



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament Parlament Ewropew Europees Parlement Parlement Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

EUROOPPA-NEUVOSTO

Eurooppa-neuvostoon kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet. Se antaa Euroopan unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja tekee yleiset poliittiset linjaukset. Komission puheenjohtaja kuuluu Eurooppa-neuvostoon äänioikeudettomana jäsenenä. Euroopan parlamentin puhemies pitää puheen Eurooppa-neuvoston kokousten alussa. Lissabonin sopimuksella tehtiin Eurooppa-neuvostosta unionin toimielin ja otettiin käyttöön sen pitkäaikainen puheenjohtajuus.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 13, 15, 26 ja 27 artikla sekä 42 artiklan 2 kohta

TAUSTA

Euroopan unionin jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiesten huippukokoukset järjestetään nykyään Eurooppa-neuvoston kokouksina. Ensimmäinen jäsenvaltioiden huippukokous pidettiin Pariisissa vuonna 1961, ja vuoden 1969 jälkeen niitä alettiin pitää entistä useammin.

Pariisin huippukokouksessa helmikuussa 1974 päätettiin, että valtion- ja hallitusten päämiesten tapaamisia järjestettäisiin vastedes säännöllisesti ja niitä kutsuttaisiin nimellä Eurooppa-neuvosto. Näin Eurooppa-neuvosto voisi käsitellä Euroopan yhdentymiseen liittyviä ongelmia kokonaisvaltaisesti ja sovittaa unionin toimet asianmukaisesti yhteen.

Euroopan yhtenäisasiakirjalla (1986) sisällytettiin Eurooppa-neuvosto ensimmäistä kertaa yhteisön perustamissopimukseen, vahvistettiin sen kokoonpano ja sovittiin kokoontumisesta kahdesti vuodessa.

Maastrichtin sopimuksella (1992) virallistettiin Eurooppa-neuvoston asema EU:n toimielinjärjestelmässä.

Lissabonin sopimus teki Eurooppa-neuvostosta viimein EU:n täysivaltaisen toimielimen (SEU:n 13 artikla). Sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto "antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet" (SEU:n 15 artikla). Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto (jäljempänä "neuvosto") ovat sopineet jakavansa unionin talousarviossa pääluokan II (varainhoitoasetuksen 43 artiklan b alakohta). Tämän vuoksi talousarviossa on kymmenen pääluokkaa eikä yksitoista, vaikka Eurooppa-neuvosto ja neuvosto ovatkin erillisiä toimielimiä.



RAKENNE

EU:n 28 jäsenvaltion valtion- tai hallitusten päämiehet sekä komission puheenjohtaja kokoontuvat Eurooppa-neuvostoon sen puheenjohtajan kutsusta (SEU:n 15 artiklan 2 kohta). Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja osallistuu sen työskentelyyn. Euroopan parlamentin puhemies on tapana kutsua pitämään puhe kokouksen aluksi (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 235 artiklan 2 kohta).

Eurooppa-neuvosto valitsee itse puheenjohtajansa kahden ja puolen vuoden kaudeksi, joka voidaan uusia kerran. Puheenjohtaja edustaa EU:ta kansainvälisissä yhteyksissä.

Eurooppa-neuvosto tekee yleensä päätöksensä yksimielisesti. Joistakin tärkeistä nimityksistä – kuten Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, Euroopan komission puheenjohtajaehdokaan, unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan sekä Euroopan keskuspankin pääjohtajan nimityksistä – päätetään kuitenkin määräenemmistöllä.

Eurooppa-neuvosto kokoontuu tavallisesti vähintään neljä kertaa vuodessa. Vuoden 2008 jälkeen Eurooppa-neuvosto on kokoontunut useammin erityisesti finanssikriisin aikana ja sitä seuranneen euroalueen velkakriisin aikana. Myös EU:hun suuntautunut muuttoliike ja sisäistä turvallisuutta koskevat kysymykset ovat viime aikoina työllistäneet Eurooppa-neuvostoa runsaasti.

Vuodesta 2016 valtion- ja hallitusten päämiehet ovat tavanneet myös EU27-kokoonpanossa ilman Yhdistynyttä kuningaskuntaa. Nämä tapaamiset olivat aluksi epävirallisia ennen kuin Yhdistynyt kuningaskunta esitti maaliskuussa 2017 SEU:n 50 artiklan mukaisen virallisen ilmoituksen erostaan. Ilmoituksen jälkeen on tavanomaisten kokousten lisäksi pidetty useita virallisia 50 artiklaan perustuvia Eurooppa-neuvoston kokouksia EU27-kokoonpanossa.

Eurooppa-neuvoston jäsenet kokoontuvat myös hallitustenvälisissä konferensseissa: näissä jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferensseissa keskustellaan ja sovitaan EU:n perussopimusten muutoksista. Ennen vuonna 2009 voimaan tullutta Lissabonin sopimusta tämä oli ainoa menettely, jolla voitiin tarkistaa perussopimuksia. Nyt tätä menettelyä kutsutaan tavanomaiseksi tarkistusmenettelyksi. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan koolle kutsuma hallitustenvälinen konferenssi hyväksyy perussopimukseen tehtävät muutokset yksimielisesti.

TEHTÄVÄ

A. Asema EU:n toimielinjärjestelmässä

SEU:n 13 artiklan nojalla Eurooppa-neuvosto on osa unionin yhteistä toimielinjärjestelmää. Se on kuitenkin enemmän yleisten poliittisten virikkeiden antaja kuin päätöksentekovelin sanan juridisessa merkityksessä. Eurooppa-neuvosto tekee vain poikkeustapauksissa päätöksiä, joista aiheutuu unionille oikeudellisia vaikutuksia (ks. jäljempänä C-osion 2 kohta), mutta sillä on toimielimelle kuuluvaa päätöksentekovaltaa monissa asioissa. Eurooppa-neuvosto voi nykyään antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, jotka voidaan riitauttaa unionin



tuomioistuimessa, ratkaisun tekemisen laiminlyönti mukaan luettuna (SEUT:n 265 artikla).

SEU:n 7 artiklan 2 kohdassa annetaan Eurooppa-neuvostolle valta aloittaa menettely jäsenvaltiolle kuuluvien oikeuksien väliaikaiseksi pidättämiseksi, kun se on Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan todennut kyseisen jäsenvaltion loukkaavan vakavasti unionin periaatteita.

B. Suhde muihin toimielimiin

Eurooppa-neuvosto tekee päätöksensä täysin itsenäisesti, eivätkä sen päätökset yleensä edellytä komission aloitetta tai parlamentin osallistumista.

Lissabonin sopimuksessa on kuitenkin säilytetty kiinteä yhteys komissioon, sillä komission puheenjohtaja on Eurooppa-neuvoston äänioikeudeton jäsen ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja osallistuu sen työskentelyyn. Eurooppa-neuvosto saattaa myös pyytää komissiota esittämään selvityksiä kokoustensa valmistelemiseksi. SEU:n 15 artiklan 6 kohdan d alakohdan mukaan Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan parlamentille kertomuksen jokaisesta Eurooppa-neuvoston kokouksesta. Hän myös tapaa kuukausittain parlamentin puhemiehen sekä poliittisten ryhmien johtajia, ja hän lupautui helmikuussa 2011 vastaamaan parlamentin jäsenten kirjallisiin kysymyksiin, jotka koskevat hänen omaa poliittista toimintaansa. Parlamentti voi myös vaikuttaa epävirallisesti asioiden käsittelyyn, sillä sen puhemies on läsnä Eurooppa-neuvoston kokouksissa ja Euroopan poliittisia ryhmiä edustavat puoluejohtajat järjestävät kokouksia ennen Eurooppa-neuvoston kokouksia, minkä lisäksi parlamentti voi antaa päätöslauselmia Eurooppa-neuvoston esityslistalla olevista asioista, kokousten tuloksista ja Eurooppa-neuvostolta saamistaan virallisista kertomuksista.

Lissabonin sopimuksella luotu unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja on uusi toimija, joka ehdottaa ja toteuttaa ulkopoliittikkaa Eurooppa-neuvoston puolesta. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja huolehtii unionin ulkoisesta edustuksesta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa rajoittamatta kuitenkaan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan toimivaltaa.

C. Toimivalta

1. Valtuudet toimielimenä

Eurooppa-neuvosto antaa EU:lle ”sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet” ja määrittelee sen ”yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet” (SEU:n 15 artiklan 1 kohta). Se myös päättää määräenemmistöllä neuvoston eri kokoonpanoista ja puheenjohtajavaltion vaihtumisen aikataulusta.

2. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ([5.1.1](#)) ja ([5.1.2](#))

Eurooppa-neuvosto määrittelee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) periaatteet ja yleiset suuntaviivat sekä päättää yhteisistä strategioista sen toteuttamiseksi (SEU:n 26 artikla). Se päättää yksimielisesti, onko jäsenvaltioille aiheellista suositella unionin yhteisen puolustuspolitiikan määrittelemistä asteittain SEU:n 42 artiklan 2 kohdan mukaisesti.



Jos jokin jäsenvaltio aikoo vastustaa päätöksen tekemistä tärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä, neuvosto voi määräenemmistöllä päättää saattaa asian Eurooppa-neuvoston ratkaistavaksi yksimielisellä päätöksellä (SEU:n 31 artiklan 2 kohta). Samaa menettelyä voidaan soveltaa, jos jäsenvaltiot päättävät aloittaa tiiviimmän yhteistyön ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla (SEU:n 20 artikla).

3. Talouden ohjaus ja hallinta sekä monivuotinen rahoituskehys (1.4.3)

Vuonna 2009 puhjennut valtioiden velkakriisi on nostanut Eurooppa-neuvoston ja euroalueen huippukokoukset avainasemaan maailmanlaajuisen pankkikriisin seurausten selvittämisessä. Useat jäsenvaltiot ovat saaneet rahoitustukipaketteja, joista valtion- ja hallitusten päämiehet ovat päättäneet tilapäisillä sopimuksilla, jotka on myöhemmin ratifioitu jäsenvaltioissa. Jatkossa rahoitustuki kanavoidaan pysyvän Euroopan vakausmekanismin kautta. Jäsenvaltioiden hallitukset ovat komission, parlamentin ja Euroopan keskuspankin aktiivisella tuella laatineet kansainvälisen sopimuksen eli sopimuksen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta ("vakaussopimus"), joka mahdollistaa jäsenvaltioiden finanssipolitiikan ja sosiaalis-taloudellisten toimintalinjojen tiukemman valvonnan. Komission ja parlamentin rooli euroalueen talouden ohjauksessa ja hallinnassa on vielä määrittelemättä.

Eurooppa-neuvostolla on myös tärkeä rooli talouspolitiikan EU-ohjausjakson kannalta. Se laatii keväällä pidettävissä kokouksissaan poliittisia suuntaviivoja makrotalouden ja julkisen talouden uudistuksesta ja rakenneuudistuksesta sekä kasvua edistäviä politiikoita. Kesäkuun kokouksissaan Eurooppa-neuvosto vahvistaa suositukset, jotka perustuvat kansallisia uudistusohjelmia koskevaan komission arvioon, josta on keskusteltu neuvostossa.

Eurooppa-neuvosto osallistuu myös neuvotteluihin monivuotisesta rahoituskehuksesta. Sillä on tärkeä rooli poliittisen sopimuksen saavuttamisessa monivuotisesta rahoituskehystä koskevista tärkeistä poliittisista asioista, kuten menokatot, rahoitusohjelmat ja rahoitus (varat).

4. Poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa (4.2.6)

Eurooppa-neuvosto päättää neuvoston jäsenen pyynnöstä, voidaanko jollakin alalla aloittaa tiiviimpi yhteistyö (SEU:n 20 artikla). Lissabonin sopimukseen sisällytettiin useita uusia lausekkeita, joiden nojalla Eurooppa-neuvosto voi muuttaa neuvoston päätöksentekotavan yksimielisestä enemmistöpäätökseksi (1.2.4).

SAAVUTUKSET

Eurooppa-neuvosto on osoittautunut tehokkaaksi päättäessään EU:n toiminnan yleisistä suuntaviivoista. Se sopi 27. kesäkuuta 2014 viidestä painopistealasta, jotka ohjaisivat EU:n työtä viiden seuraavan vuoden ajan: 1) työllisyys, kasvu ja kilpailukyky, 2) kansalaisten voimaannuttaminen ja suojelu, 3) energia- ja ilmestopolitiikka, 4) vapaus, turvallisuus ja oikeus ja 5) EU vahvana globaalina toimijana. Painopisteet on esitelty asiakirjassa "Unionin strateginen ohjelma muutoksen aikoina". Tätä ohjelmaa käytetään suunniteltaessa Eurooppa-neuvoston työskentelyä, ja se on perustana muidenkin EU:n toimielinten työohjelmille.



Eurooppa-neuvosto on myös omalla panoksellaan auttanut selvittämään päätöksentekojärjestelmässä ilmenneitä vaikeuksia. Sen hallitustenvälinen kokoonpano ja päätöksentekomenettelyt saattavat kuitenkin hillitä Euroopan yhdentymisen liittovaltiokehitystä. Lissabonin sopimuksessa tehtyjä toimielinjärjestelmän muutoksia ei ole vielä arvioitu. Huomionarvoista on, että Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja antaa säännöllisin väliajoin selvityksiä Euroopan parlamentille.

A. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka on 1990-luvun alusta ollut Eurooppa-neuvoston huippukokouksissa keskeisessä asemassa. Päätöksiä on tehty muun muassa seuraavilla aloilla:

- kansainvälinen turvallisuus ja terrorismin torjunta
- Euroopan naapuruuspolitiikka ja suhteet Venäjään
- suhteet Välimeren maihin ja Lähi-itään.

Eurooppa-neuvosto päätti Helsingissä 10. ja 11. joulukuuta 1999 vahvistaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kehittämällä kriisinhallinnan sotilaallisia ja siviilivoimavaroja.

Brysselissä 12. joulukuuta 2003 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi Euroopan turvallisuusstrategian.

Eurooppa-neuvosto sopi Brysselissä 22. ja 23. kesäkuuta 2016, että on tarpeen käynnistää pysyvä rakenteellinen yhteistyö Euroopan turvallisuuden ja puolustuksen vahvistamiseksi. Tästä pysyvästä rakenteellisesta yhteistyöstä tehtiin neuvoston päätös 11. joulukuuta 2017. Yhteistyöhön osallistuvat kaikki EU:n jäsenvaltiot Tanskaa, Maltaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta.

B. Laajentuminen ([5.5.1](#))

Eurooppa-neuvosto on määritellyt neuvotteluehdot unionin jokaista laajentumista varten. Uusien jäsenvaltioiden liittymiselle luotiin perusta Kööpenhaminassa vuonna 1993 (Kööpenhaminan kriteerit). Seuraavien vuosien kokouksissa täsmennettiin liittymisedellytyksiä ja laajentumisen edellyttämiä toimielinuudistuksia.

Kööpenhaminan Eurooppa-neuvosto (12. ja 13. joulukuuta 2002) päätti, että Kypros, Malta, Latvia, Liettua, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro liittyisivät unioniin 1. toukokuuta 2004. Romanian ja Bulgarian jäsenyys alkoi 1. tammikuuta 2007.

Luxemburgissa 3. lokakuuta 2005 neuvosto vahvisti puitteet Kroatian ja Turkin kanssa käytäville liittymisneuvotteluille. Kroatian liittymissopimus allekirjoitettiin 9. joulukuuta 2011, ja maa liittyi unioniin 1. heinäkuuta 2013.

C. Toimielinuudistus

Tampereen Eurooppa-neuvostossa 15. ja 16. lokakuuta 1999 päätettiin Euroopan unionin perusoikeuskirjan laatimiseen liittyvistä järjestelyistä ([4.1.2](#)). Helsingin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 1999 päätettiin kutsua koolle hallitustenvälinen konferenssi Nizzan sopimuksen valmistelemiseksi.



Laekenin Eurooppa-neuvostossa 14. ja 15. joulukuuta 2001 päätettiin kutsua koolle Euroopan tulevaisuutta käsittelevä valmistelukunta, joka laati sittemmin kaatuneen perustuslakisopimuksen (1.1.4). Toimielinten välisen pattitilanteen kestänyt kaksi ja puoli vuotta 21. ja 22. kesäkuuta 2007 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti hallitustenväliselle konferenssille yksityiskohtaiset valtuudet allekirjoittaa Lissabonin sopimus 13. joulukuuta 2007. Sopimus tuli voimaan 1. joulukuuta 2009 (1.1.5). Eurooppa-neuvosto antoi 25. maaliskuuta 2011 päätöksen SEUT:n 136 artiklan muuttamisesta ja Euroopan vakausmekanismin perustamisesta.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi 28. kesäkuuta 2018 päätöksen Euroopan parlamentin kokoonpanosta^[1]. Päätöksen nojalla jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarvittavat kansalliset toimenpiteet Euroopan parlamentin vaalien järjestämiseksi vaalikaudeksi 2019–2024.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi 23. maaliskuuta 2018 EU27-kokoonpanossa suuntaviivat EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan brexitin jälkeisiä suhteita koskevista puitteista. Suuntaviivojen mukaan EU haluaa Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa mahdollisimman tiiviin kumppanuuden, joka kattaa muun muassa kaupan ja taloudellisen yhteistyön sekä turvallisuuden ja puolustuksen.

Huhtikuun 10. päivänä 2019 Eurooppa-neuvosto (50 artikla) pani merkille pääministeri Theresa Mayn 5. huhtikuuta 2019 päivätyn kirjeen, jossa pyydettiin SEU:n 50 artiklan 3 kohdan mukaisen määräajan pidentämiselle jatkoa. Eurooppa-neuvosto hyväksyi vastauksessaan määräajan pidentämisen erosopimuksen ratifiointia varten. Tämän määräajan pidentämisen olisi kuitenkin kestävä ainoastaan siihen saakka kuin se on tarpeen, ja sen olisi joka tapauksessa päättyttävä viimeistään 31. lokakuuta 2019. Jos molemmat osapuolet ratifioivat erosopimuksen ennen mainittua päivää, eroaminen tapahtuu seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä.

Eeva Pavy
05/2019

[1] Eurooppa-neuvoston päätös (EU) 2018/937, annettu 28. kesäkuuta 2018, Euroopan parlamentin kokoonpanosta, EUVL L 165I, 2.7.2018, s. 1.

