



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament Parlament Ewropew Europees Parlement Parlement Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

EUROOPPA-NEUVOSTO

Eurooppa-neuvostoon kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet. Se antaa Euroopan unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja tekee yleiset poliittiset linjaukset. Komission puheenjohtaja kuuluu Eurooppa-neuvostoon äänioikeudettomana jäsenenä. Euroopan parlamentin puhemies pitää puheen Eurooppa-neuvoston kokousten alussa. Lissabonin sopimuksella tehtiin Eurooppa-neuvostosta unionin toimielin ja otettiin käyttöön sen pitkäaikainen puheenjohtajuus.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 13, 15, 26 ja 27 artikla sekä 42 artiklan 2 kohta

TAUSTA

Euroopan unionin jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiesten huippukokoukset järjestetään nykyään Eurooppa-neuvoston kokouksina. Ensimmäinen jäsenvaltioiden huippukokous pidettiin Pariisissa vuonna 1961, ja vuoden 1969 jälkeen niitä alettiin pitää entistä useammin.

Pariisin huippukokouksessa helmikuussa 1974 päätettiin, että valtion- ja hallitusten päämiesten tapaamisia järjestettäisiin vastedes säännöllisesti ja niitä kutsuttaisiin nimellä Eurooppa-neuvosto. Näin Eurooppa-neuvosto voisi käsitellä Euroopan yhdentymiseen liittyviä ongelmia kokonaisvaltaisesti ja sovittaa unionin toimet asianmukaisesti yhteen.

Euroopan yhtenäisasiakirjalla vuonna 1986 sisällytettiin Eurooppa-neuvosto ensimmäistä kertaa yhteisön perustamissopimukseen, vahvistettiin sen kokoonpano ja sovittiin kokoontumisesta kahdesti vuodessa.

Maastrichtin sopimuksella vuonna 1992 virallistettiin Eurooppa-neuvoston asema EU:n toimielinjärjestelmässä.

Lissabonin sopimus teki Eurooppa-neuvostosta viimein EU:n täysivaltaisen toimielimen (SEU:n 13 artikla). Sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto "antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet" (SEU:n 15 artikla). Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto (jäljempänä "neuvosto") ovat sopineet jakavansa unionin talousarviossa pääluokan II (varainhoitoasetuksen 43 artiklan b alakohta). Tämän vuoksi talousarviossa on kymmenen pääluokkaa eikä yksitoista, vaikka Eurooppa-neuvosto ja neuvosto ovatkin erillisiä toimielimiä.



RAKENNE

EU:n 27 jäsenvaltion valtion- tai hallitusten päämiehet sekä komission puheenjohtaja kokoontuvat Eurooppa-neuvostoon sen puheenjohtajan kutsusta (SEU:n 15 artiklan 2 kohta). Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja osallistuu sen työskentelyyn. Euroopan parlamentin puhemies on tapana kutsua pitämään puhe kokouksen aluksi (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 235 artiklan 2 kohta).

Eurooppa-neuvosto valitsee itse puheenjohtajansa kahden ja puolen vuoden kaudeksi, joka voidaan uusia kerran. Puheenjohtaja edustaa EU:ta kansainvälisissä yhteyksissä.

Eurooppa-neuvosto tekee yleensä päätöksensä yksimielisesti. Joistakin tärkeistä nimityksistä – kuten Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, Euroopan komission puheenjohtajaehdokaan, unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan sekä Euroopan keskuspankin pääjohtajan nimityksistä – päätetään kuitenkin määräenemmistöllä.

Eurooppa-neuvosto kokoontuu tavallisesti vähintään neljä kertaa vuodessa. Vuoden 2008 jälkeen se on kokoontunut useammin erityisesti finanssikriisin aikana ja sitä seuranneen euroalueen velkakriisin aikana. Myös EU:hun suuntautunut muuttoliike ja sisäistä turvallisuutta koskevat kysymykset ovat viime aikoina työllistäneet Eurooppa-neuvostoa runsaasti.

Vuodesta 2016 valtion- ja hallitusten päämiehet ovat tavanneet myös EU27-kokoonpanossa ilman Yhdistynyttä kuningaskuntaa. Nämä tapaamiset olivat aluksi epävirallisia ennen kuin Yhdistynyt kuningaskunta esitti maaliskuussa 2017 SEU:n 50 artiklan mukaisen virallisen ilmoituksen erostaan. Ilmoituksen jälkeen pidettiin tavanomaisten kokousten lisäksi useita virallisia 50 artiklaan perustuvia Eurooppa-neuvoston kokouksia EU27-kokoonpanossa.

Eurooppa-neuvoston jäsenet kokoontuvat myös hallitustenvälisissä konferensseissa, joissa jäsenvaltioiden hallitusten edustajien keskustellaan ja sovitaan EU:n perussopimusten muutoksista. Ennen vuonna 2009 voimaan tullutta Lissabonin sopimusta tämä oli ainoa menettely, jolla voitiin tarkistaa perussopimuksia. Nyt tätä menettelyä kutsutaan tavanomaiseksi tarkistusmenettelyksi. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan koolle kutsuma hallitustenvälinen konferenssi hyväksyy perussopimukseen tehtävät muutokset yksimielisesti.

TEHTÄVÄ

A. Asema EU:n toimielinjärjestelmässä

SEU:n 13 artiklan nojalla Eurooppa-neuvosto on osa unionin yhteistä toimielinjärjestelmää. Se on kuitenkin enemmän yleisten poliittisten virikkeiden antaja kuin päätöksentekovelin sanan juridisessa merkityksessä. Eurooppa-neuvosto tekee vain poikkeustapauksissa päätöksiä, joista aiheutuu unionille oikeudellisia vaikutuksia (ks. jäljempänä C-osion 2 kohta), mutta sillä on toimielimelle kuuluvaa päätöksentekovaltaa monissa asioissa. Eurooppa-neuvosto voi nykyään antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, jotka voidaan riitauttaa unionin



tuomioistuimessa. Tämä koskee myös ratkaisun tekemisen laiminlyöntiä (SEUT:n 265 artikla).

SEU:n 7 artiklan 2 kohdassa annetaan Eurooppa-neuvostolle valta aloittaa menettely jäsenvaltiolle kuuluvien oikeuksien väliaikaiseksi pidättämiseksi, kun se on Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan todennut kyseisen jäsenvaltion loukkaavan vakavasti unionin periaatteita.

B. Suhde muihin toimielimiin

Eurooppa-neuvosto tekee päätöksensä täysin itsenäisesti, eivätkä sen päätökset yleensä edellytä komission aloitetta tai parlamentin osallistumista.

Lissabonin sopimuksessa on kuitenkin säilytetty kiinteä yhteys komissioon, sillä komission puheenjohtaja on Eurooppa-neuvoston äänioikeudeton jäsen ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja osallistuu sen työskentelyyn. Eurooppa-neuvosto saattaa myös pyytää komissiota esittämään selvityksiä kokoustensa valmistelemiseksi. SEU:n 15 artiklan 6 kohdan d alakohdan mukaan Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja antaa parlamentille kertomuksen jokaisesta Eurooppa-neuvoston kokouksesta. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja myös tapaa kuukausittain parlamentin puhemies ja poliittisten ryhmien johtajia, ja hän lupautui helmikuussa 2011 vastaamaan parlamentin jäsenten kirjallisiin kysymyksiin, jotka koskevat hänen omaa poliittista toimintaansa. Parlamentti voi kuitenkin myös vaikuttaa epävirallisesti asioiden käsittelyyn, sillä sen puhemies on läsnä Eurooppa-neuvoston kokouksissa ja Euroopan poliittisia ryhmiä edustavat puoluejohtajat järjestävät kokouksia ennen Eurooppa-neuvoston kokouksia, minkä lisäksi parlamentti voi antaa päätöslauselmia Eurooppa-neuvoston esityslistalla olevista asioista, kokousten tuloksista ja Eurooppa-neuvostolta saamistaan virallisista kertomuksista.

Lissabonin sopimuksella luotu unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja on uusi toimija, joka ehdottaa ja toteuttaa ulkopoliittikka Eurooppa-neuvoston puolesta. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja huolehtii unionin ulkoisesta edustuksesta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa, mikä ei kuitenkaan rajoita unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan toimivaltaa.

C. Toimivalta

1. Valtuudet toimielimenä

Eurooppa-neuvosto antaa EU:lle ”sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet” ja määrittelee sen ”yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet” (SEU:n 15 artiklan 1 kohta). Se myös päättää määräenemmistöllä neuvoston eri kokoonpanoista ja puheenjohtajavaltion vaihtumisen aikataulusta.

2. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (5.1.1) ja (5.1.2)

Eurooppa-neuvosto määrittelee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) periaatteet ja yleiset suuntaviivat sekä päättää yhteisistä strategioista sen toteuttamiseksi (SEU:n 26 artikla). Se päättää yksimielisesti, onko jäsenvaltioille



aiheellista suositella unionin yhteisen puolustuspolitiikan määrittelemistä asteittain SEU:n 42 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Jos jokin jäsenvaltio aikoo vastustaa päätöksen tekemistä tärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä, neuvosto voi määräenemmistöllä päättää saattaa asian Eurooppa-neuvoston ratkaistavaksi yksimielisellä päätöksellä (SEU:n 31 artiklan 2 kohta). Samaa menettelyä voidaan soveltaa, jos jäsenvaltiot päättävät aloittaa tiiviimmän yhteistyön ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla (SEU:n 20 artikla).

3. Talouden ohjaus ja hallinta sekä monivuotinen rahoituskehys (1.4.3)

Vuonna 2009 puhjennut julkisen talouden velkakriisi on nostanut Eurooppa-neuvoston ja euroalueen huippukokoukset avainasemaan maailmanlaajuisen pankkikriisin seurausten selvittämisessä. Useat jäsenvaltiot ovat saaneet rahoitustukipaketteja, joista valtion- ja hallitusten päämiehet ovat päättäneet tilapäisillä sopimuksilla, jotka on myöhemmin ratifioitu jäsenvaltioissa. Jatkossa rahoitustuki kanavoidaan pysyvän Euroopan vakausmekanismin kautta. Jäsenvaltioiden hallitukset ovat komission, parlamentin ja Euroopan keskuspankin aktiivisella tuella laatineet kansainvälisen sopimuksen eli sopimuksen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta ("vakaussopimus"), joka mahdollistaa jäsenvaltioiden finanssipolitiikan ja sosiaalis-taloudellisten toimintalinjojen tiukemman valvonnan. Komission ja parlamentin rooli euroalueen talouden ohjauksessa ja hallinnassa on vielä määrittelemättä.

Eurooppa-neuvostolla on myös tärkeä rooli talouspolitiikan EU-ohjausjakson kannalta. Se laatii keväällä pidettävissä kokouksissaan poliittisia suuntaviivoja makrotalouden ja julkisen talouden uudistuksesta ja rakenneuudistuksesta sekä kasvua edistäviä politiikoista. Kesäkuun kokouksissaan Eurooppa-neuvosto vahvistaa suositukset, jotka perustuvat kansallisia uudistusohjelmia koskevaan komission arvioon, josta on keskusteltu neuvostossa.

Eurooppa-neuvosto osallistuu myös neuvotteluihin monivuotisesta rahoituskehuksesta. Sillä on tärkeä rooli poliittisen sopimuksen saavuttamisessa monivuotista rahoituskehystä koskevista tärkeistä poliittisista asioista, kuten menokatot, meno-ohjelmat ja rahoitus (resurssit).

4. Poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa (4.2.6 ja (4.2.7)

Eurooppa-neuvosto päättää neuvoston jäsenen pyynnöstä, voidaanko jollakin alalla aloittaa tiiviimpi yhteistyö (SEU:n 20 artikla). Lissabonin sopimukseen sisällytettiin useita uusia lausekkeita, joiden nojalla Eurooppa-neuvosto voi muuttaa neuvoston päätöksentekotavan yksimielisestä enemmistöpäätökseksi (1.2.4).

SAAVUTUKSET

Eurooppa-neuvosto on osoittautunut tehokkaaksi päättäessään EU:n toiminnan yleisistä suuntaviivoista. Se sopi 27. kesäkuuta 2014 viidestä painopistealasta, jotka ohjaisivat EU:n työtä viiden seuraavan vuoden ajan: 1) työllisyys, kasvu ja kilpailukyky, 2) kansalaisten voimaannuttaminen ja suojeleminen, 3) energia- ja ilmastopolitiikka, 4) vapaus, turvallisuus ja oikeus ja 5) EU vahvana globaalina toimijana. Painopisteet on esitelty asiakirjassa "Unionin strateginen ohjelma muutoksen aikoina". Tätä ohjelmaa



käytetään suunniteltaessa Eurooppa-neuvoston työskentelyä, ja se on perustana muidenkin EU:n toimielinten työohjelmille.

Eurooppa-neuvosto on myös omalla panoksellaan auttanut selvittämään päätöksentekojärjestelmässä ilmenneitä vaikeuksia. Sen hallitustenvälinen kokoonpano ja päätöksentekomenettelyt saattavat kuitenkin hillitä Euroopan yhdentymisen liittovaltiokehitystä. Lissabonin sopimuksessa tehtyjä toimielinjärjestelmän muutoksia ei ole vielä arvioitu. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja antaa säännöllisin väliajoin selvityksiä Euroopan parlamentille.

A. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka on 1990-luvun alusta ollut Eurooppa-neuvoston huippukokouksissa keskeisessä asemassa. Päätöksiä on tehty muun muassa seuraavilla aloilla:

- kansainvälinen turvallisuus ja terrorismin torjunta
- Euroopan naapuruuspolitiikka ja suhteet Venäjään
- suhteet Välimeren maihin ja Lähi-itään.

Eurooppa-neuvosto päätti Helsingissä 10. ja 11. joulukuuta 1999 vahvistaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kehittämällä kriisinhallinnan sotilaallisia ja siviilivoimavaroja.

Brysselissä 12. joulukuuta 2003 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi Euroopan turvallisuusstrategian.

Eurooppa-neuvosto sopi Brysselissä 22. ja 23. kesäkuuta 2016, että on tarpeen käynnistää pysyvä rakenteellinen yhteistyö Euroopan turvallisuuden ja puolustuksen vahvistamiseksi. Tästä pysyvästä rakenteellisesta yhteistyöstä tehtiin neuvoston päätös 11. joulukuuta 2017. Yhteistyöhön osallistuvat kaikki EU:n jäsenvaltiot Tanskaa ja Maltaa lukuun ottamatta.

B. Laajentuminen (5.5.1)

Eurooppa-neuvosto on määritellyt neuvotteluehdot unionin jokaista laajentumista varten. Uusien jäsenvaltioiden liittymiselle luotiin perusta Kööpenhaminassa vuonna 1993 (Kööpenhaminan kriteerit). Seuraavien vuosien kokouksissa täsmennettiin liittymisedellytyksiä ja laajentumisen edellyttämiä toimielinuudistuksia.

Kööpenhaminan Eurooppa-neuvosto (12. ja 13. joulukuuta 2002) päätti, että Kypros, Malta, Latvia, Liettua, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro liittyisivät unioniin 1. toukokuuta 2004. Romanian ja Bulgarian jäsenyys alkoi 1. tammikuuta 2007.

Luxemburgissa 3. lokakuuta 2005 neuvosto vahvisti puitteet Kroatian ja Turkin kanssa käytäville liittymisneuvotteluille. Kroatian liittymissopimus allekirjoitettiin 9. joulukuuta 2011, ja maa liittyi unioniin 1. heinäkuuta 2013.

C. Toimielinuudistus

Tampereen Eurooppa-neuvostossa 15. ja 16. lokakuuta 1999 päätettiin Euroopan unionin perusoikeuskirjan laatimiseen liittyvistä järjestelyistä (4.1.2). Helsingin



Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 1999 päätettiin kutsua koolle hallitustenvälinen konferenssi Nizzan sopimuksen valmistelemiseksi.

Laekenin Eurooppa-neuvostossa 14. ja 15. joulukuuta 2001 päätettiin kutsua koolle Euroopan tulevaisuutta käsittelevä valmistelukunta, joka laati sittemmin kaatuneen perustuslakisopimuksen (1.1.4). Toimielinten välisen pattitilanteen kestänyt kaksi ja puoli vuotta 21. ja 22. kesäkuuta 2007 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti hallitustenväliselle konferenssille yksityiskohtaiset valtuudet allekirjoittaa Lissabonin sopimus 13. joulukuuta 2007. Sopimus tuli voimaan 1. joulukuuta 2009 (1.1.5). Eurooppa-neuvosto antoi 25. maaliskuuta 2011 päätöksen SEUT:n 136 artiklan muuttamisesta ja Euroopan vakausmekanismin perustamisesta.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi 28. kesäkuuta 2018 päätöksen^[1] Euroopan parlamentin kokoonpanosta. Päätöksen nojalla jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarvittavat kansalliset toimenpiteet Euroopan parlamentin vaalien järjestämiseksi vaalikaudeksi 2019–2024.

Eurooppa-neuvosto (50 artikla) hyväksyi 23. maaliskuuta 2018 EU27-kokoonpanossa suuntaviivat EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan brexitin jälkeisiä suhteita koskevista puitteista. Suuntaviivojen mukaan EU haluaa Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa mahdollisimman tiiviin kumppanuuden, joka kattaa muun muassa kaupan ja taloudellisen yhteistyön sekä turvallisuuden ja puolustuksen.

Huhtikuun 10. päivänä 2019 Eurooppa-neuvosto (50 artikla) pani merkille Yhdistyneen kuningaskunnan pääministerin Theresa Mayn 5. huhtikuuta 2019 päivätyn kirjeen, jossa pyydettiin SEU:n 50 artiklan 3 kohdan mukaisen määräajan pidentämiselle jatkoa. Eurooppa-neuvosto hyväksyi vastauksessaan määräajan pidentämisen lokakuun 31. päivään 2019 erosopimuksen ratifiointia varten.

EU27-kokoonpanossa kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti 17. lokakuuta 2019 tarkistetun erosopimuksen ja hyväksyi tarkistetun poliittisen julistuksen, josta EU:n ja Ison-Britannian neuvottelijat olivat juuri samana päivänä sopineet. Sopimuksen tarkoituksena oli mahdollistaa Ison-Britannian hallittu ero EU:sta.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi 29. lokakuuta 2019 Yhdistyneen kuningaskunnan pyynnöstä päätöksen jatkaa SEU:n 50 artiklan 3 kohdan mukaista määräaika tammikuun 31. päivään 2020 antaakseen lisäaikaa erosopimuksen ratifioinnille. Erosopimus tuli voimaan 31. tammikuuta 2020. Tuolloin päättyi SEU:n 50 artiklassa tarkoitettu kausi ja alkoi siirtymäkausi, joka kestää 31. joulukuuta 2020 saakka. Yhdistynyt kuningaskunta ei ole enää EU:n jäsenvaltio vaan ns. kolmas maa.

Eeva Pavy
02/2020

[1] Eurooppa-neuvoston päätös (EU) 2018/937, annettu 28. kesäkuuta 2018, Euroopan parlamentin kokoonpanosta (EUVL L 165, 2.7.2018, s. 1).

