



LISSABONIN SOPIMUS

Tässä luvussa esitellään Lissabonin sopimuksen taustaa ja keskeisiä määräyksiä. Siinä kerrataan tämän unionin uusimman perussopimuksen syntyyn johtaneet tapahtumat ja kerrotaan, miten sopimus eroaa edeltäjistään. Sopimuksen yksittäisten artiklojen määräyksiä ja vaikutuksia unionin politiikkaan esitellään yksityiskohtaisemmin muissa luvuissa, joissa käsitellään eri politiikanaloja ja aihepiirejä.

OIKEUSPERUSTA

Joulukuun 1. päivänä 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus, jolla muutettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta (SEU) ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta (EUVL C 306, 17.12.2007)

HISTORIA

Lissabonin sopimus sai alkunsa vuoden 2001 lopussa käynnistetystä perustuslakihankkeesta (Eurooppa-neuvoston julistus Euroopan unionin tulevaisuudesta eli Laekenin julistus). Hanketta vietiin eteenpäin Euroopan tulevaisuutta käsitelleessä valmistelukunnassa vuosina 2002 ja 2003 (1.1.4). Valmistelukunta laati ehdotuksen Euroopan perustuslaista tehtäväksi sopimukseksi (perustuslakisopimus). Lissabonin sopimukseen johtanut kehitys käynnistyi perustuslakisopimuksesta toukokuussa ja kesäkuussa 2005 järjestetyistä kahdesta kansanäänestyksestä, joiden kielteisen tuloksen johdosta Eurooppa-neuvosto päätti suoda itselleen kahden vuoden "harkinta-ajan". Eurooppa-neuvosto hyväksyi 21.–23. kesäkuuta 2007 pitämässään kokouksessa maaliskuussa 2007 annettuun Berliinin julistukseen pohjautuvan yksityiskohtaisen toimeksiannon seuraavalle, Portugalin puheenjohtajakaudella järjestettävälle hallitustenväliselle konferenssille. Hallitustenvälinen konferenssi sai työnsä päätökseen lokakuussa 2007. Uusi sopimus allekirjoitettiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa Lissabonissa 13. joulukuuta 2007, ja sen ovat ratifioineet kaikki jäsenvaltiot.

SISÄLTÖ

A. Tavoitteet ja oikeusperiaatteet

Euroopan yhteisön perustamissopimus sai uudeksi nimekseen "sopimus Euroopan unionin toiminnasta" (SEUT), ja sana "yhteisö" korvattiin kauttaaltaan sanalla "unioni". Unioni korvasi yhteisön oikeudellisena toimijana. Lissabonin sopimukseen ei sisälly unionin "valtiollisia" symboleja, kuten lippua tai hymniä. Vaikka uusi



sopimusteksti ei enää ole nimeltään perustuslakisopimus, siihen sisältyvät useimmat perustuslakihankkeen merkittävimmistä neuvottelutuloksista.

Lissabonin sopimuksessa ei anneta unionille uusia yksinomaisia toimivaltuuksia. Siinä kuitenkin muutetaan tapaa, jolla unioni käyttää nykyistä toimivaltaansa ja eräitä uusia (jaettuja) toimivaltuuksia. Sopimuksessa lisätään kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja suojelua, luodaan uusi toimielinrakenne ja muokataan päätöksentekoprosessia tehokkaammaksi ja avoimemmaksi. Näin vahvistetaan myös parlamentaarista valvontaa ja demokraattista tilintekovelvollisuutta.

Toisin kuin perustuslakisopimuksessa, Lissabonin sopimuksessa ei ole artiklaa, joka muodollisesti vahvistaisi unionin oikeuden ensisijaisuuden kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Sopimuksessa on kuitenkin asiaa koskeva julistus (N:o 17), johon on liitetty neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto, jossa muistutetaan unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä.

Lissabonin sopimus selkiyttää unionin toimivaltaa ensimmäistä kertaa. Siinä erotetaan kolme toimivallan lajia. Unionin yksinomainen toimivalta tarkoittaa, että vain unioni toimii lainsäätäjänä ja jäsenvaltiot vain panevat unionin lainsäädännön täytäntöön. Jaetun toimivallan nojalla jäsenvaltiot voivat antaa oikeudellisesti sitovia säädöksiä, jos unioni ei ole käyttänyt toimivaltaansa. Täydentävän toimivallan nojalla unioni hyväksyy jäsenvaltioiden toimintaa tukevia tai täydentäviä toimia. Unionin toimivaltaa voidaan Lissabonin sopimuksen mukaan myös palauttaa jäsenvaltioille sopimuksen tarkistamisen yhteydessä.

Lissabonin sopimuksen myötä unionista tuli täysivaltainen oikeushenkilö. Se sai valtuudet allekirjoittaa kansainvälisiä sopimuksia toimivaltaansa kuuluvilla aloilla ja liittyä kansainvälisiin järjestöihin. Jäsenvaltiot voivat allekirjoittaa ainoastaan sellaisia kansainvälisiä sopimuksia, jotka ovat unionin oikeuden mukaisia.

Perussopimuksissa määrätään nyt ensimmäistä kertaa virallisesta menettelystä, jota jäsenvaltion on valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti noudatettava, kun se haluaa erota Euroopan unionista. Tästä menettelystä määrätään SEU:n 50 artiklassa.

Lissabonin sopimuksessa kolmannen pilarin viimeisetkin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevat osa-alueet (poliisiyhteistyö ja rikosasioissa tehtävä oikeudellinen yhteistyö) sulautettiin ensimmäiseen pilariin. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue lakkasi olemasta hallitustenvälinen politiikanala: alan säädökset on vastedes hyväksyttävä noudattaen tavallista lainsäätämisyhteistyötä (määräenemmistö ja yhteispäätös) ja käyttäen yhteisömenetelmän välineitä (asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä), jollei sopimuksessa toisin määrätä.

Lissabonin sopimuksen voimaantulosta alkaen myös Euroopan parlamentti on voinut ehdottaa perussopimusten muuttamista samalla tavoin kuin neuvosto, yksittäisen jäsenvaltion hallitus tai komissio. Yleensä perussopimusten muuttaminen edellyttää, että kutsutaan koolle valmistelukunta, joka suosittelee muutoksia hallitustenväliselle konferenssille (Eurooppa-neuvosto voi kuitenkin päättää parlamentin hyväksynnän saatuaan olla kutsumatta valmistelukuntaa koolle (SEU:n 48 artiklan 3 kohdan toinen alakohta)). Sen jälkeen kutsuttaisiin koolle hallitustenvälinen konferenssi hyväksymään yhteisellä sopimuksella perussopimukseen tehtävät muutokset. Perussopimuksia



voidaan kuitenkin tarkistaa myös kutsumatta koolle hallitustenvälistä konferenssia ja noudattaen yksinkertaistettuja tarkistusmenettelyjä, kun ehdotetut muutokset koskevat unionin sisäisiä politiikkoja ja toimia (SEU:n 48 artiklan 6 ja 7 kohta). Tarkistaminen hyväksyttäisiin sitten Eurooppa-neuvoston päätöksellä, mutta siihen voitaisiin vielä soveltaa ratifiointia koskevia kansallisia sääntöjä.

B. Demokratian ja perusoikeuksien suojan lujittaminen

Lissabonin sopimuksessa ilmaistaan kolme peruseriaatetta: demokraattinen tasa-arvo, edustuksellinen demokratia ja osallistuva demokratia. Viimeksi mainittu toteutuu uudessa kansalaisaloitteessa (4.1.5).

EU:n perusoikeuskirjaa ei ole suoraan sisällytetty Lissabonin sopimuksen tekstiin, mutta sen oikeudellinen sitovuus vahvistetaan SEU:n 6 artiklan 1 kohdassa, jossa sille annetaan sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksille (4.1.2).

Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen tuli mahdolliseksi, kun sopimuksen 14. pöytäkirja tuli voimaan 1. kesäkuuta 2010. Pöytäkirjan mukaan ihmisoikeussopimukseen voivat liittyä valtioiden lisäksi myös kansainväliset järjestöt, kuten Euroopan unioni. Jotta ihmisoikeussopimukseen liittyminen tulisi voimaan, kaikkien sopimuksen allekirjoittajavaltioiden ja unionin itsensä on vielä ratifioitava se. Euroopan neuvoston ja EU:n edustajien välillä käytyjen neuvottelujen tuloksena sopimusluonnos saatiin valmiiksi huhtikuussa 2013, mutta unionin tuomioistuin katsoi lausunnossaan 2/2013, että sopimus ei ole sopusoinnussa SEU:n 6 artiklan kanssa. Lisäneuvottelut ovat siis tarpeen, ennen kuin unioni voi liittyä sopimukseen.

C. Uusi toimielinrakenne

1. Euroopan parlamentti

SEU:n 14 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ”koostuu unionin kansalaisten edustajista” eikä enää ”valtioiden kansojen edustajista”.

Parlamentin lainsäädäntövalta lisääntyi, kun käyttöön otettiin ”tavallinen lainsäätämisyjärjestys”, joka korvasi aiemman yhteispäätösmenettelyn. Tavallista lainsäätämisyjärjestystä sovelletaan yli 40 uudella politiikanalalla eli tästedes yhteensä 73 alalla. Hyväksyntämenettely jää elämään ”hyväksyntänä”, ja kuulemismenettely säilyy ennallaan. Uusi talousarviomenettely asettaa parlamentin ja neuvoston yhtäläiseen asemaan vuotuista talousarviota hyväksyttäessä. Parlamentin on hyväksyttävä monivuotinen rahoituskehys.

Parlamentti valitsee nyt komission puheenjohtajan jäsentensä enemmistöllä Eurooppa-neuvoston esityksestä. Eurooppa-neuvoston on nimettävä ehdokas määräenemmistöllä ja ottaen huomioon Euroopan parlamentin vaalien tuloksen. Parlamentti hyväksyy edelleen komission yhtenä kokoonpanona eli kollegiona.

Parlamentin jäsenten enimmäismääräksi on vahvistettu 751, ja kansalaisten edustus on alenevasti suhteellinen. Jäsenvaltiokohtainen paikkojen enimmäismäärä laskettiin 96:een ja vähimmäismäärä nostettiin kuuteen. Parlamentti kannatti äänestyksessään 7. helmikuuta 2018 jäsenmääränsä vähentämistä 751:stä 705:een sen jälkeen, kun Yhdistynyt kuningaskunta on eronnut EU:sta. Se esitti, että osa brittijäseniltä



vapautuvista paikoista jaetaan uudelleen niiden EU-maiden kesken, jotka ovat jonkin verran aliedustettuja^[1] (1.3.3).

Yhdistynyt kuningaskunta erosi EU:sta 1. helmikuuta 2020. Tästä päivästä alkaen parlamentin jäseniä on 705. Yhdistyneeltä kuningaskunnalta vapautuneista 73 paikasta 27 jaettiin uudelleen alenevan suhteellisuuden periaatetta noudattaen siten, että lisäpaikkoja saivat Ranska (5), Espanja (5), Italia (3), Alankomaat (3), Irlanti (2), Ruotsi (1), Itävalta (1), Tanska (1), Suomi (1), Slovakia (1), Kroatia (1), Viro (1), Puola (1) ja Romania (1). Yksikään jäsenmaa ei menettänyt paikkoja.

2. Eurooppa-neuvosto

Lissabonin sopimuksessa Eurooppa-neuvostosta tehtiin virallisesti unionin toimielin, jonka tehtävänä on antaa unionille ”sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet” ja määritellä ”sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet”. Se ei toimi lainsäätäjänä. Pitkäaikainen puheenjohtajuus korvaa aiemman puolivuositaisen kiertojärjestelmän. Eurooppa-neuvosto valitsee puheenjohtajansa määräenemmistöllä 30 kuukauden toimikaudeksi, joka voidaan uusua. Järjestelmän tarkoituksena on parantaa Eurooppa-neuvoston työn jatkuvuutta ja johdonmukaisuutta. Puheenjohtaja huolehtii unionin ulkoisesta edustuksesta, mikä ei kuitenkaan rajoita unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan toimivaltaa (ks. jäljempänä).

3. Komission varapuheenjohtaja / unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja

Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan nimittää Eurooppa-neuvosto määräenemmistöllä ja komission puheenjohtajan suostumuksella. Korkea edustaja johtaa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ja hänellä on oikeus tehdä ehdotuksia. Hän toimii sekä ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana että komission varapuheenjohtajana. Korkeaa edustajaa avustaa neuvoston ja komission virkamiehistä sekä jäsenvaltioiden ulkoasiainhallinnon henkilöstöstä koostuva Euroopan ulkosuhdehallinto.

4. Neuvosto

Lissabonin sopimuksessa säilytettiin kaksoisenemmistön periaate (väestö ja jäsenvaltiot). Entiset järjestelyt pysyivät kuitenkin ennallaan marraskuuhun 2014 saakka, ja uusia sääntöjä on sovellettu 1. marraskuuta 2014 alkaen.

Määräenemmistö saavutetaan, kun ehdotusta tukee 55 prosenttia neuvoston jäsenistä (käytännössä 15 jäsenvaltiota 27:stä), jotka samalla edustavat vähintään 65:tä prosenttia unionin väestöstä (SEU:n 16 artiklan 4 kohta). Kun neuvosto ei tee ratkaisuaan komission tai korkean edustajan ehdotuksesta, vaadittava jäsenvaltioiden enemmistö on 72 prosenttia (SEUT:n 238 artiklan 2 kohta). Lainsäädäntöä ei voida antaa, jos ehdotusta vastaan äänestää vähintään neljä jäsenvaltiota. Uuden, niin kutsutusta loanninan kompromissista johdetun järjestelyn mukaan vähintään 55 prosenttia (1. huhtikuuta 2017 saakka 75 prosenttia) väestöstä tai jäsenvaltioista (määrävähemmistöön vaadittava osuus) voi pyytää ”kohtuullisessa ajassa”, että ehdotusta tarkastellaan uudelleen (julistus N:o 7).

[1]Euroopan parlamentin päätöslauselma 7. helmikuuta 2018 Euroopan parlamentin kokoonpanosta (EUVL C 463, 21.12.2018, s. 83).



Neuvoston istunnot ovat julkisia sen käsitellessä esitystä lainsäätämisyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi tai äänestäessä siitä. Tätä varten jokainen neuvoston istunto on jaettu kahteen osaan, joista toisessa käsitellään lainsäätämisyksessä hyväksyttävät unionin säädökset ja toisessa muut kuin lainsäädäntöasiat. Lissabonin sopimuksen mukaan jäsenvaltiot vuorottelevat yhä neuvoston puheenjohtajavaltioina puolen vuoden välein, mutta työn jatkuvuuden parantamiseksi kolmen jäsenvaltion ryhmät osallistuvat puheenjohtajuuden hoitamiseen 18 kuukauden ajan. Ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana sen sijaan toimii pysyvästi korkea edustaja.

5. Komissio

Komission puheenjohtajan valinnassa ja nimittämisessä otetaan huomioon Euroopan parlamentin vaalien tulos, mikä lisää puheenjohtajan aseman poliittista legitimiyyttä. Puheenjohtaja vastaa kollegiona toimivan komission sisäisestä organisaatiosta (komission jäsenten nimityksistä, salkkujaosta ja eronpyynnöistä erityisolosuhteissa).

6. Euroopan unionin tuomioistuin

Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa lukuun ottamatta kaikki unionin toiminta kuuluu nykyisin unionin tuomioistuimen toimivaltaan. Kansalaisille on tehty helpommaksi kääntyä unionin tuomioistuimen puoleen.

D. Tehokkaampi ja demokraattisempi päätöksenteko sekä uudet politiikanalat ja valtuudet

Lissabonin sopimukseen on sisällytetty erityisiä lausekkeitä, joiden nojalla yksimielinen päätös voidaan korvata määränemmistöäänestyksellä ja kuulemismenettely yhteispäätöksellä (SEU:n 31 artiklan 3 kohta ja SEUT:n 81, 153, 192, 312 ja 333 artikla sekä tietyt tämänkaltaiset menettelyt, jotka koskevat oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa) (1.2.4). Komission puheenjohtaja Juncker ilmoitti vuonna 2017 unionin tilaa käsitelleessä puheessaan aloitteista, joiden mukaan yksimielisyysvaatimuksesta luovuttaisiin useilla eri aloilla. Tämän mahdollistaisivat nk. siirtymälausekkeet (passerelle clause). Komissio antoi asiasta kaksi ehdotusta: se esitti syyskuussa 2018, että tietyillä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osa-alueilla päätökset tehtäisiin yksimielisyyden sijaan määränemmistöllä^[2], ja ehdotti tammikuussa 2019 vastaavaa muutosta tietyille veropolitiikan osa-alueille^[3].

Aloilla, joilla unionilla ei ole yksinomaista toimivaltaa, vähintään yhdeksän jäsenvaltiota voi aloittaa tiiviimmän yhteistyön. Tähän tarvitaan lupa, jonka neuvosto antaa, kun se on ensin saanut Euroopan parlamentin hyväksynnän. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla edellytetään yksimielisyyttä.

Lissabonin sopimus vahvistaa huomattavasti toissijaisuusperiaatetta (1.2.2) ottamalla kansalliset parlamentit mukaan EU:n päätöksentekoprosessiin (1.3.5).

[2]Komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle 12. syyskuuta 2018 "Vahvempi maailmanlaajuinen toimija: päätöksenteon tehostaminen EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa" (COM(2018)0647).

[3]Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle 15. tammikuuta 2019 "Kohti tehokkaampaa ja demokraattisempaa päätöksentekoa EU:n veropolitiikan alalla" (COM(2019)0008).



Uusia politiikanaloja on otettu käyttöön, ja joitakin politiikanaloja on laajennettu. Ympäristöpolitiikkaan kuuluu nykyisellään myös ilmastonmuutoksen torjuminen, ja energiapolitiikan uusia tavoitteita ovat yhteisvastuu, toimitusvarmuus ja verkkojen yhteenliittäminen. Unioni voi tästedes tehdä päätöksiä myös immateriaalioikeuksien, urheilun, avaruuden, matkailun, pelastuspalvelun ja hallinnollisen yhteistyön aloilla.

Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla (5.1.2) Lissabonin sopimukseen otettiin keskinäistä puolustusta koskeva lauseke, jonka mukaan kaikilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa apua hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenvaltiolle. Yhteisvastuulauseke määrää, että unionin ja kaikkien jäsenvaltioiden on kaikin mahdollisin tavoin autettava jäsenvaltiota, jota on kohdannut luonnonkatastrofi tai ihmisen aiheuttama suuronnettomuus tai joka on joutunut terrori-iskun kohteeksi. ”Pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön” voivat osallistua kaikki jäsenvaltiot, jotka sitoutuvat osallistumaan eurooppalaisiin puolustustarvikeohjelmiin ja antavat käyttöön välittömästi toimintavalmiita taisteluyksiköitä. Tällainen yhteistyö edellyttää neuvoston määräenemmistö päätöstä, jota ennen kuullaan korkeaa edustajaa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentin osallistumisesta Euroopan tulevaisuutta käsitelleen valmistelukunnan työhön ja aiempiin hallitustenvälisiin konferensseihin kerrotaan luvussa 1.1.4. Parlamentti lähetti ensimmäistä kertaa kolme edustajaansa vuoden 2007 hallitustenväliseen konferenssiin, joka järjestettiin Portugalin puheenjohtajakaudella ja johti Lissabonin sopimuksen allekirjoittamiseen.

Kun Lissabonin sopimuksen allekirjoittamisesta oli kulunut lähes kymmenen vuotta, parlamentti totesi, että joitakin sen määräyksiä ei vielä hyödynnetty täysimääräisesti. Niinpä se antoi 16. helmikuuta 2017 päätöslauselman Euroopan unionin toiminnan parantamisesta hyödyntämällä Lissabonin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia^[4] ja esitti siinä suosituksia näiden mahdollisuuksien käyttämiseksi niin, että unioni voisi paremmin vastata tämänhetkisiin globaaleihin haasteisiin.

Samana päivänä parlamentti hyväksyi myös päätöslauselman Euroopan unionin nykyisen toimielinrakenteen mahdollisista kehityskuluista ja mukautuksista^[5] ja esitti siinä konkreettisia ehdotuksia perussopimusten uudistamiseksi.

Ina Sokolska / Eeva Pavy
02/2020

[4]Euroopan parlamentin päätöslauselma 16. helmikuuta 2017 Euroopan unionin toiminnan parantamisesta hyödyntämällä Lissabonin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia (2014/2249(INI)) (EUVL C 252, 18.7.2018, s. 215).

[5]Euroopan parlamentin päätöslauselma 16. helmikuuta 2017 Euroopan unionin nykyisen toimielinrakenteen mahdollisista kehityskuluista ja mukautuksista (2014/2248(INI)) (EUVL C 252, 18.7.2018, s. 201).

