



NIZZAN SOPIMUS JA EUROOPAN TULEVAISUUTTA KÄSITTELEVÄ VALMISTELUKUNTA

Nizzan sopimuksella onnistuttiin vain osittain valmistelemaan Euroopan unionia mittavaan laajentumiseen ensin itään 1. toukokuuta 2004 ja sitten etelään 1. tammikuuta 2007. Euroopan tulevaisuutta käsittelevä valmistelukunta ryhtyi näin ollen etsimään vastauksia Laekenin julistuksessa esitettyihin kysymyksiin. Se pyrki luomaan unionille uuden oikeusperustan, sopimuksen Euroopan perustuslaista. Kahdessa jäsenvaltiossa järjestetyn kansanäänestyksen kielteisen tuloksen vuoksi perustuslakisopimusta ei kuitenkaan ratifioitu.

NIZZAN SOPIMUS

Nizzan sopimus allekirjoitettiin 26. helmikuuta 2001, ja se tuli voimaan 1. helmikuuta 2003.

A. Tavoitteet

Helsingissä vuonna 1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmissä asetettiin vaatimukseksi, että unionin oli oltava vuoden 2002 loppuun mennessä valmis ottamaan vastaan uudet, liittymisvalmiit ehdokasvaltiot. Koska ehdokasvaltioista vain kahden väkiluku oli silloisten jäsenvaltioiden keskiarvoa suurempi, vähäväkisten maiden poliittinen painoarvo kasvaisi huomattavasti. [Nizzan sopimuksella](#) pyrittiin lisäämään unionin toimielinten tehokkuutta ja legitimiyyttä ja valmistelemaan unionia seuraavaan mittavaan laajentumiseen.

B. Taustaa

Maastrichtin ja Amsterdamin hallitustenvälisissä konferensseissa (HVK) oli käsitelty eräitä toimielinkysymyksiä, joihin ei kuitenkaan löydetty tyydyttävää ratkaisua. Näitä olivat muun muassa komission koko ja kokoonpano, äänten painotus neuvostossa ja määräenemmistö päätösten lisääminen. Silloisen puheenjohtajavaltion Suomen selvityksen pohjalta Helsingin Eurooppa-neuvosto vahvisti vuoden 1999 lopussa, että Amsterdamissa avoimiksi jääneitä kysymyksiä sekä kaikkia muita laajentumisvalmistelujen edellyttämiä muutoksia olisi käsiteltävä hallitustenvälisessä konferenssissa.

C. Sisältö

Hallitustenvälinen konferenssi aloitti työnsä 14. helmikuuta 2000 ja sai sen päätökseen 10. joulukuuta 2000 Nizzassa, jossa päästiin sopuun edellä mainituista toimielinkysymyksistä ja monista muista asioista: Euroopan parlamentin uusi



paikkajako, aiempaa joustavampi tiiviimpi yhteistyö, perusoikeuksien ja -arvojen valvominen unionissa ja unionin tuomioistuinjärjestelmän lujittaminen.

1. Äänten painotus neuvostossa

Tarkastellessaan rinnakkain neuvoston äänestysjärjestelmää, komission kokoonpanoa ja jossakin määrin myös Euroopan parlamentin paikkajakoa hallitustenvälinen konferenssi totesi, että sen tärkein tehtävä oli muuttaa jäsenvaltioiden suhteellista painotusta. Tätä aihetta ei yksikään HVK ollut käsitellyt sitten Rooman sopimuksen.

Oli esitetty kahta mahdollista tapaa määritellä määräenemmistö: äänten uusjako (käytössä olevan järjestelmän mukauttaminen) tai kaksinkertaisen enemmistön käyttöönotto (äänten ja väestön enemmistöjen yhdistäminen), jota komissio oli ehdottanut ja parlamentti kannatti. HVK valitsi ensimmäisen vaihtoehdon. Kaikkien jäsenvaltioiden äänimäärää kasvatettiin, mutta väkirikkaimpien jäsenvaltioiden osuus äänistä pieneni: se oli aiemmin 55 prosenttia mutta putosi kymmenen uuden jäsenvaltion liittyessä 45 prosenttiin ja 1. tammikuuta 2007 edelleen 44,5 prosenttiin. Sen vuoksi väestöosuutta alettiin käyttää "turvaverkkona": yksittäinen jäsenvaltio voi pyytää tarkistamaan, että määräenemmistö edustaa vähintään 62:ta prosenttia unionin koko väestöstä. Jos näin ei ole, päätöstä ei tehdä.

2. Euroopan komissio

a. Kokoonpano

Komissiossa on vuodesta 2005 lähtien ollut yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta. Neuvosto saattoi yksimielisesti päättää komission jäsenten lukumäärästä ja vuorottelujärjestelmästä edellyttäen, että jäsenvaltioiden väestön ja alueiden moninaisuus ovat aina edustettuina komission kokoonpanossa.

b. Organisaatio

Nizzan sopimuksen mukaan komission puheenjohtaja päättää vastuualueiden jakamisesta komission jäsenten kesken ja voi muuttaa tätä tehtävänjakoa toimikauden aikana. Puheenjohtaja valitsee varapuheenjohtajat ja päättää näiden lukumäärän.

3. Euroopan parlamentti

a. Kokoonpano

Amsterdamin sopimuksessa parlamentin jäsenten enimmäismääräksi vahvistettiin 700. Nizzassa Eurooppa-neuvosto piti laajentumisen vuoksi tarpeellisenä tarkistaa kunkin jäsenvaltion edustajien määrää. Parlamentin uudella kokoonpanolla myös tasapainotettiin äänten uutta painotusta neuvostossa. Siksi parlamentin jäsenten enimmäismäärä nostettiin 732:een.

b. Toimivalta

Neuvoston, komission ja jäsenvaltioiden tavoin parlamentti sai valtuudet nostaa neuvoston, komission tai Euroopan keskuspankin toimia koskevan kanteen, jonka perusteena voi olla toimivallan puuttuminen, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, perustamissopimuksen tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö.



Komission ehdotuksesta 191 artiklasta tehtiin oikeusperusta, jonka nojalla Euroopan tason poliittisia puolueita ja niiden rahoitusta koskevat säännöt voitiin hyväksyä yhteispäätösmenettelyssä.

Parlamentin lainsäädäntövaltaa lisättiin laajentamalla hieman yhteispäätösmenettelyn soveltamisalaa ja edellyttämällä parlamentin puoltavaa lausuntoa tiiviimmän yhteistyön aloittamiseksi yhteispäätösmenettelyn piiriin kuuluvilla aloilla. Parlamentin lausuntoa pyydettiin myös neuvoston määrittäessä, oliko olemassa vaara, että jossakin jäsenvaltiossa rikotaan vakavasti perusoikeuksia.

4. Tuomioistuinjärjestelmän uudistaminen

a. Euroopan unionin tuomioistuin

Euroopan unionin tuomioistuin sai oikeuden kokoontua monissa eri kokoonpanoissa: kolmen tai viiden tuomarin jaostoissa, yhdentoista tuomarin suurena jaostona tai täysistunnossa. Neuvosto saattoi yksimielisesti päättää lisätä julkisasiamiesten lukumäärää. Ennakkoratkaisukysymykset kuuluivat edelleen tuomioistuimen toimivaltaan, mutta se pystyi perussääntönsä nojalla siirtämään muut kuin EY:n perustamissopimuksen 225 artiklassa luetellut asiat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle.

b. Unionin yleinen tuomioistuin

Unionin yleisen tuomioistuimen (jota kutsuttiin ennen 1. joulukuuta 2009 tapahtunutta Lissabonin sopimuksen voimaantuloa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeksi) toimivaltaa laajennettiin tiettyihin ennakkoratkaisupäätöksiin, ja lainkäyttölautakuntia oli mahdollista perustaa neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Kaikki nämä toimintaa ja etenkin tuomioistuimen toimivaltaa koskevat määräykset sisältyivät nyt itse perustamissopimukseen.

5. Lainsäädäntömenettelyt

Vaikka monet uudet politiikan alat ja toimet (yhteensä 27) vaativat vastedes neuvoston määräenemmistöpäätöksen, yhteispäätösmenttely ulotettiin vain joihinkin toisarvoisiin asioihin (EY:n perustamissopimuksen 13, 62, 63, 65, 157, 159 ja 191 artikla) ja perustamissopimuksen 161 artiklan mukaisesti päätöksiin tarvittiin nyt puoltava lausunto.

6. Tiiviimpi yhteistyö

Amsterdamin sopimuksen tavoin Nizzan sopimukseen sisältyy yleisiä määräyksiä, joita sovelletaan kaikkiin tiiviimmän yhteistyön aloihin, sekä kutakin pilaria erikseen koskevia määräyksiä. Amsterdamin sopimuksessa kuitenkin sallittiin tiiviimpi yhteistyö vain ensimmäisen ja kolmannen pilarin asioissa, kun taas Nizzan sopimuksessa se ulotettiin kaikkiin kolmeen pilariin.

Nizzan sopimukseen sisältyi muitakin muutoksia: asian saattaminen Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi ei ollut enää mahdollista, ja ”kohtuullisen ajan” käsitettä selvennettiin. Parlamentin puoltava lausunto tarvittiin nyt kaikilla aloilla, joilla tiiviimpi yhteistyö liittyi yhteispäätösmenttelyn piiriin kuuluvaan asiaan.



7. Perusoikeuksien suojaaminen

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 7 artiklaan lisättiin kohta kattamaan tapaukset, joissa perusoikeuksien ilmeistä rikkomista ei ole tapahtunut mutta on olemassa ”selvä vaara”, että näin käy. Parlamentin puoltavan lausunnon saatuaan neuvosto saattoi jäsentensä neljän viidesosan enemmistöllä todeta, oliko tällainen vaara olemassa, ja antaa aiheellisia suosituksia kyseiselle jäsenvaltiolle. Euroopan unionin perusoikeuskirja tuli voimaan mutta ei ollut oikeudellisesti sitova.

D. Euroopan parlamentin rooli

Kuten aiemmissa hallitustenvälisissä konferensseissa, parlamentti osallistui aktiivisesti vuoden 2000 HVK:n valmisteluihin ja kommentoi konferenssin asialistaa, etenemistä ja tavoitteita^[1]. Parlamentti myös ilmaisi näkemyksensä unionin perusoikeuskirjan sisällöstä ja sen oikeudellisista vaikutuksista. Parlamentti korosti erityisesti, että seuraavan HVK:n tulisi olla avoin prosessi, johon osallistuisi Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien jäseniä sekä komissio ja johon myös tavalliset kansalaiset saisivat antaa panoksensa. Sen lopputuloksena tulisi olla perustuslain kaltainen asiakirja.

EUROOPAN TULEVAISUUTTA KÄSITTELEVÄ VALMISTELUKUNTA

A. Lähtökohta ja tavoitteet

Nizzan sopimukseen liitetyn julistuksen N:o 23 mukaisesti Laekenissa 14. ja 15. joulukuuta 2001 kokoontunut Eurooppa-neuvosto päätti kutsua koolle tärkeimpien osapuolten yhteisen valmistelukunnan keskustelemaan Euroopan unionin tulevaisuudesta. Sen tehtävänä oli valmistella seuraavaa hallitustenvälistä konferenssia mahdollisimman avoimesti ja käsitellä unionin kehittämisen neljää suurinta haastetta: toimivallan jaon parantaminen, EU:n toimintavälineiden yksinkertaistaminen, demokratian, avoimuuden ja tehokkuuden lisääminen sekä perustuslain laatiminen unionin kansalaisille.

B. Kokoonpano

Valmistelukuntaan kuului puheenjohtaja (Valéry Giscard d'Estaing), kaksi varapuheenjohtajaa (Giuliano Amato ja Jean-Luc Dehaene), 15 jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiesten edustajaa, 30 jäsentä kansallisista parlamenteista (kaksi jäsenvaltiota kohden), 16 jäsentä Euroopan parlamentista ja kaksi komission jäsentä. Ehdokasvaltiot osallistuivat tasavertaisina keskusteluihin mutteivät voineet estää jäsenvaltioita saavuttamasta yhteisymmärrystä. Valmistelukunnassa oli siten kaiken kaikkiaan 105 jäsentä.

Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien lisäksi puheenjohtajistoon kuului yhdeksän valmistelukunnan jäsentä ja ehdokasvaltioiden nimeämä ”kutsujäsen”. Puheenjohtajiston tehtävänä oli edistää ja pohjustaa valmistelukunnan työskentelyä.

[1]Euroopan parlamentin päätöslauselma Nizzan sopimuksesta ja Euroopan unionin tulevaisuudesta, 31.5.2001 ([EYVL C 47 E, 21.2.2002, s. 108](#)).

Euroopan parlamentin päätöslauselma perustamissopimusten uudistuksen ja seuraavan hallitustenvälisen konferenssin valmistelusta, 18.11.1999 ([EYVL C 189, 7.7.2000, s. 222](#)).



C. Tulokset

Valmistelukunnan^[2] työ alkoi ”kuulemisvaiheella”, jonka aikana se pyrki jäsentämään jäsenvaltioiden ja kansalaisten odotukset ja tarpeet. Seuraavassa vaiheessa tarkasteltiin esitettyjä ideoita, ja lopuksi laadittiin keskustelun ydinkohtiin pohjautuvia suosituksia. Vuoden 2002 lopussa 11 työryhmää esittivät päätelmänsä valmistelukunnalle. Alkuvuodesta 2003 valmistelukunta laati tekstin, josta muotoutui keskustelujen tuloksena ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista^[3].

Perustuslakisopimuksen I osa (periaatteet ja toimielimet, 59 artiklaa) ja II osa (EU:n perusoikeuskirja, 54 artiklaa) esitettiin Thessalonikin Eurooppa-neuvostolle 20. kesäkuuta 2003. Sopimuksen III osa (unionin politiikat, 338 artiklaa) ja IV osa (loppumääräykset, 10 artiklaa) esitettiin puheenjohtajavaltio Italialle 18. heinäkuuta 2003. Eurooppa-neuvosto hyväksyi tekstin 18. kesäkuuta 2004 lukuisin muutoksin mutta säilytti kuitenkin valmistelukunnan ehdotuksen perusrakenteen. Euroopan parlamentin hyväksymä^[4] sopimus hylättiin Ranskassa (29. toukokuuta 2005) ja Alankomaissa (1. kesäkuuta 2005) pidetyissä kansanäänestyksissä. Ranskassa ja Alankomaissa järjestettyjen kansanäänestysten kielteisten tulosten vuoksi perustuslakisopimuksen ratifiointiprosessia ei voitu saattaa päätökseen.

D. Euroopan parlamentin rooli

Pääosa tarkkailijoista piti parlamentin jäsenten panosta valmistelukunnan työhön ratkaisevana. Monet seikat, kuten heidän kokemuksensa neuvotteluista kansainvälisessä ympäristössä sekä se, että valmistelukunta kokoontui parlamentin tiloissa, antoivat parlamentin jäsenille mahdollisuuden vaikuttaa merkittävästi valmistelukunnassa käytyihin keskusteluihin ja niiden tuloksiin. He myös edistivät aktiivisesti poliittisten ryhmittymien muodostamista Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien jäsenistä. Parlamentti sai toteutettua monia alkuperäisiä tavoitteitaan. Useimmat niistä vahvistettiin Lissabonin sopimuksessa.

Ina Sokolska

11/2019

[2]<https://www.europarl.europa.eu/comparl/conv/default.htm>

[3]Sopimus Euroopan perustuslaista ([EUVL C 310, 16.12.2004, p. 1](#)).

[4]Euroopan parlamentin päätöslauselma Euroopan perustuslaista tehdystä sopimuksesta ([EUVL C 247E, 6.10.2005, s. 88](#)).

