



## MAASTRICHTIN JA AMSTERDAMIN SOPIMUKSET

Maastrichtin sopimuksella muutettiin edellisiä perussopimuksia ja luotiin kolmelle pilarille perustuva Euroopan unioni. Nämä pilarit olivat Euroopan yhteisöt, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) ja oikeus- ja sisäasioissa tehtävä yhteistyö. Amsterdamin sopimuksessa määrättiin tarvittavista mukautuksista unionin entistä tehokkaamman ja demokraattisemman toiminnan takaamiseksi unionin laajentumista silmällä pitäen.

### I. MAASTRICHTIN SOPIMUS

Euroopan unionista tehty sopimus (SEU)<sup>[1]</sup> allekirjoitettiin Maastrichtissa 7. helmikuuta 1992, ja se tuli voimaan 1. marraskuuta 1993.

#### A. Unionin rakenne

Koska Maastrichtin sopimus loi Euroopan unionin, se merkitsi uutta vaihetta kehityksessä, jonka tavoitteena oli luoda perusta ”Euroopan kansojen yhä läheisemmälle liitolle”. Unioni perustui Euroopan yhteisöihin, joita täydentävät Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella käyttöön otetut politiikanalat ja yhteistyömuodot. Unionin toiminta perustui yhtenäiseen toimielinrakenteeseen, joka muodostui neuvostosta, Euroopan parlamentista, komissiosta, unionin tuomioistuimesta ja tilintarkastustuomioistuimesta, jotka itse asiassa olivat siihen aikaan unionin ainoita toimielimiä. Ne käyttivät toimivaltuuksiaan perussopimusten määräysten mukaisesti. Sopimuksella perustettiin Euroopan talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea, joilla molemmilla on neuvoa-antava tehtävä. Jo aiemmin perustettujen EIP-ryhmän rahoituslaitosten eli Euroopan investointipankin ja Euroopan investointirahaston lisäksi perustettiin perussopimuksessa määrättyjen menettelyjen mukaisesti Euroopan keskuspankkijärjestelmä ja Euroopan keskuspankki.

#### B. Unionin toimivalta

Maastrichtin sopimuksella luodulle unionille annettu toimivalta luokiteltiin sopimuksessa kolmeen laajaan ryhmään, joihin yleisesti viitataan ”pilareina”: Ensimmäisen pilarin muodostivat Euroopan yhteisöt, joiden puitteissa yhteisön toimielimet käyttävät toimivaltaa, jonka jäsenvaltiot olivat siirtäneet niille perussopimuksessa määritellyillä aloilla. Toisen pilarin muodostaa yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, josta määrättiin SEU:n V osastossa. Kolmannen pilarin muodostaa oikeus- ja sisäasioissa tehtävä yhteistyö, josta määrättiin SEU:n VI osastossa. V ja VI osastoissa määrättiin hallitusten välisestä yhteistyöstä, jossa

[1]EYVL C 191, 29.7.1992, s. 1–112.



hyödynnetään yhteisiä toimielimiä ja johon liittyy tiettyjä ylikansallisia tekijöitä, kuten komission osallistuminen yhteistyöhön ja Euroopan parlamentin kuuleminen.

### 1. Euroopan yhteisö (ensimmäinen pilari)

Yhteisön tehtävänä oli turvata sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja muun muassa talouden sopusointuinen, tasapainoinen ja kestävä kehitys, työllisyyden ja sosiaalisen suojelun korkea taso sekä miesten ja naisten välinen tasa-arvo. Yhteisö pyrki toimivaltansa rajoissa näihin tavoitteisiin luomalla yhteismarkkinat ja toteuttamalla EY:n perustamissopimuksen 3 artiklassa tarkoitettuja niihin liittyviä toimenpiteitä sekä ottamalla käyttöön 4 artiklassa tarkoitetun talouspolitiikan ja yhteisen rahan. Yhteisön toimissa oli kunnioitettava suhteellisuusperiaatetta sekä toissijaisuusperiaatetta aloilla, jotka eivät kuuluneet yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan (EY:n perustamissopimuksen 5 artikla).

### 2. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) (toinen pilari)

Unionin tehtävänä oli määritellä yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja panna se täytäntöön hallitusten välisen yhteistyön avulla. Jäsenvaltioiden oli tuettava tätä politiikkaa aktiivisesti ja varauksetta keskinäisen luottamuksen ja yhteisvastuun hengessä. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena oli muun muassa: yhteisten arvojen, elintärkeiden etujen ja unionin riippumattomuuden ja koskemattomuuden suojelu YK:n peruskirjan periaatteiden mukaisesti, unionin turvallisuuden lujittaminen sen kaikissa muodoissa, kansainvälisen yhteistyön edistäminen, demokratian ja oikeusvaltion kehittäminen ja lujittaminen sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen.

### 3. Yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa (kolmas pilari)

Unionin tehtävänä oli kehittää yhteistä toimintaa näillä aloilla hallitusten välisen yhteistyön avulla, jotta se voisi tarjota unionin kansalaisille korkeatasoista suojelua vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella. Yhteistyö koski seuraavia aloja:

- unionin ulkorajojen ylittämiseen liittyvät säännöt ja valvonnan toteuttaminen
- terrorismin, vakavan rikollisuuden, huumekaupan ja kansainvälisten petosten torjunta
- yhteistyö rikos- ja siviilioikeudellisissa asioissa
- Euroopan poliisiviraston (Europol) perustaminen, mukaan lukien kansallisten poliisivoimien välinen tietojenvaihtojärjestelmä
- laittoman maahanmuuton torjunta
- yhteinen turvapaikkapolitiikka.



## II. AMSTERDAMIN SOPIMUS

Amsterdamin sopimus, jolla muutettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta, Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksia ja niihin liittyviä tiettyjä asiakirjoja<sup>[2]</sup>, allekirjoitettiin Amsterdamin 2. lokakuuta 1997. Sopimus tuli voimaan 1. toukokuuta 1999.

### A. Unionin toimivallan lisääminen

#### 1. Euroopan yhteisö

Tavoitteissa kiinnitettiin erityistä huomiota tasapainoiseen ja kestäväan kehitykseen sekä korkeaan työllisyyteen. Luotiin järjestelmä jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen koordinoimiseksi sekä mahdollisuudet tiettyihin yhteisön toimenpiteisiin työllisyyspolitiikan alalla. Sosiaalipolitiikasta tehty sopimus liitettiin EY:n perustamissopimukseen pienin muutoksin (poikkeuslausekkeen poistaminen). Yhteisömenetelmää alettiin soveltaa tiettyihin tärkeisiin aloihin, jotka aiemmin kuuluivat kolmanteen pilariin, kuten turvapaikkapolitiikkaan, maahanmuuttoon, ulkorajojen ylittämiseen, petosten torjuntaan, tulliyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön yksityisoikeudellisissa asioissa sekä osaan Schengen-sopimuksen puitteissa tehtävästä yhteistyöstä, jota koskevat määräykset unioni ja yhteisöt ovat hyväksyneet täysimääräisesti.

#### 2. Euroopan unioni

Hallitustenvälistä yhteistyötä poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön alalla vahvistettiin määrittelemällä tavoitteet ja tarkat tehtävät ja luomalla uusi direktiiviä muistuttava oikeudellinen väline. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineitä kehitettiin myöhemmin, erityisesti perustamalla uusi väline eli yhteinen strategia, uusi toimi eli YUTP:sta vastaava neuvoston pääsihteeri ja uusi rakenne eli toimintapolitiikan suunnittelu- ja varhaisvaroitusyksikkö.

### B. Euroopan parlamentin aseman vahvistaminen

#### 1. Lainsäädäntövalta

Yhteispäätösmenettelyssä Euroopan parlamentista ja neuvostosta tuli käytännössä tasavertaisia lainsäätäjiä. Sen soveltamisalaa laajennettiin koskemaan 15:tä EY:n perustamissopimukseen sisältynyttä oikeusperustaa. Maatalouspolitiikkaa ja kilpailupolitiikkaa lukuun ottamatta yhteispäätösmenettelyä alettiin soveltaa kaikkiin lainsäädäntöaloihin, joilla neuvosto voi tehdä päätökset määränemmistöllä. Neljässä tapauksessa (18, 42 ja 47 artikla sekä kulttuuripolitiikkaa koskeva 151 artikla, jota ei ole muutettu) yhteispäätösmenettelyssä vaadittiin neuvoston yksimielistä päätöstä. Yhteispäätösmenettelyn ulkopuolelle jätettiin muut lainsäädäntöalat, joissa vaaditaan yksimielisyyttä.

#### 2. Valvontavalta

Sopimuksessa määrättiin, että Euroopan parlamentti äänestää komission hyväksymisestä yhtenä kokoonpanona, minkä lisäksi parlamentin oli ensin hyväksyttävä tulevan komission puheenjohtajaksi nimetty henkilö (214 artikla).

---

<sup>[2]</sup>[EYVL C 340, 10.11.1997, s. 115.](#)



### 3. Euroopan parlamentin vaalit ja jäsenten asemaa koskevat säännöt

Euroopan parlamentti valitaan yleisillä, välittömällä vaaleilla (EY:n perustamissopimuksen 190 artikla). Tässä yhteydessä yhteisön valtaan hyväksyä yhdenmukainen menettely liitettiin valta päättää yhteisistä periaatteista. Samassa artiklassa annettiin myös oikeusperusta, jonka nojalla Euroopan parlamentin jäsenille voidaan hyväksyä heidän asemaansa koskevat yhteiset säännöt. Vieläkään ei kuitenkaan annettu määräystä, jonka perusteella voitaisiin toteuttaa toimenpiteitä Euroopan tason poliittisten puolueiden kehittämiseksi (vrt. 191 artikla).

#### C. Tiiviimpi yhteistyö

Perussopimukseen sisältyi nyt ensimmäisen kerran yleisiä määräyksiä, jotka sallivat tietyin ehdoin sen, että tietty määrä jäsenvaltioita voi käyttää hyväksi yhteisiä toimielimiä tehdäkseen tiiviimpää yhteistyötä toistensa kanssa. Tämän vaihtoehdon lisäksi jo aiemmin oli annettu mahdollisuus erityismääräyksillä säänneltyyn tiiviimpään yhteistyöhön talous- ja rahaliittoon, vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomiseen ja Schengenin säännöstön huomioon ottamiseen liittyvillä aloilla. Tiiviimpää yhteistyötä voidaan tehdä kolmannen pilarin alalla sekä tietyin erityisen rajoittavin ehdoin aloilla, jotka eivät kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Kaikelle tiiviimmälle yhteistyölle asetetut edellytykset sekä päätöksentekomekanismit on laadittu siten, että samalla varmistetaan, että tätä yhdentymisprosessin erityismuotoa käytetään poikkeusratkaisuna ja että sitä voidaan käyttää ainoastaan yhdentymisen edistämiseen eikä taannuttamiseen.

#### D. Yksinkertaistaminen

Amsterdamin sopimuksella poistettiin kaikki rauenneet tai ajan myötä vanhentuneiksi käyneet perussopimusten määräykset, mutta kuitenkin niin, että poistaminen ei vaikuta määräyksistä johtuneisiin oikeusvaikutuksiin. Lisäksi sopimuksessa numeroitiin perussopimusten määräykset uudelleen. Oikeudellisista ja poliittisista syistä sopimus allekirjoitettiin ja toimitettiin ratifioitavaksi voimassa oleviin perussopimuksiin tehtävien tarkistusten muodossa.

#### E. Toimielinten uudistaminen unionin laajentumista silmällä pitäen

**a.** Amsterdamin sopimuksessa vahvistettiin Euroopan parlamentin omasta pyynnöstä parlamentin jäsenten enimmäismääräksi 700 (189 artikla).

**b.** Komission kokoonpanosta ja äänten painotuksesta määrättiin sopimukseen liitettyssä toimielimiä koskevassa pöytäkirjassa. Pöytäkirjan määräysten mukaan enintään 20 jäsenvaltion unionissa komission jäsenenä on yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta edellyttäen, että kyseiseen päivämäärään mennessä neuvoston ääntenpainotusta on muutettu. Joka tapauksessa viimeistään vuotta ennen sitä, kun unionin jäsenvaltioiden määrä ylittää kaksikymmentä, uudessa hallitusten välisessä konferenssissa olisi tarkasteltava perusteellisesti uudelleen toimielimiä koskevia perussopimusten määräyksiä.

**c.** Neuvoston mahdollisuudesta turvautua määräänemmistöön määrättiin monissa Amsterdamin sopimuksella luoduissa oikeusperustoissa. Olemassa olleiden yhteisön



politiikanalojen osalta kuitenkin vain tutkimuspolitiikassa oli uusia määräyksiä määräenemmistöstä. Muilla aloilla vaadittiin yhä yksimielisyyttä.

#### **F. Muut aiheet**

Yhteisön menettelyistä toissijaisuusperiaatteen soveltamiseksi määrättiin asiaa koskevassa pöytäkirjassa. Avoimuutta parannettiin uusilla määräyksillä, jotka koskivat oikeutta tutustua asiakirjoihin (255 artikla) ja neuvoston työn julkisuutta neuvoston toimiessa lainsäätäjänä (207 artiklan 3 kohta).

### **EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI**

Euroopan parlamenttia kuultiin ennen hallitustenvälisen konferenssin koolle kutsumista. Parlamentti osallistui myös hallitustenvälisen konferenssin toimintaan tilapäisjärjestelyjen mukaisesti. Kolmessa viime konferenssissa parlamenttia on edustanut tilanteesta riippuen sen puhemies tai kaksi sen jäsentä.

Ina Sokolska  
11/2019

