



EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO

Neuvosto vastaa yhdessä Euroopan parlamentin kanssa Euroopan unionin lainsäädännön hyväksymisestä asetusten ja direktiivien muodossa ja antaa lisäksi päätöksiä ja ei-sitovia suosituksia. Se tekee toimivaltaansa kuuluvien alojen päätökset hyväksyttävän säädöksen oikeusperustan mukaan joko yksinkertaisella enemmistöllä, määräenemmistöllä tai yksimielisesti.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin yhteisessä toimielinjärjestelmässä neuvosto käyttää sille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 16 artiklassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 237–243 artiklassa annettua toimivaltaa.

ROOLI

A. Lainsäädäntö

Neuvosto antaa unionin lainsäädännön komission esittämien ehdotusten pohjalta asetusten ja direktiivien muodossa. Se käyttää lainsäädäntövaltaa joko yhdessä Euroopan parlamentin kanssa SEUT:n 294 artiklassa esitettyä menettelyä (tavallinen lainsäätämisyjärjestys) noudattaen tai yksin parlamenttia kuultuaan (1.2.3). Neuvosto antaa myös yksittäisiä päätöksiä ja ei-sitovia suosituksia (SEUT:n 288 artikla) sekä päätöslauselmia. Neuvosto ja parlamentti vahvistavat yleiset säännöt, joiden mukaisesti komissiolle tai neuvostolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa on käytettävä (SEUT:n 291 artiklan 3 kohta).

B. Talousarvio

Neuvosto käyttää yhdessä parlamentin kanssa budjettivaltaa hyväksyessään unionin talousarvion (1.2.5). Neuvosto myös tekee erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen yksimielisesti päätökset, joilla vahvistetaan unionin omien varojen järjestelmää koskevat säännökset ja monivuotinen rahoituskehys (SEUT:n 311 ja 312 artikla). Jälkimmäistä varten parlamentin on annettava hyväksyntänsä jäsentensä enemmistöllä. Parlamentti hyväksyi uusimman monivuotisen rahoituskehyn (2014–2020) marraskuussa 2013. Neuvosto ja Eurooppa-neuvosto kuuluvat samaan unionin talousarvion pääluokkaan II (varainhoitoasetuksen 43 artiklan b alakohta), vaikka kyse on kahdesta eri toimielimestä.



C. Muu toimivalta

1. Kansainväliset sopimukset

Neuvosto tekee unionin puolesta kansainväliset sopimukset, jotka komissio on neuvotellut ja jotka useimmiten edellyttävät Euroopan parlamentin hyväksyntää (SEUT:n 218 artiklan 6 kohta).

2. Nimitykset

Neuvosto nimittää tilintarkastustuomioistuimen, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean jäsenet määräenemmistöllä (määräenemmistöä on sovellettu Nizzan sopimuksen voimaantulosta lähtien).

3. Talouspolitiikka

Neuvosto huolehtii jäsenvaltioiden talouspolitiikan yhteensovittamisesta (SEUT:n 121 artikla) ja tekee rahapoliittisia päätöksiä rajoittamatta kuitenkaan Euroopan keskuspankin toimivaltuuksia. Euroryhmän jäseniin sovelletaan erityisiä sääntöjä. Euroryhmä valitsee itselleen puheenjohtajan kahden ja puolen vuoden toimikaudeksi (SEUT:n 136 ja 137 artikla). Ryhmään kuuluvien maiden valtiovarainministerit kokoontuvat yleensä talous- ja rahoitusasioiden neuvoston kokouksen aattona.

Neuvosto hoitaa myös tietyt talouden ohjausjärjestelmään liittyviä tehtäviä eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä. Ohjausjakson alussa syksyllä neuvosto tarkastelee euroaluetta koskevia suosituksia vuotuisen kasvuselvityksen pohjalta. Kesä- ja heinäkuussa se hyväksyy maakohtaiset suositukset sen jälkeen, kun Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt ne.

SEUT:n 136 artiklaa muutettiin Eurooppa-neuvoston päätöksellä 2011/199/EU, ja se tuli voimaan 1. toukokuuta 2013 sen jälkeen, kun kaikki jäsenvaltiot olivat ratifioineet sen. Se muodostaa nykyään oikeusperustan vakausmekanismeille, kuten Euroopan vakausmekanismille ([2.6.8](#)).

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

Lissabonin sopimuksella Euroopan unioni korvasi Euroopan yhteisön ja sille annettiin oikeushenkilöllisyys. Myös kolmen pilarin rakenne poistui uuden sopimuksen myötä käytöstä. Oikeus- ja sisäasioista tuli täysin unionin toimivaltaan kuuluvia politiikan aloja, joihin sovelletaan yleensä tavallista lainsäätämisyhteistyötä. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla neuvosto kuitenkin noudattaa yhä erityisiä sääntöjä, kun se vahvistaa yhteisiä kantoja ja yhteisiä toimia ja tekee yleissopimuksia.

Aiemmin työskentelyä johtanut troikka korvattiin uudella järjestelmällä: unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja toimii ulkoasiainneuvoston pysyvänä puheenjohtajana, jonka johdolla neuvosto tekee tiivistä yhteistyötä komission kanssa. Tässä työssä sitä avustavat edelleen neuvoston pääsihteeristö ja Euroopan ulkosuhdehallinto.



RAKENNE

A. Kokoonpano

1. Jäsenet

Neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joita on yksi kustakin jäsenvaltiosta ja joilla on ”edustamansa jäsenvaltion hallitusta sitovat valtuudet” (SEU:n 16 artiklan 2 kohta).

2. Puheenjohtaja

Ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta neuvoston puheenjohtajana toimii sen jäsenvaltion edustaja, joka kulloinkin hoitaa unionin puheenjohtajuutta. Puheenjohtajuus vaihtuu joka kuudes kuukausi neuvoston yksimielisellä päätöksellä vahvistetussa järjestyksessä (SEU:n 16 artiklan 9 kohta). Etukäteen määritetyt kolmen jäsenvaltion ryhmät hoitavat 18 kuukauden ajan neuvoston puheenjohtajuutta kaikissa sen kokoonpanoissa ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta.

Kukin ryhmän jäsen toimii vuorollaan puheenjohtajana kuuden kuukauden ajan. Viiden seuraavan vuoden puheenjohtajavaltiot ovat Suomi vuoden 2019 jälkipuoliskolla, Kroatia ja Saksa vuonna 2020, Portugali ja Slovenia vuonna 2021, Ranska ja Tšekki vuonna 2022 sekä Ruotsi ja Espanja vuonna 2023. Eurooppa-neuvostolla on valtuudet muuttaa puheenjohtajavaltioiden järjestystä (SEUT:n 236 artiklan b alakohta).

3. Neuvoston valmisteluelimet

Coreper on jäsenvaltioiden pysyvistä edustajista muodostuva komitea. Se valmistelee neuvoston työtä ja suorittaa tämän sille antamat toimeksiannot (SEUT:n 240 artikla). Coreperin puheenjohtajana toimii sen jäsenvaltion edustaja, joka hoitaa yleisten asioiden neuvoston puheenjohtajuutta, toisin sanoen kiertävää puheenjohtajuutta. Poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteaa, joka seuraa kansainvälistä tilannetta yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvilla aloilla, puolestaan johtaa unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan asiamies.

Coreper kokoontuu viikoittain valmistelemaan neuvoston työtä ja koordinoimaan parlamentin kanssa yhteispäätösmenettelyssä käsiteltäviä asioita. Coreper on jaettu kahteen ryhmään, jotka ovat Coreper I, jossa kokoontuvat jäsenmaiden pysyvien edustajien sijaiset, jotka valmistelevat teknisempiin aloihin, esimerkiksi maatalouteen, työllisyyteen, koulutukseen ja ympäristöön, kuuluvaa neuvoston työtä, ja Coreper II, joka käsittelee ennen kaikkea ”korkean tason politiikkaan” eli ulkoasioihin, talous- ja rahoitusalaan, oikeuteen ja sisäasioihin liittyviä kysymyksiä. Coreperia avustaa sen tekemässä valmistelutyössä kymmenkunta komiteaa ja satakunta työryhmää.

B. Toiminta

Käsiteltävänä olevasta aiheesta riippuen neuvosto tekee päätöksensä yksinkertaisella enemmistöllä, määräenemmistöllä tai yksimielisesti (1.2.3 ja 1.2.4). Kun neuvosto toimii lainsäätäjänä, sen istunnot ovat julkisia (SEU:n 16 artiklan 8 kohta). Neuvoston pääsihteerin nimittää neuvosto SEUT:n 240 artiklan mukaisesti. Neuvoston kokoukset pidetään Brysselissä ja osa myös Luxemburgissa (huhti-, kesä- ja lokakuun istunnot). Neuvoston kokoonpanoja on tätä nykyä kymmenen, joista kolme



kokoontuu säännöllisesti (yleisten asioiden neuvosto, ulkoasiainneuvosto sekä talous- ja rahoitusasioiden neuvosto eli Ecofin).

1. Yksinkertainen enemmistö

Päätös on hyväksytty yksinkertaisella enemmistöllä, kun sen puolesta on annettu enemmän ääniä kuin sitä vastaan. Kullakin neuvoston jäsenellä on yksi ääni. Yksinkertaista enemmistöä sovelletaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä (SEUT:n 238 artiklan 1 kohta). Se on siis yleispätevä päätöksentekotapa. Tosiasiassa sitä käytetään kuitenkin vain muutamassa tapauksessa, joita ovat neuvoston työjärjestys, neuvoston pääsihteeristön organisaatio ja perussopimuksissa tarkoitettuja komiteoita koskevat säännöt.

2. Määräenemmistö

a. Mekanismi

Perussopimuksissa edellytetään useiden alojen päätösten tekemistä määräenemmistöllä, jolloin päätöksen hyväksymiseksi tarvitaan enemmän puoltavia ääniä kuin pelkkä yksinkertainen enemmistö. Tällöin kaikilla ei kuitenkaan ole yhtä monta ääntä: kullakin maalla on tietty, väkilukuun perustuva määrä ääniä (EY:n perustamissopimuksen 205 artiklan 2 kohta ja marraskuusta 2014 alkaen SEUT:n 238 artikla). Uusi äänten painotus otettiin käyttöön 1. tammikuuta 2007. Sen mukaan määräenemmistö neuvostossa edellyttää, että päätös saa vähintään 260 ääntä 352 äänen kokonaismäärästä (73,86 prosenttia), jäsenvaltioiden enemmistö hyväksyy päätöksen ja päätöksen takana on vähintään 62 prosenttia unionin väestöstä (jonkun jäsenvaltion on pyydettävä tämän kriteerin täyttymisen tarkistamista).

Painotettujen äänten järjestelmä poistettiin käytöstä Lissabonin sopimuksella ja siirryttiin käyttämään selkeää kaksinkertaisen enemmistön sääntöä: 55 prosenttia neuvoston jäsenistä (72 prosenttia, jos äänestetään ehdotuksesta, joka ei tule komissiolta tai korkealta edustajalta) ja vähintään 16 neuvoston jäsentä (tai 21, jos äänestetään ehdotuksesta, joka ei tule komissiolta tai korkealta edustajalta), jotka edustavat jäsenvaltioita, joiden yhteenlaskettu väestömäärä on vähintään 65 prosenttia koko unionin väkiluvusta. Uutta järjestelmää on sovellettu 1. marraskuuta 2014 alkaen.

b. Soveltamisala

Määräenemmistöpäätösten soveltamisalaa laajennettiin Lissabonin sopimuksella. Yhteensä 68 oikeusperustan tapauksessa määräenemmistö joko otettiin käyttöön tai sen käyttöä laajennettiin, ja useimmissa tapauksissa siihen yhdistettiin tavallinen lainsäätämisyjärjestys (monet kyseisistä aloista kuuluivat aiemmin kolmanteen pilariin). Määräenemmistöpäätöstä käytetään myös komission puheenjohtajan ja jäsenten sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean jäsenten nimitysten yhteydessä ([1.2.3](#) ja [1.2.4](#)).

3. Yksimielisyys

EY:n perustamissopimuksessa yksimielisyyttä edellytettiin vain harvoissa mutta sitäkin tärkeämissä päätöksissä (verotus, sosiaalipolitiikka ym.). Näillä aloilla sitä edellytetään myös Lissabonin sopimuksessa. SEU:n 48 artiklan 7 kohta sisältää kuitenkin lausekkeen, jonka ansiosta neuvosto voi tietyissä tapauksissa tehdä päätöksensä määräenemmistöllä yksimielisyyden sijasta. Neuvosto voi myös



joillakin politiikan aloilla tehdä yksimielisen päätöksen laajentaa määräenemmistön käyttöä (esimerkiksi kun on kyse SEUT:n 81 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuista perheoikeudellisista seikoista, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia).

Yleensä neuvosto tavoittelee yksimielisyyttä myös asioissa, joissa sitä ei edellytetä. Käytäntö juontaa juurensa niin kutsutusta Luxemburgin kompromissista, jolla vuonna 1966 ratkaistiin Ranskan ja muiden jäsenvaltioiden konflikti, kun Ranska ei halunnut tietyissä asioissa luopua yksimielisyyden vaatimuksesta määräenemmistöratkaisun hyväksi. Kompromissin sanamuoto on seuraava: ”Kun komission ehdotuksesta mahdollisesti enemmistöllä tehtävistä päätöksistä aiheutuu yhden tai useamman osapuolen merkittäville eduille huomattavaa haittaa, pyrkivät neuvoston jäsenet pääsemään kohtuullisessa ajassa ratkaisuun, jonka kaikki voivat hyväksyä toistensa ja yhteisön edun huomioon ottaen.”

Samanlaiseen ratkaisuun päädyttiin myös vuonna 1994. Niin kutsutussa Ioanninan kompromississa turvattiin määrävähemmistöä lähentelevän jäsenvaltioiden ryhmän asema sopimalla, että jos kyseiset jäsenet ilmoittavat aikomuksestaan vastustaa neuvoston päätöksen tekemistä määräenemmistöllä, neuvosto tekisi kaiken, mitä kohtuullisessa ajassa voi, valtioiden suuren enemmistön kannalta tyydyttävän ratkaisun löytämiseksi.

Myös mahdollisuus lykätä uuden kaksinkertaisen enemmistön järjestelmän käyttöönottoa vuodesta 2014 aina 31. maaliskuuta 2017 saakka tähtäsi samaan, sillä näin voitiin jonkin jäsenvaltion pyynnöstä soveltaa Nizzan sopimukseen sisältynyttä vanhaa määräenemmistösääntöä ([1.2.3](#)).

Eeva Pavy
05/2019

