



YLIKANSALLISET PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELYT

Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat sopineet EU-jäsenyyden myötä siirtävänsä osan toimivallastaan EU:n toimielimille tietyillä politiikanaloilla. EU:n toimielimet tekevät näin ollen sitovia ylikansallisia päätöksiä omissa lainsäädäntö- ja täytäntöönpanomenettelyissään, talousarviomenettelyissään, nimitysmenettelyissään ja valtiosääntöluonteisissa menettelyissään.

HISTORIA ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#) JA [1.1.5](#))

Rooman sopimuksella aloite- ja neuvotteluvallta annettiin komissiolle etenkin lainsäädännön ja taloudellisten ulkosuhteiden alalla ja päätösvalta neuvostolle tai nimitysten osalta jäsenvaltioiden hallitusten edustajille. Tämän sopimuksen perusteella Euroopan parlamentilla oli neuvoo-antava rooli. Parlamentin valta on kasvanut vähitellen: talousarvioasioissa sen valta lisääntyi vuosien 1970 ja 1975 uudistusten myötä ja lainsäädäntövaltaa on lisätty Euroopan yhtenäisasiakirjalla ja kaikilla sen jälkeisillä perussopimuksilla, ensin Maastrichtin sopimuksella, jolla otettiin käyttöön neuvoston ja parlamentin yhteispäätösmenettely. Maastrichtin sopimus vahvisti parlamentin asemaa myös nimitysasioissa. Lisäksi yhtenäisasiakirjalla annettiin parlamentille valta antaa lupa liittymis- ja assosiaatiosopimusten ratifioimiselle, ja tämä valta ulotettiin Maastrichtin sopimuksella tietynlaisiin muihin kansainvälisiin sopimuksiin. Amsterdamin sopimus merkitsi huomattavaa edistystä yhteisön demokratisoitumisessa, koska sopimuksella yhteispäätösmenettelyä yksinkertaistettiin, se ulotettiin koskemaan uusia aloja ja parlamentin asemaa komission nimittämisessä vahvistettiin. Nizzan sopimuksella lisättiin edelleen huomattavasti parlamentin toimivaltaa. Sen mukaan yhteispäätösmenettelyä, jossa parlamentilla on samat valtuudet kuin neuvostolla, sovellettiin lähes kaikkiin uusiin aloihin, joilla neuvostolla oli oikeus päättää määräenemmistöllä. Lisäksi parlamentti sai samat valtuudet kuin jäsenvaltiot antaa asioita unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lissabonin sopimus oli seuraava askel kohti parlamentin ja neuvoston täysin yhdenvertaista asemaa EU:n lainsäädäntö- ja rahoitusasioissa.

LAINSÄÄDÄNTÖMENETTELYT[1]

A. Tavallinen lainsäätämisyjärjestys (SEUT:n 289 ja 294 artikla)

1. Soveltamisala

Lissabonin sopimuksella luotiin 40 uutta oikeusperustaa, joiden nojalla parlamentti osallistuu lainsäätämisyjärjestyksessä annettavien säädösten hyväksymiseen yhdenvertaisena neuvoston kanssa. Nämä oikeusperustat koskivat erityisesti



oikeuden, vapauden ja turvallisuuden aluetta sekä maataloutta. Niinpä tavallinen lainsäätämisyjärjestys (eli aiempi yhteispäätösmenettely) liittyy nyt yhteensä 85 oikeusperustaan. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 294 artikla). Sitä ei kuitenkaan sovelleta moniin tärkeisiin aloihin, joilla edellytetään neuvoston yksimielisyyttä (esimerkiksi välittömiä veroja koskeva politiikka tai perheoikeuden kansainväliset näkökohdat).

2. Menettely

Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä edetään samaan tapaan kuin aiemmassa yhteispäätösmenettelyssä. Sanamuotoa on kuitenkin muutettu SEUT:ssa huomattavasti, millä on pyritty etenkin korostamaan neuvoston ja parlamentin yhdenvertaista asemaa tässä menettelyssä.

a. Komission ehdotus

b. Parlamentin ensimmäinen käsittely

Parlamentti hyväksyy kantansa yksinkertaisella enemmistöllä.

c. Neuvoston ensimmäinen käsittely

Neuvosto hyväksyy kantansa määräenemmistö päätöksellä.

Sosiaaliturvan sekä poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla ehdotus voidaan saattaa Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi jäsenvaltion tätä pyytäessä (SEUT:n 48 ja 82 artikla), mikä keskeyttää tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisen menettelyn, kunnes Eurooppa-neuvosto palauttaa asian neuvostolle (neljän kuukauden kuluessa). SEUT:n 82 artiklan tapauksessa vähintään yhdeksän jäsenvaltiota voi päättää jatkaa käsittelyä tiiviimmän yhteistyön mukaisesti (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 20 artikla ja SEUT:n 326–334 artikla).

Jos neuvosto hyväksyy parlamentin kannan, säädös annetaan sellaisena kuin se on vahvistettu parlamentin kannassa.

d. Parlamentin toinen käsittely

Neuvosto välittää kantansa parlamentille, jonka on tehtävä päätös kolmen kuukauden kuluessa. Parlamentti voi tällöin

- hyväksyä neuvoston muuttaman ehdotuksen tai olla tekemättä päätöstä; kummassakin tapauksessa säädös hyväksytään neuvoston kannassa vahvistetussa muodossa
- hylätä neuvoston kannan jäsentensä ehdottomalla enemmistöllä; säädöstä ei hyväksytä ja menettely päättyy
- hyväksyä jäsentensä ehdottomalla enemmistöllä neuvoston kantaan tarkistuksia, jotka välitetään komissiolle ja neuvostolle lausunnon antamista varten.

e. Neuvoston toinen käsittely

- Neuvosto päättää määräenemmistöllä parlamentin tekemistä tarkistuksista. Niistä tarkistuksista, joista komissio on antanut kielteisen lausunnon, se tekee kuitenkin



ratkaisunsa yksimielisesti. Säädös annetaan, jos neuvosto hyväksyy kaikki parlamentin tekemät tarkistukset viimeistään kolmen kuukauden kuluessa niiden vastaanottamisesta.

— Muutoin sovittelukomitea kutsutaan koolle kuuden viikon kuluessa.

f. Sovittelu

— Sovittelukomitea, jossa neuvostolla ja parlamentilla on yhtä monta edustajaa ja jota komissio avustaa, tarkastelee parlamentin ja neuvoston kantoja. Sillä on kuusi viikkoa aikaa sopia yhteisestä tekstistä, jolla on neuvoston edustajien määränemmistön ja parlamentin edustajien enemmistön tuki.

— Menettely päättyy ja säädöstä ei anneta, jollei komitea pääse yksimielisyyteen yhteisestä tekstistä määräaikaan mennessä.

— Jos komitea pääsee yksimielisyyteen, yhteinen teksti annetaan neuvoston ja parlamentin hyväksyttäväksi.

g. Menettelyn päättyminen (kolmas käsittely)

— Neuvostolla ja parlamentilla on kuusi viikkoa aikaa hyväksyä yhteinen teksti. Neuvosto ratkaisee asian määränemmistöllä ja parlamentti annettujen äänten enemmistöllä.

— Säädös annetaan, jos neuvosto ja parlamentti hyväksyvät yhteisen tekstin.

— Jos määräajan umpeuduttua parlamentti tai neuvosto ei ole hyväksynyt yhteistä tekstiä, menettely päättyy ilman säädöksen antamista.

Säädöstekstien hyväksyminen ensimmäisessä käsittelyssä neuvoston ja parlamentin epävirallisten neuvottelujen perusteella on lisääntynyt tuntuvasti viime vuosina.

Eurooppa-neuvosto voi eräiden menettelylausekkeiden nojalla laajentaa tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen soveltamista poikkeuksen piiriin kuuluville aloille (esim. sosiaalipolitiikan alalle: 153 artiklan 2 kohta).

B. Kuulemismenettely

Neuvoston on ennen ratkaisunsa tekemistä kuultava parlamenttia ja tarvittaessa Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa. Tämä kuuleminen on pakollinen, sillä sen puuttuminen tekee säädöksen lainvastaiseksi, ja unionin tuomioistuin voi kumota sen (ks. tuomio asioissa 138/79 ja 139/79). Kun neuvosto aikoo muuttaa olennaisesti ehdotettua säädöstä, sen on kuultava parlamenttia uudelleen (tuomio asiassa 65/90).

C. Hyväksyntämenettely

1. Soveltamisala

Lissabonin sopimuksen voimaantulon seurauksena hyväksyntämenettelyn soveltaminen liittyy erityisesti 352 artiklassa (aiempi EY:n perustamissopimuksen 308 artikla) tarkoitettuun talousarviota koskevaan horisontaaliseen joustavuuden lausekkeeseen. Muita esimerkkejä ovat syrjinnän torjuminen (SEUT:n 19 artiklan 1 kohta) ja unionin jäsenyys (SEU:n 49 ja 50 artikla). Lisäksi parlamentin hyväksyntä tarvitaan assosiaatiosopimuksille (SEUT:n 217 artikla), unionin liittymiselle Euroopan



ihmisoikeussopimukseen (SEU:n 6 artiklan 2 kohta), erityisiä toimielinjärjestelyjä luoville sopimuksille, talousarvioon merkittävästi vaikuttaville sopimuksille ja tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen piiriin kuuluvan alan sopimuksille (SEUT:n 218 artiklan 6 kohta).

2. Menettely

Euroopan parlamentti käsittelee neuvoston sille välittämän säädösehdotuksen; se päättää ehdotuksen hyväksymisestä (ilman, että sillä on mahdollisuutta tehdä siihen tarkistuksia) annettujen äänten ehdottomalla enemmistöllä. Parlamentille ei ole perussopimuksissa annettu virallista roolia komission ehdotuksen käsittelyn aikaisemmissa vaiheissa, mutta käytännössä se osallistuu toimielinjärjestelyjen ansiosta asian käsittelyyn epävirallisesti (ks. parlamentin työjärjestys).

TALOUSARVIOMENETTELY (KS. [1.2.5](#))

NIMITYSMENETTELYT

A. Parlamentti valitsee Euroopan komission puheenjohtajan (SEU:n 14 artiklan 1 kohta) (ks. myös [1.3.8](#)).

B. Eurooppa-neuvosto valitsee määräenemmistöllä ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan (SEU:n 18 artiklan 1 kohta).

C. Neuvosto hyväksyy

— määräenemmistöllä yhteisymmärryksessä valitun puheenjohtajan kanssa luettelon muista henkilöistä, jotka se aikoo nimittää komission jäseniksi (SEU:n 17 artiklan 7 kohta).

D. Neuvosto hyväksyy

— Euroopan parlamenttia kuultuaan kunkin jäsenvaltion ehdotusten mukaisesti laaditun luettelon tilintarkastustuomioistuimen jäsenistä (SEUT:n 286 artikla)

— kunkin jäsenvaltion ehdotusten mukaisesti laaditun luettelon alueiden komitean sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean jäsenistä ja varajäsenistä (SEUT:n 301, 302 ja 305 artikla).

E. Euroopan parlamentti valitsee Euroopan oikeusasiamiehen (SEUT:n 228 artikla).

KANSAINVÄLISTEN SOPIMUSTEN TEKEMINEN

Koska unioni on nyt oikeushenkilö, se voi tehdä kansainvälisiä sopimuksia (SEUT:n 218 artikla). Lissabonin sopimuksessa edellytetään Euroopan parlamentin hyväksyntää kaikille sopimuksille, jotka tehdään yhteisen kauppapolitiikan alalla sekä aloilla, jotka kuuluvat EU:ssa tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen piiriin. Lukuun ottamatta assosiaatio- ja liittymissopimuksia neuvosto päättää määräenemmistöllä unionin kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta mahdollisesti uhkaavista sopimuksista ja sopimuksista aloilla, joita koskevien sisäisten sääntöjen hyväksyminen edellyttäisi yksimielisyyttä.

— Menettely: Komissio tai unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja esittää suositukset neuvostolle, joka määrittelee neuvotteluvaltuudet



ja nimittää unionin puolesta neuvotteluja käyvän neuvottelijan (joka on komissiosta tai korkea edustaja). Euroopan parlamentille tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa (218 artiklan 10 kohta).

- Päätös: Neuvosto tekee päätöksen määränemmistöllä, lukuun ottamatta edellä mainittuja aloja.
- Parlamentin rooli: Parlamentin hyväksyntä vaaditaan useimmille sopimuksille (ks. edellä). Sitä on kuultava sopimuksista, jotka koskevat yksinomaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

VALTIOSÄÄNTÖLUONTEISET MENETTELYT

A. Omien varojen järjestelmä (SEUT:n 311 artikla)

- Ehdotus: komissio
- Parlamentin rooli: kuuleminen
- Päätös: Neuvosto tekee ratkaisun yksimielisesti edellyttäen, että jäsenvaltiot hyväksyvät päätöksen valtiosääntöjensä vaatimusten mukaisesti.

B. Määräykset Euroopan parlamentin valitsemisesta yleisillä ja välittömillä vaaleilla (SEUT:n 223 artikla)

- Ehdotus: parlamentti
- Päätös: Neuvosto tekee ratkaisun yksimielisesti saatuaan parlamentin hyväksynnän ja antaa jäsenvaltioille suositusehdotuksen, jonka ne hyväksyvät valtiosääntöjensä vaatimusten mukaisesti.

C. Euroopan parlamentin jäsenten asemaa koskevien sääntöjen (SEUT:n 223 artiklan 2 kohta) ja Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännön (SEUT:n 228 artiklan 4 kohta) hyväksyminen

- Ehdotus: parlamentti
- Komission rooli: lausunto
- Neuvoston rooli: hyväksyntä (määränemmistöllä lukuun ottamatta jäsenten ja entisten jäsenten verotusjärjestelmää koskevia sääntöjä ja ehtoja, jotka edellyttävät yksimielistä päätöstä).
- Päätös: parlamentti

D. Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntöä koskevan pöytäkirjan muuttaminen (SEUT:n 281 artikla)

- Ehdotus: unionin tuomioistuin (ja komission kuuleminen) tai komissio (ja unionin tuomioistuimen kuuleminen)
- Päätös: neuvosto ja parlamentti (tavallinen lainsäätämisyjärjestys)

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Vuoden 2000 hallitustenvälisessä konferenssissa parlamentti teki useita ehdotuksia tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen (aiempi yhteispäätösmenettely)



soveltamisalan laajentamisesta. Lisäksi parlamentti on esittänyt toistuvasti kantansa yhteispäätösmenettelyn soveltamisesta automaattisesti silloin, kun yksimielisyydestä siirrytään määräenemmistöpäätöksiin. Nizzan sopimuksessa hyväksyttiin tämä kanta, mutta ei määrätty kattavasti määräenemmistön ja yhteispäätösmenettelyn kytkemisestä toisiinsa. Tämän vuoksi menettelyjen yksinkertaistaminen oli yksi keskeisistä aiheista, joita käsiteltiin Euroopan tulevaisuutta käsittelevässä valmistelukunnassa. Tässä yhteydessä ehdotettiin, että yhteistoiminta- ja kuulemismenettelyt lakkautettaisiin, yhteispäätösmenettelyä yksinkertaistettaisiin ja se laajennettaisiin kattamaan kaiken lainsäädännön ja hyväksyntämenettelyä sovellettaisiin ainoastaan kansainvälisten sopimusten ratifioinnissa. Monet näistä parannuksista toteutettiin Lissabonin sopimuksessa (1.1.5).

Lissabonin sopimuksessa ei päästy eroon nimityksiin sovellettavien menettelyjen moninaisuudesta, mutta menettelyjä virtaviivaistettiin jonkin verran. Joissain tapauksissa sovelletaan edelleen yksimielisyyttä, mikä on omiaan aiheuttamaan poliittisia kiistoja ja vähentämään parlamentin vaikutusvaltaa. Edistymistä tapahtui etenkin Nizzan sopimuksen tultua voimaan, kun komission puheenjohtajan nimityksessä siirryttiin yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksiin. Lisäksi Lissabonin sopimuksessa määrätään, että parlamentti valitsee komission puheenjohtajan. Puheenjohtaja nimitetään parlamentin kuulemisen jälkeen ottaen huomioon Euroopan parlamentin vaalien tulokset. Tämä korostaa komission poliittista legitimiyyttä ja vastuuvollisuutta. Näitä määräyksiä sovellettiin ensi kertaa Euroopan parlamentin vuoden 2014 vaalien jälkeen. Eurooppa-neuvosto päätti nimittää Jean-Claude Junckerin Euroopan komission puheenjohtajaksi, koska Euroopan kansanpuolue (EPP) oli vaalien jälkeen Euroopan parlamentin suurin puolue.

Martina Schonard
05/2019

