemistä ja keskeyttämistä, myös neuvoston äänestämissääntöjä (SEUT:n 218 artiklan 5–6 ja 8–9 artikla).

Neuvosto antaa luvan neuvottelujen aloittamiselle, vahvistaa neuvotteluohjeet, antaa luvan sopimusten allekirjoittamiseen ja tekee sopimukset (SEUT:n 218 artiklan 2 kohta). Neuvosto tekee ratkaisunsa *määräenemmistöllä* koko menettelyn ajan (SEUT:n 218 artiklan 8 kohdan ensimmäinen kappale). Neuvosto tekee poikkeuksellisesti ratkaisunsa *yksimielisesti*, jos sopimus koskee alaa, jolla unionin säädöksen antaminen edellyttää yksimielisyyttä. Sama koskee myös assosiaatiosopimuksia sekä taloudellista, rahoituksellista ja teknistä yhteistyötä koskevia sopimuksia unionin jäseneksi ehdolla olevien valtioiden kanssa (SEUT:n 218 artiklan 8 kohdan toinen kappale).

Neuvosto tekee ratkaisunsa *yksimielisesti* myös silloin, kun sen neuvottelema ja tekemä sopimus koskee *palvelukauppaa ja teollis- ja tekijänoikeuksien kaupallisia näkökohtia* sekä ulkomaisia suoria sijoituksia, kun sopimus sisältää määräyksiä, joiden osalta sisäisten sääntöjen antaminen edellyttää yksimielisyyttä (SEUT:n 207 artiklan 4 kohdan toinen kappale); *kulttuuripalvelujen tai audiovisuaalisten palvelujen kauppaa*, kun sopimukset voivat haitata unionin kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta (SEUT:n 207 artiklan 4 kohdan kolmannen kappaleen a alakohta) (ks. edellä oleva kohta 3.6.3); ja *sosiaali-, koulutus- ja terveystalouden kauppaa*, kun sopimukset voivat vakavasti haitata näiden palvelujen järjestämistä kansallisella tasolla ja vaikeuttaa jäsenvaltioiden vastuun toteuttamista niiden tarjoamisessa (SEUT:n 207 artiklan 4 kohdan kolmannen kappaleen b alakohta) (ks. edellä oleva kohta 3.6.3).

Komissiolla ei ole valtaa tehdä sopimuksia. Neuvosto voi korkeintaan tarvittaessa valtuuttaa komission *tietyin erityisehdoin* hyväksymään sopimuksen muutokset, jos sopimuksessa määrätään, että muutokset on hyväksyttävä yksinkertaistetussa menettelyssä (SEUT:n 218 artiklan 7 kohta).

Euroopan parlamentilla on tältä osin vastedes todellista valtaa hyväksyä seuraavien sopimusten tekeminen antamalla *puoltava lausunto* (SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan a alakohta):

- assosiaatiosopimukset (edeltävät usein tulevaa liittymistä), jotka mainitaan jo EY:n perustamissopimuksessa (aiempi EY:n perustamissopimuksen 310 artikla)
- sopimukset, joissa luodaan erityiset institutionaaliset rakenteet yhteistyömenettelyjä järjestämällä ja jotka mainitaan jo EY:n perustamissopimuksessa (aiempi EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 3 kohta)
- sopimukset, joilla on huomattavia vaikutuksia unionin talousarvioon ja jotka nekin mainitaan jo EY:n perustamissopimuksessa (aiempi EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 3 kohta)

- sopimukset unionin liittymisestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen; tämä on uusi, SEUT:n mukanaan tuoma ala
- sopimukset aloilla, joilla sovelletaan *tavallista lainsäätämisyjärjestystä* (SEUT:n voimaantulosta lähtien, vaikka tätä menettelyä noudattaen ei olekaan hyväksytty yhtään sisäistä sääntöä) ⁽¹⁵⁶⁾
- sopimukset aloilla, joilla sovelletaan erityistä lainsäätämisyjärjestystä, kun edellytetään Euroopan parlamentin hyväksyntää; tämä on uusi, SEUT:n mukanaan tuoma ala.

Muiden sopimusten tapauksessa Euroopan parlamentilla on ainoastaan *oikeus tulla kuulluksi* (SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan b alakohta) ⁽¹⁵⁷⁾, lukuun ottamatta yksinomaan YUTP:tä koskevia sopimuksia, joiden tekemiseen parlamentti ei osallistu lainkaan (SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan ensimmäinen kappale).

Sen lisäksi, mitä SEUT:n 218 artiklan 6 kohdassa määrätään, myös *liittymissopimukset* edellyttävät *parlamentin hyväksyntää* (SEU:n 49 artikla). Parlamentti hyväksyy ne antamalla kaikkien jäsentensä enemmistöllä puoltavan lausunnon. SEUT:ssä ei sanota mitään uusista erityissopimuksista, joilla luodaan erityissuhteita unionin naapurimaihin SEU:n 8 artiklan nojalla ⁽¹⁵⁸⁾. Periaatteessa ne pitäisi rinnastaa assosiaatiosopimuksiin, ja siten ne edellyttäisivät Euroopan parlamentin hyväksyntää, paitsi jos niiden katsotaan kuuluvan jonkinlaiseen EU:n ulkopuoliseen lähipolitiikkaan. Tällöin ne olisivat osa YUTP:tä, eikä Euroopan parlamentti osallistuisi niiden tekemiseen.

Vaikka Euroopan parlamentti ei edelleenkään osallistu sopimusneuvotteluihin, SEUT:ssä määrätään, että sille on tiedotettava säännöllisesti *kauppasopimuksista* käytävien neuvottelujen etenemisestä (SEUT:n 207 artiklan 3 kohta) sekä *kaikkien sopimusten tapauksessa* menettelyn kaikista vaiheista (SEUT:n 218 artiklan 10 kohta).

3.8.2. Kansainväliset sopimukset sekä rakenne- ja koheesiopolitiikka

Vastedes *valtaosa* rakenne- ja koheesiopolitiikan aloihin vaikuttavista kansainvälisistä sopimuksista edellyttää *Euroopan parlamentin hyväksyntää*, jos sopimukset koskevat aloja, joilla sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä (SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohta), ja/tai niillä on huomattavia vaikutuksia unionin talousarvioon (SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan iv alakohta). Tämä koskee erityisesti *kansainvälisiä kalastussopimuksia, liikennesopimuksia* sekä kahdenvälisiä tai monenvälisiä *sopimuksia* maatalous- ja kalataloustuotteiden sekä kulttuuri-, audiovisuaali- ja koulutuspalvelujen *kaupasta*.

Lisäksi SEUT:ssä mainitaan nimenomaisesti yhteisen kauppapolitiikan alalla kaksi rakenne- ja koheesiopolitiikkaan vaikuttavaa sopimustyyppiä (SEUT:n 207 artikla):

- *liikenteen* alan sopimukset (SEUT:n 207 artiklan 5 kohta), joiden asiasisällöstä määrätään SEUT:n 90–100 artiklassa sekä neuvottelu- ja tekomenettelystä 218 artiklassa (ks. kohta 3.5)

¹⁵⁶ Aikaisemmin puoltava lausunto tarvittiin vain, jos yhteispäätösmenettelyssä oli hyväksytty sisäinen sääntö ja sitä oli muutettava sopimuksen nojalla (EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 3 kohta).

¹⁵⁷ Esimerkiksi rikosasioissa tehtävää yhteistyötä koskevat sopimukset.

¹⁵⁸ Brysselissä 13.–14. maaliskuuta 2008 kokoontunut Eurooppa-neuvosto ilmoitti tästä naapurisuuspolitiikasta käynnistääkseen uudelleen vuonna 1995 aloitetun Barcelonan Euro–Välimeri-prosessin. Tämän Välimeren naapurisuuspolitiikan elimet on jo luotu (Välimeren unioni).

- *kulttuuri-, audiovisuaali- ja koulutuspalvelujen* kauppaa koskevat sopimukset (SEUT:n 207 artiklan 4 kohdan a ja b alakohta), joihin sovelletaan 218 artiklan mukaista menettelyä; neuvosto kuitenkin päättää näistä kansainvälisistä sopimuksista yksimielisesti suojellakseen kulttuurista poikkeusta ja turvatakseen koulutuspalvelujen asianmukaisen toiminnan kansallisella tasolla (ks. edellä olevat kohdat 3.6.2 ja 3.6.3).

On ristiriitaista, ettei SEUT:ssä mainita lainkaan kansainvälisiä *kalastussopimuksia*, vaikka niitä on eniten. Edellä on jo todettu (ks. kohta 3.3), että näihin erityissopimuksiin on sovellettava SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan mukaista menettelyä (joka edellyttää Euroopan parlamentin puoltavaa lausuntoa), sikäli kuin kalastus on ala, jolla noudatetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä (SEUT:n 43 artiklan 2 kohta – SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohta). Lisäksi *kumppanuussuhteessa* kolmansien maiden kanssa *tehtyihin kalastussopimuksiin* (joiden nojalla unionin on maksettava taloudellista korvausta luonnonvarojen käytöstä) sovellettaisiin SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan iv alakohdan mukaista menettelyä, sikäli kuin sopimuksilla on huomattavia vaikutuksia unionin talousarvioon (¹⁵⁹).

Lisäksi kalataloustuotteiden kauppaan sovelletaan yleisesti WTO:ssa vahvistettuja monenvälisiä sääntöjä (¹⁶⁰), jotka ovat osa yhteistä kauppapolitiikkaa (SEUT:n 207 artikla). Sisäiset hallintatoimenpiteet hyväksytään kuitenkin SEUT:n 43 artiklan nojalla (YKP) ja erityisesti *kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhteisen markkinajärjestelyn* puitteissa (¹⁶¹) (ks. edellä oleva kohta 2.3.1).

SEUT:ssä ei myöskään mainita kansainvälisten sopimusten yhteydessä *maataloutta*, vaikka maatalous onkin keskeisessä osassa useimmissa *etuuskohtelusopimuksissa*, joita EU on tehnyt (muun muassa Välimeren altaan maiden, AKT-maiden ja MERCOSURin kanssa). Nämä etuuskohtelusopimukset (sekä jotkin yksipuoliset myönnytykset, joista on päätetty yleisen etuuskohtelujärjestelmän perustella) vaikuttavat samanaikaisesti sekä yhteiseen kauppapolitiikkaan (SEUT:n 207 artikla) että kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä koskevaan politiikkaan (SEUT:n 208–213 artikla).

Sopimuksen ensisijaista tavoitetta ja tarkoitusta koskevan kriteerin mukaan unioni voi tehdä *erityisen yhteistyösopimuksen* (SEUT:n 209 artiklan 2 kohdan tai 212 artiklan 3 kohdan nojalla) tai kauppasopimuksen (noudattaen SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan mukaista menettelyä). Vastaavasti Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät *yhteistyöpolitiikan täytäntöönpanoa* koskevista toimenpiteistä (SEUT:n 209 artiklan 1 kohta ja 212 artiklan 2 kohta) ja *yhteisen kauppapolitiikan täytäntöönpanon* puitteista (SEUT:n 207 artiklan 2 kohta) aina tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

Koska sopimuksessa ei sanota mitään maataloustuotteiden kaupasta, siihen sovelletaan nykyisin Maailman kauppajärjestön (WTO) monenvälisiä sopimuksia ja erityisesti *maataloussopimusta* (¹⁶²). Edellä on jo todettu (ks. kohta 2.3.1), että yhteisöjen

¹⁵⁹ *Kalastussopimuksia* on montaa eri tyyppiä: a) *kumppanuussopimuksia*, joiden nojalla eurooppalaiset kalastusalukset saavat käyttää luonnonvaroja rahallista korvausta vastaan tai vastineeksi pääsystä EU:n markkinoille pienemmin tullitariffein, b) *vastavuoroisuusopimuksia*, joissa määrätään kalastusmahdollisuuksien kaupasta yhteisön kalastusalusten ja kolmansien maiden (pohjoismaiden) kalastusalusten kesken, c) *alueellisten kalastusjärjestöjen (RFO) kanssa tehtyjä monenvälisiä sopimuksia*, joiden tarkoituksena on estää laitton kalastus, sekä d) *kansainvälisiä yleissopimuksia*, joilla edistetään vesiluonnonvarojen tasapuolista ja tehokasta käyttöä ja suojellaan meriympäristöä.

¹⁶⁰ Päätös 94/800/EY, EYVL L 336, 23.12.1994.

¹⁶¹ Asetus (EY) N:o 104/2000, EYVL L 17, 21.1.2000 (V osasto).

¹⁶² Päätös 94/800/EY, EYVL L 336, 23.12.1994. Asetuksessa (EY) N:o 3290/1994 (EYVL L 349, 31.12.1994) säädetään WTO:n maataloussopimuksen käyttöönotosta unionin sisällä.

tuomioistuin vahvasti WTO:ta koskevassa lausunnossaan 1/94 toimivallan jaon YMP:n ja yhteisen kauppapolitiikan kesken (¹⁶³). Kaupan monenväliseen sääntelyjärjestelmään liittyvien unionin sitoumusten yleisiin puitteisiin sovelletaan SEUT:n 207 artiklan 2 kohtaa (yhteinen kauppapolitiikka), mutta sisäiset hallintatoimenpiteet hyväksytään SEUT:n 43 artiklan (YMP) nojalla ja erityisesti osana *yhteistä markkinajärjestelyä* (¹⁶⁴).

3.9. Unionin uudet säädöstyypit: delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset (SEUT:n 290–291 artikla)

Lissabonin sopimuksessa (SEUT:n 288 artikla) säilytetään EY:n perustamissopimuksessa määrätyt oikeudelliset välineet (aiempi EY:n perustamissopimuksen 249 artikla). Tavallista tai erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen hyväksytyt *säädökset* (asetukset, direktiivit, päätökset; SEUT:n 289 artikla) erotetaan kuitenkin selvästi *muista kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävistä asiakirjoista* (lausunnot, suositukset, delegoidut säädökset, täytäntöönpanosäädökset; SEUT:n 288 artikla ja 290–292 artikla). Merkittävimmät uudistukset liittyvät kuitenkin *delegoituihin säädöksiin* (SEUT:n 290 artikla) ja *täytäntöönpanosäädöksiin* (SEUT:n 291 artikla).

Säädösten ja delegoitujen säädösten välinen erottelu sekä se, että komission tunnustetaan hoitavan täytäntöönpanotehtävää kummankin lainsäätäjän yhtäläisessä valvonnassa, parantavat yhteisön lainsäädännön laatua (¹⁶⁵). Delegoitujen säädösten monet osatekijät ja täytäntöönpanosäädösten uudet puitteet on kuitenkin vielä määriteltävä.

3.9.1. Delegoidut säädökset

SEUT:n 290 artiklan 1 kohdassa säädetään, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa *muista kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä*, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn säädöksen tiettyjä, *muista kuin sen keskeisiä osia*.

Perusasetuksen *keskeisten osien erottelu* *muista osista* ei ole helppoa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin antanut melkoisen tarkkaa oikeuskäytäntöä, joka auttaa tässä jaottelussa (¹⁶⁶). *Perussäädös* voi siis sisältää kolmenlaisia säännöksiä:

- säännöksiä, jotka ovat säädöksen *keskeisiä osia* ja joista ei voida antaa delegoituja säädöksiä eikä täytäntöönpanosäädöksiä: niitä ovat esimerkiksi säädöksen yleiset suuntaviivat, sen taustalla vaikuttavat yleisperiaatteet tai järjestelmien (sääntely- tai tukijärjestelmien) soveltamisalat
- säännöksiä, jotka ovat *muista kuin keskeisiä osia* ja joita voidaan muuttaa tai täydentää antamalla *delegoitu säädös*

¹⁶³ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, lausunto 1/94, 15.11.1994, Kok. I-5 267.

¹⁶⁴ Asetus (EY) N:o 1234/2007, EUVL L 299, 16.11.2007 (III osa, kolmansien maiden kanssa käytävä kauppa).

¹⁶⁵ Euroopan parlamentin 7. toukokuuta 2009 hyväksymän päätöslauselman T6-0387/2009 3 kohta. Ks. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=en>.

¹⁶⁶ Oikeuskäytäntö perustuu erityisesti maatalousalan komiteamenettelyyn: Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, 17.12.1970, *Koester*, asia 25/70, Kok. I 161; Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, 13.12.1997, *Eridiana Beghin-Say*, asia C-103/96, Kok. I-1 453. Luettelo tärkeimmistä komiteamenettelyä koskevista yhteisöjen tuomioistuimen tuomioista on saatavana IPOLNETistä osoitteesta <http://www.ipolnet.eu/parl.union.eu/ipolnet/webdav/site/myjahiasite/shared/code/List%20of%20relevant%20OECJ%20rulings.pdf>.

- säännöksiä, jotka koskevat muita kuin keskeisiä osia ja joita voidaan tarkentaa tai selventää täytäntöönpanomenettelyillä (SEUT:n 291 artikla) (ks. jäljempänä oleva kohta 3.9.2).

Delegoitujen säädösten käyttö voisi teoriassa uhata parlamentin lainsäädäntötehtävää. Delegointijärjestelmä tarjoaa kuitenkin parlamentille useita *takeita*

- ensinnäkin siksi, että parlamentin on suostuttava tähän toimenpiteeseen, sillä delegoidun säädöksen täytyy perustua perussäädökseen, jonka parlamentti on hyväksynyt aikaisemmin yhteistyössä neuvoston kanssa (SEUT:n 290 artiklan 1 kohdan toinen kappale)
- toiseksi siksi, että kyseisessä säädöksessä on vahvistettava "*säädösvallan siirron – sisältö, soveltamisala ja kesto*" (SEUT:n 290 artiklan 1 kohdan toinen kappale)
- kolmanneksi siksi, että lisäksi voidaan vahvistaa muita ehtoja, joita ovat neuvoston ja parlamentin *valta peruuttaa* säädösvallan siirto (SEUT:n 290 artiklan 2 kohdan a alakohta) sekä kummankin lainsäätäjän *valta vastustaa* delegoitua säädöstä, joka voisi estää asiaankuuluvan säädöksen voimaantulon (SEUT:n 290 artiklan 2 kohdan b alakohta); kummassakin tapauksessa parlamentti tekee ratkaisunsa jäsentensä enemmistöllä (SEUT:n 290 artiklan 2 kohdan kolmas kappale)
- neljänneksi siksi, että SEUT:n 290 artiklan mukaiset ehdot eivät ole tyhjentävät ja Euroopan parlamentti voi ehdottaa muita ehtoja käyttämällä tarkistusvaltaansa tavallista lainsäätämistä noudattaen (esimerkiksi asettamalla tiukempia vaatimuksia komission toimenpiteitä koskevan tiedotuksen tai valvonnan suhteen).

On sanomattakin selvää, että näiden takeiden tehokas käyttö edellyttää sitä, että parlamentin kukin valiokunta seuraa tiiviimmin komission kunkin säädösehdotuksen säännöksiä. Säädösvallan siirrosta ei voi tietenkään koskaan tulla tavallista lainsäädäntövälinettä, vaan Euroopan parlamentin on säilytettävä sen poikkeuksellinen luonne. Delegoitujen säädösten laajamittainen käyttö vaarantaisi toimielinten tasapainon, avoimuusperiaatteen sekä unionin lainsäädäntömenettelyjen legitimiiden.

Yhdestä komission *omnibus-tiedonantoon* ⁽¹⁶⁷⁾ sisältyneestä säädösehdotuksesta on jo syntynyt delegoitujen säädösten soveltamisalaa koskeva oikeudellinen kiista. Tämä säädösehdotus koski tonnikalasaaliiden dokumentointiohjelmia ⁽¹⁶⁸⁾.

Tätä taustaa vasten komissio antoi joulukuussa 2009 tiedonannon, joka koski SEUT:n 290 artiklaan perustuvia uusia delegoituja säädöksiä ⁽¹⁶⁹⁾. Tiedonannossaan komissio ehdotti malleja, jotka sisälsivät säädösvallan tulevissa siirroissa käytettäviä vakioilmaisuja (erityisesti säädösvallan siirron kestosta sekä peruuttamis-/vastustamisoikeudesta). On kuitenkin huomattava, ettei SEUT:ssä rajoiteta millään tavalla Euroopan parlamentin lainsäädäntövaltaa tällä alalla. Ehdotetut mallit eivät siis velvoita lainsäätäjiä. Tältä pohjalta parlamentti suhtautuu jokseenkin myönteisesti tapauskohtaiseen analyysiin, kunhan säädösvallan siirron hyväksyntää, vastustamista ja peruuttamista koskevia valtaoikeuksia kunnioitetaan. Euroopan parlamentin valiokuntien puheenjohtajakokouksen on vastattava

¹⁶⁷ KOM(2009)0665, 2.12.2009.

¹⁶⁸ KOM(2009)0406, 3.8.2009.

¹⁶⁹ KOM(2009)0673, 9. joulukuuta 2009. Ks. myös epävirallinen asiakirja nimeltä "*Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan täytäntöönpano*", 12. marraskuuta 2009.

komission tiedonantoon ottamalla lähikuukausien aikana, ennen täysistunnossa toimitettavaa äänestystä, kantaa sääntöihin, joita sovelletaan tulevaisuudessa säädösvallan siirtoihin (¹⁷⁰).

3.9.2. Täytäntöönpanosäädökset (entiset "komiteamenettelyt")

Lissabonin sopimuksessa erotellaan delegoidut säädökset täytäntöönpanosäädöksistä. Aikaisemmin kumpaankin säädytyyppiin sovellettiin 28. kesäkuuta 1999 tehtyä päätöstä 1999/468/EY, sellaisena kuin se on muutettuna (komiteamenettelyä koskeva päätös) (¹⁷¹). Delegoitujen säädösten hyväksymisestä säädetään vastedes asiaankuuluvassa perussäädöksessä (ks. edellä oleva kohta 3.9.1), kun taas täytäntöönpanosäädöksen hyväksymiseksi on hyväksyttävä ensin asetus, jossa vahvistetaan "*yleiset säännöt ja periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä*" (SEUT:n 291 artiklan 3 kohta).

SEUT:n 291 artiklan 2 kohdassa määrätään täytäntöönpanovallan siirtämisestä komissiolle tai tietyissä YUTP:tä koskevissa tapauksissa neuvostolle. Täytäntöönpanosäädös voidaan hyväksyä vain, kun yhdenmukainen täytäntöönpano on tarpeen. Muussa tapauksessa jäsenvaltiot toteuttavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaisia toimenpiteitä unionin säädösten täytäntöönpanemiseksi (SEUT:n 291 artiklan 1 kohta).

On huomattava, että SEUT:ssä myönnetään tällä alalla parlamentille uutta valtaa. EY:n perustamissopimuksen mukaan neuvostolla oli yksinomaisen toimivalta tehdä yksimielisesti komiteamenettelypäätös päätös ja parlamenttia vain kuultiin (aiempi EY:n perustamissopimuksen 202 artiklan kolmas luetelmakohta), kun taas SEUT:ssä vahvistetaan parlamentin asemaa määräämällä, että tarvittava asetus on hyväksyttävä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen (SEUT:n 291 artiklan 3 kohta).

Tämän viimeisen määräyksen mukaan komission on siis esitettävä *asetusehdotus*, jossa vahvistetaan yleiset säännöt ja periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat täytäntöönpanovallan käyttöä. Tämä uusi lainsäädäntökehys pitäisi hyväksyä periaatteessa ennen kesäkuuta 2010 tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio (¹⁷²) ovat päättäneet sillä välin jatkaa komiteamenettelypäätöksen tilapäistä soveltamista, ellei SEUT sisällä siirtymämääräystä, jolla voitaisiin taata täytäntöönpanovallan käytön jatkuvuus (¹⁷³).

Parlamentin on nyt tarkasteltava tapoja osallistua uusiin, entistä komiteamenettelyjärjestelmää seuraaviin (ja hyvin monimutkaisiin) menettelyihin. Sen on mahdollisesti erotettava (uuteen asetukseen parlamentin valvonnan parantamiseksi sisällytettävien) sääntöjen soveltamisala päivittäisestä toiminnastaan (panemalla merkille se, millaisen työtaakan tämä aiheuttaa parlamentin valiokunnille). Lisäksi menettelyjä olisi hyvä yksinkertaistaa vanhoihin komiteamenettelyihin verrattuna.

¹⁷⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

¹⁷¹ EYVL L 184, 17.7.1999, s. 23. Päätöksellä 2006/512/EY konsolidoitu versio (EUVL C 255, 21.10.2006, s. 4). Lisätietoja komiteamenettelyistä: "*Comitology Handbook - the European Parliament's work in the field of comitology*" (Käsikirja komiteamenettelyistä – Euroopan parlamentin työ komiteamenettelyn alalla), valiokuntien puheenjohtajakokous, 2009 (<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/lang/fr/pid/2335>).

¹⁷² Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission julistus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 291 artiklan täytäntöönpanosta. Tästä julistuksesta tulee siis väliaikaisratkaisu, jota Euroopan parlamentti pyysi 7. toukokuuta 2009 hyväksymässään päätöslauselmassa T6-0373/2009 (pätöslauselman 73 kohta).

¹⁷³ On huomattava, että Lissabonin sopimukseen ei siirretty EY:n perustamissopimuksen 202 artiklaa, jossa määrättiin täytäntöönpanoa koskevan toimivallan siirtämisestä neuvostolta komissiolle. Vaikka SEU:n 16 artiklan 1 kohta ja SEUT:n 290–291 artikla korvasivatkin tämän 202 artiklan pääosin, on syntynyt oikeudellinen tyhjiö, joka on täytettävä.

3.10. Muita monialaisesti vaikuttavia lainsäädännön muutoksia: sopimusten tarkistusmenettelyt (SEU:n 48 artikla) ja kansalaisten aloiteoikeus (SEU:n 11 artiklan 4 kohta ja SEUT:n 24 artikla)

Lissabonin sopimus tuo mukanaan *monialaisesti vaikuttavia lainsäädännön muutoksia*, jotka *saattavat johtaa merkittäviin muutoksiin* rakenne- ja koheesiopolitiikan aloilla. Kyse on ennen kaikkea parlamentin oikeudesta tehdä perussopimusten tarkistamista koskevia aloitteita (erityisesti *yksinkertaistetun tarkistusmenettelyn* mukaisesti) ja *kansalaisten aloiteoikeudesta*.

3.10.1. Sopimusten yksinkertaistetut tarkistusmenettelyt

SEU:n 48 artiklassa vahvistetaan kolme menettelyä sopimusten tarkistamiseksi: *tavanomainen tarkistusmenettely*, jossa kutsutaan koolle valmistelukunta ja HVK ja joka kohdistuu perussopimukseen kokonaisuudessaan (SEU:n 48 artiklan 2–5 kohta), sekä kaksi *yksinkertaistettua tarkistusmenettelyä*. Niistä ensimmäisellä muutetaan SEUT:n kolmannen osan (*unionin sisäiset politiikat ja toimet*) määräyksiä kokonaan tai osittain (SEU:n 48 artiklan 6 kohta) ja toisella siirrytään neuvoston yksimielisestä päätöksentekoa koskevasta säännöstä määräenemmistöpäätöksentekoa koskevaan sääntöön tai korvataan erityinen lainsäätämisyksikkö tavallisella lainsäätämisyksiköllä säädöksiä annettaessa (SEU:n 48 artiklan 7 kohta).

Tässä yhteydessä käsitellään vain *ensimmäistä yksinkertaistettua menettelyä*, joka tarjoaa selvästi mahdollisuuksia tarkistaa rakenne- ja koheesiopolitiikkoja *Euroopan parlamentin aloitteesta* mutta jolla ei kuitenkaan voida lisätä unionin toimivaltaa (SEU:n 48 artiklan 6 kohdan kolmas kappale).

Euroopan parlamentti voi siis tehdä *Eurooppa-neuvostolle* ehdotuksia rakenne- ja koheesiopolitiikkaa koskevien *SEUT:n määräysten tarkistamisesta kokonaan tai osittain*. Kyseiset luvut koskevat maataloutta ja kalastusta (SEUT:n 38–44 artikla), liikennettä (SEUT:n 90–100 artikla), koulutusta, nuorisoa ja urheilua (SEUT:n 165 artikla), kulttuuria (SEUT:n 167 artikla), Euroopan laajuisia verkkoja (SEUT:n 170–172 artikla), taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta (SEUT:n 174–178 artikla) sekä matkailua (SEUT:n 195 artikla). Yksinkertaistettua menettelyä ei voida kuitenkaan käyttää kansainvälisiä sopimuksia koskevan luvun tarkistamiseen (SEUT:n viides osa, *unionin ulkoinen toiminta*) (ks. edellä oleva kohta 3.8) tai varainhoitoa koskevien määräysten muuttamiseen (SEUT:n kuudes osa) (ks. jäljempänä oleva kohta 4).

SEUT:n mukaan yksinkertaistetuissa menettelyissä on vältettävä valmistelukunnan ja HVK:n koolle kutsumista. Siinä kuitenkin varataan oikeus hyväksyä muutokset lopullisesti neuvostossa, joka tekee ratkaisunsa yksimielisesti kuultuaan Euroopan parlamenttia. Siinä määrätään myös jäsenvaltioiden velvoitteesta ratifioida muutokset kansallisia menettelyjään noudattaen (SEU:n 48 artiklan 6 kohdan toinen kappale).

Ensimmäinen yksinkertaistettu menettely on erityisen lupaava *maataloutta ja kalastusta* koskevan luvun (SEUT:n kolmannen osan III osasto) päivittämisen ja mukauttamisen kannalta. Luku on vanhentunut YMP:n ja YKP:n kehityksen myötä (ks. edellä olevat kohdat 3.2 ja 3.3). Euroopan parlamentti voisi siis antaa Eurooppa-neuvostolle ehdotuksen luvun saattamisesta ajan tasalle ottamalla käyttöön periaatteita, jotka ohjaisivat jatkossa näitä kahta politiikanalaa ja niiden keskeisiä mekanismeja.

Tätä luonteeltaan hyvin poliittista toimenpidettä on kenties vielä liian aikaista suunnitella. Koska YMP:tä ja YKP:tä aiotaan kuitenkin uudistaa perinpohjaisesti uusien rahoitusnäkömyiden voimaantumiseen mennessä, parlamentti esittää Eurooppa-neuvostolle ehdotuksia primaarioikeuden tarkistamisesta vuoden 2014 jälkeen. Niillä vahvistettaisiin mahdolliset uudet, etukäteen hyväksytyt johdetun oikeuden säännöt.

3.10.2. Kansalaisten aloiteoikeus

SEU:n 11 artiklan 4 kohdassa määrätään, että vähintään miljoona unionin kansalaista merkittävästä määrästä jäsenvaltioita voi tehdä aloitteen, jossa Euroopan komissiota kehoitetaan toimivaltuuksiensa rajoissa tekemään asianmukainen ehdotus asioista, joissa näiden kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asetuksilla säännökset kansalaisaloitteen esittämistä varten vaadittavista edellytyksistä, myös niiden jäsenvaltioiden vähimmäismäärästä, joista aloitteen tekijöiden on oltava kotoisin (SEU:n 11 artiklan 4 kohdan toinen kappale, SEUT:n 24 artiklan ensimmäinen kappale).

Komissio julkaisi *Vihreän kirjan eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta* (¹⁷⁴) Euroopan parlamentin hyväksyttyä 7. toukokuuta 2009 päätöslauselman (¹⁷⁵). Tarkoituksena on kuulla kaikkien asianosaisten mielipide pääseikoista, joihin tuleva asetus tämän uuden institutionaalisen välineen käyttöä koskevista menettelyistä ja säännöistä perustuu. Säädösehdotus on määrä esittää lähikuukausina, jotta asetus voisi tulla voimaan ennen joulukuuta 2010.

Vihreällä kirjalla käynnistetyssä kuulemisessa käsitellään seuraavia seikkoja: *niiden jäsenvaltioiden vähimmäismäärä*, joista kansalaisten on oltava kotoisin (komissio ehdottaa, että vähimmäismääräksi vahvistetaan neljännes jäsenvaltioista, ja parlamentti ehdottaa päätöslauselmassaan samaa määrää) (¹⁷⁶); *allekirjoittajien vähimmäismäärä* jäsenvaltiota kohden (komissio ehdottaa vähimmäismääräksi 0,2:ta prosenttia kunkin asiaankuuluvan jäsenvaltion väestöstä, ja Euroopan parlamentti kannattaa lausunnossaan samaa määrää, yhtä viidessadasosaa väestöstä) (¹⁷⁷); *allekirjoittajien vähimmäisikäraja* (komissio ehdottaa 16 tai 18 vuoden rajaa, ja parlamentti ehdottaa, että tältä osin noudatettaisiin kunkin jäsenvaltion lainsäädäntöä äänioikeudesta) (¹⁷⁸); *kansalaisaloitteen muoto ja sanamuoto* sekä vaatimukset, jotka koskevat menettelyä, erityisesti allekirjoitusten keräämistä, tarkastusta ja niiden aitouden varmentamista (Euroopan parlamentti ehdottaa viisivaiheista erityismenettelyä) (¹⁷⁹).

Kansalaisten aloiteoikeus tuo eurooppalaiselle demokratialle uuden ulottuvuuden ja ruokkii julkista keskustelua yhteisistä politiikanaloista, erityisesti rakenne- ja koheesiopolitiikan aloista. Konkreettisemmin ilmaistuna tämä aloiteoikeus tarjoaa unionin kansalaisille mahdollisuuden osallistua suoraan yhteisten politiikkojen ja toimien täytäntöönpanoon. Koska lisäksi *tiettyjä yhteisiä politiikanaloja* (YMP, aluepolitiikka, YKP) aiotaan uudistaa perinpohjaisesti, kansalaisten aloiteoikeudella vahvistetaan kansalaisyhteiskunnan mahdollisuus osallistua EU:n oikeuden laatumiseen ja tarkistamiseen sekä siten välillisesti

¹⁷⁴ KOM(2009)0622, 11.11.2009.

¹⁷⁵ Euroopan parlamentin 7. toukokuuta 2009 hyväksymä päätöslauselma T6-0389/2009, jossa komissiota kehoitetaan antamaan asetusehdotus kansalaisaloitteen täytäntöönpanosta (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862¬iceType=null&language=en>).

¹⁷⁶ Edellä mainitun 7. toukokuuta 2009 hyväksytyn päätöslauselman liitteen 1 kohta.

¹⁷⁷ Edellä mainitun 7. toukokuuta 2009 hyväksytyn päätöslauselman liitteen 2 kohta.

¹⁷⁸ Edellä mainitun 7. toukokuuta 2009 hyväksytyn päätöslauselman liitteen 3 kohta.

uusista rahoitusnäkymistä päättämiseen. Näin kansalaisten aloiteoikeus auttaa luomaan Euroopan unioniin todellisen julkisen alueen, jossa keskustellaan siitä, millaisia painopisteitä ja strategioita on otettava käyttöön suuriin haasteisiin vastaamiseksi (esimerkiksi kaupan ja rahatalouden globalisoituminen, Euroopan sosiaalisen mallin määrittäminen ja puolustaminen, ilmastonmuutoksen torjunta, väestön väheneminen, nälän ja elintarvikekriisien torjuminen, kestävä kehitys jne.).

EU:n ainoana kansalaisten suoraan valitsemana toimielimenä Euroopan parlamentti on iloinen siitä, että sopimuksissa määrätään kansalaisten aloiteoikeudesta. Samalla sen on myös seurattava tarkkaavaisesti konkreettisten aloitteiden toteutumista ja mahdollisesti muutettava lainsäädäntötyönsä suunnittelua.

¹⁷⁹ Edellä mainitun 7. toukokuuta 2009 hyväksytyyn päätöslauselman liitteen 4 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

4. TALOUSARVIOON LIITTYVÄT MUUTOKSET

4.1. Rakenne- ja koheesiopolitiikan aloihin kohdistuvat merkittävät vaikutukset

Lissabonin sopimuksessa muutetaan varainhoitomääräyksiä merkittävästi voimassa oleviin perussopimukseen ja johdettuun oikeuteen verrattuna. Muutokset liittyvät erityisesti toimielinten välisiin suhteisiin ja päätöksentekomenettelyihin. Lissabonin sopimuksella sisällytetään SEUT:n kuudenteen osaan uusi II osasto, joka sisältää kuusi lukua ja 15 artiklaa ⁽¹⁸⁰⁾. Itse asiassa vuoden 2004 hallitustenvälisessä konferenssissa (HVK) hyväksytyt varainhoitomääräykset on siirretty uuteen sopimukseen ilman sisältömuutoksia.

Suurin osa uusista määräyksistä on soveltamisalaltaan yleisiä. Niillä on kuitenkin erityisiä vaikutuksia rakenne- ja koheesiopolitiikan alojen menoihin, jotka muodostavat nykyisin valtaosan yhteisön menoista (73,3 prosenttia vuonna 2010) (ks. taulukko 1). Tämä vaikutus koskee ennen kaikkea YMP:tä (42 prosenttia menoista) ja aluepolitiikkaa (28 prosenttia), toisin sanoen kahta politiikanalaa, joilla unionin menot ovat suurimmat.

Taulukko 1: RAKENNE- JA KOHEESIOPOLITIIKAN ALAT – VUODEN 2010 TALOUSARVIO

KOMISSION TALOUSARVIO VUODEKSI 2010		
	Maksusitoumukset (miljoonaa euroa)	% yhteensä
Maatalous ja maaseudun kehittäminen	58 080,71	41,9 %
Aluepolitiikka	38 896,65	28,1 %
Liikenne	2 296,49	1,7 %
Koulutus ja kulttuuri	1 821,86	1,3 %
Meri- ja kalastusasiat	1 001,19	0,7 %
Matkailu	4,60	0,0 %
Rakenne- ja koheesiopolitiikan alat	102 101,50	73,7 %
Komission talousarvio yhteensä ⁽¹⁸¹⁾	138 515,40	100 %

Lähde: Euroopan unionin talousarvio varainhoitovuodeksi 2010. Yhteenveto numeroina. Tammikuu 2010 (http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2010_fi.pdf).

¹⁸⁰ SEUT:n 310–325 artikla.

¹⁸¹ *Maatalous*: luku 05; *aluepolitiikka*: luku 13; *liikenne*: 06 02, 06 03 ja muut luvun 06 määrärahat; *koulutus ja kulttuuri*: luvut 09 (tietoyhteiskunta ja tiedotusvälineet) ja 15 (koulutus ja kulttuuri) sekä budjettikohta 09 06 (audiovisuaalipolitiikka ja MEDIA-ohjelma); *kalastus*: luku 11; *matkailu*: 02 02 08.

Rahoituskehyykseen liittyvät Lissabonin sopimuksen *keskeiset tekijät ovat seuraavat* (¹⁸²):

- Vuotuinen budjettimenettely yksinkertaistuu, koska *jaottelu pakollisiin menoihin (PM) ja ei-pakollisiin menoihin (EPM) poistuu, alustavaa talousarvioesitystä ei laadita ja Euroopan parlamentin toinen käsittely poistuu.*
- Käyttöön otetaan *uusi vuotuinen budjettimenettely*, joka vastaa tavallista lainsäätämisyjärjestystä ja joka käsittää vain *yhden käsittelyn* sekä budjettivallan käyttäjien välisen *sovittelumenettelyn*.
- SEUT:ssä vahvistetaan *uusi monivuotinen rahoituskehys*.
- Käyttöön otetaan uusi "rahoitusrakenne"
 - a) hyväksymällä *uusi asetus, joka sisältää monivuotisen rahoituskehyyksen*
 - b) *muuttamalla* nykyinen *varainhoitoasetus* talousarvion hyväksymistä ja täytäntöönpanoa ohjaavia uusia periaatteita vastaavaksi
 - c) hyväksymällä mahdollisesti *uusi toimielinten välinen sopimus säännöistä, joita sovelletaan yhteistyöhön, jota toimielimet tekevät* vuotuisen budjettimenettelyn aikana, ja joita kaksi edellistä oikeudellista välinettä eivät sisällä (¹⁸³) (ks. jäljempänä oleva kohta 5.a).

4.2. Pakollisten menojen ja ei-pakollisten menojen välisen jaottelun poistuminen

Vanhan EY:n perustamissopimuksen 272–273 artiklassa (¹⁸⁴) eroteltiin toisistaan *kaksi menoluokkaa*:

- a) *menot, jotka ovat tästä sopimuksesta tai sen nojalla annetuista säädöksistä johtuvia pakollisia menoja (PM)*, erityisesti *YMP:n ensimmäisen pilarin* markkinoihin ja tukiin tai kansainvälisiin sopimuksiin liittyvät menot, joista neuvosto, ensimmäinen budjettivallan käyttäjä, sanoi viimeisen sanan vuotuisesta talousarviosta päätettäessä
- b) *muut menot kuin ne, jotka ovat tästä sopimuksesta tai sen nojalla annetuista säädöksistä johtuvia pakollisia menoja (EPM)*; Euroopan parlamentilla (toinen budjettivallan käyttäjä) oli toimivalta vahvistaa vuosittain se enimmäismäärä, jolla näitä menoja voitiin korottaa suhteessa kuluvan varainhoitovuoden samankaltaisiin menoihin, noudattaen tulojen ja menojen tasapainon periaatetta.

Vuotuisen budjettimenettelyn *yksinkertaistamiseksi* SEUT:n uusissa 314 ja 315 artiklassa (aiemmat 272 ja 273 artikla) *poistetaan tämä erottelu*. Budjettivallan käyttäjät päättävät

¹⁸² Ks. kokonaiskuva nykyisen rahoituskehyyksen soveltamisesta viime lainsäädäntökaudella (2004–2009) asiakirjasta "*The Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 and 2005/2009 Budgetary Procedures*" (17. toukokuuta 2006 tehty toimielinten välinen sopimus ja vuosien 2005–2009 budjettimenettelyt), Euroopan parlamentti, osasto D – talousarvioasiat, PE 411.271, 30.7.2009.

¹⁸³ Uutta rahoituskehyyttä odottaessaan Euroopan parlamentti hyväksyi hiljattain (12. marraskuuta 2009) päätöslauseلمان *talousarvioasioita koskevista siirtymävaiheen menettelyohjeista Lissabonin sopimuksen voimaantuloa silmällä pitäen*. Siinä käsitellään erityisesti talousarvion täytäntöönpanoa, lisätalousarvioiden hyväksymistä, siirtojen hyväksymistä ja toimielinten välisen yhteistyön periaatteita (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5817052¬iceType=null&language=en>).

¹⁸⁴ 272 artiklan 4 kohdan toinen kappale, 272 artiklan 9 kohdan ensimmäinen ja neljäs kappale, 273 artiklan kolmas kappale.

vastedes yhdessä kaikista budjettimenoista. Neuvosto saa siis päätösvaltaa muiden kuin pakollisten menojen suhteen ja parlamentti pakollisten menojen suhteen ⁽¹⁸⁵⁾. Pakollisten menojen ja ei-pakollisten menojen välinen erottelu on kuitenkin yhä jäljellä toimielinten välisessä sopimuksessa talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja moitteettomasta varainhoidosta ⁽¹⁸⁶⁾ sekä voimassa olevissa yleisissä varainhoitosäännöissä ⁽¹⁸⁷⁾, jotka parlamentin ja neuvoston on hyväksyttävä vastedes tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan (SEUT:n 322 artikla). Toimielinten välistä sopimusta ja johdettua varainhoito-oikeutta päivitettäessä on siis tehtävä muutoksia. Tältä pohjalta Euroopan parlamentin 7. toukokuuta 2009 hyväksymässä päätöslauselmassa Lissabonin sopimuksen rahoituskysymyksistä ⁽¹⁸⁸⁾ kannatetaan varainhoitoasetuksen tarkistamista päivittämällä kaikki säännökset, joita Lissabonin sopimus suoraan koskee (7. toukokuuta 2009 hyväksytyyn päätöslauselman 50 kohta). Siinä muistutetaan myös, että toimielinten on saatava aikaan sopimus, joka mahdollistaa parhaan mahdollisen siirtymisen uusiin säädöksiin ja päätöksentekomenettelyihin (johdanto-osan G kappale sekä 51, 52 ja 53 kohta).

4.3. Uusi vuotuisen talousarvion hyväksymistä koskeva erityismenettely

SEUT:n osastossa "*Varainhoitoa koskevat määräykset*" on uusi luku "*Unionin vuotuinen talousarvio*" ⁽¹⁸⁹⁾, jossa muutetaan ja yksinkertaistetaan olemassa olevaa budjettimenettelyä.

Aiemmassa menettelyssä (EY:n perustamissopimuksen 272 artikla) komissio esitteli toukokuun aikoihin *alustavan talousarvioesityksen*, joka käsitti tulo- ja menoennusteen. Neuvosto vahvisti *talousarvioesityksen* määräenemmistöllä viimeistään talousarvion täytäntöönpanoa edeltävän vuoden syyskuun 1. päivänä ja toimitti sen Euroopan parlamentille viimeistään 5. lokakuuta. Yleensä neuvosto vahvisti talousarvioesityksensä *heinäkuussa* ja parlamentti äänesti siitä syyskuussa valiokunnassa ja lokakuussa täysistunnossa *yksinkertaisella enemmistöllä*.

SEUT:n *uudessa 314 artiklassa luovutaan* alustavasta talousarvioesityksestä ja *luodaan* erityinen lainsäätämisyjärjestys, jonka mukaisesti Euroopan parlamentti ja neuvosto (budjettivallan käyttäjät) vahvistavat *keskenään neuvotellen* unionin vuotuisen talousarvion. Kaksi käsittelyä korvataan *yhdellä ainoalla käsittelyllä*: komissio tekee talousarvioesityksen sisältävän ehdotuksen viimeistään *1. syyskuuta* (SEUT:n 314 artiklan 2 kohta). Neuvosto vahvistaa *kantansa* ja ilmoittaa sen parlamentille viimeistään *1. lokakuuta*. Samalla neuvosto antaa parlamentille selvityksen perusteista, jotka ovat

¹⁸⁵ On huomattava, että Lissabonin sopimuksen jälkeenkin jäljelle jää vielä budjettimäärärahojen jaottelu, joka koskee a) *jaksotettuja määrärahoja*, joilla rahoitetaan monivuotisia toimia ja jotka käsittävät *maksusitoumusmäärärahoja* ja *maksu määrärahoja*, sekä b) *jaksottamattomia määrärahoja*, jotka mahdollistavat sitoutumisen menoihin ja menojen maksamisen kunkin varainhoitovuoden aikana.

¹⁸⁶ Toimielinten välinen sopimus *talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja moitteettomasta varainhoidosta* (EUVL C 139, 14.6.2006, s. 1 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:FI:PDF>). Pakolliset menot / ei-pakolliset menot mainitaan sopimuksen 13, 23, 34 ja 36 kohdassa sekä liitteessä II olevassa B osassa ja C osan 5 kohdassa. Sopimusta on muutettu viimeksi Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä 2009/407/EY (EUVL L 132, 29.5.2009 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:132:0008:0009:FI:PDF>).

¹⁸⁷ Neuvoston asetus (EY) N:o 1605/2002 (EYVL L 248, 16.9.2002) (<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2002:248:SOM:FI:HTML>) ja komission asetus (EY) N:o 2342/2002 (EYVL L 357, 31.12.2002).

¹⁸⁸ P6_TA(2009)0374 (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=en>).

¹⁸⁹ EUVL L 115, 9.5.2008, s. 183–185.

johtaneet komission ehdotuksen muuttamiseen (SEUT:n 314 artiklan 3 kohta). On muistettava, ettei neuvosto esittänyt aiemmin minkäänlaisia perusteluja tekemilleen vähennyksille.

Euroopan parlamentin 7. toukokuuta 2009 hyväksymässä päätöslauselmassa (30 kohta) ⁽¹⁹⁰⁾ korostetaan, että uudessa menettelyssä ja sen yhdessä käsittelyssä toimieliimet eivät enää tosiasiallisesti voi korjata, kuten ennen, kantaansa toisessa käsittelyssä. Parlamentin on siis *päätettävä poliittisista painopisteistään* varhaisemmassa vaiheessa ja muutettava vastaavasti toimintatapaansa ja organisoituaan, jotta kaikki asetetut tavoitteet saavutetaan. Vaikka SEUT:ssä mainitaankin uuden vuotuisen budjettimenettelyn yleiset määräajat, siinä ei aseteta *tarkkoja määräaikoja parlamentin työlle*. Siksi on syytä asettaa aiemman aikataulun kaltainen käytännön aikataulu, jotta voidaan vahvistaa parlamentin painopisteet ja ottaa ajoissa käyttöön samassa sopimuksessa vahvistetut neuvottelumenetelmät (edellä mainitun päätöslauselman 31 ja 32 kohta) ⁽¹⁹¹⁾.

Uudessa menettelyssä *parlamentti äänestää kolmessa yhteydessä*:

- a) ensimmäisen kerran *määräenemmistöllä 42 päivän kuluessa siitä, kun neuvosto on ilmoittanut kantansa* ⁽¹⁹²⁾, talousarvioesityksen *tarkistuksista* (SEUT:n 314 artiklan 4 kohta). SEUT:ssä ei määrätä täysistunnossa toteutettavan äänestyksen etenemisestä. Äänestyksessä *parlamentti vahvistaa kantansa* kaikista määrärahoista, ja äänestys päättää käsittelyvaiheen. Mikään merkittävä syy ei kuitenkaan estä säilyttämästä nykyistä menettelyä, jossa talousarvioesityksestä laaditaan mietintö ja täysistunnossa hyväksytään päätöslauselma. Päätöslauselma lainsäädäntöasiakirja, jonka pohjalta parlamentti voi vahvistaa strategisia suuntaviivoja ja panna alulle pilottihankkeita ja valmistelutoimia. Kuten 7. lokakuuta 2009 hyväksytyssä parlamentin päätöslauselmassa (34 kohta) todetaan, parlamentin ennen ensimmäistä neuvottelukokousta antama päätöslauselma on vastaisuudessa entistä tärkeämpi, sillä sen avulla parlamentti voi esittää virallisesti talousarviota koskevat painopisteensä ilman, että sen on otettava huomioon talousarvioesitystä koskevasta neuvoston kannasta johtuvat taktiset seikat. Vastedes lausunnon antavat valiokunnat on otettava tiiviisti mukaan (kuten nykyisinkin) budjettivaliokunnan työskentelyyn sen laatiessa päätöslauselmaluonnosta.
- b) toisen kerran *yksinkertaisella enemmistöllä sovittelukomitean* tuloksista. Sovittelukomiteassa kokoontuvat neuvoston jäsenet sekä yhtä monta Euroopan parlamenttia edustavaa jäsentä. Sovittelukomitea kokoontuu, jos toimieliimet ovat keskenään erimielisiä *tarkistetusta talousarvioesityksestä* (SEUT:n 314 artiklan 5 kohta). Jos sovittelukomitea pääsee yhteisymmärrykseen, äänestys täysistunnossa voitaisiin toimittaa suunnilleen *marraskuun puolivälissä* (SEUT:n 314 artiklan 6 kohta).
- c) *kolmannen kerran* siinä erityistapauksessa, että *neuvosto hylkää yhteisen tekstin*. Tällöin Euroopan parlamentti päättää äänestämällä vahvistaa ainoassa käsittelyssä hyväksytyt tarkistukset tai osan niistä (SEUT:n 314 artiklan 7 kohdan d alakohta). Siispä Euroopan parlamentti, joka äänestää *määräenemmistöllä* (jäsenten enemmistö ja kolme viidesosaa annetuista äänistä), saa sanoa

¹⁹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=en>.

¹⁹¹ Ks. uuden budjettimenettelyn aikataulu työasiakirjasta "*Lissabonin sopimuksen vaikutuksista vuotuisen talousarviomenettelyyn*" budjettivaliokunta, esittelijät: Sidonia Elzbieta Jedrezejewska ja László Surján, DT/804312FI.doc, PE 439.064, 9.2.2010.

¹⁹² Koska neuvoston on ilmoitettava kantansa ennen lokakuun 1. päivää (SEUT:n 314 artiklan 3 kohta), parlamentti voisi äänestää täysistunnossa suunnilleen lokakuun puolivälissä (ks. edellä mainittu 9. helmikuuta 2010 päivätty työasiakirja).

viimeisen sanan vuotuisesta talousarviosta.

SEUT:n mukaisen vuotuisen budjettimenettelyn tärkeimpiä uudistuksia ovat ainoan käsittelyn lisäksi seuraavat:

- a) *Euroopan parlamentin ratkaiseva rooli menettelyn lopussa* (SEUT:n 314 artiklan 7 kohta): 1) Sovittelukomitean tekstiä ("*yhteinen teksti*") ei katsota hyväksytyksi, jos parlamentti äänestää sitä vastaan (kaikkien jäsentensä enemmistöllä). 2) Jos neuvosto hylkää yhteisen tekstin mutta parlamentti hyväksyy sen, teksti joko tulee voimaan sellaisenaan tai Euroopan parlamentti voi vahvistaa talousarvioesityksen ensimmäisessä käsittelyssä hyväksymänsä tarkistukset määräenemmistöllä (kaikkien jäsenten enemmistö ja kolme viidesosaa annetuista äänistä). Elleivät parlamentti ja neuvosto pääse tällöin 21 päivässä yhteisymmärrykseen "*yhteisestä tekstistä*", komission on tehtävä uusi talousarvioesitys (SEUT:n 314 artiklan 7 kohdan b ja c alakohta sekä 314 artiklan 8 kohta) ⁽¹⁹³⁾.
- b) *Komission saama aloiteoikeus*, jonka nojalla se voi muuttaa talousarvioesitystä sovittelukomitean koollekutsumiseen saakka (314 artiklan 2 kohdan toinen kappale) ⁽¹⁹⁴⁾.
- c) *Sovittelukomitean merkittävä rooli*. Sovittelukomiteassa konkretisoituu budjettivaltaa käyttävien toimielinten välinen vuoropuhelu.

Sovittelukomiteassa molemmilla osapuolilla on yhtä suuri edustus: neuvostoa ja parlamenttia edustavia jäseniä on yhtä paljon (SEUT:n 314 artiklan 5 kohta). SEUT:ssä ei vahvisteta jäsenten tarkkaa määrää eikä neuvoston poliittisia edustajia. Nämä asiat ovat selvästikin varsin arkaluonteisia, ja toimielimet päättävät niistä itse. Lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston on tarpeen tehdä mahdollisimman pian sopimus sovittelukomitean toimintatavoista (7. toukokuuta 2009 hyväksytyn päätöslauselman 41 kohta). Aiemmista *lakia säätäneistä* sovittelukomiteoista saadun kokemuksen ⁽¹⁹⁵⁾ pitäisi periaatteessa helpottaa sopimista sovittelukomitean menettelytavoista ja sisäisestä organisaatiosta uudessa budjettimenettelyssä (esimerkiksi komitean puheenjohtajat; sihteeristön tai avustavan henkilöstön kokoonpano ja rooli; laadittavat ja käännettävät asiakirjat; työskentelyä ja tapaamista koskevat menettelytavat – kolmikantaneuvottelut, toimielinten väliset tekniset ryhmät; neuvottelu- ja äänestämissäännöt ja/tai menettelyä yleisesti koskevat säännöt jne.). Periaatteessa vuoden 2002 varainhoitoasetuksen korvaavan *uuden varainhoitoasetuksen* (ks. alaviite nro 188) pitäisi sisältää sovittelukomitean toimintaa koskevat säännöt (ks. 7. toukokuuta 2009 hyväksytyn päätöslauselman 50 kohta). On myös mahdollista laatia uusi toimielinten välinen sopimus,

¹⁹³ Jollei talousarviota ole lopullisesti hyväksytty varainhoitovuoden alkuun mennessä, menoihin voidaan käyttää kuukausittain kunkin luvun osalta määrä, joka on enintään yksi kahdestoistaosa *kyseessä olevaan lukuun edellisen varainhoitovuoden talousarviossa merkityistä määrärahoista; tämä määrä voi kuitenkin olla enintään yksi kahdestoistaosa talousarvioesityksessä vastaavaan lukuun otetuista määrärahoista* (SEUT:n 315 artikla).

¹⁹⁴ Tältä osin Euroopan parlamentin 7. toukokuuta 2009 hyväksymässä päätöslauselmassa (45 kohta) kiinnitetään huomiota sääntöön, jonka mukaan komissio ei voi muuttaa esitystä sen jälkeen, kun sovittelukomitea on kutsuttu koolle, minkä vuoksi ei enää voida turvautua perinteiseen syksyn oikaisukirjelmämenettelyyn, jossa otettaisiin huomioon maatalouspolitiikan päivitettyt ennusteet ja niiden vaikutukset talousarvioon. Parlamentti katsoo, että tässä tapauksessa sopivin menettely olisi komission tekemä "*alakohtaisen lisätalousarvioesityksen*" esittely sen jälkeen, kun kaikki maataloutta koskevat tiedot on vahvistettu lopullisesti.

¹⁹⁵ Euroopan parlamentin työjärjestyksen 68 artikla (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+VO//FI&language=FI>). Ks. myös opas "*Yhteispäätös ja sovittelu. Parlamentti lainsäädäntövallan käyttäjänä Lissabonin sopimuksen mukaisesti*" (DVI/795985FI.doc).

jossa vahvistetaan vuotuisen budjettimenettelyn aikaisen yhteistyön säännöt (ks. edellä oleva kohta 4.1 ja jäljempänä oleva kohta 5.1).

Jotkin päätökset koskevat *ainoastaan Euroopan parlamenttia*. Täysistunto on jo todennut olevan toivottavaa, että parlamentin valtuuskunnan johdossa sovittelukomiteassa olisi budjettivaliokunnan puheenjohtaja ja että valtuuskuntaan kuuluisi kyseisen valiokunnan jäsenten lisäksi parlamentin muiden eri valiokuntien jäseniä, mikäli neuvotteluissa käsitellään erityisesti niiden toimivaltaan kuuluvaa asiaa (7. toukokuuta 2009 hyväksytyn päätöslauselman 40 kohta).

Uusi budjettimenettely on jo sisällytetty Euroopan parlamentin työjärjestykseen (¹⁹⁶): siinä määrätään, että poliittiset ryhmät nimittävät valtuuskunnan jäsenet vuosittain, ennen kuin parlamentti äänestää neuvoston kannasta, mielellään talousarvioasioista vastaavan valiokunnan ja muiden valiokuntien, joita asia koskee, jäsenten keskuudesta. Parlamentin puhemies johtaa valtuuskuntaa. Puhemies voi siirtää tehtävän varapuhemiehelle, jolla on kokemusta talousarviokysymyksistä, tai talousarvioasioista vastaavan valiokunnan puheenjohtajalle. Talousarvioon voimakkaasti vaikuttavista rakenne- ja koheesiopolitiikan aloista vastaavien valiokuntien (esimerkiksi maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnan tai aluekehitysvaliokunnan) edustus sovittelukomiteassa on kuitenkin yhä määriteltävä konkreettisesti.

Muissa sisäistä organisaatiota koskevissa erityiskysymyksissä (esimerkiksi neuvotteluvaltuudet ja toimintavapaudet, jotka täysistunto myöntää sovittelukomiteaan osallistuville parlamentin edustajille; sovittelukomitean sihteeristön ja budjettivaliokunnan sihteeristön keskinäiset yhteydet; sovittelukomitean, budjettivaliokunnan, muiden valiokuntien ja poliittisten ryhmien väliset suhteet; valiokuntien rooli toisessa äänestyksessä, jossa vahvistetaan tarkistukset jne.) voidaan ottaa huomioon lainsäätämisen alalla saatu kokemus (¹⁹⁷).

4.4. Monivuotisen rahoituskehityksen ja budjettikurin vahvistaminen SEUT:ssä

SEUT:n 310 artiklan 4 kohdassa (aiempi EY:n perustamissopimuksen 268 artikla) kumotaan EY:n perustamissopimuksen 270 artikla ja määrätään budjettikurista. Samassa kohdassa mainitaan myös "*monivuotinen rahoituskehys*".

Sopimukseen on nimittäin siirretty ja siinä saatetaan ajan tasalle suurin osa monivuotisia rahoitusnäkyviä koskevista voimassa olevista määräyksistä, jotka sisältyvät *toimielinten väliseen sopimukseen talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja moitteettomasta varainhoidosta* (¹⁹⁸). "*Monivuotinen rahoituskehys*" (MFF) ja sen säännöt sisällytetään siis ensimmäistä kertaa primaarioikeuteen SEUT:n 312 artiklan muodossa.

Lissabonin sopimuksen määräyksissä vahvistetaan nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen *kesto* (viisi vuotta) (SEUT:n 312 artiklan 1 kohta) sekä se, että *asetus*,

¹⁹⁶ Euroopan parlamentin työjärjestyksen 75 d artikla ("*Talousarviomenettelyn sovittelu*") (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+VO//FI&language=FI>).

¹⁹⁷ Lisäksi Euroopan parlamentin työjärjestyksen 75 d artiklassa vahvistetaan, että talousarviomenettelyn sovittelua koskevia 68 ja 69 artiklaa sovelletaan talousarvion alalla.

¹⁹⁸ Mainitaan edellä (alaviitteessä nro 187): EUVL C 139, 14.6.2006, s. 1 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:FI:PDF>)

jossa vahvistetaan määrärahojen vuotuiset ylärajat ja joka korvaa voimassa olevan toimielinten välisen sopimuksen, hyväksytään *erityistä lainsäätämisyjärjestystä* noudattaen (SEUT:n 312 artiklan 2 kohta). Lisäksi määräyksissä vahvistetaan muodollisesti yhteisön monivuotisen ohjelmasuunnittelun sisältö *menoluokkien* pohjalta unionin keskeisten toiminta-alojen mukaisesti (SEUT:n 312 artiklan 3 kohta) ⁽¹⁹⁹⁾.

Näin ollen vasten sopimuksen tultua voimaan on käynnistettävä neuvottelut *uuden asetuksen* hyväksymisestä budjettikuria ja rahoitusnäkyviä koskevien sääntöjen päivittämiseksi. Parlamentti ja neuvosto hyväksyvät uuden asetuksen yhdessä noudattaen edellä mainittua *erityismenettelyä*.

On huomattava, että neuvosto tekee päätöksensä uudesta asetuksesta *yksimielisesti* saatuaan *hyväksynnän* parlamentilta, joka tekee ratkaisunsa jäsentensä enemmistöllä. Euroopan parlamentti on ilmaissut pitävänsä vaatimusta neuvoston yksimielisyydestä valitettavana, sillä se vaikeuttaa suuresti päätöksentekomenettelyä ja suosii "*pienimmän yhteisen nimittäjän*" periaatteeseen perustuvia neuvotteluja (7. toukokuuta 2009 hyväksytyyn päätöslauselman 8 kohta). Siksi parlamentti on kehottanut Eurooppa-neuvostoa käyttämään mahdollisuuksien mukaan varaumaa, jonka perusteella se voi yksimielisesti tehdyllä päätöksellä siirtyä määräänemmistöpäätökseen monivuotista rahoituskehystä hyväksyttäessä (312 artiklan 2 kohdan toinen kappale).

Euroopan parlamentti on pahoitellut myös sitä, että parlamentilla on uutta asetusta koskevassa menettelyssä vain hyväksymisoikeus eikä todellista yhteispäätösvaltaa (7. toukokuuta 2009 hyväksytyyn päätöslauselman 9 kohta). Se on korostanut kuitenkin sitä, että Lissabonin sopimuksessa määrätään, että toimielinten on tehtävä kaikkensa jo menettelyn alkuvaiheessa lopullisen onnistumisen takaamiseksi (SEUT:n 312 artiklan 5 kohta). Siksi se on kehottanut neuvostoa olemaan käytettävissä, jotta parlamentin kanssa saataisiin aikaan *rakenteellinen poliittinen vuoropuhelu* ja otettaisiin täysin huomioon parlamentin asettamat painopisteet.

Lisäksi on huomattava, että Euroopan parlamentti ehdotti 25. maaliskuuta ⁽²⁰⁰⁾ ja 7. toukokuuta 2009 ⁽²⁰¹⁾ hyväksymisissään päätöslauselmissa, että nykyisiä rahoitusnäkyviä vuosiksi 2007–2013 pidennettäisiin ja mukautettaisiin *vuoteen 2016 saakka*, jolloin seuraava viiden vuoden rahoituskehys tulisi voimaan viimeistään vuonna 2017. Tällöin monivuotinen rahoituskehys osuisi samaan ajankohtaan parlamentin ja komission toimikausien kanssa ja vastaisi paremmin toimielinten strategisen ohjelmasuunnittelun yleistä logiikkaa. Tältä osin on myös tunnustettava, että nykyisten rahoitusnäkyvien pidentäminen sopisi erittäin hyvin myös nykyiseen talous- ja rahoituskriisiin. Se mahdollistaisi vähitellen tapahtuvan paluun vakaussopimukseen 27 jäsenvaltion talouksien elpessä voimakkaasti ja helpottaisi näin epäilemättä keskustelua EU:n talouden tulevaisuudesta.

¹⁹⁹ Euroopan parlamentin 7. toukokuuta 2009 hyväksymässä päätöslauselmassa T6-0387/2009 olevassa 50 kohdassa pyydetään, että rahoitussuunnittelu perustuisi "*vaalikauden ohjelmaan*" tai "*sopimukseen*", josta parlamentti, neuvosto ja komissio päättäsivät komission toimikauden alkaessa (mahdollisesti toimielinten välisen sopimuksen muodossa) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=en>).

²⁰⁰ Parlamentin 25. maaliskuuta 2009 hyväksymä päätöslauselma T6-0174/2009 vuosien 2007–2013 rahoituskehysten väliarvioinnista, johdanto-osan H kappale, 7 kohdan b ja c alakohta (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608352¬iceType=null&language=en>).

²⁰¹ Edellä mainittu päätöslauselma T6-0374/2009 (11, 13 ja 16 kohta) sekä edellä mainittu päätöslauselma T6-0387/2009 (johdanto-osan J kappale, 50 ja 51 kohta) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=en>).

5. LOPPUSANAT: LISSABONIN SOPIMUKSEN VÄHITELLEN ETENEVÄ TÄYTÄNTÖÖNPANO

Lissabonin sopimus merkitsee todellista käännekohtaa unionin toimielinten kehityksessä. Vaikka uusia konsolidoituja sopimuksia ei voidakaan rinnastaa muodollisesti perustuslakiin, niiden voidaan kuitenkin katsoa muodostavan aineellisesti perustuslain Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen pitkän oikeuskäytännön perusteella.

Lissabonin sopimuksessa tunnustetaan täysin Euroopan parlamentin asema unionin toisena lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttäjänä (SEU:n 14 artiklan 1 kohta). Lainsäädännössä on kuitenkin yhä uuden toimivallan käyttämistä ja uusia käyttöön otettavia välineitä koskevia aukkoja, jotka on täytettävä. Sopimuksissa määrätään toimivaltuuksista ja/tai menettelyistä joiltakin osin, mutta ei kuitenkaan kovinkaan selvästi, mikä mahdollistaa ristiriitaiset tulkinnat. Joissakin tapauksissa uudessa primaarioikeudessa ei edes viitata niihin suoraan, vaan parlamentin uudet toimivaltuudet voivat perustua epäsuorasti Lissabonin sopimuksessa määrättyyn toisen lainsäädäntövallan käyttäjän rooliin.

Euroopan parlamentti hyötyy uudesta sopimuksesta eniten, ja siksi sen on osoitettava voimansa muiden toimielinten kanssa, jotta sen uudet valtaoikeudet tunnustetaan täysin. Olemme tosiasiaa keskellä siirtymävaihetta, jolla on ratkaiseva merkitys tulevaisuuden kannalta.

a) Sääntelyä koskevat välittömät haasteet

Tulevien kuukausien aikana Euroopan parlamentin jäsenten on otettava kantaa moniin komission lainsäädäntöehdotuksiin sopimukseen perustuvan oikeuskehyksen täydentämiseksi. Ne koskevat kansalaisten aloiteoikeutta, komiteamenettelyn uusia sääntöjä ja ennen kaikkea unionin uutta "rahoitusrakennetta" (202). Varainhoidon alalla odotetaan jopa kuutta "lainsäädäntöpakettia":

- a) *Ensimmäinen paketti*, joka on määrä esitellä helmikuussa 2010, koskee yhteispäätösmenettelyssä vahvistettavia *varainhoitoasetuksen väliaikaisia muutoksia* Lissabonin sopimukseen mukautumiseksi (pakollisten menojen ja ei-pakollisten menojen välisen eron poistaminen, siirtoja koskevat uudet säännöt), *monivuotista rahoituskehystä koskevaa asetusehdotusta*, josta neuvosto päättää yksimielisesti saatuaan parlamentin hyväksynnän, sekä komission ehdotuksia *uudesta toimielinten välisestä sopimuksesta*, joka koskee budjettikuria ja moitteetonta varainhoitoa ja josta parlamentti, neuvosto ja komissio neuvottelevat keskenään.
- b) *Toinen paketti*, joka sekin on määrä esitellä helmikuussa 2010, koskee ehdotusta *unionin ulkomaanedustuksesta*, josta päätetään kuulemismenettelyssä, *voimassa olevien varainhoitosääntöjen mukauttamista*, josta päätetään yhteispäätösmenettelyssä, *virkamieskunnan uusia sääntöjä*, joista päätetään yhteispäätösmenettelyssä, sekä ehdotusta *talousarvion tarkistuksista*.

²⁰² Parlamentin 12. marraskuuta 2009 hyväksymän uuden päätöslauselman T7-0067/2009 johdanto-osan C kappaleessa käytetty ilmaisu.

- c) *Kolmas paketti*, joka on määrä esitellä huhtikuun 2010 lopussa, sisältää *talousarvioesityksen vuodeksi 2011* sekä ehdotuksen *toimielinten välisen sopimuksen (2007–2013) arvioinnista* ⁽²⁰³⁾.
- d) *Neljäs paketti*, joka on määrä esitellä toukokuussa 2010, sisältää ehdotuksen *varainhoitosääntöjen tarkistamisesta kolme kertaa vuodessa*.
- e) *Viides paketti*, joka on määrä esitellä heinäkuussa 2010, koskee *talousarvion tarkistamista* ⁽²⁰⁴⁾.
- f) *Kuudes paketti*, joka on määrä esitellä vuonna 2011, sisältää ehdotuksen *uusista monivuotisista rahoitusnäkymistä*.

Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että nämä varainhoitoa koskevat ehdotukset muodostavat todellisuudessa yhden ainoan *poliittisen "paketin"* ja että parlamentin on tarkasteltava niitä johdonmukaisella tavalla ⁽²⁰⁵⁾. On myös seurattava, sisältävätkö uudet ehdotetut välineet Euroopan parlamentin pyytämiä sääntöjä toimielinten välisestä yhteistyöstä vuotuisen budjettimenettelyn aikana ⁽²⁰⁶⁾ vai onko lisäksi tehtävä mahdollisesti *toimielinten välinen erityissopimus*.

b) Poliittiset ja toimielinten väliset haasteet

Nykyinen siirtymävaihe tuo mukanaan monia *toimielinten välisiä sopimuksia* myös muilla aloilla kuin varainhoidon alalla. Helmikuun 2010 istuntojakson aikana täysistunto hyväksyi päätöslauselman *Euroopan parlamentin ja komission välisestä puitesopimuksesta* seuraavaa vaalikautta varten ⁽²⁰⁷⁾. Siinä Euroopan parlamentti saa tasa-arvoisen aseman neuvoston kanssa. Tämä periaate koskee myös pääsyä kokouksiin ja säädösten valmisteluasiakirjojen saatavuutta ⁽²⁰⁸⁾. Siinä selvennetään SEUT:n 225 artiklan mukaisten parlamentin lainsäädäntöaloitteiden menettelylliset näkökohdat ja sitoutetaan komissio neuvotteluihin "*parempaa sääntelyä*" ("*Better Law-Making*") koskevasta toimielinten välisestä sopimuksesta. Päätöslauselma sisältää myös useita toimenpiteitä komission vastuullisuuden lisäämiseksi. Lisäksi siinä vahvistetaan Euroopan parlamentin asema kansainvälisissä neuvotteluissa. Päätöslauselman tavoitteena on tarjota lähtökohta parlamentin ja komission väliselle erityiselle kumppanuusprosessille.

Komission kanssa tehtävää yhteistyötä koskevan puitesopimuksen lisäksi parlamentti on tuonut esiin tarpeen tehdä Eurooppa-neuvoston kanssa *poliittinen sopimus* parlamentin ja Eurooppa-neuvoston välisistä suhteista ⁽²⁰⁹⁾ sekä *uusista toimielinten välisiä sopimuksia* a) *hallitustenvälisten konferenssien (HVK) järjestämisestä* koskevista suuntaviivoista, etenkin Euroopan parlamentin osallistumisen ja avoimuuskysymysten suhteen ⁽²¹⁰⁾, b) Euroopan parlamentin ja neuvoston välisistä työskentelysuhteista *YUTP:n alalla*, myös *luottamuksellisten tietojen jakamisesta*, sekä c) toimielinten osallistumisesta

²⁰³ Perustuu 17. toukokuuta 2006 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen julistukseen nro 1 ja 7 artiklaan.

²⁰⁴ Perustuu 17. toukokuuta 2006 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen julistukseen nro 3.

²⁰⁵ Edellä mainitussa päätöslauselmassa T7-0067/2009 oleva 15 kohta.

²⁰⁶ Edellä mainitun päätöslauselman T7-0067/2009 johdanto-osan C kappale.

²⁰⁷ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5838672>.

²⁰⁸ Pyyntö esitettiin jo parlamentin 7. toukokuuta 2009 hyväksymässä päätöslauselmassa T6-0387/2009 olevassa 8 kohdassa (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=en>).

²⁰⁹ Edellä mainitussa Euroopan parlamentin 7. toukokuuta 2009 hyväksymässä päätöslauselmassa T6-0387/2009 oleva 16 kohta.

²¹⁰ Edellä mainitussa Euroopan parlamentin 7. toukokuuta 2009 hyväksymässä päätöslauselmassa T6-0387/2009 oleva 10 kohta.

kansainvälisestä sopimuksesta käytävien neuvottelujen kuhunkin *vaiheeseen* ⁽²¹¹⁾. Tähän on kenties lisättävä lainsäädäntöyhteistyötä koskeva sopimus, jossa selvennetään päätöksentekoprosesseja *maatalouden ja kalastuksen* aloilla (ks. edellä olevat kohdat 3.2 ja 3.3).

c) Parlamentin aloiteoikeus vs. toimielinten hitaus

On huomattava, että toimielimiin juurtuneen hitauden on määrä kadota uuden sopimuksen soveltamisen myötä. Tämä koskee erityisesti politiikanaloja, joilla kuulemismenettely on korvattu tavallisella lainsäätämisympäristöllä (YMP ja YKP) ja joilla parlamentin lainsäädäntövaltaa on siis laajennettu. Näillä aloilla neuvostolla on selvää taipumusta säätää lakeja yksin. Myös parlamentilla on tapana esittää komission ehdotuksiin symbolisia tarkistuksia, mutta tämä tapa menettää merkityksensä uusien menettelyjen (lainsäädäntö- tai budjettimenettelyjen) myötä.

Tiettyjä parlamentin käytäntöjä on siis muutettava ja lainsäädäntötyön laatua on parannettava. Parlamentin toimintakentän laajentaminen edellyttää kuitenkin samalla mielikuvitusta ja aloitekykyä. Kalastusalalla saatiin hiljattain esimerkki parlamentin aloitteiden vaikutuksesta toimielinten hitauteen. Koska Euroopan parlamentilla on oikeus saada välittömästi ja täysimääräisesti tietoa kansainvälisestä sopimuksesta käytävien neuvottelujen kaikissa vaiheissa (SEUT:n 218 artiklan 10 kohta) (ks. edellä oleva kohta 3.8.1), neuvosto myönsi helmikuussa 2010 Euroopan parlamentin kalastusvaliokunnan puheenjohtajalle oikeuden osallistua EU:n ja Marokon kumppanuussopimuksesta vastaavan sekakomitean työskentelyyn (Rabat, 2.–3. helmikuuta 2010). Tämä on todellinen saavutus aiempaan tilanteeseen nähden, jossa parlamentilla oli ainoastaan oikeus saada tietoa kaikista neuvoston tekemistä päätöksistä (aiempi EY:n perustamissopimuksen 310 artiklan 2 kohdan kolmas kappale).

d) Organisaatiota koskevat haasteet

Lopuksi todettakoon, että Euroopan parlamentti on jo alkanut mukauttaa rakenteitaan, menettelyjään ja työskentelymenetelmiään vastaamaan Lissabonin sopimukseen perustuvia uusia toimivaltuuksia ja uusia toimielinten välistä yhteistyötä koskevia vaatimuksia. Tätä varten perustetun työryhmän johtopäätökset ovat jo johtaneet Euroopan parlamentin työjärjestyksen uudistamiseen ⁽²¹²⁾.

Parlamentin on kuitenkin vahvistettava yksiköidensä lainsäädäntö-, tuki- ja tutkimusvalmiuksia sitä mukaa kuin Lissabonin sopimuksen institutionaalisia, lainsäädännöllisiä ja varainhoitoa koskevia määräyksiä ryhdytään soveltamaan. Euroopan parlamentin aseman vahvistuminen toisena lainsäätäjänä merkitsee lainsäädännön laadun parantumista ja edellyttää epäsuorasti yksiköiltä erikoistumista ja/tai asiantuntemusta. Myös parlamentin työskentelyyn osallistuvien yksiköiden yhdentäminen voi olla mahdollista. Lisäksi on jopa mahdollista, että parlamentin valiokuntien toimivaltuuksia tarkistetaan, kun politiikanaloja (rakenne- ja koheesiopolitiikan aloista erityisesti YMP:tä, aluepolitiikkaa ja YKP:tä) uudistetaan perinpohjaisesti vuoden 2013 jälkeen.

²¹¹ Euroopan parlamentin 7. toukokuuta 2009 hyväksymässä päätöslauselmassa T6-0373/2009 oleva 77 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

²¹² Toukokuun 6. päivänä 2009 hyväksytty päätöslauselma Euroopan parlamentin työjärjestyksen yleisestä muuttamisesta (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5491432>) ja 25. marraskuuta 2009 hyväksytty päätöslauselma parlamentin työjärjestyksen mukauttamisesta Lissabonin sopimukseen (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5786912¬iceType=null&language=en>).

SISÄASIOIDEN PÄÄOSASTO

OSASTO B RAKENNE- JA KOHEESIOPOLITIikka

Tehtävä

Osastot ovat tutkimusyksiköitä, jotka antavat erityisneuvontaa valiokunnille, parlamenttien välisille valtuuskunnille ja muille parlamentaarisille elimille.

Politiikan alat

- Maatalous ja maaseudun kehittäminen
- Koulutus ja kulttuuri
- Kalastus
- Aluekehitys
- Liikenne ja matkailu

Asiakirjat

Saatavilla Euroopan parlamentin verkkosivustolla:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

KUVA: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir



ISBN 978-92-823-3336-5