



EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO

Neuvosto vastaa yhdessä Euroopan parlamentin kanssa Euroopan unionin lainsäädännön hyväksymisestä asetusten ja direktiivien muodossa ja antaa lisäksi päätöksiä ja ei-sitovia suosituksia. Se tekee toimivaltaansa kuuluvien alojen päätökset hyväksyttävän säädöksen oikeusperustan mukaan joko yksinkertaisella enemmistöllä, määräenemmistöllä tai yksimielisesti.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin yhteisessä toimielinjärjestelmässä neuvosto käyttää sille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 16 artiklassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 237–243 artiklassa annettua toimivaltaa.

ROOLI

A. Lainsäädäntö

Neuvosto hyväksyy unionin lainsäädännön komission ehdotusten pohjalta asetusten ja direktiivien muodossa. Se käyttää lainsäädäntövaltaa joko yhdessä Euroopan parlamentin kanssa SEUT:n 294 artiklassa esitettyä menettelyä (tavallinen lainsäätämisyjärjestys) noudattaen tai yksin parlamenttia kuultuaan (1.2.3). Neuvosto antaa myös yksittäisiä päätöksiä ja ei-sitovia suosituksia (SEUT:n 288 artikla) sekä päätöslauselmia. Neuvosto ja parlamentti vahvistavat yleiset säännöt, joiden mukaisesti komissiolle siirrettyä tai neuvostolle varattua täytäntöönpanovaltaa on käytettävä (SEUT:n 291 artiklan 3 kohta).

B. Talousarvio

Neuvosto käyttää yhdessä parlamentin kanssa budjettivaltaa hyväksyessään unionin talousarvion (1.2.5). Neuvosto myös hyväksyy erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen yksimielisesti päätökset, joissa vahvistetaan unionin omien varojen järjestelmää koskevat säännökset ja monivuotinen rahoituskehys (SEUT:n 311 ja 312 artikla). Viimeksi mainittua varten tarvitaan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antama hyväksyntä. Parlamentti hyväksyi uusimman monivuotisen rahoituskehysten (2014–2020) marraskuussa 2013. Neuvosto ja Eurooppa-neuvosto kuuluvat samaan unionin talousarvion pääluokkaan II (varainhoitoasetuksen 43 artiklan b alakohta), vaikka kyse on kahdesta eri toimielimestä.



C. Muu toimivalta

1. Kansainväliset sopimukset

Neuvosto tekee unionin puolesta kansainväliset sopimukset, jotka komissio on neuvotellut ja jotka useimmiten edellyttävät parlamentin hyväksyntää ([SEUT:n 289 artikla](#)).

2. Nimitykset

Neuvosto nimittää määräenemmistöllä tilintarkastustuomioistuimen, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean jäsenet. Määräenemmistöä on sovellettu Nizzan sopimuksen voimaantulosta lähtien.

3. Talouspolitiikka

Neuvosto huolehtii jäsenvaltioiden talouspolitiikan yhteensovittamisesta ([SEUT:n 121 artikla](#)) ja tekee rahapoliittisia päätöksiä, mikä ei kuitenkaan rajoita Euroopan keskuspankin toimivaltaa. Euroryhmä valitsee itselleen puheenjohtajan kahden ja puolen vuoden toimikaudeksi ([SEUT:n 136 ja 137 artikla](#)). Ryhmään kuuluvien maiden valtiovarainministerit kokoontuvat yleensä talous- ja rahoitusasioiden neuvoston kokouksen aattona.

Neuvosto hoitaa tiettyjä talouden ohjaukseen ja hallintaan liittyviä tehtäviä eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä. Ohjausjakson alussa syksyllä neuvosto tarkastelee euroaluetta koskevia suosituksia vuotuisen kasvuselvityksen pohjalta. Kesä- ja heinäkuussa se hyväksyy maakohtaiset suositukset sen jälkeen, kun Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt ne.

[SEUT:n 136 artiklaa](#) on muutettu Eurooppa-neuvoston päätöksellä 2011/199/EU, joka tuli voimaan 1. toukokuuta 2013, kun kaikki jäsenvaltiot olivat ratifioineet sen. Se muodostaa nykyään oikeusperustan vakausmekanismeille, kuten Euroopan vakausmekanismille ([2.6.8](#)).

4. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ([5.1.1](#)) ja ([5.1.2](#))

Lissabonin sopimuksella Euroopan unioni korvasi Euroopan yhteisön ja sille annettiin oikeushenkilöllisyys. Kolmen pilarin rakenne poistui uuden sopimuksen myötä käytöstä. Oikeus- ja sisäasioista tuli täysin unionin toimivaltaan kuuluvia politiikan aloja, joihin sovelletaan yleensä tavallista lainsäätämisyhteistyötä. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla neuvosto kuitenkin noudattaa yhä erityisiä sääntöjä, kun se vahvistaa yhteisiä kantoja ja yhteisiä toimia ja tekee yleissopimuksia.

Aiemmin työskentelyä johtanut troikka korvattiin uudella järjestelmällä: unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja toimii ulkoasiainneuvoston pysyvänä puheenjohtajana, jonka johdolla neuvosto tekee tiivistä yhteistyötä komission kanssa. Tässä työssä sitä avustavat neuvoston pääsihteeristö ja Euroopan ulkosuhdehallinto.



RAKENNE

A. Kokoonpano

1. Jäsenet

Neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joita on yksi kustakin jäsenvaltiosta ja joilla on ”edustamansa jäsenvaltion hallitusta sitovat valtuudet” (SEU:n 16 artiklan 2 kohta).

2. Puheenjohtaja

Ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta neuvoston puheenjohtajana toimii sen jäsenvaltion edustaja, joka kulloinkin hoitaa unionin puheenjohtajuutta. Puheenjohtajuus vaihtuu joka kuudes kuukausi neuvoston yksimielisellä päätöksellä vahvistetussa järjestyksessä (SEU:n 16 artiklan 9 kohta). Etukäteen määritetyt kolmen jäsenvaltion ryhmät hoitavat 18 kuukauden ajan neuvoston puheenjohtajuutta kaikissa sen kokoonpanoissa ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta. Kukin ryhmän jäsen toimii vuorollaan puheenjohtajana kuuden kuukauden ajan.

Viiden seuraavan vuoden puheenjohtajavaltiot ovat: Kroatia ja Saksa vuonna 2020, Portugali ja Slovenia vuonna 2021, Ranska ja Tšekki vuonna 2022, Ruotsi ja Espanja vuonna 2023 sekä Belgia ja Unkari vuonna 2024. Eurooppa-neuvostolla on valtuudet muuttaa puheenjohtajavaltioiden järjestystä (SEUT:n 236 artiklan b alakohta).

3. Neuvoston valmisteluelimet

Coreper on jäsenvaltioiden pysyvästä edustajista muodostuva komitea, joka huolehtii neuvoston työskentelyn valmistelusta ja suorittaa neuvoston sille antamat toimeksiannot (SEUT:n 240 artikla). Coreperin puheenjohtajana toimii sen jäsenvaltion edustaja, joka hoitaa yleisten asioiden neuvoston puheenjohtajuutta, toisin sanoen kiertävää puheenjohtajuutta. Poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteaa, joka seuraa kansainvälistä tilannetta yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvilla aloilla, puolestaan johtaa unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaa edustajaa edustava henkilö.

Coreper kokoontuu viikoittain valmistelemaan neuvoston työtä ja koordinoimaan parlamentin kanssa yhteispäätösmenettelyssä käsiteltäviä asioita. Coreper on jaettu kahteen ryhmään: Coreper I:ssä kokoontuvat jäsenmaiden pysyvien edustajien sijaiset, jotka valmistelevat teknisempiin aloihin, esimerkiksi maatalouteen, työllisyyteen, koulutukseen ja ympäristöön, kuuluvaa neuvoston työtä, ja Coreper II käsittelee ennen kaikkea ”korkean tason politiikkaan” eli ulkoasioihin, talous- ja rahoitusasioihin sekä oikeus- ja sisäasioihin liittyviä kysymyksiä. Coreperia avustaa sen tekemässä valmistelutyössä kymmenkunta komiteaa ja satakunta työryhmää.

B. Toiminta

Käsiteltävänä olevan aiheen mukaan neuvosto tekee päätöksensä yksinkertaisella enemmistöllä, määräenemmistöllä tai yksimielisesti (1.2.3 ja 1.2.4). Kun neuvosto toimii lainsäätäjänä, sen istunnot ovat julkisia (SEU:n 16 artiklan 8 kohta). Neuvoston pääsihteerin nimittää neuvosto SEUT:n 240 artiklan mukaisesti. Neuvoston kokoukset pidetään Brysselissä ja osa myös Luxemburgissa (huhti-, kesä- ja



lokakuun istunnot). Neuvoston kokoonpanoja on tätä nykyä kymmenen, joista kolme kokoontuu säännöllisesti (yleisten asioiden neuvosto, ulkoasiainneuvosto sekä talous- ja rahoitusasioiden neuvosto eli Ecofin).

1. Yksinkertainen enemmistö

Päätös on hyväksytty yksinkertaisella enemmistöllä, kun sen puolesta on annettu enemmän ääniä kuin sitä vastaan. Kullakin neuvoston jäsenellä on yksi ääni. Yksinkertainen enemmistö saavutetaan, jos 14 neuvoston jäsentä äänestää puolesta. Yksinkertaista enemmistöä sovelletaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä (SEUT:n 238 artiklan 1 kohta). Se on siis yleispätevä päätöksentekotapa. Tosiasiassa sitä käytetään kuitenkin vain muutamassa tapauksessa, joita ovat neuvoston työjärjestys, neuvoston pääsihteeristön organisaatio ja perussopimuksissa tarkoitettuja komiteoita koskevat säännöt.

2. Määräenemmistö

a. Mekanismi

Neuvoston määräenemmistöstä määrätään Lissabonin sopimuksella muutetussa SEU:n 16 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa. Tämän määräyksen nojalla puoltava ääni tarvitaan vähintään 55 prosentilta neuvoston jäsenistä, jotka edustavat vähintään 65:tä prosenttia unionin väestöstä. Käytännössä tämä tarkoittaa vähintään 15:tä jäsenvaltiota 27:stä. Tapauksissa, joissa päätös tehdään ilman komission tai korkean edustajan ehdotusta, sovelletaan nk. vahvistetun määräenemmistön sääntöä, jonka mukaan päätöksen taakse tarvitaan 72 prosenttia neuvoston jäsenistä (vähintään 20 jäsenvaltiota 27:stä), jotka edustavat vähintään 65:tä prosenttia EU:n väestöstä.

b. Soveltamisala

Määräenemmistöpäätösten soveltamisalaa laajennettiin Lissabonin sopimuksella. Yhteensä 68 oikeusperustan tapauksessa määräenemmistö joko otettiin käyttöön tai sen käyttöä laajennettiin, ja useimmissa tapauksissa siihen yhdistettiin tavallinen lainsäätämisyjärjestys (monet kyseisistä aloista kuuluivat aiemmin kolmanteen pilariin). Määräenemmistöpäätöstä käytetään myös komission puheenjohtajan ja jäsenten sekä tilintarkastustuomioistuimen, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean jäsenten nimitysten yhteydessä ([1.2.3](#) ja [1.2.4](#)).

3. Yksimielisyys

EY:n perustamissopimuksessa yksimielisyyttä edellytettiin vain harvoilla aloilla, kuten verotus ja sosiaalipolitiikka. Tähän ei tullut muutosta Lissabonin sopimuksessa. Sen sijaan SEU:n 48 artiklan 7 kohtaan sisältyy kaikkiin EU:n politiikkoihin sovellettava yleinen siirtymälauseke, jonka nojalla voidaan tietyin ehdoin poiketa perussopimuksissa alun perin määrätystä lainsäätämisyjärjestyksestä. Sen ansiosta neuvosto voi tietyissä asioissa tehdä päätöksensä määräenemmistöllä yksimielisyyden sijasta: siirtymälausekkeet mahdollistavat siirtymisen erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen ja yksimielisistä päätöksistä määräenemmistöpäätöksiin. Siirtymälausekkeen käyttöönottoon tarvitaan kuitenkin aina neuvoston tai Eurooppa-neuvoston yksimielinen päätös. Jäsenvaltioiden on siis päästävä yksimielisyyteen tällaisen lausekkeen käytöstä.



Puheenjohtaja Juncker ilmoitti puheessaan [unionin tila 2018](#)^[1] komission aikeista uudistaa kattavasti siirtymälausekkeita. Komissio on tämän seurauksena antanut neljä alakohtaista tiedonantoa: [yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka](#) (syyskuu 2018)^[2], [veropolitiikka](#) (tammikuu 2019)^[3], [energia- ja ilmastopolitiikka](#) (huhtikuu 2019)^[4] ja [sosiaalipolitiikka](#) (2019)^[5].

Yleensä neuvosto tavoittelee yksimielisyyttä myös asioissa, joissa sitä ei edellytetä. Käytäntö juontaa juurensa niin kutsutusta Luxemburgin kompromissista, jolla vuonna 1966 ratkaistiin Ranskan ja muiden jäsenvaltioiden konflikti, kun Ranska ei halunnut tietyissä asioissa luopua yksimielisyyden vaatimuksesta määräenemmistöratkaisun hyväksi. Kompromissin sanamuoto on seuraava: ”Kun komission ehdotuksesta mahdollisesti enemmistöllä tehtävistä päätöksistä aiheutuu yhden tai useamman osapuolen merkittävälle eduille huomattavaa haittaa, pyrkivät neuvoston jäsenet pääsemään kohtuullisessa ajassa ratkaisuun, jonka kaikki voivat hyväksyä toistensa ja yhteisön edun huomioon ottaen.”

Samanlaiseen ratkaisuun päädyttiin vuonna 1994. Niin kutsutussa loanninan kompromississa turvattiin määrävähemmistöä lähentelevän jäsenvaltioiden ryhmän asema sopimalla, että jos kyseiset jäsenet ilmoittavat aikomuksestaan vastustaa neuvoston päätöksen tekemistä määräenemmistöllä, neuvosto tekisi kaiken, mitä kohtuullisessa ajassa voi, valtioiden suuren enemmistön kannalta tyydyttävän ratkaisun löytämiseksi.

Mahdollisuus lykätä uuden kaksinkertaisen enemmistön järjestelmän käyttöönottoa vuodesta 2014 aina 31. maaliskuuta 2017 saakka tähtäsi samaan, sillä näin voitiin jonkin jäsenvaltion pyynnöstä soveltaa Nizzan sopimukseen sisältynyttä vanhaa määräenemmistösääntöä ([1.2.3](#)).

SEU:n 48 artiklan mukaan perussopimusten muuttaminen edellyttää aina yksimielisyyttä. Tämän on katsottu rajoittavan suuresti mahdollisuuksia uudistaa 27:n jäsenvaltion unionia. Yksimielisyysvaatimuksen kiertämiseksi jäsenvaltiot ovat tehneet kansainvälisiä sopimuksia, jotka eivät kuulu EU:n oikeusjärjestykseen. Näin tapahtui ensimmäisen kerran eurokriisin tuloksena, kun vuonna 2012 tehtiin [sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta \(finanssipoliittinen sopimus\)](#)^[6] ja [sopimus Euroopan vakausmekanismin perustamisesta \(EVM-sopimus\)](#)^[7] sekä vuonna 2014 [hallitustenvälinen sopimus vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisiratkaisurahastoon ja rahasto-](#)

[1]Saataavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_fi

[2]Komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle, 12. syyskuuta 2008, ”Vahvempi maailmanlaajuinen toimija: päätöksenteon tehostaminen EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa” (COM(2018)0647).

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

[4]Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle, 9. huhtikuuta 2019, ”Tehokkaampi ja demokraattisempi päätöksenteko EU:n energia- ja ilmastopolitiikan alalla” (COM(2019)0177).

[5]Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, 16. huhtikuuta 2019, ”Tehokkaampaa päätöksentekoa sosiaalipolitiikan alalla: uusien alojen yksilöiminen määräenemmistöpäätöksiin siirtymistä varten” (COM(2019)0186).

[6]Saataavilla osoitteessa: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISUM%3A1403_3

[7]Saataavilla osoitteessa: <https://www.esm.europa.eu/legal-documents/esm-treaty>.



[osuuksien yhdistämisestä \(yhteistä kriisinratkaisurahastoa koskeva sopimus\)](#)^[8]. Finanssipoliittisen sopimuksen 14 artiklan 3 kohdan mukaan sopimusta sovelletaan sen voimaantulopäivästä alkaen vain niiden sopimuspuolten välillä, jotka ovat sen ratifioineet. Sopimuksen voimaantuloon riittää sen ratifiointi kahdessatoista euroalueen maassa, toisin sanoen jäsenvaltioiden vähemmistön hyväksyntä.

Euroopan tulevaisuutta käsittelevään konferenssiin ja koronaviruspandemiaan liittyen parlamentti ehdotti [päätöslauselmassaan EU:n yhteensovitetuista toimista covid-19-pandemian ja sen seurausten torjumiseksi](#), että ”unionin valtuuksia toimia rajatylittävien terveysuhkien yhteydessä” lisätään ja vaati, että otetaan käyttöön ”yleinen siirtymälauseke päätöksentekoprosessin helpottamiseksi kaikissa asioissa, jotka voisivat auttaa selviytymään nykyisen terveystieteiden haasteista”^[9].

Eeva Pavy
12/2020

[8]Saataavilla osoitteessa: <https://srb.europa.eu/en/content/legal-acts>

[9]Euroopan parlamentin päätöslauselma 17. huhtikuuta 2020 EU:n yhteensovitetuista toimista covid-19-pandemian ja sen seurausten torjumiseksi (Hyväksytyt tekstit, [P9_TA\(2020\)0054](#))

