



1. EU:n toiminta

1.1. Euroopan yhdentymisen historia.....	3
1.1.1. Ensimmäiset sopimukset.....	4
1.1.2. Euroopan yhtenäisasiakirjaa edeltävä kehitys.....	7
1.1.3. Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukset.....	12
1.1.4. Nizzan sopimus ja Euroopan tulevaisuutta käsittelevä valmistelukunta... 16	
1.1.5. Lissabonin sopimus.....	21
1.2. Euroopan unionin oikeudellinen järjestelmä ja päätöksentekomenettelyt.....	27
1.2.1. Euroopan unionin oikeuden lähteet ja soveltamisala.....	28
1.2.2. Toissijaisuusperiaate.....	35
1.2.3. Ylikansalliset päätöksentekomenettelyt.....	42
1.2.4. Hallitusten väliset päätöksentekomenettelyt.....	48
1.2.5. Talousarviomenettely.....	54
1.3. Euroopan unionin toimielimet ja elimet.....	59
1.3.1. Euroopan parlamentin historiallista taustaa.....	60
1.3.2. Euroopan parlamentin toimivalta.....	64
1.3.3. Euroopan parlamentin organisaatio ja toiminta.....	70
1.3.4. Euroopan parlamentin vaalimenettelyt.....	76
1.3.5. Euroopan parlamentti: suhteet kansallisiin parlamenteihin.....	85
1.3.6. Eurooppa-neuvosto.....	90
1.3.7. Euroopan unionin neuvosto.....	97
1.3.8. Euroopan komissio.....	102
1.3.9. Euroopan unionin tuomioistuin.....	109
1.3.10. Euroopan unionin tuomioistuimen toimivalta.....	116



1.3.11. Euroopan keskuspankki (EKP).....	123
1.3.12. Tilintarkastustuomioistuin.....	128
1.3.13. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea.....	133
1.3.14. Alueiden komitea.....	137
1.3.15. Euroopan investointipankki.....	142
1.3.16. Euroopan oikeusasiamies.....	147
1.4. Rahoitus.....	152
1.4.1. Unionin tulot.....	153
1.4.2. Unionin menot.....	158
1.4.3. Monivuotinen rahoituskehys.....	163
1.4.4. Talousarvion toteuttaminen.....	170
1.4.5. Varainhoidon valvonta.....	174
1.4.6. Petostentorjunta ja Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen.....	179



1.1. EUROOPAN YHDENTYMISEN HISTORIA



1.1.1. ENSIMMÄISET SOPIMUKSET

Toisen maailmansodan aikaansaama tuho sekä idän ja lännen välisen vastakkainasettelun jatkuva uhka tekivät Ranskan ja Saksan välisestä sovinnosta elintärkeän päämäärän. Pariisin sopimuksella vuonna 1951 toteutettu hiili- ja terästeollisuuden yhdistäminen kuuden Euroopan valtion kesken oli ensiaskel kohti Euroopan yhdentymistä. Vuoden 1957 Rooman sopimuksilla lujitettiin yhdentymisen perustaa ja ajatusta näiden kuuden valtion yhteisestä tulevaisuudesta.

OIKEUSPERUSTA

- [Euroopan hiili- ja teräsyhteisön \(EHTY\) perustamissopimus](#) eli Pariisin sopimus allekirjoitettiin 18. huhtikuuta 1951, ja se tuli voimaan 23. heinäkuuta 1952. Siinä kuusi Euroopan valtiota sitoutui ensimmäistä kertaa yhdentymiseen. Perustamissopimuksella muodostettiin yhteisön rakenteen perusta: siinä luotiin ”korkeaksi viranomaiseksi” kutsuttu toimeenpaneva elin, parlamentaarinen edustajakokous, ministerineuvosto, tuomioistuin ja neuvoa-antava komitea. EHTYn perustamissopimus tehtiin 97 artiklansa mukaisesti 50 vuodeksi. Sen voimassaoloaika päättyi 23. heinäkuuta 2002. Euroopan unionin perussopimukseen (sopimus Euroopan unionista ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta) liitetyn pöytäkirjan N:o 37 mukaisesti EHTYn nettovarallisuus perustamissopimuksen voimassaolon päättymisen hetkellä ohjattiin hiili- ja terästeollisuuden tutkimukseen hiili- ja terästudkimusrahaston kautta.
- Euroopan talousyhteisön (ETY) perustamissopimus ja Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) perustamissopimus eli Rooman sopimukset allekirjoitettiin 25. maaliskuuta 1957, ja ne tulivat voimaan 1. tammikuuta 1958. Toisin kuin EHTYn perustamissopimus, Rooman sopimukset tehtiin ”rajoittamattomaksi ajaksi” (ETYn perustamissopimuksen 240 artikla ja Euratomin perustamissopimuksen 208 artikla), minkä ansiosta ne saivat perustuslainomaisen aseman.
- Kuusi perustajajäsentä olivat Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska ja Saksa.

TAVOITTEET

- EHTYn perustajat myönsivät, että sopimus oli vasta ensimmäinen vaihe matkalla kohti ”Euroopan liittovaltiota”. Yhteisillä hiili- ja teräsmarkkinoilla haluttiin kokeilla järjestelyä, joka voitaisiin vähitellen laajentaa muille talouden aloille ja josta lopulta kehittyisi poliittisesti yhdentynyt Eurooppa.
- Euroopan talousyhteisön tavoitteena oli luoda yhteiset markkinat, joilla tavarat, henkilöt, pääoma ja palvelut voisivat liikkua vapaasti.
- Euratom perustettiin koordinoimaan ydinainetoimituksia ja valtioiden jo käynnistämiä tai valmisteilla olevia tutkimusohjelmia, jotta ydinenergiaa voitaisiin käyttää rauhanomaisiin tarkoituksiin.



- Kolmen perustamissopimuksen johdannot paljastavat yhtenäisen ajattelun, joka innoitti yhteisöjen luomiseen: vakaan uskon tarpeeseen saada Euroopan valtiot rakentamaan yhteistä tulevaisuutta, koska vain näin se oli ohjattavissa.

PERUSPERIAATTEET

Euroopan yhteisöt (EHTY, ETY ja Euratom) syntyivät eurooppalaisen aatteen kypsyttyä hiljalleen. Tämä kehitys liittyi erottamattomasti maanosaa mullistaneisiin tapahtumiin. Perusteellisuus, erityisesti terästeollisuus, oli järjestettävä uudelleen toisen maailmansodan jälkeen. Euroopan tulevaisuus, jota uhkasi idän ja lännen välinen vastakkainasettelu, rakentui Ranskan ja Saksan väliselle sovinnolle.

1. Ranskan ulkoministerin Robert Schumanin 9. toukokuuta 1950 esittämää suunnitelmaa voidaan pitää Euroopan yhdentymisen lähtökohtana. Hiili- ja terästeollisuus oli tuolloin erittäin symbolinen valinta. Kivihiilikaivokset ja terästeollisuus muodostivat 1950-luvun alussa perusteellisuuden, jolle maiden valta perustui. Tämän ilmeisen taloudellisen edun lisäksi Ranskan ja Saksan voimavarojen yhdistämisellä haluttiin tehdä loppu maiden välisestä vihamielisyydestä. Robert Schuman lausui 9. toukokuuta 1950: ”Eurooppaa ei rakenneta hetkessä eikä millään kokonaisratkaisulla. Siihen tarvitaan käytännön toimenpiteitä, joilla luodaan ensin aito yhteisvastuullisuus.” Tämä oli periaatteena, kun Ranska, Italia, Saksa ja Benelux-maat (Belgia, Alankomaat ja Luxemburg) allekirjoittivat Pariisin sopimuksen, jossa taataan erityisesti

- tavaroiden vapaa liikkuvuus ja tuotantolähteiden vapaa saatavuus
- markkinoiden jatkuva valvonta sellaisten toimintahäiriöiden välttämiseksi, jotka edellyttäisivät tuotantokiintiöiden asettamista
- kilpailusääntöjen ja hintojen avoimuuden periaatteen noudattaminen
- hiili- ja teräsalan nykyaikaistamisen tukeminen ja tuotannon uudelleen suuntaaminen.

2. Ranska vastusti Saksan sotavoimien uudelleenvarustamista. Kun Pariisin sopimus oli allekirjoitettu, René Pleven esitteli ehdotuksensa eurooppalaisesta armeijasta. Neuvottelut Euroopan puolustusyhteisöstä käytiin vuonna 1952, ja sen jälkeen oli tarkoitus luoda poliittinen yhteisö. Kummatkin hankkeet hylättiin Ranskan kansalliskokouksen kieltäytyttyä 30. elokuuta 1954 ratifioimasta perustamissopimusta.

3. Euroopan yhdentymispyrkimykset aloitettiin Euroopan puolustusyhteisön kariutumisen jälkeen uudelleen kesäkuussa 1955 Messinan konferenssissa, jossa luotiin tulliliitto ja atomienergiayhteisö. Ne johtivat ETYn ja Euratomin perustamissopimusten allekirjoittamiseen.

a. [Euroopan talousyhteisön \(ETY\) perustamissopimuksessa](#) eli Rooman sopimuksessa määrättiin muun muassa

- tullien poistamisesta jäsenvaltioiden väliltä
- yhteisen ulkoisen tullitariffin luomisesta
- yhteisen maatalous- ja liikennepolitiikan perustamisesta
- Euroopan sosiaalirahaston perustamisesta
- Euroopan investointipankin perustamisesta



— jäsenvaltioiden keskinäisten suhteiden lähentämisestä.

Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi ETYn perustamissopimuksessa esitetään toiminnan pääperiaatteet ja määritetään yhteisön toimielinten lainsäädäntävallan rajat. Sopimuksessa määritellään yhteiset politiikat: yhteinen maatalouspolitiikka (38–43 artikla), liikennepolitiikka (74 ja 75 artikla) ja yhteinen kauppapolitiikka (110–113 artikla).

Yhteismarkkinoilla haluttiin taata tavaroiden vapaa liikkuvuus ja tuotannontekijöiden liikkuvuus (työntekijöiden ja yritysten vapaa liikkuvuus, palvelujen tarjoamisen vapaus sekä pääomanliikkeiden vapauttaminen).

b. [Euroopan atomienergiayhteisön \(Euratom\) perustamissopimuksella](#) tähdättiin hyvin kunnianhimoisiin tavoitteisiin ja erityisesti ”ydinteollisuuden nopeaan rakentamiseen ja kasvuun”. Sopimuksen tavoitteita oli kuitenkin rajoitettava ydinteollisuuden mutkikkaan ja aran luonteen vuoksi, sillä alaan liittyy jäsenvaltioille elintärkeitä etuja (puolustus ja kansallinen riippumattomuus).

4. Samaan aikaan Rooman sopimusten kanssa allekirjoitettiin ja tuli voimaan yleissopimus tietyistä Euroopan yhteisöille yhteisistä toimielimistä. Yleissopimuksessa oli päätetty, että parlamentaarinen edustajakokous ja tuomioistuin olisivat yhteisiä. Tämä yleissopimus raukesi 1. toukokuuta 1999. Jäljelle jäi toimeenpanoelinten yhdistäminen. Toimielinten yhdistäminen viimeisteltiin 8. huhtikuuta 1965 Euroopan yhteisöjen yhteisen neuvoston ja yhteisen komission perustamisesta tehdyllä sopimuksella, jota kutsutaan [sulautumissopimukseksi](#).

Tästä alkoi ETYn ensisijaisuus EHTYyn ja Euratomiin nähden. Sopimus merkitsi talousyhteisön yleisen järjestelmän voittoa rinnakkaisista alakohtaisista yhteisöistä ja sen toimielinten perustamista.

Mariusz Maciejewski
10/2023



1.1.2. EUROOPAN YHTENÄISASIAKIRJAA EDELTVÄ KEHITYS

Ensimmäisten perussopimusten tärkeimmät kehitysvaiheet liittyvät yhteisön omien varojen keräämiseen, parlamentin budjettivallan vahvistamiseen ja sen valitsemiseen yleisillä ja välittömällä vaaleilla sekä Euroopan valuuttajärjestelmän (EVJ) perustamiseen. Vuonna 1986 tuli voimaan Euroopan yhtenäisasiakirja, jolla Rooman sopimusta muutettiin merkittävästi. Se vahvisti Euroopan yhdentymistä luomalla suuret sisämarkkinat.

YHDENTYMISEN ALKUVAIHEEN TÄRKEIMMÄT SAAVUTUKSET

Euroopan talousyhteisön (ETY) perustamissopimuksen eli nk. [Rooman sopimuksen](#) 8 artiklassa määrättiin yhtenäismarkkinoiden toteuttamisesta kolmessa vaiheessa 12 vuoden siirtymäkauden aikana, joka päättyi 31. joulukuuta 1969. Ensimmäinen tavoite eli tulliliitto toteutettiin odotettua nopeammin. Kiintiöiden laajentamiseen ja sisäisten tullien asteittaiseen poistamiseen varattu siirtymäkausi päättyi jo 1. heinäkuuta 1968. Siirtymäkauden päättyessä vapaalle liikkuvuudelle oli kuitenkin edelleen suuria esteitä. Siihen mennessä vahvistettiin myös yhteinen tullitariffi suhteessa ETY:n ulkopuolisiin maihin.

”Vihreä Eurooppa” oli toinen merkittävä Euroopan yhdentymiseen tähtäävä hanke. Vuonna 1962 annettiin ensimmäiset asetukset yhteisestä maatalouspolitiikasta (YMP) ja perustettiin Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto.

PERUSTAMISSOPIMUSTEN ENSIMMÄISET MUUTOKSET

A. Toimielinten kehittäminen

Ensimmäinen institutionaalinen muutos toteutui 8. huhtikuuta 1965 allekirjoitetulla [sulautumissopimuksella](#), jolla yhdistettiin toimeenpanoelimet. Sopimus tuli voimaan vuonna 1967, jolloin perustettiin yksi yhteinen neuvosto ja komissio Euroopan yhteisöille (Euroopan hiili- ja teräsyhteisö, ETY ja Euroopan atomienergiayhteisö) sekä otettiin käyttöön yhteisen talousarvion periaate.

B. Omat varat ja budjettivalta

Jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien korvaamisesta yhteisöjen omilla varoilla 21. huhtikuuta 1970 tehdyllä [neuvoston päätöksellä](#) luotiin yhteisön omien varojen järjestelmä, joka korvasi jäsenvaltioiden rahoitusosuudet ([1.4.1](#)).

— Huhtikuun 22. päivänä 1970 allekirjoitetulla [Luxemburgin sopimuksella](#) Euroopan parlamentille myönnettiin joitakin budjettivaltuuksia ([1.3.1](#)).

— Heinäkuun 22. päivänä 1975 eräiden varainhoitoa koskevien Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja Euroopan yhteisöjen yhteisen neuvoston perustamisesta tehdyn sopimuksen määräysten muuttamisesta tehdyllä sopimuksella ([Brysselin sopimus](#)) parlamentille annettiin oikeus hylätä talousarvio ja myöntää komissiolle talousarvion toteuttamista koskeva vastuuvapaus. Sopimuksella perustettiin myös yhteisön tilien tarkastamisesta ja varainhoidon valvonnasta vastaava elin eli tilintarkastustuomioistuin ([1.3.12](#)).



C. Vaalit

Parlamentti sai uudenlaisen legitimitietin ja lisää arvovaltaa [20. syyskuuta 1976 annetulla säädöksellä](#), jossa säädettiin, että parlamentin jäsenet valitaan yleisillä välittömillä vaaleilla ([1.3.4](#)). Säädöstä [tarkistettiin vuonna 2002](#). Tällöin otettiin käyttöön suhteellisen edustuksen yleinen periaate sekä muita puitesäännöksiä Euroopan parlamentin vaaleista annettavaa kansallista lainsäädäntöä varten.

D. Laajentuminen

Yhdistynyt kuningaskunta liittyi yhteisöön 1. tammikuuta 1973 yhdessä Tanskan ja Irlannin kanssa, kun taas norjalaiset äänestivät liittymistä vastaan kansanäänestyksessä. Kreikasta tuli jäsen vuonna 1981, ja Espanja ja Portugali liittyivät yhteisöön vuonna 1986.

E. Yhteisön talousarvio

Ensimmäisen laajentumiskierroksen jälkeen vaadittiin tiukempaa budjettikuria ja yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista. Eurooppa-neuvosto pääsi vuonna 1979 sopuun täydentävistä toimista. [Vuonna 1984 tehdyillä Fontainebleaun sopimuksilla](#) saatiin aikaan kestävä ratkaisu, joka perustui periaatteeseen, jonka mukaan politiikkaa voitiin mukauttaa sellaisten jäsenvaltioiden auttamiseksi, joiden rahoitusosuus oli liiallinen niiden suhteelliseen varallisuuteen nähden.

Uudet yhdentymissuunnitelmat

Talousyhteisön alkuvaiheen menestyksen johdosta tavoite luoda jäsenvaltioiden välille myös poliittinen yhteisö tuli jälleen ajankohtaiseksi 1960-luvun alussa, vaikka Euroopan puolustusyhteisöön tähdännyt hanke epäonnistui elokuussa 1954.

A. Poliittista liittoa koskevan suunnitelman epäonnistuminen

Bonnin huippukokouksessa vuonna 1961 Euroopan yhteisön kuuden perustajavaltion valtion- ja hallitusten johtajat pyysivät hallitustenvälistä komiteaa, jonka puheenjohtajana toimi Ranskan suurlähettiläs Christian Fouchet, laatimaan ehdotuksia Euroopan kansojen välisen liiton poliittisesta ulottuvuudesta. Vuosina 1960–1962 komitea yritti turhaan kahteen otteeseen esittää jäsenvaltioiden hyväksyttäväksi sellaisen sopimusluonnoksen, jonka kaikki olisivat voineet hyväksyä, vaikka Fouchet'n suunnitelma perustui jäsenvaltioiden erityispiirteiden ehdottomaan kunnioittamiseen ja siinä torjuttiin ajatus liittovaltiosta.

Poliittisen yhteisön puuttumisen korvasi Euroopan poliittinen yhteistyö. Haagissa joulukuussa 1969 pidetyssä huippukokouksessa valtion- ja hallitusten johtajat päättivät selvittää, kuinka voitaisiin parhaiten edetä poliittisen yhdentymisen alalla. Ulkoministerien lokakuussa 1970 hyväksymä Davignonin selonteko, jota täydennettiin myöhemmin uusilla selonteoilla, muodosti Euroopan poliittisen yhteistyön perustan aina [yhtenäisasiakirjan](#) voimaantuloon saakka.

B. Vuoden 1966 kriisi

Siirtymäkauden kolmanteen vaiheeseen siirtyminen johti vakavaan kriisiin, kun neuvoston äänestysmenettelyjä oli määrä muuttaa siirtymällä joillakin aloilla yksimielisyysäännöstä määräenemmistö päätökseen. Ranska vastusti monia komission ehdotuksia, muun muassa toimenpiteitä yhteisen maatalouspolitiikan rahoittamiseksi, ja lakkasi siksi osallistumasta tärkeimpiin yhteisön kokouksiin (tyhjän tuolin politiikka). Lopulta saatiin aikaan nk. [Luxemburgin kompromissi \(1.3.7\)](#), jossa



päätettiin, että yhden tai useamman valtion erittäin tärkeiden etujen ollessa kyseessä neuvoston jäsenet pyrkivät tekemään sellaisia ratkaisuja, jotka kaikki osapuolet voivat hyväksyä jäsenvaltioiden keskinäisiä etuja kunnioittaen.

C. Eurooppalaisten huippukokousten kasvava merkitys

Vaikka jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten johtajien kokoukset olivat edelleen yhteisön toimielinjärjestelmän ulkopuolella, ne alkoivat toimia poliittisen sysäyksen antajana ja niissä alettiin ratkaista ongelmia, joita ministerineuvosto ei kyennyt käsittelemään. Vuosina 1961 ja 1967 pidettyjen ensimmäisten tapaamisten jälkeen kokousten merkitys kasvoi 1. ja 2. joulukuuta 1969 järjestetyn Haagin huippukokouksen myötä, jolloin päätettiin aloittaa neuvottelut yhteisön laajentumisesta ja sovittiin yhteisön rahoitusjärjestelmästä. Joulukuussa 1974 järjestetyssä Fontainebleaun huippukokouksessa puolestaan tehtiin tärkeitä poliittisia päätöksiä Euroopan parlamentin välittömistä vaaleista ja neuvoston päätöksentekomenettelystä. Silloin valtion- ja hallitusten johtajat päättivät myös kokoontua vastedes kolmesti vuodessa Eurooppa-neuvostona, jossa keskustellaan yhteisön asioista ja poliittisesta yhteistyöstä ([1.3.6](#)).

D. Toimielinuudistus ja rahapolitiikka

Lähestyttäessä 1970-luvun loppua jäsenvaltioissa tehtiin useita aloitteita niiden talous- ja finanssipolitiikkojen lähentämiseksi. Ratkaistakseen valuuttojen epävakauden ongelman ja sen aiheuttamat kielteiset vaikutukset yhteiselle maatalouspolitiikalle sekä jäsenvaltioiden väliselle yhteenkuuluvuudelle Bremenissä ja Brysselissä vuonna 1978 kokoontuneet Eurooppa-neuvostot perustivat Euroopan valuuttajärjestelmän, jonka yhteinen laskentayksikkö oli nimeltään ecu. Järjestelmä perustui vapaaehtoisuuteen ja tilannekohtaisuuteen. Esimerkiksi Yhdistynyt kuningaskunta päätti olla osallistumatta valuuttakurssimekanismiin.

Lontoon Eurooppa-neuvostossa vuonna 1981 Saksan ja Italian ulkoministerit Hans-Dietrich Genscher ja Emilio Colombo esittivät luonnoksen eurooppalaiseksi asiakirjaksi, jossa käsiteltiin monia kysymyksiä, kuten poliittista yhteistyötä, kulttuuria, perusoikeuksia, lainsäädännön yhdenmukaistamista yhteisön perustamissopimusten ulkopuolisilla aloilla sekä väkivallan, terrorismin ja rikollisuuden torjuntaa. Ehdotusta ei koskaan hyväksytty sellaisenaan, mutta joitakin sen aineksia sisällytettiin Stuttgartissa 19. kesäkuuta 1983 hyväksytyyn juhlalliseen julistukseen Euroopan unionista.

E. Spinellin suunnitelma

Joitakin kuukausia vuonna 1979 järjestettyjen ensimmäisten välittömien vaalien jälkeen parlamentin ja neuvoston suhteet ajautuivat vakavaan kriisiin vuoden 1980 talousarvion vuoksi. Heinäkuussa 1980 yhdeksän parlamentin jäsentä kokoontui parlamentin jäsenen ja Euroopan federalistisen liikkeen perustajan, komission entisen jäsenen Altiero Spinellin johdolla keskustelemaan keinoista, joilla elvyttää toimielinten toimintaa. Parlamentti perusti heinäkuussa 1981 toimielinasioiden valiokunnan, jonka koordinaattorina ja esittelijänä toimi Spinelli ja jolle annettiin tehtäväksi laatia suunnitelma silloisten perussopimusten muuttamiseksi. Valiokunta päätti laatia suunnitelman, josta piti tulla Euroopan unionin perustuslaki. Luonnos perussopimukseksi hyväksyttiin suurella ääntenemmistöllä 14. helmikuuta 1984. Lainsäädäntövalta annettaisiin kaksikamariselle järjestelmälle kuten liittovaltiossa^[1].

[1]Amato, G., Bribosia, H., De Witte, B., [Genesis and destiny of the European Constitution](#), Bruylant, Bryssel, 2007, s. 14.



Järjestelmällä pyrittiin saavuttamaan parlamentin ja neuvoston välinen tasapaino, mutta jäsenvaltiot eivät sitä hyväksyneet.

EUROOPAN YHTENÄISASIAKIRJA

Ratkaistuaan 1980-luvun alun yhteisön talousarviokiistan Eurooppa-neuvosto päätti Fontainebleaussa kesäkuussa 1984 perustaa valtion- ja hallitusten johtajien henkilökohtaisten edustajien tilapäisen komitean, joka on puheenjohtajansa mukaan nimeltään Doogen komitea. Komitean vastuulla oli laatia ehdotuksia yhteisön järjestelmän toiminnan ja poliittisen yhteistyön tehostamiseksi. Milanossa kesäkuussa 1985 kokoontunut Eurooppa-neuvosto päätti kuitenkin sille poikkeuksellisessa menettelyssä eli enemmistöpäätöksellä (seitsemän puolesta, kolme vastaan) kutsua koolle hallitustenvälisen konferenssin tarkastelemaan toimielinten valtuuksien vahvistamista, yhteisön toiminnan laajentamista uusille aloille sekä todellisten sisämarkkinoiden perustamista.

Yhdeksän jäsenvaltiota allekirjoitti Euroopan yhtenäisasiakirjan 17. helmikuuta 1986, ja niitä seurasivat Tanska (kansanäänestyksen jälkeen), Italia ja Kreikka 28. helmikuuta 1986. Jäsenvaltioiden parlamentit ratifioivat asiakirjan vuoden 1986 kuluessa, mutta sen voimaantulo viivästyi kuudella kuukaudella 1. heinäkuuta 1987 saakka erään yksityishenkilön irlantilaisessa tuomioistuimessa nostaman kanteen takia. Yhtenäisasiakirjalla muutettiin ensimmäistä kertaa merkittävästi Rooman sopimusta. Sen keskeiset määräykset olivat seuraavat:

A. Unionin toimivallan laajentaminen

1. Laajojen sisämarkkinoiden luominen

Täysin toimivien sisämarkkinoiden oli oltava valmiit 1. tammikuuta 1993 mennessä, mikä laajensi vuonna 1958 määriteltyä tavoitetta yhtenäismarkkinoista ([2.1.1](#)).

2. Uusien toimivaltuuksien määrittely seuraavilla aloilla:

- rahapolitiikka
- sosiaalipolitiikka
- taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus
- tutkimus ja teknologian kehittäminen
- ympäristö
- ulkopoliittinen yhteistyö.

B. Ministerineuvoston päätöksentekokyvyn parantaminen

Määräenemmistöpäätös korvasi yksimielisyyden neljällä yhteisön silloisella vastuualueella: yhteisen tullitariffin muuttaminen, palvelujen tarjoamisen vapaus, pääoman vapaa liikkuvuus sekä meri- ja lentoliikenteen alan yhteinen politiikka. Määräenemmistöpäätös otettiin lisäksi käyttöön monilla uusilla vastuualueilla, kuten sisämarkkinat, sosiaalipolitiikka, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, tutkimus ja teknologian kehitys ja ympäristöpolitiikka. Määräenemmistöpäätösten käyttöönotto oli syynä neuvoston työjärjestyksen muuttamiseen aiemman puheenjohtajavaltion julistuksen mukaisesti. Neuvosto voi vastedes suorittaa äänestyksen puheenjohtajansa aloitteen lisäksi myös komission tai jäsenvaltion pyynnöstä, mikäli yksinkertainen enemmistö neuvoston jäsenistä sitä kannattaa.



C. Euroopan parlamentin kasvava rooli

Parlamentin valtuuksia vahvistettiin

- vaatimalla parlamentin puoltava lausunto yhteisön laajentumista koskevien sopimusten ja liittymissopimusten tekemiseksi
- ottamalla käyttöön parlamentin ja neuvoston välinen yhteistoimintamenettely (1.2.3), joka antoi parlamentille todellisen vaikkakin rajoitetun lainsäädäntövallan. Menettelyä sovellettiin tuolloin noin kymmeneen oikeusperustaan, ja se merkitsi käännekohtaa parlamentin kehityksessä tasavertaiseksi lainsäätäjäksi.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö.

Mariusz Maciejewski / Rudolfs Verdins
04/2024



1.1.3. 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)^[1] 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 käyttivät 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 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

[1]EYVL C 191, 29.7.1992, s. 1–112.



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 vapautteen, 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^[2], 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

[2]EYVL C 340, 10.11.1997, s. 115.



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 määräenemmistöllä. 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).

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 määräenemmistöön 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.

Mariusz Maciejewski
10/2023



1.1.4. 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 ryhtyiikin etsimään vastauksia Laekenin julistuksessa esitettyihin kysymyksiin. Se pyrki luomaan unionille uuden oikeusperustan, sopimuksen Euroopan perustuslaista. Asiasta järjestettyjen kansanäänestysten johdettua kahdessa jäsenvaltiossa kielteiseen tulokseen perustuslakisopimusta ei lopulta 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 määränenemmistö 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 tarpeellisena 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. Unionin tuomioistuin

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, yhteispäätösmenettely 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 yhteispäätösmenettelyn 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 muttei ollut oikeudellisesti sitova.

D. Euroopan parlamentin rooli

Kuten aiemmissa hallitustenvälisissä konferensseissa, parlamentti osallistui aktiivisesti vuoden 2000 HVK:n valmisteluihin. Se esitti näkemyksensä konferenssin asialistasta, etenemisestä ja tavoitteista [perustamissopimusten uudistuksen ja seuraavan hallitustenvälisen konferenssin valmistelusta 18. marraskuuta 1999](#) ja [Nizzan sopimuksesta ja Euroopan unionin tulevaisuudesta 31. toukokuuta 2001](#) antamissaan



päätöslauselmissa. Parlamentti myös ilmaisi näkemyksensä 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- tai hallitusten johtajien edustajaa, 30 jäsentä kansallisista parlamenteista (kaksi jäsenvaltiota kohden), 16 jäsentä Euroopan parlamentista ja kaksi komission jäsentä. Ehdokasvaltiot osallistuivat tasavertaisina keskusteluihin mutta eivät 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.

C. Tulokset

[Valmistelukunnan](#) 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](#).

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 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.

Mariusz Maciejewski
11/2023



1.1.5. 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)

TAUSTA

[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 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 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 85 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 ([1.3.3](#)).

Yhdistynyt kuningaskunta erosi EU:sta 1. helmikuuta 2020. Tästä päivästä alkaen parlamentin jäseniä on ollut 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).

Neuvoston istunnot ovat julkisia sen käsitellessä esitystä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi tai äänestäessä siitä. Tätä varten jokainen neuvoston istunto on jaettu kahteen osaan, joista toisessa käsitellään lainsäätämisyjärjestyksessä 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 (YUTP) 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 lausekkeita, joiden nojalla yksimielinen päätös voidaan korvata määräenemmistäänestyksellä 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 on tämän seurauksena antanut neljä tiedonantoa, joissa ehdotetaan päätösten tekemistä yksimielisyyden sijaan määräenemmistöllä seuraavissa asioissa: [YUTP](#) (2018), [veropolitiikka](#) (tammikuu 2019), [energia- ja ilmastopolitiikka](#) (huhtikuu 2019) ja [sosiaalipolitiikka](#) (huhtikuu 2019). Näiden tiedonantojen tavoitteena on tehdä päätöksenteosta nopeampaa, joustavampaa ja tehokkaampaa asioissa, joissa EU:lla on jo toimivalta.

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).

Uusia politiikanaloja on otettu käyttöön, ja joitakin politiikanaloja on laajennettu. Ympäristöpolitiikkaan kuuluu nykyisellään myös ilmastomuutoksen 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 määräenemmistöpäätöstä, 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 [päättölauselman Euroopan unionin toiminnan parantamisesta hyödyntämällä Lissabonin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia](#) ja esitti siinä suosituksia näiden mahdollisuuksien käyttämiseksi niin, että unioni voisi paremmin vastata tämänhetkisiin globaaleihin haasteisiin.

Samana päivänä parlamentti hyväksyi myös [päättölauselman Euroopan unionin nykyisen toimielinrakenteen mahdollisista kehityskuluista ja mukautuksista](#) ja esitti siinä konkreettisia ehdotuksia perussopimusten uudistamiseksi.

EU on viime aikoina kohdannut useita kriisejä, jotka ovat liittyneet erityisesti brexitiin, oikeusvaltioperiaatteeseen, monivuotiseen rahoituskehykseen, covid-19-pandemiaan sekä Venäjän hyökkäykseen Ukraina. Näitä kriisejä käsiteltäessä ovat jälleen tulleet esiin nykyisen hallintojärjestelmän puutteet. Päätöksenteon tehottomuus on osaltaan vähentänyt kansalaisten tukea Euroopan yhdentymishankkeelle. Vastatakseen nykyisiin haasteisiin EU:n toimielimet käynnistivät 10. maaliskuuta 2021 Euroopan tulevaisuutta käsittelevän konferenssin, jonka tavoitteena oli antaa kansalaisille mahdollisuus vaikuttaa EU:n uudistamiseen ja sen päätöksentekomenettelyjen tehokkuuden ja avoimuuden parantamiseen. Konferenssin työ päättyi 9. toukokuuta 2022, ja sen yhteydessä esitettiin 49 ehdotusta, joista osa edellyttää muutoksia EU:n perussopimukseen. Parlamentti hyväksyi 9. kesäkuuta 2022 [päättölauselman](#) valmistelukunnan ehdottamisesta perussopimusten tarkistamiseksi ja 11. heinäkuuta 2023 [päättölauselman](#) EU:n perussopimukseen sisältyvien siirtymälausekkeiden täytäntöönpanosta. Perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta on myös alkanut laatia valiokunta-aloitteista mietintöä [Euroopan parlamentin ehdotuksista perussopimusten muuttamiseksi](#).

Eeva Pavy
10/2023



1.2. EUROOPAN UNIONIN OIKEUDELLINEN JÄRJESTELMÄ JA PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELYT



1.2.1. EUROOPAN UNIONIN OIKEUDEN LÄHTEET JA SOVELTAMISALA

Euroopan unioni on oikeushenkilö, ja sen oikeus muodostaa oman, kansainvälisestä oikeudesta erillisen oikeusjärjestyksensä. Unionin oikeudella on suora tai välillinen vaikutus unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, ja siitä tulee osa kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestelmää. Euroopan unioni on myös oma oikeuslähteensä. Oikeusjärjestys jaetaan yleensä primaarioikeuteen (perussopimukset ja yleiset oikeusperiaatteet), perussopimuksista johdettuun oikeuteen eli sekundaarilainsäädäntöön ja täydentävään lainsäädäntöön.

EUROOPAN UNIONIN OIKEUDEN LÄHTEET JA NIIDEN HIERARKIA

- sopimus Euroopan unionista (SEU), sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) ja niiden pöytäkirjat (perussopimukseen on liitetty 37 pöytäkirjaa, 2 liitettä ja 65 julistusta, joilla täsmennetään perussopimuksia sisällyttämättä niitä kuitenkaan varsinaiseen säädöstekstiin) [1.1.5](#)
- Euroopan unionin perusoikeuskirja [4.1.2](#)
- Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) perustamissopimus, joka on vielä voimassa erillisenä perussopimuksena
- kansainväliset sopimukset [5.2.1](#)
- unionin yleiset oikeusperiaatteet
- johdettu oikeus eli sekundaarilainsäädäntö.

Euroopan unioni on oikeusunioni, jossa on luotu kattava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa Euroopan unionin tuomioistuimen tehtäväksi unionin toimielinten toimien laillisuusvalvonta (SEUT:n 263 artikla). Perussopimukset ja yleiset oikeusperiaatteet muodostavat normihierarkian huipulla olevan primaarioikeuden. Joulukuun 1. päivänä 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen myötä perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Unionin tekemät kansainväliset sopimukset ovat arvojärjestyksessä seuraavalla sijalla, ja niiden alapuolella on johdettu oikeus. Sen säädökset ovat sitovia vain, jos ne eivät ole hierarkiassa ylempien normien vastaisia. EU:n oikeuden ensisijaisuutta koskeva oikeuskäytäntö on EU:n oikeusjärjestyksen peruspilari, ja sillä pyritään varmistamaan EU:n oikeuden yhtenäisyys ja johdonmukaisuus. Unionin tuomioistuin on katsonut, että unionin oikeudella on ehdoton ensisijaisuus jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön nähden ja että kansallisten tuomioistuinten on otettava tämä huomioon päätöksissään. Se on aina katsonut, että sillä on viime kädessä toimivalta määrittää unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön välinen suhde. Se kehitti EU:n oikeuden välitöntä oikeusvaikutusta ja ensisijaisuutta koskevat perusdoktriinit asioissa [van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen](#) ja [Costa v. ENEL](#) antamissaan urauurtavissa tuomioissa. Unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän oikeuskäytännön myöhemmissä tuomioissaan. Se varsinkin totesi



asiassa [Internationale Handelsgesellschaft](#) antamassaan tuomiossa EU:n oikeuden ensisijaiseksi jopa kansallisissa perustuslaeissa taattuihin perusoikeuksiin nähden.

TAVOITTEET

Unionin oikeusjärjestyksen tarkoituksena on mahdollistaa perussopimuksissa esitettyjen tavoitteiden toteuttaminen.

UNIONIN OIKEUDEN LÄHTEET

A. Unionin primaarioikeus [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)

B. Unionin johdettu oikeus eli sekundaarilainsäädäntö

1. Yleistä

Unionin säädökset luetellaan SEUT:n 288 artiklassa. Niitä ovat asetukset, direktiivit, päätökset, suositukset ja lausunnot. Unionin toimielimet voivat antaa näitä säädöksiä vain, jos niille on perussopimuksissa annettu siihen tarvittava toimivalta. Unionin toimivalta määräytyy siis annetun toimivallan periaatteen mukaisesti, mikä todetaan SEU:n 5 artiklan 1 kohdassa. SEUT:ssä määritetään tarkkaan unionin toimivallan rajat jakamalla se kolmeen lajiin: yksinomainen toimivalta (3 artikla), jaettu toimivalta (4 artikla) ja täydentävä toimivalta (6 artikla), jolloin unioni toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi tai täydentämiseksi. Kunkin toimivaltalajin piiriin kuuluvat alat luetellaan SEUT:n 3, 4 ja 6 artiklassa. Jos toimielimillä ei ole tarvittavia toimivaltuuksia jonkin perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi, ne voivat antaa ”aiheelliset säännökset” SEUT:n 352 artiklan nojalla.

Toimielimet antavat vain SEUT:n 288 artiklassa lueteltuja säädöksiä. Ainoan poikkeuksen muodostaa yhteinen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, jossa käytetään yhä hallitustenvälistä menettelyä. Tällä alalla yhteisten strategioiden, yhteisen toiminnan ja yhteisten kantojen tilalle tulivat yleiset suuntaviivat ja päätökset, joissa määritellään toimet, jotka unioni toteuttaa, ja kannat, jotka unioni omaksuu, sekä päätösten täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt (SEU:n 25 artikla).

On myös olemassa muita toimintatapoja, kuten suositukset, tiedonannot sekä toimielinten organisaatioon ja toimintaan liittyvät asiakirjat (myös toimielinten väliset sopimukset). Niiden nimitykset, rakenne ja oikeudelliset vaikutukset riippuvat perussopimusten määräyksistä tai kyseisten määräysten nojalla annetuista säännöistä.

2. Unionin johdetun oikeuden normihierarkia

SEUT:n 289, 290 ja 291 artiklassa määrätyn hierarkian mukaan johdetun oikeuden normit jaetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviin säädöksiin, delegoituihin säädöksiin ja täytäntöönpanosäädöksiin. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi määritellään säädökset, jotka on hyväksytty tavallista tai erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Delegoidut säädökset ovat muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia. Lainsäätäjä (Euroopan parlamentti ja neuvosto) voi siirtää komissiolle vallan antaa tällaisia säädöksiä. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä määritellään nimenomaisesti säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto sekä tarvittaessa kiireelliset menettelyt.



Lainsäätäjä vahvistaa lisäksi säädösvallan siirtoon liittyvät ehdot, joihin voi kuulua oikeus peruuttaa siirto ja oikeus vastustaa delegoitua säädöstä.

Täytäntöönpanosäädökset antaa yleensä komissio, jolle on siirretty täytäntöönpanovaltaa yhdenmukaista täytäntöönpanoa edellyttävillä oikeudellisesti velvoittavilla säädöksillä. Vain asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan aloilla täytäntöönpanosäädöksiä antaa neuvosto. Jos perussäädös on hyväksytty tavallisessa lainsäätämisyksityksessä, Euroopan parlamentti tai neuvosto voi milloin tahansa ilmoittaa komissiolle katsovansa, että ehdotus täytäntöönpanosäädökseksi ylittää perussäädöksessä säädetyn täytäntöönpanovallan. Tällaisessa tapauksessa komission on tarkastettava asianomaista säädösehdotusta uudelleen.

3. Unionin johdetun oikeuden säädökset

a. Asetukset

Asetus pätee yleisesti, se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan. Kaikkien niiden, jolle asetus on osoitettu (yksityishenkilöiden, jäsenvaltioiden, unionin toimielinten), on noudatettava sitä kaikilta osin. Asetusta sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa heti voimaantulosta alkaen ilman, että kansalliset viranomaiset antavat täytäntöönpanosäädöksiä. Jos asetuksessa ei vahvisteta nimenomaista voimaantulopäivää, se tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Asetuksella taataan unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa. Kun asetus on annettu, sen säännösten kanssa sisällöltään ristiriidassa olevia kansallisia säädöksiä ei voida enää soveltaa.

b. Direktiivit

Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Jäsenvaltion lainsäätäjän on annettava täytäntöönpanosäädös (eli kansallinen täytäntöönpanotoimi), jolla direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Samalla kansallinen lainsäädäntö mukautetaan direktiivissä säädettyjä tavoitteita vastaavaksi. Yksittäisen kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet muuttuvat todeksi vasta, kun täytäntöönpanosäädös on annettu. Jäsenvaltioilla on direktiivin täytäntöönpanossa liikkumavaraa, jonka ansiosta ne voivat ottaa kansalliset erityispiirteet huomioon. Direktiivi on pantava täytäntöön siinä säädetyn määräajan kuluessa. Kun jäsenvaltiot saattavat direktiivejä osaksi kansallista lainsäädäntöä, niiden on varmistettava unionin oikeuden tehokkuus SEU:n 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti.

Direktiivit eivät periaatteessa ole sellaisenaan sovellettavia. Unionin tuomioistuin on kuitenkin vahvistanut, että myös direktiivin yksittäisillä säännöksillä voi poikkeuksellisesti olla suoria vaikutuksia jäsenvaltiossa, vaikka tämä ei olisi vielä pannut sitä täytäntöön. Näin voi olla seuraavien edellytysten täytyessä: a) direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä tai tätä ei ole tehty asianmukaisesti, b) direktiivin säännökset ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän selviä ja täsmällisiä, ja c) direktiivin säännöksissä annetaan oikeuksia yksityishenkilöille.

Yksittäinen kansalainen voi edellä mainituin edellytyksin vedota direktiivin säännöksiin missä tahansa viranomaisessa. Myös silloin, kun direktiivin säännöksessä ei anneta oikeuksia yksityishenkilöille eli kun vain ensimmäinen ja toinen edellytys täyttyvät,



jäsenvaltion viranomaisilla on velvollisuus ottaa huomioon direktiivi, jota ei ole pantu täytäntöön. Tämä oikeuskäytäntö pohjautuu ennen kaikkea tehokkuuden, perussopimusten vastaisten menettelyjen estämisen ja oikeussuojan saatavuuden vaatimuksiin. Toisaalta yksityishenkilö ei kuitenkaan voi toisen yksityishenkilön vahingoksi vedota suoraan (ns. horisontaalinen vaikutus) direktiivin välittömään sovellettavuuteen, jos direktiiviä ei ole pantu täytäntöön ([asia C-91/92, Faccini Dori, tuomion 25 kohta](#)).

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ([yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich](#)) mukaan yksityishenkilöt ovat oikeutettuja vaatimaan vahingonkorvausta jäsenvaltiolta, joka ei noudata unionin oikeutta. Jos direktiiviä ei ole pantu täytäntöön tai se on tehty puutteellisesti, valitusoikeus on tapauksissa, joissa a) direktiivin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityishenkilöille, b) oikeuksien sisältö voidaan yksilöidä direktiivin säännösten perusteella ja c) täytäntöönpanon laiminlyönnin ja yksityishenkilölle aiheutuneen vahingon välillä on syy-yhteys. Jäsenvaltion vastuu ei tässä tapauksessa edellytä, että sen tekemä virhe näytetään toteen.

c. Päätökset, suositukset ja lausunnot

Päätös on kaikilta osiltaan velvoittava. Jos päätöksessä nimetään ne, joille se on osoitettu (esimerkiksi yksi tai useampi jäsenvaltio, luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö), se velvoittaa ainoastaan niitä. Päätöstä käytetään vain tiettyjä maita tai henkilöitä koskevien tilanteiden ratkaisemiseen. Yksityishenkilö voi hyödyntää päätöksen suomia oikeuksiaan vain, jos asianomainen jäsenvaltio on antanut sitä koskevan täytäntöönpanosäädöksen. Päätöksiä voidaan soveltaa sellaisenaan samoin edellytyksin kuin direktiivejä.

Suosituksilla ja lausunnoilla ei luoda mitään oikeuksia tai velvoitteita vastaanottajalleen, vaan niillä selkeytetään unionin oikeuden tulkintaa ja sisältöä.

Koska jäsenvaltioita vastaan SEUT:n 263 nojalla nostettujen kanteiden on koskettava EU:n toimielinten, elinten tai laitosten antamia säädöksiä, tuomioistuimella ei ole toimivaltaa jäsenvaltioiden edustajien päätöksiin, jotka koskevat esimerkiksi EU:n virastojen kotipaikan vahvistamista. Päätökset, joita jäsenvaltioiden edustajat tekevät hallitustensa edustajina eivätkä neuvoston jäseninä, käyttäen siten yhdessä jäsenvaltioiden toimivaltaa, eivät ole unionin tuomioistuinten laillisuusvalvonnan alaisia, kuten todettiin 14. heinäkuuta 2022 annetussa unionin tuomioistuimen tuomiossa Euroopan lääkeviraston (EMA) kotipaikan siirtämistä koskevassa asiassa^[1]. Tuomioistuin katsoi, että SEUT:n 341 artiklaa ei sovelleta unionin elimen tai laitoksen kotipaikan valintaan, vaan se koskee ainoastaan toimielimiä. Toimivalta päättää unionin virastojen kotipaikan vahvistamisesta kuuluu unionin lainsäätäjälle, jonka on tätä päätöstä tehdessään toimittava aineellisesti merkityksellisissä perussopimusten määräyksissä vahvistettujen menettelyjen mukaisesti. Kyseessä oleva päätös oli ei-sitova poliittinen yhteistyötoimi, jolla ei voida rajoittaa unionin lainsäätäjän harkintavaltaa. Tässä mielessä päätöksellä ei voida rajoittaa unionin lainsäätäjän tai Euroopan parlamentin harkintavaltaa.

[1]Ks. [yhdistetyt asiat C-59/18, Italia v. neuvosto, ja C-182/18, Comune di Milano v. neuvosto, yhdistetyt asiat C-106/19, Italia v. neuvosto ja parlamentti, ja C-232/19, Comune di Milano v. parlamentti ja neuvosto](#), sekä [asia C-743/19, parlamentti v. neuvosto](#).



4. Toimivaltajärjestelmä, päätöksentekomenettelyt, säädösten täytäntöönpano ja soveltaminen

a. Lainsäädäntövalta, aloiteoikeus ja lainsäädäntömenettelyt: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) ja [1.2.3](#)

Parlamentti, neuvosto ja komissio osallistuvat unionin lainsäädännön antamiseen vaihtelevassa määrin aina kunkin säädöksen oikeusperustan mukaan. Parlamentti voi pyytää komissiota antamaan lainsäädäntöehdotuksen parlamentin ja neuvoston käsiteltäväksi.

b. Unionin lainsäädännön täytäntöönpano

Unionilla on primaarioikeutensa nojalla vain vähän täytäntöönpanovaltaa, sillä unionin oikeuden täytäntöönpano on uskottu pääasiassa jäsenvaltioille. SEUT:n 291 artiklan 1 kohdassa määrätään lisäksi, että jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet unionin oikeudellisesti velvoittavien säädösten täytäntöönpanemiseksi. Jos unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa, komissio käyttää täytäntöönpanovaltaa (SEUT:n 291 artiklan 2 kohta).

c. Säädöksen lajin valinta

Monissa tapauksissa perussopimuksissa määrätään valmiiksi säädöksen muoto. Toisaalta ne sisältävät monia määräyksiä, joissa ei täsmennetä annettavan säädöksen lajia. Näitä tapauksia varten SEUT:n 296 artiklan 1 kohdassa määrätään, että toimielimet valitsevat säädöksen lajin ”sovellettavien menettelyjen mukaisesti tapauskohtaisesti suhteellisuusperiaatetta noudattaen”.

C. Unionin yleiset oikeusperiaatteet ja perusoikeudet

Perussopimuksissa mainitaan tuskin lainkaan unionin yleisiä oikeusperiaatteita. Nämä periaatteet ovat muovautuneet pääasiassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (oikeusvarmuus, toimielinten välinen tasapaino, luottamuksensuoja jne.). Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä on saanut alkunsa myös perusoikeuksien tunnustaminen unionin yleisiksi oikeusperiaateiksi. Tämä oikeuskäytäntö vahvistetaan SEU:n 6 artiklan 3 kohdassa, jossa viitataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuihin ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuviin perusoikeuksiin, sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ([4.1.2](#)).

D. EU:n SEUT:n 216 ja 217 artiklan nojalla tekemät kansainväliset sopimukset

Unioni voi toimivaltansa puitteissa tehdä unionin ulkopuolisten maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa kansainvälisiä sopimuksia (SEUT:n 216 artiklan 1 kohta), jotka sitovat sitä ja jäsenvaltioita. Nämä sopimukset ovat erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä (SEUT:n 216 artiklan 2 kohta). SEUT:n 217 artiklan mukaan EU voi myös tehdä sopimuksia assosioinnista, joka koskee vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia, yhteistä toimintaa ja erityismenettelyjä. Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan välinen [kauppa- ja yhteistyösopimus tehtiin](#) tämän määräyksen nojalla. Parlamentti antoi 28. huhtikuuta 2021 sille [hyväksyntänsä](#) SEUT:n 218 6 kohdan toisen alakohdan a alakohdan nojalla.

[Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön](#) mukaan kansainvälinen oikeus menee EU:n (johdetun) oikeuden edelle: ”On myös muistutettava, että SEUT 216 artiklan 2 kohdan



mukaan unionin tekemät kansainväliset sopimukset sitovat unionin toimielimiä, joten ne ovat ensisijaisia unionin toimiin nähden.”

E. Riippumaton asiantuntemus ja parempi lainsäädäntö

Parlamentti perusti vuonna 2004 viisi [politiikkayksikköä](#), jotka tarjoavat [korkean tason riippumatonta asiantuntemusta, analyyssejä ja politiikkaan liittyvää neuvontaa](#) valiokuntien ja muiden parlamentin elinten pyynnöstä. Jokaiseen lainsäädäntöaloitteeseen olisi aina sen suunnittelusta sen täytäntöönpanon arviointiin saakka kuuluttava tällainen [riippumaton tutkimustoiminta](#), joka kytkee yhteen parlamentin jäsenet, tiedeyhteisön ja kansalaiset. Sen on määrä osaltaan parantaa lainsäädännön ja sen tulkinnan laadukkuutta, ja se kuuluu välttämättömänä osana valmistelutyöhön^[2].

[Mahdollisimman hyvästä EU-lainsäädännöstä](#) voidaan saada [jopa yli 2 200 miljardin euron hyödyt](#) vuosittain. Poliitiikkayksiköiden [Euroopan parlamentille tekemän tutkimuksen](#) mukaan eri sisämarkkina-aloitteissa hyödyt voivat olla 386 miljardia euroa tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta, 189 miljardia euroa tulliunionin yhteydessä, 289 miljardia euroa palvelujen vapaan liikkuvuuden alalla ja 177 miljardia euroa digitaalisilla sisämarkkinoilla.

[Toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä](#) kattaa vuotuisen ja monivuotisen ohjelmasuunnittelun sekä toimintapoliittisen syklin kaikki osa-alueet. Siinä myös esitetään toimielinten sitoumukset tuottaa korkealaatuista EU:n lainsäädäntöä, joka on tehokasta, tuloksellista, yksinkertaista ja selkeää ja jossa vältetään ylisääntelyä ja hallinnollisen rasituksen aiheutumista yksittäisille ihmisille, viranomaisille ja yrityksille, erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille.

Euroopan parlamentin hiljattain teettämä tutkimus osoittaa, että riippumatonta tutkimusta on 1) hyödynnettävä paremmin EU-strategioiden laatimis- ja suunnitteluvaiheessa^[3], muun muassa lyhentäen lainsäädäntöuudistusten toteuttamisaikoja, 2) sovellettava yhtäläisesti kaikkiin lainsäädäntöaloitteisiin, koska esimerkiksi kiireellisiä asioita koskevat poikkeukset heikentävät EU-lainsäädännön laatua tärkeillä aloilla, ja 3) sovellettava yhtäläisesti EU-lainsäädännön vaikutusten arviointeihin, joihin ei tällä hetkellä sisälly ratkaisevan tärkeitä kvantifioitujen vaikutusten arviointeja puutteellisen tiedonkeruun vuoksi^[4].

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

SEU:n 14 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”Euroopan parlamentti toimii yhdessä neuvoston kanssa lainsäätäjänä (tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen) ja budjettivallan käyttäjänä (SEUT:n 314 artiklan mukaista erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen)”. Parlamentti on asettanut tavoitteikseen lainsäädännön yksinkertaistamisen, sääntelyn laadun parantamisen ja tehokkaampien seuraamusten langettamisen, jos jäsenvaltiot eivät noudata unionin oikeutta. Komission vuotuisessa työ- ja lainsäädäntöohjelmassa esitetään

[2] Maciejewski M., ”[Role of the European Parliament in promoting the use of independent expertise in the legislative process](#)”, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikkö, Euroopan parlamentti, joulukuu 2018.

[3] Jones S. et al., ”[Better regulation in the EU: Improving quality and reducing delays](#)”, kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, Euroopan parlamentti, kesäkuu 2022.

[4] Sartor G. et al., ”[The way forward for better regulation in the EU – better focus, synergies, data and technology](#)”, kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, Euroopan parlamentti, elokuu 2022.



komission tärkeimmät toimintapoliittiset painopisteet ja määritetään konkreettisia lainsäädäntötoimia ja muita toimia, joilla painopisteet voidaan käytännössä toteuttaa. Parlamentilla on tärkeä rooli uuden lainsäädännön laatimisessa, sillä se tarkastelee komission vuotuista työohjelmaa ja sanoo, millaista lainsäädäntöä sen mielestä olisi annettava.

Koska unioni on oikeushenkilö, se voi tehdä kansainvälisiä sopimuksia (SEUT:n 216 ja 217 artikla). Parlamentin hyväksyntää edellytetään kaikille sopimuksille, jotka tehdään yhteisen kauppapolitiikan alalla sekä aloilla, jotka kuuluvat tavallisen lainsäätämisympäristönsä piiriin (SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan a alakohta). Esimerkkinä voidaan mainita, että [parlamentti antoi hyväksyntänsä](#) 28. huhtikuuta 2021 [EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja yhteistyösopimukselle](#). Parlamentti oli aiemmissa yhteyksissä jo osoittanut, että se ei epäröi käyttää veto-oikeuttaan, jos sillä on vakavia huolenaiheita. Vuonna 2012 se esimerkiksi hylkäsi [väärentämisen vastaisen kauppasopimuksen](#) (ACTA).

Parlamentti hyväksyi kesäkuussa 2022 [valiokunta-aloitteisen mietinnön](#) vastauksena komission tiedonantoon ["Parempaa sääntelyä: yhteistyöllä parempaa lainsäädäntöä"](#).

Politiikkayksiköiden Euroopan parlamentin puolesta teettämä tutkimus osoittaa, että uudistukset ovat tarpeen lainsäädännön parantamiseksi EU:ssa^[5]. Tutkimustulosten mukaan EU-lainsäädännön laatimista ja rakennetta voisi olla hyvä uudistaa niin, että EU:n kansalaiset voisivat helpommin käyttää lainsäädäntöasiakirjoja digitaalisesti^[6].

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)
11/2023

[5] Jones, S. et al., ["Better regulation in the EU"](#), kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, Euroopan parlamentti, lokakuu 2023.

[6] Xanthaki H., ["The "one in, one out" principle. A real better lawmaking tool?"](#), kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, Euroopan parlamentti, lokakuu 2023.



1.2.2. TOISSIJAISUUSPERIAATE

Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen kirjattua toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, kun asia ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Sen mukaisesti määritetään, milloin päätökset olisi tehtävä mieluummin unionin kuin jäsenvaltioiden tasolla.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohta ja pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta

TAVOITTEET

Euroopan unionin toimivallan käyttöä säädellään toissijaisuusperiaatteella ja suhteellisuusperiaatteella. Niillä aloilla, joilla EU:lla ei ole yksinomaista toimivaltaa, toissijaisuusperiaatteella turvataan jäsenvaltioiden mahdollisuudet tehdä päätöksiä ja toteuttaa toimia. Se oikeuttaa unionin ryhtymään toimiin silloin, kun jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan ”suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi” saavuttaa paremmin unionin tasolla. Toissijaisuusperiaatteen sisällyttäminen unionin perussopimukseen tuo päätöksenteon mahdollisimman lähelle kansalaisia [SEU:n 10 artiklan 3 kohdassa](#) esitetyn läheisyysperiaatteen mukaisesti.

SAAVUTUKSET

A. Alkuperä ja kehitys

Toissijaisuusperiaate vakiinnutettiin virallisesti vuonna 1992 allekirjoitetulla SEU:lla, kun periaate kirjattiin siinä [Euroopan yhteisön perustamissopimukseen](#). Toissijaisuusperiaate oli kuitenkin otettu ympäristöalalla käyttöön jo vuonna 1986 allekirjoitetussa [Euroopan yhtenäisasiakirjassa](#), vaikkei sitä mainitakaan tällä nimellä. Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi [21. helmikuuta 1995 antamassaan tuomiossa \(asia T-29/92\)](#), ettei toissijaisuusperiaate ollut ennen SEU:n voimaantuloa yleinen oikeusperiaate, jonka kannalta yhteisön säädösten laillisuutta olisi pitänyt valvoa.

Vuonna 1997 allekirjoitetussa [Amsterdamin sopimuksessa](#) ei muutettu EY:n perustamissopimuksen uudelleennumeroituun 5 artiklan toiseen kohtaan kirjatun toissijaisuusperiaateviittauksen sanamuotoa, mutta siinä lisättiin perustamissopimukseen [pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta](#) (jäljempänä ’vuoden 1997 pöytäkirja’). Toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskevasta yleisestä lähestymistavasta, josta oli sovittu Eurooppa-neuvoston kokouksessa Edinburghissa vuonna 1992, tuli pöytäkirjan ansiosta oikeudellisesti sitova ja tuomioistuimen valvottavissa oleva.

Vuonna 2007 allekirjoitetussa Lissabonin sopimuksessa SEU:n ja EY:n perustamissopimuksen muuttamisesta toissijaisuusperiaate kirjattiin SEU:n 5 artiklan 3 kohtaan. Sitä koskeva EY:n perustamissopimuksen määräys kumottiin, mutta sanamuoto säilytettiin. Tekstiin lisättiin myös maininta toissijaisuusperiaatteen



alueellisesta ja paikallisesta ulottuvuudesta. Lisäksi vuoden 1997 pöytäkirja korvattiin Lissabonin sopimuksessa uudella pöytäkirjalla N:o 2, jonka tärkein uudistus koskee kansallisten parlamenttien tehtävää toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonnassa ([1.3.5](#)).

B. Määritelmä

Toissijaisuusperiaatteen yleisenä tarkoituksena on taata alemman, esimerkiksi paikallistason, viranomaiselle tietty riippumattomuus ylempään viranomaiseen, esimerkiksi keskushallintoon, nähden. Siinä on siis kyse toimivaltuuksien jakamisesta eri hallintotasojen kesken. Sama periaate muodostaa liittovaltioiden institutionaalisen perustan.

EU:n toiminnassa toissijaisuusperiaate ohjaa unionin toimivallan käyttöä asioissa, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan. Toissijaisuusperiaate estää unionin puuttumisen asiaan silloin, kun jäsenvaltiot voivat tehokkaasti hoitaa asian kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Unionilla on oikeus käyttää toimivaltaansa vain, kun jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita ja kun unionin toiminta voi tuottaa lisäarvoa.

SEU:n 5 artiklan 3 kohdan määräysten mukaisesti unionin toimielimet voivat toimia toissijaisuusperiaatteen nojalla kolmen edellytyksen täyttyessä: a) kyseessä ei ole unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva ala (jaettu toimivalta), b) jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita (välttämättömyys) ja c) toiminta voidaan sen laajuuden tai vaikutusten vuoksi toteuttaa paremmin unionin tasolla (lisäarvo).

C. Soveltamisala

1. Unionin toimivallan rajaaminen

Toissijaisuusperiaatetta sovelletaan siis vain aloilla, jotka kuuluvat unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Lissabonin sopimuksessa unionin toimivalta rajattiin entistä tarkemmin. [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen \(SEUT\)](#) (allekirjoitettiin vuonna 2007, tuli voimaan vuonna 2009) ensimmäisen osan I osastossa unionin toimivalta jaetaan kolmeen luokkaan (yksinomainen toimivalta, jaettu toimivalta ja täydentävä toimivalta eli toimivalta toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia toimia), ja siinä määritetään, mitä aloja toimivalta kussakin näistä kolmesta tapauksesta koskee.

2. Toissijaisuusperiaatteen vaikutuspiiri

Toissijaisuusperiaate koskee kaikkia unionin toimielimiä, ja sen käytännön merkitys on erityisen suuri lainsäädäntömenettelyissä. Lissabonin sopimus vahvisti kansallisten parlamenttien ja unionin tuomioistuimen roolia toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonnassa. Sopimuksessa viitataan nimenomaisesti toissijaisuusperiaatteen alueelliseen ja paikalliseen ulottuvuuteen, joten se vahvistaa myös Euroopan alueiden komitean asemaa. Lisäksi siinä mahdollistetaan lakiasäätävien alueparlamenttien osallistuminen ennakkovaroitusjärjestelmään kansallisten parlamenttien harkinnan mukaan.

D. Kansallisten parlamenttien valvontaoikeus

SEU:n 5 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan ja 12 artiklan b alakohdan mukaan kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen noudattamista pöytäkirjassa N:o 2 määrätyn menettelyn mukaisesti. Tämän



menettelyn (nk. ennakkovaroitusjärjestelmä) ansiosta mikä tahansa kansallinen parlamentti tai kansallisen parlamentin kamari voi kahdeksan viikon kuluessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä koskevan esityksen toimittamisesta antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, että esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Jos tällainen perusteltu lausunto saa puolelleen vähintään kolmasosan kansallisten parlamenttien kokonaisuäänimäärästä (kullakin parlamentilla on kaksi ääntä ja kaksikamarisessa parlamentissa kullakin kamarilla on yksi ääni), esitystä on tarkasteltava uudelleen. Tätä kutsutaan keltaisen kortin menettelyksi. Esityksen antanut toimielin voi päättää joko pitää esityksensä voimassa, muuttaa sitä tai peruuttaa sen. Sen on perusteltava päätöksensä. Jos esitykset koskevat poliisiyhteistyötä tai oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla, on tarvittava äänten vähimmäismäärä alhaisempi (yksi neljännes). Jos tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudatettaessa vähintään yksinkertainen enemmistö kansallisten parlamenttien kokonaisuäänimäärästä edustaa näkemystä, että säädösehdotus on toissijaisuusperiaatteen vastainen, ja komissio päättää pitää ehdotuksen voimassa, asia siirtyy lainsäätäjälle (Euroopan parlamentille ja neuvostolle), joka esittää kantansa ensimmäisessä käsittelyssä. Jos säädösehdotus ei lainsäätäjän mielestä ole toissijaisuusperiaatteen mukainen, se voidaan hylätä neuvoston jäsenten 55 prosentin enemmistöllä ja Euroopan parlamentissa annettujen äänten enemmistöllä. Tätä kutsutaan oranssin kortin menettelyksi.

Keltaisen kortin menettelyä on toistaiseksi sovellettu kolme kertaa, oranssin kortin menettelyä ei kertaakaan. Ensimmäinen ”keltainen kortti” annettiin toukokuussa 2012 [komission ehdotukselle asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen \(nk. Monti II -asetus\)](#)^[1]. Kaksitoista 40 kansallisesta parlamentista tai kansallisen parlamentin kamarista katsoi, että ehdotus ei ollut sisällöltään toissijaisuusperiaatteen mukainen. Loppujen lopuksi komissio peruutti ehdotuksensa, vaikka se katsoikin, ettei toissijaisuusperiaatetta ollut rikottu. Lokakuussa 2013 yhteensä 14 kansallisen parlamentin kamaria 11 jäsenvaltiosta antoi ”keltaisen kortin” [ehdotukselle asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta](#)^[2]. Tarkasteltuaan kansallisten parlamenttien perusteltuja lausuntoja komissio päätti [pitää ehdotuksensa voimassa](#)^[3], koska se oli komission mielestä toissijaisuusperiaatteen mukainen. Toukokuussa 2016 yhteensä 14 kansallisen parlamentin kamaria 11 jäsenvaltiosta antoi kolmannen keltaisen kortin, jolla vastustettiin [ehdotusta lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin tarkistamisesta](#)^[4]. Komissio esitti laajat [perustelut](#)^[5] sille, että se päätti pitää ehdotuksensa voimassa. Se katsoi, ettei ehdotuksessa loukattu toissijaisuusperiaatetta, koska lähetettyjä työntekijöitä koskevat kysymykset ovat luonteeltaan rajat ylittäviä.

[1]Ehdotus neuvoston asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen (COM(2012)0130).

[2]Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta (COM(2013)0534).

[3]Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan neuvoston asetusehdotuksen tarkastelusta toissijaisuusperiaatteen osalta pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti (COM(2013)0851).

[4]Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16. joulukuuta 1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY muuttamisesta (COM(2016)0128).

[5]Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille ehdotuksesta direktiiviksi työntekijöiden lähettämisestä annetun direktiivin muuttamisesta toissijaisuusperiaatteen osalta pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti (COM(2016)0505).



Unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssi (COSAC) on kansallisille parlamenteille hyödyllinen foorumi, jolla ne voivat vaihtaa toissijaisuuden valvontaan liittyviä tietoja. Euroopan alueiden komitean ylläpitämä toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkosto helpottaa tietojenvaihtoa paikallis- ja alueviranomaisten sekä EU:n toimielinten välillä. Verkoston jäseninä on lainsäädäntävaltaa käyttävien alueiden parlamenteja ja hallituksia, paikallis- ja alueyhteisöjä, joilla ei ole lainsäädäntävaltaa, sekä paikallishallinnon järjestöjä EU:sta. Sen toimintaan voivat osallistua myös alueiden komitean maakohtaiset valtuuskunnat ja kansallisten parlamenttien kamarit.

E. Euroopan tulevaisuutta käsittelevä konferenssi

Komissio perusti maaliskuussa 2017 [toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden sekä ”tehdään vähemmän mutta tehokkaammin” -periaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän](#) osana paremman sääntelyn agenda ja erityisesti komission puheenjohtajan Junckerin [valkoisella kirjalla](#) käynnistettyä keskustelua Euroopan tulevaisuudesta. Työryhmän tavoitteena on 1) esittää suosituksia toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisen parantamiseksi, 2) määrittää politiikan aloja, joilla tehtäviä voitaisiin jakaa uudelleen tai palauttaa EU-maille, ja 3) ehdottaa keinoja alue- ja paikallisviranomaisten ottamiseksi paremmin mukaan EU:n politiikan muotoiluun ja toteuttamiseen.

Komissio julkisti työryhmän antamien suositusten perusteella lokakuussa 2018 [toissijaisuusperiaatetta käsittelevän pakettinsa](#), jonka tavoitteena on lujittaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden roolia EU:n päätöksenteossa. Yhtenä tärkeimmistä työryhmän suosituksista, jotka komissio otti huomioon, oli se, että komissio sisällyttää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumista koskevan arviointitaulukon sääntelyn parantamiseen liittyvään ohjeistukseensa ja käyttää taulukkoa esittäessään huomionsa vaikutustenarvioinneissa, muissa arvioinneissa ja ehdotustensa perusteluissa.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet olivat myös näkyvästi esillä Euroopan tulevaisuuskonferenssissa parlamentin puhemiehen ja neuvoston ja komission puheenjohtajien allekirjoittaman, [Euroopan tulevaisuutta käsittelevästä konferenssista antaman yhteisen julistuksen](#) mukaisesti.

F. TuomioistuINVALVONTA

Toissijaisuusperiaatteen noudattamista voidaan valvoa jälkikäteen (kun säädös on annettu) saattamalla asia Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, mikä mainitaan myös pöytäkirjassa. Unionin toimielimillä on kuitenkin tätä sääntöä soveltaessaan laaja harkintavalta. Unionin tuomioistuin totesi asioissa [C-84/94](#) ja [C-233/94](#) antamissaan tuomioissa, että toissijaisuusperiaatteen noudattaminen kuuluu SEUT:n 296 artiklan mukaisen perusteluvollisuuden piiriin. Vaatimus tulee täytettyä, kun säädöksen johdanto-osasta käy selvästi ilmi, että se noudattaa toissijaisuusperiaatetta. Sitten asiassa [C-547/14](#), Philip Morris, antamassaan tuomiossa (218 kohta) unionin tuomioistuin vahvisti, että sen on tarkastettava, ”saattoiko unionin lainsäätäjät katsoa yksityiskohtaisten seikkojen perusteella, että suunnitellun toiminnan tavoite voitiin toteuttaa paremmin unionin tasolla”. Menettelytakeista ja etenkin toissijaisuusperiaatetta koskevasta perusteluvollisuudesta unionin tuomioistuin muistutti, että tämän velvollisuuden



”noudattamista on arvioitava riidanalaisen toimen sanamuodon lisäksi sen asiayhteyden ja asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella” (225 kohta).

Jäsenvaltiot voivat kansallisen parlamenttinsa tai sen kamarin puolesta ja oman oikeusjärjestyksensä mukaisesti nostaa unionin tuomioistuimessa kanteen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen kumoamiseksi sen perusteella, että siinä ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta. Tällaisen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä koskevan kanteen voi panna vireille myös alueiden komitea, jos SEUT:n määräyksissä edellytetään sen kuulemista.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti oli toissijaisuusperiaatteen alkuunpanijana, kun se hyväksyessään luonnosta sopimukseksi Euroopan unionista 14. helmikuuta 1984 ehdotti määräystä, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat toimia aloilla, joilla unionilla ja jäsenvaltioilla on perussopimusten mukaan jaettu toimivalta, silloin kun tätä alaa koskevaa unionin lainsäädäntöä ei ole olemassa. Ehdotuksessa korostettiin lisäksi, että unionin pitäisi ottaa vain sellaisia tehtäviä, jotka voidaan tehokkaammin hoitaa yhdessä kuin yksittäisten jäsenvaltioiden erillisin toimin.

Parlamentti on esittänyt nämä ehdotukset uudelleen useissa päätöslauselmissa, esimerkiksi 23. marraskuuta 1989, 14. joulukuuta 1989, 12. heinäkuuta 1990, 21. marraskuuta 1990 ja 18. toukokuuta 1995. Niissä se on painottanut toissijaisuusperiaatteen tärkeyttä.

A. Toimielinten väliset sopimukset

Parlamentti on ottanut käyttöön erilaisia toimenpiteitä, joiden avulla se huolehtii toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskevista perussopimusten mukaisista tehtävistään. Parlamentin työjärjestyksen 43 artiklan mukaan ”käsitellessään ehdotusta lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi parlamentti kiinnittää erityistä huomiota toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen”. Parlamentin valiokunnista oikeudellisten asioiden valiokunnalla on yleinen vastuu seurata toissijaisuusperiaatteen noudattamista. Se laatii säännöllisesti mietinnön toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevista komission vuosikertomuksista.

Neuvosto, parlamentti ja komissio tekivät 25. lokakuuta 1993 toimielinten välisen sopimuksen^[6], jossa ne tuovat selkeästi esiin halukkuutensa edetä määrätietoisesti tässä asiassa. Toimielimet ovat siten sitoutuneet noudattamaan toissijaisuusperiaatetta. Sopimuksessa määritellään toissijaisuusperiaatteen soveltamisen menettelyjen avulla, miten unionin toimielimille perussopimuksissa annettua toimivaltaa käytetään perussopimuksissa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio sitoutui ottamaan toissijaisuusperiaatteen huomioon ja osoittamaan, että sitä noudatetaan. Parlamentti ja neuvosto toimivat samoin käyttäessään niille annettua toimivaltaa.

[Paremmasta lainsäädännöstä 13. huhtikuuta 2016 tehdyn Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välisen toimielinten sopimuksen](#) (joka korvaa joulukuussa 2003 tehdyn sopimuksen sekä marraskuussa 2005 hyväksytyyn vaikutustenarviointia koskevan toimielinten yhteisen lähestymistavan) mukaan komission on ehdotuksensa perusteluissa perusteltava ehdotetut toimet

[6] Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 25. lokakuuta 1993 tekemä toimielinten välinen sopimus toissijaisuusperiaatteen soveltamisessa noudatettavista menettelyistä (EYVL C 329, 6.12.1993, s. 135).



myös toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta ja otettava tämä periaate huomioon vaikutustenarvioinneissaan. Parlamentti ja komissio ovat lisäksi [20. marraskuuta 2010 tehdyssä puitesopimuksessa](#)^[7] sitoutuneet yhteistyöhön kansallisten parlamenttien kanssa, jotta näiden olisi helpompi käyttää toissijaisuusperiaatteeseen liittyvää valvontavaltaansa.

B. Parlamentin päätöslauselmat

Parlamentti katsoi jo [13. toukokuuta 1997 antamassaan päätöslauselmassa](#)^[8], että toissijaisuusperiaate on sitova oikeusperiaate, ja muistutti, ettei sen soveltaminen saa estää unionia käyttämästä yksinomaista toimivaltaansa. Siihen vedoten ei myöskään saa asettaa kyseenalaiseksi unionin säännöstöä. [Huhtikuun 8. päivänä 2003 antamassaan päätöslauselmassa](#)^[9] se tähdensi, että erimielisyydet olisi ratkaistava mieluummin poliittisesti, mutta pani merkille Euroopan tulevaisuutta käsitelleen valmistelukunnan ehdotukset, joiden mukaan kansallisten parlamenttien pitäisi osallistua toissijaisuutta koskevien kysymysten seurantaan ennakkovaroitusjärjestelmän kautta. Tällainen järjestelmä luotiinkin Lissabonin sopimuksessa (ks. edellä ja [1.3.5](#)).

Parlamentti suhtautui [13. syyskuuta 2012 antamassaan päätöslauselmassa](#)^[10] myönteisesti kansallisten parlamenttien ottamiseen tiiviimmin mukaan Euroopan unionin lainsäädännön laatimiseen, erityisesti lainsäädäntöehdotusten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden valvontaan. Se ehdotti, että selvitetäisiin, miten mahdollisia esteitä kansallisten parlamenttien osallistumiselle toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismiin voitaisiin lieventää.

[Huhtikuun 18. päivänä 2018 antamassaan päätöslauselmassa](#)^[11] parlamentti pani merkille, että kansallisilta parlamenteilta saatujen perusteltujen lausuntojen määrä oli kasvanut jyrkästi. Tämä osoittaa, että ne ottavat yhä enemmän osaa unionin päätöksentekoon. Päätöslauselmassa parlamentti piti myös myönteisenä, että kansalliset parlamentit ovat osoittaneet kiinnostusta ottaa ennakoivampi rooli käyttämällä niin sanottua vihreän kortin menettelyä. Se suositteli käyttämään täysimääräisesti nykyisiä välineitä, joiden avulla kansalliset parlamentit voivat osallistua lainsäädäntöprosessiin, ja olemaan luomatta uusia institutionaalisia ja hallinnollisia rakenteita.

[Euroopan tulevaisuudesta käytävän keskustelun tilanteesta 13. helmikuuta 2019 antamassaan päätöslauselmassa](#)^[12] parlamentti korosti paikallisviranomaisten ja erityisesti lainsäädäntävaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien keskeistä asemaa. Se myös pani merkille toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden sekä ”tehdään

[7]Puitesopimus Euroopan parlamentin ja Euroopan komission välisistä suhteista (EUVL L 304, 20.11.2010, s. 47).

[8]Euroopan parlamentin päätöslauselma komission kertomuksesta Euroopan unionin neuvostolle – ”Säädöskäytännön parantaminen 1997” (EYVL C 98, 9.4.1999, s. 500).

[9]Euroopan parlamentin päätöslauselma komission kertomuksesta Eurooppa-neuvostolle: Säädöskäytännön parantaminen 2000 (EY:n perustamissopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan 9 kohdan mukaan) ja komission kertomuksesta Eurooppa-neuvostolle: Säädöskäytännön parantaminen 2001 (EY:n perustamissopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan 9 kohdan mukaan) (EUVL C 64 E, 12.3.2004, s. 135).

[10]Euroopan parlamentin päätöslauselma 13. syyskuuta 2012 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista EU:n säädöskäytäntöön koskevasta 18. vuosikertomuksesta (2010) (EUVL C 353 E, 3.12.2013, s. 117).

[11]Euroopan parlamentin päätöslauselma 18. huhtikuuta 2018 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevasta vuosikertomuksesta 2015 ja 2016 ([2017/2010\(INI\)](#)) (EUVL C 390, 18.11.2019, s. 94).

[12]Euroopan parlamentin päätöslauselma 13. helmikuuta 2019 Euroopan tulevaisuudesta käytävän keskustelun tilanteesta ([2018/2094\(INI\)](#)).



vähemmän mutta tehokkaammin” -periaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän suositukset mutta huomautti, että parlamentti oli jo tuonut esiin monia näistä suosituksista, jotka koskevat erityisesti kansallisten parlamenttien roolia ja tarvetta uudistaa varhaisvaroitusjärjestelmää.

Parlamentti huomautti [24. kesäkuuta 2021 antamassaan päätöslauselmassa](#)^[13], että EU:n lainsäädännöstä noin 70 prosenttia on sellaista, että paikallis- ja alueviranomaiset panevat sen täytäntöön ja soveltavat sitä. Se kehotti komissiota ottamaan nämä viranomaiset paremmin mukaan kuulemisprosesseihinsa ja ottamaan käyttöön ”mallitaulukon”, jotta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista voidaan arvioida päätöksentekoprosessin kaikissa vaiheissa. Se myös korosti, että toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismia koskevan menettelyn nykyinen rakenne johtaa siihen, että kansalliset parlamentit käyttävät kohtuuttomasti aikaa nopealla aikataululla laadittaviin teknisiin ja oikeudellisiin arviointeihin, mikä hankaloittaa unionin politiikasta käytävää syvempää poliittista keskustelua koskevan tavoitteen saavuttamista.

Eeva Pavy
03/2024

[13]Euroopan parlamentin päätöslauselma 24. kesäkuuta 2021 Euroopan unionin sääntelyn tilasta sekä toissijaisuudesta ja suhteellisuudesta – mietintö paremmasta lainsäädännöstä vuosina 2017, 2018 ja 2019 ([2020/2262\(INI\)](#)).



1.2.3. YLIKANSALLISET PÄÄTÖKSENTEKOMETEELYT

Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat sopineet EU-jäsenyyden myötä siirtävänsä osan toimivallastaan EU:n toimielimille tietyillä politiikanaloilla. EU:n toimielimet tekevät näin ollen sitovia ylikansallisia päätöksiä omissa lainsäädäntö- ja täytäntöönpanomenettelyissään, talousarviomenettelyissään, nimitysmenettelyissään ja valtiosääntöluonteisissa menettelyissään.

HISTORIA ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#) JA [1.1.5](#))

Rooman sopimuksella aloite- ja neuvotteluvallasta annettiin komissiolle etenkin lainsäädännön ja taloudellisten ulkosuhteiden alalla ja päätösvalta neuvostolle tai nimitysten osalta jäsenvaltioiden hallitusten edustajille. Tämän sopimuksen perusteella Euroopan parlamentilla oli neuvoo-antava rooli. Parlamentin valta on kasvanut vähitellen: talousarvioasioissa sen valta lisääntyi vuosien 1970 ja 1975 uudistusten myötä ja lainsäädäntövaltaa on lisätty Euroopan yhtenäisasiakirjalla ja kaikilla sen jälkeisillä perussopimuksilla, ensin Maastrichtin sopimuksella, jolla otettiin käyttöön neuvoston ja parlamentin yhteispäätösmenettely. Maastrichtin sopimus vahvisti parlamentin asemaa myös nimitysasioissa. Lisäksi yhtenäisasiakirjalla annettiin parlamentille valta antaa lupa liittymis- ja assosiaatiosopimusten ratifioimiselle, ja tämä valta ulotettiin Maastrichtin sopimuksella tietynlaisiin muihin kansainvälisiin sopimuksiin. Amsterdamin sopimus merkitsi huomattavaa edistystä yhteisön demokratisoitumisessa, koska sopimuksella yhteispäätösmenettelyä yksinkertaistettiin, se ulotettiin koskemaan uusia aloja ja parlamentin asemaa komission nimittämisessä vahvistettiin. Nizzan sopimuksella lisättiin edelleen huomattavasti parlamentin toimivaltaa. Sen mukaan yhteispäätösmenettelyä, jossa parlamentilla on samat valtuudet kuin neuvostolla, sovellettiin lähes kaikkiin uusiin aloihin, joilla neuvostolla oli oikeus päättää määränemmistöllä. Lisäksi parlamentti sai samat valtuudet kuin jäsenvaltiot antaa asioita unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lissabonin sopimus oli seuraava askel kohti parlamentin ja neuvoston täysin yhdenvertaista asemaa EU:n lainsäädäntö- ja rahoitusasioissa.

LAINSÄÄDÄNTÖMENETTELYT^[1]

A. Tavallinen lainsäätämisyjärjestys (SEUT:n 289 ja 294 artikla)

1. Soveltamisala

Lissabonin sopimuksella luotiin 40 uutta oikeusperustaa, joiden nojalla parlamentti osallistuu lainsäätämisyjärjestyksessä annettavien säädösten hyväksymiseen yhdenvertaisena neuvoston kanssa. Nämä oikeusperustat koskivat erityisesti oikeuden, vapauden ja turvallisuuden aluetta sekä maataloutta. Niinpä tavallinen lainsäätämisyjärjestys (eli aiempi yhteispäätösmenettely) liittyy nyt yhteensä 85 oikeusperustaan. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti neuvosto tekee ratkaisunsa määränemmistöllä (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 294 artikla). Sitä ei kuitenkaan sovelleta moniin tärkeisiin aloihin, joilla

[1]LISSABONIN SOPIMUKSELLA LAKKAUTETTIIN YHTEISTYÖMENETTELY, JOKA OLI OTETTU KÄYTTÖÖN VUONNA 1986 HYVÄKSYTYLLÄ EUROOPAN YHTENÄISIASIAKIRJALLA.



edellytetään neuvoston yksimielisyyttä (esimerkiksi välittömiä veroja koskeva politiikka tai perheoikeuden kansainväliset näkökohdat).

2. Menettely

Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä edetään samaan tapaan kuin aiemmassa yhteispäätösmenettelyssä. Sanamuotoa on kuitenkin muutettu SEUT:ssa huomattavasti, millä on pyritty etenkin korostamaan neuvoston ja parlamentin yhdenvertaista asemaa tässä menettelyssä.

a. Komission ehdotus

b. Parlamentin ensimmäinen käsittely

Parlamentti hyväksyy kantansa yksinkertaisella enemmistöllä.

c. Neuvoston ensimmäinen käsittely

Neuvosto hyväksyy kantansa määräenemmistöpäätöksellä.

Sosiaaliturvan sekä poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla ehdotus voidaan saattaa Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi jäsenvaltion tätä pyytäessä (SEUT:n 48 ja 82 artikla), mikä keskeyttää tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisen menettelyn, kunnes Eurooppa-neuvosto palauttaa asian neuvostolle (neljän kuukauden kuluessa). SEUT:n 82 artiklan tapauksessa vähintään yhdeksän jäsenvaltiota voi päättää jatkaa käsittelyä tiiviimmän yhteistyön mukaisesti (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 20 artikla ja SEUT:n 326–334 artikla).

Jos neuvosto hyväksyy parlamentin kannan, säädös annetaan sellaisena kuin se on vahvistettu parlamentin kannassa.

d. Parlamentin toinen käsittely

Neuvosto välittää kantansa parlamentille, jonka on tehtävä päätös kolmen kuukauden kuluessa. Parlamentti voi tällöin

- hyväksyä neuvoston muuttaman ehdotuksen tai olla tekemättä päätöstä; kummassakin tapauksessa säädös hyväksytään neuvoston kannassa vahvistetussa muodossa
- hylätä neuvoston kannan jäsentensä ehdottomalla enemmistöllä; säädöstä ei hyväksytä ja menettely päättyy
- hyväksyä jäsentensä ehdottomalla enemmistöllä neuvoston kantaan tarkistuksia, jotka välitetään komissiolle ja neuvostolle lausunnon antamista varten.

e. Neuvoston toinen käsittely

- Neuvosto päättää määräenemmistöllä parlamentin tekemistä tarkistuksista. Niistä tarkistuksista, joista komissio on antanut kielteisen lausunnon, se tekee kuitenkin ratkaisunsa yksimielisesti. Säädös annetaan, jos neuvosto hyväksyy kaikki parlamentin tekemät tarkistukset viimeistään kolmen kuukauden kuluessa niiden vastaanottamisesta.
- Muutoin sovittelukomitea kutsutaan koolle kuuden viikon kuluessa.

f. Sovittelu

- Sovittelukomitea, jossa neuvostolla ja parlamentilla on yhtä monta edustajaa ja jota komissio avustaa, tarkastelee parlamentin ja neuvoston kantoja. Sillä



on kuusi viikkoa aikaa sopia yhteisestä tekstistä, jolla on neuvoston edustajien määränemmistön ja parlamentin edustajien enemmistön tuki.

- Menettely päättyy ja säädöstä ei anneta, jollei komitea pääse yksimielisyyteen yhteisestä tekstistä määräaikaan mennessä.
 - Jos komitea pääsee yksimielisyyteen, yhteinen teksti annetaan neuvoston ja parlamentin hyväksyttäväksi.
- g.** Menettelyn päättyminen (kolmas käsittely)
- Neuvostolla ja parlamentilla on kuusi viikkoa aikaa hyväksyä yhteinen teksti. Neuvosto ratkaisee asian määränemmistöllä ja parlamentti annettujen äänten enemmistöllä.
 - Säädös annetaan, jos neuvosto ja parlamentti hyväksyvät yhteisen tekstin.
 - Jos määräajan umpeuduttua parlamentti tai neuvosto ei ole hyväksynyt yhteistä tekstiä, menettely päättyy ilman säädöksen antamista.

Säädöstekstien hyväksyminen ensimmäisessä käsittelyssä neuvoston ja parlamentin epävirallisten neuvottelujen perusteella on lisääntynyt tuntuvasti viime vuosina.

Eurooppa-neuvosto voi eräiden menettelylausekkeiden nojalla laajentaa tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen soveltamista poikkeuksen piiriin kuuluville aloille (esim. sosiaalipolitiikan alalle: 153 artiklan 2 kohta).

B. Kuulemismenettely

Neuvoston on ennen ratkaisunsa tekemistä kuultava parlamenttia ja tarvittaessa Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa. Tämä kuuleminen on pakollinen, sillä sen puuttuminen tekee säädöksen lainvastaiseksi, ja unionin tuomioistuin voi kumota sen (ks. tuomio asioissa 138/79 ja 139/79). Kun neuvosto aikoo muuttaa olennaisesti ehdotettua säädöstä, sen on kuultava parlamenttia uudelleen (tuomio asiassa 65/90).

C. Hyväksyntämenettely

1. Soveltamisala

Lissabonin sopimuksen voimaantulon seurauksena hyväksyntämenettelyn soveltaminen liittyy erityisesti 352 artiklassa (aiempi EY:n perustamissopimuksen 308 artikla) tarkoitettuun talousarviota koskevaan horisontaaliseen joustavuuden lausekkeeseen. Muita esimerkkejä ovat syrjinnän torjuminen (SEUT:n 19 artiklan 1 kohta) ja unionin jäsenyys (SEU:n 49 ja 50 artikla). Lisäksi parlamentin hyväksyntä tarvitaan assosiaatiosopimuksille (SEUT:n 217 artikla), unionin liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SEU:n 6 artiklan 2 kohta), erityisiä toimielinjärjestelyjä luoville sopimuksille, talousarvioon merkittävästi vaikuttaville sopimuksille ja tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen piiriin kuuluvan alan sopimuksille (SEUT:n 218 artiklan 6 kohta).

2. Menettely

Euroopan parlamentti käsittelee neuvoston sille välittämän säädösehdotuksen; se päättää ehdotuksen hyväksymisestä (ilman, että sillä on mahdollisuutta tehdä siihen tarkistuksia) annettujen äänten ehdottomalla enemmistöllä. Parlamentille ei ole perussopimuksissa annettu virallista roolia komission ehdotuksen käsittelyn



aikaisemmissa vaiheissa, mutta käytännössä se osallistuu toimielinjärjestelyjen ansiosta asian käsittelyyn epävirallisesti (ks. parlamentin työjärjestys).

TALOUSARVIOMENETTELY (KS. [1.2.5](#))

NIMITYSMENETTELYT

- A.** Parlamentti valitsee Euroopan komission puheenjohtajan (SEU:n 14 artiklan 1 kohta) (ks. myös [1.3.8](#)).
- B.** Eurooppa-neuvosto valitsee määräenemmistöllä ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan (SEU:n 18 artiklan 1 kohta).
- C.** Neuvosto hyväksyy
- määräenemmistöllä yhteisymmärryksessä valitun puheenjohtajan kanssa luettelon muista henkilöistä, jotka se aikoo nimittää komission jäseniksi (SEU:n 17 artiklan 7 kohta).
- D.** Neuvosto hyväksyy
- Euroopan parlamenttia kuultuaan kunkin jäsenvaltion ehdotusten mukaisesti laaditun luettelon tilintarkastustuomioistuimen jäsenistä (SEUT:n 286 artikla)
 - kunkin jäsenvaltion ehdotusten mukaisesti laaditun luettelon alueiden komitean sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean jäsenistä ja varajäsenistä (SEUT:n 301, 302 ja 305 artikla).
- E.** Euroopan parlamentti valitsee Euroopan oikeusasiamiehen (SEUT:n 228 artikla).

KANSAINVÄLISTEN SOPIMUSTEN TEKEMINEN

Koska unioni on nyt oikeushenkilö, se voi tehdä kansainvälisiä sopimuksia (SEUT:n 218 artikla). Lissabonin sopimuksessa edellytetään Euroopan parlamentin hyväksyntää kaikille sopimuksille, jotka tehdään yhteisen kauppapolitiikan alalla sekä aloilla, jotka kuuluvat EU:ssa tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen piiriin. Lukuun ottamatta assosiaatio- ja liittymissopimuksia neuvosto päättää määräenemmistöllä unionin kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta mahdollisesti uhkaavista sopimuksista ja sopimuksista aloilla, joita koskevien sisäisten sääntöjen hyväksyminen edellyttäisi yksimielisyyttä.

- Menettely: Komissio tai unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja esittää suositukset neuvostolle, joka määrittelee neuvotteluvaltuudet ja nimittää unionin puolesta neuvottelija käyvän neuvottelijan (joka on komissiosta tai korkea edustaja). Euroopan parlamentille tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa (218 artiklan 10 kohta).
- Päätös: Neuvosto tekee päätöksen määräenemmistöllä, lukuun ottamatta edellä mainittuja aloja.
- Parlamentin rooli: Parlamentin hyväksyntä vaaditaan useimmille sopimuksille (ks. edellä). Sitä on kuultava sopimuksista, jotka koskevat yksinomaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.



VALTIOSÄÄNTÖLUONTEISET MENETTELYT

A. Omien varojen järjestelmä (SEUT:n 311 artikla)

- Ehdotus: komissio
- Parlamentin rooli: kuuleminen
- Päätös: Neuvosto tekee ratkaisun yksimielisesti edellyttäen, että jäsenvaltiot hyväksyvät päätöksen valtiosääntöjensä vaatimusten mukaisesti.

B. Määräykset Euroopan parlamentin valitsemisesta yleisillä ja välittömillä vaaleilla (SEUT:n 223 artikla)

- Ehdotus: parlamentti
- Päätös: Neuvosto tekee ratkaisun yksimielisesti saatuaan parlamentin hyväksynnän ja antaa jäsenvaltioille suositusehdotuksen, jonka ne hyväksyvät valtiosääntöjensä vaatimusten mukaisesti.

C. Euroopan parlamentin jäsenten asemaa koskevien sääntöjen (SEUT:n 223 artiklan 2 kohta) ja Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännön (SEUT:n 228 artiklan 4 kohta) hyväksyminen

- Ehdotus: parlamentti
- Komission rooli: lausunto
- Neuvoston rooli: hyväksyntä (määräenemmistöllä lukuun ottamatta jäsenten ja entisten jäsenten verotusjärjestelmää koskevia sääntöjä ja ehtoja, jotka edellyttävät yksimielistä päätöstä).
- Päätös: parlamentti

D. Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntöä koskevan pöytäkirjan muuttaminen (SEUT:n 281 artikla)

- Ehdotus: unionin tuomioistuin (ja komission kuuleminen) tai komissio (ja unionin tuomioistuimen kuuleminen)
- Päätös: neuvosto ja parlamentti (tavallinen lainsäätämisyjärjestys)

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Vuoden 2000 hallitustenvälisessä konferenssissa parlamentti teki useita ehdotuksia tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen (aiempi yhteispäätösmenettely) soveltamisalan laajentamisesta. Lisäksi parlamentti on esittänyt toistuvasti kantansa yhteispäätösmenttelyn soveltamisesta automaattisesti silloin, kun yksimielisyydestä siirrytään määräenemmistöpäätöksiin. Nizzan sopimuksessa hyväksyttiin tämä kanta, mutta ei määrätty kattavasti määräenemmistön ja yhteispäätösmenttelyn kytkemisestä toisiinsa. Tämän vuoksi menettelyjen yksinkertaistaminen oli yksi keskeisistä aiheista, joita käsiteltiin Euroopan tulevaisuutta käsittelevässä valmistelukunnassa. Tässä yhteydessä ehdotettiin, että yhteistoiminta- ja kuulemismenettelyt lakkautettaisiin, yhteispäätösmenttelyä yksinkertaistettaisiin ja se laajennettaisiin kattamaan kaiken lainsäädännön ja hyväksyntämenttelyä sovellettaisiin ainoastaan kansainvälisten sopimusten ratifiointissa. Monet näistä parannuksista toteutettiin Lissabonin sopimuksessa (1.1.5).



Lissabonin sopimuksessa ei päästy eroon nimityksiin sovellettavien menettelyjen moninaisuudesta, mutta menettelyjä virtaviivaistettiin jonkin verran. Joissain tapauksissa sovelletaan edelleen yksimielisyyttä, mikä on omiaan aiheuttamaan poliittisia kiistoja ja vähentämään parlamentin vaikutusvaltaa. Edistymistä tapahtui etenkin Nizzan sopimuksen tultua voimaan, kun komission puheenjohtajan nimityksessä siirryttiin yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksiin. Lisäksi Lissabonin sopimuksessa määrätään, että parlamentti valitsee komission puheenjohtajan. Puheenjohtaja nimitetään parlamentin kuulemisen jälkeen ottaen huomioon Euroopan parlamentin vaalien tulokset. Tämä korostaa komission poliittista legitimiyyttä ja vastuuvollisuutta. Näitä määräyksiä sovellettiin ensi kertaa Euroopan parlamentin vuoden 2014 vaalien jälkeen. Eurooppa-neuvosto päätti nimittää Jean-Claude Junckerin Euroopan komission puheenjohtajaksi, koska Euroopan kansanpuolue (EPP) oli vaalien jälkeen Euroopan parlamentin suurin puolue.

Martina Schonard
11/2023



1.2.4. HALLITUSTEN VÄLISET PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELYT

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alalla sekä useissa muissa yhteyksissä (kuten tiiviimpi yhteistyö, tietyt nimitykset ja perussopimusten tarkistaminen) päätöksentekomenettelyt eroavat tavallisessa lainsäätämisympäristössä sovellettavista menettelyistä. Hallitsevana piirteenä näillä aloilla on hallitusten välisen yhteistyön painottuminen. Valtionvelkakriisi on lisännyt tällaisten päätöksentekomekanismien soveltamista etenkin Euroopan talouden ohjauksessa ja hallinnassa.

OIKEUSPERUSTA

[Euroopan unionista tehdyn sopimuksen](#) (SEU) 20, 21–46, 48 ja 49 artikla ja [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) (SEUT) 2 artiklan 4 kohta, 31 artikla, 64 artiklan 3 kohta, 81 ja 89 artikla, 103 artiklan 1 kohta, 113, 115, 118, 127 ja 153 artikla, 191 artiklan 3 kohta, 192 artikla, 194 artiklan 2 kohta sekä 215, 218, 220, 221, 312, 329 ja 333 artikla

KUVAUS

A. Perussopimusten tarkistusmenettely (SEU:n 48 artikla)

- Jäsenvaltio, Euroopan parlamentti tai komissio voi tehdä ehdotuksen perussopimusten muuttamiseksi.
- Komission rooli: kuuleminen ja osallistuminen hallitustenvälisiin konferensseihin.
- Parlamentin rooli: kuuleminen ennen hallitustenvälisten konferenssien koolle kutumista (parlamentti osallistuu hallitustenvälisiin konferensseihin tilapäisjärjestelyjen mukaisesti, mutta sen merkitys on kasvanut; pitkään parlamenttia edusti joko puhemies tai kaksi sen jäsentä, mutta viimeisimpään hallitustenväliseen konferenssiin se lähetti kolme edustajaa).
- Euroopan keskuspankin neuvoston rooli: kuuleminen institutionaalisista muutoksista raha-asiain alalla.
- Hallitusten edustajat hyväksyvät yhteisellä sopimuksella päätöksen perussopimusten muutosehdotuksista, jotka annetaan sen jälkeen jäsenvaltioiden ratifioitaviksi niiden valtiosääntöjen asettamien vaatimusten mukaisesti. Tätä ennen Eurooppa-neuvosto päättää yksinkertaisella enemmistöllä parlamentin hyväksynnän saatuaan, onko syytä kutsua koolle valmistelukunta.

B. Menettely nk. yhdyskäytävälausekkeiden käyttöön ottamiseksi

- Eurooppa-neuvosto ottaa käyttöön ja päättää yksimielisesti nk. yleisen yhdyskäytävälausekkeen (SEU:n 48 artikla) ja monivuotista rahoituskehystä koskevan erityisen yhdyskäytävälausekkeen (SEUT:n 312 artikla) käyttämisestä. Kukin kansallinen parlamentti voi veto-oikeudellaan estää yleisen lausekkeen käyttämisen.



- Neuvosto voi päättää ottaa käyttöön muita yhdyskäytävälausekkeita yksimielisesti tai määräenemmistöllä riippuen kulloinkin kyseeseen tulevasta perussopimuksen määräyksestä (SEU:n 31 artikla ja SEUT:n 81, 153, 192 ja 333 artikla).

C. Liittymismenettely (SEU:n 49 artikla)

- Jokainen Euroopan valtio, joka noudattaa unionin periaatteita, voi hakea unionin jäsenyyttä (SEU:n 2 artikla). Hakemuksesta ilmoitetaan kansallisille parlamenteille ja Euroopan parlamentille. Eurooppa-neuvosto hyväksyy liittymistä koskevat vaatimukset.
- Komission rooli: kuuleminen sekä aktiivinen osallistuminen neuvottelujen valmisteluun ja kulkuun.
- Parlamentin rooli: hyväksyntä, joka annetaan jäsenten ehdottomalla enemmistöllä.
- Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti. Unionin jäsenvaltioiden ja jäsenyyttä hakevan valtion välinen sopimus, jossa vahvistetaan liittymisehdot ja tarpeelliset mukautukset, annetaan kaikkien jäsenvaltioiden ratifioitavaksi niiden valtiosääntöjen asettamien vaatimusten mukaisesti.

D. Eroamismenettely (SEU:n 50 artikla)

- Jäsenvaltio ilmoittaa aikomuksestaan Eurooppa-neuvostolle valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.
- Erosovituksen tekee neuvosto erityisellä määräenemmistöllä parlamentin hyväksynnän saatuaan (SEUT:n 238 artiklan 3 kohdan b alakohta). Määräenemmistöön tarvitaan vähintään 72 prosenttia osallistuvia jäsenvaltioita (tähän ei lasketa asianomaista valtiota) edustavista neuvoston jäsenistä, jotka samalla edustavat jäsenvaltioita, joiden yhteenlaskettu väestö on vähintään 65 prosenttia osallistuvien valtioiden väestöstä.

E. Seuraamusmenettely jonkin jäsenvaltion loukatessa vakavasti ja jatkuvasti unionin periaatteita (SEU:n 7 artikla)

1. Perusmenettely

- Jäsenvaltioiden yksi kolmasosa tai komissio voi tehdä ehdotuksen päätökseksi, jossa todetaan vakava ja jatkuva rikkominen.
- Parlamentti antaa hyväksynnän kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä, jotka edustavat parlamentin jäsenten enemmistöä (parlamentin työjärjestyksen 83 artiklan 3 kohta).
- Eurooppa-neuvosto tekee päätöksen, jossa todetaan vakava ja jatkuva rikkominen, yksimielisesti ilman menettelyn kohteena olevan jäsenvaltion osallistumista pyydettyään sitä toimittamaan asiaa koskevat huomautukset.
- Neuvosto tekee päätöksen asianomaisen jäsenvaltion tiettyjen oikeuksien pidättämisestä määräenemmistöllä (ilman asianomaisen jäsenvaltion osallistumista).

2. Varojärjestelmä, jolla tätä menettelyä täydennettiin Nizzan sopimuksessa

- Perusteltu ehdotus päätökseksi, jossa todetaan selvä vaara siitä, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti unionin periaatteita, tehdään komission, parlamentin tai jäsenvaltioiden yhden kolmasosan aloitteesta.



- Parlamentti antaa hyväksynnän kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä, jotka edustavat parlamentin jäsenten enemmistöä.
- Neuvosto tekee päätöksen jäsentensä neljän viidesosan enemmistöllä asianomaista jäsenvaltiota kuultuaan ja voi antaa jäsenvaltiolle suosituksia ennen päätöksen tekemistä.

F. Tiiviimmän yhteistyön menettely

1. Yleiset määräykset (SEU:n 20 artikla ja SEUT:n 329 artiklan 1 kohta)

- Komissiolla on yksinomainen toimivalta tehdä ehdotus. Jäsenvaltiot, jotka ehdottavat tiiviimpää yhteistyötä, voivat esittää komissiolle pyynnön asiasta.
- Parlamentin rooli: hyväksyntä.
- Neuvosto tekee ratkaisun määräenemmistöllä.

2. Yhteistyö yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alalla (SEUT:n 329 artiklan 2 kohta)

- Asianomaiset jäsenvaltiot esittävät pyynnön neuvostolle.
- Pyyntö toimitetaan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle, joka antaa lausunnon.
- Pyyntö annetaan tiedoksi parlamentille.
- Neuvosto tekee ratkaisun yksimielisesti.

Vastaavaa menettelyä sovelletaan myös Lissabonin sopimuksessa käyttöön otetun puolustuspolitiikan rakenteellisen yhteistyön käynnistämiseen ([5.1.2](#)).

G. Päätöksentekomenettely ulkoasioissa

Lissabonin sopimuksella kumottiin aiempien perussopimusten kolmen pilarin rakenne, mutta ulkopolitiikka pidettiin erillään muusta unionin politiikasta. YUTP:n tavoitteet ja määräykset sisältyvät Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen. Ne on nyt muotoiltu paremmin ja johdonmukaisemmin kuin aiemmissa perussopimuksissa.

Merkittävä institutionaalinen muutos on korkean edustajan tehtävän perustaminen. Korkeaa edustajaa avustaa uusi Euroopan ulkosuhdehallinto, ja hän voi tehdä YUTP:n alan aloitteita. YUTP on sisällytetty unionin järjestelmään, mutta alan politiikassa sovelletaan erityismääräyksiä ja -menettelyjä (SEU:n 24 artiklan 2 kohta).

- Jäsenvaltio, korkea edustaja tai komissio voi tehdä ehdotuksen (SEU:n 22 artikla).
- Parlamentin rooli: Puheenjohtajavaltio tiedottaa säännöllisesti parlamentille ja kuulee sitä tärkeimmistä näkökohdista ja perusvalinnoista. YUTP:n rahoitusta koskevassa toimielinten välisessä sopimuksessa täsmennetään, että tämä kuuleminen toteutetaan vuosittain neuvoston laatiman asiakirjan pohjalta.
- Eurooppa-neuvosto tai neuvosto tekee ratkaisun yksimielisesti. Eurooppa-neuvosto määrittää unionin strategiset edut ja tavoitteet, ja neuvosto tekee päätökset tai toteuttaa toimia. Korkea edustaja ja jäsenvaltiot panevat päätökset täytäntöön käyttäen kansallisia tai unionin voimavaroja. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja voi kutsua koolle Eurooppa-neuvoston ylimääräisen kokouksen, jos kansainväliset tapahtumat sitä edellyttävät.



H. Muut lainsäädäntötoimenpiteet (2.6.8)

Hallitusten välistä päätöksentekoa sovelletaan myös joihinkin yksittäisiin, poliittisesti arkaluonteisiin EU-politiikan aloihin. Näitä ovat erityisesti seuraavat:

- oikeus- ja sisäasiat: oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyötä koskevat toimenpiteet (SEUT:n 89 artikla)
- sisämarkkinat: pääomanliikkeitä koskevat rajoitukset (SEUT:n 64 artiklan 3 kohta), kilpailupolitiikka (SEUT:n 103 artiklan 1 kohta), verotuksen yhdenmukaistamistoimenpiteet (SEUT:n 113 artikla), sisämarkkinoiden toteuttamiseen vaikuttavien lakien lähentäminen (SEUT:n 115 artikla), teollis- ja tekijänoikeuksien suoja (SEUT:n 118 artikla)
- rahapolitiikka: vakauden valvontaan liittyvien erityistehtävien antaminen Euroopan keskuspankille (EKP) (SEUT:n 127 artikla)
- eräät muut politiikan alat, kuten sosiaali- ja työllisyyspolitiikka (SEUT:n 153 artikla), energiapolitiikka (SEUT:n 194 artiklan 2 kohta) ja ympäristöpolitiikka (SEUT:n 191 artiklan 3 kohta).

I. Finanssikriisin hallinta (2.6.8)

Kun eräät jäsenvaltiot joutuivat vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin vuonna 2010, niiden pelastamiseksi oli luotava erilaisia tukijärjestelyjä. Unioni hallinnoi eräitä tukipaketin osia, kuten Euroopan rahoituksen vakautusmekanismia. Jäsenvaltiot maksavat suoraan pääosan tuesta, etenkin rahoitusosuudet Euroopan rahoitusvakaussvälaineeseen (ERVV). ERVV on euroalueen jäsenvaltioiden hallitustenvälisellä sopimuksella perustettu erillisyyhtiö. Tällaisten hallitustenvälisten toimien edellyttämät päätökset on tehtävä Eurooppa-neuvoston tai euroryhmän valtion- ja hallitusten päämiesten tasolla ja ratifioitava jäsenvaltioissa näiden valtiosääntöjen asettamien vaatimusten mukaisesti. Tähän kehitykseen oli kaksi tärkeää syytä: perussopimuksen määräys, jossa kielletään toisen sitoumuksista vastattavaksi ottaminen (SEUT:n 125 artikla), ja unionin rahoitus- ja budjettivallan lisäämisen eräissä kansallisissa perustuslakituoimioistumisissa herättämä vastustus.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi 25. maaliskuuta 2011 ehdotuksen talouspolitiikan yhteensovittamista koskevan SEUT:n 136 artiklan muuttamisesta perussopimusten yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä kutsumatta koolle valmistelukuntaa (Eurooppa-neuvoston päätös 2011/199/EU). Muutos tuli voimaan huhtikuussa 2013 ja mahdollisti pysyvät kriisinhallintamekanismit, joihin kuuluu Euroopan vakaussmekanismi (EVM). Euroalueen jäsenvaltiot perustivat EVM:n hallitustenvälisellä sopimuksella, joka tuli voimaan 27. syyskuuta 2012. Sen hallintoneuvoston äänestysääntöihin kuuluu ”kiireellinen äänestysmenettely”, joka edellyttää 85 prosentin määränemmistöä ja jota käytetään, jos sekä komissio että Euroopan keskuspankki toteavat, että tarvitaan rahoitusapua koskevaa pikaista päätöstä. Jäsenvaltioiden hallitukset tekivät sopimuksen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta. Se tuli voimaan 1. tammikuuta 2013, kun 12 sopimuspuolta, joiden rahayksikkö on euro, oli tallettanut ratifioimiskirjansa. Sopimuksessa määrätään erityisesti vaatimuksesta sisällyttää tasapainoisen budjetin sääntö osaksi kansallista oikeusjärjestystä (nk. finanssipoliittinen sopimus). Sopimuksessa on 25 sopimuspuolta, joista



finanssipoliittinen sopimus sitoo virallisesti 22:ta (19:ää euroalueen jäsenvaltiota sekä Bulgariaa, Tanskaa ja Romaniaa).

J. Nimitykset

- Eurooppa-neuvosto nimittää määräenemmistöllä Euroopan keskuspankin johtokunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja neljä muuta jäsentä neuvoston suosituksesta ja parlamenttia kuultuaan (SEUT:n 283 artiklan 2 kohta).
- Eurooppa-neuvosto nimittää määräenemmistöllä komission puheenjohtajan suostumuksella unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan (SEU:n 18 artiklan 1 kohta). Korkea edustaja toimii myös komission varapuheenjohtajana, ja hänen samoin kuin komission puheenjohtajan ja komission muiden jäsenten on saatava Euroopan parlamentin hyväksyntä.
- Jäsenvaltioiden hallitukset nimittävät yhteisellä sopimuksella unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen (aiempi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin) tuomarit ja julkisasiamiehet (SEU:n 19 artiklan 2 kohta).
- Neuvosto nimittää määräenemmistöllä tilintarkastustuomioistuimen jäsenet kunkin jäsenvaltion suosituksesta ja parlamenttia kuultuaan (SEUT:n 286 artiklan 2 kohta).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti pyysi ennen vuoden 1996 hallitustenvälistä konferenssia toisen ja kolmannen pilarin ”yhteisöllistämistä”, jotta myös näissä asioissa sovellettaisiin Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisia päätöksentekomenettelyjä.

Parlamentti pyrki Euroopan tulevaisuutta käsittelevässä valmistelukunnassa sisällyttämään aiemman toisen ja kolmannen pilarin unionin rakenteisiin (1.1.4). Sitten Lissabonin sopimuksessa ylikansallinen päätöksenteko ulotettiin aiempaan kolmanteen pilariin (oikeus- ja sisäasiat). Lisäksi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan luotiin johdonmukainen toimielinjärjestelmä, jota uudistettiin merkittävästi esimerkiksi nimittämällä Eurooppa-neuvoston pitkäaikainen puheenjohtaja sekä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja.

Talous- ja finanssipolitiikan ohjauksen ja hallinnan muuttuessa yhä enemmän hallitusten väliseksi parlamentti varmisti osaltaan, että unionin toimielimet voivat osallistua tarkoituksenmukaisella tavalla neuvotteluihin edellä I kohdassa mainitusta kansainvälisestä sopimuksesta.

Helmikuussa 2019 parlamentti hyväksyi päätöslauselman perussopimusten määräysten täytäntöönpanosta tiiviimmän yhteistyön osalta^[1] ja antoi siinä suosituksia tiiviimmän yhteistyön tulevaa kehittämistä varten. Parlamentti katsoi erityisesti, että on luotava menettely, jonka avulla tiiviimpi yhteistyö voidaan hyväksyä nopeutetusti poliittisesti erittäin tärkeillä aloilla lyhyemmässä ajassa kuin kahden peräkkäisen neuvoston puheenjohtajakauden kesto. Lisäksi se kehotti komissiota ehdottamaan asetusta, jolla yksinkertaistetaan ja yhdenmukaistetaan tiiviimpää yhteistyötä koskevaa oikeudellista kehystä.

[1] Euroopan parlamentin päätöslauselma 12. helmikuuta 2019 perussopimusten määräysten täytäntöönpanosta tiiviimmän yhteistyön osalta (EUVL C 449, 23.12.2020, s. 16).



Euroopan tulevaisuudesta käytävän keskustelun tilanteesta 13. helmikuuta 2019 antamassaan päätöslauselmassa^[2] parlamentti kannatti yleisten yhdyskäytävälausekkeiden (SEU:n 48 artiklan 7 kohdan 1 ja 2 kohta) ja muiden erityisten yhdyskäytävälausekkeiden käyttöä yksimieliseen päätöksentekoon liittyvän pattitilanteen ratkaisemiseksi, jolloin ei tarvitse etsiä hallitustenvälisiä ratkaisuja perussopimusten soveltamisalan ulkopuolelta. [Raportti Euroopan tulevaisuuskonferenssin lopputuloksesta](#) esiteltiin kolmen toimielimen puheenjohtajille 9. toukokuuta 2022. Siinä korostetaan, että on tärkeää tarkastella uudelleen yksimielisyyteen perustuvia päätöksentekoprosesseja. Parlamentti antoi 11. heinäkuuta 2023 päätöslauselman^[3] EU:n perussopimukseen sisältyvien siirtymälausekkeiden täytäntöönpanosta.

Eeva Pavy
03/2024

[2]Euroopan parlamentin päätöslauselma 13. helmikuuta 2019 Euroopan tulevaisuudesta käytävän keskustelun tilanteesta (EUVL C 449, 23.12.2020, s. 90).

[3]Euroopan parlamentin päätöslauselma 11. heinäkuuta 2023 EU:n perussopimukseen sisältyvien siirtymälausekkeiden täytäntöönpanosta.



1.2.5. TALOUSARVIOMENETTELY

Euroopan parlamentin rooli talousarviomenettelyssä on kasvanut asteittain talousarviosta vuosina 1970 ja 1975 tehtyjen sopimusten jälkeen. Vuonna 2009 voimaan astuneen [Lissabonin sopimuksen](#) mukaisesti parlamentti päättää EU:n koko talousarviosta tasavertaisena neuvoston kanssa.

OIKEUSPERUSTA

- [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) (SEUT) 314 artikla sekä [Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen](#) 106 A artikla
- [varainhoitoasetuksen \(eli asetusten \(EU\) N:o 1296/2013, \(EU\) N:o 1301/2013, \(EU\) N:o 1303/2013, \(EU\) N:o 1304/2013, \(EU\) N:o 1309/2013, \(EU\) N:o 1316/2013, \(EU\) N:o 223/2014, \(EU\) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/ EU muuttamisesta sekä asetuksen \(EU, Euratom\) N:o 966/2012 kumoamisesta 18. heinäkuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen \(EU, Euratom\) 2018/1046\)](#) 39–55 artikla
- [Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta](#)

TAVOITTEET

Budjettivallan käyttöön kuuluu EU:n vuotuisten menojen kokonaismäärän ja jakautumisen ja niiden kattamiseen tarvittavien tulojen määrittäminen sekä talousarvion toteuttamisen valvonta. Varsinaiseen talousarviomenettelyyn kuuluvat talousarvion valmistelu ja hyväksyminen (lisätietoja: unionin tulot [1.4.1](#), unionin menot [1.4.2](#), monivuotinen rahoituskehys [1.4.3](#), talousarvion toteuttaminen [1.4.4](#) ja varainhoidon valvonta [1.4.5](#)).

KUVAUS

A. Taustaa

Euroopan parlamentti ja neuvosto käyttävät yhdessä budjettivaltaa. Ennen vuotta 1970 budjettivalta kuului yksinomaan neuvostolle ja parlamentilla oli vain neuvoa-antava rooli. Parlamentin budjettivaltaa lisättiin 22. huhtikuuta 1970 ja 22. heinäkuuta 1975 tehdyillä sopimuksilla:

- [Vuonna 1970 tehdyllä sopimuksella](#) säilytettiin neuvoston oikeus tehdä lopullinen päätös ns. pakollisista menoista, jotka liittyivät perussopimusten mukaisiin velvoitteisiin tai niiden mukaisesti annettuihin säädöksiin, mutta parlamentti sai lopullisen päätösvallan ns. ei-pakollisissa menoissa, joita oli alun perin 8 prosenttia talousarviosta.
- [Vuonna 1975 tehdyllä sopimuksella](#) parlamentille annettiin oikeus hylätä koko talousarvio.



Lissabonin sopimuksen voimaantuloon saakka talousarviomenettelyyn kuului sekä neuvostossa että parlamentissa kaksi käsittelyä, ja menettelyn päätteeksi parlamentti saattoi joko hyväksyä tai hylätä koko talousarvion.

Ennen Lissabonin sopimusta menettelyyn ei tehty merkittäviä muutoksia perussopimuksilla. Lissabonin sopimuksella otettiin käyttöön entistä yksinkertaisempi ja avoimempi talousarviomenettely (budjettiasioiden yhteispäätösmenettely). Muutokset johtuvat lähinnä pakollisten ja ei-pakollisten menojen välisen eron poistamisesta, minkä ansiosta kaikkia menoja voidaan käsitellä samalla tavoin samassa menettelyssä. Menettely yksinkertaistui entisestään, koska kummassakin toimielimessä on vain yksi käsittely, joka perustuu komission talousarvioesitykseen.

B. Talousarviomenettelyn vaiheet

SEUT:n 314 artiklassa vahvistetaan talousarviomenettelyn eri vaiheet sekä määräajat, joita menettelyssä noudatetaan. Nykyisen käytännön mukaan toimielimet kuitenkin sopivat käytännön aikataulusta vuosittain ennen talousarviomenettelyn käynnistymistä.

1. Ensimmäinen vaihe: komission talousarvioesityksen laatiminen

Parlamentti ja neuvosto määrittelevät suuntaviivoja talousarvion painopisteitä varten. Komissio laatii talousarvioesityksen ja toimittaa sen neuvostolle ja parlamentille (viimeistään 1. syyskuuta SEUT:n 314 artiklan 2 kohdan mukaisesti, käytännössä kuitenkin huhtikuun loppuun tai toukokuun alkuun mennessä). Komissio voi muuttaa talousarvioesitystä myöhemmässä vaiheessa uusien tilanteiden huomioon ottamiseksi, mutta näin voidaan tehdä enintään sovittelukomitean (katso jäljempänä) koollekutsumiseen saakka.

2. Toinen vaihe: neuvoston kannan vahvistaminen talousarvioesitykseen

Neuvosto vahvistaa kantansa talousarvioesitykseen ja ilmoittaa sen parlamentille (viimeistään 1. lokakuuta SEUT:n 314 artiklan 3 kohdan mukaisesti, käytännössä kuitenkin heinäkuun loppuun mennessä). Neuvoston on annettava parlamentille perusteellinen selvitys niistä perusteista, jotka ovat johtaneet neuvoston kannan vahvistamiseen.

3. Kolmas vaihe: parlamentin käsittely

Parlamentilla on 42 päivää aikaa toimia. Se voi määräajan kuluessa joko hyväksyä neuvoston kannan tai olla tekemättä ratkaisuaan, jolloin talousarvio katsotaan lopulta hyväksytyksi. Vaihtoehtoisesti se voi ehdottaa jäsentensä enemmistöllä tarkistuksia, jolloin tarkistettu esitys toimitetaan neuvostolle ja komissiolle. Parlamentin puhemiehen on sen jälkeen kutsuttava yhteisymmärryksessä neuvoston puheenjohtajan kanssa viipymättä koolle sovittelukomitea.

4. Neljäs vaihe: sovittelukomitean kokous ja talousarvion hyväksyminen

Sovittelukomiteassa kokoontuvat neuvoston jäsenet tai heidän edustajansa sekä yhtä monta parlamenttia edustavaa jäsentä, ja sen on päästävä sopimukseen yhteisestä tekstistä 21 päivän kuluessa siitä, kun se on kutsuttu koolle. Sen on tällöin tehtävä päätöksensä neuvoston jäsenten tai heidän edustajiensa määräenemmistöllä sekä parlamenttia edustavien jäsenten enemmistöllä. Komissio osallistuu sovittelukomitean työskentelyyn ja tekee tarpeelliset aloitteet edistääkseen parlamentin ja neuvoston kantojen lähenemistä.

Jos sovittelukomitea ei pääse edellä mainitussa 21 päivän määräajassa yhteisymmärrykseen yhteisestä tekstistä, komissio tekee uuden talousarvioesityksen.



Jos sovittelukomitea pääsee tässä määräajassa yhteisymmärrykseen yhteisestä tekstistä, parlamentilla ja neuvostolla on kummallakin yhteisymmärryksen saavuttamispäivästä lukien 14 päivää aikaa hyväksyä yhteinen teksti. Seuraavassa taulukossa on yhteenveto eri vaihtoehdoista 14 päivän määräajan päättyessä.

Yhteisen tekstin hyväksyminen sovittelukomiteassa

Kannat yhteiseen tekstiin	Parlamentti	Neuvosto	Tulos
+ = hyväksytty - = hylätty Ei ole = päätöstä ei tehty	+	+	Yhteinen teksti hyväksytty
		-	Mahdollisesti paluu parlamentin kantaan ^[1]
		Ei ole	Yhteinen teksti hyväksytty
	Ei ole	+	Yhteinen teksti hyväksytty
		-	Komission uusi talousarvioesitys
		Ei ole	Yhteinen teksti hyväksytty
	-	+	Komission uusi talousarvioesitys
		-	Komission uusi talousarvioesitys
		Ei ole	Komission uusi talousarvioesitys

Jos menettely saadaan onnistuneesti päätökseen, parlamentin puhemies toteaa talousarvion lopullisesti hyväksytyksi. Jos yhteisymmärrykseen ei ole päästy varainhoitovuoden alkuun mennessä, käyttöön otetaan väliaikaiset kahdestoistaosat, kunnes yhteisymmärrys saavutetaan. Tällöin menoihin voidaan käyttää kuukausittain kunkin luvun osalta määrä, joka on enintään yksi kahdestoistaosa kyseessä olevaan lukuun edellisen varainhoitovuoden talousarviossa merkityistä määrärahoista. Tämä määrä saa kuitenkin olla enintään yksi kahdestoistaosa talousarvioesityksessä vastaavaan lukuun otetuista määrärahoista. SEUT:n 315 artiklassa määrätään silti, että neuvosto voi (varainhoitoasetuksen 16 artiklan mukaisesti) komission ehdotuksesta antaa luvan kahdestoistaosan ylittäviin menoihin, jollei parlamentti 30 päivän kuluessa päättä pienentää neuvoston hyväksymiä menoja.

5. Lisätalousarviot

Väistämättömissä, poikkeuksellisissa tai odottamattomissa olosuhteissa (varainhoitoasetuksen 44 artiklan mukaisesti) komissio voi tehdä kuluvan vuoden hyväksyttyä talousarviota korjaavia lisätalousarvioesityksiä. Näihin lisätalousarvioihin sovelletaan samoja sääntöjä kuin yleiseenkin talousarvioon.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

A. SEUT:n 314 artiklassa annetut valtuudet

Parlamentti sai vuonna 1970 oikeuden tehdä lopullinen päätös ei-pakollisista menoista. Ei-pakollisten menojen osuus kasvoi vuoden 1970 talousarvion 8 prosentista vuoden 2010 talousarvion yli 60 prosenttiin. Vuonna 2010 menot eroteltiin toisistaan viimeisen kerran. Kun pakollisten ja ei-pakollisten menojen välinen ero on poistettu, parlamentti päättää nyt tasavertaisesti neuvoston kanssa kaikista talousarvion menoista. Parlamentin asemaa voidaan jopa pitää vahvempana kuin neuvoston,

[1] Näin tapahtuu, jos parlamentti jäsentensä enemmistöllä ja kolmella viidesosalla annetuista äänistä vahvistaa jotkin tai kaikki aiemmat tarkistuksensa. Jos parlamentti ei saa aikaan vaadittavaa enemmistöä, hyväksytään yhteisessä tekstissä vahvistettu kanta.



koska neuvosto ei voi milloinkaan hyväksyä talousarviota vastoin parlamentin tahtoa. Parlamentti puolestaan voi joissakin tapauksissa tehdä lopullisen päätöksen ja hyväksyä talousarvion vastoin neuvoston tahtoa (ks. edellä oleva B.4 kohta). Tämä on kuitenkin melko epätodennäköistä. Yleisesti ottaen uusi talousarviomenettely perustuu todelliseen (vaikkakin erityiseen) parlamentin ja neuvoston tasavertaiseen yhteispäätösmenettelyyn, joka kattaa unionin kaikki menot. Parlamentti on hylännyt koko talousarvion kaksi kertaa (joulukuussa 1979 ja joulukuussa 1984) sen jälkeen, kun sille annettiin tähän valtuudet vuonna 1975. Lissabonin sopimuksen mukaisia uusia sääntöjä noudatettaessa yhteisymmärrykseen pääseminen sovittelukomiteassa on epäonnistunut kolmesti eli vuosien 2011, 2013 ja 2015 talousarvioita koskevissa neuvotteluissa. Kaikilla kerroilla hyväksyttiin lopulta komission esittämä uusi talousarvioesitys, joka ilmensi kompromissia, johon sovittelukomiteassa oli lähes päästy.

Parlamentti ja neuvosto pääsivät alustavaan sopimukseen vuoden 2023 talousarviosta sovittelulle asetetussa määräajassa 14. marraskuuta 2022. Neuvosto hyväksyi lopullisen sopimuksen talousarviosta 22. marraskuuta, ja parlamentti hyväksyi sen seuraavana päivänä täysistunnossa, minkä jälkeen parlamentin puhemies allekirjoitti lopullisen tekstin.

Parlamentin ja neuvoston aikaansaaman sopimuksen mukaan vuoden 2023 talousarviossa on maksusitoumusmäärärahoja yhteensä 186,6 miljardia euroa ja maksumäärärahoja 168,6 miljardia euroa.

Parlamentti vaati, että EU:n vuoden 2023 talousarviosta osoitettaisiin enemmän tukea Ukrainan sodan seurauksiin, energiakriisiin, ilmastonmuutokseen ja pandemianjälkeiseen elpymiseen puuttumiseksi, minkä seurauksena näihin toimiin kohdennettiin yli miljardi euroa enemmän tukea kuin komission alkuperäisessä ehdotuksessa.

B. Toimielinten sopimukset talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja monivuotiset rahoituskehykset ([1.4.3](#))

Talousarvion toteuttamisen oikeusperustaa koskeneiden toistuvien kiistojen jälkeen toimielimet antoivat vuonna 1982 yhteisen julistuksen, joka sisälsi myös toimenpiteitä talousarviomenettelyn sujuvan loppuunsaattamisen varmistamiseksi. Tämän jälkeen tehtiin useita toimielinten sopimuksia, jotka kattoivat kaudet 1988–1992, 1993–1999, 2000–2006 ja 2007–2013. [Kauden 2021–2027 kattava toimielinten sopimus](#) tuli voimaan joulukuussa 2020. Peräkkäisillä sopimuksilla on luotu vuotuista talousarviomenettelyä koskeva toimielinten välinen viitekehys, joka on parantanut selvästi talousarviomenettelyä.

Nykyisen toimielinten sopimuksen tavoitteena on toteuttaa talousarviota koskevaa kurinalaisuutta, parantaa vuotuista talousarviomenettelyä ja toimielinten välistä talousarvioyhteistyötä ja varmistaa moitteeton varainhoito. Lisäksi sen tarkoituksena on toteuttaa yhteistyötä ja laatia etenemissuunnitelma [neuvoston asetuksella \(EU\) 2020/2094](#) perustetun Euroopan unionin elpymisvälineen takaisinmaksun kattamiseen riittävien uusien omien varojen käyttöönottamiseksi kaudella, joka kattaa vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehiksen.

Vaikka monivuotiset rahoituskehykset eivät korvaakaan vuotuista talousarviomenettelyä, toimielinten sopimuksilla on otettu käyttöön eräänlainen yhteispäätösmenttely budjettiasioissa. Sen myötä parlamentti voi toimia täysivaltaisena budjettivallan käyttäjänä, lisätä uskottavuuttaan toimielimenä



ja mukauttaa talousarviota poliittisia painopisteitään vastaavaksi. Lissabonin sopimuksessa ja varainhoitosäännöissä määrätään myös, että vuotuisessa talousarviossa on noudatettava monivuotisessa rahoituskehyksessä määriteltyjä enimmäismääriä ja että monivuotisessa rahoituskehyksessä on noudatettava omista varoista tehdyssä päätöksessä asetettua enimmäismäärää.

C. Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso

Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto hyväksyi 7. syyskuuta 2010 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson käyttöönoton, jotta talouspolitiikkaa EU:n tasolla koordinoimalla voitaisiin edistää Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamista. Kyseessä on kuuden kuukauden vuosittainen jakso, jonka kuluessa tarkastellaan jäsenvaltioiden budjetti- ja rakennepolitiikkaa mahdollisten epäjohtonmukaisuuksien ja kehittymässä olevan epätasapainon havaitsemiseksi. Komissio antaa analyyttisen talusanalyysin perusteella jäsenvaltioille talouspoliittista ohjeistusta ja/tai suosituksia finanssipoliittisista, makrotaloudellisista ja rakenneuudistuksista. Eurooppalaisen ohjausjakson tavoitteena on tehostaa koordinointia siinä vaiheessa, kun merkittävät talousarviopäätökset ovat vielä valmisteltavana kansallisella tasolla. Kansallisten talousarvioiden koordinoinnin lisäksi parlamentti pyrkii myös hyödyntämään yhteisvaikutuksia ja vahvistamaan koordinointia kansallisten talousarvioiden ja unionin talousarvion välillä.

Lisätietoja tästä aiheesta on [budjettivaliokunnan](#) verkkosivustolla.

Eleanor Remo James
04/2023



1.3. EUROOPAN UNIONIN TOIMIELIMET JA ELIMET



1.3.1. EUROOPAN PARLAMENTIN HISTORIALLISTA TAUSTAA

Euroopan parlamentin juuret ovat Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) yleiskokouksessa, josta tuli aikanaan kolmen silloisen Euroopan ylikansallisen yhteisön yhteinen yleiskokous. Myöhemmin se sai nimen Euroopan parlamentti. Tämä toimielin, jonka jäsenet on vuodesta 1979 lähtien valittu välittömällä vaaleilla, on ajan mittaan muuttunut perusteellisesti: nimitettyjen jäsenten edustajakokouksesta on kehittynyt vaaleilla valittu parlamentti, jonka rooli Euroopan unionissa käsittelyyn otettavien aiheiden määrittelijänä on tunnustettu.

OIKEUSPERUSTA

- alkuperäiset perussopimukset ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#))
- päätös ja [säädös](#) (20. syyskuuta 1976) edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä välittömällä vaaleilla, sellaisina kuin ne ovat muutettuina neuvoston 25. kesäkuuta 2002 ja 23. syyskuuta 2002 tekemillä päätöksillä
- Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 14 artiklan 2 kohta

KOLME YHTEISÖÄ, YKSI EDUSTAJAKOKOUS

Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamisen jälkeen EHTY:n yleiskokous laajennettiin kattamaan kaikki kolme yhteisöä. Näin syntynyt Euroopan parlamentaarinen edustajakokous, johon kuului 142 jäsentä, kokoontui ensimmäistä kertaa Strasbourgissa 19. maaliskuuta 1958. Se muutti nimensä Euroopan parlamentiksi 30. maaliskuuta 1962.

NIMITETYSTÄ EDUSTAJAKOKOUKSESTA VAALEILLA VALITTUUN PARLAMENTTIIN

Ennen välittömien vaalien käyttöönottoa jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit nimittivät Euroopan parlamentin jäsenet keskuudestaan. Kaikilla jäsenillä oli näin ollen kaksoismandaatti.

Pariisissa 9. ja 10. joulukuuta 1974 pidetyssä huippukokouksessa päätettiin, että välittömät vaalit olisi toimitettava vuonna 1978 tai sen jälkeen, ja parlamenttia kehoitettiin tekemään uusia ehdotuksia sen vuonna 1960 laatiman yleissopimusluonnoksen tilalle. Parlamentti hyväksyi tammikuussa 1975 uuden luonnoksen, jonka pohjalta valtion- tai hallitusten johtajat pääsivät yhteisymmärrykseen 12. ja 13. heinäkuuta 1976 pidetyssä kokouksessa selvitettyään tietyt erimielisyydet.

Päätös ja säädös edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä välittömällä vaaleilla allekirjoitettiin Brysselissä 20. syyskuuta 1976. Sen jälkeen, kun kaikki jäsenvaltiot olivat ratifioineet säädöksen, se tuli voimaan heinäkuussa 1978. Ensimmäiset vaalit pidettiin 7. ja 10. kesäkuuta 1979.



LAAJENTUMISET

Kun Tanska, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta liittyivät Euroopan yhteisöihin 1. tammikuuta 1973 ([ensimmäinen laajentuminen](#)), parlamentin jäsenten lukumäärää nostettiin 198:lla.

Toisen laajentumisen yhteydessä eli [Kreikan liittyessä](#) 1. tammikuuta 1981 Kreikan parlamentti nimitti parlamenttiin 24 kreikkalaista jäsentä, jotka korvattiin lokakuussa 1981 välittömällä vaaleilla valituilla jäsenillä. Toiset välittömät vaalit toimitettiin 14. ja 17. kesäkuuta 1984.

[Kolmannen laajentumisen](#) myötä 1. tammikuuta 1986 jäsenten määrä kasvoi 434:stä 518:aan, kun parlamenttiin tuli 60 espanjalaista ja 24 portugalilaista jäsentä, jotka kansalliset parlamentit olivat nimittäneet ja jotka korvattiin myöhemmin välittömällä vaaleilla valituilla jäsenillä.

Saksan yhdistymisestä seurasi, että Euroopan parlamentin kokoonpanoa muutettiin väestönkehityksen mukaisesti. Yhdenmukaisesta vaalimenettelystä ja Euroopan parlamentin jäsenten paikkojen jakamista koskevista järjestelyistä [10. kesäkuuta 1992 annetussa päätöslauselmassa](#) esitettyjen ehdotusten mukaisesti parlamentin jäsenten määrä kasvoi 518:sta 567:ään kesäkuun 1994 vaaleissa. EU:n [neljännen laajentumisen](#) jälkeen parlamentin jäsenmäärä nousi 626:een, ja uusille jäsenvaltioille myönnettiin tasapuolisesti paikkoja edellä mainitun päätöslauselman mukaisesti.

Ranskan Nizzassa vuonna 2000 kokoontuneessa hallitustenvälisessä konferenssissa otettiin käyttöön uusi Euroopan parlamentin paikkajako, jota sovellettiin vaaleissa vuonna 2004. Jäsenten enimmäismäärää (joka oli aiemmin 700) korotettiin 732:een. Viidelletoista vanhalle jäsenvaltiolle myönnettyjen paikkojen määrää alennettiin 91:llä (626:sta 535:een). Jäljellä olevat 197 paikkaa jaettiin määräsuhteisesti kaikkien vanhojen ja uusien jäsenvaltioiden kesken.

[Bulgarian ja Romanian liittyessä](#) 1. tammikuuta 2007 parlamentin jäsenmäärää korotettiin väliaikaisesti 785:een näistä maista valittuja jäseniä varten. Kesäkuun 4.–7. päivänä 2009 pidettyjen vaalien jälkeen paikkojen määrää alennettiin 736:een. Lissabonin sopimuksessa enimmäismääräksi vahvistettiin SEU-sopimuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaisesti 751 jäsentä, mutta seuraaviin vaaleihin saakka paikkoja oli väliaikaisesti 754. Vaalikaudella 2009–2014 parlamenttiin tuli 18 uutta jäsentä kesäkuussa 2009 valittujen 736 jäsenen lisäksi jäsenvaltioiden ratifioitua sopimusta muuttavan pöytäkirjan, joka hyväksyttiin 23. kesäkuuta 2010 pidetyssä hallitustenvälisessä konferenssissa. Kroatian liittyessä 1. heinäkuuta 2013 parlamentin jäsenmäärää korotettiin väliaikaisesti 766:een, jotta voitiin vastaanottaa huhtikuussa 2013 valitut 12 kroatialaista jäsentä [Kroatian tasavallan liittymisehdoista tehdyn asiakirjan](#) 19 artiklan mukaisesti.

Vuoden 2014 vaaleja varten paikkojen kokonaismäärää vähennettiin jälleen 751:een. Paikkajakoa tarkasteltiin taas uudelleen valmistauduttaessa Yhdistyneen kuningaskunnan eroon, joka toteutui 1. helmikuuta 2020 ja jonka jälkeen jäsenten määrä laski 705:een ([1.3.3](#)). Parlamentin [15. kesäkuuta 2023 antamassa päätöslauselmassa](#) ehdotettiin, että parlamentin kokoonpanoon lisättäisiin 11 paikkaa, jotta voidaan ottaa huomioon väestönkehitys jäsenvaltioissa vuoden 2019 vaalien jälkeen. Eurooppa-neuvoston on tehtävä lopullinen päätös yksimielisesti, minkä jälkeen parlamentin on vielä hyväksyttävä päätös.



TOIMIVALLAN VAIHEITTAINEN LISÄÄNTYMINEN

Jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien korvaaminen yhteisön omilla varoilla (1.4.1) johti siihen, että parlamentin budjettivaltaa laajennettiin ensimmäistä kertaa 22. huhtikuuta 1970 allekirjoitetulla [Luxemburgin sopimuksella](#). Toinen samaa aihetta eli parlamentin valtuuksien vahvistamista käsittelevä sopimus allekirjoitettiin [Brysselissä 22. heinäkuuta 1975 \(1.1.2\)](#).

Helmikuun 17. päivänä 1986 allekirjoitetulla [Euroopan yhtenäisasiakirjalla](#) vahvistettiin parlamentin asemaa tietyillä lainsäädäntöaloilla (yhteistoimintamenettely) ja asetettiin parlamentin hyväksyntä liittymis- ja assosiaatiosopimusten edellytykseksi.

[Sopimuksella Euroopan unionista](#) 7. helmikuuta 1992 otettiin käyttöön yhteispäätösmenettely tietyillä lainsäädäntöaloilla ja laajennettiin yhteistoimintamenettely koskemaan muita aloja. Parlamentista alkoi näin kehittyä toinen lainsäätävä. Sopimuksessa parlamentille annettiin valtuudet toimia komission jäsenten lopullisena hyväksyjänä. Tämä oli tärkeä edistysaskel sen poliittisen valvonnan kannalta, jota parlamentti harjoittaa unionin toimeenpanoelimiin nähden (1.1.3).

[Amsterdamin sopimuksella](#) 2. lokakuuta 1997 laajennettiin yhteispäätösmenettely useimmille lainsäädäntöaloille ja uudistettiin sitä, jolloin parlamentista tuli neuvoston kanssa tasavertainen lainsäätävä. Kun komission puheenjohtajan nimittäminenkin edellytti parlamentin hyväksyntää, parlamentin valtuudet valvoa toimeenpanovallan käyttöä lisääntyivät entisestään. Yhteispäätösmenettelyn soveltamisalaa laajennettiin edelleen Nizzan sopimuksella.

[Nizzan sopimus](#), jolla muutettiin SEU:ta, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusta ja niihin liittyviä tiettyjä säädöksiä, allekirjoitettiin 26. helmikuuta 2001, ja se tuli voimaan 1. helmikuuta 2003. Tämän uuden sopimuksen tarkoituksena oli uudistaa unionin toimielinrakennetta niin, että se voisi kestää tulevien laajentumisten haasteet. Parlamentin lainsäädäntö- ja valvontavaltaa lisättiin, ja määräenemmistö päätöksentekoa laajennettiin uusille aloille neuvostossa (1.1.4).

Joulukuun 13. päivänä 2007 allekirjoitetulla [sopimuksella Euroopan unionin toiminnasta \(SEUT\) \(1.1.5\)](#) laajennettiin jälleen merkittäväällä tavalla määräenemmistö päätöksenteon soveltamista neuvostossa (uuden menetelmän mukaisesti 1. marraskuuta 2014 alkaen – SEU:n 16 artikla) ja yhteispäätösmenettelyn soveltamista (nyt noin 45 uutta lainsäädäntöalaa). Tästä tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä on tullut yleisin päätöksentekomenettely, joka kattaa kaikki SEUT:n tärkeimmät politiikanalat (294 artikla – aiempi EY-sopimuksen 251 artikla). Parlamentin asema perussopimusten tulevien muutosten valmistelussa myös vahvistui (SEU:n 48 artikla). Lisäksi osana Lissabonin sopimusta (ja alun perin osana Euroopan perustuslakia koskevaa kariutunutta sopimusehdotusta) [Euroopan unionin perusoikeuskirjasta](#), jonka Euroopan parlamentin puhemies ja komission ja neuvoston puheenjohtajat olivat allekirjoittaneet Nizzan Eurooppa-neuvostossa 7. joulukuuta 2000, tuli oikeudellisesti sitova (4.1.2).

Euroopan parlamentin vaalit 23.–26. toukokuuta 2019 osoittivat, että parlamentti on hyödyntänyt täysimääräisesti SEU:n 14 artiklaa, jossa todetaan seuraavaa: ”Euroopan parlamentti toimii yhdessä neuvoston kanssa lainsäätäjänä ja budjettivallan käyttäjänä.



Se huolehtii poliittisesta valvonnasta ja antaa neuvoja perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti. Se valitsee komission puheenjohtajan.”

Tuore tutkimus parlamentin vaikutuksesta kasvuun osoittaa, että sen laatima lainsäädäntö kasvattaa EU:n BKT:tä vuosittain yli biljoonalla eurolla vahvistamalla EU:n asukkaiden ja yritysten oikeuksia^[1]. Tähän saadaan merkittävä panos myös EU:n talousarviosta (1.4.3)^[2]. Näyttöön ja asiantuntemukseen perustuvaa lainsäädäntöä tuetaan viiden politiikkayksikön toteuttamalla [tutkimuksilla ja työpajoilla](#). Poliittikkayksiköt tarjoavat korkean tason riippumatonta asiantuntemusta, analyyseja ja politiikkaan liittyvää neuvontaa valiokuntien, valtuuskuntien, puhemiehen, puhemiehistön ja pääsihteerin pyynnöstä.

Vuoden 2014 ja 2019 vaaleissa Euroopan tason poliittiset puolueet (1.3.3) esittelivät äänestäjille ”kärkiehdokkaita” komission puheenjohtajan tehtävään. Voidaan perustellusti todeta, että kärkiehdokasjärjestelmän avulla on onnistuttu lisäämään äänestysaktiivisuutta Euroopan parlamentin vaaleissa.

[Sopimus Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä](#) allekirjoitettiin 24. tammikuuta 2020. Parlamentti antoi sen jälkeen hyväksyntänsä neuvoston päätökselle erosopimuksen tekemisestä (SEU:n 50 artiklan 2 kohta). Erosopimus hyväksyttiin äänin 621 puolesta ja 49 vastaan 29. tammikuuta 2020 toimitetussa äänestyksessä. Kyseessä oli samalla viimeinen kerta, kun brittijäsenet istuivat Euroopan parlamentissa, sillä maan EU-ero tuli voimaan 1. helmikuuta 2020.

Parlamentti antoi 28. huhtikuuta 2021 hyväksyntänsä (SEUT:n 218 artiklan 6 kohdan a alakohta) [Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppaja yhteistyösopimuksen tekemiselle](#).

Seuraavat Euroopan parlamentin vaalit järjestetään 6.–9. kesäkuuta 2024.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
11/2023

[1]Maciejewski, M., *Contribution to Growth: Delivering economic benefits for citizens and businesses*, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2019.

[2]Stehrer, R. ym., *How EU funds tackle economic divide in the European Union*, talousarvioasioiden politiikkayksikön selvitys budjettivaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.



1.3.2. EUROOPAN PARLAMENTIN TOIMIVALTA

Euroopan parlamentti osallistuu toimielimenä unionin päätöksentekoon monien tehtäviensä kautta. Parlamentti vaalii demokratian periaatteita unionissa toimimalla lainsäätäjänä, käyttämällä budjetti- ja valvontavaltaansa, osallistumalla perussopimusten tarkistusmenettelyyn ja saattamalla asioita Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 223–234 ja 314 artikla

TAVOITTEET

Kansalaisia edustavana toimielimenä Euroopan parlamentti muodostaa unionin demokratian perustan. Unionin demokraattinen legitimiys edellyttää, että parlamentti voi osallistua täysin valtuuksin lainsäädäntöprosessiin ja valvoa poliittisesti muita EU:n toimielimiä kansalaisten puolesta.

PERUSSOPIMUKSIIN LIITTYVÄ TOIMIVALTA JA RATIFIOINTIVALTUUDET (1.2.4)

Kaikki uusien jäsenvaltioiden liittymissopimukset ja assosiaatiosopimukset ovat [Euroopan yhtenäisasiakirjan](#) voimaantulosta lähtien edellyttäneet parlamentin hyväksyntää. Tätä vuonna 1975 käyttöön otetun neuvottelumenettelyn korvannutta menettelyä sovellettiin yhtenäisasiakirjasta alkaen myös kansainvälisiin sopimuksiin, joilla oli huomionarvoisia vaikutuksia yhteisön talousarvioon. Maastrichtin sopimuksella hyväksyntämenettelyä alettiin soveltaa sopimuksiin, joissa määrätään erityisistä toimielinjärjestelmistä tai jotka edellyttävät yhteispäätösmenettelyssä annetun säädöksen muuttamista. Vaalimenettelyä koskevat säädökset ovat Maastrichtin sopimuksesta alkaen edellyttäneet parlamentin hyväksyntää. Amsterdamin sopimuksesta lähtien on vaadittu parlamentin hyväksyntä myös silloin, kun neuvosto haluaa todeta, että jokin jäsenvaltio on selvästi vaarassa loukata vakavasti EU:n perusperiaatteita, jotta se voi antaa sille suosituksia tai määrätä seuraamuksia. Parlamentin jäsenten asemaa koskevien sääntöjen muuttaminen puolestaan edellyttää neuvoston hyväksyntää.

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan parlamentti on voinut tehdä aloitteen perussopimusten muuttamiseksi, ja viime kädessä se päättää, onko kutsuttava koolle perussopimusten muutoksia valmistelevalle valmistelukunta (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 48 artiklan 2 ja 3 kohta).

LAINSÄÄDÄNTÖTYÖHÖN OSALLISTUMINEN (1.2.3)

Parlamentti osallistuu unionin lainsäädännön hyväksymiseen vaihtelevassa määrin säädöksen oikeusperustan mukaan. Sen rooli on kehittynyt asteittain. Aluksi sen tehtävä oli yksinomaan neuvoa-antava, mutta nykyisin se päättää lainsäädännöstä tasavertaisesti yhdessä neuvoston kanssa.



A. Tavallinen lainsäätämisyjärjestys

Nizzan sopimuksen (1.1.4) voimaantulosta alkaen yhteispäätösmenettelyä sovellettiin Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa vahvistettuihin 46 oikeusperustaan. Menettelyssä parlamentti oli lähtökohtaisesti tasavertainen neuvoston kanssa. Jos nämä toimielimet olivat asiasta yhtä mieltä, säädös hyväksyttiin ensimmäisessä tai toisessa käsittelyssä. Muuten säädös voitiin antaa vasta menestyksekkään sovittelun jälkeen.

Lissabonin sopimuksen (1.1.5) tultua voimaan yhteispäätösmenettelystä tuli tavallinen lainsäätämisyjärjestys (SEUT:n 294 artikla). Sitä sovelletaan tästedes yli 40 uuteen politiikan alaan, esimerkiksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen, kansainväliseen kauppaan, ympäristöpolitiikkaan ja yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

B. Kuuleminen

Kuulemismenettelyä sovelletaan yhä SEU:n 27, 41 ja 48 artiklassa tarkoitettuihin tapauksiin sekä verotukseen, kilpailuun ja sellaisen lainsäädännön lähentämiseen, joka ei liity sisämarkkinoihin, sekä tiettyihin sosiaalipolitiikan näkökohtiin.

C. Yhteistoiminta (poistettu)

Yhteistoimintamenettely (aiempi EY:n perustamissopimuksen 252 artikla) otettiin käyttöön yhtenäisasiakirjalla, ja sitä laajennettiin Maastrichtin sopimuksella pääosaan niistä lainsäädännön aloista, joilla neuvosto tekee ratkaisunsa enemmistöllä. Sen mukaan neuvoston oli otettava parlamentin esittämät ehdottomalla enemmistöllä hyväksytyt tarkistukset huomioon toisessa käsittelyssä, jos myös komissio hyväksyi ne. Tämä merkitsi parlamentin todellisen lainsäädäntövallan alkua, mutta menettely poistettiin Lissabonin sopimuksen (1.1.5) tultua voimaan.

D. Hyväksyntä

Hyväksyntämenettely otettiin alun perin käyttöön yhtenäisasiakirjalla vuonna 1986. Menettelyä sovellettiin Maastrichtin sopimuksesta alkaen muutamiin lainsäädännön aloihin, joilla neuvosto teki päätökset yksimielisesti. Amsterdamin sopimuksen jälkeen sitä sovellettiin vain rakenne- ja koheesiorahastoihin.

Lissabonin sopimuksen mukaisesti hyväksyntämenettelyä alettiin soveltaa muutamiin uusiin aloihin muun muassa SEU:n 7, 14, 17, 27, 48 ja 50 artiklan sekä SEUT:n 19, 83, 86, 218, 223, 311 ja 312 artiklan nojalla sekä toimiin, jotka neuvoston on hyväksyttävä, kun jokin EU:n toimi osoittautuu tarpeelliseksi eikä perussopimuksissa ole määräyksiä sen toteuttamiseen tarvittavista valtuuksista (SEUT:n 352 artikla).

E. Aloiteoikeus

Maastrichtin sopimuksessa parlamentille annettiin aloiteoikeus lainsäädäntöasioissa. Sen mukaan parlamentti voi kuitenkin ainoastaan pyytää komissiota esittämään lainsäädäntöehdotuksen. Oikeus säilytettiin Lissabonin sopimuksessa (SEUT:n 225 artikla), ja sitä selitetään yksityiskohtaisemmin parlamentin ja komission välisessä toimielinten sopimuksessa. Lisäksi parlamentille on muutamassa erityistapauksessa annettu suora aloiteoikeus. Tätä suoraa oikeutta sovelletaan asetuksiin, jotka koskevat sen omaa kokoonpanoa, sen jäsenten vaalien toimittamista sekä sen jäsenten tehtäviä ja velvollisuuksia koskevia yleisiä ehtoja samoin kuin väliaikaisten tutkintavaliokuntien asettamista. Sitä sovelletaan myös Euroopan oikeusasiamiehen ohjesääntöön ja hänen tehtäviensä hoitamista koskeviin yleisiin ehtoihin.



Parlamentti totesi kesäkuussa 2022 hyväksymässään [päättöslauselmassa](#) olevansa ”vakaasti sitä mieltä, että perussopimuksia olisi tarkistettava niin, että ainoana välittömällä vaaleilla valittuna ja siten kansalaisten ääntä EU:n päätöksentekoprosessissa edustavana toimielimenä parlamentille annetaan yleinen ja suora lainsäädäntöaloiteoikeus”.

BUDJETTIVALTA (1.2.5)

Lissabonin sopimuksella poistettiin erottelu pakollisiin menoihin ja ei-pakollisiin menoihin. Parlamentti nostettiin neuvoston kanssa yhtäläiseen asemaan vuotuisessa talousarviomenettelyssä, joka nyt muistuttaa tavallista lainsäätämisyjärjestystä.

Parlamentti on toinen budjettivallan käyttäjästä (SEUT:n 314 artikla). Se osallistuu talousarviomenettelyyn valmisteluvaiheesta alkaen, etenkin kun laaditaan yleisiä suuntaviivoja ja tehdään menojen laatua koskevia päätöksiä. Se vahvistaa talousarvion ja valvoo sen toteuttamista (SEUT:n 318 artikla). Se myöntää talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden (SEUT:n 319 artikla).

Parlamentin on myös annettava hyväksyntänsä monivuotiselle rahoituskehyselle (SEUT:n 312 artikla). Vuosien 2014–2020 monivuotinen rahoituskehys on ensimmäinen, joka on laadittu SEUT:ssa vahvistettujen sääntöjen mukaisesti.

TOIMEENPANOJA KOSKEVA VALVONTAVALTA

Parlamentilla on käytettävissään useita valvontakeinoja. Se tarkastelee komission sille toimittamaa vuosittaista yleiskertomusta (SEUT:n 233 artikla) ja valvoo neuvoston kanssa komission antamia täytäntöönpanosäädöksiä ja delegoituja säädöksiä (SEUT:n 290 ja 291 artikla).

A. Komission valitseminen

Vuodesta 1981 alkaen muodostui käytännöksi, että parlamentti tarkastelee komission ohjelmaa ja ilmoittaa, hyväksyykö se sen. Näin se osallistui epävirallisesti komission valintaan. Kuitenkin vasta Maastrichtin sopimuksessa vuonna 1992 määrättiin, että jäsenvaltioiden nimeämien komission puheenjohtajan ja jäsenten valinta yhtenä kokonaisuutena edellyttää parlamentin hyväksyntää. Amsterdamin sopimuksessa menttiin astetta pidemmälle edellyttämällä, että komission puheenjohtajan nimittämiseksi on saatava parlamentin hyväksyntä ennen muiden jäsenten nimittämistä. Parlamentti otti vuonna 1994 käyttöön komission jäsen ehdokkaiden kuulemiset. Lissabonin sopimuksen mukaan komission puheenjohtajaehdokkaan valinnassa on otettava huomioon EU-vaalien tulos. Niinpä parlamentti kehotti [22. marraskuuta 2012 antamassaan päätöslauselmassa Euroopan parlamentin vaaleista 2014](#) Euroopan tason poliittisia puolueita nimeämään ehdokkaat komission puheenjohtajaksi, jotta voitaisiin vahvistaa sekä parlamentin että komission poliittista oikeutusta. Vuodesta 2014 alkaen käytössä on ollut nk. kärkiehdokasmenettely, jossa Euroopan tason poliittiset puolueet nimeävät ennen EU-vaaleja kärkiehdokkaansa komission puheenjohtajan tehtävään. Vaikka kärkiehdokkaasta ei vuonna 2019 tullutkaan komission puheenjohtajaa, prosessia pidetään tärkeänä EU:n toimielinten avoimuuden ja poliittisen oikeutuksen kannalta ([1.3.3](#)).



B. Epäluottamuslause

Mahdollisuus antaa komissiolle epäluottamuslause on ollut olemassa Rooman sopimuksesta alkaen. Yleiset määräykset parlamentin oikeudesta äänestää komissiolle annettavasta epäluottamuslauseesta sisältyvät nykyisin SEU:n 17 artiklan 8 kohtaan ja SEUT:n 234 artiklaan. Epäluottamuslause tarvitsee tuekseen kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, jotka edustavat parlamentin jäsenten enemmistöä. Jos epäluottamuslause menee äänestyksessä läpi, kaikkien komission jäsenten on samalla kertaa erottava tehtävistään. Myös komission varapuheenjohtajan / unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan on tällöin jätettävä tehtävänsä komissiossa. Parlamentti on vuosien varrella yrittänyt useita kertoja kaataa komission perussopimusten määräysten nojalla onnistumatta kuitenkin siinä.

C. Parlamentin esittämät kysymykset

Parlamentin jäsenet voivat esittää Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle, neuvostolle, komissiolle tai komission varapuheenjohtajalle / unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle kirjallisesti vastattavia kysymyksiä. SEUT:n 230 artiklan mukaan komissio vastaa suullisesti tai kirjallisesti parlamentin tai sen jäsenten sille esittämiin kysymyksiin ja Eurooppa-neuvosto ja neuvosto käyttävät parlamentissa puhevaltaansa Eurooppa-neuvoston ja neuvoston työjärjestyksissä määrätyn edellytyksin.

Parlamentin esittämät kysymykset voivat siis olla kirjallisia tai suullisia, ja niistä voidaan keskustella. Kysymyksiä voidaan myös esittää kyselytunnilla.

D. Tutkintavaliokunnat

SEUT:n 226 artiklan mukaisesti parlamentilla on valta asettaa väliaikainen tutkintavaliokunta tutkimaan epäilyjä unionin oikeutta sovellettaessa tapahtuneesta rikkomuksesta tai epäkohdasta. Artiklassa määrätään myös, että parlamentti määrittelee tutkintaoikeuden käyttämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt omasta aloitteestaan annetuilla asetuksilla sekä neuvoston ja komission hyväksynnän saatuaan. Ennen tällaisten asetusten antamista tutkintaoikeutta käytetään parlamentin työjärjestykseen liitetyn vuonna 1995 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti. Parlamentti on toistuvasti tuonut esiin tarpeen parantaa kolmen toimielimen välistä viestintää ja yhteistyötä, jotta se voi toteuttaa SEUT:n 226 artiklaan perustuvan tehtävänsä. Vuonna 2014 se hyväksyi [kannan ehdotukseen asetukseksi Euroopan parlamentin tutkintaoikeuden käyttämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä](#). Ehdotusta koskevat kolmen toimielimen neuvottelut ovat kuitenkin olleet pitkään umpikujassa. Niinpä parlamentti hyväksyi huhtikuussa 2019 [päätöslauselman](#), jossa se esitti voimakkaan paheksuntansa neuvoston ja komission asenteesta, joka estää edelleen, yli neljän vuoden epävirallisten tapaamisten jälkeen, virallisen tapaamisen, jossa voitaisiin keskustella mahdollisista ratkaisuisista todettuihin ongelmiin. Parlamentti katsoo päätöslauselmassaan, että neuvosto ja komissio eivät noudata toimielinten välisen yhteistyön periaatetta, ja kehottaa niitä aloittamaan neuvottelut uudelleen uuden parlamentin kanssa.

E. Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva valvonta

Parlamentilla on oikeus saada säännöllisesti tätä alaa koskevia tietoja, ja se voi esittää neuvostolle kysymyksiä tai suosituksia. Parlamenttia on kuultava yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimmistä osa-alueista ja perustavista valinnoista (SEU:n 36 artikla). [Talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta](#),



[talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta tehdyn toimielinten välisen sopimuksen](#) täytäntöönpano on myös parantanut yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia kuulemismenettelyjä rahoitusnäkökohtien osalta. Ulkopolitiikan alalla unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan toimen luominen on lisännyt parlamentin vaikutusvaltaa, koska korkea edustaja on samalla komission varapuheenjohtaja.

ASIOIDEN KÄSITTELY EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIMESSA

Parlamentilla on oikeus saattaa asia Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos toinen toimielin rikkoo perussopimuksia.

Parlamentilla on oikeus olla väliintulijana eli tukea jonkun asianosaisen vaatimuksia unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa. Tunnettu esimerkki tästä on, kun parlamentti käytti tätä oikeutta ns. isogluukoosituomiossa (asiat 138 ja 139/79, 29. lokakuuta 1980). Annetussa tuomiossa tuomioistuin kumosi neuvoston asetuksen, koska velvollisuutta kuulla parlamenttia ei ollut noudatettu. Nostamalla laiminlyöntikanteen (SEUT:n 265 artikla) parlamentti voi haastaa unionin tuomioistuimeen toimielimen, joka on perussopimusten vastaisesti laiminlyönyt ratkaisun tekemisen. Näin tehtiin muun muassa asiassa 13/83, jossa neuvosto tuomittiin siitä, että se ei ollut toteuttanut yhteiseen liikennepolitiikkaan liittyviä toimenpiteitä.

Amsterdamin sopimuksen myötä parlamentti sai toimivallan nostaa kumoamiskanne toisen toimielimen säädöksestä oikeuksiensa turvaamiseksi. Nizza sopimuksesta lähtien parlamentin ei ole tarvinnut osoittaa asianosaisuuttaan, vaan se voi nostaa kanteen samoin edellytyksin kuin neuvosto, komissio ja jäsenvaltiot. Parlamentti voi olla vastaajana, jos kanne on nostettu yhteispäätösmenettelyssä annetun säädöksen johdosta tai kun sen antaman säädöksen tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin. SEUT:n 263 artiklassa vahvistetaan näin unionin tuomioistuimen asioissa 320/81, 294/83 ja 70/88 antama oikeuskäytäntö.

Parlamentti voi lisäksi hankkia unionin tuomioistuimelta ennen kansainvälisen sopimuksen tekemistä lausunnon siitä, onko sopimus sopusoinnussa perussopimusten kanssa (SEUT:n 218 artikla).

VETOOMUKSET (4.1.4)

Unionin kansalaisilla on oikeus esittää parlamentille vetoomuksia, jotka osoitetaan sen puhemiehelle (SEUT:n 227 artikla).

EUROOPPALAINEN KANSAL AISALOITE (4.1.5)

Parlamentti järjestää kuulemisen, johon osallistuvat vahvistettujen eurooppalaisten kansalaisaloitteiden järjestäjät. Kuulemistilaisuudesta vastaa vetoamusvaliokunta. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 17. huhtikuuta 2019 virallisesti [eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta annetun asetuksen \(EU\) 2019/788](#), joka tuli voimaan 1. tammikuuta 2020.



EUROOPAN OIKEUSASIAMIEHEN NIMITTÄMINEN

Lissabonin sopimuksen mukaisesti (SEUT:n 228 artikla) parlamentti valitsee Euroopan oikeusasiamiehen ([1.3.16](#)).

Eeva Pavy
04/2024



1.3.3. EUROOPAN PARLAMENTIN ORGANISAATIO JA TOIMINTA

Euroopan parlamentin työjärjestys sääntelee sen organisaatiota ja toiminnan järjestämistä. Parlamentin toimintaa ohjaavat sen poliittiset elimet, valiokunnat, valtuuskunnat ja poliittiset ryhmät.

OIKEUSPERUSTA

- Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 14 artikla ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 223, 224, 226, 229, 231 ja 232 artikla
- [Euroopan parlamentin työjärjestys](#)

JÄSENET JA KOKOONPANO

Euroopan parlamentin kokoonpanoa koskevat yleiset säännöt on vahvistettu SEU:n 14 artiklan 2 kohdassa. Siinä määrätään, että Eurooppa-neuvosto tekee yksimielisesti parlamentin aloitteesta ja sen hyväksynnän saatuaan päätöksen, jolla kokoonpano määritellään. Siinä todetaan myös, että parlamentti koostuu unionin kansalaisten edustajista, joita on enintään 751 (750 jäsentä sekä puhemies). Lisäksi kansalaisten edustus on alenevasti suhteellinen siten, että vähimmäismäärä on kuusi jäsentä jäsenvaltiota kohden. Yksi jäsenvaltio voi saada enintään 96 paikkaa.

Alenevan suhteellisuuden periaate merkitsee sitä, että paikkojen kokonaismäärä jaetaan jäsenvaltioiden väkiluvun mukaisesti mutta väkiluvultaan suuremmat jäsenvaltiot suostuvat aliedustukseen, jotta väkiluvultaan pienemmät jäsenvaltiot saisivat vastaavasti enemmän edustajia. Mitä suuremmasta jäsenvaltiosta on kyse, sitä pienempi on sen paikkamäärä suhteessa sen väkilukuun. Tätä periaatetta on täsmennetty Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen SEU:n 14 artiklan 2 kohdan mukaisesti tehdyillä Eurooppa-neuvoston päätöksillä.

Seuraavat Euroopan parlamentin vaalit pidetään 6.–9. kesäkuuta 2024. Parlamentti antoi 15. kesäkuuta 2023 lainsäädäntöpäätöslauselman Euroopan parlamentin kokoonpanosta, minkä jälkeen Eurooppa-neuvosto hyväksyi 22. syyskuuta 2023 Euroopan parlamentin kokoonpanoa koskevan päätöksen, jolla paikkojen kokonaismäärä parlamentissa nostettiin 705:stä 720:een. Paikat jaetaan jäsenvaltioiden kesken seuraavasti:

Belgia	22
Bulgaria	17
Tšekki	21
Tanska	15
Saksa	96
Viro	7
Irlanti	14
Kreikka	21
Espanja	61
Ranska	81



Kroatia	12
Italia	76
Kypros	6
Latvia	9
Liettua	11
Luxemburg	6
Unkari	21
Malta	6
Alankomaat	31
Itävalta	20
Puola	53
Portugali	21
Romania	33
Slovenia	9
Slovakia	15
Suomi	15
Ruotsi	21

Parlamentti kokoontuu aina vaalien jälkeen ilman erillistä kutsua ensimmäisenä tiistaina, joka seuraa yhden kuukauden määräajan päättymistä ([20. syyskuuta 1976 annettu säädös](#)). SEUT:n 229 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti parlamentti kokoontuu ilman erillistä kutsua myös kunkin vuoden maaliskuun toisena tiistaina.

ORGANISAATIO

A. Puhemies

Työjärjestyksen mukaan parlamentin puhemies valitaan parlamentin jäsenten keskuudesta kahden ja puolen vuoden toimikaudeksi, joka voidaan uusia (työjärjestyksen 19 artikla). Puhemies edustaa parlamenttia ulkoisissa yhteyksissä ja suhteissa unionin muihin toimielimiin. Hän ohjaa täysistuntokeskusteluja ja varmistaa, että parlamentin työjärjestystä noudatetaan. Kunkin Eurooppa-neuvoston kokouksen alussa parlamentin puhemies esittelee parlamentin näkemyksiä ja huolenaiheita, jotka liittyvät kokouksen asialistalla oleviin ja muihin aiheisiin. Kun parlamentti on hyväksynyt EU:n talousarvion, puhemies vahvistaa sen allekirjoituksellaan. Parlamentin puhemies ja Euroopan unionin neuvoston puheenjohtaja allekirjoittavat kaikki säädökset, jotka hyväksytään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Joku 14 varapuhemiehestä voi tarvittaessa toimia puhemiehen sijaisena (työjärjestyksen 23 artikla).

B. Täysistunto

Parlamentin työ kiteytyy puhemiehen johtamassa täysistunnossa. Parlamentti kokoontuu Strasbourgiin joka kuukausi (paitsi elokuussa). Nämä ns. istuntojaksot kestävät neljä päivää maanantaista torstaihin. Lisäksi istuntojaksoja pidetään Brysselissä. Istuntojaksot muodostuvat päivittäisistä istunnoista (työjärjestyksen 153 artikla). Parlamentin jäsenten paikat istuntosalissa jaetaan yhteisymmärryksessä poliittisten ryhmien puheenjohtajien kanssa poliittisten kantojen mukaisesti siten, että jäsenet istuvat ryhmittäin vasemmalta oikealle. Puhemies avaa istunnon esittäen mahdollisesti tervehdyssanat tai pitäen puheen ajankohtaisesta aiheesta. Puhemiestä avustavat tässä tehtävässä 14 varapuhemiestä, jotka voivat siirtyä johtamaan istuntoa puhemiehen puolesta. Komissio ja neuvosto osallistuvat istuntoihin edistääkseen



toimielinten yhteistyötä päätöksenteossa. Parlamentti voi myös pyytää näiden kahden toimielimen edustajia antamaan julkilausuman tai tekemään selkoa toimielinten toiminnasta.

C. Poliittiset elimet

Parlamentin poliittisia elimiä ovat puhemiehistö eli puhemies ja 14 varapuhemiestä (työjärjestyksen 24 artikla), puheenjohtajakokous eli puhemies ja poliittisten ryhmien puheenjohtajat (26 artikla), jäseniä koskevista hallinnollisista ja taloudellisista asioista vastaavat viisi kvestoria (28 artikla), valiokuntien puheenjohtajakokous (29 artikla) ja valtuuskuntien puheenjohtajakokous (30 artikla). Puhemiehen, varapuhemiesten ja kvestorien sekä valiokuntien ja valtuuskuntien puheenjohtajien toimikausi on kaksi ja puoli vuotta (19 artikla).

D. Valiokunnat ja valtuuskunnat

Parlamentin jäsenet toimivat 20 valiokunnassa, kolmessa alivaliokunnassa ja 39 valtuuskunnassa (parlamenttien väliset valtuuskunnat sekä parlamentaarisisa sekavalioikunnissa, parlamentaarisisa yhteistyövaliokunnissa ja monenvälisissä parlamentaarisisa edustajakokouksissa toimivat valtuuskunnat)^[1]. Lisäksi parlamentti lähettää valtuuskunnan AKT:n ja EU:n yhteiseen parlamentaariseen edustajakokoukseen, joka perustettiin Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) valtioiden sekä unionin välisellä kumppanuussopimuksella^[2]. Se voi myös asettaa erityisvaliokuntia (työjärjestyksen 207 artikla) tai tutkintavalioikuntia (SEUT:n 226 artikla ja työjärjestyksen 208 artikla).

Työjärjestyksen 213 artiklan mukaan jokainen valiokunta tai valtuuskunta valitsee puheenjohtajiston, joka koostuu puheenjohtajasta ja enintään neljästä varapuheenjohtajasta.

E. Poliittiset ryhmät

Parlamentin jäsenet on ryhmitelty poliittisten kantojensa mukaisesti, eli he eivät toimi kansallisissa vaan kansalliset rajat ylittävissä ryhmissä. Kussakin poliittisessa ryhmässä on oltava vähintään neljäosasta jäsenvaltioita valittuja jäseniä ja poliittisen ryhmän muodostamiseen tarvitaan vähintään 23 jäsentä (työjärjestyksen 33 artikla). Poliittiset ryhmät pitävät säännöllisesti kokouksia täysistuntoa edeltävällä viikolla ja täysistuntoviikon aikana. Lisäksi ne järjestävät seminaareja, joissa ne päättävät toimintansa pääperiaatteista. Tietyt poliittiset ryhmät vastaavat unionin tasolla toimivia ylikansallisia puolueita.

F. Euroopan tason poliittiset puolueet ja säätiöt

Parlamentti on kehottanut luomaan todellisten Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden kehittymisen kannalta suotuisat olosuhteet esimerkiksi puitelainsäädännön avulla. SEUT:n 224 artikla tarjoaa oikeusperustan Euroopan tasolla toimivia poliittisia puolueita ja niiden rahoitusta koskevien sääntöjen hyväksymiselle tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Vuonna 2003 otettiin käyttöön Euroopan tason poliittisten puolueiden rahoitusta koskeva järjestelmä, joka mahdollisti myös poliittisten

[1]Valiokuntien jäsenmäärät on vahvistettu [pysyvien valiokuntien jäsenten lukumäärästä 15. tammikuuta 2020 annetun Euroopan parlamentin päätöksen \(EUVL C 270, 7.7.2021, s. 117\)](#) 1 kohdassa.

[2]Ks. [Cotonoun sopimuksen, sellaisena kuin se on muutettu Ouagadougoussa 22. kesäkuuta 2010, 17 artikla.](#)



säätiöiden perustamisen EU:n tasolla^[3]. Tiettyjen väärinkäytösten seurauksena sääntöjä muutettiin 3. toukokuuta 2018 annetulla [asetuksella \(EU, Euratom\) 2018/673](#) Euroopan tason poliittisten puolueiden eurooppalaisen ulottuvuuden vahvistamiseksi, oikeudenmukaisemman varojen jakamisen varmistamiseksi ja täytäntöönpanon tehostamiseksi.

Tämänhetkiset Euroopan tason poliittiset puolueet ovat Euroopan kansanpuolue, Euroopan sosialidemokraattinen puolue, Euroopan liberaalidemokraattien liitto - puolue, Euroopan vihreät, Euroopan konservatiivien ja reformistien puolue, Euroopan vasemmistopuolue, Identiteetti ja demokratia -puolue, Euroopan demokraattipuolue, Euroopan vapaa allianssi ja Euroopan kristillinen poliittinen liike. Nämä ylikansalliset puolueet toimivat tiiviissä yhteistyössä Euroopan parlamentin vastaavien poliittisten ryhmien kanssa.

Tärkeimpiä Euroopan tason poliittisia säätiöitä ovat muun muassa Eurooppa-tutkimuksen Wilfried Martens -keskus, European Progressive Studies -säätiö, Euroopan liberaalifoorumi, Euroopan vihreä säätiö, Euroopan demokraattien instituutti, Transform Europe -verkosto ja New Direction – Euroopan uudistussäätiö.

Parlamentti hyväksyi 22. marraskuuta 2012 [päätöslauselman](#), jossa se kehotti Euroopan tason poliittisia puolueita nimeämään ehdokkaat komission puheenjohtajaksi, jotta voitaisiin vahvistaa sekä parlamentin että komission poliittista oikeutusta. Nämä järjestelyt pantiin täytäntöön ennen vuoden 2014 vaaleja, joissa oli ensi kertaa ehdolla tällaisia ”kärkiehdokkaita”. Vaalien jälkeen yksi kärkiehdokkaista, Jean-Claude Juncker, valittiin komission puheenjohtajaksi parlamentin äänestyksessä 22. lokakuuta 2014. Parlamentti totesi parlamentin ja komission välisistä suhteista tehdyn puitesopimuksen tarkistamisesta [7. helmikuuta 2018 tekemässään päätöksessä](#) olevansa valmis hylkäämään ne ehdokkaat komission puheenjohtajaksi, joita ei ole nimetty jonkin Euroopan tason poliittisen puolueen kärkiehdokkaaksi ennen vuoden 2019 EU-vaaleja. Vaikka vuoden 2019 vaalien jälkeen näin ei lopulta tehtykään, kärkiehdokasmenettely on katsottu luovan ehdokkaiden välille laajemman keskustelufoorumin, parantavan komission puheenjohtajalla olevan roolin avoimuutta ja poliittista legitimiyyttä sekä lisäävän EU:n kansalaisten osallisuutta prosessissa ja tietoisuutta siitä. Parlamentti vahvisti 3. toukokuuta 2022 vaalilain uudistusta koskevan ensimmäisen käsittelyn [kantansa](#), jossa se katsoi, että kärkiehdokasmenettely voitaisiin virallistaa Euroopan tason poliittisten yhteisöjen välisellä poliittisella sopimuksella sekä parlamentin ja Eurooppa-neuvoston välisellä toimielinten sopimuksella. Se myös kehotti Euroopan tason poliittisia puolueita, Euroopan tason valitsijayhdistyksiä ja Euroopan tason vaaliyhteisöjä nimeämään ehdokkaansa komission puheenjohtajan tehtävään vähintään 12 viikkoa ennen vaalipäivää ja totesi odottavansa, että ehdokkaat asetetaan unionin laajuisen vaalipiirin ehdokaslistan ensimmäiselle sijalle.

Vuonna 2018 antamassaan tiedonannossa [institutionaalisista vaihtoehdoista Euroopan unionin toiminnan tehostamiseksi](#) komissio esitti ajatuksen ylikansallisista ehdokaslistoista askeleena kohti EU:n toimielinten legitimizeettiä kansalaisten silmissä. Luomalla koko EU:n laajuinen vaalipiiri voitaisiin lujittaa EU-vaalien eurooppalaista ulottuvuutta, sillä EU:n kansalaiset saisivat näin mahdollisuuden olla yhteydessä ehdokkaisiin eri puolilta Eurooppaa. Parlamentti katsoi kuitenkin, ettei vielä ollut oikea

[3] [Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset \(EU, Euratom\) N:o 1141/2014, annettu 22. lokakuuta 2014. Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta \(EUVL L 317, 4.11.2014, s. 1\).](#)



aika perustaa ylikansallista vaalipiiriä vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaaleja varten, mutta jätti oven avoimeksi tulevaa keskustelua varten. Edellä mainitussa vaalilain uudistusta koskevassa [kannassaan](#) parlamentti ehdotti eri maantieteellisten alueiden pakollista edustusta unionin laajuisen vaalipiirin ehdokaslistoilla ja kannusti Euroopan tason poliittisia puolueita, Euroopan tason valitsijayhdistyksiä ja muita Euroopan tason vaaliyhteisöjä nimeämään ehdokkaita unionin laajuisille listoille kaikista jäsenvaltioista. Vaaliuudistuksessa olisi nykyisten 705 paikan lisäksi luotava 28 ylikansallista paikkaa EU:n laajuiselle vaalipiirille kunnioittaen täysimääräisesti maantieteellistä tasapainoa ja sukupuolten tasapuolista edustusta.

G. Parlamentin pääsihteeristö

Parlamentin pääsihteeristöä johtaa [pääsihteeri](#), jonka puhemiehistö nimittää (työjärjestyksen 234 artikla). Puhemiehistö myös päättää pääsihteeristön kokoonpanosta ja organisaatiosta. Tällä hetkellä pääsihteeristö koostuu 12 pääosastosta sekä oikeudellisesta yksiköstä. Sen tehtävänä on koordinoida parlamentin lainsäädäntötyötä ja järjestää täysistunnot ja kokoukset. Lisäksi se auttaa parlamentin elimiä ja jäseniä näiden tehtävien hoitamisessa antamalla teknistä, oikeudellista ja asiantuntija-apua. Pääsihteeristö huolehtii myös kaikkien kokousten tulkkauspalveluista ja virallisten asiakirjojen kääntämisestä.

TOIMINTA

Parlamentti järjestää työskentelynsä itsenäisesti perussopimusten mukaisesti. Se vahvistaa työjärjestyksensä jäsentensä enemmistöllä (SEUT:n 232 artikla). Jos perussopimuksissa ei toisin määrätä, parlamentti tekee päätökset annettujen äänten enemmistöllä (SEUT:n 231 artikla). Se päättää täysistuntojensa esityslistoista, joihin sisältyvät ensi sijassa valiokunnissa laadittujen mietintöjen hyväksyminen, komissiolle ja neuvostolle esitetyt kysymykset, keskustelut kiireellisistä ja ajankohtaisista aiheista sekä neuvoston puheenjohtajavaltion julkilausumat. Valiokuntien kokoukset ja täysistunnot ovat julkisia ja lähetetään suoratoistona verkossa.

KOTIPAikka JA TOIMIPAikat

Parlamentti on antanut 7. heinäkuuta 1981 jälkeen useita kotipaikkaansa koskevia päätöslauselmia, joissa jäsenvaltioiden hallituksia kehoitetaan noudattamaan niille perussopimuksissa asetettua velvollisuutta määrätä toimielimille yksi ainoa kotipaikka. Koska jäsenvaltiot eivät vielä ole tehneet niin, parlamentti on tehnyt päätöksiä organisaatiostaan ja työskentelypaikkakunnistaan (Luxemburg, Strasbourg ja Bryssel). Edinburghissa 11. ja 12. joulukuuta 1992 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa jäsenvaltioiden hallitukset pääsivät sopimukseen toimielinten kotipaikoista. Sopimuksen mukaisesti

- parlamentin kotipaikka on Strasbourgissa, jossa se pitää 12 kuukausittaista istuntojaksoaan, muun muassa istunnon, jossa tehdään päätös unionin vuotuisesta talousarviosta
- muut istuntojaksot pidetään Brysselissä
- parlamentin valiokunnat kokoontuvat Brysselissä
- parlamentin pääsihteeristö ja sitä avustavat yksiköt ovat Luxemburgissa.



Parlamentti ei ollut tyytyväinen päätökseen. Silloinen yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin vahvisti tuomiossaan 1. lokakuuta 1997 (asia C-345/95), että parlamentin kotipaikka on määritelty nykyisen SEUT:n 341 artiklan mukaisesti. Tämän päätöksen pääkohdat sisällytettiin Amsterdamin sopimukseen pöytäkirjana, joka liitettiin perussopimukseen.

Vaikka parlamentti moitti näitä päätöksiä, sen on pitänyt vahvistaa vuosittainen istuntokalenterinsa niiden mukaisesti puheenjohtajakokouksen ehdotuksen pohjalta. Yleensä sillä on vuosittain 12 nelipäiväistä istuntojaksoa Strasbourgissa ja kuusi kaksipäiväistä istuntojaksoa Brysselissä. Parlamentin jäsenet ovat tehneet useita aloitteita Strasbourgissa pidettävien istuntojen välttämiseksi. Esimerkiksi vuodeksi 2012 hyväksyttiin istuntokalenteri, jonka mukaan Strasbourgissa pidettiin lokakuussa kaksi kahden päivän istuntojaksoa saman kalenteriviikon aikana ja siten vähennettiin Strasbourgissa pidettäviä istuntoja neljällä päivällä. Ranska teki asiasta valituksen, minkä johdosta unionin tuomioistuin päätti (asia C-237/11), että hyväksytyjen päätösten noudattamiseksi tarvitaan kaksi täyttä istuntojaksoa.

SEUT:n 229 artiklan mukaisesti parlamentti voi pitää ylimääräisiä istuntojaksoja jäsentensä enemmistön pyynnöstä taikka neuvoston tai komission pyynnöstä. Parlamentti piti 18. joulukuuta 2006 ensimmäisen ylimääräisen täysistunnon Brysselissä heti 14. ja 15. joulukuuta 2006 pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen. Tämä käytäntö on sittemmin vakiintunut.

Parlamentti on covid-19-pandemian takia ottanut käyttöön toimenpiteitä, jotta jäsenet voivat osallistua täysistuntoon ja äänestää etäyhteyden välityksellä.

PARLAMENTIN KOKOONPANO RYHMITÄIN JA JÄSENVALTIOITTAIN

Parlamentin [verkkosivulla](#) on taulukko, jossa esitetään poliittiset ryhmät ja niiden kokoonpano.

Eeva Pavy
10/2023



1.3.4. EUROOPAN PARLAMENTIN VAALIMENETTELYT

Euroopan parlamentin vaalimenettelyjä ohjaavat yhtäältä unionin lainsäädännössä vahvistetut kaikkia jäsenvaltioita koskevat säännöt ja toisaalta maasta toiseen vaihtelevat kansalliset säännökset. Yhteisissä säännöissä vahvistetaan suhteellisen vaalittavan periaate, äänikynnyksiä koskevat säännöt ja tietyt Euroopan parlamentin jäsenen tehtävän kanssa yhteensopimattomat toimet. Monista muista merkittävistä kysymyksistä, kuten käytettävästä vaalijärjestelmästä ja vaalipiirien lukumäärästä, päätetään kansallisten lakien mukaisesti.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 14 artikla, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 20, 22 ja 223 artikla ja EU:n perusoikeuskirjan 39 artikla [Säädös](#) edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä välittömällä vaaleilla, annettu 20. syyskuuta 1976; muutettu viimeksi [neuvoston päätöksellä \(EU, Euratom\) 2018/994](#), annettu 13. heinäkuuta 2018

YHTEISET SÄÄNNÖT

A. Periaatteet

Ensimmäisissä perustamissopimuksissa ([1.1.1](#)) määrättiin, että Euroopan parlamentti muodostetaan aluksi kansallisten parlamenttien nimeämistä jäsenistä. Samalla määrättiin, että myöhemmin parlamentti valittaisiin yleisillä välittömällä vaaleilla. Neuvosto pani määräyksen täytäntöön ennen vuonna 1979 järjestettyjä ensimmäisiä välittömiä vaaleja **20. syyskuuta 1976 annetulla säädöksellä** edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä välittömällä vaaleilla. Se muutti perusteellisesti Euroopan parlamentin asemaa toimielimenä ja oli entistä demokraattisemman Euroopan unionin perustamisasiakirja.

Maastrichtin sopimuksessa ([1.1.3](#)) vuonna 1992 vaalit veloitettiin toimittamaan kaikissa jäsenvaltioissa yhdenmukaista menettelyä noudattaen. Parlamentin oli määrä laatia menettelyä koskeva ehdotus, jonka neuvosto vahvistaisi yksimielisesti. Koska neuvosto ei kuitenkaan päässyt yksimielisyyteen esitetyistä ehdotuksista, Amsterdamin sopimuksessa luotiin mahdollisuus vahvistaa ”yhteiset periaatteet”. [Kesäkuun 25. päivänä ja syyskuun 23. päivänä 2002 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2002/772/EY, Euratom](#) muutettiin vuoden 1976 vaalisäädöstä ja otettiin käyttöön suhteellisen vaalittavan periaate sekä säädettiin Euroopan parlamentin jäsenyyden yhteensopimattomuudesta kansallisen kansanedustuslaitoksen jäsenyyden kanssa.

Vuoden 1976 vaalisäädökseen on viimeksi tehty muutoksia 13. heinäkuuta 2018 annetulla [neuvoston päätöksellä \(EU, Euratom\) 2018/994](#). Siinä säädetään mahdollisuudesta käyttää erilaisia äänestysmenetelmiä (ennakkoäänestys, sähköinen äänestys, internetäänestys ja postiäänestys), äänikynnyksistä, henkilötietojen suojaamisesta, siitä, että kahteen kertaan äänestämisestä on määrättävä seuraamuksia kansallisessa lainsäädännössä, äänestämisestä kolmansissa maissa ja mahdollisuudesta sallia, että äänestyslipukkeisiin merkitään Euroopan tason poliittisen puolueen nimi.



Lissabonin sopimuksen (1.1.5) myötä äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta tuli perusoikeuksia (perusoikeuskirjan 39 artikla).

B. Soveltaminen: voimassa olevat yhteiset säännöt

1. Muiden valtioiden kansalaisten äänioikeus ja vaalikelpoisuus

SEUT:n 22 artiklan 2 kohdan mukaan ”jokaisella unionin kansalaisella on äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa jäsenvaltiossa, jossa hän asuu mutta jonka kansalainen hän ei ole”. Järjestelyt tämän oikeuden toteuttamiseksi hyväksyttiin [neuvoston direktiivillä 93/109/EY](#), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna [neuvoston direktiivillä 2013/1/EU](#). Sen 6 artiklassa säädetään, että ”unionin kansalainen, joka asuu jäsenvaltiossa mutta ei ole sen kansalainen ja joka yksittäisellä oikeudellisella tai hallinnollisella päätöksellä, edellyttäen että jälkimmäiseen voidaan hakea muutosta, on menettänyt vaalikelpoisuutensa joko asuin- tai kotivaltionsa lain nojalla, ei saa asettua ehdokkaaksi asuinvaltion Euroopan parlamentin vaaleissa”.

2. Vaalijärjestelmä

Muutetun vuoden 1976 vaalisäädöksen mukaan parlamentin jäsenet on valittava listojen tai siirtoäänestyksen perusteella suhteellista vaalitapaa noudattaen. Jäsenvaltiot voivat sallia myös etusijäänestyksen.

Kun vuoden 1976 vaalisäädöstä viimeksi muutettiin ([neuvoston päätös \(EU, Euratom\) 2018/994](#)), säädettiin myös äänikynnyksistä. Paikkojen jakamista varten voidaan asettaa vapaaehtoinen vähimmäisäänikynnys, joka saa olla kansallisella tasolla enintään viisi prosenttia annetuista hyväksytyistä äänistä. Sen lisäksi listajärjestelmää käyttävissä jäsenvaltioissa on niissä vaalipiireissä, joissa on enemmän kuin 35 paikkaa, asetettava vähimmäisäänikynnys, jonka on oltava vähintään kaksi ja enintään viisi prosenttia. Tämä koskee myös jäsenvaltioita, joissa on vain yksi vaalipiiri. Jäsenvaltioiden on noudatettava tätä vaatimusta viimeistään vuoden 2024 vaaleissa.

Päätöksen nojalla jäsenvaltiot voivat myös säätää mahdollisuudesta äänestää ennakkoon, postitse, sähköisesti ja internetissä. Siinä tapauksessa niiden on varmistettava erityisesti tuloksen luotettavuus, vaalisalaisuus ja henkilötietojen suoja.

3. Yhteensopimattomuus

Vuoden 1976 vaalisäädöksen 7 artiklan (sellaisena kuin se on muutettuna [neuvoston päätöksellä 2002/772/EY, Euratom](#)) mukaan Euroopan parlamentin jäsenyys on yhteensopimaton seuraavien tehtävien kanssa: jäsenvaltion hallituksen jäsen, komission jäsen, Euroopan unionin tuomioistuimen tuomari, julkisasiamies tai kirjaaja, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean jäsen, unionin varojen tai pysyvän ja välittömän hallinnollisen tehtävän hoitamiseksi perussopimusten nojalla tai soveltamiseksi perustettujen komiteoiden tai toimielinten jäsen, Euroopan investointipankin hallintoneuvoston, hallituksen tai henkilöstön jäsen sekä Euroopan unionin toimielimen tai sen yhteydessä olevan erityiselimen palveluksessa oleva virkamies tai sen henkilöstön jäsen. Muita yhteensopimattomia tehtäviä ovat alueiden komitean jäsenyys (lisättiin vuonna 1997) sekä Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsenyys, Euroopan oikeusasiamiehen tehtävä ja **ennen kaikkea kansallisen kansanedustuslaitoksen jäsenyys** (lisättiin vuonna 2002).



KANSALLISTEN SÄÄNNÖSTEN MUKAISET JÄRJESTELYT

Edellä mainittujen kaikille jäsenvaltioille yhteisten sääntöjen lisäksi vaalijärjestelyihin sovelletaan kansallisia säännöksiä, jotka voivat olla keskenään varsin erilaisia. Vaalijärjestelmää voidaan sen vuoksi pitää sekamuotoisena vaalijärjestelmänä.

A. Vaalijärjestelmä ja äänikynnykset

Kaikkien jäsenvaltioiden on sovellettava suhteellista vaalitapaa. Paikkojen jakamista varten voidaan asettaa vapaaehtoinen äänikynnys, joka saa olla kansallisella tasolla enintään viisi prosenttia. Sen lisäksi [neuvoston päätöksessä \(EU, Euratom\) 2018/994](#) asetettiin pakollinen vähimmäisäänikynnys, joka on vähintään kaksi ja enintään viisi prosenttia, niissä vaalipiireissä, joissa on enemmän kuin 35 paikkaa. Tämä koskee myös jäsenvaltioita, joissa on vain yksi vaalipiiri. Tämän vaatimuksen on täyttyvä viimeistään vuoden 2024 EU-vaaleissa.

Äänikynnystä sovelletaan nykyisin Belgiassa, Kroatiassa, Latviassa, Liettuassa, Puolassa, Ranskassa, Romaniassa, Slovakiassa, Tšekissä ja Unkarissa (5 prosenttia), Italiassa, Itävallassa ja Ruotsissa (4 prosenttia), Kreikassa (3 prosenttia) ja Kyproksessa (1,8 prosenttia). Muissa jäsenvaltioissa äänikynnystä ei sovelleta. Saksassa kylläkin kokeiltiin sitä, mutta Saksan perustuslakituomioistuin totesi päätöksissään vuonna [2011](#) ja vuonna [2014](#) maassa voimassa olleet EU-vaalien äänikynnykset (ensin 5 prosenttia ja myöhemmin 3 prosenttia) perustuslain vastaisiksi.

B. Jako vaalipiireihin

EU-vaaleissa käytetään useimmissa jäsenvaltioissa yhtä koko maan kattavaa vaalipiiriä. Neljä jäsenvaltiota (Belgia, Irlanti, Italia ja Puola) on jakanut alueensa useaan vaalipiiriin.

C. Äänioikeus

Äänestysikä on useimmissa jäsenvaltioissa 18 vuotta. Belgiassa, Itävallassa, Maltassa ja Saksassa se on 16 vuotta ja Kreikassa se on 17 vuotta.

Äänestäminen on pakollista viidessä jäsenvaltiossa (Belgia, Bulgaria, Kreikka, Kypros ja Luxemburg). Äänestysvelvollisuus koskee niin maan kansalaisia kuin rekisteröityneitä muiden EU-maiden kansalaisia.

1. Muiden valtioiden kansalaisten äänioikeus asuinmaassa

Unionin kansalaisella on äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa jäsenvaltiossa, jossa hän asuu mutta jonka kansalainen hän ei ole, samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omilla kansalaisilla (SEUT:n 22 artikla). Asumisen käsite kuitenkin vaihtelee suuresti jäsenvaltiosta toiseen. Jotkut maat edellyttävät, että äänestäjän kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka sijaitsee vaalialueella (esimerkiksi Puola, Ranska, Romania, Saksa, Slovenia ja Viro), että äänestäjä oleskelee vakinaisesti kyseisessä maassa (esimerkiksi Irlanti, Kreikka, Kypros, Luxemburg, Ruotsi, Slovakia ja Tanska) tai että äänestäjä on merkitty väestörekisteriin (esimerkiksi Belgia ja Tšekki). Unionin kansalaisen on joissakin maissa (esimerkiksi Kyproksessa) myös täytynyt asua maassa tietyn vähimmäisajan voidakseen äänestää siellä. Kaikki jäsenvaltiot edellyttävät, että muiden EU-maiden kansalaiset rekisteröityvät äänestäjäksi ennen vaalipäivää. Rekisteröitymisajat vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen.



2. Ulkomailla asuvien kansalaisten äänioikeus kotimaassa

Melkein kaikki jäsenvaltiot antavat mahdollisuuden äänestää EU-vaaleissa ulkomailta. Joissakin jäsenvaltioissa äänestäjien on rekisteröidyttävä kansallisten vaaliviranomaistensa rekisteriin voidakseen äänestää ulkomailta postitse tai suurlähetystössä tai konsulaatissa. Joissakin taas postiäänestys on mahdollista suurlähetystössä tai konsulaatissa. On myös jäsenvaltioita (esimerkiksi Bulgaria ja Italia), jotka myöntävät oikeuden äänestää ulkomailta vain toisessa jäsenvaltiossa asuville kansalaisille. Lisäksi useimmilla jäsenvaltioilla on erityisjärjestelyjä diplomaateille ja ulkomailla palvelevalle sotilashenkilöstölle.

Joidenkin toisessa EU-maassa asuvien unionin kansalaisten mahdollisuus äänestää sekä asuin- että kotimaassaan voi johtaa väärinkäyttöihin, etenkin kahteen kertaan äänestämiseen, joka on joissakin jäsenvaltioissa rikos. Vuoden 1976 vaalisäädökseen [neuvoston päätöksessä \(EU, Euratom\) 2018/994](#) tehdyissä muutoksissa edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että kahteen kertaan äänestämisestä Euroopan parlamentin vaaleissa määrätään tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset.

D. Vaalikelpoisuus

Toisen EU-maan kansalaisen oikeus asettua asuinvaltiossaan ehdokkaaksi Euroopan parlamentin vaaleissa on käytännön seuraus periaatteesta, joka kieltää kohtelemasta toisen jäsenvaltion kansalaisia huonommin kuin omia kansalaisia, sekä unionin kansalaisten oikeudesta liikkua ja valita vapaasti asuinpaikkansa Euroopan unionin alueella. Jokainen unionin kansalainen, joka ei ole asuinvaltionsa kansalainen mutta täyttää muuten kyseisen valtion laissa säädetyt, sen omille kansalaisille asetetut vaalikelpoisuusedellytykset, voi asettua ehdokkaaksi Euroopan parlamentin vaaleissa asuinvaltiossaan, jollei ole menettänyt tätä oikeutta ([neuvoston direktiivin 93/109/EY](#) 3 artikla).

Kaikille jäsenvaltioille yhteinen vaalikelpoisuuden edellytys on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Muuten vaalikelpoisuusehdot vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen. Kukaan ei voi olla ehdokkaana samoissa vaaleissa useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa ([neuvoston direktiivin 93/109/EY](#) 4 artikla). Useimmissa jäsenvaltioissa vaalikelpoisuuden alaikäraja on 18 vuotta. Belgiassa, Bulgariassa, Irlannissa, Kyproksessa, Latviassa, Liettuassa, Puolassa, Slovakiassa, Tšekissä ja Virossa se on kuitenkin 21 vuotta, Romaniassa 23 vuotta sekä Italiassa ja Kreikassa 25 vuotta.

E. Ehdokasasettelu

Joissakin jäsenvaltioissa ainoastaan puolueet tai niihin rinnastettavat poliittiset järjestöt voivat asettaa ehdokkaita. Muissa jäsenvaltioissa voi asettua ehdokkaaksi keräämällä tietyn määrän allekirjoituksia tai kokoamalla tietyn määrän äänestäjiä, ja joissakin tapauksissa edellytetään takuusumman maksamista.

Euroopan parlamentin kokoonpanosta 28. kesäkuuta 2018 annetussa [Eurooppa-neuvoston päätöksessä \(EU\) 2018/937](#) määritellään, kuinka SEU:n 14 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut paikat täytetään soveltaen ”alenevan suhteellisuuden periaatetta” (1.3.3).

F. Vaalipäivä

Vuoden 1976 vaalisäädöksen 10 ja 11 artiklan (sellaisina kuin ne ovat muutettuina) mukaisesti Euroopan parlamentin vaalit toimitetaan kaikissa jäsenvaltioissa samana



torstaiaamun ja seuraavan sunnuntain välisenä aikana. Kukin jäsenvaltio päättää tarkemmin äänestyspäivän ja äänestysajat. Vuonna 1976 neuvosto päätti yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan, milloin vuoden 1979 ensimmäiset vaalit toimitettaisiin. Vuoden 1979 jälkeen vaalit on toimitettu vastaavana ajankohtana vuoden 1976 vaalisäädöksen 5 artiklassa tarkoitetun viisivuotiskauden viimeisenä vuonna ([1.3.1](#)).

Vuoden 2014 vaalien edellä neuvosto päätti 14. kesäkuuta 2013 siirtää äänestyspäiviä, jotka alun perin olivat kesäkuussa, toukokuun 22.–25. päivään, jotta ne eivät menisi päällekkäin helluntaivapaiden kanssa. Päätös perustui vuoden 1976 vaalisäädöksen 11 artiklaan, jossa todetaan seuraavaa: ”Jos vaalien toimittaminen (...) kyseisenä ajanjaksona osoittautuu mahdottomaksi, neuvosto määrää yksimielisesti ja Euroopan parlamenttia kuultuaan vähintään vuotta ennen 5 artiklassa tarkoitetun viisivuotiskauden päättymistä toisen ajanjakson, joka voi olla aikaisintaan kaksi kuukautta ennen edellisen alakohdan määräysten mukaisesti määrättyä ajanjaksoa ja myöhäisintään yhden kuukauden kuluttua sen jälkeen.” Seuraavat vaalit pidetään viisivuotiskauden viimeisen vuoden vastaavana ajanjaksona (vuoden 1976 säädöksen 11 artikla). Vuoden 2019 vaalit pidettiin siten 23.–26. toukokuuta. [Vuoden 2024 Euroopan parlamentin vaalit](#) järjestetään 6.–9. kesäkuuta.

G. Äänestäjän oikeus muuttaa listan ehdokkaiden järjestystä

Useimmissa jäsenvaltioissa äänestäjät voivat antaa etusijääniä muuttaakseen listan ehdokkaiden järjestystä. Listat ovat kuitenkin suljetut kuudessa jäsenvaltiossa (Espanja, Portugali, Ranska, Romania, Saksa ja Unkari) eikä etusijääniä voida antaa. Irlannissa ja Maltassa äänestäjät listaavat ehdokkaat suosituimmuusjärjestyksessä (siirtoäänestys).

H. Vaalikauden aikana vapautuvien paikkojen täyttäminen

Joissakin jäsenvaltioissa toimesta luopumisen vuoksi vapautuneet paikat annetaan saman ehdokaslistan ensimmäisille valitsematta jääneille ehdokkaille (mahdollisesti eri ehdokkaiden saamien äänten mukaan suoritettuna uudelleenjärjestelyn jälkeen). Muissa jäsenvaltioissa vapaat paikat annetaan varahenkilöille. Ellei varahenkilöitä ole, ehdokkaiden järjestys ehdokaslistalla ratkaisee, kuka saa paikan. Joissakin jäsenvaltioissa Euroopan parlamentin jäsenellä on oikeus palata Euroopan parlamenttiin, kun hänen lähtönsä syy ei enää ole ajankohtainen.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on 1960-luvulta lähtien toistuvasti esittänyt vaalilainsäädäntöä koskevia näkemyksiä ja tehnyt ehdotuksia EY:n perustamissopimuksen 138 artiklan (nykyinen SEUT:n 223 artikla) nojalla. Euroopan parlamentin vaaleissa ei vielääkään käytetä yhdenmukaista menettelyä. Tämä osoittaa, kuinka vaikea on sovittaa yhteen erilaisia kansallisia perinteitä. Amsterdamin sopimuksessa luotu mahdollisuus vahvistaa yhteiset periaatteet on auttanut ratkaisemaan näitä ongelmia vain osittain. SEUT:n 223 artiklassa asetettua kunnianhimoista tavoitetta vahvistaa yhdenmukainen menettely, kun sille on ensin saatu parlamentin hyväksyntä, ei ole vielä saavutettu. Parlamentin jatkuvat pyrkimykset yhteisen vaalimenettelyn uudenaikaistamiseksi ja ”eurooppalaistamiseksi” johtivat vuonna 1997 ehdotukseen yhdenmukaisesta vaalimenettelystä. Ehdotuksen pääkohdat sisällytettiin vuonna 2002 annettuun neuvoston päätökseen. Euroopan parlamentti hyväksyi 11. marraskuuta 2015 Euroopan unionin vaalilain uudistusta koskevan [pääöslauselman](#). Perussopimus-,



työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan lainsäädäntöaloitteessa ehdotettiin vuoden 1976 vaalisäädökseen tarkistuksia, joilla haluttiin tehdä EU-vaaleista demokraattisemmat ja lisätä yleisön osallistumista vaaliprosessiin. Osa parlamentin ehdottamista tarkistuksista hyväksyttiin ja sisällytettiin 13. heinäkuuta 2018 annettuun neuvoston päätökseen (EU, Euratom) 2018/994. Neuvosto ei kuitenkaan päässyt yksimielisyyteen parlamentin ehdotuksesta, joka koski yhteisen vaalipiirin perustamista ja kärkiehdokkaiden nimeämistä komission puheenjohtajan tointa varten.

Euroopan parlamentin kokoonpanosta 7. helmikuuta 2018 antamastaan päätöslauselmasta toimitetussa äänestyksessä parlamentti kannatti jäsenmääränsä vähentämistä 751:stä 705:een sen jälkeen, kun Yhdistynyt kuningaskunta on eronnut EU:sta. Se esitti, että osa brexitin vuoksi vapautuvista paikoista jaettaisiin uudelleen niiden EU-maiden kesken, jotka ovat jonkin verran aliedustettuja (1.3.3). Parlamentti hyväksyi 13. syyskuuta 2023 päätöslauselman, jossa se antoi hyväksyntänsä esitykselle Eurooppa-neuvoston päätökseksi Euroopan parlamentin paikkojen määrän lisäämisestä vuoden 2024 vaaleissa 705:stä 720:een.

Parlamentti antoi 22. marraskuuta 2012 [pätöslauselman](#), jossa se kehotti Euroopan tason poliittisia puolueita nimeämään vuoden 2014 vaaleissa ehdokkaat komission puheenjohtajaksi, jotta voitaisiin vahvistaa sekä parlamentin että komission poliittista oikeutusta. Nämä järjestelyt pantiin täytäntöön ennen vuoden 2014 vaaleja, joissa oli ensi kertaa ehdolla tällaisia ”kärkiehdokkaita”. Yksi vuoden 2014 vaalien kärkiehdokkaista, Jean-Claude Juncker, valittiin komission puheenjohtajaksi parlamentin äänestyksessä 22. lokakuuta 2014. Parlamentti totesi Euroopan parlamentin ja Euroopan komission välisistä suhteista tehdyn puitesopimuksen tarkistamisesta [7. helmikuuta 2018 tekemässään päätöksessä](#) olevansa valmis hylkäämään ne ehdokkaat komission puheenjohtajaksi, joita ei ole nimetty jonkin Euroopan tason poliittisen puolueen [kärkiehdokkaaksi](#) ennen vuoden 2019 EU-vaaleja. Vuoden 2019 vaalien jälkeen komission puheenjohtajaksi valittiin kuitenkin Ursula von der Leyen, jota ei ollut nimetty kärkiehdokkaaksi. Parlamentin täysistunnossa äänestettiin 22. marraskuuta 2023 [ehdotuksista perussopimusten muuttamiseksi](#). Ehdotukset koskivat muun muassa muutosta tapaan, jolla komissio valitaan.

Vuonna 2003 otettiin käyttöön Euroopan tason poliittisten puolueiden rahoitusta koskeva järjestelmä, joka mahdollistaa myös Euroopan tason poliittisten säätiöiden (1.3.3) perustamisen. Sitä koskeva asetus (EY) N:o 2004/2003 kumottiin ja korvattiin 22. lokakuuta 2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetuksella \(EU, Euratom\) N:o 1141/2014](#) Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta. Vuoden 2014 asetusta muutettiin parlamentin annettua [15. kesäkuuta 2017 päätöslauselman](#) Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden rahoituksesta. Päätöslauselmassa kiinnitettiin huomiota puutteisiin, jotka koskivat yhteisrahoituksen tasoa ja parlamentin jäsenten mahdollisuutta kuulua useampaan puolueeseen. Parlamentti halusi varmistaa, että julkisia varoja käytetään asianmukaisesti Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden rahoituksessa. Tämän seurauksena annettiin 3. toukokuuta 2018 Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU, Euratom\) 2018/673](#).

Viimeaikaiset tapahtumat ovat osoittaneet, että verkkoviestinnästä (henkilötietojen manipuloinnista vaalien yhteydessä) voi aiheutua riskejä vaaliprosesseille ja demokratialle. Henkilötietojen laittoman käytön estämiseksi hyväksyttiin muutoksia vuoden 2014 asetukseen Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason



poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta (Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU, Euratom\) 2019/493](#), annettu 25. maaliskuuta 2019, asetuksen (EU, Euratom) N:o 1141/2014 muuttamisesta henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen rikkomuksiin liittyvän tarkastusmenettelyn osalta Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä). Parlamentin ja neuvoston hyväksymien uusien sääntöjen tarkoituksena on suojata vaaliprosessia verkossa leviäviltä disinformaatiokampanjoilta, joissa käytetään väärin äänestäjien henkilötietoja. Lisäksi niiden tarkoituksena on mahdollistaa taloudellisten seuraamusten määrääminen Euroopan tason poliittisille puolueille ja säätiöille, jotka tahallisesti vaikuttavat tai yrittävät vaikuttaa EU-vaalien tulokseen hyödyntämällä tietosuojasääntöjen rikkomisia.

Lisäksi parlamentti antoi 15. kesäkuuta 2017 verkkoalustoista ja digitaalisista sisämarkkinoista päätöslauselman, jossa se kehotti komissiota tarkastelemaan mahdollisuutta lainsäädäntötoimiin valheellisen sisällön levittämisen ja leviämisen rajoittamiseksi. Komissio antoi sen seurauksena huhtikuussa 2018 [tiedonannon](#) ”Eurooppalainen lähestymistapa disinformaation torjuntaan verkossa” ja ehdotti EU:n laajuisia [käytännesääntöjä](#). Kolme verkkoalustaa allekirjoitti nämä käytännesäännöt syyskuussa 2018. Komission joulukuussa 2018 esittämässä [disinformaation torjuntaa koskevassa toimintasuunnitelmassa](#) muun muassa kehoitetaan verkkoalustoja toteuttamaan toimet nopeasti ja tehokkaasti sekä keskittymään toimiin, jotka ovat kiireellisiä EU-vaalien kannalta. Näihin kuuluvat valetilien sulkeminen, bottien sanomavälitystoiminnan merkitseminen ja yhteistyö faktantarkistajien ja tutkijoiden kanssa, jotta voidaan havaita disinformaatiokampanjat ja saadaan näkyvämmäksi sisältö, jonka faktat on tarkistettu. Toukokuun 2019 EU-vaalien alla komissio pyysi käytännesäännöt allekirjoittaneita kolmea verkkoalustaa [raportoimaan kuukausittain](#) toimista, joita ne ovat toteuttaneet parantaakseen mainossijoittelun valvontaa, varmistaakseen poliittisen ja aihekohtaisen mainonnan läpinäkyvyyden ja puuttuakseen valetileihin sekä bottien vahingolliseen käyttöön.

Parlamentti antoi 26. marraskuuta 2020 [pätöslauselman](#) EU-vaaleja koskevasta tilannekatsauksesta. Se suositteli siinä tarkastelemaan seuraavia EU-vaaliprosessia mahdollisesti parantavia tekijöitä erityisesti Euroopan tulevaisuutta käsittelevässä konferenssissa:

- uudet sähköistä äänestystä koskevat menetelmät kansalaisille EU-vaalien aikana erityisissä tai poikkeuksellisissa olosuhteissa
- ehdokkaiden hyväksymistä vaaleihin koskevat yhteiset säännöt sekä yhteiset kampanja- ja rahoitussäännöt
- passiivista ja aktiivista äänioikeutta koskevat yhdenmukaiset vaatimukset kaikissa jäsenvaltioissa, mukaan lukien pohdinta äänestäjien alaikärajan alentamisesta 16 vuoteen kaikissa jäsenvaltioissa
- säännökset, jotka koskevat jäsenten poissaolojaksoja esimerkiksi äitiysloman, vanhempainloman tai vakavan sairauden vuoksi.

Parlamentti kehotti jäsenvaltioita varmistamaan, että äänioikeutta voivat käyttää kaikki niiden äänioikeutetut kansalaiset, myös unionin kansalaiset, jotka asuvat kotimaansa ulkopuolella, asunnottomat ja vangit, joille on annettu tämä oikeus kansallisen lainsäädännön mukaisesti.



EUROOPAN PARLAMENTIN VAALEISTA ANNETUN SÄÄDÖKSEN UUDISTAMINEN

Euroopan parlamentti esitti 3. toukokuuta 2022 [kantansa](#) ehdotukseen neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin jäsenten valitsemisesta yleisillä, välittömillä vaaleilla. Parlamentti esitti Euroopan parlamentin vaaleista annetun säädöksen uudistamista, niin että 27 erillisestä vaalista erilaisine sääntöineen tehdään yhdet Euroopan tason vaalit, joissa on yhteiset vähimmäisvaatimukset. Parlamentin ehdottamassa järjestelmässä kukin äänestäjä antaisi kaksi ääntä: yhden jäsenten valitsemiseksi kansallisista vaalipiireistä ja toisen jäsenten valitsemiseksi EU:n laajuisesta vaalipiiristä, josta tulisi 28 jäsentä. Maantieteellisen tasapainon varmistamiseksi EU:n laajuisissa listoissa jäsenmaat jaettaisiin kolmeen ryhmään niiden väkiluvun perusteella. Listat täytettäisiin suhteellisesti näistä ryhmistä otetuilla ehdokkailla. EU:n laajuisia ehdokaslistoja voisivat esittää Euroopan tason vaaliyhteisöt, kuten kansallisten poliittisten puolueiden liitot ja/tai kansalliset valitsijayhdistykset tai Euroopan tason poliittiset puolueet.

Muita ehdotuksia ovat muun muassa, että

- nimetään 9. toukokuuta EU-vaalien vaalipäiväksi
- kaikille 18 vuotta täyttäneille eurooppalaisille annetaan oikeus asettua ehdolle EU-vaaleissa
- asetetaan 3,5 prosentin äänikynnys kaikissa yli 60 paikan vaalipiireissä
- kaikille kansalaisille, myös vammaisille henkilöille, taataan mahdollisuus äänestää ja tarjotaan mahdollisuus äänestää postitse
- tehdään sukupuolten tasa-arvosta pakollista käyttämällä kiintiöitä tai listoja, joissa sukupuolten edustajat vuorottelevat
- annetaan kansalaisille oikeus äänestää komission puheenjohtajaa kärkiehdokasjärjestelmässä (Spitzenkandidaten) EU:n laajuisilla listoilla.

Prosessia valvomaan perustettaisiin uusi Euroopan vaaliviranomainen, joka varmistaisi, että uusia sääntöjä noudatetaan.

[SEUT:n 223 artiklassa](#) määrätään, että neuvoston on hyväksyttävä parlamentin lainsäädäntöaloite yksimielisesti. Se palautuu sen jälkeen takaisin parlamenttiin sen jäsenten hyväksyntää varten. Tämän jälkeen kaikkien jäsenmaiden on hyväksyttävä se valtiosääntöjensä vaatimusten mukaisesti. Neuvottelut neuvoston kanssa aloitetaan, kun jäsenmaat ovat hyväksyneet kantansa.

Esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on yleisten asioiden neuvoston analysoitavana. Se [kävi](#) esityksestä ensimmäisen periaatekeskustelun 18. lokakuuta 2022. Jotkin jäsenvaltiot suhtautuivat varauksellisesti ehdotuksiin ylikansallisiin listoihin perustuvasta EU:n laajuisesta vaalipiiristä sekä esityksen osiin, jotka edellyttävät EU-vaaleissa käytettävien vaalijärjestelmien yhdenmukaistamista.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö.

[Mariusz Maciejewski](#)





1.3.5. EUROOPAN PARLAMENTTI: SUHTEET KANSALLISIIN PARLAMENTTEIHIN

Euroopan yhdentyminen on muuttanut kansallisten parlamenttien asemaa. Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien yhteistyötä varten on luotu erilaisia välineitä, joilla tehostetaan unionin lainsäädännön demokraattista valvontaa kaikilla tasoilla. Lissabonin sopimuksen määräykset ovat vahvistaneet tätä kehityssuuntaa.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 12 artikla, pöytäkirja N:o 1 kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa ja pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta

TAVOITTEET

A. Yhteistyön perusteet

Euroopan yhdentymisen edetessä jäsenvaltioille kuulunutta toimivaltaa on siirretty päätösvaltaisille yhteisille toimielimille, mikä on heikentänyt kansallisten parlamenttien asemaa niin lainsäätäjänä, budjettivallan käyttäjänä kuin toimeenpanovallan käytön valvojinakin. Vaikka toimivallan siirtäminen jäsenvaltioilta unionille tapahtui aluksi pääosin neuvoston hyväksi, Euroopan parlamentille on vähitellen suotu niin laajoja valtuuksia, että se voi toimia täysivaltaisen parlamentin tavoin.

- Kansalliset parlamentit ovat ryhtyneet valvomaan tehostetusti maansa hallituksen toimintaa EU-asioissa ja lähentämään suhteitaan Euroopan parlamenttiin. Näin on pyritty lisäämään niiden vaikutusvaltaa EU:n päätöksenteossa ja varmistamaan, että EU rakentuu demokratian periaatteille.
- Euroopan parlamentti on vakuuttunut siitä, että tiiviit suhteet kansallisiin parlamentteihin lujittavat sen omaa legitimiyyttä ja auttavat kansalaisia tuntemaan EU:n läheisemmäksi.

B. Yhteistyön kehitys

Kansallisten parlamenttien asema heikentyi aluksi Euroopan yhdentymisen myötä: EU:n toimivaltaa on lisätty ja laajennettu, enemmistöpäätöksistä on tullut yhä tavallisempia neuvostossa ja myös parlamentti on saanut enemmän lainsäädäntövaltaa.

Vuoteen 1979 asti Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien suhteet olivat läheiset, sillä kansalliset parlamentit valitsivat Euroopan parlamentin jäsenet keskuudestaan. Kun parlamentti alettiin valita suorilla vaaleilla, yhteydet katkesivat. Noin kymmenen vuoden ajan toimielinten suhteet olivat lähes olemattomat. Suhteiden elvyttämiseen alettiin tuntea tarvetta vuodesta 1989 lähtien. Yhteydet luotiin uudelleen, ja niitä pyrittiin syventämään aiemmalle tasolle erilaisin järjestelyin. Maastrichtin sopimus edisti yhteyksien palauttamista kahdella asiaa koskevalla julistuksella (N:o 13 ja N:o 14), joissa määrättiin erityisesti seuraavaa:



- Kansallisten parlamenttien osallistumista Euroopan unionin toimintaan on kunnioitettava (hallitusten on tiedotettava maansa parlamentille unionin lainsäädäntöehdotuksista ”riittävän ajoissa” ja järjestettävä tarvittaessa yhteisiä tapaamisia).
- Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välistä yhteistyötä on tehostettava (lisäämällä yhteyksiä, vaihtamalla tietoja, järjestämällä säännöllisiä kokouksia ja mahdollisesti sopimalla molempia osapuolia hyödyttävistä järjestelyistä).

Lisäksi kansallisten parlamenttien mahdollisuudet valvoa hallitustensa toimintaa unioniasioissa ovat vähitellen lisääntyneet. Tämä on ollut milloin perustuslain uudistamisen tai parlamenttien omien toimintatapojen muuttamisen, milloin hallitusten antamien sitoumusten ansiota. Joissakin jäsenvaltioissa valtiosääntötuomioistuimet ovat antaneet kansallisia perustuslaillisia sääntöjä tulkitsevia päätöksiä. Kansallisten parlamenttien EU-asioihin erikoistuneilla valiokunnilla on ollut tärkeä rooli tässä kehityksessä ja Euroopan parlamentin kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Amsterdamin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa, joka koskee kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa, kansallisia parlamenteja kannustettiin osallistumaan entistä enemmän Euroopan unionin toimintaan. Siinä määrättiin, että komission tausta-asiakirjat ja säädösehdotukset on toimitettava kansallisille parlamenteille viipymättä, jotta ne voisivat käsitellä niitä ennen neuvoston päätöstä. Kansallisilla parlamenteilla oli myös tärkeä rooli Euroopan tulevaisuutta käsitelleen valmistelukunnan (1.1.4) työskentelyn aikana. Valmistelukunnan 11 työryhmästä yksi paneutui yksinomaan kansallisten parlamenttien asemaan. Komissio lupasi toukokuussa 2006, että kaikki uudet ehdotukset ja tausta-asiakirjat toimitetaan kansallisille parlamenteille. Tästä ”poliittisesta vuoropuhelusta” tuli Lissabonin sopimuksen myötä komission oikeudellinen velvollisuus. Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa taataan kansallisille parlamenteille entistä laajemmat oikeudet saada tietoja unionin toimielimiltä. Niille on toimitettava kaikki esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi unionin säädöksiksi sekä unioniin liittymistä koskevat hakemukset. Lissabonin sopimuksella vahvistettiin kansallisten parlamenttien asemaa entisestään. Ne otettiin mukaan perussopimusten tarkistamisen menettelyihin sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan EU-politiikkojen täytäntöönpanon arviointijärjestelmiin. Siinä myös virallistettiin kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välinen yhteistyö kansallisten parlamenttien asemasta EU:ssa tehdyn pöytäkirjan mukaisesti.

Lissabonin sopimuksessa myös vahvistettiin huomattavasti kansallisten parlamenttien asemaa EU:n lainsäädäntöprosessissa, kun siinä perustettiin varhaisvaroitusjärjestelmä, jonka ansiosta kansalliset parlamentit voivat valvoa toissijaisuusperiaatteen noudattamista lainsäädäntöehdotuksissa (pöytäkirja N:o 1 kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa ja pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta). Kansalliset parlamentit voivat kahdeksan viikon kuluessa lainsäädäntöehdotuksen toimittamisesta lähettää Euroopan parlamentin puhemiehelle, neuvoston puheenjohtajalle ja komission puheenjohtajalle perustellun lausunnon, jossa ne esittävät syyt, joiden perusteella kyseessä oleva ehdotus ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Kansallisten parlamenttien kamarien enemmistö voi keskeyttää lainsäädäntöehdotuksen etenemisen. Lopullisen päätöksen tekee kuitenkin lainsäätäjät (Euroopan parlamentti ja neuvosto) (1.2.2). Tätä järjestelmää on käytetty kolme kertaa sitten Lissabonin sopimuksen voimaantulon. Toukokuussa 2012 sitä sovellettiin [ehdotukseen neuvoston](#)



[asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen \(Monti II\)](#)^[1], lokakuussa 2013 [ehdotukseen asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta](#)^[2] ja toukokuussa 2016 [ehdotukseen lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin muuttamisesta](#)^[3]. Kansalliset parlamentit voivat ilmaista huolensa toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta ja käynnistää oranssin tai keltaisen kortin menettelyn, kun tarvittavat kynnsarvot ylittyvät. Tämä toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismi kuuluu vain kansallisten parlamenttien toimivaltaan. Tähän menettelyyn liittyvästä alueellisten parlamenttien roolista määrätään pöytäkirjassa N:o 2 olevassa 6 artiklassa, jossa todetaan seuraavaa: ”Kansallisen parlamentin tai kansallisen parlamentin kamarin on tarvittaessa itse järjestettävä lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien kuuleminen.”. Toissijaisuutta koskevia alueellisten parlamenttien suoraan toimittamia lausuntoja ei näin ollen perussopimusten mukaan katsota kansallisten parlamenttien toimittamiksi lausunnoiksi. Alueellisten parlamenttien näkemykset olisi välitettävä kansallisten parlamenttien kautta. Kun Euroopan parlamentti vastaanottaa alueelliselta parlamentilta lausunnon, se kuitenkin välittää sen tiedoksi asianomaisille yksiköille. Näitä ovat muun muassa asiasisällöstä vastaava valiokunta, aluekehitysvaliokunta, joka vastaa suhteista alueviranomaisiin, sekä tutkimus- ja dokumentaatiopalvelut. Lissabonin sopimus sisältää myös uusia artikloja, joilla selkeytetään kansallisten parlamenttien asemaa unionin uudessa toimielinjärjestelmässä (SEU:n 10 ja 12 artikla).

Unionin valtioiden velkakriisin puhjettua maaliskuussa 2010 euroalueen kansallisten parlamenttien rooli tukipaketin ratifiointissa tai niiden muuttamisessa on korostanut kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin läheisen yhteistyön ja jatkuvan tietojenvaihdon merkitystä. Talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn, tammikuussa 2013 voimaan tulleen sopimuksen 13 artiklassa määrätään kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin erityisestä yhteistyöstä talous- ja finanssipolitiikan ohjauksen ja hallinnan parlamentaarisen valvonnan varmistamiseksi.

SAAVUTUKSET: YHTEISTYÖTAVAT

A. Euroopan unionin parlamenttien puhemiesten konferenssit

Vuosina 1963 ja 1973 järjestettyjen tapaamisten jälkeen alettiin vuodesta 1981 alkaen järjestää EU:n parlamenttien puhemiesten konferensseja. Alussa näitä kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin puhemiesten yhteisiä tilaisuuksia järjestettiin yleensä joka toinen vuosi. Puhemieskonferensseja valmistellaan pääsihteerien kokouksissa, ja niissä käsitellään kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin yhteistyön erityiskysymyksiä. Viime vuosina puhemiehet ovat tavanneet joka vuosi. Euroopan parlamentti on vuodesta 1995 lähtien pitänyt yllä tiiviitä suhteita assosioituneiden maiden ja ehdokasvaltioiden parlamentteihin. Euroopan parlamentin ja näiden maiden parlamenttien puhemiehet ovat tavanneet säännöllisesti keskustellakseen liittymisstrategioista ja muista ajankohtaisista aiheista.

[1]COM(2012)0130.

[2]COM(2013)0534.

[3]COM(2016)0128.



B. Euroopan parlamenttien tutkimus- ja dokumentaatiokeskus

Euroopan parlamenttien tutkimus- ja dokumentaatiokeskus (ECPRD) perustettiin Wienin konferenssissa vuonna 1977. ECPRD on jäsenparlamenttien tutkimus- ja dokumentaatioyksiköiden verkosto, jonka välityksellä ne tekevät tiivistä yhteistyötä tiedonsaannin parantamiseksi (myös kansallisista ja unionin tietokannoista) ja koordinoivat tutkimustyötä päällekkäisyyksien välttämiseksi. ECPRD kokoaa tutkimukset ja huolehtii niiden jakelusta, ja sillä on verkkosivusto, jonka tarkoituksena on parantaa tiedonvaihtoa. Sivuston hakemisto helpottaa yhteydenpitoa jäsenparlamenttien tutkimusyksiköiden välillä. Euroopan parlamentti ja Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous vastaavat yhdessä ECPRD:n hallinnoinnista. ECPRD:hen kuuluu unionin ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden parlamentteja, ja sen palveluja voivat käyttää myös niiden maiden parlamentit, joilla on tarkkailijan asema Euroopan neuvoston yleiskokouksessa.

C. Yhteisön parlamenttien konferenssi

Ajatus yhteisön parlamenttien konferenssista toteutui Roomassa vuonna 1990. Konferenssissa keskusteltiin yhteisön tulevaisuudesta, talous- ja rahaliittoa ja poliittista unionia koskevien ehdotusten vaikutuksista yhteisöön ja jäsenvaltioihin sekä kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin asemasta. Yhteensä 258 osanottajasta 173 oli kansallisista parlamenteista ja 85 Euroopan parlamentista. Tämän jälkeen ei ole järjestetty vastaavia konferensseja.

D. Unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssi (COSAC)

Ranskan kansalliskokouksen puhemiehen aloitteesta perustettu konferenssi on kokoontunut vuodesta 1989 alkaen puolivuositain. Siihen osallistuu kansallisten parlamenttien unioniasioista vastaavien valiokuntien edustajia ja Euroopan parlamentin jäseniä. Sen kokouksissa kutakin parlamenttia edustaa kuusi jäsentä. EU:n puheenjohtajavaltion parlamentti kutsuu konferenssin koolle, ja Euroopan parlamentti ja puheenjohtajatroikan parlamentit huolehtivat sen valmisteluista. Konferenssissa käsitellään Euroopan yhdentymisen tärkeimpiä kysymyksiä. COSAC ei ole päätöksentekuelin vaan pikemminkin kanava kuulla parlamentteja ja koordinoida niiden toimintaa. Se hyväksyy kantansa konsensusperiaatteella. Kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa koskevan pöytäkirjan mukaan COSAC voi toimittaa unionin toimielimille kaikki aiheellisina pitämänsä näkemykset. COSACin esittämät näkemykset eivät kuitenkaan sido kansallisia parlamentteja eivätkä määrää ennalta niiden kantaa.

E. Parlamenttien väliset tapaamiset

Euroopan unionin tulevaisuutta käsitellyt valmistelukunta antoi Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien jäsenille kimmokkeen perustaa pysyvä poliittisen yhteistyön väline, joka mahdollistaisi kulloinkin tärkeiden asioiden käsittelyn. Niinpä Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien jäsenet ovat vuodesta 2005 kokoontuneet keskustelemaan parlamentteja koskevista kysymyksistä unionin päätöksenteossa ja EU:n toimielinten aseman lujittamisprosessissa.

F. Muut yhteistyövälineet

Suurin osa Euroopan parlamentin pysyvistä valiokunnista vaihtaa näkemyksiä vastaavien kansallisten elinten kanssa kahden- tai monenvälisissä kokouksissa. Keskusteluja käydään myös puheenjohtajien tai esittelijöiden vierailujen yhteydessä.



Parlamentin poliittisten ryhmien ja kansallisten parlamenttien vastaavien ryhmien väliset yhteydet ovat kehittyneet eri tahtiin puolueista tai maista riippuen.

Jatkuvasti kehittyvän hallinnollisen yhteistyön muotoja ovat työharjoittelu parlamentin yksiköissä ja virkamiesvaihto. Useimpien kansallisten parlamenttien edustajien työhuoneet sijaitsevat samassa Euroopan parlamentin rakennuksessa kuin suhteista kansallisiin parlamentteihin vastaava osasto. Molemminpuolinen tiedottaminen parlamenttien työstä erityisesti lainsäädäntöasioissa on yhä tärkeämpää. Siinä hyödynnetään nykyaikaista tietotekniikkaa, kuten internetissä olevaa [sähköistä tietojen ja viestintäverkostoa IPEXiä](#).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti hyväksyi 19. huhtikuuta 2018 [päätöslauselman perussopimusten määräysten täytäntöönpanosta kansallisten parlamenttien osalta](#)[4], jossa se totesi, että kansalliset parlamentit edistävät osaltaan aktiivisesti Euroopan unionin moitteetonta perustuslaillista toimintaa ja täten lisäävät moniarvoisuutta ja demokraattista legitimiyyttä. Se totesi lisäksi, että kansalliset hallitukset ovat demokraattisesti vastuussa kansallisille parlamenteille ja että ”tällainen vastuunalaisuus on kansallisten parlamenttien roolin kulmakivi Euroopan unionissa”. Parlamentti palautti mieliin, että varhaisvaroitusjärjestelmää on käytetty harvoin Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen, mutta totesi uskovansa, että sitä voitaisiin uudistaa nykyisessä perussopimuskehityksessä. Parlamentti katsoi näin ollen, että komission olisi otettava varhaisvaroitusjärjestelmän yhteydessä käyttöön tekninen tiedoksiantamisjakso, jotta voidaan myöntää lisää aikaa siitä päivästä, kun kansalliset parlamentit ovat teknisesti saaneet esityksen lainsäätämisyksityksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, siihen päivään, jona kahdeksan viikon määräaika alkaa. Parlamentti kannatti myös kansallisten parlamenttien mahdollisuutta esittää komissiolle rakentavia ehdotuksia, joiden tavoitteena on vaikuttaa myönteisesti eurooppalaiseen keskusteluun ja komission aloiteoikeuteen. Parlamentti esitti lopuksi useita ehdotuksia, joiden tarkoituksena on tehostaa Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välisiä yhteistyötapoja.

Suhteista kansallisiin parlamentteihin vastaava Euroopan parlamentin yksikkö julkaisee vuosittain vuosikertomuksen Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välisistä suhteista. Kertomuksessa luodaan yleiskatsaus kaikkeen kansallisten parlamenttien kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyvään toimintaan ja sen kehittymiseen. Yhteistyöhön osallistuu Euroopan parlamentin ohella 39 kansallista parlamenttia ja edustajakamaria EU:n 27 jäsenvaltiosta. [Vuosikertomuksen 2022](#) mukaan parlamenttien välisen tapaamisen tärkeimpiä keskustelunaiheita olivat vuoden aikana olleet EU:n turvallisuus ja ulkopoliittiset toimet vastauksena Ukrainan sotaan, elpyminen covid-19-pandemian jälkeen, oikeusvaltiotilanne jäsenvaltioissa, Euroopan unionin elpymisväline ja talouden elpymissuunnitelmat sekä Euroopan tulevaisuuskonferenssin tulokset.

Eeva Pavy
10/2023



1.3.6. EUROOPPA-NEUVOSTO

Eurooppa-neuvostoon kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten johtajat. 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

EU:n jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten johtajien 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- tai hallitusten johtajien 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 yhtenäisasikirjalla](#) 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 sopimuksella eli virallisemmin sopimuksella Euroopan unionista vuonna 2009 Eurooppa-neuvostosta tehtiin viimein EU:n täysivaltainen toimielin (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 toimieliimiä.

RAKENNE

EU:n 27 jäsenvaltion valtion- tai hallitusten johtajat 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 uusida kerran. Puheenjohtaja edustaa EU:ta kansainvälisissä yhteyksissä. Hänen tehtävistään määrätään SEU:n 15 artiklassa. Nykyinen puheenjohtaja Charles Michel aloitti ensimmäisen kautensa 1. joulukuuta 2019, ja hänet valittiin maaliskuussa 2022 uudelleen toiseksi kaudeksi 1. kesäkuuta 2022 – 30. marraskuuta 2024.

Eurooppa-neuvosto tekee yleensä päätöksensä yksimielisesti. Joistakin tärkeistä nimityksistä – kuten Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, komission puheenjohtajaehdokkaan, 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.

Vuonna 2016 valtion- ja hallitusten johtajat alkoivat tavata 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 lisäksi hallitustenvälisissä konferensseissa, joissa jäsenvaltioiden hallitusten edustajien kesken 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 päätöksentekoeelin 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 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 kokouksensa 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. Helmikuussa 2011 silloinen puheenjohtaja lupautui vastaamaan parlamentin jäsenten kirjallisiin kysymyksiin, jotka koskevat hänen omaa poliittista toimintaansa. Parlamentti voi kuitenkin epävirallisestikin vaikuttaa asioiden käsittelyyn, sillä sen puhemies on läsnä Eurooppa-neuvoston kokouksissa ja Euroopan poliittisia ryhmiä edustavat puoluejohtajat järjestävät kokouksia ennen Eurooppa-neuvoston kokouksia. 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 ulkopoliittikkaa Eurooppa-neuvoston puolesta. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja on vastuussa EU:n ulkoisesta edustuksesta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa, mikä ei kuitenkaan rajoita 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).

Euroopan tulevaisuuskonferenssissa hyväksytyn kansalaisten suosituksen nro 21 mukaan EU:n olisi parannettava valmiuksiaan tehdä nopeita ja tehokkaita päätöksiä, erityisesti siirtymällä yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksentekoon YUTP:n alalla ja vahvistamalla unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan



korkean edustajan roolia. [Valmistelukunnan ehdottamisesta perussopimusten tarkistamiseksi 9. kesäkuuta 2022 antamassaan päätöslauselmassa](#) parlamentti esitti neuvostolle ehdotuksia perussopimusten muuttamiseksi SEU:n 48 artiklan mukaista tavanomaista tarkistusmenettelyä noudattaen. Yhtenä keskeisenä ehdotuksena oli mahdollistaa päätösten tekeminen neuvostossa määränemmistöllä yksimielisen päätöksenteon sijaan tietyillä aloilla, kuten pakotteiden asettaminen ja hätätilanteet. Parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta laatii myös parhaillaan mietintöä EU:n perussopimukseen sisältyvien siirtymälausekkeiden täytäntöönpanosta. Näiden lausekkeiden avulla lainsäädäntömenettelyä voidaan muuttaa ilman perussopimukseen tehtävää virallista muutosta. Valiokunta ehdottaa, että siirtymälausekkeitä otetaan käyttöön joillakin ensisijaisilla politiikan aloilla, kuten yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

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 johtajat ovat päättäneet tilapäisillä sopimuksilla, jotka on myöhemmin ratifioitu jäsenvaltioissa. Rahoitustuki on vuodesta 2012 kanavoitu pysyvän Euroopan vakausmekanismin (EVM) 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"). Se 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-ohjausjaksolla. Se laatii keväällä pidettävissä kokouksissaan poliittisia suuntaviivoja makrotalouden ja julkisen talouden uudistuksesta ja rakenneuudistuksesta sekä kasvua edistävästä politiikoista. Kesäkuun kokouksissaan Eurooppa-neuvosto vahvistaa suositukset, jotka perustuvat kansallisia uudistusohjelmia koskevaan komission arvioon, josta on keskusteltu neuvostossa.

Eurooppa-neuvosto osallistuu neuvotteluihin monivuotisesta rahoituskehyksestä. 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 yhdyskäytävälausekkeitä, joiden nojalla Eurooppa-neuvosto voi muuttaa neuvoston päätöksentekotavan yksimielisestä enemmistöpäätökseksi ([1.2.4](#)).

SAAVUTUKSET

Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt viisivuotisen strategisen ohjelman (2019–2024), jossa määritellään EU:n toiminnan pidemmän aikavälin prioriteetit ja painopisteet. Strategisen ohjelman lisäksi sillä on lyhyemmän aikavälin työohjelmia, nk. EU-johtajien asialistoja, joissa esitetään aiheet tulevia Eurooppa-neuvoston kokouksia



ja kansainvälisiä huippukokouksia varten. Esimerkiksi [helmikuussa 2023 julkaistussa alustavassa EU-johtajien asialistassa](#) esitettiin alustavat painopisteet ajanjaksolle tammikuusta heinäkuuhun 2023. Näihin painopisteisiin kuuluivat erityisesti EU:n jatkuva tuki Ukrainalle Venäjän hyökkäyssodan johdosta, talous ja EU:n pitkän aikavälin kilpailukyyn parantaminen sekä EU:n strateginen riippumattomuus, myös turvallisuuden ja energian osalta.

Strateginen ohjelma vuosiksi 2023–2029 on tarkoitus hyväksyä kesäkuussa 2024. Keskustelujen käynnistämiseksi tätä ennen puheenjohtaja Michel lähetti [kirjeen](#) kesäkuussa 2023 pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen edellä. Hän ehdotti tulevaan ohjelmaan neljää pääaihetta: EU:n taloudellisen ja sosiaalisen perustan lujittaminen (vihreä ja digitaalinen siirtymä, kilpailukyky, innovointi, terveys), energiahasteeseen vastaaminen, EU:n turvallisuus- ja puolustusvalmiuksien vahvistaminen ja yhteistyön syventäminen muun maailman kanssa. Lisäksi hän ehdotti, että EU:n yleistä lähestymistapaa muuttoliikkeeseen vahvistetaan.

A. Monivuotinen rahoituskehys

Auttaakseen EU:ta palautumaan pandemian jälkeen ennalleen ja tukeakseen investointeja vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen Eurooppa-neuvoston johtajat sopivat [ylimääräisessä kokouksessaan 17.–21. heinäkuuta 2020](#) kattavasta 1 824,3 miljardin euron paketista. Siinä yhdistyvät sekä monivuotinen rahoituskehys että Next Generation EU -välineestä rahoitetut poikkeukselliset elvytystoimet.

B. 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.

[Kokouksessaan 12. joulukuuta 2003](#) se hyväksyi Euroopan turvallisuusstrategian.

Eurooppa-neuvosto sopi [kokouksessaan 22. ja 23. kesäkuuta 2017](#), että on tarpeen käynnistää pysyvä rakenteellinen yhteistyö (PRY) Euroopan turvallisuuden ja puolustuksen vahvistamiseksi. Tästä yhteistyöstä tehtiin neuvoston päätös 11. joulukuuta 2017. Yhteistyöhön osallistuvat kaikki EU:n jäsenvaltiot Tanskaa ja Maltaa lukuun ottamatta. Yhteensä käynnissä on nyt 46 PRY-projektia.

Edellä mainitussa [17.–21. heinäkuuta 2020 pitämässään ylimääräisessä kokouksessa](#) Eurooppa-neuvosto sopi, että perustettaisiin Euroopan rauhanrahasto talousarvion ulkopuoliseksi välineeksi rahoittamaan turvallisuus- ja puolustusalan toimia. Rahaston enimmäismääräksi kaudella 2021–2027 vahvistettiin viisi miljardia euroa. Se rahoitetaan talousarvioon kuulumattomana rahoituskehysten ulkopuolisena kohtana jäsenvaltioiden maksuosuuksilla BKTL-jakoperusteen mukaisesti.

Ylimääräisessä kokouksessaan 30. ja 31. toukokuuta 2022 Eurooppa-neuvosto tuomitsi Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan ja sopi kuudennesta



pakotepaketesta, joka kattaa Venäjältä jäsenvaltioille toimitettavan raakaöljyn ja öljytuotteet. Putkea pitkin tuotavaan raakaöljyyn päätettiin soveltaa väliaikaista poikkeusta. Johtajat kehottivat EU:n neuvostoa viimeistelemään ja hyväksymään uudet pakotteet viipymättä.

[Eurooppa-neuvoston 23. maaliskuuta 2023 pidetyn kokouksen](#) päätelmien mukaan ”Euroopan unioni aikoo vakaasti ja täysimääräisesti jatkaa vahvaa poliittista, taloudellista, sotilaallista, rahoituksellista ja humanitaarista tukeaan Ukrainalle ja sen kansalle niin kauan kuin se on tarpeen”.

C. 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, Latvia, Liettua, Malta, 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.

Yleisten asioiden neuvosto hyväksyi 14. joulukuuta 2021 [pöytäkirjansa laajentumisesta sekä vakautus- ja assosiaatioprosessista](#) Montenegron, Serbian, Turkin, Pohjois-Makedonian tasavallan, Albanian, Bosnia ja Hertsegovinan sekä Kosovon osalta ja arvioi niissä kunkin ehdokasmaan ja mahdollisen ehdokasmaan edistymistä.

Eurooppa-neuvosto myönsi [23. kesäkuuta 2022](#) Ukrainalle ehdokasmaan aseman sen 28. helmikuuta 2022 jättämän jäsenyyshakemuksen jälkeen ja pyysi komissiota raportoimaan neuvostolle jäsenyyshakemusta koskevassa komission lausunnossa mainittujen ehtojen täyttymisestä. Neuvosto päättää jatkotoimista, kunhan kaikki nämä ehdot on kokonaisuudessaan täytetty.

[Ylimääräisen 9. helmikuuta 2023 pitämänsä kokouksen](#) päätelmissä Eurooppa-neuvosto pani merkille ”Ukrainan viime kuukausien vahvan pyrkimyksen täyttää EU:n ehdokasmaan asemaan oikeuttavat tavoitteet”. Se oli tyytyväinen Ukrainan uudistuspyrkimykseen näinä vaikeina aikoina ja kannusti Ukrainaa jatkamaan tällä tiellä ja täyttämään sen jäsenyyshakemusta koskevassa komission lausunnossa täsmennetyt edellytykset, jotta se voi edetä kohti tulevaa EU-jäsenyyttä.

D. Yhdistyneen kuningaskunnan ero Euroopan unionista

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

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 määräaikaa tammikuun 31. päivään 2020 antaakseen lisää aikaa erosopimuksen ratifiointille. Erosopimus tuli voimaan 31. tammikuuta 2020. Tuolloin päättyi SEU:n 50 artiklassa tarkoitettu kausi ja alkoi siirtymäkausi, joka kesti 31. joulukuuta 2020 saakka. Yhdistynyt kuningaskunta ei ole enää EU:n jäsenvaltio vaan ns. kolmas maa.

E. Toimielinuudistukset

Tampereen Eurooppa-neuvostossa 15. ja 16. lokakuuta 1999 päätettiin EU:n perusoikeuskirjan ([4.1.2](#)) laatimiseen liittyvistä järjestelyistä. 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 kestänyttä kaksi ja puoli vuotta 21. ja 22. kesäkuuta 2007 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti hallitustenväliselle konferenssille yksityiskohtaiset valtuudet allekirjoittaa 13. joulukuuta 2007 Lissabonin sopimus ([1.1.5](#)). Sopimus tuli voimaan 1. joulukuuta 2009. Eurooppa-neuvosto antoi 25. maaliskuuta 2011 päätöksen SEUT:n 136 artiklan muuttamisesta ja Euroopan vakausmekanismin perustamisesta vuonna 2012.

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

Viimeaikaiset kriisit, erityisesti covid-19-pandemia ja Ukrainan sota, ovat tuoneet esille tarpeen toteuttaa toimielinuudistuksia, joilla parannetaan EU:n kykyä reagoida kiireellisiin tilanteisiin nopeasti ja tehokkaasti.

Toukokuun 4. päivänä 2022 antamassaan [pätöslauselmassa toimista Euroopan tulevaisuutta käsittelevän konferenssin päätelmien johdosta](#) parlamentti suhtautui myönteisesti konferenssin päätelmiin ja suosituksiin. Se totesi, että [perussopimukseen oli tehtävä muutoksia](#), ja kehotti perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokuntaansa laatimaan ehdotuksia EU:n perussopimusten uudistamiseksi valmistelukunnan kautta [SEU:n 48 artiklan](#) mukaisesti. Parlamentti hyväksyi 9. kesäkuuta 2023 [pätöslauselman valmistelukunnan ehdottamisesta perussopimusten tarkistamiseksi](#). Yhtenä keskeisenä ehdotuksena on uudistaa äänestysmenettelyjä ja mahdollistaa päätösten tekeminen neuvostossa määränemmistöllä yksimielisen päätöksenteon sijaan tietyillä aloilla, kuten pakotteiden asettaminen ja nk. siirtymälausekkeet sekä hätätilanteet.

Eeva Pavy
10/2023

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



1.3.7. EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO

Neuvosto hyväksyy yhdessä Euroopan parlamentin kanssa Euroopan unionin lainsäädännön 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, ja ne hyväksyvät yhdessä 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 rahoituskehyn (2021–2027) marraskuussa 2020. 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 Euroopan 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 puheenjohtajuutta kaikissa neuvoston kokoonpanoissa ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta. Kukin ryhmän jäsen toimii vuorollaan puheenjohtajana kuuden kuukauden ajan.



Viiden seuraavan vuoden puheenjohtajavaltiot ovat Ruotsi ja Espanja vuonna 2023, Belgia ja Unkari vuonna 2024, Puola ja Tanska vuonna 2025, Kypros ja Irlanti vuonna 2026 sekä Liettua ja Kreikka vuonna 2027. Eurooppa-neuvostolla on valtuudet muuttaa puheenjohtajavaltioiden järjestystä (SEUT:n 236 artiklan b alakohta).

3. Neuvoston valmisteluelimet

Coreper on jäsenvaltioiden pysyvistä 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 määränemmistön 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

Määränemmistöpäätösten soveltamisalaa laajennettiin Lissabonin sopimuksella. Yhteensä 68 oikeusperustan tapauksessa määränemmistö joko otettiin käyttöön tai sen käyttöä laajennettiin, ja useimmissa tapauksissa siihen yhdistettiin tavallinen lainsäätämisyjärjestys (monet kyseisistä aloista kuuluivat aiemmin kolmanteen pilariin). Määränemmistöpäätöstä käytetään myös komission puheenjohtajan ja jäsenten sekä tilintarkastustuomioistuimen, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ja Euroopan 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. 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 määränemmistöllä yksimielisyyden sijasta: siirtymälausekkeet mahdollistavat siirtymisen erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen ja yksimielisistä päätöksistä määränemmistöpäätöksiin. Siirtymälausekkeen käyttöönottoon tarvitaan kuitenkin aina neuvoston tai Eurooppa-neuvoston yksimielinen päätös. Jäsenvaltioiden on siis päästävä yksimielisyyteen tällaisen lausekkeen käytöstä.

Puheenjohtaja Juncker ilmoitti [puheessaan unionin tilasta 2018](#) komission aikeista uudistaa kattavasti siirtymälausekkeitä. Komissio on tämän seurauksena antanut toistaiseksi neljä alakohtaista tiedonantoa: [yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka](#) (syyskuu 2018), [veropolitiikka](#) (tammikuu 2019), [energia- ja ilmastopolitiikka](#) (huhtikuu 2019) ja [sosiaalipolitiikka](#) (2019).

Yleensä neuvosto tavoittelee yksimielisyyttä myös asioissa, joissa sitä ei edellytetä. Käytäntö juontaa juurensa niin kutsutusta Luxemburgin kompromissista. Sillä ratkaistiin vuonna 1966 Ranskan ja muiden jäsenvaltioiden konflikti, kun Ranska ei halunnut tietyissä asioissa luopua yksimielisyyden vaatimuksesta määränemmistöratkaisun hyväksi. Kompromissin sanamuoto on seuraava: ”Kun komission ehdotuksesta mahdollisesti enemmistöllä tehtävistä päätöksistä aiheutuu yhden tai useamman osapuolen merkittäville 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 määränemmistöllä, neuvosto tekisi kaiken, mitä kohtuullisessa ajassa voi, valtioiden suuren enemmistön kannalta tyydyttävän ratkaisun löytämiseksi.

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 \(finanssipoliittinen sopimus\)](#) ja [sopimus Euroopan vakausmekanismin perustamisesta \(EVM-sopimus\)](#) sekä vuonna 2014 [hallitustenvälinen sopimus vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä \(yhteistä kriisinratkaisurahastoa koskeva sopimus\)](#). 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. Se myös vaati, että otetaan käyttöön ”yleinen siirtymälauseke päätöksentekoprosessin helpottamiseksi kaikissa asioissa, jotka voisivat auttaa selviytymään nykyisen terveyskriisin haasteista”. [Valmistelukunnan ehdottamisesta perussopimusten tarkistamiseksi 9. kesäkuuta 2022 antamassaan päätöslauselmassa](#) parlamentti esitti neuvostolle ehdotuksia perussopimusten muuttamiseksi SEU:n 48 artiklan mukaista tavanomaista tarkistusmenettelyä noudattaen. Ehdotetut muutokset mahdollistaisivat päätösten tekemisen neuvostossa määräenemmistöllä yksimielisen päätöksenteon sijaan tietyillä aloilla, kuten pakotteiden asettaminen ja hätätilanteet.

[Puheessaan Euroopan tulevaisuuskonferenssin päätöstapahtumassa](#) 9. toukokuuta 2022 komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen vahvisti, että komissio on valmis panemaan täytäntöön hyväksytyt kansalaisten ehdotukset yksimieliseen päätöksentekoon liittyvän pattitilanteen ratkaisemiseksi. Komission mukaan ”meidän on nyt päästävä tähän suorinta mahdollista tietä, joko hyödyntämällä täysin sitä, mitä voimme perussopimusten puitteissa tehdä, tai muuttamalla perussopimuksia, jos tarve vaatii”. Parlamentti hyväksyi 11. heinäkuuta 2023 [päätöslauselman EU:n perussopimukseen sisältyvien siirtymälausekkeiden täytäntöönpanosta](#). Se ehdotti siinä siirtymälausekkeiden soveltamista joillakin ensisijaisilla politiikan aloilla, etenkin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, energiapolitiikassa ja verotusasioissa, joilla on ympäristöön liittyvä ulottuvuus.

Eeva Pavy
10/2023



1.3.8. EUROOPAN KOMISSIO

Euroopan unionin toimielimistä vain komissio saa tehdä lainsäädäntöaloitteita. Sillä on myös merkittävää toimeenpanovaltaa esimerkiksi kilpailua ja kansainvälistä kauppaa koskevan toimintapolitiikan aloilla. Komissio onkin unionin pääasiallinen toimeenpanoelin. Siihen kuuluu yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta. Komissio valvoo unionin oikeuden soveltamista ja sitä, että jäsenvaltiot noudattavat perussopimuksia. Se toimii myös unionin lainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien komiteoiden puheenjohtajana. Aiempi komiteamenettely on korvattu uusilla säädöstyypeillä eli täytäntöönpanosäädöksillä ja delegoiduilla säädöksillä.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 17 artikla, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 234, 244–250, 290 ja 291 artikla sekä [sopimus Euroopan yhteisöjen yhteisen neuvoston ja yhteisen komission perustamisesta](#) (sulautumissopimus)^[1]

TAUSTA

Yhdentymiskehityksen alussa jokaisella yhteisöllä oli erillinen toimeenpanoelimensä: vuonna 1951 perustetulla Euroopan hiili- ja teräsyhteisöllä (EHTY) korkea viranomainen ja vuonna 1957 Rooman sopimuksella perustetuilla Euroopan talousyhteisöllä (ETY) ja Euratomilla kullakin oma komissionsa. EHTY:n, ETY:n ja Euratomin täytäntöönpanoelimet ja talousarviot yhdistettiin sulautumissopimuksella 8. huhtikuuta 1965. Näin syntyi Euroopan yhteisöjen yhteinen komissio (1.1.2). EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolo päättyi vuonna 2002, kun EHTY:n perustamisesta oli kulunut 50 vuotta. Tuolloin päätettiin^[2], että EHTY:n varat siirtyisivät komissiolle, joka vastaisi keskeneräisten toimien päättämisestä, EHTY:n varojen hallinnoinnista ja hiili- ja terästeollisuuteen liittyvien tutkimustoimien rahoituksen varmistamisesta.

KOKOONPANO JA OIKEUDELLINEN ASEMA

A. Jäsenten lukumäärä

Komissiossa oli pitkään vähintään yksi ja enintään kaksi edustajaa kustakin jäsenvaltiosta. Lissabonin sopimuksessa määrättiin alun perin komission jäsenmääräksi 1. marraskuuta 2014 alkaen kaksi kolmasosaa jäsenvaltioiden lukumäärästä. Samalla luotiin mahdollisuus joustoon, sillä Eurooppa-neuvosto sai oikeuden määrittää komission jäsenten lukumäärän (SEU:n 17 artiklan 5 kohta). Vuonna 2009 Eurooppa-neuvosto päätti, että komissiossa on jatkossakin yksi jäsen kutakin jäsenvaltiota kohden.

B. Nimittäminen

Lissabonin sopimuksessa määrätään, että Eurooppa-neuvosto ehdottaa Euroopan parlamentin vaalituloksen huomioon ottaen ja aiheellisten kuulemisten jälkeen (kuten

[1]EYVL 152, 13.7.1967, s. 2.

[2]Neuvoston päätös 2003/78/EY, tehty 1. helmikuuta 2003, monivuotisten teknisten suuntaviivojen vahvistamisesta hiili- ja terästudkimusrahaston tutkimusohjelmaa varten (EUVL L 29, 5.2.2003, s. 28).



on esitetty perussopimukseen liitettyssä julistuksessa N:o 11 SEU:n 17 artiklan 6 ja 7 kohdasta) määräenemmistöllä parlamentille ehdokasta komission puheenjohtajaksi. Parlamentti valitsee tämän ehdokkaan jäsentensä enemmistöllä (SEU:n 17 artiklan 7 kohta).

Euroopan unionin neuvosto (jäljempänä neuvosto) hyväksyy määräenemmistöllä ja yhteisellä sopimuksella valitun komission puheenjohtajan kanssa komission muiden jäsen ehdokkaiden luettelon, joka on laadittu jäsenvaltioiden ehdotusten perusteella.

Parlamentti äänestää komission puheenjohtajan ja muiden komission jäsenten, myös unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan, hyväksymisestä yhtenä kokoonpanona. Hyväksynnän jälkeen Eurooppa-neuvosto nimittää komission määräenemmistöllä.

Maastrichtin sopimuksesta lähtien komission jäsenten toimikausi on ollut yhtä pitkä kuin Euroopan parlamentin vaalikausi eli viisi vuotta. Toimikausi voidaan uusia.

C. Vastuu

1. Henkilökohtainen vastuu (SEUT:n 245 artikla)

Komission jäseniltä edellytetään, että

- he hoitavat tehtävänsä unionin yleisen edun mukaisesti täysin riippumattomina eivätkä pyydä tai ota ohjeita miltään ulkopuoliselta taholta (kuten hallitukselta tai muulta toimielimeltä, elimeltä tai laitokselta)
- he eivät toimikautensa aikana harjoita muuta palkallista tai palkatonta ammattitoimintaa.

Unionin tuomioistuin voi päättää neuvoston tai komission pyynnöstä, että komission jäsen erotetaan, jos hän ei enää täytä edellä mainittuja vaatimuksia tai on syyllistynyt vakavaan rikkomukseen (SEUT:n 247 artikla).

2. Kollektiivinen vastuu

Komissio on kollektiivisesti vastuussa Euroopan parlamentille (SEUT:n 234 artikla). Jos parlamentti antaa komission toimintaa koskevan epäluottamuslauseen, komission kaikki jäsenet joutuvat eroamaan. Tämä koskee myös unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaa edustajaa, jos ongelmat liittyvät hänen tehtäviinsä komissiossa.

ORGANISAATIO JA TOIMINTA

Komission työtä ohjaa puheenjohtaja, joka päättää toimielimen sisäisestä organisaatiosta. Puheenjohtaja jakaa toiminta-alat jäsenten kesken. Jokaisella komission jäsenellä on oma aihekohtainen vastuualueensa, jonka hallintoyksiköiden toimintaa hän johtaa. Kollegion hyväksynnän saatuaan puheenjohtaja nimittää varapuheenjohtajat komission jäsenten keskuudesta. Korkea edustaja on myös automaattisesti komission varapuheenjohtaja. Komission jäsenen on esitettävä eronpyyntönsä, jos puheenjohtaja kollegion hyväksynnän saatuaan sitä häneltä pyytää.

Komission pääsihteeristö koostuu 33 pääosastosta, jotka kehittävät, hallinnoivat ja panevat täytäntöön EU:n toimintapolitiikkaa, lainsäädäntöä ja rahoitusta. Lisäksi siinä on 20 osastoa (yksiköt ja virastot), jotka käsittelevät yksittäisiä tai monialaisia kysymyksiä. Näitä ovat muun muassa Euroopan petostentorjuntavirasto, oikeudellinen



yksikkö, historialliset arkistot, julkaisutoimisto, EU:n poliittisen strategian keskus ja Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa 50 artiklan nojalla käytävistä neuvotteluista vastaava työryhmä. Toimeenpanovirastoja on kuusi, esimerkiksi tutkimuksen toimeenpanovirasto. Ne hoitavat komission niille siirtämiä tehtäviä, mutta ne ovat erillisiä oikeushenkilöitä. Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta komissio tekee ratkaisunsa jäsentensä enemmistöllä (SEUT:n 250 artikla).

Komissio kokoontuu viikoittain keskustelemaan poliittisesti arkaluonteisista kysymyksistä ja hyväksymään ehdotukset, jotka on hyväksyttävä suullisessa käsittelyssä. Vähemmän arkaluonteiset asiat hyväksytään kirjallisella menettelyllä. Hallinnointi- ja hallintotoimenpiteet voidaan hyväksyä valtuutusmenettelyllä, jossa kollegio valtuuttaa yhden tai useamman jäsenistään tekemään päätöksiä puolestaan (tämä koskee etenkin maataloustukia ja polkumyynnin vastaisia toimenpiteitä), tai edelleenvaltuutuksella, jolloin päätökset siirretään hallintotasolle, yleensä pääjohtajalle.

TOIMIVALTA

A. Aloiteoikeus

Yleissääntönä on, että komissiolla on yksinomainen aloiteoikeus, kun tarvitaan unionin säädöstä (SEU:n 17 artiklan 2 kohta). Se laatii lainsäädäntöehdotukset, joiden hyväksymisestä vastaavat parlamentti ja neuvosto.

1. Täysi aloiteoikeus: oikeus tehdä ehdotuksia

a. Lainsäädäntöä koskeva aloiteoikeus

Oikeus tehdä ehdotuksia ilmentää täyttä aloiteoikeutta. Se on aina yksinomainen ja sitoo melko pitkälle päätäntävällän käyttäjää, joka ei voi tehdä päätöstä ilman ehdotusta ja jonka päätöksen on myös perustuttava esitettyyn ehdotukseen.

Komissio laatii perussopimusten täytäntöön panemiseksi tarpeelliset lainsäädäntöehdotukset (asetukset ja direktiivit) ja esittää ne neuvostolle ja parlamentille (1.2.3).

b. Talousarvioon liittyvä aloiteoikeus

Komissio laatii talousarvioesityksen, joka annetaan neuvoston ja parlamentin käsiteltäväksi (SEUT:n 314 artikla) (1.2.5). Kukin muu unionin toimielin kuin komissio laatii vuosittain ennakoarvion tuloistaan ja menoistaan ja toimittaa sen komissiolle ennen heinäkuun 1. päivää (varainhoitoasetuksen 39 artiklan 1 kohta). Lisäksi kukin perussopimusten mukaisesti perustettu elin, joka on oikeushenkilö ja saa talousarviosta avustusta, toimittaa komissiolle vuosittain ennakoarvion viimeistään tammikuun 31. päivänä. Komissio toimittaa sen jälkeen EU:n virastojen ennakoarviot parlamentille ja neuvostolle ja tekee ehdotuksen kullekin EU:n elimelle maksettavan avustuksen määrästä sekä henkilöstömäärästä, jonka se katsoo tämän tarvitsevan seuraavana varainhoitovuonna.

Komissio tekee omia varoja koskevasta päätöksestä ehdotuksen (SEU:n 17 artikla). Päätös on hyväksyttävä neuvostossa yksimielisesti, ja sitä ennen neuvoston on kuultava parlamenttia. Uusia omien varojen luokkia voidaan ottaa käyttöön tai olemassa olevia poistaa milloin tahansa (SEUT:n 311 artiklan 3 kohta), mutta päätös siitä voidaan tehdä vain komission ehdotuksesta (SEU:n 17 artiklan 2 kohta). Neuvosto puolestaan vahvistaa komission ehdotuksesta sekä parlamenttia



ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan yksityiskohtaiset säännöt ja menettely, joita noudattaen talousarvioon otetut tulot annetaan komission käyttöön (SEUT:n 322 artiklan 2 kohta).

c. Suhteet unionin ulkopuolisiin maihin

Komissio neuvottelee neuvoston valtuuttamana kansainväliset sopimukset (SEUT:n 207 ja 218 artikla), jotka neuvosto sen jälkeen tekee. Tällä tavoin neuvotellaan myös liittymisestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen (SEU:n 6 artiklan 2 kohta). Jos sopimus koskee ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja vastaa neuvotteluista. SEU:n 50 artiklan ja SEUT:n 218 artiklan 3 kohdan nojalla komissio esittää myös suosituksia unionista eroamista koskevien neuvottelujen aloittamisesta.

2. Rajoitettu aloiteoikeus: oikeus antaa suosituksia ja lausuntoja

a. Talous- ja rahaliiton yhteydessä ([2.6.2](#))

Komissio osallistuu talous- ja rahaliiton (EMU) hallintoon. Se antaa neuvostolle

- suosituksia jäsenvaltioiden talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja koskevan ehdotuksen laatimiseksi sekä varoituksia, jos kyseinen talouspolitiikka vaikuttaa suuntaviivojen vastaiselta (SEUT:n 121 artiklan 4 kohta)
- ehdotuksia, että neuvosto arvioisi, onko jäsenvaltiossa liiallinen alijäämä (SEUT:n 126 artiklan 6 kohta)
- suosituksia toimenpiteistä, joita toteutetaan, kun jollakin euroalueen ulkopuolisella jäsenvaltiolla on maksutasevaikeuksia (SEUT:n 143 artikla)
- suosituksia euron ja muiden valuuttojen välisistä vaihtokursseista sekä valuuttakurssipolitiikan yleisistä suuntaviivoista (SEUT:n 219 artikla)
- arvioita kansallisista toimintasuunnitelmista ja ehdotuksia maakohtaisiksi suosituksiksi talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä.

b. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteydessä

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla monia toimivaltuuksia on siirretty komissiolta unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle ja Euroopan ulkosuhdehallinnolle (EUH). Komissio voi kuitenkin tukea korkeaa edustajaa, kun tämä esittää neuvostolle yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan liittyvää päätöstä (SEU:n 30 artikla). Korkea edustaja on samalla komission varapuheenjohtaja.

B. Unionin oikeuden täytäntöönpanon valvontavalta

Perussopimuksissa annetaan komission tehtäväksi valvoa perussopimusten ja niiden täytäntöön panemiseksi annettujen päätösten eli johdetun oikeuden moitteetonta soveltamista. Komissio on siis ”perussopimusten valvoja”. Pääasiallinen valvontaväline on jäsenyysvelvoitteiden noudattamista jättämisestä koskeva menettely (SEUT:n 258 artikla).

C. Täytäntöönpanovalta

1. Perussopimuksissa myönnetty valtuudet

Tärkeimmät komissiolle perussopimuksissa myönnetty valtuudet ovat

- valta toteuttaa talousarviota (SEU:n 17 artiklan 1 kohta ja SEUT:n 317 artikla); kun talousarvio on hyväksytty, kukin jäsenvaltio suorittaa seuraavan



varainhoitovuoden tammikuun 1. päivästä lähtien maksunsa EU:lle^[3] kuukausittain EU:n talousarvioon suoritettavina maksuosuuksina, jotka talletetaan komission nimissä jäsenvaltion valtiovarainministeriössä tai keskuspankissa olevalle pankkitilille

- valta antaa jäsenvaltioille lupa toteuttaa perussopimuksissa määrättyjä suojoimenpiteitä etenkin siirtymäkausien aikana (esimerkiksi SEUT:n 201 artikla)
- kilpailusääntöihin liittyvät valtuudet ja etenkin valta valvoa valtioneuvotuksia (SEUT:n 108 artikla).

Rahoituslaitosten pelastuspaketeissa, joilla on määrä lievittää eräiden jäsenvaltioiden velkakriisejä, komissio vastaa hankittujen ja unionin talousarviosta taattujen varojen hoidosta. Sillä on myös valtuudet muuttaa Euroopan vakausmekanismin (EVM) hallintoneuvostossa käytettävä äänestysmenettely yksimielisyydestä erityiseen, 85 prosentin määränemmistöön, jos se toteaa yhdessä Euroopan keskuspankin kanssa, että laiminlyönti tehdä päätös rahoitusavun myöntämisestä uhkasi euroalueen talouden ja rahoituksen kestävyttä (EVM-sopimuksen 4 artiklan 4 kohta) (2.6.8).

2. Parlamentin ja neuvoston komissiolle siirtämä täytäntöönpanovalta

SEUT:n 291 artiklan mukaisesti komissio harjoittaa sille siirrettyä valtaa panna täytäntöön parlamentin ja neuvoston antama säädös.

Lissabonin sopimuksessa otettiin käyttöön ”yleiset säännöt ja periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovalan käyttöä” (SEUT:n 291 artiklan 3 kohta ja asetus (EU) N:o 182/2011). Aiemmat komiteajärjestelyt korvataan siinä kahdella uudella järjestelyllä, jotka ovat neuvoa-antava menettely ja tarkastelumenettely. Parlamentin ja neuvoston valvontaoikeus virallistetaan, ja lisäksi on mahdollisuus muutoksenhakuun, jos ristiriitoja ilmenee.

3. Delegoidut säädökset

Lissabonin sopimuksessa otettiin käyttöön uusi säädöslaji, joka sijoittuu lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten ja täytäntöönpanosäädösten välimaastoon. Nämä ”delegoidut” säädökset (SEUT:n 290 artikla), joita ei hyväksytä lainsäätämisyjärjestyksessä, ovat soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn säädöksen (”perussäädöksen”) tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia. Periaatteessa parlamentilla on samat valvontavaltuudet kuin neuvostolla.

D. Sääntelyvalta ja neuvoa-antava tehtävä

Perussopimukset suovat komissiolle itsenäisen sääntelyvallan vain harvoissa tapauksissa. Yksi esimerkki on SEUT:n 106 artikla, jonka mukaan komissiolle on valta huolehtia unionin sääntöjen soveltamisesta julkisiin yrityksiin ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta vastaaviin yrityksiin. Komissio antaa tarvittaessa jäsenvaltioille osoitetut aiheelliset direktiivit tai päätökset.

Perussopimuksissa komissiolle annetaan valta antaa suosituksia, kertomuksia tai lausuntoja monissa eri tapauksissa. Sitä myös kuullaan tiettyjä päätöksiä tehtäessä, kuten silloin, kun päätetään uusien valtioiden ottamisesta unionin jäseniksi (SEU:n 49 artikla). Komissiota kuullaan myös erityisesti muutoksista muiden toimielinten ja elinten perussääntöihin, kuten Euroopan parlamentin jäsenten asemaa

[3] Tästä säädetään tarkemmin neuvoston asetuksessa (EY, Euratom) N:o 609/2014 (EUVL L 168, 7.6.2014, s. 39).



koskeviin sääntöihin, Euroopan oikeusasiamiehen ohjesääntöön ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntöön.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Komissio on parlamentin pääasiallinen keskustelukumppani lainsäädäntöön ja talousarvioon liittyvissä asioissa. Unionin hallintotavan demokraattisen legitimiuden kannalta on erittäin tärkeää, että parlamentti valvoo komission työohjelmaa ja sen täytäntöönpanoa. Komissio laatii vuosittain talousarvioesityksen. Esityksen sisältävä ehdotus toimitetaan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 1. päivänä syyskuuta sitä varainhoitovuotta edeltävänä vuonna, jona talousarvio on määrä toteuttaa (vuosi n-1). Komissio toimittaa ehdotuksen tiedoksi kansallisille parlamenteille. Komissio laatii myös ennakoarvion omista tuloistaan ja menoistaan ja toimittaa sen erikseen parlamentille ja neuvostolle hyväksyttäväksi. Parlamentilla on SEUT:n 319 artiklan mukaisesti oikeus myöntää komissiolle vastuuvapaus.

Omia varoja koskeva päätös tehdään erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen (SEUT:n 289 artiklan 2 kohta) komission ehdotuksesta (SEUT:n 311 artiklan 2 kohta). Ennen päätöksen tekemistä on **kuultava parlamenttia**. Omia varoja koskevaa päätöstä tehtäessä noudatetaan siis kuulemismenettelyä, mutta vastaavat täytäntöönpanotoimenpiteet (SEUT:n 291 artiklan 2 kohta) hyväksytään neuvostossa komission ehdotuksen perusteella (SEUT:n 311 artiklan 3 kohta) sen jälkeen, kun **parlamentti on antanut hyväksyntänsä**.

Komission olisi käytävä jatkuvaa vuoropuhelua parlamentin kanssa koko toimikautensa ajan. Se on tärkeää heti [komission jäsen ehdokkaiden kuulemisten](#) yhteydessä ja sen jälkeen näiden kuulemisten aikana tehtyjen [erityisten sitoumusten](#) yhteydessä, kyseisten [sitoumusten väliseurannan](#) yhteydessä ja parlamentin eri valiokuntien kanssa järjestelmällisesti käytävän jäsennellyn vuoropuhelun yhteydessä.

Parlamentilla on Maastrichtin sopimuksen ja sitä vahvistaneen Lissabonin sopimuksen nojalla oikeus tehdä lainsäädäntöaloitteita, eli parlamentti voi pyytää komissiota tekemään ehdotuksen. Parlamentti voi myös sisällyttää lainsäädäntöön raportointivaatimuksia, joissa komissio veloitetaan esittämään täytäntöönpanokertomuksia.

Komissio ei aina noudata parlamentin pyyntöä tehdä ehdotuksia. Näin kävi esimerkiksi silloin, kun [parlamentti antoi 15. kesäkuuta 2023 suosituksen neuvostolle ja komissiolle epäilyjä unionin oikeuden rikkomisesta ja unionin oikeutta sovellettaessa tapahtuneesta hallinnollisesta epäkohdasta Pegasus-ohjelman ja vastaavien vakoiluohjelmien käytön yhteydessä koskevan tutkinnan johdosta](#). Toisinaan se saattaa myös viivyttää tärkeiden täytäntöönpanokertomusten esittämistä (esim. ensimmäinen kertomus lainvalvontatarkoituksessa käsiteltävien henkilötietojen suojasta annetun direktiivin soveltamisesta ja toimivuudesta^[4]).

Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2016/1250 EU:n ja Yhdysvaltojen välisen Privacy Shield -järjestelyn tarjoaman tietosuojan tason riittävydestä mitätöitiin Schrems II -oikeustapauksen seurauksena, koska pelättiin, että EU:n kansalaiset eivät olleet riittävän hyvin suojattuja EU:n ja Yhdysvaltojen välisessä tietojenvaihdossa. Parlamentti arvosteli tällöin sitä, että komissio oli asettanut suhteet Yhdysvaltoihin EU:n

[4] Vogiatzoglou P. et al., ”[Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#)”, kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, Euroopan parlamentti, joulukuu 2022.



kansalaisten etujen edelle ja että se oli jättänyt näin EU:n oikeuden puolustamisen yksittäisten kansalaisten tehtäväksi^[5]. Vaikka parlamentti oli esittänyt tällaista kritiikkiä ja antanut vielä toisen [päätöslauseleman](#), jossa se totesi, että EU:n ja Yhdysvaltojen tietosuojakehys ei luo olennaisilta osin vastaavaa tietosuojan tasoa, komissio hyväksyi 10. heinäkuuta 2023 kolmannen [päätöksensä](#) EU:n ja Yhdysvaltojen tietosuojakehysten tarjoaman tietosuojan tason riittävydestä.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö.

Mariusz Maciejewski

11/2023

[5]Euroopan parlamentin [päätöslauselma 20. toukokuuta 2021 Euroopan unionin tuomioistuimen 16. heinäkuuta 2020 antamasta tuomiosta – Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland Ltd ja Maximilian Schrems \("Schrems II"\)](#), asia C-311/18 (EUVL C 15, 12.1.2022, s. 176), 28 kohta.



1.3.9. EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN

Euroopan unionin tuomioistuin on yksi unionin seitsemästä toimielimestä. Se muodostuu kahdesta osasta: [unionin tuomioistuimesta](#) ja [unionin yleisestä tuomioistuimesta](#). Euroopan unionin tuomioistuin käyttää unionissa tuomiovaltaa. Se huolehtii unionin primaarioikeuden ja johdetun oikeuden oikeasta tulkinnasta ja soveltamisesta EU:n alueella. Tuomioistuin valvoo myös EU:n toimielinten säädösten laillisuutta ja tekee ratkaisuja siitä, noudattavatko jäsenvaltiot primaarioikeuden ja johdetun oikeuden velvoitteita. Tuomioistuin tulkitsee lisäksi unionin oikeutta kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä.

UNIONIN TUOMIOISTUIN

A. Oikeusperusta

- [Euroopan unionista tehdyn sopimuksen](#) (SEU) 19 artikla, [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) (SEUT) 251–281 artikla ja Euratomin perustamissopimuksen 136 artikla sekä [perussopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 3 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännöstä](#)
- [Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus \(EU, Euratom\) 2015/2422, annettu 16. joulukuuta 2015, Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 3 muuttamisesta](#)
- EU:n talousarvio (pääluokka 4)

B. Kokoonpano ja perussääntö

1. Kokoonpano

- a. Tuomareiden ja julkisasiamiesten lukumäärä (SEU:n 19 artikla ja SEUT:n 252 artikla)

Unionin tuomioistuimessa on yksi tuomari jäsenvaltiota kohden (27). Unionin tuomioistuinta avustaa 11 julkisasiamiestä. Tuomarit valitsevat keskuudestaan presidentin ja varapresidentin kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Sama henkilö voidaan valita uudeksi toimikaudeksi.

- b. Kelpoisuusvaatimukset (SEU:n 19 artikla ja SEUT:n 253 artikla)

- Tuomareiden ja julkisasiamiesten on täytettävä kotimaassaan korkeimpien tuomarin virkojen kelpoisuusvaatimukset tai oltava tunnetusti päteviä lainoppineita.
- Heidän riippumattomuutensa on oltava kiistaton.

- c. Nimittämismenettely (SEUT:n 253 artikla)

Jäsenvaltioiden hallitusten edustajat aloittavat tuomareiden ja julkisasiamiesten nimittämismenettelyn, kun näiden toimikausi on päättymässä. Heidät nimitetään yhteisellä sopimuksella sen jälkeen, kun on kuultu komiteaa, joka antaa lausunnon ehdolla olevien henkilöiden soveltuvuudesta (SEUT:n 255 artikla).



2. Toimen luonne

a. Toimikauden kesto (SEUT:n 253 artikla ja perussääntö)

Toimikausi kestää kuusi vuotta. Puolet tuomareista ja julkisasiamiehistä vaihtuu joka kolmas vuosi. Toimikautensa päättävä tuomari tai julkisasiamies voidaan nimittää uudeksi toimikaudeksi.

b. Erioikeudet ja vapaudet (perussääntö)

Tuomareilla ja julkisasiamiehillä on lainkäytöllinen koskemattomuus. Heidän koskemattomuutensa jatkuu heidän tehtävänsä päätyttyä heidän virassaan suorittamiensa toimien osalta. Heidät voidaan vapauttaa tehtävästään vain unionin tuomioistuimen yksimielisellä päätöksellä.

c. Velvollisuudet (perussääntö)

Tuomarit ja julkisasiamiehet

- vannovat valan (riippumattomuus, puolueettomuus ja salassapito) ennen tehtävään ryhtymistä
- eivät saa harjoittaa poliittista tai hallinnollista tointa eivätkä mitään ammattitoimintaa
- antavat vakuutuksen siitä, että he kunnioittavat tehtävästään johtuvia velvollisuuksia.

C. Organisaatio ja toiminta (SEUT:n 253 artikla ja perussääntö)

1. Sisäinen organisaatio

Perussäännöstä määrätään perussopimukseen liitettyssä erillisessä pöytäkirjassa (SEUT:n 281 artikla). Tuomarit valitsevat keskuudestaan presidentin ja varapresidentin kolmeksi vuodeksi kerrallaan, ja sama henkilö voidaan valita uudeksi toimikaudeksi (pöytäkirja N:o 3, 9 a artikla). Presidentti johtaa unionin tuomioistuimen toimintaa ja on puheenjohtajana istunnoissa ja päätösneuvotteluissa täysistunnossa ja suuressa jaostossa. Varapresidentti avustaa presidenttiä tämän tehtävien hoitamisessa ja toimii tarvittaessa hänen sijaisenaan. Unionin tuomioistuin nimittää kirjaajansa. Kirjaaja on toimielimen pääsihteeri ja hallinnoi sen yksiköitä unionin tuomioistuimen presidentin alaisuudessa.

2. Toiminta

Unionin tuomioistuin vahvistaa työjärjestyksensä. Työjärjestykselle tarvitaan neuvoston määräenemmistöllä antama hyväksyntä. Unionin tuomioistuin voi kokoontua täysistunnossa (27 tuomaria), suuressa jaostossa (15 tuomaria) tai kolmen tai viiden tuomarin jaostoissa. Toimielintä rahoitetaan EU:n talousarviosta, jossa sillä on oma pääluokkansa (pääluokka 4).

D. Saavutukset

Unionin tuomioistuin on osoittautunut liikkeellepanevaksi voimaksi Euroopan yhdentymiskehityksessä.

1. Yleisesti

Asiassa Costa vastaan Enel 15. heinäkuuta 1964 annetulla tuomiolla oli perustavanlaatuinen merkitys siinä, että yhteisön oikeus miellettiin itsenäiseksi, kansalliseen lainsäädäntöön nähden ensisijaiseksi oikeusjärjestykseksi, sillä siinä



vahvistettiin periaate unionin oikeuden ensisijaisuudesta^[1]. Asiassa Van Gend & Loos 5. helmikuuta 1963 annetussa tuomiossa taas vakiinnutettiin periaate, että yhteisön oikeutta voidaan soveltaa suoraan jäsenvaltioiden tuomioistuimissa. Ihmisoikeuksien suojan kannalta merkittävistä päätöksistä on syytä mainita asiassa Nold 14. toukokuuta 1974 annettu tuomio, jossa tuomioistuin totesi perusihmisoikeuksien olevan olennainen osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamisen se varmistaa ([4.1.2](#)).

2. Erityistapaukset

- Sijoittautumisoikeus: Asiassa Royer 8. huhtikuuta 1976 annetussa tuomiossa vahvistettiin, että jäsenvaltion kansalaisen oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa on vastaanottovaltion myöntämästä oleskeluluvasta riippumaton oikeus.
- Tavaroiden vapaa liikkuvuus: Cassis de Dijon -tapauksessa 20. helmikuuta 1979 annetun tuomion mukaan jossakin jäsenvaltiossa laillisesti valmistettu ja kaupan pidetty tuote on periaatteessa voitava tuoda markkinoille missä tahansa muussa jäsenvaltiossa.
- Yhteisön ulkopuolinen toimivalta: Asiassa komissio vastaan neuvosto eli nk. ERTA-tapauksessa (eurooppalainen sopimus kansainvälisessä maantieliikenteessä toimivien ajoneuvojen miehistöjen työstä) 31. maaliskuuta 1971 annetussa tuomiossa tunnustettiin yhteisön oikeus tehdä kansainvälisiä sopimuksia aloilla, joilla sovelletaan yhteisön säännöksiä.
- Viimeaikaisissa tuomioissa on asetettu korvausvelvollisuus jäsenvaltioille, jotka ovat laiminlyöneet direktiivien saattamisen osaksi kansallista lainsäädäntöä tai eivät ole tehneet sitä asetetussa määräajassa.
- Sosiaaliturvan ja kilpailusääntöjen alalla on annettu useita tuomioita.
- Sisämarkkinoiden sujuvan toiminnan kannalta merkittävää oikeuskäytäntöä on annettu asioissa, joissa jäsenvaltio on rikkonut unionin oikeutta.
- Tietosuoja: Safe harbor -periaatteista annetussa tuomiossa [Schrems I](#) (2015) ja EU:n ja Yhdysvaltojen välisestä Privacy Shield -järjestelystä annetussa tuomiossa [Schrems II](#) (2020) mitätöitiin [komission päätökset, jotka koskivat tietosuojan tason riittävyttä](#) Yhdysvalloissa EU:n lainsäädännön perusperiaatteiden suojaamiseksi ja tiukkojen tietosuojavaatimusten varmistamiseksi.

Unionin tuomioistuimen suurimpiin ansioihin on luettava sen periaatteen vakiinnuttaminen, ettei perussopimuksia pidä tulkita jäykästi vaan ottaen huomioon yhdentymisen etenemisasteen ja perussopimuksissa asetetut tavoitteet. Tämän periaatteen ansiosta EU on voinut antaa lainsäädäntöä myös tietyillä sellaisilla aloilla, joista perussopimuksissa ei ole erityisiä määräyksiä, kuten saastumisen torjunta. Niinpä asiassa C-176/03 13. syyskuuta 2005 annetussa tuomiossa vahvistettiin EU:n oikeus toteuttaa rikosoikeuteen liittyviä toimenpiteitä, jos ne katsotaan ”tarpeellisiksi” ympäristönsuojelua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

Vuonna 2022 unionin tuomioistuimessa pantiin vireille 806 asiaa, muun muassa 546 ennakkoratkaisumenettelyä, 37 suoraa kannetta ja 209 muutoksenhakua unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisuihin. Ratkaistua saatiin 808 asiaa, muun muassa 564 ennakkoratkaisumenettelyä, 36 suoraa kannetta ja 196 muutoksenhakua yleisen

[1]Ziller, J., *La primauté du droit de l'Union européenne*, Euroopan parlamentin sisäasioiden pääosasto, kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden poliittikkayksikkö, Euroopan parlamentti, toukokuu 2022.



tuomioistuimen ratkaisuihin. Eniten hakemuksia saatiin Saksasta (98), Italiasta (63), Bulgariasta (43) ja Espanjasta (41). Menettely kesti keskimäärin 16,4 kuukautta^[2]. Kaikkiaan 1 111 tapausta oli vireillä 31. joulukuuta 2022.

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN

A. Oikeusperusta

SEUT:n 254–257 artikla, Euratomin perustamissopimuksen 40 artikla ja perussopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 3 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännöstä (IV osasto)

B. Kokoonpano ja perussääntö (SEUT:n 254 artikla)

1. Kokoonpano

a. Tuomarien ja julkisasiamiesten lukumäärä (SEU:n 19 artikla ja SEUT:n 254 artikla)

SEUT:n 254 artiklassa määrätään, että tuomareiden määrä vahvistetaan perussäännössä. [Tästä perussäännöstä tehdyssä pöytäkirjassa N:o 3 olevassa 48 artiklassa, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 6. heinäkuuta 2016 annetulla asetuksella \(EU, Euratom\) 2016/1192](#), määrätään, että unionin yleisessä tuomioistuimessa on kaksi tuomaria jäsenvaltiota kohden (nykyisin 54). Tuomarit nimitetään jäsenvaltioiden hallitusten yhteisellä sopimuksella sen jälkeen, kun on kuultu komiteaa, joka antaa lausunnon ehdolla olevien henkilöiden soveltuvuudesta tuomarin tehtäviin. Heidän toimikautensa on kuusi vuotta, ja se voidaan uusia. Tuomareita voidaan pyytää hoitamaan julkisasiamiehen tehtäviä, sillä toisin kuin unionin tuomioistuimella, unionin yleisellä tuomioistuimella ei ole pysyviä julkisasiamiehiä.

b. Kelpoisuusvaatimukset

Sama kuin unionin tuomioistuimessa (SEU:n 19 artikla). Unionin yleiseen tuomioistuimeen nimitettävien ehdokkaiden on oltava päteviä korkeaan tuomarin virkaan.

c. Nimittämismenettely

Sama kuin unionin tuomioistuimessa.

2. Toimen luonne

Sama kuin unionin tuomioistuimessa.

C. Organisaatio ja toiminta

Tuomarit valitsevat keskuudestaan presidentin kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja nimittävät kirjaajansa kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Unionin yleinen tuomioistuin käyttää kuitenkin hallinto- ja kielivaatimustensa täyttämiseksi unionin tuomioistuimen palveluja.

Unionin yleinen tuomioistuin vahvistaa [työjärjestyksensä](#) yhteisymmärryksessä unionin tuomioistuimen kanssa (SEUT:n 254 artiklan 5 kohta). Se kokoontuu kolmen tai viiden tuomarin jaostoissa. Se voi kokoontua täysistunnossa, suuressa jaostossa ja yhden tuomarin kokoonpanossa. Yli 80 prosenttia unionin yleisessä tuomioistuimessa nostetuista kanteista käsitellään kolmen tuomarin jaostossa. Äskettäin (huhtikuussa 2023) tehdyissä työjärjestyksen muutoksissa sallitaan videoneuvottelun käyttö

^[2][Tuomioistuimen vuosikertomus 2022](#).



istuntojen aikana (työjärjestyksen 107 a artikla). Lisäksi on otettu käyttöön uusi ”pilottiasian” käsite (työjärjestyksen 71 a artikla), kun asioissa tulee esiin sama oikeuskysymys. Jos edellytykset täyttyvät, yksi asioista voidaan määrittää pilottiasiaksi ja muiden asioiden käsittelyä lykätä.

Unionin yleinen tuomioistuin voi käsitellä ensimmäisenä oikeusasteena pääasiassa suoria kanteita, joita luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt (jos asia koskee heitä suoraan ja erikseen) ja jäsenvaltiot nostavat unionin toimielimiä, elimiä, toimistoja ja virastoja vastaan, sekä suoria kanteita, jotka koskevat toimielinten tai niiden henkilöstön aiheuttamien vahinkojen korvaamista. Yleisen tuomioistuimen ratkaisuihin voidaan hakea muutosta unionin tuomioistuimessa ainoastaan laintulkintaa koskevissa kysymyksissä. Keskimäärin noin 30 prosenttia unionin yleisen tuomioistuimen päätöksistä riitautetaan.

Parlamentti ja neuvosto voivat perustaa unionin yleisen tuomioistuimen yhteyteen erityistuomioistuimia, joiden tehtävänä on ratkaista ensimmäisenä oikeusasteena tietynlaiset erityisissä asioissa nostetut kanteet. Parlamentti ja neuvosto perustavat nämä tuomioistuimet tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

Vuonna 2022 unionin yleisessä tuomioistuimessa pantiin vireille 904 asiaa ja saatiin ratkaistua 858 asiaa, joista 792 oli suoria kanteita (niistä 270 koski teollis- ja tekijänoikeuksia, 76 valtiontukea ja kilpailua, 66 EU:n virkamieskuntaa ja 380 muita asioita). Asianosainen, joka ei kykene suorittamaan oikeudenkäynnistä aiheutuvia kuluja, voi hakea maksutonta oikeusapua (54 tapausta vuonna 2022). Menettely kesti keskimäärin 16,2 kuukautta. Kaikkiaan 1 474 tapausta oli vireillä 31. joulukuuta 2022^[3].

ENTINEN EUROOPAN UNIONIN VIRKAMIESTUOMIOISTUIN

Vuonna 2004 perustetulla Euroopan unionin virkamiestuomioistuimella oli toimivalta ratkaista unionin toimielinten ja niiden henkilöstön väliset riita-asiat, jotka eivät kuuluneet kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan. Virkamiestuomioistuin lakkautettiin 1. syyskuuta 2016 unionin tuomioistuimen tuomareiden kokonaismäärän lisäämisen yhteydessä ja yhdistettiin unionin yleiseen tuomioistuimeen [Euroopan unionin ja sen henkilöstön välisten riitojen ratkaisemista ensimmäisenä oikeusasteena koskevan toimivallan siirtämisestä unionin yleiselle tuomioistuimelle 6. heinäkuuta 2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella \(EU, Euratom\) 2016/1192](#). Asiat, jotka olivat vireillä virkamiestuomioistuimessa 31. elokuuta 2016, siirrettiin unionin yleiseen tuomioistuimeen 1. syyskuuta 2016 alkaen. Niiden käsittelyä jatketaan unionin yleisessä tuomioistuimessa siitä, mihin käsittely oli edennyt kyseisenä päivänä, ja entisen virkamiestuomioistuimen näissä asioissa toteuttamat oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvät toimenpiteet jäävät voimaan.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti nosti Tšernobylin ydinvoimalaonnettomuuden johdosta toteutettavia terveyttä koskevia toimenpiteitä käsitelleen lainsäädäntömenettelyn yhteydessä kanteen, josta tuomioistuin teki ratkaisun vuonna 1990. Kyseisestä tuomiosta alkaen tuomioistuin on tunnustanut parlamentin oikeuden nostaa kumoamiskanteita voidakseen turvata oikeutensa lainsäädäntömenettelyssä.

[3][Tuomioistuimen vuosikertomus 2021](#).



SEUT:n 257 artiklan mukaan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen perustaa unionin yleisen tuomioistuimen yhteyteen erityistuomioistuimia, joiden tehtävänä on ratkaista ensimmäisenä oikeusasteena tietynlaiset erityisissä asioissa nostetut kanteet. Parlamentti ja neuvosto antavat asetukset joko komission ehdotuksesta ja unionin tuomioistuinta kuultuaan tai unionin tuomioistuimen pyynnöstä ja komissiota kuultuaan.

SEUT:n 281 artiklan mukaan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen muuttaa [Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntöä](#). Tämä tehdään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen muodossa. Esimerkkinä menettelystä, johon parlamentti osallistuu, on 26. maaliskuuta 2018 esitetty [tuomioistuimen oma ehdotus](#) perussääntönsä muuttamisesta. Siinä esitetään tiettyjä muutoksia tuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen väliseen ennakkoratkaisuja koskevaan toimivallan jakoon.

Parlamentti on yksi niistä SEUT:n 263 artiklassa mainituista toimielimistä, joilla on oikeus nostaa kante unionin tuomioistuimessa.

Parlamentti voi SEUT:n 218 artiklan 11 kohdan mukaisesti pyytää unionin tuomioistuimen lausunnon siitä, onko suunniteltu kansainvälinen sopimus sopusoinnussa perussopimusten kanssa. Jos unionin tuomioistuimen lausunto on kielteinen, suunniteltu sopimus ei voi tulla voimaan, ellei sitä ole muutettu tai perussopimuksia tarkistettu. Esimerkiksi heinäkuussa 2019 parlamentti pyysi oikeudellista lausuntoa siitä, ovatko ehdotukset EU:n liittymisestä Euroopan neuvoston yleissopimukseen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (Istanbulin yleissopimus) sopusoinnussa perussopimusten kanssa ([lausunto 1/19](#)).

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen seitsenhenkisen komitea, jonka jäsenistä yhtä ehdottaa parlamentti täysistunnossa annettavalla [päätöslauselmalla](#), arvioi tuomarin ja julkisasiamiehen tehtäviin ehdolla olevia henkilöitä (SEUT:n 255 artiklan 2 kohta ja Euroopan parlamentin työjärjestyksen 128 artikla).

Unionin tuomioistuin toimitti 21. joulukuuta 2020 asetuksen (EU, Euratom) 2015/2422 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti ulkopuolisen konsultin laatiman [kertomuksen unionin yleisen tuomioistuimen toiminnasta](#). Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti kertomuksessa keskityttiin erityisesti käsittelemään unionin yleisen tuomioistuimen tehokkuutta, tuomareiden määrän lisäämisen 56:een tarpeellisuutta ja vaikuttavuutta, resurssien käyttöä ja vaikuttavuutta sekä uusien erityisjaostojen perustamista ja/tai muita rakenteellisia muutoksia.

Oikeudellisten asioiden valiokunta hyväksyi 19. syyskuuta 2023 [mietintöluonnoksen ehdotuksesta Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 3 muuttamisesta](#). Ehdotuksen tarkoituksena on siirtää ennakkoratkaisuvalta tietyillä aloilla unionin tuomioistuimelta unionin yleiselle tuomioistuimelle. Lisäksi sillä ulotetaan vaatimus, jonka mukaan valitukseen on saatava lupa, koskemaan valituksia unionin yleisen tuomioistuimen tietyistä päätöksistä. Oikeudellisten asioiden valiokunnan mietintö [jätettiin](#) käsiteltäväksi täysistunnossa 27. syyskuuta 2023. Täysistunto vahvisti oikeudellisten asioiden valiokunnan päätöksen aloittaa toimielinten väliset neuvottelut 4. lokakuuta 2023.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioden politiikkayksikkö.



Udo Bux / Mariusz Maciejewski
11/2023



1.3.10. EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TOIMIVALTA

Euroopan unionin tuomioistuimeen kuuluu kaksi tuomioistuinta: [unionin tuomioistuin](#) ja [unionin yleinen tuomioistuin](#). Tuomioistuin tarjoaa eri oikeussuojakeinoja, joista määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 19 artiklassa, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 251–281 artiklassa, Euratomin perustamissopimuksen 136 artiklassa ja perussopimukseen liitettyssä [pöytäkirjassa N:o 3 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännöstä](#).

UNIONIN TUOMIOISTUIN

A. Suorat kanteet jäsenvaltioita tai unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia vastaan
Unionin tuomioistuin ratkaisee kanteet, jotka on nostettu sellaista jäsenvaltiota tai unionin toimielintä vastaan, joka ei ole täyttänyt sille unionin oikeuden mukaan kuuluvaa velvollisuutta.

1. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevat kanteet

Tällaisen kanteen voi nostaa

- komissio ennakkoratkaisumenettelyn jälkeen (SEUT:n 258 artikla) eli kun asianomainen jäsenvaltio on voinut esittää huomautuksensa ja komissio on antanut perustellun lausunnon ([1.3.8](#))
- jäsenvaltio toista jäsenvaltiota vastaan, kun se on ensin saattanut asian komission käsiteltäväksi (SEUT:n 259 artikla).

Unionin tuomioistuimen tehtävä:

- Unionin tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille kuuluvan velvollisuuden, jolloin jäsenvaltion on lopetettava rikkominen välittömästi.
- Jos unionin tuomioistuin toteaa komission nostaman uuden kanteen jälkeen, että jäsenvaltio, jota asia koskee, ei ole noudattanut sen tuomiota, se voi määrätä jäsenvaltion suorittamaan sakkorangaistuksen (kiinteämääräisen hyvityksen ja/ tai uhkasakon), jonka määrän se vahvistaa komission ehdotuksen perusteella (SEUT:n 260 artikla).

2. Kumoamis- tai laiminlyöntikanteet unionin toimielintä vastaan

Aihe: kantaja hakee oletetusti unionin oikeuden vastaisen säädöksen kumoamista (SEUT:n 263 artikla) tai unionin toimielin, elin tai laitos on laiminlyönyt ratkaisun tekemisen unionin oikeuden vastaisesti (SEUT:n 265 artikla).

Käsiteltäväksi saattaminen: kanteen voi nostaa jäsenvaltio tai toinen unionin toimielin taikka luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, kun kanteen koskee unionin toimielimen, elimen tai laitoksen antamaa ja kyseiselle henkilölle osoitettua säädöstä (erityisesti asetusta, direktiiviä tai päätöstä).

Unionin tuomioistuimen tehtävä: unionin tuomioistuin julistaa säädöksen mitättömäksi tai toteaa, että ratkaisun tekeminen on laiminlyöty, jolloin asianomaisen toimielimen



on toteutettava tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet (SEUT:n 266 artikla).

3. Muut suorat kanteet

Unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan ensimmäisenä oikeusasteena SEUT:n 263, 265, 268, 270 ja 272 artiklassa tarkoitetut kanteet. Niinpä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi voidaan saattaa ainoastaan kanteet komission päätöksistä, joissa yrityksille määrätään seuraamuksia (SEUT:n 261 artikla), ja kanteet, joita tarkoitetaan [Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännössä](#) (sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna [17. huhtikuuta 2019 annetulla asetuksella \(EU, Euratom\) 2019/629](#)). [Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön](#) 51 artiklassa määrätään, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 256 artiklan 1 kohdassa esitetystä säännöstä poiketen ainoastaan unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat SEUT:n 263 ja 265 artiklassa tarkoitetut kanteet, jotka jäsenvaltio nostaa

- Euroopan parlamentin, Eurooppa-neuvoston tai neuvoston toimesta tai siitä, että yksi tai useampi näistä toimielimistä on laiminlyönyt ratkaisun tekemisen, lukuun ottamatta
 - neuvoston päätöksiä, jotka se on tehnyt SEUT:n 108 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla
 - neuvoston toimia, jotka se on hyväksynyt SEUT:n 207 artiklassa tarkoitetuista kauppaa suojaavista toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen perusteella
 - neuvoston toimia, joilla se käyttää täytäntöönpanovaltaa SEUT:n 291 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla
- komission SEUT:n 331 artiklan 1 kohdan nojalla toteuttamasta toimesta tai siitä, että komissio on laiminlyönyt ratkaisun tekemisen.

Ainoastaan unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat myös ne näissä samoissa artikloissa tarkoitetut kanteet, jotka unionin toimielin nostaa Euroopan parlamentin, Eurooppa-neuvoston, neuvoston, komission tai Euroopan keskuspankin toimesta tai siitä, että yksi tai useampi näistä toimielimistä on laiminlyönyt ratkaisun tekemisen.

B. Epäsuorat menettelyt: kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltäväksi otettu lainvastaisuusväite (SEUT:n 267 artiklassa tarkoitettu ennakkoratkaisumenettely)

- Kansalliset tuomioistuimet soveltavat yleensä itse unionin oikeutta, kun käsiteltävänä oleva asia edellyttää sen soveltamista. Jos kansallisessa tuomioistuimessa tulee esille säädöksen tulkintaa koskeva kysymys, se voi pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. Jos kyseessä on ylin oikeusaste, asia on ehdottomasti saatettava unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kansallinen tuomioistuin esittää kysymyksen unionin oikeuden määräyksen tai säännöksen tulkinnasta tai pätevyydestä yleensä tuomioistuimen päätöksen muodossa kansallisten menettelysääntöjen mukaisesti. Unionin tuomioistuin totesi kuitenkin asiassa C-493/17 ([Weiss](#)) 11. joulukuuta 2018 antamassaan tuomiossa, että sen ”on kieltäydyttävä ratkaisemasta kansallisen tuomioistuimen esittämää ennakkoratkaisukysymystä silloin, kun on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkitsemisella tai niiden pätevyuden arvioinnilla ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa



käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen”. Kirjaaja antaa pyynnön tiedoksi kansallisen menettelyn asianosaisille ja myös jäsenvaltioille ja unionin toimielimille. Niillä on kaksi kuukautta aikaa toimittaa mahdolliset kirjalliset huomautuksensa unionin tuomioistuimelle.

C. Toisen oikeusasteen toimivalta

Unionin tuomioistuimelta voidaan hakea muutosta unionin yleisen tuomioistuimen tuomioihin ja määräyksiin vain oikeuskysymysten osalta. Muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta.

Jos muutoksenhaku otetaan tutkittavaksi ja todetaan aiheelliseksi, unionin tuomioistuin julistaa unionin yleisen tuomioistuimen päätöksen mitättömäksi ja joko itse ratkaisee asian tai palauttaa asian yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi, jolloin yleinen tuomioistuin on sidottu tähän ratkaisuun.

SAAVUTUKSET

Unionin tuomioistuin on osoittautunut Euroopan yhdentymiskehityksessä erittäin merkittäväksi toimijaksi ja jopa sen liikkeellepanevaksi voimaksi.

A. Yleisesti

Asiassa 26/62 ([Van Gend & Loos](#)) 5. helmikuuta 1963 annetussa tuomiossa vakiinnutettiin periaate, että yhteisön oikeutta voidaan soveltaa suoraan jäsenvaltioiden tuomioistuimissa. Asiassa 6/64 ([Costa v. ENEL](#)) 15. heinäkuuta 1964 annetulla tuomiolla taas edistettiin merkittävästi yhteisön oikeuden mieltämistä itsenäiseksi, kansalliseen lainsäädäntöön nähden ensisijaiseksi oikeusjärjestykseksi. Tuomioistuin on aina katsonut, että sillä on viime kädessä toimivalta määrittää unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön välinen suhde. Se kehitti unionin oikeuden ensisijaisuutta koskevan perusdoktriinin asioissa [Van Gend & Loos](#) ja [Costa v. ENEL](#) antamissaan urauurtavissa tuomioissa. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeudella on ehdoton ensisijaisuus kansalliseen lainsäädäntöön nähden, ja kansallisten tuomioistuinten on otettava tämä huomioon päätöksissään. Tuomioistuin totesi asiassa 11/70 ([Internationale Handelsgesellschaft](#)) 17. joulukuuta 1970 antamassaan tuomiossa unionin oikeuden ensisijaiseksi jopa kansallisissa perustuslaeissa taattuihin perusoikeuksiin nähden. Tuomioistuin totesi asiassa antamansa tuomion perustelujen 3 kohdassa, että ”vetoaminen perusoikeuksien loukkauksiin, sellaisina kuin nämä oikeudet on kirjattu jäsenvaltion perustuslakiin, tai jäsenvaltion valtiosääntöjärjestykseen sisältyviin periaatteisiin ei voi vaikuttaa yhteisön toimenpiteen pätevyyteen tai sen oikeusvaikutukseen kyseisen valtion alueella”. Se on vahvistanut tämän oikeuskäytännön myöhemmissä tuomioissaan esimerkiksi asiassa 106/77 ([Simmenthal](#), 1978), asiassa 149/79 ([komissio v. Belgia](#), 1980), yhdistetyissä asioissa C-46/93 ja C-48/93 ([Brasserie du Pêcheur ja Factortame II](#), 1996), asiassa C-473/93 ([komissio v. Luxemburg](#), 1996) ja asiassa C-213/07 ([Michaniki](#), 2008). Se on tässä oikeuskäytännössä kehittänyt tulkintaohjeita, joissa annetaan jäsenvaltioiden tuomioistuimille tiettyä harkintavaltaa ja otetaan niiden edut huomioon. Tuomioistuin on myös joskus epäsuorasti mukauttanut omaa oikeuskäytäntöään jäsenvaltioiden tuomioistuinten huolenaiheiden perusteella. Tästä kuuluisana esimerkkinä on, että se on kehittänyt jäsenvaltioiden tuomioistuinten painostuksesta perusoikeuksien alan oikeuskäytäntöä, vaikka se Euroopan yhteisöjen perustamisen jälkeen alun perin torjui perusoikeuksien sisällyttämisen yhteisön oikeusjärjestykseen (asia 36/59,



[Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft](#), 1960). Jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuinten vastustettua tätä tuomioistuin kuitenkin muutti tulkintaansa. Se ennakoï Saksan liittovaltion perustuslakituomioistuimen ja Italian perustuslakituomioistuimen ratkaisuja toteamalla asiassa [Internationale Handelsgesellschaft](#) antamassaan tuomiossa, että perusoikeudet ovat ”olennainen osa (...) yleisiä oikeusperiaatteita”.

B. Erytystapaukset

- Ihmisoikeuksien suojelu: tuomioistuin totesi asiassa 4/73 ([Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Euroopan yhteisöjen komissio](#)) 14. toukokuuta 1974 antamassaan tuomiossa, että perusihmisoikeudet ovat olennainen osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamisen se varmistaa (4.1.1).
- Tavaroiden vapaa liikkuvuus: asiassa 120/78 (nk. [Cassis de Dijon -tapaus](#)) 20. helmikuuta 1979 annetun tuomion mukaan jossakin jäsenvaltiossa laillisesti valmistettu ja kaupan pidetty tuote on periaatteessa voitava tuoda markkinoille missä tahansa muussa jäsenvaltiossa.
- Henkilöiden vapaa liikkuvuus: asiassa C-415/93 ([Bosman](#)) 15. joulukuuta 1995 annetussa tuomiossa todettiin, että ammattiurheilu on taloudellista toimintaa, jonka harjoittamista ei voi estää jalkapalloliittojen säännöillä, joita sovelletaan jalkapalloilijoiden siirtoihin tai joilla rajoitetaan muiden jäsenvaltioiden pelaajien lukumäärää.
- Yhteisön ulkopuolinen toimivalta: asiassa 22/70 ([komissio v. neuvosto](#)) 31. maaliskuuta 1971 annetussa tuomiossa tunnustettiin yhteisön oikeus tehdä kansainvälisiä sopimuksia aloilla, joilla sovelletaan yhteisön säännöksiä.
- Yhdistetyissä asioissa C-6/90 ja C-9/90 ([Francovich ym.](#)) 19. marraskuuta 1991 antamassaan tuomiossa tuomioistuin kehitti toista perusluonteista käsitettä: jäsenvaltion vastuuta yksityisille vahingosta, jonka kyseinen jäsenvaltio on heille aiheuttanut rikkomalla yksityisten oikeuksia siksi, että se on laiminlyönyt direktiivin saattamisen osaksi kansallista oikeusjärjestystä tai ei ole tehnyt niin ajoissa.
- Sosiaaliturvan (asia 43/75, [Defrenne](#), 1976, naisten ja miesten samapalkkaisuudesta) ja työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden (asia C-173/99, [BECTU](#), 2001) alalla on annettu useita tuomioita.

Suhteellisuusperiaatteen osalta unionin tuomioistuin totesi 16. kesäkuuta 2015 antamassaan tuomiossa (asia C-62/14, [Gauweiler ym.](#)) suhteellisuusperiaatteen edellyttävän unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sitä, että kyseessä olevan säännösten legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi. EU:n toimielinten ja elinten on sen vuoksi punnittava asiaan liittyviä eri intressejä siten, että tavoitteeseen nähden selvästi suhteettomat haitat voidaan välttää^[1]. Unionin tuomioistuimen suurimpiin ansioihin on luettava sen periaatteen vakiinnuttaminen, ettei perussopimuksia pidä tulkita jäykästi vaan ottaen huomioon yhdentymisen etenemisasteen ja perussopimuksissa asetetut tavoitteet. Tämän periaatteen ansiosta yhteisö on voinut antaa lainsäädäntöä myös tietyillä sellaisilla aloilla, joista perussopimuksissa ei ole erityisiä määräyksiä, kuten saastumisen torjunta. Niinpä asiassa C-176/03 ([komissio v. neuvosto](#)) 13. syyskuuta 2005 annetussa tuomiossa vahvistettiin yhteisön oikeus toteuttaa rikosoikeuteen liittyviä

[1]Asia C-493/17 (Weiss), tuomion 93 kohta.



toimenpiteitä, jos ne katsotaan ”tarpeellisiksi” ympäristönsuojelua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

[Euroopan unionin tuomioistuinverkosto](#) perustettiin Euroopan unionin tuomioistuimen presidentin sekä EU:n jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuinten ja ylimpien tuomioistuinten presidenttien aloitteesta Rooman sopimusten allekirjoittamisen 60-vuotispäivän yhteydessä vuonna 2017.

Verkoston tarkoituksena on edistää oikeuskäytäntöä koskevien tietojen vaihtoa siihen osallistuvien kansallisten tuomioistuinten ja Euroopan unionin tuomioistuimen välillä. Niillä on tätä varten sivusto, jolle on rajoitettu pääsy ja jolla ne julkaisevat tietoja EU:n oikeutta koskevasta oikeuskäytännöstään ja kysymyksistä, joissa kansalliset tuomioistuimet ovat pyytäneet Euroopan unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua, sekä muistioita ja tutkimuksia.

Tuomioistuinverkoston yhteistyöfoorumi toimii kaikilla EU-kielillä, ja siihen kootaan yhteen Euroopan unionin tuomioistuimen tuomareiden ja kansallisten tuomareiden lainkäyttöön liittyvän työn tulokset. Tuomareiden saatavilla on väline, jonka avulla he voivat saattaa oikeuskäytäntönsä, tutkimuksensa ja analyysinsä kollegoidensa käyttöön tietämyksen jakamiseksi ja tehokkuuden parantamiseksi.

Sillä on yli 2 000 käyttäjää jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuimissa ja ylimmissä tuomioistuimissa.

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN

(1.3.9)

A. Unionin yleisen tuomioistuimen toimivalta (SEUT:n 256 artikla)

Euroopan unionin tuomioistuimeen kuuluu kaksi tuomioistuinta: [unionin tuomioistuin](#) ja [unionin yleinen tuomioistuin](#). Unionin tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta ratkaista toimielinten väliset kanteet ja jäsenvaltion Euroopan parlamenttia ja/ tai neuvostoa vastaan nostamat kanteet, joten unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan ensimmäisenä oikeusasteena kaikki muut tämäntyyppiset kanteet, erityisesti yksityisten nostamat kanteet ja jäsenvaltion komissiota vastaan nostamat kanteet.

SEUT:ssa määrätään, että unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan ensimmäisenä oikeusasteena SEUT:n 263, 265, 268, 270 ja 272 artiklassa tarkoitetut kanteet, erityisesti seuraavia aloja koskevat kanteet, paitsi jos kanteen on nostanut jäsenvaltio, unionin toimielin tai Euroopan keskuspankki, jolloin se kuuluu ainoastaan unionin tuomioistuimen toimivaltaan (Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 51 artikla):

- unionin toimielimen, elimen tai laitoksen säädöksen kumoamiseksi nostetut kumoamiskanteet tai luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden toimielimiä vastaan nostamat laiminlyöntikanteet (SEUT:n 263 ja 265 artikla)
- jäsenvaltion komissiota vastaan nostamat kanteet
- vahingonkorvauskanteet unionin toimielinten, elinten tai laitosten tai niiden henkilöstön aiheuttaman vahingon johdosta (SEUT:n 268 artikla)
- unionin tekemiä tai sen puolesta tehtyjä sopimuksia koskevat riidat, joiden ratkaiseminen on nimenomaisesti annettu unionin yleisen tuomioistuimen tehtäväksi (SEUT:n 272 artikla)



- immateriaalioikeuksiin liittyvät, Euroopan unionin teollisoikeuksien virastoa (EUIPO) ja yhteisön kasvilajikevirastoa vastaan nostetut kanteet
- unionin ja sen henkilöstön väliset riidat, myös kaikkien toimielinten, elinten ja laitosten sekä niiden henkilöstön väliset riidat.

Unionin yleisen tuomioistuimen toimivaltaa voidaan perussäännöllä laajentaa muillekin aloille.

Unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäisenä oikeusasteena tekemiin päätöksiin voidaan yleensä hakea muutosta unionin tuomioistuimelta **vain oikeuskysymysten osalta**.

B. Ennakkoratkaisut

Unionin yleisellä tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu (SEUT:n 267 artikla) perussäännössä määrätyissä asioissa (SEUT:n 256 artiklan 3 kohta). Perussäännössä ei kuitenkaan ole tätä koskevia määräyksiä, joten ennakkoratkaisujen antaminen kuuluu nykyisin ainoastaan unionin tuomioistuimen toimivaltaan.

C. Toimivalta muutoksenhakuasioissa

Unionin yleisen tuomioistuimen tekemiin päätöksiin voidaan oikeuskysymysten osalta hakea muutosta unionin tuomioistuimelta kahden kuukauden kuluessa.

EUROOPAN UNIONIN VIRKAMIESTUOMIOISTUIN

Unionin ja sen henkilöstön välisten riitojen ratkaisemista koskeva toimivalta siirrettiin 1. syyskuuta 2016 unionin yleiselle tuomioistuimelle (1.3.9), mikä tarkoitti vuonna 2004 perustetun Euroopan unionin virkamiestuomioistuimen lakkauttamista. Euroopan unionin ja sen henkilöstön välisten riitojen ratkaisemista ensimmäisenä oikeusasteena koskevan toimivallan siirtämisestä unionin yleiselle tuomioistuimelle 6. heinäkuuta 2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU, Euratom) 2016/1192 kumottiin siten Euroopan unionin virkamiestuomioistuimen perustamisesta tehty neuvoston päätös 2004/752/EY, Euratom. Asiat, jotka olivat vireillä virkamiestuomioistuimessa, siirrettiin unionin yleiseen tuomioistuimeen, jossa niiden käsittelyä jatketaan siitä, mihin käsittely on edennyt kyseisenä päivänä siten, että virkamiestuomioistuimen näissä asioissa toteuttamat oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvät toimenpiteet jäävät voimaan.

Lisäksi vahvistettiin siirtymäsäännökset, jotka koskevat muutoksenhakuja, jotka olivat vireillä toimivallan siirtyessä 1. syyskuuta 2016 tai jotka tehtiin kyseisen päivän jälkeen virkamiestuomioistuimen ratkaisusta. Toimivalta näiden muutostenhakujen ratkaisemiseen säilyy unionin yleisellä tuomioistuimella. Kyseisiin muutoksenhakuihin on sovellettava edelleen perussäännön liitteessä I olevia 9–12 artiklaa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

SEUT:n 257 artiklan mukaan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen perustaa yleisen tuomioistuimen yhteyteen erityistuomioistuinta, joiden tehtävänä on ratkaista ensimmäisenä oikeusasteena tietynlaiset erityisissä asioissa nostetut kanteet. Parlamentti ja neuvosto antavat asetukset joko komission ehdotuksesta ja unionin tuomioistuinta kuultuaan tai unionin tuomioistuimen pyynnöstä ja komissiota kuultuaan.



SEUT:n 281 artiklan mukaan [Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntö](#) vahvistetaan erillisessä [pöytäkirjassa N:o 3](#) ja parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä^[2] noudattaen muuttaa perussääntöä. Parlamentti [tarkastelee](#) parhaillaan [ehdotusta pöytäkirjan N:o 3 muuttamisesta](#).

Parlamentti on yksi niistä SEUT:n 263 artiklassa mainituista toimielimistä, joilla on oikeus nostaa kante unionin tuomioistuimessa.

Parlamentti voi SEUT:n 218 artiklan 11 kohdan mukaisesti pyytää unionin tuomioistuimen lausunnon siitä, onko suunniteltu kansainvälinen sopimus sopusoinnussa perussopimusten kanssa. Jos unionin tuomioistuimen lausunto on kielteinen, suunniteltu sopimus ei voi tulla voimaan, ellei sitä ole muutettu tai perussopimuksia tarkistettu.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)
11/2023

[2]Asetus (EU, Euratom) N:o 741/2012, annettu 11. elokuuta 2012, asetus (EU, Euratom) 2015/2422, annettu 16. joulukuuta 2015, ja asetus (EU, Euratom) 2016/1192, annettu 6. heinäkuuta 2016.



1.3.11. EUROOPAN KESKUSPANKKI (EKP)

Euroopan keskuspankki (EKP) on talous- ja rahaliiton keskeinen toimielin. Se on vastannut euroalueen rahapolitiikasta 1. tammikuuta 1999 lähtien. EKP ja kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kansalliset keskuspankit muodostavat Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ), jonka ensisijaisena tavoitteena on pitää yllä hintatason vakautta. EKP on vuodesta 2014 ollut vastuussa luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvistä tehtävistä yhteisen valvontamekanismin puitteissa.

OIKEUSPERUSTA

- Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 ja 13 artikla
- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3 artiklan 1 kohdan c alakohta sekä 119, 123, 127–134, 138–144, 219 ja 282–284 artikla
- pöytäkirja (N:o 4) Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä sekä pöytäkirja (N:o 16) eräistä Tanskaa koskevista määräyksistä (pöytäkirjat ovat SEU:n ja SEUT:n liitteenä)
- neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15. lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (yhteisestä valvontamekanismista (YVM) annettu asetus)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 806/2014, annettu 15. heinäkuuta 2014, yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten (yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annettu asetus)

ORGANISAATIO JA TOIMINTA

Perussopimusten mukaan EKP:n päävastuualueisiin kuuluu euroalueen rahapolitiikan harjoittaminen. Yhteisestä valvontamekanismista (YVM) annetulla asetuksella EKP:lle annettiin lisäksi luottolaitoksia koskevia valvontatehtäviä marraskuusta 2014 alkaen.

A. Rahapoliittiset tehtävät

Euroopan keskuspankkijärjestelmä (EKPJ) muodostuu Euroopan keskuspankista (EKP) ja kaikkien jäsenvaltioiden – myös niiden, jotka eivät ole ottaneet käyttöön euroa – kansallisista keskuspankeista. Eurojärjestelmän muodostavat puolestaan EKP ja vain niiden jäsenvaltioiden kansalliset keskuspankit, jotka ovat ottaneet käyttöön euron. SEUT:ssä viitataan EKPJ:hin eikä eurojärjestelmään, sillä sitä laadittaessa oletettiin, että kaikki jäsenvaltiot ottavat lopulta euron käyttöön. Jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö ei vielä ole euro (siksi, että niitä koskee poikkeus tai että niihin sovelletaan erityismääräyksiä), ei sovelleta tiettyjä EKPJ:tä koskevia perussopimusten määräyksiä, joten perussopimusten viittauksilla EKPJ:hin tarkoitetaan käytännössä eurojärjestelmää. EKP:n riippumattomuus on vahvistettu SEUT:n 130 artiklassa, jossa määrätään, että ”käyttäessään sille perussopimuksilla ja EKPJ:n ja EKP:n perussäännöllä annettuja valtuuksiaan tai suorittaessaan



niillä sille annettuja tehtäviään ja velvollisuuksiaan Euroopan keskuspankki tai kansallinen keskuspankki taikka Euroopan keskuspankin tai kansallisen keskuspankin päätöksentekaelimen jäsen ei pyydä eikä ota ohjeita unionin toimielimiltä, elimiltä tai laitoksilta, jäsenvaltioiden hallituksilta eikä miltään muultakaan taholta”.

1. Päätöksentekaelimet

EKP:n päätöksentekaelimet ovat neuvosto, johtokunta ja yleisneuvosto. EKPJ:tä johtavat EKP:n päätöksentekaelimet.

a. EKP:n neuvosto

EKP:n neuvoston muodostavat EKP:n johtokunnan jäsenet ja euroalueen jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien pääjohtajat. Se määrittelee rahapolitiikan ja antaa tarvittavat suuntaviivat sen täytäntöön panemiseksi. EKP:n neuvosto hyväksyy EKP:n työjärjestyksen, huolehtii neuvoo-antavien tehtävien hoitamisesta ja päättää, miten EKPJ on edustettuna kansainvälisessä yhteistyössä. Lisäksi se voi siirtää johtokunnalle toimivaltaa tietyissä kysymyksissä. EKP:n neuvosto kokoontuu yleensä kaksi kertaa kuukaudessa. Kokouksissa on käytössä vuorottelujärjestelmä, jossa äänioikeudet kiertävät kuukausittain. Euroalueen maat on asetettu järjestykseen niiden talouden ja finanssisektorin koon mukaan, ja järjestyksessä viiden ensimmäisen maan kansallisten keskuspankkien pääjohtajilla on yhteensä neljä äänioikeutta. Loput 15 maata jakavat keskenään 11 äänioikeutta. Kansallisten keskuspankkien pääjohtajien ohella EKP:n johtokunnan jäsenet säilyttävät pysyvän äänioikeutensa.

b. Johtokunta

Johtokunnan muodostavat puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja neljä muuta jäsentä. Nämä nimittää Eurooppa-neuvosto määräenemmistöllä neuvoston suosituksesta kuultuaan Euroopan parlamenttia ja EKP:n neuvostoa. Jäsenten toimikausi on kahdeksan vuotta, eikä heitä voida nimittää uudeksi toimikaudeksi. Johtokunta vastaa EKP:n juoksevien tehtävien hoitamisesta. Se toteuttaa rahapolitiikkaa EKP:n neuvoston antamien suuntaviivojen ja päätösten mukaisesti. Se antaa myös tarvittavat ohjeet kansallisille keskuspankeille ja valmistelelee EKP:n neuvoston kokoukset.

c. Yleisneuvosto

Yleisneuvosto toimii EKP:n kolmantena päätöksentekaelimenä niin kauan kuin on jäsenvaltioita, joiden rahayksikkö ei vielä ole euro. Yleisneuvoston muodostavat EKP:n puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä kaikkien jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien pääjohtajat. Muut johtokunnan jäsenet voivat osallistua yleisneuvoston kokouksiin ilman äänioikeutta.

2. Tavoitteet ja tehtävät

SEUT:n 127 artiklan 1 kohdan mukaan EKPJ:n ensisijaisena tavoitteena on pitää yllä hintatason vakautta. EKPJ tukee myös yleistä talouspolitiikkaa unionissa osallistuakseen SEU:n 3 artiklassa määriteltujen unionin tavoitteiden saavuttamiseen tinkimättä kuitenkaan hintatason vakauden tavoitteesta. EKPJ toimii vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen mukaisesti, ja se noudattaa SEUT:n 119 artiklassa määrättyjä periaatteita. EKPJ:n perustehtäviä ovat unionin rahapolitiikan määrittäminen ja toteuttaminen, valuuttamarkkinatoimien suorittaminen SEUT:n 219 artiklan mukaisesti, jäsenvaltioiden virallisten valuuttavarantojen hallussapito ja hoito sekä maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistäminen.



3. Toimivalta ja välineet

EKP:llä on yksinoikeus antaa lupa eurosetelien liikkeeseen laskemiseen. Jäsenvaltiot voivat laskea liikkeeseen eurometallirahoja saatuaan EKP:n hyväksymisen liikkeeseen laskemisen määrälle (SEUT:n 128 artikla). EKP antaa asetuksia ja tekee päätökset, jotka ovat tarpeen EKPJ:lle perussopimuksilla sekä EKP:n perussäännöllä uskottujen tehtävien suorittamiseksi. Lisäksi se antaa suosituksia ja lausuntoja (SEUT:n 132 artikla). EKP:tä on kuultava ehdotuksista unionin säädöksiksi EKP:n toimivaltaan kuuluvilla aloilla sekä suunnitelmista lainsäädännöksi, jolloin sitä kuulevat kansalliset viranomaiset (SEUT:n 127 artiklan 4 kohta). Se voi antaa lausuntoja kysymyksistä, joista sitä kuullaan. EKP:tä kuullaan myös päätöksistä, joilla vahvistetaan yhteisiä kantoja, ja toimenpiteistä, jotka liittyvät euroalueen yhtenäisen edustuksen varmistamiseen kansainvälisissä rahoituslaitoksissa (SEUT:n 138 artikla). EKP kerää kansallisten keskuspankkien avustuksella tarvittavat tilastotiedot joko toimivaltaisilta kansallisilta viranomaisilta tai suoraan taloudellisilta toimijoilta (EKP:n perussäännön 5 artikla). EKP:n perussäännössä mainitaan monia eri välineitä, joita EKP voi käyttää hoitaakseen rahapoliittiset tehtävänsä. EKP ja kansalliset keskuspankit voivat avata tilejä luottolaitoksille, julkisyhteisöille ja muille markkinaosapuolille ja hyväksyä vakuudeksi omaisuutta. EKP voi toteuttaa avomarkkina- ja luottotoimia ja vaatia vähimmäisvarantoja. EKP:n neuvosto voi päättää kahden kolmasosan enemmistöllä muista rahapolitiikan ohjausmenetelmistä. SEUT:n 123 artiklassa kuitenkin kielletään keskuspankkirahoitus, mikä rajoittaa rahapoliittisten välineiden käyttöä. EKP voi tarjota järjestelyjä ja antaa asetuksia selvitys- ja maksujärjestelmien tehokkuuden ja vakauden varmistamiseksi. Se voi myös luoda suhteet muiden maiden keskuspankkeihin ja rahoituslaitoksiin sekä kansainvälisiin järjestöihin.

4. Jäsenvaltiot, joita koskee poikkeus tai joihin sovelletaan erityismääräyksiä

SEUT:n 139–144 artiklassa on erityismääräyksiä sellaisia jäsenvaltioita varten, joiden on perussopimusten mukaisesti otettava euro käyttöön mutta jotka eivät vielä ole täyttäneet käyttöönoton edellytyksiä ("jäsenvaltiot, joita koskee poikkeus"). Näihin jäsenvaltioihin ei sovelleta tiettyjä perussopimusten määräyksiä, joita ovat esimerkiksi EKPJ:n tavoitteet ja tehtävät (SEUT:n 127 artiklan 1–3 ja 5 kohta) ja euron liikkeeseen laskeminen (SEUT:n 128 artikla). Tanskalle on myönnetty erivapaus jättäytyä euroalueen ulkopuolelle SEUT:n liitteenä olevan pöytäkirjan N:o 16 mukaisesti.

B. Valvontatehtävä

EKP on marraskuusta 2014 alkaen ollut vastuussa kaikkien luottolaitosten valvonnasta YVM:ään osallistuvissa jäsenvaltioissa. Se valvoo suuria pankkeja suoraan ja muita luottolaitoksia välillisesti. Tätä tehtävää hoitaessaan EKP tekee tiivistä yhteistyötä muiden Euroopan finanssivalvojen järjestelmään kuuluvien yhteisöjen kanssa. YVM koostuu EKP:stä ja euroalueen jäsenvaltioiden kansallisista toimivaltaisista viranomaisista. Euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat osallistua YVM:ään. EKP valvoo suuria pankkeja suoraan, kun taas kansalliset valvontaviranomaiset valvovat edelleen muita pankkeja.

1. EKP:n valvontaelin

EKP:n valvontaelimen muodostavat puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja neljä EKP:n edustajaa, joiden tehtävät eivät saa liittyä suoraan EKP:n rahapoliittisiin tehtäviin, sekä yksi kunkin YVM:ään osallistuvan jäsenvaltion kansallisen toimivaltaisen viranomaisen edustaja. Euroopan parlamentin on hyväksyttävä EKP:n nimitykset



puheenjohtajaksi ja varapuheenjohtajaksi. Valvontaelimen päätökset hyväksytään yksinkertaisella enemmistöllä. Valvontaelin on sisäinen elin, ja sen tehtävänä on EKP:lle uskottujen valvontatehtävien suunnittelu, valmistelu ja toteutus. Se valmistelee ja ehdottaa luonnoksia valvontaa koskeviksi EKP:n neuvoston päätöksiksi. Päätökset hyväksytään, mikäli EKP:n neuvosto ei hylkää niitä tietyn ajan kuluessa. Jos euroalueen ulkopuolinen jäsenvaltio ei ole yhtä mieltä luonnoksesta valvontaelimen päätökseksi, noudatetaan erityistä menettelyä, jossa kyseinen jäsenvaltio voi pyytää jopa tiiviin yhteistyön lopettamista.

2. Tavoitteet ja tehtävät

Pankkivalvojana EKP:n tehtäviin kuuluvat muun muassa luottolaitosten toimilupien antaminen ja peruuttaminen, vakavaraisuusvaatimusten noudattamisen varmistaminen, valvontaan liittyvien tarkastusten suorittaminen ja osallistuminen rahoitusalan yhteenliittymien täydentävään valvontaan. Lisäksi EKP:n on puututtava järjestelmäriskien ja makrotason vakautta koskevaan riskiin.

3. Toimivalta ja välineet

Voidakseen hoitaa valvontatehtävänsä EKP:llä on tutkintavaltuuksia (se voi pyytää tietoja ja suorittaa yleisiä tutkimuksia ja paikalla tehtäviä tarkastuksia) ja erityistä valvontavaltaa (esimerkiksi lupien antaminen luottolaitoksille). EKP:llä on myös valtuudet määrätä hallinnollisia seuraamuksia. Lisäksi se voi vaatia luottolaitoksia kasvattamaan pääomapuskureitaan.

C. Muut tehtävät

EKP:llä on myös muista oikeusperustoista johtuvia tehtäviä. Euroopan vakausmekanismia koskeva sopimus tuli voimaan syyskuussa 2012. Sopimuksessa annettiin myös EKP:lle tiettyjä tehtäviä, kuten rahoitusavun myöntämiseen liittyviä arviointi- ja analysointitehtäviä. Finanssijärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta EU:ssa vastaavan Euroopan järjestelmäriskikomitean (EJRK) perustamisasetuksen mukaisesti EKP antaa EJRK:n käyttöön sihteeristön ja EKP:n puheenjohtaja toimii myös EJRK:n puheenjohtajana. EKP:llä on neuvoa-antava tehtävä luottolaitosten kriisinratkaisusuunnitelmien arvioinnissa pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ja yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen nojalla. EKP arvioi yhteisen kriisinratkaisumekanismien puitteissa, onko luottolaitos lähellä kaatumista tai onko sen kaatuminen todennäköistä, ja ilmoittaa asiasta komissiolle ja yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

EKP:n puheenjohtaja raportoi parlamentille rahapolitiikasta neljännesvuosittain rahapolitiikkaa koskevan vuoropuhelun yhteydessä. Lisäksi EKP laatii rahapolitiikkaa koskevan vuosikertomuksen, joka toimitetaan parlamentille. Parlamentti hyväksyy kyseisestä vuosikertomuksesta päätöslauselman. Parlamentin jäsenet voivat esittää EKP:lle kirjallisesti vastattavia kysymyksiä. Parlamenttia myös kuullaan [EKP:n johtokunnan jäsenten nimitysmenettelyssä](#).

EKP:n uusien valvontatehtävien perusteella sille on YVM:stä annetussa asetuksessa asetettu vastuuvollisuutta koskevia täydentäviä vaatimuksia. Käytännön yksityiskohtia säännellään parlamentin ja EKP:n välisellä toimielinten sopimuksella. Vastuuvollisuusjärjestelyjen mukaisesti EKP:n valvontaelimen puheenjohtaja tulee asiasta vastaavan talous- ja raha-asioiden valiokunnan kuultavaksi, vastaa parlamentin



jäsenten kysymyksiin ja osallistuu pyydettäessä luottamuksellisiin keskusteluihin asiasta vastaavan valiokunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kanssa. Lisäksi EKP laatii valvontaa koskevan vuosikertomuksen, jonka valvontaelimen puheenjohtaja toimittaa parlamentille.

Dražen Rakić / MAJA SABOL
04/2023



1.3.12. TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Euroopan tilintarkastustuomioistuin vastaa Euroopan unionin taloudenpidon tarkastamisesta. EU:n ulkoisena tarkastajana se osaltaan kehittää unionin varainhoitoa ja toimii sen kansalaisten taloudellisten etujen riippumattomana valvojana.

OIKEUSPERUSTA

- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 285–287 artikla
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18. heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (ks. erityisesti XIV osasto, ulkoinen tarkastus ja vastuuvapaus)

RAKENNE

A. Jäsenet

1. Jäsenten määrä

Tilintarkastustuomioistuimessa on yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta (Nizzan sopimuksella virallistettiin siihen asti käytössä ollut menettely) eli periaatteessa 27 jäsentä.

2. Kelpoisuusvaatimukset

Jäseniltä vaaditaan seuraavaa:

- he kuuluvat tai ovat kuuluneet kotimaassaan ulkopuolisiin tilintarkastuselimiin taikka ovat erityisen päteviä tähän tehtävään
- heidän riippumattomuutensa on kiistaton.

3. Nimittämismenettely

Neuvosto nimittää tilintarkastustuomioistuimen jäsenet

- määräenemmistöllä
- kunkin jäsenvaltion oman suosituksen perusteella
- Euroopan parlamenttia kuultuaan.

B. Toimikausi

1. Kesto

Jäsenten toimikausi on kuusi vuotta, ja sama henkilö voidaan nimittää uudeksi toimikaudeksi.

2. Asema

Jäsenillä on samat erioikeudet ja vapaudet kuin Euroopan unionin tuomioistuimen tuomareilla.



3. Tehtävät

Jäsenten on hoidettava tehtävänsä täysin riippumattomina. Tämä merkitsee, että

- he eivät saa pyytää eivätkä ottaa ohjeita miltään ulkopuoliselta taholta
- heidän on pidätyttävä kaikesta, mikä on ristiriidassa heidän tehtävänsä kanssa
- he eivät saa harjoittaa muuta palkallista tai palkatonta ammattitoimintaa
- unionin tuomioistuin voi erottaa heidät, jos he eivät noudata näitä ehtoja.

C. Organisaatio

Kollegio valitsee jäsentensä keskuudesta presidentin kolmen vuoden toimikaudeksi, joka voidaan uusia.

Tilintarkastustuomioistuin on jakautunut viiteen jaostoon, joista kukin vastaa tietyistä meno- ja tuloaloista:

- I jaosto: Luonnonvarojen kestävä käyttö
- II jaosto: Yhteenkuuluvuutta, kasvua ja osallisuutta tukevat investoinnit
- III jaosto: Ulkoiset toimet, turvallisuus ja oikeus
- IV jaosto: Markkinoiden sääntely ja kilpailukykyinen talous
- V jaosto: Unionin rahoitus ja hallinto.

Jokaisella jaostolla on kaksi vastuualuetta: ensimmäinen liittyy erityiskertomusten, erityisvuosikertomusten ja lausuntojen hyväksymiseen ja toinen liittyy huomautusluonnosten laatimiseen EU:n yleistä talousarviota ja Euroopan kehitysrahastoa koskevia vuosikertomuksia varten sekä lausuntoluonnosten laatimiseen tilintarkastustuomioistuimen kollegion hyväksyttäväksi.

Tilintarkastustuomioistuimella on noin 980 työntekijää, ja sen toimipaikka on Luxemburgissa.

TOIMIVALTA

A. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset

1. Vastuuala

Tilintarkastustuomioistuimen toimivaltaan kuuluu unionin ja sen elinten kaikkia tuloja ja menoja koskevien tilien tarkastaminen. Tarkastusten tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus seuraavista:

- unionin tilien luotettavuus (tilintarkastus)
- tilien perustana olevien toimien laillisuus ja sääntöjenmukaisuus (säännönmukaisuuden tarkastus)
- varainhoidon moitteettomuus (tuloksellisuuden tarkastus).

2. Tarkastusmenetelmät

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustoiminta on jatkuvaa, ja tarkastus voidaan toimittaa ennen varainhoitovuoden tilinpäätöstä. Tarkastus toimitetaan asiakirjojen perusteella ja tarvittaessa

- unionin toimielinten ja virastojen toimitiloissa



- unionin puolesta sen tuloja tai menoja hoitavien elinten tai laitosten toimitiloissa
- unionin talousarviosta tuloja saavien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden toimitiloissa.

Jäsenvaltioissa tarkastus toimitetaan yhdessä kansallisten ylimpien tarkastuselinten kanssa. Tarkastuskohteiden on annettava tilintarkastustuomioistuimelle sen pyynnöstä kaikki asiakirjat ja tiedot, jotka tämä katsoo tarpeellisiksi.

Tilintarkastustuomioistuimella ei ole tutkintavaltuuksia. Siksi se raportoi Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) ja/tai Euroopan syyttäjänvirastolle (EPPO) tapauksista, joihin liittyy mahdollisesti petoksia tai korruptiota, ja OLAF ja EPPO tutkivat tällaiset tapaukset toimivaltansa mukaisesti.

3. Tarkastuskertomukset

Tarkastusten jälkeen tilintarkastustuomioistuin julkaisee

- vuosikertomukset unionin talousarvion ja Euroopan kehitysrahaston toteuttamisesta sekä niitä koskevan tarkastuslausuman, joissa keskitytään säännösten noudattamiseen ja sääntöjenmukaisuuteen (nämä vuosikertomukset annetaan viimeistään 15. marraskuuta); vuodesta 2022 alkaen tuloksellisuuskäsitteitä käsitellään taas vuosikertomuksissa ja erityiskertomuksissa (toisin kuin vuosina 2019–2021, jolloin annettiin vuotuinen kertomus EU:n talousarvion tuloksellisuudesta)
- erityisvuosikertomukset unionin virastoista, erilliselimitystä ja yhteisyrityksistä
- erityiskertomuksia kiinnostavista aiheista, etenkin moitteettomaan varainhoitoon liittyvistä seikoista ja varainkäytön tietyistä osa-alueista tai politiikanaloista
- katsauksia, joissa käsitellään toimintapolitiikkoihin ja hallintointiin liittyviä aihealueita monenlaisista näkökulmista, analysoidaan tarkastamatta olevia alueita tai asioita tai luodaan tietopohja tietyjä aiheita varten.

B. Lausunnonantotoimivalta

Muut toimielimet voivat SEUT:n 287 artiklan 4 kohdan mukaisesti pyytää tilintarkastustuomioistuimelta lausuntoa, kun ne katsovat sen tarpeelliseksi. Tilintarkastustuomioistuimen lausunto on pakollinen, kun neuvosto

- antaa varainhoitosääntöjä, joissa vahvistetaan talousarvion laatimista ja toteuttamista sekä tilinpäätöksen esittämistä ja tilintarkastusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt
- vahvistaa yksityiskohtaiset säännöt ja menettelyt, joita noudattaen unionin omat varat annetaan komission käyttöön
- antaa sääntöjä varainhoidon valvojien, tulojen ja menojen hyväksyjien ja tilinpitäjien toiminnasta
- hyväksyy petostentorjuntatoimia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSET 2022

A. [Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuodelta 2022](#)

Menojen kokonaisvirhetaso nousi 4,2 prosenttiin vuonna 2022, kun se vuonna 2021 oli ollut 3,0 prosenttia. Tarkastetuista menoista 66 prosenttia oli suuririskisiä.



Tämä koskee lähinnä kulujen korvaamiseen perustuvia menoja, joihin sovelletaan monimutkaisia sääntöjä ja tukikelpoisuusedellytyksiä. Tämän tyyppiset maksut liittyvät usein koheesipolitiikkaan ja maaseudun kehittämissuunnitelmiin, joita komissio ja jäsenvaltiot hallinnoivat yhteistyössä.

Tämän tyyppisten maksujen virhetaso oli arviolta 6 prosenttia (4,7 prosenttia vuonna 2021 ja 4,0 prosenttia vuonna 2020), joten se ylitti olennaisuusrajan, ja virheet luokiteltiin ”laajalle ulottuviksi”. Tilintarkastustuomioistuin antoi sen vuoksi neljäntenä peräkkäisenä vuonna kielteisen tarkastuslausunnon tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta (toisin kuin vuosina 2016–2018, jolloin se antoi varauksen sisältävän lausunnon) ja toi esille jatkuvia puutteita, jotka on korjattava.

Sen lisäksi, että tilintarkastustuomioistuin tarkasti EU:n yleisen talousarvion menot, se antoi erillisen lausunnon elpymis- ja palautumistukivälineen menoista. Se antaa tällaisen lausunnon elpymis- ja palautumistukivälineen koko elinkaaren ajan. Elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnettävä rahoitus maksetaan sen jälkeen, kun tietyt välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kaikki 13 vuonna 2022 suoritettua avustusmaksua. Niiden yhteismäärä oli 46,9 miljardia euroa. Tähän sisältyi myös ennakkomaksujen (6,8 miljardia euroa) kirjanpidollinen selvittäminen. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, oliko näihin avustusmaksuihin liittyvät 281 välitavoitetta ja kokonaistavoitetta saavutettu, mukaan lukien komission alustavat arviot. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että näistä 281 väli- ja kokonaistavoitteesta 15:een liittyi sääntöjenmukaisuusongelmia ja että niitä ei joko ollut toteutettu tyydyttävästi tai ne eivät vastanneet kelpoisuusehtoja. Havaittujen seikkojen taloudellisen vähimmäisvaikutuksen arvioidaan olevan lähellä olennaisuusrajaa, mutta tässä yhteydessä ei esitetä virhetasoa, koska maksujen keskeyttämistä koskevissa komission menetelmissä turvaututaan harkintaan, joten ne ovat tulkinnanvaraisia. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio kohentaa alustavia arvioita ja jälkitarkastuksia a) varmistaakseen, että maksut suoritetaan tukikelpoisuusaikana ja että avustuksilla ei korvata toistuvia kansallisia talousarviomenoja, ja b) varmistaakseen, että aiemmin saavutettuja tavoitteita ja välitavoitteita ei ole kumottu. Komission olisi lisäksi tarkistettava, määritelläänkö tarkistetuissa kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa selkeästi kaikki välitavoitteet ja kokonaistavoitteet ja kattavatko ne kaikki toimenpiteen keskeiset osatekijät.

B. [EU:n talousarvion tuloksellisuus](#) – Vuosikertomuksen 3. luku

Tilintarkastustuomioistuin jakoi kokeiluluonteisesti vuosikertomuksensa vuosilta 2019, 2020 ja 2021 kahteen osaan: vuosikertomukseen, jossa keskitytään EU:n tilien luotettavuuteen ja tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen, sekä kertomukseen EU:n talousarvion meno-ohjelmien tuloksellisuudesta.

Varainhoitovuotta 2022 koskevassa kertomuksessa tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan enää laatinut erillistä vuotuista tuloksellisuuskertomusta vaan sisällytti tuloksellisuuskohdat jälleen vuosikertomuksen kolmanteen lukuun. Luvussa esitetään yleiskatsaus vuonna 2022 julkaistujen 28 erityiskertomuksen tuloksista. Tarkastustyön kohteena oli viisi strategista osa-aluetta eli i) toimet covid-19-pandemian torjumiseksi, ii) kilpailukyky, iii) selviytymiskyky ja eurooppalaiset arvot, iv) ilmastonmuutos, ympäristö ja luonnonvarat ja v) finanssipolitiikka ja julkinen talous. Tässä vuosikertomuksen luvussa esitetään ensin lyhyesti kutakin alaa koskevat keskeiset viestit ja annetaan sen jälkeen esimerkkejä toimista, joita komissio on



toteuttanut erityiskertomusten perusteella. Lopuksi siinä esitellään myös Euroopan parlamentin ja neuvoston esittämät näkemykset.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Tilintarkastustuomioistuin perustettiin vuonna 1977 Euroopan parlamentin aloitteesta, ja siitä tuli unionin toimielin vuonna 1993. Tilintarkastustuomioistuin on alusta lähtien avustanut parlamenttia ja neuvostoa talousarvion toteuttamisen valvonnassa. Vuosikertomukset ja erityiskertomukset muodostavat parlamentin vuotuisen vastuuvapausmenettelyn perustan.

Tilintarkastustuomioistuimen jäseniä kutsutaan valiokuntien kokouksiin esittelemään kertomuksiaan ja vastaamaan parlamentin jäsenten kysymyksiin. Heitä kutsutaan pääasiassa parlamentin talousarvion valvontavaliokunnan kokouksiin, mutta myös kokouksiin, jotka talousarvion valvontavaliokunta järjestää yhdessä yhden tai useamman erityisvaliokunnan kanssa. Joskus, jos kertomus ei ole kovin olennainen talousarvion valvontavaliokunnan työn kannalta, se voidaan esitellä ainoastaan erityisvaliokunnalle. Tilintarkastustuomioistuin ja talousarvion valvontavaliokunta järjestävät vuosittain kokouksia, joissa valiokunnan jäsenet keskustelevat tilintarkastustuomioistuimen jäsenten kanssa muun muassa poliittisista painopisteistä, tilintarkastustuomioistuimen vuotuisesta työohjelmasta ja yhteistyön yksityiskohtaisista järjestelyistä. Tilintarkastustuomioistuimen presidentti saapuu kerran vuodessa parlamentin valiokuntien puheenjohtajakokouksen kokoukseen esittelemään tilintarkastustuomioistuimen vuotuisen työohjelman. Hän myös pyytää kaikkia valiokuntia esittämään ehdotuksia seuraavaa työohjelmaa varten. Lisäksi parlamentti antaa näihin kysymyksiin liittyviä ehdotuksia tilintarkastustuomioistuinta koskevassa vuotuisessa vastuuvapauspäätöslauselmassaan.

Talousarvion valvontavaliokunta kuulee tilintarkastustuomioistuimen jäsen ehdokkaita. Tilintarkastustuomioistuimen asiantuntemuksesta on apua parlamentin jäsenille myös varainhoitoa koskevan lainsäädännön laatimisessa.

Lisätietoja tästä aiheesta on [talousarvion valvontavaliokunnan](#) verkkosivustolla.

Vera Milicevic
03/2024



1.3.13. EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on Brysselissä toimiva unionin neuvoo-antava elin, jossa on 329 jäsentä. Sen lausunto vaaditaan pakollisissa kuulemisissa perussopimuksissa määrätyillä aloilla, ja lisäksi komissio, neuvosto ja parlamentti voivat kuulla sitä vapaaehtoisesti. Se voi myös antaa lausuntoja omasta aloitteestaan. Sen jäseniä eivät sido mitkään ohjeet. He hoitavat tehtävänsä täysin riippumattomina ja unionin yleisen edun mukaisesti.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 13 artiklan 4 kohta, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 300–304 artikla, [neuvoston päätös \(EU\) 2019/853 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean kokoonpanon vahvistamisesta](#) sekä neuvoston päätökset komitean jäsenten nimeämisestä jäsenvaltioiden ehdotuksesta ja [neuvoston päätös \(EU\) 2020/1392 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean jäsenten nimeämisestä 21 päivänä syyskuuta 2020 alkavaksi ja 20 päivänä syyskuuta 2025 päättyväksi kaudeksi](#)

KOKOONPANO

A. Jäsenten määrä ja paikkojen jakautuminen jäsenvaltioittain (SEUT:n 301 artikla ja [neuvoston päätös \(EU\) 2019/853 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean kokoonpanon vahvistamisesta](#))

[Komiteaan](#) kuuluu tällä hetkellä 329 jäsentä. Paikat jakautuvat jäsenvaltioiden kesken seuraavasti:

- Italialla, Ranskalla ja Saksalla on kullakin 24 jäsentä
- Espanjalla ja Puolalla on kummallakin 21 jäsentä
- Romanialla on 15 jäsentä
- Alankomailla, Belgiassa, Bulgariassa, Itävallassa, Kreikalla, Portugalilla, Ruotsilla, Tšekillä ja Unkarilla on kullakin 12 jäsentä
- Irlannilla, Kroatiassa, Liettualla, Slovakiassa, Suomella ja Tanskalla on kullakin 9 jäsentä
- Latviassa, Sloveniassa ja Virossa on kullakin 7 jäsentä
- Kyproksella ja Luxemburgilla on kummallakin 6 jäsentä
- Maltalla on 5 jäsentä.

Komitean jäsenten kokonaismäärä on vähentynyt 350:stä 329:ään 1. helmikuuta 2020 alkaen (Yhdistyneen kuningaskunnan erottua EU:sta).

B. Jäsenten nimeäminen (SEUT:n 302 artikla)

Neuvosto nimeää komitean jäsenet määränemmistöllä jäsenvaltioiden ehdotusten perusteella (kuten [tässä esimerkissä](#)). Neuvosto kuulee komissiota nimityksistä (SEUT:n 302 artiklan 2 kohta). Jäsenvaltioiden on varmistettava, että talous- ja yhteiskuntaelämän eri alat ovat asianmukaisesti edustettuina. Käytännössä paikat



jakautuvat tasan työnantajien, työntekijöiden ja muiden ryhmien (kuten viljelijöiden, liikkeenharjoittajien, vapaiden ammattien harjoittajien ja kuluttajien) edustajien kesken.

Lissabonin sopimuksessa sallittu komitean jäsenten enimmäismäärä on 350 (SEUT:n 301 artikla). Määrä ylittyi heinäkuun 2013 ja syyskuun 2015 välisenä aikana Kroatian liittyttyä unioniin 1. heinäkuuta 2013. Uuden jäsenvaltion yhdeksän uutta paikkaa nostivat jäsenten kokonaismäärän 353:een (ennen 344). [Neuvoston päätöksellä \(EU\) 2015/1157](#) mukautettiin komitean kokoonpanoa Kroatian liittymisen jälkeen vähentämällä jäsenten määrää sekä Viron, Kyproksen että Luxemburgin osalta yhdellä, jotta voitiin korjata ero SEUT:n 301 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistetun komitean jäsenten enimmäismäärän ja Kroatian liittymisen jälkeisen jäsenmäärän välillä. Luxemburgin ja Kyproksen jäsenten määrä pudotettiin näin kuudesta viiteen ja Viron jäsenten määrä seitsemästä kuuteen. [Neuvoston päätöksellä \(EU\) 2019/853](#) vahvistettiin lopulta komitean kokoonpano noudattaen samaa paikkajakoa kuin alueiden komiteassa, jossa niin ikään on 329 jäsentä, ja ottaen huomioon, että Yhdistyneen kuningaskunnan erotessa EU:sta komiteassa vapautuu 24 paikkaa. Luxemburgin ja Kyproksen jäsenten määrä nostettiin sen vuoksi jälleen viidestä kuuteen ja Viron jäsenten määrä kuudesta seitsemään.

C. Tehtävän luonne (SEUT:n 301 artikla)

Neuvosto nimittää jäsenvaltioiden hallitusten nimeämät komitean jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi, ja sama jäsen voidaan nimetä uudeksi toimikaudeksi (SEUT:n 302 artikla). Jäsenet edustavat Euroopan talous- ja yhteiskuntaelämän eturyhmiä. Viimeisimmät nimitykset tehtiin lokakuussa 2015 toimikaudeksi 2015–2020.

Jäsenet toimivat seuraavissa kolmessa ryhmässä:

- [työnantajat](#) (ryhmä I)
- [työntekijät](#) (ryhmä II)
- [moninainen Eurooppa](#) (ryhmä III).

Jäsenet hoitavat tehtävänsä täysin riippumattomina ja EU:n yleisen edun mukaisesti (SEUT:n 300 artiklan 4 kohta). Aina kun komiteassa vapautuu jäsenen tai varajäsenen paikka tämän toimikauden päättyessä, jäsenen korvaamiseksi tarvitaan erillinen neuvoston päätös.

ORGANISAATIO JA MENETTELYT

Komitea ei ole SEU:n 13 artiklan 1 kohdassa mainittujen unionin toimielinten joukossa. Tosin 13 artiklan 4 kohdassa todetaan, että sillä on neuvoo-antava tehtävä ja että se avustaa Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja komissiota.

- Komitea valitsee jäsentensä keskuudesta puheenjohtajansa ja työvaliokuntansa kahdeksi ja puoleksi vuodeksi kerrallaan.
- Komitea vahvistaa työjärjestyksensä.
- Komitea voi kokoontua omasta aloitteestaan, mutta yleensä se kokoontuu neuvoston tai komission pyynnöstä.
- Lausuntojensa laatimiseksi komiteassa on seuraavat kuusi erityisjaostoa unionin toiminnan eri aloja varten (se voi myös perustaa alakomiteoita käsittelemään erityisiä kysymyksiä):
 - maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö ([NAT](#))



- talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus ([ECO](#))
- työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus ([SOC](#))
- ulkosuhteet ([REX](#))
- yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus ([INT](#))
- liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta ([TEN](#)).

Komitealla on apunaan pääsihteeristö, jota johtaa pääsihteeri. Tämä puolestaan raportoi puheenjohtajalle. Pääsihteeristö tarjoaa komitean jäsenille politiikkoihin, viestintään ja toiminnan organisointiin liittyvää tukea samoin kuin kielellistä ja aineellista tukea. Pääsihteeristössä on noin 700 työntekijää. Toiminnan tehostamiseksi komitealla on Brysselissä yhteinen sihteeristö alueiden komitean kanssa (ks. Lissabonin sopimuksen pöytäkirja N:o 6 Euroopan unionin toimielinten ja tiettyjen elinten, laitosten ja yksikköjen kotipaikan sijainnista). Lisäksi parlamentin puhemiehistö sopi vuoden 2014 talousarviomenettelyn yhteydessä komitean kanssa yhteisesti toteutettavasta käännöspalvelujen tehostamisesta. Komitean vuotuinen hallinnollinen talousarvio oli 142,5 miljoonaa euroa vuonna 2020 ([4,22 prosentin lisäys vuoden 2019 talousarvioon verrattuna](#)), ja siitä 130,9 miljoonaa euroa käytettiin tai siirrettiin vuodelle 2021 maksusitoumusmäärärahoina. [Vuoden 2022 talousarvioesityksessä](#) määrärahoja lisättiin yhteensä 5 970 705 euroa eli 4,12 prosenttia vuoteen 2021 verrattuna.

TOIMIVALTA

Komitea perustettiin vuonna 1957 tehdyllä Rooman sopimuksella, jotta talous- ja yhteiskuntaelämän eturyhmillä olisi mahdollisuus osallistua yhteismarkkinoiden perustamiseen. Tarkoituksena oli myös luoda komission ja ministerineuvoston käyttöön toimielinrakenteeseen sisältyvä elin, joka antaisi niille selvityksiä Euroopan asioista. Euroopan yhtenäisasiakirjalla (1986) ja Maastrichtin sopimuksella (1992) tehtiin laajennuksia siihen, mitkä asiat on annettava komitean käsiteltäväksi. Amsterdamin sopimuksella komitean käsittelemiä aloja laajennettiin vielä lisää. Lisäksi siinä annettiin parlamentille mahdollisuus kuulla komiteaa. Komitea laatii keskimäärin 170 neuvoo-antavaa asiakirjaa ja lausuntoa vuodessa (näistä noin 15 prosenttia sen omasta aloitteesta). Sen lausunnot julkaistaan virallisessa lehdessä. Komitealla on neuvoo-antava tehtävä (SEUT:n 300 artikla). Sen tehtävänä on välittää unionin päätöksenteosta vastaaville toimielimille talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden näkemyksiä.

A. Unionin toimielinten pyynnöstä annetut lausunnot

1. Pakollinen kuuleminen

SEUT:ssa määrätään, että seuraavilla aloilla päätös voidaan tehdä vasta neuvoston tai komission kuultua komiteaa:

- maatalouspolitiikka (43 artikla)
- henkilöiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus (46, 50 ja 59 artikla)
- liikennepolitiikka (91, 95 ja 100 artikla)
- välillisen verotuksen yhdenmukaistaminen (113 artikla)
- sisämarkkinoita koskevan lainsäädännön lähentäminen (114 ja 115 artikla)
- työllisyyspolitiikka (148, 149 ja 153 artikla)



- sosiaalipolitiikka sekä koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoriso (156, 165 ja 166 artikla)
- kansanterveys (168 artikla)
- kuluttajansuoja (169 artikla)
- Euroopan laajuiset verkot (172 artikla)
- teollisuuspolitiikka (173 artikla)
- taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus (175 artikla)
- tutkimus ja teknologinen kehittäminen sekä avaruuspolitiikka (182 ja 188 artikla)
- ympäristö (192 artikla).

2. Vapaaehtoinen kuuleminen

Komissio, neuvosto tai parlamentti voi kuulla komiteaa aiheellisiksi katsomissaan tapauksissa. Nämä toimielimet voivat (sekä pakollisen että vapaaehtoisen kuulemisen yhteydessä) asettaa komitealle lausunnon antamista varten (vähintään kuukauden) määräajan, jonka päätyttyä asiaa voidaan käsitellä, vaikka lausuntoa ei ole annettu (SEUT:n 304 artikla).

B. Komitean omasta aloitteestaan antama lausunto

Komitea voi antaa lausunnon tapauksissa, joissa se katsoo sen aiheelliseksi.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

[Parlamentin ja komitean välillä 5. helmikuuta 2014 tehdyssä yhteistyösopimuksessa](#) nämä toimielimet sitoutuivat tekemään yhteistyötä, jotta voidaan lujittaa EU:n demokraattista legitimiyyttä. Ne sopivat erityisesti seuraavaa:

- Komitea laatii vaikutustenarviointeja, joissa on kansalaisyhteiskunnalta saatuja tietoja ja aineistoja siitä, miten EU:n voimassa oleva lainsäädäntö toimii ja mitä puutteita on otettava huomioon, kun EU:n lainsäädäntöä annetaan ja tarkistetaan. Ne lähetetään parlamentille hyvissä ajoin ennen tarkistamismenettelyn alkua.
- Kaikissa asiaan liittyvissä parlamentin valiokuntien kokouksissa varataan yksi paikka komitean jäsenelle. Komitean esittelijät kutsutaan esittelemään tärkeitä lausuntoja asiaan liittyvien parlamentin valiokuntien kuulemisiin.
- Yleisestä lainsäädäntöyhteistyöstä ja työsuunnitelmasta keskustellaan kaksi kertaa vuodessa valiokuntien puheenjohtajakokouksen puheenjohtajan, parlamentin valiokuntien puheenjohtajien ja komitean puheenjohtajan välillä.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski

11/2023



1.3.14. ALUEIDEN KOMITEA

Alueiden komiteassa on 329 jäsentä, jotka edustavat unionin 27 jäsenvaltion alue- ja paikallishallintoja. Komitea antaa lausunnon asioista, joista sitä perussopimusten mukaan täytyy tai voidaan kuulla, tai omasta aloitteestaan, kun se pitää lausunnon antamista aiheellisena. Sen jäseniä eivät sido mitkään ohjeet. He hoitavat tehtävänsä täysin riippumattomina ja unionin yleisen edun mukaisesti.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 13 artiklan 4 kohta ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 300 ja 305–307 artikla sekä useita neuvoston päätöksiä alueiden komitean jäsenten ja varajäsenten nimeämisestä jäsenvaltioiden ehdotuksesta viideksi vuodeksi kerrallaan

TAVOITTEET

Alueiden komitea perustettiin vuonna 1994 Maastrichtin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Se on neuvoo-antava elin, joka edustaa alue- ja paikallisviranomaisten etuja Euroopan unionissa ja antaa niiden nimissä lausuntoja komissiolle ja neuvostolle. Komitean jäsenet edustavat EU:n 27 jäsenvaltion alueita ja kuntia ja voivat olla esimerkiksi aluehallinnon johtajia, kaupunginjohtajia tai vaaleilla valittuja edustajia.

Tehtävänkuvauksensa mukaan komitea on alue- ja paikallisvaaleilla luottamustehtäviin valituista henkilöistä muodostuva poliittinen edustajisto, joka toimii Euroopan yhdentymisen hyväksi ja on unionin kaikkien alueiden, kaupunkien ja kuntien edustaja unionin toimielinkentässä.

Komitean tehtävänä on tuoda alue- ja paikallisviranomaiset mukaan unionin päätöksentekoprosessiin ja edistää siten kansalaisten osallistumista. Se on poliittinen elin, joka kokoaa yhteen Euroopan paikallistasolla valitut edustajat, mukaan lukien 329 jäsentä ja 329 varajäsentä 300 alueelta, 100 000 paikallisviranomaista ja miljoona paikallistason poliitikkoa, jotka edustavat 441:tä miljoonaa EU:n kansalaista.

Voidakseen hoitaa tehtävänsä paremmin komitea toivoi pitkään itselleen oikeutta nostaa Euroopan unionin tuomioistuimessa kanteita säädöksistä, joissa ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta. Lissabonin sopimuksessa tämä toive toteutui, sillä tällainen oikeus vahvistetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 2 olevassa 8 artiklassa.

Komitea hyväksyi heinäkuussa 2020 kolme poliittista painopistettä vuosiksi 2020–2025. Niiden mukaisesti kaikki EU:n tasolla tehtävät päätökset, joilla reagoidaan sellaisiin kylien, kuntien ja alueiden nykypäivänä kohtaamiin suuriin yhteiskunnallisiin muutoksiin kuin maailmanlaajuiset pandemiat, vihreä siirtymä ja digitaalinen muutos, väestöhaasteet ja muuttovirrat, on toissijaisuusperiaatteen mukaisesti tehtävä mahdollisimman lähellä kansalaisia.

Painopiste 1: Tuodaan unioni lähemmäs kansalaisia: demokratia ja EU:n tulevaisuus. Demokratiaa on ajanmukaistettava ja vahvistettava kaikilla hallintotasoilla, jotta EU voi vastata tehokkaammin ihmisten todellisiin tarpeisiin.



Painopiste 2: Hallinnoidaan syvällisiä yhteiskunnallisia muutoksia: luodaan selviytymiskykyisiä alue- ja paikallisyhteisöjä. Reagoidaan maailmanlaajuisiin pandemioihin, ilmastonmuutokseen, digitaaliseen siirtymään ja väestörakenteen muutoksiin sekä muuttovirtoihin johdonmukaisella, yhdennetyllä ja paikallisiin tarpeisiin kohdennetulla unionin toimintamallilla.

Painopiste 3: Yhteenkuuluvuuden perusarvo: paikalllähtöiset EU:n toimintapolitiikat. Asetetaan EU kansalaistensa ja näiden asuinpaikkojen palvelukseen. Yhteenkuuluvuus ei ole rahakysymys vaan EU:n perusarvo, jolla edistetään taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta.

ORGANISAATIO

A. Kokoonpano (SEUT:n 305 artikla, neuvoston päätös (EU) 2019/852^[1])

1. Jäsenten määrä ja paikkojen jakautuminen jäsenvaltioittain

Toukokuun 21. päivänä 2019 annetun [neuvoston päätöksen \(EU\) 2019/852](#) mukaisesti komiteassa on 329 jäsentä ja yhtä monta varajäsentä, jotka edustavat eri jäsenvaltioita seuraavasti:

- Italialla, Ranskalla ja Saksalla on kullakin 24 jäsentä
- Espanjalla ja Puolalla on 21 jäsentä
- Romanialla on 15 jäsentä
- Alankomailla, Belgiassa, Bulgariassa, Itävallassa, Kreikalla, Portugalilla, Ruotsilla, Tšekillä ja Unkarilla on 12 jäsentä
- Irlannilla, Kroatialla, Liettualla, Slovakiassa, Suomella ja Tanskalla on 9 jäsentä
- Latviassa, Sloveniassa ja Virossa on 7 jäsentä
- Kyproksella ja Luxemburgilla on 6 jäsentä
- Maltalla on 5 jäsentä.

2. Jäsenten nimeäminen

Neuvosto nimeää komitean jäsenet viideksi vuodeksi kerrallaan yksimielisellä päätöksellä ja kunkin jäsenvaltion ehdotusten mukaisesti (SEUT:n 305 artikla). Joulukuun 10. päivänä 2019 neuvosto antoi [pätöksen \(EU\) 2019/2157](#) komitean jäsenten ja varajäsenten nimeämisestä 26. tammikuuta 2020 alkavaksi ja 25. tammikuuta 2025 päättyväksi kaudeksi. Tammikuun 20. päivänä 2020 neuvosto antoi [pätöksen \(EU\) 2020/102](#), jolla se nimesi ne jäsenet ja varajäsenet, joista se oli saanut ehdotuksia asianomaiselta jäsenvaltiolta joulukuun 20. päivän 2019 jälkeen. Sama henkilö voidaan nimetä uudeksi toimikaudeksi. Nimetyillä jäsenillä on oltava joko alueellisen tai paikallisen julkisyhteisön vaaleissa saatu valtuutus tai heidän on oltava poliittisesti vastuussa vaaleilla valitulle elimelle (SEUT:n 300 artiklan 3 kohta). Aina kun komiteassa vapautuu jäsenen tai varajäsenen paikka tämän toimikauden päättyessä (eli sen alueellisen tai paikallisen valtuutuksen päättyessä, jonka perusteella jäsentä on ehdotettu), tarvitaan erillinen neuvoston päätös.

[1]Neuvoston päätös (EU) 2019/852, annettu 21. toukokuuta 2019, alueiden komitean kokoonpanon vahvistamisesta (EUVL L 139, 27.5.2019, s. 13).



B. Rakenne (SEUT:n 306 artikla)

Komitea valitsee jäsentensä keskuudesta puheenjohtajansa ja työvaliokuntansa kahdeksi ja puoleksi vuodeksi kerrallaan. Se vahvistaa SEUT:n 306 artiklan mukaisesti työjärjestyksensä, jonka neuvosto hyväksyy. Yleensä sillä on kuusi täysistuntoa vuodessa. Sen jäsenet toimivat poliittisten kantojensa mukaisesti kuudessa poliittisessa ryhmässä.

Poliittisten ryhmien puheenjohtajat kokoontuvat puheenjohtajakokoukseen, joka valmistelee täysistunnon, työvaliokunnan ja valiokuntien työtä ja helpottaa poliittisen yhteisymmärryksen löytymistä niiden tekemistä päätöksistä.

Täysistuntoa johtaa komitean [puheenjohtaja](#) (SEUT:n 306 artikla), ja sen tehtävänä on ennen kaikkea hyväksyä lausuntoja, mietintöjä ja päätöslausemia, ennakoarviot komitean menoista ja tuloista sekä komitean poliittinen ohjelma kunkin toimikauden alussa. Lisäksi se valitsee puheenjohtajan, ensimmäisen varapuheenjohtajan ja muut työvaliokunnan jäsenet, asettaa aihekohtaisia valiokuntia toimielimen yhteyteen ja hyväksyy komitean työjärjestyksen ja tarvittaessa muuttaa sitä.

Komitea työskentelee kuudessa valiokunnassa, joiden laatimat lausunnot ja päätöslausemat esitetään täysistunnolle hyväksyttäväksi. Nämä valiokunnat ovat ”kansalaisuus, hallinto, institutionaaliset ja ulkoasiat” -valiokunta (CIVEX), ”alueellinen yhteenkuuluvuuspolitiikka ja EU:n talousarvio” -valiokunta (COTER), ”talouspolitiikka” -valiokunta (ECON), ”ympäristö, ilmastonmuutos ja energia” -valiokunta (ENVE), ”luonnonvarat” -valiokunta (NAT) ja ”sosiaalipolitiikka, koulutus, työllisyys, tutkimus ja kulttuuri” -valiokunta (SEDEC).

Tehokkuussyistä tietyt komitean Brysselissä sijaitsevan pysyvän sihteeristön (ks. [pöytäkirja N:o 6 Euroopan unionin toimielinten ja tiettyjen elinten, laitosten ja yksikköjen kotipaikan sijainnista](#)) ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean sihteeristön palveluista on yhdistetty. Lisäksi Euroopan parlamentin puhemiehistö sopi komitean kanssa yhteisesti toteutettavasta käännöspalvelujen tehostamisesta. Komitean hallinnollinen talousarvio (unionin talousarvion pääluokka VII) on noin 101,5 miljoonaa euroa (2020).

TOIMIVALTA

A. Unionin toimielinten pyynnöstä annetut lausunnot

1. Pakollinen kuuleminen

Neuvoston ja komission on kuultava komiteaa ennen päätöksen tekemistä seuraavilla aloilla:

- koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoriso (SEUT:n 165 artikla)
- kulttuuri (SEUT:n 167 artikla)
- kansanterveys (SEUT:n 168 artikla)
- Euroopan laajuiset liikenne-, televiestintä- ja energiaverkot (SEUT:n 172 artikla)
- taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus (SEUT:n 175, 177 ja 178 artikla).

2. Vapaaehtoinen kuuleminen

Komissio, neuvosto tai parlamentti voi kuulla komiteaa aiheellisiksi katsomissaan tapauksissa.



Kun parlamentti, neuvosto tai komissio kuulee komiteaa (perussopimuksissa määrättyissä tai aiheellisiksi katsomissaan tapauksissa), se voi asettaa komitealle lausunnon antamista varten määräajan, jonka on oltava vähintään kuukausi (SEUT:n 307 artikla). Määräajan päätyttyä asiaa voidaan käsitellä, vaikka lausuntoa ei ole annettu. Esimerkkinä vapaaehtoisesta yhteistyöstä komissio ja komitea sopivat joulukuussa 2020 maahanmuuttajien kotouttamista koskevasta kumppanuudesta, jonka tavoitteena on yhdistää voimat kotouttamista koskevan työn tukemiseksi EU:n kunnissa ja alueilla. Kumppanuus perustuu komitean vuonna 2019 käynnistämään ”[Kunnat ja alueet muuttajien integraation puolesta](#)” -aloitteeseen ja tarjoaa EU:n kaupunginjohtajille ja aluetason päättäjille poliittisen foorumin, jonka kautta voidaan vaihtaa tietoja ja tuoda esille myönteisiä esimerkkejä maahanmuuttajien ja pakolaisten kotouttamisesta.

B. Komitean omasta aloitteestaan antama lausunto

1. Komitealle annetaan tieto Euroopan talous- ja sosiaalikomitean kuulemisesta, ja se voi antaa lausunnon asiasta, jos se katsoo, että asiaan liittyy alueellisia etuja.
2. Komitea voi pääsääntöisesti antaa lausunnon tapauksissa, joissa se katsoo sen aiheelliseksi. Se on antanut oma-aloitteisia lausuntoja etenkin seuraavilta aihealueilta: pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset), Euroopan laajuiset verkot, matkailu, rakennerahastot, terveys (huumeiden torjunta), teollisuus, kaupunkikehitys, koulutusohjelmat ja ympäristö.

C. Kanteen nostaminen Euroopan unionin tuomioistuimessa – jälkikäteen suoritettava tuomioistuinvalvonta

Komitea voi nostaa unionin tuomioistuimessa kanteen oikeuksiensa turvaamiseksi ([SEUT:n 263 artikla](#)). Se voi toisin sanoen nostaa kanteen, jos se katsoo, että sitä ei ole kuultu silloin, kun sitä olisi pitänyt kuulla, tai että kuulemismenettelyjä ei ole sovellettu asianmukaisesti (säädösten kumoaminen, [1.3.10](#)).

Oikeus nostaa kanne [Lissabonin sopimukseen liitettyssä, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 2 olevan 8 artiklan](#) mukaisesti, jos kuulemismenettelyjä ei ole sovellettu asianmukaisesti, antaa komitealle mahdollisuuden pyytää unionin tuomioistuinta varmistamaan, onko komitean toimialaan kuuluvassa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä noudatettu toissijaisuusperiaatetta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentin työjärjestyksen ([liite VI, XII kohta](#)) mukaisesti aluekehitysvaliokunnan (REGI) toimivaltaan kuuluvat suhteet alueiden komiteaan, alueiden välisen yhteistyön järjestöihin sekä paikallisiin ja alueellisiin viranomaisiin.

[Parlamentin ja alueiden komitean 5. helmikuuta 2014 tekemä yhteistyösopimus](#) sisältää seuraavaa:

- Komitea laatii ehdotetun unionin lainsäädännön vaikutusten arviointeja, jotka se toimittaa parlamentille hyvissä ajoin ennen tarkistusmenettelyn käynnistymistä. Vaikutusten arvioinneissa annetaan tietoa kansalliselta, alueelliselta ja paikalliselta tasolta siitä, miten olemassa olevat säädökset toimivat, sekä lausuntoja ehdotettuun lainsäädäntöön tehtävistä parannuksista.



- Kaikkiin asiaa koskeviin parlamentin valiokuntien kokouksiin kutsutaan yksi komitean jäsen. Tämä esittelijä tekee selkoa komitean lausunnoista. Parlamentin esittelijöitä kutsutaan vastavuoroisesti osallistumaan komitean valiokuntien kokouksiin.
- Parlamentin valiokuntien puheenjohtajakokouksen puheenjohtaja ja häntä vastaava taho komiteasta keskustelevat kahdesti vuodessa yleisestä yhteistyöstä lainsäädännän alalla sekä työsuunnitelmasta.

REGI-valiokunta ja COTER-valiokunta ovat vuodesta 2008 järjestäneet vuotuisen yhteiskokouksen ”Open Days: [Euroopan alueiden ja kuntien temaviikko](#)” -tapahtuman puitteissa.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
11/2023



1.3.15. EUROOPAN INVESTOINTIPANKKI

Euroopan investointipankki (EIP) antaa pitkäaikaista hankerahoitusta, takauksia ja neuvontaa unionin tavoitteiden edistämiseksi. Rahoitusta myönnetään sekä EU:ssa että EU:n ulkopuolisissa maissa toteutettaviin hankkeisiin. EIP:n osakkaita ovat EU:n jäsenvaltiot. EIP puolestaan on Euroopan investointirahaston (EIR) suurin osakas ja muodostaa sen kanssa EIP-ryhmän.

OIKEUSPERUSTA

- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 308 ja 309 artikla sekä EIP:tä koskevat SEUT:n 15, 126, 175, 209, 271, 287, 289 ja 343 artiklan määräykset
- Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja SEUT-sopimukseen liitetty pöytäkirja (N:o 5) Euroopan investointipankin perussäännöstä ja pöytäkirja (N:o 28) taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta.

TAVOITTEET

SEUT:n 309 artiklan mukaan EIP:n tehtävänä on unionin edun mukaisesti myötävaikuttaa sisämarkkinoiden tasapainoiseen ja vakaaseen kehitykseen. EIP helpottaa kaikilla talouden aloilla sellaisten hankkeiden rahoittamista, joilla pyritään

- kehittämään muita heikommin kehittyneitä alueita
- nykyaikaistamaan tai järjestämään uudelleen yrityksiä tai luomaan uusia työtilaisuuksia, joita ei ole mahdollista täysin rahoittaa yksittäisissä jäsenvaltioissa käytettävissä olevin varoin
- edistämään useiden jäsenvaltioiden yhteistä etua.

EIP myös osaltaan edistää unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta (SEUT:n 175 artikla ja pöytäkirja N:o 28). Lisäksi se tukee unionin kehitysyhteistyöpolitiikkaa tukevien toimenpiteiden toteuttamista unionin ulkopuolella (SEUT:n 209 artikla). EIP:n toiminta keskittyy kuudelle ensisijaiselle alalle: ilmasto ja ympäristö, kehitys, innovointi ja osaaminen, pienyritykset, infrastruktuuri ja yhteenkuuluvuus.

VARAT JA VÄLINEET

A. Varat

EIP käyttää tehtäviensä hoitamiseen kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta hankkimiaan varoja ja omia varojaan (SEUT:n 309 artikla).

1. Omat varat

EIP:n omat varat ovat peräisin sen osakkailta eli unionin jäsenvaltioilta (SEUT:n 308 artikla). Kunkin jäsenvaltion osuus EIP:n pääomasta määräytyy EIP:n perussäännön 4 artiklan mukaisesti, ja se lasketaan niiden taloudellisen painoarvon mukaan. Jäsenvaltiot voivat vapaaehtoisesti korottaa osuuttaan merkitystä pääomasta. EIP:n merkitty pääoma on yhteensä 248,8 miljardia euroa.



2. Pääomamarkkinat

EIP hankkii pääosan lainanantovaroistaan kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta lähinnä laskemalla liikkeeseen joukkovelkakirjalainoja. Pankki on maailman suurimpia ylikansallisia lainanantajia. Kustannustehokkaan rahoituksen hankkiminen edellyttää erinomaista luottoluokitusta. Suurimmat luottoluokituslaitokset ovat viime aikoina antaneet EIP:lle ylimmän luottoluokituksen, mikä ilmentää pankin lainasalkun laatua. EIP rahoittaa yleensä kolmanneksen kustakin hankkeesta, mutta tukirahoitus voi olla jopa 50 prosenttia.

B. Välineet

EIP:n käytössä on monia erilaisia välineitä, mutta niistä tärkeimpiä ovat lainat ja takaukset. Lisäksi on kehitetty innovatiivisempia välineitä, joiden riskiprofiili on korkeampi. Uusia välineitä on tarkoitettu yhteistyössä unionin toimielinten kanssa. EIP:n myöntämää rahoitusta ja muista unionin lähteistä (kuten unionin talousarviosta) saatua rahoitusta voidaan myös yhdistellä (blending). Hankkeiden rahoittamisen lisäksi EIP toimii neuvonantajana.

Lainananto tapahtuu pääasiassa suorina tai välillisinä lainoina. Suoriin hankelainoihin sovelletaan tiettyjä ehtoja. Esimerkiksi investointien kokonaiskustannusten on oltava yli 25 miljoonaa euroa, ja lainalla voidaan kattaa enintään 50 prosenttia hankkeen kustannuksista. Välilliset lainat tarkoittavat lainanantoa paikallispankeille tai muille rahoituksen välittäjille, jotka puolestaan tukevat lopullista lainanottajaa. Suurin osa antolainauksesta kohdistuu EU-maihin.

Perinteisemmän lainanantotoimintansa lisäksi EIP käyttää myös rahoitusta yhdistäviä välineitä, joilla sen lainoja yhdistetään julkisten elinten tai hyväntekeväisyysjärjestöjen myöntämiin avustuksiin.

HALLINTO JA RAKENNE

A. Hallinto

SEUT:n 308 artiklan mukaisesti EIP on oikeushenkilö. Pankin hallintoa hoitavat ja pankkia johtavat valtuusto, hallintoneuvosto ja hallitus. Pankin toiminnan tarkastaa komitea.

Valtuusto koostuu jäsenvaltioiden nimeämistä ministereistä. Se vahvistaa pankin luotonantopolitiikan yleiset suuntaviivat ja valvoo niiden noudattamista. Valtuuston tehtävänä on muun muassa;

- päättää merkityn pääoman korottamisesta,
- määrittää rahoitusoperaatioihin sovellettavat periaatteet pankin tehtävien mukaisesti,
- päättää rahoituksen myöntämisestä kokonaan tai osittain muualla kuin jäsenvaltioiden alueella toteutettaviin investointihankkeisiin
- ja hyväksyä hallintoneuvoston laatima vuosikertomus, vuosittainen tase sekä tuloslaskelma ja pankin työjärjestys.

Hallintoneuvostossa on 28 jäsentä ja 31 varajäsentä. Valtuusto nimittää hallintoneuvoston jäsenet viideksi vuodeksi kerrallaan. Jokainen jäsenvaltio sekä komissio nimeävät kukin yhden jäsenen. Hallintoneuvosto päättää rahoituksen myöntämisestä erityisesti lainojen ja takausten muodossa, päättää lainojen ottamisesta



sekä vahvistaa lainojen korot, toimitusmaksut ja muut maksut. Se valvoo pankin hallinnon asianmukaisuutta ja huolehtii siitä, että pankkia johdetaan perussopimusten ja perussäännön sekä valtuuston vahvistamien yleisten suuntaviivojen mukaisesti.

Hallituksen muodostavat puheenjohtaja ja kahdeksan varapuheenjohtajaa, jotka valtuusto nimittää kuudeksi vuodeksi kerrallaan hallintoneuvoston ehdotuksesta. Heidät voidaan nimittää uudeksi toimikaudeksi. Hallitus vastaa puheenjohtajan alaisena ja hallintoneuvoston valvonnassa pankin juoksevien asioiden hoitamisesta sekä valmistele hallintoneuvoston päätökset ja varmistaa, että päätökset pannaan täytäntöön.

Komitea muodostuu valtuuston nimittämistä kuudesta jäsenestä. Se tarkastaa vuosittain pankin toiminnan ja kirjanpidon asianmukaisuuden.

B. Rakenne

EIP-ryhmä perustettiin vuonna 2000, ja sen muodostavat Euroopan investointipankki (EIP) ja Euroopan investointirahasto (EIR). EIR perustettiin vuonna 1994 julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutena, ja sillä on kolme pääasiallista osakasryhmää: EIP (enemmistöosakas, jolla on 62,2 prosentin osuus osakkeista), komissio (30 prosenttia) ja useita julkisia ja yksityisiä rahoituslaitoksia (7,8 prosenttia). EIR tarjoaa erilaisia riskipääomavälineitä, kuten pääomasijoituksia. Se lainoittaa pääasiassa pieniä ja keskisuuria yrityksiä ja käyttää monia erilaisia innovatiivisia välineitä parantaakseen pk-yritysten mahdollisuuksia saada rahoitusta.

EUROOPAN INVESTOINTIOHJELMA

Maailmanlaajuisen talous- ja rahoituskriisin alusta lähtien EU on kärsinyt investointien vähäisyydestä. Komission tiedonanto [Euroopan investointiohjelmasta](#) antaa ohjeistusta siitä, kuinka EU:ssa voidaan vauhdittaa investointeja, luoda työpaikkoja ja edistää pitkän aikavälin kasvua ja kilpailukykyä. Tätä varten [annettiin](#) parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/1017 Euroopan strategisten investointien rahaston perustamisesta 25. kesäkuuta 2015.

ESIR-rahaston tavoitteena oli tuottaa yksityisiä investointeja julkisten varojen käyttöönoton avulla ja luoda investoinneille suotuisa toimintaympäristö. EIP:lle alun perin myönnetyn 16 miljardin euron EU:n takauksen ja EIP:n oman 5 miljardin euron sitoumuksen avulla saatiin käyttöön yksityisiä varoja niin, että vuoden 2018 puoliväliin mennessä ESIR-rahasto oli ylittänyt tavoitteensa saada aikaan 315 miljardia euroa lisävaroja investointeihin EU:ssa.

ESIR-asetuksella perustettiin myös Euroopan investointineuvontakeskus, jonka tarkoituksena oli tarjota neuvontaa ja teknistä tukea hankkeiden määrittämistä, valmistelua ja kehittämistä varten.

Niin kutsuttu ESIR 2.0 -asetus [annettiin](#) joulukuussa 2017, ja se tuli voimaan 1. tammikuuta 2018. Siinä pidennettiin ESIR-rahaston voimassaoloaikaa (vuoden 2020 loppuun asti) ja tehostettiin entisestään rahaston ja investointineuvontakeskuksen toimintaa, jotta saataisiin käyttöön 500 miljardin euron lisärahoitus investointeja varten.

INVESTEU

InvestEU-ohjelma [hyväksyttiin](#) maaliskuussa 2021 seuraajaksi Euroopan investointiohjelmalle. Siinä yhdistyvät ESIR-rahasto ja 13 muuta EU:n rahoitusvälinettä. Ohjelmassa keskitytään neljään keskeiseen



politiikkakokonaisuuteen (kestävä infrastruktuuri; tutkimus, innovointi ja digitalisaatio; pk-yritykset; sosiaaliset investoinnit ja osaaminen). Sillä pyritään saamaan liikkeelle 372 miljardin euron lisäinvestoinnit vuosina 2021–2027. Ohjelma koostuu InvestEU-rahastosta, InvestEU-neuvontakeskuksesta ja InvestEU-portaalista.

Jäsenvaltiot voivat hyödyntää InvestEU-ohjelmaa EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen alaisten kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien toteuttamisessa.

EU:N ”ILMASTOPANKKI”

Kesäkuussa 2019 Eurooppa-neuvosto kehotti EIP:tä tehostamaan tukeaan ilmastotoimille. EIP vastasi tähän marraskuussa 2019 ottamalla käyttöön uuden ilmastostrategian ja energia-alan lainanantopolitiikan.

EIP on sitoutunut mukautumaan kaikessa rahoitustoiminnassaan Pariisin sopimuksen tavoitteisiin. EIP aikoo eritoten nostaa ilmastotoimiin ja ympäristökestävyyteen liittyvien investointien osuuden 50 prosenttiin vuoteen 2025 mennessä. EIP lopetti fossiilisia polttoaineita koskevien hankkeiden rahoittamisen vuoden 2021 lopussa.

EIP:n uusi energia-alan lainanantopolitiikka, joka ohjaa sen toimintaa energia-alalla, perustuu viiteen periaatteeseen:

- asetetaan etusijalle energiatehokkuus ja tuetaan siten EU:n energiatehokkuusdirektiiviin sisältyvää uutta EU:n tavoitetta
- mahdollistetaan energia-alan irtautuminen hiilestä lisäämällä tukea vähähiiliselle tai hiilettömälle teknologialle ja pyritään saamaan uusiutuvan energian osuus 32 prosenttiin koko EU:ssa vuoteen 2030 mennessä
- lisätään hajautetun energiantuotannon, innovatiivisen energian varastoinnin ja sähköisen liikenteen rahoitusta
- varmistetaan verkkoinvestoinnit, jotka ovat välttämättömiä tuuli- ja aurinkoenergian kaltaisille uusille energianlähteille, joiden saatavuus vaihtelee, sekä vahvistetaan rajatylittäviä yhteenliitännöitä ja
- lisätään energiamuutoksen tukemiseen EU:n ulkopuolella tehtävien investointien vaikutusta.

KORONAVIRUSKRIISIN VUOKSI TOTEUTETUT TOIMET

EIP osallistui vuonna 2020 EU:n toimiin koronaviruskriisin taloudellisten seurausten lieventämiseksi. Se perusti 25 miljardin euron takuurahaston, jonka avulla EIP-ryhmä voi lisätä tukeaan yrityksille kaikissa jäsenvaltioissa ja saada liikkeelle jopa 200 miljardia euroa lisävaroja.

Tämän lisäksi oli jo otettu käyttöön 40 miljardin euron välitön tukipaketti, joka koostui seuraavista:

- olemassa oleviin ohjelmiin perustuvat pankeille tarjottavat ja välittömästi käyttöön otettavat takausohjelmat, joiden avulla rahoitusta saadaan liikkeelle jopa 20 miljardia euroa
- pankeille tarjottavat likviditeettijärjestelyt, joilla varmistetaan 10 miljardia euroa lisää käyttöpääomatukea pk-yrityksille ja markkina-arvoltaan keskisuurille yrityksille ja



- omaisuusvakuudellisten arvopaperien osto-ohjelmat, joiden turvin pankit voivat siirtää pk-yrityslainasalkkuihin liittyviä riskejä ja joiden avulla saadaan liikkeelle vielä 10 miljardia euroa tukea.

TOIMET VENÄJÄN HYÖKÄTTYÄ UKRAINAAN

EIP:llä on ollut Ukrainaan liittyviä toimia jo vuodesta 2007. Se toimii Ukrainassa Euroopan naapuruuspolitiikan, itäisen kumppanuuden ja muiden EU:n kahdenvälisten sopimusten mukaisesti. Venäjä hyökättyä Ukrainaan EIP on lisännyt tukeaan. Välineestä myönnettävällä rahoituksella on tarkoitus auttaa Ukrainaa korjaamaan vahingoittunutta infrastruktuuria, käynnistämään kunnallisia palveluja uudelleen ja tukemaan kiireellisiä energiatehokkuustoimenpiteitä kylmien talvikausien varalta. EIP on lisäksi koordinoinut humanitaarisen avun lahjoituksia. Etusijalla on ollut hätäapu konfliktin koettelemille ihmisille Ukrainassa ja sen naapurimaissa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

SEUT:n 308 artiklan mukaisesti parlamenttia kuullaan, kun EIP:n perussääntöön tehdään muutoksia. EIP on suoraan tilivelvollinen jäsenvaltioille. Se ei ole virallisesti velvollinen raportoimaan parlamentille, eikä se ole sille tilivelvollinen. EIP:n pääjohtaja on kuitenkin hyvän tahdon eleenä vastannut myöntävästi kutsuihin saapua täysistuntoon ja tarvittaessa parlamentin valiokuntien kokouksiin, ja EIP on valmis vastaamaan parlamentin jäsenten esittämiin kysymyksiin.

Joka vuosi [Talousarvion valvontavaliokunta \(CONT\)](#) tarkastelee EIP:n toimintaa ja esittelee mietinnön täysistunnossa, johon kutsutaan myös EIP:n pääjohtaja.

Voimassa olevan asetuksen mukaan parlamentti hyväksyy ESIR-rahaston toimitusjohtajan ja varatoimitusjohtajan nimityksen. Parlamentti ja neuvosto hyväksyvät vuotuisessa talousarviomenettelyssä takuurahastoon liittyvät vuotuiset määrärahat, jotka saadaan EU:n talousarviosta.

Parlamentti osallistui toisena lainsäätäjänä ESIR- ja InvestEU-aloitteiden hyväksymiseen.

Lisätietoja tästä aiheesta on [talous- ja raha-asioiden valiokunnan](#) verkkosivustolla.

Christian Scheinert
10/2023



1.3.16. EUROOPAN OIKEUSASIAMIES

Euroopan oikeusasiamies tutkii unionin toimielinten, elinten ja laitosten toiminnassa ilmeneviä hallinnollisia epäkohtia. Hän voi ryhtyä tutkimuksiin omasta aloitteestaan tai kantelun perusteella. Kantelun voi tehdä unionin kansalainen tai jossakin jäsenvaltiossa asuva luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossakin jäsenvaltiossa. Oikeusasiamiehen valitsee Euroopan parlamentti vaalikautensa ajan kestäväksi toimikaudeksi.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 20, 24 ja 228 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 43 artikla

Euroopan parlamentti vahvisti Euroopan komission lausunnon ja Euroopan unionin neuvoston hyväksynnän saatuaan Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännön ja tehtävät 9. maaliskuuta 1994 tekemällään päätöksellä^[1]. Oikeusasiamies antoi päätöksen täytäntöönpanoa koskevat määräykset. Parlamentti kumosi ja korvasi tämän päätöksen 24. kesäkuuta 2021 annetulla [asetuksella](#) samaa menettelyä noudattaen^[2]. Oikeusasiamiehen valitsemista ja erottamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt vahvistetaan parlamentin työjärjestyksen 231–233 artiklassa.

TAVOITTEET

Euroopan oikeusasiamiehen virka perustettiin Maastrichtin sopimuksella vuonna 1992. Oikeusasiamiehen toiminnan tarkoituksena on

- parantaa kansalaisten ja kaikkien jossakin jäsenvaltiossa asuvien luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossakin jäsenvaltiossa, suojaa unionin toimielinten, elinten ja laitosten toiminnassa ilmeneviä hallinnollisia epäkohtia vastaan
- tehostaa unionin toimielinten päätöksenteon ja hallinnon avoimuutta ja demokraattista valvontaa.

A. Ohjesääntö

1. Valitseminen

a. Edellytykset, jotka oikeusasiamiehen on täytettävä

Oikeusasiamies valitaan sellaisten henkilöiden joukosta,

- jotka ovat EU:n kansalaisia
- joilla on täydet kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet
- joiden riippumattomuus on kiistaton

[1]EYVL L 113, 4.5.1994, s. 15 – muutettuna parlamentin päätöksillä 14. maaliskuuta 2002 (EYVL L 92, 9.4.2002, s. 13) ja 18. kesäkuuta 2008 (EUVL L 189, 17.7.2008, s. 25).

[2]Euroopan parlamentin [asetus](#) (EU, Euratom) 2021/1163, annettu 24. kesäkuuta 2021, Euroopan oikeusasiamiehen tehtävien hoitamista koskevasta ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista (Euroopan oikeusasiamiehen ohjesääntö) ja päätöksen 94/262/EHTY, EY, Euratom kumoamisesta (EUVL L 253, 16.7.2021, s. 1).



- jotka täyttävät kotimaassaan korkeimpien tuomarin virkojen kelpoisuusvaatimukset ja joilla on tarvittava pätevyys ja kokemus oikeusasiamiehen viran hoitamiseksi
- jotka eivät ole olleet kansallisten hallitusten jäseniä tai Euroopan parlamentin, Eurooppa-neuvoston tai Euroopan komission jäseniä nimeämispyyntönsä julkaisemista edeltäneiden kahden vuoden aikana.

b. Menettely

Vaalikauden alussa tai silloin, jos oikeusasiamies kuolee, hän eroaa virastaan tai hänet erotetaan, parlamentin puhemies pyytää nimitysehdotuksia oikeusasiamiehen virkaan ja asettaa määräajan niiden esittämiseksi. Nimitysehdotuksilla on oltava vähintään 40:n vähintään kahdesta jäsenvaltiosta olevan jäsenen kannatus. Nimitysehdotukset käsitellään parlamentin vetoisuusvaliokunnassa, joka tutkii, täyttävätkö ehdokkaat kelpoisuusvaatimukset. Valiokunta voi pyytää saada kuulla ehdokkaita. Tämän jälkeen parlamentin äänestettäväksi annetaan lista hyväksytyistä ehdokkaista. Oikeusasiamies valitaan annettujen äänten enemmistöllä.

2. Toimikausi

a. Kesto

Parlamentti valitsee oikeusasiamiehen vaaliensa jälkeen vaalikautensa ajan kestäväksi toimikaudeksi. Sama henkilö voidaan valita uudeksi toimikaudeksi.

b. Velvollisuudet

Toimikautensa aikana oikeusasiamies

- hoitaa tehtäviään täysin riippumattomana ja puolueettomana
- ei saa pyytää eikä ottaa ohjeita miltään hallitukselta, toimielimeltä, elimeltä tai laitokselta
- pidättäytyy kaikista toimista, jotka ovat ristiriidassa hänen tehtäviensä luonteen kanssa
- ei saa harjoittaa muuta poliittista tai hallinnollista toimintaa taikka muuta palkallista tai palkatonta ammattitoimintaa.

3. Erottaminen

Euroopan unionin tuomioistuin voi parlamentin pyynnöstä erottaa oikeusasiamiehen, jos hän ei enää täytä niitä vaatimuksia, joita hänen tehtävänsä edellyttävät, tai jos hän on syyllistynyt vakavaan rikkomukseen.

B. Asema

1. Soveltamisala

Oikeusasiamies tutkii unionin toimielinten, elinten ja laitosten toiminnassa ilmeneviä hallinnollisia epäkohtia.

a. Oikeusmies voi todeta hallinnollisen epäkohdan, jos toimielin, elin tai laitos ei noudata

- perusoikeuksia
- oikeudellisia sääntöjä tai periaatteita
- hyvän hallinnon periaatteita.



Oikeusasiamiehen tutkimukset koskevat pääasiassa seuraavia:

- avoimuus päätöksenteossa ja eturyhmätoiminnassa sekä vastuuvollisuus
- asiakirjojen saatavuus
- palvelukulttuuri
- menettelyyn liittyvien oikeuksien kunnioittaminen
- harkintavallan asianmukainen käyttö
- perusoikeuksien kunnioittaminen
- palvelukseenotto
- EU:n henkilöstökysymysten ja nimitysten hyvä hallinta
- moitteeton varainhoito
- etiikka
- yleisön osallistuminen EU:n päätöksentekoon.

Noin kolmasosa oikeusasiamiehen tutkimuksista vuosittain koskee sitä, että tietoja ei ole tai niitä kieltäydytään antamasta.

b. Poikkeukset

Oikeusasiamies ei tutki

- unionin tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöelimenä; tuomioistuinta koskevat oikeusasiamiehen tutkimukset liittyvät ainoastaan sen muuhun toimintaan, kuten tarjouskilpailuihin, sopimukseen ja henkilöstöasioihin
- paikallisia, alueellisia tai kansallisia viranomaisia vastaan tehtyjä kanteluja, vaikka ne koskisivat Euroopan unioniin liittyviä kysymyksiä
- kansallisten tuomioistuinten tai oikeusasiamiesten toimintaa; oikeusasiamieheltä ei voi hakea muutosta edellä mainittujen päätöksiin
- asioita, joita ei ole ennen kantelun tekemistä käsitelty asianmukaisten hallinnollisten menettelyjen mukaisesti niitä varten olevissa elimissä
- yksittäisten EU:n virkamiesten toiminnasta tehtyjä valituksia.

2. Käsiteltäväksi annetut asiat

Toimenkuvansa mukaisesti oikeusasiamies suorittaa perustelluiksi arvioimansa tutkimukset joko omasta aloitteestaan tai unionin kansalaisen taikka luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa, hänelle suoraan tai Euroopan parlamentin jäsenen välityksellä esittämän kantelun perusteella, lukuun ottamatta tapauksia, joissa epäilyksenalaisia seikkoja käsitellään tai on käsitelty oikeudenkäynnissä.

3. Tutkintavaltuudet

Oikeusasiamies voi pyytää apua

- unionin toimielimiltä ja elimiltä, joiden on toimitettava oikeusasiamiehelle hänen pyytämänsä tiedot sekä annettava hänen tutustua asiaan liittyviin asiakirjoihin; ne voivat kieltäytyä tästä vain asianmukaisesti perustelluista salassapitosyistä



- unionin toimielinten ja elinten virkamiehiltä ja muuhun henkilöstöön kuuluvilta, joiden on oikeusasiamiehen pyynnöstä toimittava todistajina; heitä sitovat kuitenkin heihin sovellettavista säännöistä johtuvat velvoitteet
- jäsenvaltioiden viranomaisilta, joiden on toimitettava oikeusasiamiehelle kaikki tarvittavat tiedot, paitsi jos tietojen antaminen kielletään laissa tai asetuksessa; tässä tapauksessa oikeusasiamies voi saada tiedot, jos hän sitoutuu olemaan ilmaisematta niiden sisältöä.

Jos oikeusasiamies ei saa pyytämäänsä apua, hän ilmoittaa asiasta parlamentille, joka ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin. Oikeusasiamies voi myös toimia yhteistyössä jäsenvaltioiden oikeusasiamiesten kanssa kunkin maan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Jos on kuitenkin kyse asioista, joilla oikeusasiamiehen mielestä voi olla rikosoikeudellista merkitystä, hän ilmoittaa asiasta viipymättä toimivaltaisille kansallisille viranomaisille ja Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF). Oikeusasiamies voi tarvittaessa ilmoittaa asiasta myös sille unionin toimielimelle, jonka alainen kyseessä oleva virkamies tai henkilöstöön kuuluva on.

4. Tutkimusten tulokset

Oikeusasiamies toimii mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä asianomaisen toimielimen tai elimen kanssa löytääkseen kantelun tekijää tyydyttävän ratkaisun. Jos oikeusasiamies toteaa hallinnollisen epäkohdan, hän antaa suosituksia toimielimelle tai elimelle, jota asia koskee. Toimielimen tai elimen on annettava hänelle lausuntonsa asiasta kolmen kuukauden kuluessa. Jos toimielin tai elin ei hyväksy ehdotettuja suosituksia, oikeusasiamies voi laatia erityiskertomuksen, joka toimitetaan parlamentille. Parlamentti voi puolestaan laatia mietinnön oikeusasiamiehen erityiskertomuksesta. Lopuksi oikeusasiamies antaa kantelun tekijälle tiedoksi tutkimusten tulokset, asianomaisen toimielimen tai elimen lausunnon ja esittämänsä suositukset.

C. Hallinto

Oikeusasiamiestä avustaa sihteeristö, jonka henkilöstöä koskevat unionin virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt. Oikeusasiamies nimittää sihteeristön johtavan virkamiehen.

D. Toiminta

Ensimmäinen oikeusasiamies Jacob Söderman toimi tehtävässään kaksi toimikautta heinäkuusta 1995 maaliskuun 31. päivään 2003. Hänen toimikaudellaan vuonna 2001 parlamentti hyväksyi hyvän hallintotavan säännösten. Se on unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sisältyviin unionin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin perustuva menettelyohjeisto, johon on saatu vaikutteita jäsenvaltioiden lainsäädännöstä. Oikeusasiamies soveltaa säännöstä selvittäessään mahdollisia hallinnollisia epäkohtia ja turvautuu sen määräyksiin valvontatehtävässään. Säännöstö toimii samalla hyvän hallinnon oppaana ja apuvälineenä virkamiehille.

Nikiforos Diamandouros toimi oikeusasiamiehenä huhtikuusta 2003 maaliskuun 14. päivään 2013, jolloin hän pyysi eroa tehtävästään 1. lokakuuta 2013 alkaen. Hän esitti 11. heinäkuuta 2006 ehdotuksen oikeusasiamiehen ohjesäännön muuttamiseksi. Parlamentin vetoamusvaliokunta, parlamentti ja neuvosto tukivat ehdotusta. Ohjesäännön muuttamisella haluttiin lujittaa ja selkiyttää oikeusasiamiehen



tehtävää. Tämä koskee esimerkiksi tutustumista asiakirjoihin ja tiedon antamista OLAFille, jos asia kuuluu sen toimivaltaan.

Parlamentti valitsi heinäkuun 2013 täysistunnossaan oikeusasiamieheksi Irlannin entisen oikeusasiamiehen Emily O'Reillyn, joka ryhtyi hoitamaan Euroopan oikeusasiamiehen tehtävää 1. lokakuuta 2013. Hänet on valittu uudelle toimikaudelle kaksi kertaa, vuosien 2014 ja 2019 Euroopan parlamentin vaalien jälkeen. Hän on lisännyt oikeusasiamiehen näkyvyyttä keskittymällä kansalaisten kannalta keskeisiin asioihin ja varmistamalla, että unionissa noudatetaan mahdollisimman tiukkoja hallintoa, avoimuutta ja etiikkaa koskevia vaatimuksia. Hän on edistänyt avoimuutta unionin päätöksenteossa, etenkin trilogineuvotteluissa ja neuvostossa sekä edunvalvonnassa, asiantuntijaryhmissä, eturistiriita- ja pyörövitapauksissa, EU:n virastoissa (kuten Euroopan raja- ja merivartiostovirasto eli Frontex) ja kansainvälisissä neuvotteluissa (esim. transatlanttinen kauppa- ja investointikumppanuus). Hän on pyrkinyt parantamaan väärinkäytösten paljastamista, eurooppalaista kansalaisaloitetta ja vammaisuutta koskevia sääntöjä. Hän on tutkinut myös komission entisen pääsihteerin nimittämiseen liittyviä hallinnollisia epäkohtia. Euroopan oikeusasiamies myös koordinoi Euroopan oikeusasiamiesten verkoston työtä. Vuodesta 2017 hän on myöntänyt ”hyvän hallinnon palkinnon”, joka jaetaan kahden vuoden välein.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Vaikka oikeusasiamies hoitaa tehtävänsä täysin riippumattomana, hän on silti ”parlamentin” oikeusasiamies. Siksi SEUT:n 228 artikla on sijoitettu toimielimiä käsittelevän 1 luvun Euroopan parlamenttia koskevaan jaksoon. Oikeusasiamiehen suhde parlamenttiin on hyvin tiivis, ja ainoastaan parlamentilla on oikeus valita hänet ja pyytää unionin tuomioistuinta erottamaan hänet. Lisäksi parlamentti päättää oikeusasiamiehen ohjesäännöstä, auttaa tätä tutkimuksissa ja saa tältä kertomuksia. Vetoamusvaliokunta laatii työjärjestyksen mukaisesti (232 artikla) vuosittain mietinnön oikeusasiamiehen vuosikertomuksesta. Valiokunta on mietinnöissään toistuvasti ilmaissut täyden tukensa oikeusasiamiehen työlle ja toivonut, että EU:n toimielimet tekisivät täysimääräistä yhteistyötä oikeusasiamiehen kanssa varsinkin panemalla täytäntöön hänen suosituksensa, jotta unionin avoimuutta ja vastuuvollisuutta voidaan lisätä. Parlamentti antoi 12. helmikuuta 2019 päätöslauselman asetusehdotuksesta, jossa ehdotetaan uudistettua oikeusasiamiehen ohjesääntöä oikeusasiamiehen riippumattomuuden ja toimivaltuuksien vahvistamiseksi. Saatuaan komission lausunnon ja neuvoston hyväksynnän 18. kesäkuuta 2021 parlamentti antoi 24. kesäkuuta 2021 [asetuksen](#) Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännöstä. Sillä kodifoidaan monia oikeusasiamiehen työkäytäntöjä, kuten tämän toimivalta käynnistää tutkimuksia omasta aloitteestaan.

Georgiana Sandu
10/2023



1.4. RAHOITUS



1.4.1. UNIONIN TULOT

EU:n talousarvio rahoitetaan suurelta osin (yli 90-prosenttisesti) unionin omista varoista. Vuotuisten tulojen on katettava kokonaan vuotuiset menot. Neuvosto päättää omien varojen järjestelmästä yksimielisesti ottaen huomioon Euroopan parlamentin kannan, ja päätös edellyttää ratifiointia kaikissa jäsenvaltioissa. Komissio teki vuosina 2022 ja 2023 ehdotuksen omien varojen järjestelmän uudistuksesta, joka koostuu kahdesta uusien omien varojen paketista.

OIKEUSPERUSTA

- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 311 artikla ja 322 artiklan 2 kohta sekä Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 A ja 171 artikla
- [neuvoston päätös \(EU, Euratom\) 2020/2053, annettu 14. joulukuuta 2020](#), Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä
- [neuvoston asetus \(EU, Euratom\) 2021/768, annettu 30. huhtikuuta 2021](#), Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä, [neuvoston asetus \(EU, Euratom\) N:o 609/2014, annettu 26. toukokuuta 2014](#), perinteisten, ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelyistä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä, [neuvoston asetus \(EU, Euratom\) 2021/769, annettu 30. huhtikuuta 2021](#), arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelyistä ja [neuvoston asetus \(EU, Euratom\) 2021/770, annettu 30. huhtikuuta 2021](#), kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen laskennasta, kyseisten omien varojen käyttöön asettamisessa noudatettavista menetelmistä ja menettelyistä, käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä sekä bruttokansantuloon perustuvien omien varojen tietyistä näkökohdista.

TAVOITE

Unionin taloudellisen riippumattomuuden turvaaminen talousarvion kurinalaisuutta noudattaen

TAUSTA

[Omista varoista 21. huhtikuuta 1970 tehdyllä päätöksellä](#) Euroopan talousyhteisölle (ETY) myönnettiin omat varat. Vuosittain unionin käyttöön asetettavien omien varojen enimmäismäärä on tällä hetkellä 1,40 prosenttia unionin bruttokansantulosta (BKTL), kuten [14. joulukuuta 2020 annetussa neuvoston päätöksessä \(EU, Euratom\) 2020/2053](#) säädetään. Kokonaismenot eivät saa ylittää kokonaistuloja, joten tämä enimmäismäärä rajoittaa myös menoja ([1.4.3](#)). Käytännössä menojen enimmäismäärä on nykyisessä vuosia 2021–2027 koskevassa monivuotisessa rahoituskehyksessä ([1.4.3](#)) vahvistettu noin 1,4 prosentiksi unionin BKTL:sta.



TULORAKENNE

1. ”Perinteiset” omat varat

Nämä tulot koostuvat vuodesta 1970 lähtien kannetuista tulli-, maatalous- ja sokerimaksuista. Osuus, jonka jäsenvaltiot voivat pidättää itsellään kantokuluina, on nostettu takaisin 25 prosenttiin 20 prosentista. Perinteisten omien varojen osuus kaikista omista varoista on nykyään yleensä noin 10–15 prosenttia^[1].

2. ALV-perusteiset omat varat

Nämä varat muodostuvat unionin talousarvioon siirrettävästä jäsenvaltioiden arvioidun arvonlisäverokertymän (ALV) prosenttiosuudesta. Arvonlisäveroon perustuvista omista varoista säädettiin vuoden 1970 päätöksessä. Nämä varat saatiin kuitenkin käyttöön vasta, kun arvonlisäverojärjestelmät oli yhtenäistetty jäsenvaltioiden välillä vuonna 1979. ALV-perusteisten varojen osuus kaikista omista varoista on nyt myös noin 10 prosenttia.

3. BKTL-perusteiset omat varat

Nämä omat varat koostuvat jäsenvaltioiden bruttokansantuloon perustuvista maksuista, joiden yhdenmukainen prosenttiosuus vahvistetaan vuotuisen talousarviomenettelyn yhteydessä. Näistä omista varoista sovittiin [24. kesäkuuta 1988 annetulla neuvoston päätöksellä 88/376/ETY](#). Alun perin niitä oli tarkoitus periä vain, jos muilla omilla varoilla ei pystyittäisi kattamaan menoja kokonaan. Nykyisin niillä kuitenkin rahoitetaan valtaosa EU:n talousarviosta. BKTL-perusteiset omat varat ovat kolminkertaistuneet 1990-luvun lopusta lähtien, ja nykyään niiden osuus kaikista omista varoista on noin 60–70 prosenttia.

4. Muovijätteeseen perustuvat omat varat

Tämä on ensimmäinen uusi omien varojen luokka, joka otettiin käyttöön 1. tammikuuta 2021 vuoden 2020 [omia varoja koskevalla päätöksellä](#). Kyseessä on kansallinen osuus, joka lasketaan kierrättämättömän pakkausmuovijätteen määrän perusteella ja jonka yhdenmukainen verokanta on 0,80 euroa kilogrammaa kohti. Niiden jäsenvaltioiden maksuosuuksia, joiden BKTL asukasta kohden on alle EU:n keskiarvon, alennetaan vuotuisella kiinteämääräisellä vähennyksellä, joka vastaa 3,8:aa kilogrammaa muovijätettä henkeä kohti. Näistä varoista saatavat tulot muodostavat noin 3–4 prosenttia EU:n talousarviosta.

5. Muut tulot ja edelliseltä varainhoitovuodelta siirrettävä ylijäämä

Muihin tuloihin sisältyvät EU:n henkilöstön palkoistaan maksamat verot, kolmansien maiden EU:n ohjelmille suorittamat maksut, korkomaksut sekä EU-lainsäädäntöä rikkoneiden yritysten maksamat sakot. Kunkin varainhoitovuoden mahdollinen ylijäämä otetaan tulona seuraavan varainhoitovuoden talousarvioon. Muut tulot, ylijäämät ja tekniset mukautukset ovat yleensä noin 2–8 prosenttia tulojen kokonaismäärästä.

6. Korjausmekanismit

Omien varojen järjestelmää on käytetty myös korjaamaan jäsenvaltioiden nettomaksuosuuksien välistä budjettiepätasapainoa. Vaikka vuonna 1984 käyttöön otettua Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtyä maksuosuuden alennusta ei

[1] [Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös – varainhoitovuosi 2021](#).



enää sovelleta, kiinteämääräiset korjaukset hyödyttävät edelleen Tanskaa, Saksaa, Alankomaita, Itävaltaa ja Ruotsia kaudella 2021–2027.

7. Luotonotto

EU:n talousarvio ei saa olla alijäämäinen, eikä sen menoja saa rahoittaa ottamalla lainaa. Komissio kuitenkin valtuutettiin lainaamaan poikkeuksellisesti ja väliaikaisesti pääomamarkkinoilta enintään 750 miljardia euroa (vuoden 2018 hintoina), jotta voidaan rahoittaa NextGenerationEU-elpymisvälineestä myönnettävät avustukset ja lainat. Tämän nettoluotonoton olisi päätyttävä vuoden 2026 lopussa. Sen jälkeen vain rahoitusoperaatiot ovat sallittuja. Komissio soveltaa hajautettua lainanottostrategiaa. Siinä yhdistellään sekä pitkän aikavälin joukkolainoja, vihreitä joukkolainoja että lyhyen aikavälin velkasitoumuksia, joiden myynnissä käytetään syndikoituja transaktioita ja huutokauppoja. Vuotuisten lainanottopäätösten ja puolivuositusten varainhankintasuunnitelmien avulla huolehditaan avoimesta ja läpinäkyvästä viestinnästä.

EU:N OMIEN VAROJEN UUDISTAMINEN

Lissabonin sopimuksessa määrättiin, että talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan unionin omin varoin ja että neuvosto hyväksyy parlamenttia kuultuaan yksimielisesti päätöksen unionin omien varojen järjestelmästä^[2], mahdollisuudesta ottaa käyttöön uusia omien varojen luokkia ja poistaa olemassa olevia luokkia. Lisäksi siinä määrättiin, että neuvosto voi vahvistaa näiden päätösten täytäntöönpanotoimenpiteet vasta saatuaan parlamentin hyväksynnän.

Omien varojen järjestelmää yleisesti tarkastelemaan vuonna 2014 perustettu korkean tason työryhmä (ns. Montin työryhmä) esitti tammikuussa 2017 [loppuraporttinsa](#), jossa käsiteltiin läpinäkyvämpiä, yksinkertaisempia, oikeudenmukaisempia ja demokraattisesti vastuullisempia tapoja rahoittaa EU:n talousarvio. Sen tärkein päätelmä oli, että EU:n talousarviota oli uudistettava niin tulo- kuin menopuolenkin osalta, jotta voidaan ratkaista nykyiset haasteet ja saada aikaan näkyviä tuloksia EU:n kansalaisille.

Komissio teki tämän raportin ja myöhemmin [EU:n rahoituksen tulevaisuudesta annetun pohdinta-asiakirjan](#) pohjalta 2. toukokuuta 2018 [ehdotuksia](#)^[3] nykyisten ALV-perusteisten omien varojen yksinkertaistamisesta. Se esitti samalla, että otettaisiin käyttöön uusia omia varoja. Komissio ehdotti myös, että kaikista maksuosuusalennuksista luovutaan ja jäsenvaltioiden pidättämät tullimaksujen kantokulut alennetaan 20 prosentista 10 prosenttiin. Se ehdotti lisäksi vuosittain kerättävien omien varojen enimmäismäärän korottamista, jotta otetaan huomioon 27 jäsenvaltion EU:n pienempi yhteenlaskettu BKTL ja ehdotettu Euroopan kehitysrahaston sisällyttäminen unionin talousarvioon.

EUROOPAN PARLAMENTIN NÄKÖKANNAT

Lissabonin sopimuksen uusien määräysten nojalla parlamentti on viime vuosina useissa kannoissaan ja päätöslauselmissaan^[4] toistuvasti vaatinut omien varojen

[2]Tällainen päätös on ratifioitava jäsenvaltioissa.

[3]Tilintarkastustuomioistuin antoi ehdotuksista lausunnon 29. marraskuuta 2018 ([lausunto N:o 5/2018](#)).

[4][Kanta 17. joulukuuta 2014](#) Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä; [kanta 16. huhtikuuta 2014](#) esityksestä neuvoston päätökseksi unionin omien varojen järjestelmästä; [pätöslauselma 6. heinäkuuta 2016](#) monivuotisen rahoituskehityksen 2014–2020 vaalien jälkeisen tarkistamisen valmistelusta; parlamentin huomautukset komission ehdotusta odotettaessa; [pätöslauselma 26. lokakuuta](#)



järjestelmän perusteellista uudistusta. Parlamentti on kiinnittänyt huomiota omien varojen järjestelmän ongelmiin ja etenkin siihen, että järjestelmä on liian monimutkainen ja taloudellisesti riippuvainen kansallisista maksuosuuksista.

Se tavoitteli vakaampaa EU:n talousarviota tukemaan EU:n toimintapoliittisia tavoitteita. Siksi se vaati toistuvasti kunnianhimoista, tasapainoista, oikeudenmukaista, yksinkertaista ja avointa uusien EU:n omien varojen kokonaisuutta, joka ei lisäisi kansalaisten verotaakkaa. Parlamentti myös vaati uudistuksia, joilla tehdään veronkannosta yksinkertaisempaa, avoimempaa ja demokraattisempaa, pienennetään BKTL-maksuosuuksien osuutta, uudistetaan ALV-perusteista omien varojen järjestelmää tai luovutaan siitä kokonaan ja poistetaan asteittain kaikenlaiset maksuosuuksien alennukset.

UUDISTUSEHDOTUKSET

Valtion- tai hallitusten johtajat sopivat 17.–21. heinäkuuta 2020 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa uudesta monivuotisesta rahoituskehyksestä, EU:n elpymisvälineestä, maksujen enimmäismäärän nostamisesta ja uusien kierrättämättömään muovijätteeseen perustuvien omien varojen käyttöönotosta tammikuusta 2021 alkaen. Tämä perustui komission [28. toukokuuta 2020](#) tekemään esitykseen, jossa ehdotettiin, että unioni ottaisi covid-19-pandemian vaikutusten torjumiseksi lainaa 750 miljardia euroa laskemalla kansainvälisillä markkinoilla liikkeeseen EU:n puolesta joukkovelkakirjoja, joiden maturiteetti olisi 3–30 vuotta. Komissio ehdotti, että omien varojen enimmäismäärää korotetaan poikkeuksellisesti ja väliaikaisesti 0,6 prosentilla EU:n BKTL:sta EU:n velkojen huomioon ottamiseksi, jotta hankittu markkinarahoitus voidaan maksaa takaisin. Tämä korotus täydentäisi ehdotettua pysyvää korotusta 1,2 prosentista 1,4 prosenttiin BKTL:sta, jotta uusi taloudellinen tilanne voitaisiin ottaa huomioon.

Parlamentti korosti [23. heinäkuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa](#), että ainoastaan uusien omien varojen luominen voi auttaa EU:n velan takaisinmaksussa ja samalla pelastaa EU:n talousarvion ja lieventää jäsenvaltioiden valtionkassoihin ja unionin kansalaisiin kohdistuvaa finanssipoliittista painetta. Parlamentti toisti [16. syyskuuta 2020](#) kuulemismenettelyssä esittämässään kannassa kehotukset ottaa käyttöön uusia omia varoja etenemissuunnitelman mukaisesti ja poistaa kaikki maksuosuuslennukset.

Parlamentin, neuvoston ja komission neuvottelijat pääsivät 10. marraskuuta 2020 poliittiseen yhteisymmärrykseen monivuotisesta rahoituskehyksestä, omista varoista ja tietyistä elpymisvälineen hallintoon liittyvistä näkökohdista. [Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliseen toimielinten sopimukseen talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta](#) sisältyi uusi liite, jossa vahvistettiin etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönotolle kaudella 2021–2027. Uusista omista varoista saatavien tulojen olisi riitettävä kattamaan NextGenerationEU-elpymisvälineen takaisinmaksut, ja mahdolliset yli jäävät tulot olisi käytettävä EU:n talousarvion rahoittamiseen yleiskatteisuuden periaatteen mukaisesti. Sitovan aikataulun mukaisesti komission oli annettava

[2016](#) monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 välitarkistuksesta; [pätöslauselma 24. lokakuuta 2017](#)
EU:n rahoituksen tulevaisuutta koskevasta pohdinta-asiakirjasta; [pätöslauselma 14. maaliskuuta 2018](#)
Euroopan unionin omien varojen järjestelmän uudistamisesta; [pätöslauselma 30. toukokuuta 2018](#)
monivuotisesta rahoituskehyksestä 2021–2027 ja omista varoista; [pätöslauselma 14. marraskuuta 2018](#)
monivuotisesta rahoituskehyksestä 2021–2027, [pätöslauselma 10. lokakuuta 2019](#) monivuotisesta
rahoituskehyksestä 2021–2027 ja omista varoista: aika vastata kansalaisten odotuksiin.



kesäkuuhun 2021 mennessä ehdotukset hiilirajamekanismiin, digitaaliveroon ja tarkistettuun päästökauppajärjestelmään perustuvista uusista omista varoista (tarkoitus ottaa käyttöön 1. tammikuuta 2023 mennessä) ja ehdotettava kesäkuuhun 2024 mennessä uusia omia varoja, joihin voisi sisältyä finanssitransaktiovero ja yrityssektoriin liittyvä rahoitusosuus (mahdollisesti uusi yhteinen yhteisöveropohja). Uuden, 14. joulukuuta 2020 annetun omia varoja koskevan päätöksen mukaan tiettyjen jäsenvaltioiden maksuosuuksien alennukset säilytetään ja osuus tullien kantamiskustannuksista nostetaan 20 prosentista 25 prosenttiin.

Kaikki jäsenvaltiot saivat ratifioitua omia varoja koskevan päätöksen 31. toukokuuta 2021 mennessä, minkä jälkeen sitä on sovellettu taannehtivasti 1. tammikuuta 2021 alkaen.

Sen jälkeen, kun 14. heinäkuuta 2021 oli annettu [EU:n päästökauppajärjestelmän tarkistamista](#) ja [hiilirajamekanismin käyttöönottoa](#) koskevat ehdotukset, julkaistiin 22. joulukuuta 2021 vielä [ehdotus EU:n talousarvion uusista omista varoista](#). Siinä täsmennetään, että EU:n talousarvioon maksettaisiin 25 prosenttia EU:n päästökaupan tuloista, 75 prosenttia hiilirajamekanismin avulla saatavista tuloista ja 15 prosenttia EU:n jäsenvaltioille kansainvälisen verokehyksen uudistamista koskevan OECD:n ja G20-maiden sopimuksen mukaisesti kohdennettavasta osuudesta yritysten jäännösvoitoista ("ensimmäinen pilari"). Parlamentti hyväksyi 23. marraskuuta 2022 [tarkistuksia ehdotukseen](#), josta odotetaan nyt neuvoston päätöstä. Lisäksi parlamentti antoi [10. toukokuuta 2023 päätöslauselman](#), jossa ehdotettiin uusia omia varoja.

Komissio julkaisi 20. kesäkuuta 2023 toista omien varojen pakettia koskevat ehdotuksensa. Yksi niistä oli väliaikaisten tilastopohjaisten omien varojen käyttöönotto. Se olisi yritysten voittoihin perustuva jäsenvaltioiden maksama rahoitusosuus. Sen suuruus olisi 0,5 prosenttia EU:n yritysten voittoja koskevasta nimellisestä perusteesta (joka perustuu Eurostatin laskemaan rahoitusalan ja muiden yritysten bruttotoimintaylijäämään). Se on määrä korvata lopulta oikeilla yhteisöverotukseen perustuvilla omilla varoilla, jotka saataisiin tulevan [yritysten tuloverotusta Euroopassa koskevan kehyksen \(BEFIT\)](#) myötä. Ehdotuksessa esitetään myös päästökauppajärjestelmään perustuvien omien varojen määrän nostamista 25 prosentista 30 prosenttiin, mikä on perusteltua hiilen hintojen nousun vuoksi. Ehdotettu paketti voisi tuoda vuodesta 2024 alkaen noin 23 miljardin euron ja vuodesta 2028 alkaen noin 36 miljardin euron vuotuiset lisätulot. Määrä vastaisi noin 18–20:tä prosenttia kokonaistuloista.

[Andras Swarcz](#)
10/2023



1.4.2. UNIONIN MENOT

Neuvosto ja parlamentti hyväksyvät yhdessä talousarvion menot. Unionin vuotuisessa talousarviossa on noudatettava monivuotisessa rahoituskehyksessä vahvistettuja menojen enimmäismääriä. Niitä sovelletaan eri otsakkeisiin eli menoluokkiin, joita ovat esimerkiksi sisämarkkinat, koheesio ja luonnonvarat. Joustovälineiden avulla varmistetaan, että EU voi reagoida ennakoimattomiin tarpeisiin. Talousarviotakuilla ja rahoitusvälineillä luodaan unionin varainkäyttöön vipuvaikutusta. Monivuotisen rahoituskehyn lisäksi unionin vuosien 2021–2027 kokonaisuun sisältyy väliaikainen elpymisväline: NextGenerationEU. Sillä autetaan unionin taloutta elpymään covid-19-kriisistä.

OIKEUSPERUSTA

- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 310–325 ja 352 artikla sekä Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 A, 171–182 ja 203 artikla
- Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU, Euratom\) 2018/1046](#), annettu 18. heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta
- [Neuvoston asetus \(EU, Euratom\) 2020/2093](#), annettu 17. joulukuuta 2020, vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyn vahvistamisesta (rahoituskehysasetus)
- [Neuvoston asetus \(EU\) 2020/2094](#), annettu 14. joulukuuta 2020, Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-kriisin jälkeisen elpymisen tukemiseksi
- Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen [toimielinten sopimus](#), tehty 16. joulukuuta 2020, talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi

TAVOITE

Unionin politiikkojen rahoittaminen talousarvion kurinalaisuutta ja voimassa olevia sääntöjä ja menettelyjä noudattaen

PERUSPERIAATTEET

Unionin talousarviossa noudatetaan yhdeksää periaatetta, jotka ovat unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun asetuksen 6–38 artiklan mukaisesti yhtenäisyys, totuudenmukaisuus, vuotuisuus^[1], tasapaino, laskentayksikkö

[1]Tämän periaatteen mukaan talousarvioon otetaan määrärahat varainhoitovuoden ajaksi, joka alkaa 1. tammikuuta ja päättyy 31. joulukuuta.



(euro), yleiskatteisuus, erittely (kukin määräraha osoitetaan tiettyyn menotyyppiin), moitteeton varainhoito ja avoimuus.

Vuotuisuuden periaate on sovitettava tarpeeseen hallinnoida monivuotisia toimia, joiden merkitys talousarviossa on kasvanut. Siksi talousarviossa on jaksotettuja määrärahoja, joita ovat

- maksusitoumusmäärärahat, jotka kattavat tietyn varainhoitovuoden aikana useamman kuin yhden vuoden kuluessa toteutettavia toimia varten tehtyjen oikeudellisten sitoumusten kokonaiskustannukset
- maksumäärärahat, jotka kattavat tietyn varainhoitovuoden tai aiempien varainhoituvuosien aikana tehtyjen oikeudellisten sitoumusten toteuttamiseen liittyvät menot.

Joulukuun 16. päivänä 2020 tehdyssä toimielinten sopimuksessa määrätään, että komission on laadittava vuotuinen kertomus, jossa esitetään katsaus unionin toiminnan taloudellisiin ja talousarviovaikutuksiin riippumatta siitä, onko toiminta rahoitettu unionin talousarviosta vai sen ulkopuolella. Kertomuksessa on oltava tiedot unionin varoista ja vastuista, lainananto- ja lainanottoimista – myös Euroopan vakausmekanismista ja Euroopan rahoitusvakausvälineestä (2.6.8) – sekä muista mahdollisista tulevista mekanismeista. Siihen on myös sisällytettävä tiedot ilmastomenoista, menoista, joilla edistetään luontokadon pysäyttämistä ja tämän suuntauksen kääntämistä, naisten ja miesten tasa-arvon edistämisestä sekä YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanosta kaikissa asiaankuuluvissa unionin ohjelmissa.

TALOUSARVION RAKENNE MÄÄRÄRAHOJEN LUONTEEN PERUSTEELLA

1. Toimintamenot, hallintomenot ja yksittäiset toimintabudjetit

Yleinen talousarvio jakautuu kymmeneen pääluokkaan, yksi kullekin toimielimelle. Kun muiden toimielinten pääluokat koostuvat pääasiassa hallintomenoista, komission pääluokka (pääluokka III) koostuu toimintamenoista, joilla rahoitetaan toimia ja ohjelmia, ja niiden täytäntöönpanosta aiheutuvista hallintomenoista (tekninen apu, erillisvirastot, henkilöstö). Vuonna 2022 hallintomenojen osuus oli yhteensä 6,26 prosenttia 169,52 miljardin euron kokonaistalousarviosta.

Komissio käyttää budjettinimikkeistöä, jossa varat esitetään politiikanalojen ja ohjelmien mukaan. Ne on ryhmitelty ohjelmaklustereihin, jolloin on helpompi arvioida unionin kunkin politiikanalan kustannuksia ja vaikuttavuutta.

2. Monivuotinen rahoituskehys (1.4.3)

Yhteisön ja nykyisin unionin menot on vuodesta 1988 asetettu monivuotiseen kehykseen. Siinä talousarvio on jaettu laajoja politiikkakokonaisuuksia vastaaviin otsakkeisiin, joissa menoille on vahvistettu enimmäismäärät kyseisen kauden talousarviota koskevien tärkeimpien painopisteiden mukaisesti. Ensimmäinen ohjelmakausi oli viisivuotinen, ja sen jälkeen kaudet ovat olleet seitsenvuotisia. Vuotuinen talousarvio on laadittava monivuotisessa rahoituskehyksessä asetettuja rajoituksia noudattaen.

Unionin menojen kokonaismäärä vuosina 2021–2027 on 1 824,3 miljardia euroa. Monivuotisen rahoituskehysten osuus menoista on 1 074,3 miljardia euroa ja unionin elpymisvälineen osuus 750 miljardia euroa. Rahoituskehukseen lisätään vielä



11 miljardia euroa rahoituskehysasetuksen 5 artiklassa säädetyn ohjelmakohtaisen mukautuksen ansiosta.

Unionin uuteen talousarvioon sisältyy lippulaivaohjelmia uudistusten tukemiseksi. Näitä ovat muun muassa Horisontti Eurooppa, InvestEU ja yhdenntyn rajaturvallisuuden rahasto. Vihreää ja digitaalista siirtymää puolestaan tuetaan oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta ja Digitaalinen Eurooppa -ohjelmasta.

Unioni on uudistanut maatalouspolitiikkaansa, johon ohjataan edelleen eniten varoja unionin talousarviosta. Toiseksi eniten varoja kohdennetaan koheesiopolitiikkaan. Digitaalisen ja vihreän siirtymän tukeminen kuuluu niiden molempien tavoitteisiin. Jäljempänä olevassa taulukossa on esitetty vuoden 2022 talousarvio vuosien 2021–2027 rahoituskehyksessä määriteltyjen politiikkakokonaisuuksien mukaan jaoteltuna.

EU:n vuoden 2022 talousarvio: maksusitoumusmäärärahojen jakautuminen monivuotisen rahoituskehysten otsakkeittain

Monivuotisen rahoituskehysten otsake	Miljardia euroa	%
Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous	21,78	12,9 %
Koheesio, palautumiskyky ja arvot	56,04	33,1 %
Luonnonvarat ja ympäristö	56,24	33,2 %
Muuttoliike ja rajaturvallisuus	3,09	1,8 %
Turvallisuus ja puolustus	1,79	1,1 %
Naapurialueet ja muu maailma	17,17	10,1 %
EU:n yleinen hallinto	10,62	6,3 %
Temaattiset erityisrahoitusvälineet	2,8	1,7 %
Yhteensä	169,52	100,0 %

3. Joustoväline ja temaattiset erityisrahoitusvälineet

Sen lisäksi, että unionin talousarviosta rahoitetaan menoja, jotka liittyvät monivuotisten ohjelmien yhteydessä toteutettavaan unionin politiikkaan, talousarviossa on varattu jonkin verran varoja toimiin, joilla vastataan ennakoimattomiin kriiseihin ja tilanteisiin. Joustovälinettä ja temaattisia erityisrahoitusvälineitä voidaan käyttää taluskriisien (esim. Euroopan globalisaattiorahasto), luonnonkatastrofien ja humanitaaristen hätätilanteiden (esim. solidaarisuus- ja hätäapuvaraus) tai muiden odottamattomien tarpeiden (esim. joustoväline) vuoksi unionin jäsenvaltioissa, ehdokasvaltioissa tai unionin ulkopuolella. Tämän rahoituksen turvin on mahdollista kattaa joitakin poikkeuksellisia rahoitustarpeita.

EUROOPAN UNIONIN ELPYMISVÄLINE – NEXTGENERATIONEU

Komissio ottaa tämän välineen avulla käyttöön 750 miljardia euroa vuoden 2018 hintoina. Siitä voidaan käyttää enintään 390 miljardia euroa avustuksiin ja enintään 360 miljardia euroa lainojen myöntämiseen. Tällä vuosien 2021–2027 pitkän aikavälin talousarviota täydentävällä rahoituksella on tarkoitus auttaa unionia pääsemään jaloilleen covid-19-kriisin jälkeen. Komissio on valtuutettu omia varoja koskevan päätöksen^[2] 5 artiklan 1 kohdan nojalla ottamaan pääomamarkkinoilta lainaa unionin puolesta. Menoihin (390 miljardia euroa vuoden 2018 hintoina) käytettävien varojen pääoman takaisinmaksu ja siihen liittyvät korot on rahoitettava unionin yleisestä

[2] Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053, annettu 14. joulukuuta 2020, Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (EUVL L 424, 15.12.2020, s. 1).



talousarviosta, myös riittävästä tuotoista, jotka saadaan vuodesta 2021 alkaen vähitellen käyttöön otettavista uusista omista varoista. (1.4.1)

Elpymisvälineessä olisi keskityttävä erityisesti a) työllisyyden elvyttämiseen ja työpaikkojen aikaansaamiseen, b) uudistuksiin ja investointeihin, joilla elvytetään kestävä kasvua ja työllisyyttä, jotta voidaan lujittaa jäsenvaltioiden välistä yhteenkuuluvuutta ja parantaa niiden palautumiskykyä, c) toimiin covid-19-kriisin taloudellisista vaikutuksista kärsineitä yrityksiä ja etenkin pieniä ja keskisuuria yrityksiä varten sekä kestävä kasvun vahvistamiseen unionissa, mukaan lukien suorat sijoitukset yrityksiin, d) toimiin covid-19-kriisiin liittyvää tutkimusta ja innovointia varten, e) kriisivalmiuden tason nostamiseen ja sen mahdollistamiseen, että unioni pystyy reagoimaan nopeasti ja tuloksekkaasti vakaviin hätätilanteisiin, mihin sisältyy myös välttämättömien tarvikkeiden ja lääkinnällisten laitteiden varastojen muodostaminen ja tarvittavan infrastruktuurin hankkiminen nopean kriiseihin reagoimisen mahdollistamiseksi, f) toimiin, joilla varmistetaan, että covid-19-kriisi ei vaaranna oikeudenmukaista siirtymistä ilmastoneutraaliin talouteen, sekä g) toimiin, joilla puututaan maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen kohdistuviin covid-19-kriisin vaikutuksiin.

Helmikuun 12. päivänä 2021 sovittiin uudesta elpymis- ja palautumistukivälineestä jäsenvaltioiden tukemiseksi investoinneissa ja uudistuksissa. Jäsenvaltioiden saataville asetetaan sen kautta 672,5 miljardin arvosta (vuoden 2018 hintoina) lainoja ja avustuksia. Täytäntöönpanossa ovat apuna kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmat. Suunnitelmiin on sisällyttävä keskeisiin politiikan aloihin (kuusi pilaria^[3]) liittyviä uudistuksia ja investointeja, niiden on edistettävä vihreää ja digitaalista siirtymää ja niissä on käsiteltävä talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettuja maakohtaisia suosituksia.

Venäjän hyökättyä Ukrainaan komissio antoi 18. toukokuuta 2022 [tiedonannon ”REPowerEU-suunnitelma”](#), jossa vahvistetaan strategia, jonka avulla pyritään vähentämään EU:n riippuvuutta energian tuonnista Venäjältä. Komission arvion mukaan tätä strategiaa varten tarvittaisiin 210 miljardin euron lisäinvestoinnit, jotta se voisi saavuttaa tavoitteensa. Komissio ehdotti siksi muiden toimenpiteiden^[4] ohella elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen muuttamista niin, että välineestä yli jääneistä lainoista voitaisiin järjestellä uudelleen enintään 225 miljardia euroa. Näillä resursseilla rahoitettaisiin kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvää uutta lukua erityistoimista, joilla pyritään monipuolistamaan energiahuolto ja vähentämään riippuvuutta fossiilisista polttoaineista.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti käyttää budjettivaltaa yhdessä neuvoston kanssa. Nämä valtaoikeudet annettiin parlamentin jäsenille jo 1970-luvulla (1.2.5). Budjettivaltaan kuuluu unionin vuotuisten menojen kokonaismäärästä ja jakautumisesta päättäminen sekä talousarvion toteuttamisen valvonta.

[3]Vihreä siirtymä; digitaalinen muutos; taloudellinen yhteenkuuluvuus, tuottavuus ja kilpailukyky; sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus; terveydenhuolto ja taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky; seuraavalle sukupolvelle suunnatut toimintapolitiikat.

[4]REPowerEU-suunnitelmassa kaavillaan uutta rahoitusta myös osoittamalla 20 miljardia euroa markkinavakausvarannossa olevista EU:n päästökauppajärjestelmän päästöoikeuksista sekä siirtämällä varoja koheesiorahastoista (enintään 12,5 prosenttia jäsenvaltioiden määrärahoista) ja maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (enintään 12,5 prosenttia tässäkin tapauksessa).



Parlamentin budjettivaliokunta vastaa monivuotista rahoituskehystä koskevista neuvotteluista sekä vuotuisen talousarvion hyväksymisestä parlamentin puolesta. Se myös edustaa parlamentin kantaa neuvotteluissa neuvoston kanssa. Se on yleensä onnistunut torjumaan useimmat neuvoston esittämät leikkaukset ja saamaan läpi ensisijaisina pitämiään lisäyksiä tarkistustensa avulla (vaikka ei välttämättä aina alkuperäisen suuruisina).

Neuvotteluissa vuosien 2021–2027 rahoituskehystä parlamentti painotti seuraavia seikkoja ja onnistui pitkälti saavuttamaan niissä tavoitteensa: a) rahoituskehysten enimmäismäärän korottaminen ja joidenkin lippulaivaohjelmien vahvistaminen, b) sitoumus ottaa käyttöön uusia unionin omia varoja, joilla on tarkoitus kattaa ainakin elpymisvälineeseen liittyvät kustannukset (pääoma ja korko), c) parlamentin rooli elpymisvälineen täytäntöönpanossa yhteisömenetelmän mukaisesti, d) unionin talousarviosta myönnettävien varojen merkitys ilmasto- ja biodiversiteettitavoitteiden ja sukupuolten tasa-arvon saavuttamisen kannalta sekä e) uuden mekanismin käyttöönotto unionin talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta ([1.4.3](#)).

Parlamentti on myös järjestelmällisesti vaatinut talousarvion avoimuutta ja kaikkien unionin talousarviosta rahoitettavien toimien ja välineiden asianmukaista valvontaa.

Parlamentti toimii vastuuvapauden myöntävänä viranomaisena (SEUT:n 319 artikla). Talousarvion valvontavaliokunta huolehtii talousarvion toteuttamisen poliittiseen valvontaan kuuluvan työn valmistelusta ([1.4.5](#)). Vuotuisen vastuuvapausmenettelyn päätteeksi parlamentti esittää päätelmänsä siitä, miten komissio ja muut toimielimet ja elimet ovat käyttäneet unionin talousarviota. Sen tavoitteena on tarkistaa, onko talousarviota toteutettu asiaa koskevien sääntöjen ja moitteettoman varainhoidon eli tuloksellisuuden periaatteiden mukaan.

Talousarvion valvontavaliokunta järjestää vuosittain kokouksen Euroopan investointipankin (EIP) ([1.3.15](#)) kanssa sen rahoitustoiminnan valvomiseksi. Lisäksi se laatii vuosittain mietinnön, jossa arvioidaan EIP:n suoriutumista tehtävistään ja sen työn tuloksia. Budjettivaliokunta sekä talous- ja raha-asioiden valiokunta ovat sopineet laativansa vuosittain mietinnön, jossa arvioidaan EIP:n nykyistä ja tulevaa toimintaa. Ne toimivat vuorotellen asiasta vastaavana valiokuntana. Rahoitusvälineet voivat olla hyödyllinen keino lisätä unionin varojen vaikuttavuutta, mutta parlamentti on korostanut, että niiden täytäntöönpanoon olisi sovellettava tiukkoja ehtoja, jotta vältetään talousarvioon kohdistuvia riskejä. Siksi varainhoitoasetukseen on sisällytetty yksityiskohtaiset säännöt rahoitusvälineiden käytöstä.

Parlamentin budjettivaliokunta ja talous- ja raha-asioiden valiokunta vastaavat yhdessä elpymis- ja palautumistukivälineen valvonnasta, jota varten on oma työryhmänsä ja komission kanssa kahden kuukauden välein käytävä elpymis- ja palautumisvuoropuhelu.

Francisco Padilla Olivares
03/2023



1.4.3. MONIVUOTINEN RAHOITUSKEHYS

Monivuotisia rahoituskehyksiä on toistaiseksi ollut kuusi, mukaan lukien nykyinen rahoituskehys 2021–2027. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen monivuotinen rahoituskehys ei enää ole ollut toimielinten sopimus vaan asetus. Rahoituskehys vahvistetaan vähintään viiden vuoden jaksolle. Sen avulla pyritään varmistamaan, että EU:n menot kehittyvät hallitusti sen käytettävissä olevien omien varojen rajoissa. Se sisältää EU:n vuotiseen talousarvioon sovellettavia määräyksiä. Rahoituskehysasetuksessa vahvistetaan menojen enimmäismäärät laajoille menoluokille, joita kutsutaan otsakkeiksi. Komissio esitti ensimmäiset monivuotista rahoituskehystä 2021–2027 koskevat ehdotuksensa 2. toukokuuta 2018. Covid-19-pandemian puhjettua komissio esitti 27. toukokuuta 2020 elpymissuunnitelman (NextGenerationEU), joka sisälsi monivuotista rahoituskehystä ja omia varoja koskevat tarkistettavat ehdotukset, sekä ehdotuksen 750 miljardin euron suuruisen (vuoden 2018 hintoina) elpymisvälineen perustamisesta. Paketti hyväksyttiin 16. joulukuuta 2020 toimielinten välisten neuvottelujen jälkeen. Monivuotisen rahoituskehysten toiminnan arviointi ja tarvittaessa tarkistettavat ehdotukset on määrä tehdä 1. tammikuuta 2024 mennessä. Parlamentti on kehottanut aikaistamaan tätä määräaika.

OIKEUSPERUSTA

- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 312 artikla
- [neuvoston asetus \(EU, Euratom\) 2020/2093](#), annettu 17. joulukuuta 2020, vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta
- [neuvoston asetus \(EU\) 2020/2094](#), annettu 14. joulukuuta 2020, Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-kriisin jälkeisen elpymisen tukemiseksi
- Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen [toimielinten sopimus, tehty 16. joulukuuta 2020](#), talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi

TAUSTAA

Kasvava ristiriita käytettävissä olevien resurssien ja kulloistenkin talousarviovaatimusten välillä aiheutti 1980-luvulla kiistoja toimielinten välillä. Tuolloin otettiin käyttöön monivuotiset rahoitusnäkökulmat, joiden tarkoituksena oli vähentää näitä kiistoja, parantaa talousarvion kurinalaisuutta ja tehostaa talousarvion toteuttamista parantamalla suunnittelua. Ensimmäinen asiaa koskeva toimielinten välinen sopimus tehtiin vuonna 1988. Se sisälsi vuosien 1988–1992 rahoitusnäkökulmat (ns. Delors I -paketti), joista oli tarkoitus saada tarvittavat varat talousarvion toteuttamiseksi Euroopan yhtenäisasiakirjan mukaisesti. Uusi toimielinten sopimus, joka hyväksyttiin 29. lokakuuta 1993, sisälsi rahoitusnäkökulmat vuosiksi 1993–1999 (Delors II -paketti). Sillä kaksinkertaistettiin rakennerahastojen varat ja korotettiin omien varojen ([1.4.1](#)) enimmäismäärää. Kolmas toimielinten sopimus vuosien 2000–2006



rahoitusnäkymistä (ns. Agenda 2000) allekirjoitettiin 6. toukokuuta 1999, ja yksi sen tärkeimmistä tavoitteista oli turvata tarvittavat varat laajentumisen rahoittamiseksi. Neljäs toimielinten sopimus, joka kattoi vuodet 2007–2013, hyväksyttiin 17. toukokuuta 2006.

Lissabonin sopimuksen mukaisesti monivuotinen rahoituskehys ei enää ole toimielinten sopimus vaan erityisessä lainsäätämisyksikössä yksimielisesti hyväksyttävä neuvoston asetus, joka edellyttää Euroopan parlamentin hyväksyntää. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 312 artiklan mukaan monivuotisessa rahoituskehyksessä ”vahvistetaan vuotuiset enimmäismäärät maksusitoumusmäärärahoille menoluokittain ja vuotuinen enimmäismäärä maksumäärärahoille” ja ”määrätään kaikista muistakin toimenpiteistä, jotka ovat hyödyksi vuotuisen talousarviomenettelyn moitteettomalle toteuttamiselle”.

Viides rahoituskehys, joka kattoi vuodet 2014–2020, oli ensimmäinen, jossa kokonaismäärät vähenivät reaalisesti. Näin ollen yksi parlamentin monivuotisen rahoituskehysten hyväksymiselle asettamista ennakoedellytyksistä oli pakollinen välitarkistus, joka mahdollistaa talousarvioletarpeiden uudelleenarvioinnin ja niiden mukauttamisen tarvittaessa monivuotisen rahoituskehysten voimassaoloaikana. Sopimuksella varmistettiin myös muun muassa suurempi joustavuus, jotta suunnitellut määrät voitiin käyttää täysimääräisesti ja yhteisymmärrys siitä, miten aikaansaadaan aito EU:n omien varojen järjestelmä. Tarkistettu rahoituskehys vuosiksi 2014–2020 hyväksyttiin 20. kesäkuuta 2017. Se sisälsi lisätuen muuttoliikkeeseen liittyville toimenpiteille, työllisyydelle ja kasvulle. Myös joustovälineen ja hätäapuvarauksen määrärahoja lisättiin, mikä antoi mahdollisuuden siirtää helpommin lisää määrärahoja budjettikohdasta toiseen ja vuodelta toiselle, jotta kyettiin reagoimaan odottamattomiin tapahtumiin ja uusiin painopisteisiin.

MONIVUOTINEN RAHOITUSKEHYS 2021–2027

Komissio esitti [2. toukokuuta 2018](#) vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevat lainsäädäntöehdotukset. Komission ehdotuksessa maksusitoumusmäärärahojen määrä oli 1 134,6 miljardia euroa (vuoden 2018 hintoina) eli 1,11 prosenttia EU27:n BKTL:sta. Muun muassa rajaturvallisuuteen, muuttoliikkeeseen, puolustukseen, turvallisuuteen, kehitysyhteistyöhön ja tutkimukseen kohdennettaviin varoihin ehdotettiin lisäyksiä. Leikkauksia ehdotettiin erityisesti koheesipolitiikkaan ja maatalouspolitiikkaan kohdennettaviin varoihin. Yleistä rakennetta oli yksinkertaistettaiisiin (meno-ohjelmien määrää vähennettiin 58:sta 37:ään). EU:n budjetoinnin joustavuuden lisäämiseksi komissio ehdotti niin ikään joitakin monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärien ulkopuolelle jääviä erityisrahoitusvälineitä. Euroopan kehitysrahasto sisällytettäisiin monivuotiseen rahoituskehykseen. Komissio ehdotti myös tulopuolen nykyaikaistamista siten, että otetaan käyttöön uusia omien varojen luokkia.

Parlamentti antoi vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä kaksi päätöslauselmaa, [14. maaliskuuta 2018](#) ja [30. toukokuuta 2018](#). Parlamentti päivitti neuvotteluvaltuuksiaan [14. marraskuuta 2018](#). Se muun muassa esitti muutoksia ehdotuksiin monivuotista rahoituskehystä koskevaksi asetukseksi ja toimielinten väliseksi sopimukseksi ja esitti täydelliset numerotiedot rahoituksen jakautumisesta otsakkeittain ja ohjelmittain. Parlamentti esitti, että rahoituskehykseen sisältyvä maksusitoumusmäärärahojen enimmäismäärä olisi nostettava 1,0 prosentista (EU28) 1,3 prosenttiin EU:n BKTL:sta (EU27). Se olisi siis 1 324 miljardia



euroa (vuoden 2018 hintoina) eli 16,7 prosenttia korkeampi kuin komission ehdotuksessa. Yhteisen maatalouspolitiikan ja koheesiopolitiikan määrärahojen olisi säilyttävä reaalisesti entisellään. Useiden painopisteiden rahoitusta olisi puolestaan lisättävä entisestään. Näihin kuuluvat esimerkiksi Horisontti Eurooppa, Erasmus + ja Life. Olisi myös luotava uusi lapsitakuu (5,9 miljardia euroa) ja uusi energiasiirtymärahasasto (4,8 miljardia euroa). Muuttoliikeasioihin ja rajaturvallisuuteen erikoistuneille erillisvirastoille myönnettävä rahoitus olisi nostettava yli nelinkertaiseksi (yli 12 miljardiin euroon). EU:n talousarviosta ilmastotavoitteiden saavuttamiseen osoitettavan osuuden olisi oltava vähintään 25 prosenttia vuosien 2021–2027 rahoituskehysten menoista, ja se olisi kohdennettava tasaisesti asianomaisille politiikanaloille. Osuus olisi myös nostettava 30 prosenttiin viimeistään vuonna 2027. Monivuotisen rahoituskehysten välitarkistuksen olisi oltava pakollinen.

Neuvosto julkaisi [30. marraskuuta 2018](#) ja [5. joulukuuta 2019](#) ehdotuksen neuvottelupaketiksi. Siinä käsiteltiin myös horisontaalisia ja alakohtaisia seikkoja, jotka normaalisti sisältyivät tavallisen lainsäätämisympäristön piiriin kuuluviin meno-ohjelmiin (mitä parlamentti kritisoi)^[1]. Neuvosto ehdotti, että maksusitoumusmäärärahojen määrä olisi seuraavassa rahoituskehyksessä 1 087 miljardia euroa vuoden 2018 hintoina (1,07 prosenttia EU27:n BKTL:sta), mikä oli selvästi vähemmän kuin parlamentti oli odottanut.

Parlamentti päivitti [10. lokakuuta 2019](#) ja [13. toukokuuta 2020](#) neuvotteluryhmänsä valtuuksia EU-vaalien jälkeen. Se kehotti komissiota tekemään ehdotuksen monivuotista rahoituskehystä koskevasta varautumissuunnitelmasta, jolla tarjottaisiin turvaverkko EU:n ohjelmien edunsaajien suojelemiseksi siinä tapauksessa, että voimassa olevaa rahoituskehystä olisi tarpeen jatkaa Eurooppa-neuvostossa vallitsevan erimielisyyden vuoksi.

Komissio oli sillä välin [14. tammikuuta 2020](#) täydentänyt rahoituskehystä koskevaa ehdotuspakettia ehdotuksella oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamisesta osana Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa.

Covid-19-kriisin seurauksena ja välttämättömistä rajoitustoimista aiheutuneiden vakavien taloudellisten vaikutusten vuoksi komissio antoi 27. ja 28. toukokuuta 2020 tarkistettuja ehdotuksia^[2], joiden mukaan monivuotisen rahoituskehysten kokonaismäärä olisi 1 100 miljardia euroa. Lisäksi ehdotettiin uutta NextGenerationEU-elpymisvälinettä^[3], jonka määrä on 750 miljardia euroa (vuoden 2018 hintoina) ja josta 500 miljardia euroa maksetaan avustuksina ja 250 miljardia euroa lainoina. Pakettiin sisältyi lainsäädäntöehdotuksia uusista rahoitusvälineistä sekä muutoksia monivuotisen rahoituskehysten jo käsiteltävänä olleisiin ohjelmiin. Lisäpaketin rahoitus oli tarkoitettu varmistamaan ottamalla lainaa rahoitusmarkkinoilta. Sitä varten komissio esitti ehdotettuun omia varoja koskevaan päätökseen muutoksia, joilla mahdollistettaisiin enintään 750 miljardin euron lainanotto. Komission pakettiin sisältyi myös monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 vuoden 2020 maksusitoumusmäärärahojen enimmäismäärän korottaminen 11,5 miljardilla eurolla, jotta tuen käyttöönotto voitaisiin aloittaa ennen uutta monivuotista rahoituskehystä.

[1]Ks. esim. parlamentin 10. lokakuuta 2019 antaman päätöslauselman 14–16 kohta.

[2]EU:n talousarvio Euroopan elpymissuunnitelman moottorina.

[3]Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-pandemian jälkeisen elpymisen tukemiseksi.



Eurooppa-neuvosto antoi 21. heinäkuuta 2020 päätelmät^[4] elpymistoimista (NextGenerationEU), monivuotisesta rahoituskehystä 2021–2027 ja omista varoista. Päätelmissä hyväksyttiin elpymistoimia varten 750 miljardin euron määrä vuosiksi 2021–2023. Avustusten osuutta vähennettiin kuitenkin 500 miljardista eurosta 390 miljardiin euroon ja lainojen osuutta nostettiin 250 miljardista eurosta 360 miljardiin euroon. Eurooppa-neuvosto hylkäsi ehdotuksen monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärän tarkistamisesta ylöspäin vuoden 2020 osalta. Vuosien 2021–2027 rahoituskehysten maksusitoumusmäärärahojen enimmäismäärä olisi 1 074,3 miljardia euroa. Lisäksi päätelmissä todettiin, että talousarvion ja NextGenerationEU-välineen suojaamiseksi otettaisiin käyttöön ehdollisuusjärjestelmä. Sovittiin, että uudet kierrättämättömään muovijätteeseen perustuvat omat varat otetaan käyttöön 1. tammikuuta 2021 alkaen ja että unioni pyrkii ottamaan vuosien 2021–2027 rahoituskehysten aikana käyttöön muita omia varoja, jotka käytettäisiin NextGenerationEU-välineen puitteissa otettujen lainojen ennaikaiseen takaisinmaksuun. NextGenerationEU-välineen oikeusperustaksi ehdotettiin SEUT:n 122 artiklaa, jonka nojalla EU voi neuvoston määräenemmistöllä päättää taloudelliseen tilanteeseen soveltuvista toimenpiteistä ilman, että parlamentti osallistuu lainsäädäntömenettelyyn

Parlamentti kommentoi välittömästi näitä päätelmiä [23. heinäkuuta 2020](#) antamassaan päätöslauselmassa, jossa se totesi, että elpymisvälineen perustaminen on historiallinen teko, mutta piti valitettavana, että tulevaisuuteen suuntautuvien ohjelmien määrärahoja leikataan. Se painotti, että Eurooppa-neuvoston ehdottamien määrien lisäksi kohdennetuissa määrärahojen lisäyksissä on keskityttävä ohjelmiin, jotka liittyvät ilmastoon, digitaaliseen siirtymään, terveyteen, nuorisoon, kulttuuriin, infrastruktuuriin, tutkimukseen, rajaturvallisuuteen ja solidaarisuuteen. Lisäksi parlamentti toisti, ettei se aio antaa hyväksyntäänsä monivuotiselle rahoituskehykselle, ellei EU:n omien varojen järjestelmän uudistuksesta päästä sopimukseen siten, että tavoitteena olisi kattaa ainakin NextGenerationEU-välineeseen liittyvät kustannukset (pääoma- ja korkokustannukset), jotta voidaan varmistaa elpymisvälineen uskottavuus ja kestävyys. Budjettivallan käyttäjänä parlamentti myös vaati, että se saa olla täysimääräisesti mukana elpymisvälineessä yhteisömenetelmän mukaisesti.

Parlamentti, neuvosto ja komissio käynnistivät kolmenväliset neuvottelut elokuussa 2020 ja saivat ne päätökseen 10. marraskuuta 2020. Neuvoston asetus monivuotisesta rahoituskehystä 2021-2027 hyväksyttiin 17. joulukuuta parlamentin hyväksynnän jälkeen.

Kaikki 27 jäsenvaltiota ratifioivat omia varoja koskevan päätöksen 31. toukokuuta 2021 mennessä. Sen myötä EU saattoi aloittaa velan liikkeeseenlaskun pääomamarkkinoilla NextGenerationEU-välineen mukaisesti.

Uusi [mekanismi EU:n talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltioperiaatteen loukkauksilta](#), mikä oli toinen parlamentin hyväksynnän antamiselle asettama ehto, tuli voimaan 1. tammikuuta 2021.

Monivuotinen rahoituskehys (EU27) (miljoonaa euroa, vuoden 2018 hintoina)

Maksusitoumusmäärärahat	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Yht.2021–2027

[4]Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous (17., 18., 19., 20. ja 21. heinäkuuta 2020) – Päätelmät.



1. Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Koheesio, palautumiskyky ja arvot	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2 a. Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2 b. Palautumiskyky ja arvot	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Luonnonvarat ja ympäristö	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
josta: markkinoihin liittyvät menot ja suorat tuet	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Muuttoliike ja rajaturvallisuus	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Turvallisuus ja puolustus	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Naapurialueet ja muu maailma	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. EU:n yleinen hallinto	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
josta: toimielinten hallintomenot	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
MAKSUSITOUMUS- MÄÄRÄRAHAT YHTEENSÄ	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
MAKSUMÄÄRÄRAHAT YHTEENSÄ	156 557	154 822	149 936	149 936	149 936	149 936	149 936	1 061 058

Poliittinen sopimus kattaa vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen lisäksi myös tulevan omien varojen järjestelmän ja uutta NextGenerationEU-[elpymisvälinettä](#) koskevat rinnakkaistoimenpiteet. [Monivuotisen rahoituskehityksen vahvistamisesta 17. joulukuuta 2020 annetun asetuksen](#) lisäksi kompromissi on otettu huomioon [toimielinten sopimuksessa](#) ja [yhteisissä julistuksissa](#).

Parlamentti onnistui erityisesti turvaamaan seuraavat seikat:

- 15 miljardin euron lisärahoitus heinäkuussa 2020 annettuun ehdotukseen verrattuna seuraaville lippulaivaohjelmille: Horisontti Eurooppa, Erasmus+, EU4Health, InvestEU, yhdenmetyt rajaturvallisuuden rahasto, naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline (NDICI), humanitaarinen apu, oikeuksien ja arvojen ohjelma ja Luova Eurooppa
- uusien omien varojen kokonaisuuden käyttöönottoa koskeva oikeudellisesti sitova etenemissuunnitelma
- vuosien 2021–2027 rahoituskehityksen enimmäismäärän nostaminen asteittain 1 074,3 miljardista eurosta 1 085,3 miljardiin euroon vuoden 2018 hintoina (ks. jäljempänä)
- yhden miljardin euron suuruisen lisärahoitus joustovälineelle
- uusi menettelyvaihe (talousarvion valvontamenettely) sellaisten tulevien kriisimekanismien perustamiseksi, jotka perustuvat SEUT:n 122 artiklaan ja joilla on mahdollisesti merkittäviä talousarviovaikutuksia



- parlamentin osallistuminen NextGenerationEU-välineen ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen käyttöön, ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen ja lainanoton ja lainanannon yleinen uudelleenarviointi varainhoitoasetuksen seuraavan tarkistuksen yhteydessä sekä tulevien monivuotista rahoituskehystä koskevien neuvottelujen yhteistyöjärjestelyjen uudelleenarviointi
- tehostettu ilmastotoimien seurantamenetelmä, jotta voidaan saavuttaa tavoite tukea ilmastotavoitteita vähintään 30 prosentilla rahoituskehysten ja NextGenerationEU-välineen menojen kokonaismäärästä^[5]
- uusi biologista monimuotoisuutta koskeva vuotuinen tavoite (7,5 prosenttia vuonna 2024 ja 10 prosenttia vuonna 2026 ja 2027) ja menetelmä, jolla mitataan sukupuolten tasa-arvoon liittyviä menoja
- rahoituksen saajia koskevien tietojen keruuta, laatua ja vertailtavuutta koskeva uudistus, jotta voidaan paremmin suojella EU:n talousarviota ja NextGenerationEU-välineen menoja.

Muita vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten osatekijöitä, jotka vastaavat parlamentin painopisteitä, ovat muun muassa:

- Euroopan kehitysrahaston sisällyttäminen unionin talousarvioon
- maataloutta ja koheesitoimia varten rahoitustaso, joka vastaa vuosien 2014–2020 rahoitustasoa
- oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustaminen.

Lisäysten (11 miljardia euroa) pääasiallinen lähde on uusi mekanismi, joka on kytketty unionin keräämiin sakkoihin ja joka johtaa automaattisesti lisämäärärahojen osoittamiseen asianomaisille ohjelmille vuosina 2022–2027. Seitsenvuotisen rahoituskehysten enimmäismäärä nousee näin ollen asteittain 1 085,3 miljardiin euroon vuoden 2018 hintoina, mikä on reaalisesti 2 miljardia euroa korkeampi kuin vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehysten vastaava enimmäismäärä (1 083,3 miljardia euroa vuoden 2018 hintoina ilman Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Euroopan kehitysrahaston kanssa). Lisämäärärahoja (2,5 miljardia euroa) saadaan myös Eurooppa-neuvoston asettamien enimmäismäärien sisälle jäävistä kohdentamattomista liikkumavaroista. AKT-maiden investointikehyksestä (Euroopan kehitysrahasto) takaisin saatavista varoista saadaan miljardi euroa NDICI-välineen hyväksi. Tutkimusalaan liittyvistä vapautetuista varoista saadaan 0,5 miljardia euroa Horisontti Eurooppa -puiteohjelman hyväksi (varainhoitoasetuksen 15 artiklan 3 kohta).

Toimielinten sopimuksen mukaan velan takaisinmaksut ja korkomenot on rahoitettava vuosien 2021–2027 rahoituskehysten enimmäismäärien rajoissa EU:n talousarviosta, ”myös riittävästä tuotoista, jotka saadaan vuoden 2021 jälkeen käyttöön otettavista uusista omista varoista”. Tämä ei kuitenkaan vaikuta siihen, miten tätä asiaa käsitellään tulevissa rahoituskehyksissä vuodesta 2028 alkaen, ja nimenomaisena tavoitteena on säilyttää EU:n ohjelmat ja rahastot.

Komissio teki 22. joulukuuta 2021 ehdotuksen uusista omista varoista ja kohdennetusta tarkistuksesta rahoituskehysasetukseen. Parlamentti hyväksyi tätä

[5]Komissio julkaisi 21. kesäkuuta 2022 lähestymistapansa ilmastotoimien valtavirtaistamiseen vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä ja NextGenerationEU-välineessä [komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa](#).



tarkistusta koskevan väliaikaisen päätöslauselman [13. syyskuuta 2022](#). Tarkistuksen tarkoituksena on muun muassa ottaa käyttöön uusi mekanismi, joka mahdollistaa enimmäismäärien automaattisen korottamisen vuodesta 2025 alkaen, jotta uusista omista varoista mahdollisesti saatavat lisätulot voidaan ottaa huomioon ja käyttää NextGenerationEU-välineen puitteissa otetun velan ennenaikaiseen takaisinmaksuun.

Komissio ilmoitti esittävänsä arvioinnin monivuotisen rahoituskehysten toiminnasta 1. tammikuuta 2024 mennessä^[6] ja tarvittaessa ehdotuksia rahoituskehysasetuksen tarkistamiseksi. Komissio totesi [18. toukokuuta 2022 antamassaan tiedonannossa Ukrainan hätävavusta ja jälleenrakennuksesta](#), että ”Euroopassa käytävän sodan aiheuttamat ennakoimattomat tarpeet ovat selvästi suuremmat kuin nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä käytettävissä olevat varat”.

Monivuotista rahoituskehystä muutettiin [neuvoston asetuksella \(EU, Euratom\) 2022/2496](#) osana pakettia, jonka parlamentti hyväksyi [24. marraskuuta 2022](#) kiireellisellä menettelyllä. Sen mukaan Ukrainalle vuosina 2023 ja 2024 myönnettäville makrotaloudellisen rahoitusavun lainoille on tarkoitus myöntää takaus samaan tapaan kuin jäsenvaltioille myönnettäville lainoille: jos maksuja laiminlyödään, tarvittavat määrät otetaan käyttöön monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärät ylittävistä niin kutsutusta liikkumavarasta omien varojen enimmäismäärään saakka. Ukrainalle on määrä myöntää makrotaloudellista rahoitusapua yhteensä 18 miljardia euroa vuonna 2023.

Parlamentti pyysi [19. toukokuuta 2022](#) ”esittämään lainsäädäntöehdotuksen monivuotisen rahoituskehysten kattavasta tarkistamisesta mahdollisimman pian ja viimeistään vuoden 2023 ensimmäisellä neljänneksellä”. Parlamentti hyväksyi 15. joulukuuta 2022 päätöslauselman aiheesta [monivuotisen rahoituskehysten 2021–2027 vahvistamisesta: uusiin haasteisiin soveltuva sopeutumiskykyinen EU:n talousarvio](#), jossa se esitti keskeiset vaatimuksensa:

- riittävä joustavuus ja kriisivalmius
- lisäresurssit uusien poliittisten tavoitteiden rahoittamiseen tai nykyisen rahoitusvajeen korjaamiseen
- NextGenerationEU-välineen velan takaisinmaksu enimmäismäärät ylittäen, jotta voidaan vähentää korkojen noususta aiheutuvaa painetta, turvata ohjelmat ja luoda talousarviolle liikkumavaraa tarvittaessa.

Lisätietoja tästä aiheesta on [budjettivaliokunnan](#) verkkosivustolla.

Alix Delasnerie
04/2023

[6] Tämä vahvistettiin [unionin tilaa koskevassa vuoden 2022 aiekirjeessä](#), jonka komissio osoitti parlamentille ja neuvostolle 14. syyskuuta 2022.



1.4.4. TALOUSARVION TOTEUTTAMINEN

Komissio on vastuussa talousarvion toteuttamisesta. Se toimii yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa Euroopan parlamentin poliittisessa valvonnassa.

OIKEUSPERUSTA

- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 290, 291, 317–319 ja 321–323 artikla sekä Euratomin perustamissopimuksen 179 artikla
- varainhoitoasetus eli Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU, Euratom\) 2018/1046](#), annettu 18. heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä
- Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen [toimielinten sopimus, tehty 16. joulukuuta 2020](#), talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi

TAVOITE

Komissio vastaa talousarvion tulojen ja menojen toteuttamisesta perussopimusten mukaisesti ja toimien varainhoitoasetuksessa vahvistettujen sääntöjen ja ohjeiden mukaisesti ja hyväksytyjen määrärahojen rajoissa ([1.4.3](#)).

Jäsenvaltiot toimivat yhteistyössä komission kanssa siten, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden eli taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti.

KUVAUS

A. Perusmekanismi

Talousarvion toteuttamiseen liittyy kaksi keskeistä tehtävää, jotka ovat sitoumusten tekeminen ja maksujen suorittaminen. Sitoumusten tekeminen tarkoittaa, että tehdään päätös käyttää määrätty summa tietyistä budjettikohdasta tietyn toiminnan rahoittamiseksi, ja kun vastaavat oikeudelliset sitoumukset (esim. sopimukset) on vahvistettu ja sopimusperusteinen palvelu, työ tai hankinta on suoritettu, meno hyväksytään ja summa maksetaan.

B. Toteuttamistavat

Komissio voi toteuttaa talousarviota jollakin seuraavista tavoista:

- suoraan (suora hallinnointi), jolloin toteutuksesta vastaavat komission yksiköt tai toimeenpanovirastot
- yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa (yhteistyöhön perustuva hallinnointi)
- välillisesti (välillinen hallinnointi) siirtämällä talousarvion toteuttamistehtäviä yhteisöille ja henkilöille, kuten EU:n ulkopuolisille maille ja kansainvälisille järjestöille.



Käytännössä noin 70 prosenttia talousarviosta toteutetaan hallinnoimalla varoja yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa (jäsenvaltiot huolehtivat varojen jakamisesta ja hallinnoivat menoja), noin 20 prosenttia niin, että komissio tai sen toimeenpanovirastot hallinnoivat niitä suoraan, ja loput 10 prosenttia hallinnoimalla niitä välillisesti^[1].

[Rahoituksen avoimuutta koskevassa järjestelmässä](#) on tietoja komission suoraan hallinnoimien varojen saajista Kunkin jäsenvaltion on julkistettava tiedot välillisen hallinnon tai yhteistyöhön perustuvan hallinnon piiriin kuuluvien varojen saajista.

SEUT:n 317 artiklassa määrätään, että komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja että SEUT:n 322 artiklan nojalla annetuissa asetuksissa vahvistetaan jäsenvaltioiden valvonta- ja tilintarkastusvelvoitteet talousarvion toteuttamisessa sekä niistä johtuvat tehtävät.

Laajemmin osana unionin lainsäädännön täytäntöönpanoa SEUT:n 290 ja 291 artiklassa määrätään säädösvallan ja täytäntöönpanovallan siirrosta komissiolle sekä erityisesti siitä, miten jäsenvaltiot, neuvosto ja Euroopan parlamentti valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä.

SEUT:n 290 artiklan mukaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä, joilla täydennetään "lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia". Parlamentilla ja neuvostolla on oikeus peruuttaa tällainen säädösvallan siirto komissiolle tai vastustaa sitä, jolloin säädösvallan siirron nojalla annettu säädös ei tule voimaan.

SEUT:n 291 artiklassa määrätään täytäntöönpanovallan siirrosta komissiolle. SEUT:n 291 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet unionin oikeudellisesti velvoittavien säädösten täytäntöönpanemiseksi ja 291 artiklan 2 kohdan mukaan kyseisillä säädöksillä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 24 ja 26 artiklassa määrätyissä tapauksissa, neuvostolle, jos "unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa". Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat SEUT:n 291 artiklan 3 kohdan nojalla asetuksilla säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä.

Toimielimet hyväksyivät vuonna 2020 uuden toimielinten sopimuksen talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista. Siihen sisältyi myös uusi omien varojen käyttöönottoa koskeva etenemissuunnitelma. Sopimus hyväksyttiin samanaikaisesti vuosien 2021–2027 [monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen](#) kanssa, ja sen tavoitteena on paitsi varmistaa toimielinten yhteistyön jatkuminen talousarvioasioissa myös parantaa unionin vuosittaista talousarviomenettelyä. Sopimukseen liitetyn etenemissuunnitelman avulla halutaan helpottaa EU:n uusien omien varojen käyttöönottoa tämän rahoituskehysten aikana.

SEUT:n 291 artiklaa täydentää 16. helmikuuta 2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) N:o 182/2011](#) yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä. Tätä valvontaa harjoitetaan komiteoissa, jotka muodostuvat jäsenvaltioiden edustajista ja

[1] Vuosien 2021–2027 tiedot: komission budjettipääosasto.



joiden puheenjohtajana on komission edustaja. Asetuksella otettiin käyttöön kaksi uutta menettelyä, joita sovelletaan sen mukaan, mikä on kyseisen säädöksen luonne. Tarkastelumenettelyssä komissio ei voi hyväksyä toimenpidettä, jos komitea on antanut siitä kielteisen lausunnon. Neuvoa-antavassa menettelyssä komissio on velvollinen ottamaan ”mahdollisimman suuressa määrin huomioon” komitean päätelmät, mutta lausunto ei sido sitä.

Jos jäsenvaltiot toteuttavat talousarviota virheellisesti, niitä rangaistaan tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä ja tukikelpoisuuden tarkastuksissa, jolloin jäsenvaltioiden hallitusten saatavia unionin talousarviosta oikaistaan perimällä takaisin aiheettomasti maksetut varat komission ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten jälkeen. Komissio tekee näitä oikaisuja koskevat päätökset edellä mainittuja täytäntöönpanovallan käyttöä koskevia menettelyjä noudattaen (1.4.5).

Tilintarkastustuomioistuin (1.3.12) on toistuvasti arvostellut talousarvion toteuttamista tietyillä aloilla.

C. Toteuttamissäännöt

Varainhoitoasetus sisältää kaikki talousarvion toteuttamisessa sovellettavat periaatteet ja säännöt. Se on luonteeltaan horisontaalinen, sillä sitä sovelletaan kaikkiin menoryhmiin ja kaikkiin tuloihin. Muita talousarvion toteuttamiseen sovellettavia sääntöjä on alakohtaisissa asetuksissa, jotka koskevat tiettyjä EU:n politiikkoja.

Aivan ensimmäinen varainhoitoasetus annettiin 21. joulukuuta 1977. Komissio antoi syyskuussa 2016 ehdotuksen uudeksi varainhoitoasetukseksi, joka korvasi aiemman asetuksen (ja sen soveltamissäännöt). Lisäksi ehdotuksella muutettaisiin 14:ää alakohtaista asetusta ja päätöstä, jotka myös sisältävät varainhoitoa koskevia sääntöjä. Ehdotuksen tavoitteena oli ottaa käyttöön yhteinen sääntökirja ja yksinkertaistaa ja joustavoittaa EU:n varainhoitosääntöjä. Parlamentissa budjettivaliokunta ja talousarvion valvontavaliokunta vastasivat yhdessä asian käsittelystä. Lainsäädäntömenettely päättyi heinäkuussa 2018, jolloin parlamentti hyväksyi ehdotetun tekstin täysistunnossa^[2]. Varainhoitoasetus julkaistiin virallisessa lehdessä 30. heinäkuuta 2018, ja se tuli voimaan 2. elokuuta 2018. Useimpia uuden varainhoitoasetuksen säännöksiä, jotka koskevat unionin toimielinten hallinnollisten määrärahojen toteuttamista, on sovellettu kuitenkin vasta 1. tammikuuta 2019 alkaen^[3].

Komission tärkein työkalu talousarvion toteuttamisessa ja sen toteuttamisen valvonnassa on sen tietokoneavusteinen kirjanpitojärjestelmä ABAC (suoriteperusteinen kirjanpito). Komissio on lisäksi ryhtynyt toimiin mahdollisimman korkeatasoisten kansainvälisten tilinpäätösstandardien ja erityisesti Kansainvälisen tilintarkastajaliiton (IFAC) laatimien julkisen sektorin kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamiseksi. Talousarvion toteuttamisessa on tärkeää noudattaa julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin sovellettavaa unionin lainsäädäntöä (hankinnat, urakat ja palvelut 2.1.10). Lisäksi varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä (EDES) tehostaa unionin taloudellisten etujen suojaamista. Sen ansiosta on mahdollista havaita varhain ja poissulkeaa epäluotettavat henkilöt tai yhteisöt, jotka hakevat EU:lta rahoitusta tai ovat tehneet oikeudellisia sitoumuksia

[2] Sen jälkeen neuvosto hyväksyi säädöksen samassa kuussa.

[3] Uuden varainhoitoasetuksen 282 artiklan 3 kohdan c alakohta.



komission tai muiden toimielinten kanssa, sekä määrätä näille taloudellisia seuraamuksia^[4].

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti voi toisena budjettivallan käyttäjänä vaikuttaa ennalta unionin talousarvion toteuttamiseen. Se käyttää tätä vaikutusvaltaa tekemällä varojen jakamista koskevia tarkistuksia ja päätöksiä talousarviomenettelyssä (1.2.5). Parlamentti voi päättää käyttää talousarvion varausjärjestelmää: jos parlamentti epäilee menojen oikeutusta tai komission kykyä toteuttaa niitä, se voi päättää ottaa tällaiset pyydetyt määrärahat varaukseen, kunnes komissio antaa asianmukaiset todisteet pyytäänsään määrärahojen ottamista varauksesta. Sekä parlamentin että neuvoston on hyväksyttävä määrärahasiirtoesitykset. Määrärahoja ei voida käyttää, ennen kuin ne on otettu varauksesta ja siirretty tiettyyn budjettikohtaan.

Parlamentti valvoo talousarvion toteuttamista myös vastuuvapausmenettelyssä (1.4.5). Talousarvion valvontavaliokunta esittää komissiolle vastuuvapausmenettelyn yhteydessä kysymyksiä, joista useimmat liittyvät menettelyn kattamaan ajanjaksoon, mutta monet kysymykset koskevat myös talousarvion senhetkistä toteuttamista. Vastuuvapautta koskeva päätöslauselma, joka on olennainen osa päätöstä vastuuvapauden myöntämisestä, sisältää useita komissiolle ja muille talousarvion toteuttamiseen osallistuville elimille osoitettuja vaatimuksia ja suosituksia.

Lissabonin sopimuksen mukaan parlamentin ja neuvoston tehtävänä on antaa ”varainhoitosäännöt, joissa vahvistetaan varsinkin talousarvion laatimista ja toteuttamista sekä tilinpäätöksen esittämistä ja tilintarkastusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt” (SEUT:n 322 artiklan 1 kohta).

Parlamentti vaikuttaa talousarvion toteuttamiseen lähes kaikilla toiminta-aloilla lainsäädännöllisten ja muiden toimiensa kautta, esimerkiksi laatimalla mietintöjä ja päätöslauselmia tai esittämällä komissiolle suullisia tai kirjallisia kysymyksiä.

Parlamentti on viime vuosina lujittanut valvontaotettaan komissiosta ottamalla käyttöön välineitä, joiden avulla voidaan vaihtaa tietoja varojen käytöstä ja maksattamatta olevien sitoumusten määrästä (toisin sanoen tapauksista, joissa oikeudellinen sitoumus on tehty mutta sitä vastaavaa maksua ei ole vielä suoritettu). Maksattamatta olevat sitoumukset voivat muodostua ongelmaksi, jos niitä kertyy pitkän ajan kuluessa. Parlamentti kehottaakin komissiota huolehtimaan siitä, että ne pysyvät kurissa.

Koko ajan kehitetään myös uusia välineitä, joilla on tarkoitus parantaa talousarvion toteuttamisen valvontaa ja unionin ohjelmien kustannustehokkuutta. Tätä varten parlamentti kannattaa korkeatasoisia toimintaselvityksiä (jotka komissio laatii ja liittää alustavaa talousarvioesitystä koskeviin työasiakirjoihin) ja unionin ohjelmista säännöllisesti laadittavia kustannustehokkuusarviointeja.

Lisätietoja tästä aiheesta on [budjettivaliokunnan](#) verkkosivustolla.

Stefan Schulz
04/2023

[4]Järjestelmään sovelletaan varainhoitoasetusta, ja sen yhteydessä noudatetaan luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 23. lokakuuta 2018 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1725.



1.4.5. VARAINHOIDON VALVONTA

Unionin talousarviovarojen käyttöä valvovat kaikki EU:n toimielimet sekä jäsenvaltiot. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ja Euroopan parlamentti toimittavat eri tasoilla yksityiskohtaisia tarkastuksia. Parlamentti tarkastelee vuosittain talousarvion toteuttamista ja myöntää vastuuvapauden komissiolle, muille unionin toimielimille ja unionin erillisvirastoille.

OIKEUSPERUSTA

- [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) (SEUT) 287, 317, 318, 319, 322 ja 325 artikla
- [Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus \(EU, Euratom\) 2018/1046, annettu 18. heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten \(EU\) N:o 1296/2013, \(EU\) N:o 1301/2013, \(EU\) N:o 1303/2013, \(EU\) N:o 1304/2013, \(EU\) N:o 1309/2013, \(EU\) N:o 1316/2013, \(EU\) N:o 223/2014, \(EU\) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen \(EU, Euratom\) N:o 966/2012 kumoamisesta](#); katso erityisesti moitteettoman varainhoidon periaatetta sekä tuloksellisuutta käsittelevä II osaston 7 luku sekä ulkoista tarkastusta ja vastuuvapautta käsittelevä XIV osasto
- Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus, tehty 16. joulukuuta 2020, talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi, III osa
- Euroopan parlamentin työjärjestyksen II osan 6 luvun 99, 100 ja 104 artikla, V osan 2 luvun 134 artikla ja liite V

TAVOITTEET

Tavoitteena on varmistaa talousarviotapahtumien ja varainhoidon valvontajärjestelmien laillisuus, oikeellisuus ja moitteettomuus sekä unionin talousarviovarojen moitteeton hoito (taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus). Euroopan tilintarkastustuomioistuin ja Euroopan parlamentti valvovat myös tavoitteiden saavuttamista (tuloksellisuuskriteerit).

SAAVUTUKSET

A. Valvonta jäsenvaltioissa

Tulojen ja menojen alustava valvonta kuuluu suurelta osin kansallisille viranomaisille. Ne ovat säilyttäneet toimivaltansa etenkin perinteisten omien varojen (1.4.1) osalta, sillä niillä on tällä osa-alueella tarvittavat menettelyt maksujen keruuta ja valvontaa varten. Varainhoidon valvontaan kuuluu myös sääntöjenvastaisuuksien ja petosten torjunta (1.4.6). Yhteistyössä hallinnoitavien välineiden, kuten Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston (jotka yhdessä muodostavat rakennerahastot) sekä Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahaston) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston),



toimintamenojen valvonnasta vastaavat niin ikään ensisijaisesti jäsenvaltioiden viranomaiset.

B. Valvonta unionissa

1. Sisäinen valvonta

Unionin toimielimissä valvontaa harjoittavat tulojen ja menojen hyväksyjät ja tilinpitäjät sekä kunkin toimielimen sisäinen tarkastaja.

2. Ulkoinen valvonta tilintarkastustuomioistuimessa ([1.3.12](#))

Ulkoisesta valvonnasta vastaavat kansalliset tarkastuselimet ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin, joka toimittaa budjettivallan käyttäjälle vuosittain yksityiskohtaisia kertomuksia SEUT:n 287 artiklan mukaisesti. Niihin kuuluvat

- lausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta (ns. tarkastuslausuma)
- vuosikertomus, joka koskee yleisen talousarvion toteuttamista ja kattaa kaikkien toimielinten ja virastojen talousarviot
- unionin virastoja ja elimiä käsittelevät erityisvuosikertomukset
- erityisiä kysymyksiä käsittelevät erityiskertomukset (tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastukset)
- lausunnot (uusista tai muutetuista säädöksistä, joilla on merkittävä vaikutus EU:n varainhoitoon)
- katsaukset, joissa käsitellään toimintapoliittisia ja hallinnollisia aiheita, analysoidaan tarkastamatta olevia alueita tai asioita tai luodaan tietopohja tiettyjä aiheita varten
- vuosia 2019 ja 2020 koskevien vastuuvapausmenettelyjen yhteydessä tilintarkastustuomioistuin julkaisi kaksivuotisen kokeiluhankkeena kertomuksen EU:n talousarvion tuloksellisuudesta.

Tilintarkastustuomioistuin laatii kertomuksia myös anto- ja ottolainustoiminnasta ja Euroopan kehitysrahastosta (EKR), joka sisällytettiin EU:n talousarvioon vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä.

3. Poliittinen valvonta Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa talousarvion valvontavaliokunta vastaa parlamentin kannan valmistelusta ja erityisesti seuraavista:

- EU:n ja EKR:n (vuoteen 2020 asti) talousarvion toteuttamisen valvonta
- vastuuvapauspäätösten valmistelu, mukaan lukien sisäinen vastuuvapausmenettely
- unionin, sen toimielinten ja sen rahoittamien elinten tilien ja taseiden päättäminen, esittäminen ja tarkastus
- Euroopan investointipankin ([1.3.15](#)) rahoitustoiminnan valvonta
- unionin eri rahoitusmuotojen kustannustehokkuuden seuranta unionin politiikan toteutuksessa
- tilintarkastustuomioistuimen jäsenten nimittäminen ja sen kertomusten käsittely



- unionin talousarvion toteuttamiseen liittyvien petosten ja sääntöjenvastaisuuksien käsittely ja tällaisten tapausten torjumiseen ja niitä koskevaan syytteenpanoon liittyvät toimet sekä unionin taloudellisten etujen suojele yleensä.

VASTUUVAPAUSMENETTELY

Parlamentti myöntää komissiolle vuosittain neuvoston suosituksesta vastuuvapauden varainhoitovuoden $n-2$ talousarvion toteuttamisesta tutkittuaan sitä ennen komission pääosastojen toimintakertomukset, talousarviota koskevan vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen, arviointikertomuksen (SEUT:n 318 artikla), tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen sekä komission ja muiden toimielinten vastaukset parlamentin kysymyksiin (SEUT:n 319 artikla). Talousarvion valvontavaliokunnan jäsenet laativat parlamentin kannan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksiin. Yleensä kanta esitetään työasiakirjoissa, jotka antavat suuntaa myös vastuuvapausmenettelystä vastaavalle yleisesittelijälle. Komissio ja muut toimielimet ovat velvollisia toimimaan parlamentin vastuuvapauspäätöslauselmissa esitettyjen huomautusten mukaisesti (SEUT:n 319 artiklan 3 kohta ja varainhoitoasetuksen 262 artikla). Parlamentti myöntää vastuuvapauden vuosittain myös muille toimielimille ja erillisvirastoille. EU:n yleisen talousarvion pääluokan I (Euroopan parlamentti) toteuttamista koskeva vastuuvapauspäätös ja päätöslauselma osoitetaan parlamentin puhemiehelle.

Yleensä parlamentti käsittelee vastuuvapausmietintöjä täysistunnossa ennen toukokuun 15. päivää (varainhoitoasetuksen 260 artikla). Vastuuvapauden myöntämisestä äänestetään poikkeustapauksia lukuun ottamatta toukokuun täysistunnossa tai, jos vastuuvapauden myöntämistä lykätään, lokakuun täysistunnossa. Jos vastuuvapauden myöntämistä koskeva ehdotus ei saa taakseen enemmistöä tai jos parlamentti päättää lykätä vastuuvapauspäätöstä, se ilmoittaa asianomaisille toimielimille tai virastoille, miksi päätöstä on lykätty. Näiden on ryhdyttävä viipymättä toimiin poistaakseen vastuuvapauspäätöksen tiellä olevat esteet. Talousarvion valvontavaliokunta esittää kuuden kuukauden kuluessa uuden mietinnön, johon sisältyy uusi ehdotus vastuuvapauden myöntämisestä tai epäämisestä.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

A. Toimivallan lisääntyminen

Vuosina 1958–1970 parlamentille ilmoitettiin neuvoston päätöksistä, jotka koskivat vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle talousarvion toteuttamisesta. Vuonna 1971 se sai valtuudet myöntää vastuuvapauden yhdessä neuvoston kanssa. Kesäkuun 1. päivänä 1977 tuli voimaan 22. heinäkuuta 1975 tehty ns. toinen budjettisopimus, ja siitä lähtien parlamentti on myöntänyt vastuuvapauden yksin neuvoston antaman suosituksen perusteella. Lisäksi parlamentti kuulee asiaa käsittelevien valiokuntiansa kautta komission jäsenehdokkaita, ja talousarvion valvontavaliokunta kuulee tilintarkastustuomioistuimen jäsenehdokkaita, esivalinnan läpäisseitä ehdokkaita Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) pääjohtajan toimeen ja OLAFin valvontakomitean jäseniä. Näitä toimia ei voida täyttää ilman parlamentissa järjestettyjä kuulemisia. Komissio nimittää OLAFin pääjohtajan parlamenttia ja neuvostoa kuultuaan. OLAFin valvontakomitean jäsenet nimitetään parlamentin, neuvoston ja komission yhteisellä sopimuksella.



B. Vastuuvapauden myöntämisoikeuden hyödyntäminen

Parlamentti voi päättää lykätä vastuuvapauden myöntämistä komissiolle, jos se on tyytymätön joihinkin seikkoihin talousarvion toteutuksessa. Vastuuvapauden epäämistä voidaan pitää komissiolle osoitettuna kehotuksena erota. Näin tapahtuikin joulukuussa 1998. Kun vastuuvapauden myöntämistä koskeva päätöslauselmaesitys oli hylätty täysistunnossa toimitetussa äänestyksessä, perustettiin viiden riippumattoman asiantuntijan ryhmä, joka antoi selvityksen väitteistä, jotka koskivat petoksia, epäkohtia ja nepotismia komissiossa. Tämä johti koko komission eroon 16. maaliskuuta 1999.

Varainhoitovuosien 2011 ja 2012 vastuuvapausmenettelyjen yhteydessä parlamentti lisäsi kaksi uutta osatekijää menettelyyn, jolla komissiolle myönnetään vastuuvapaus unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta. Ne ovat menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden tarkistaminen, joka tehdään rinnan tuloksellisuuden arvioinnin kanssa (SEUT:n 318 artiklassa määrätään saavutettuihin tuloksiin perustuvasta unionin varoja koskevasta arviointikertomuksesta), ja mahdollisuus liittää vastuuvapauden myöntämistä koskevaan päätökseen tiettyjä politiikan aloja koskevia varauksia. Tilintarkastustuomioistuin joutui vuotta 2019 koskeneessa vastuuvapausmenettelyssä ensimmäistä kertaa neljään vuoteen antamaan kielteisen lausunnon tilien perustana olevien menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. EU:n talousarvion yleistä tuloksellisuutta käsitelleessä ensimmäisessä kertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin kuitenkin katsoi, että käytössä olevat menettelyt olivat tyydyttäviä. Parlamentti kannatti tilintarkastustuomioistuimen ehdotusta, jonka mukaan komission olisi edelleen parannettava tietojen laatua, ja korosti, että tulos- ja vaikutusindikaattorit soveltuvat tuloksellisuuden mittaamiseen paremmin kuin panos- ja tuotosindikaattorit.

Perussopimuksissa viitataan vain vastuuvapauden myöntämiseen komissiolle, mutta avoimuuden ja demokraattisen valvonnan varmistamiseksi parlamentti myöntää vastuuvapauden erikseen myös muille toimielimille ja elimille sekä kullekin virastolle tai vastaavalle yksikölle (erillisvirastoja ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevat vastuuvapaus säännökset on vahvistettu niiden perustamisasetuksissa). Neuvosto on ollut haluton tekemään parlamentin kanssa yhteistyötä vastuuvapausmenettelyssä. Parlamentti onkin tästä syystä evännyt neuvoston pääsihteeriltä vastuuvapauden aina vuodesta 2009 lähtien.

Vuotta 2019 koskeneen vastuuvapausmenettelyn aikana parlamentti tarkasteli myös Euroopan raja- ja merivartioston (Frontex) talousarvio- ja varainhallinnon puutteita ja piti viraston antamia selityksiä riittämättöminä. Parlamentti päätti keväällä 2021 lykätä vastuuvapauden myöntämistä Frontexille 21. päivään lokakuuta 2021, jolloin täysistunto äänesti sen puolesta, että virastolle myönnettiin vastuuvapaus, mutta 90 miljoonaa euroa eli noin 12 prosenttia viraston kokonaistalousarviosta otettiin varaukseen. Nämä varat voidaan vapauttaa vain, jos Frontex täyttää tietyt edellytykset. Sen on nimitettävä puuttuvat 20 perusoikeusvalvojaa ja kolme varapääjohtajaa, joilla on oltava riittävä pätevyys näihin tehtäviin, sekä perustettava mekanismi, jolla ilmoitetaan vakavista vaaratilanteista EU:n ulkorajoilla, ja toimiva perusoikeuksien seurantajärjestelmä. Vuoden 2020 talousarviota koskevan vastuuvapausmenettelyn yhteydessä parlamentti lykkäsi päätöstään Frontexin tilien päättämisestä, koska Frontex ei sen mielestä ollut täyttänyt parlamentin lokakuussa 2021 asettamia edellytyksiä. Lisäksi viraston oli vielä käsiteltävä havaintoja, joita OLAF oli



tehnyt häirintää, väärinkäytöksiä ja muuttajien pakkokäännytyksiä koskevassa tutkimuksessaan. Viraston oli myös raportoitava parlamentille edistymisestään näissä asioissa.

Kuten edellä todettiin, komission, muiden toimielinten ja erillisvirastojen on annettava selvitykset toimenpiteistä, jotka ne ovat toteuttaneet parlamentin vastuuvapauspäättöslauselmissa esitettyjen huomautusten perusteella. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle toimenpiteistä, jotka ne puolestaan ovat toteuttaneet parlamentin huomautusten perusteella, ja komission on otettava ne huomioon omassa jatkoselvityksessään (varainhoitoasetuksen 262 artikla).

Parlamentin valiokunnat varmistavat osaltaan, että unionin varoja käytetään tehokkaasti ja Euroopan veronmaksajien etujen mukaisesti. Talousarvion valvontavaliokunnan jäsenet ovat usein tavanneet jäsenvaltioiden parlamenttien vastaavien valiokuntien jäseniä sekä kansallisten tarkastusviranomaisten ja tullilaitosten edustajia.

Lissabonin sopimuksella lujitettiin valvontajärjestelyjä, joissa keskitytään unionin ohjelmilla saavutettuihin tuloksiin, ja veloitettiin komissio esittämään parlamentille ja neuvostolle kattava arviointikertomus, jossa otetaan huomioon niiden vuotuisessa vastuuvapausmenettelyssä antamat huomautukset.

Lisätietoja tästä aiheesta on [talousarvion valvontavaliokunnan](#) verkkosivustolla.

Diána Haase
10/2023



1.4.6. PETOSTENTORJUNTA JA EUROOPAN UNIONIN TALOUDELLISTEN ETUJEN SUOJAAMINEN

Euroopan unioni noudattaa talousarvion valvonnassa kahta toimintaperiaatetta: toisaalta se varmistaa, että unionin varoja käytetään asianmukaisesti, ja toisaalta se huolehtii EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta. Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) tutkii EU:n talousarvioon kohdistuvia petoksia, korruptiota ja vakavia väärinkäytöksiä sekä kehittää petostentorjuntapolitiikkaa. Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO) tutkii EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia sekä asettaa niiden tekijät syytteeseen ja tuo heidät oikeuden eteen.

OIKEUSPERUSTA

- [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) (SEUT) 310 artiklan 6 kohta ja 325 artikla, joka koskee petostentorjuntaa
- SEUT:n 287 artikla, joka koskee Euroopan tilintarkastustuomioistuinta
- SEUT:n 86 artikla, joka koskee Euroopan syyttäjänviraston perustamista
- unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta 18. heinäkuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetuksen \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) XIII ja XIV osasto
- talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi, 16. joulukuuta 2020 tehdyn Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välisen [toimielinten sopimuksen](#) III osa
- [Euroopan parlamentin työjärjestyksen](#) II osan 6 luvun 92, 93 ja 94 artikla, V osan 1 luvun 129 artikla, 2 luvun 134 artikla ja 4 luvun 142 artikla sekä liite V.

TAVOITTEET

Euroopan unionin on yhdessä jäsenvaltioidensa kanssa suojattava unionin taloudellisia etuja, jotta kansalaiset voivat luottaa siihen, että veronmaksajien varoja käytetään moitteettomasti. On myös tärkeää seurata ja valvoa OLAFin ja EPPOn toimintaa ja tukea niiden toimia, kun ne pyrkivät torjumaan unionin talousarvion toteuttamiseen liittyviä petoksia ja sääntöjenvastaisuuksia.

TAUSTA

Petosten ja korruption torjunta ja EU:n taloudellisten etujen suojaaminen virallistettiin perustamalla petostentorjunnan koordinoituyksikkö vuonna 1988. Yleissopimus yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta otettiin käyttöön 26. heinäkuuta 1995 annetulla [neuvoston säädöksellä](#). OLAF perustettiin vuonna 1999. EPPO perustettiin



12. lokakuuta 2017 annetulla [neuvoston asetuksella \(EU\) 2017/1939](#), ja se aloitti toimintansa kesäkuussa 2021.

Viime vuosien aikana on annettu yhä lisää säädöksiä ja suosituksia EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta. Säädösten ja suositusten tavoitteena on ennen kaikkea

- huolehtia taloudellisten etujen suojaamisesta rikosoikeuden ja hallinnollisten tutkimusten keinoin; tätä varten toteutetaan kokonaisvaltaista politiikkaa veronmaksajien rahojen suojaamiseksi ja noudatetaan komission [petostentorjuntastrategiaa](#)
- parantaa [OLAFin](#) hallintoa ja vahvistaa sen tutkimuksissa sovellettavia menettelytakeita
- tukea EPPOa
- uudistaa Eurojust ja tehostaa EU:n taloudellisten etujen suojaamista.

LAINSÄÄDÄNTÖ

A. Petostentorjuntamekanismien lujittaminen

Vuonna 2004 käynnistettiin ensimmäinen Herkules-ohjelma. Sen tarkoituksena oli suojata EU:n taloudellisia etuja torjumalla EU:n talousarvioon vaikuttavia sääntöjenvastaisuuksia, petoksia ja korruptiota. Herkules I -ohjelmaa seurasivat [Herkules II](#) (2007–2013) ja [Herkules III](#) (2014–2020). Kaikkia Herkules-ohjelmia hallinnoi OLAF. Vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen yhteydessä otettiin käyttöön uusi [EU:n petostentorjuntaohjelma](#). Se perustuu Herkules III -ohjelmaan, johon on tarkoitus tehdä parannuksia. Lisäksi siihen on tarkoitus yhdistää petostentorjunnan tietojärjestelmä (AFIS), joka on tekninen infrastruktuuri kansallisten ja EU:n hallintojen väliseen petoksiin liittyvien tietojen vaihtoon, ja sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä (IMS), jota EU:n toimielimet käyttävät tietojärjestelmänä OLAFin tutkimuksia koskevien tietojen vaihdossa. OLAF hallinnoi kumpaakin järjestelmää.

Parlamentti on tukenut veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamista koskevaa komission toimintasuunnitelmaa, jota ehdotettiin osana [oikeudenmukaista ja yksinkertaista verotusta koskevaa pakettia](#). Se edellyttäisi vahvistettua ja moniulotteista yhteistyö- ja koordinoitistategiaa sekä jäsenvaltioiden kesken että jäsenvaltioiden ja komission välillä. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä ennaltaehkäisyä, varhaisen vaiheen havaitsemista ja tullipassituksen valvontaa koskevien mekanismien kehittämiseen. Komissio on ottanut käyttöön kaksi uutta petostentorjuntajärjestelmää. Ensimmäinen on petostentorjunnan tietojärjestelmä [AFIS](#), joka tukee tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön soveltamista tarjoamalla välineitä tietojenvaihtoon ja avustamalla operatiivisessa toiminnassa. Toinen ohjelma on [IMS](#), joka on sähköinen järjestelmä, joka helpottaa sääntöjenvastaisuuksista ilmoittamista eri aloilla. Tämä järjestelmä annetaan jäsenvaltioiden ja edunsaajien käyttöön. IMS-järjestelmä on osa AFIS-tietojärjestelmää, ja sitä käyttää tällä hetkellä 35 maata.

Sähköisen kaupankäynnin alv-petosten torjumiseksi 18. helmikuuta 2020 hyväksyttiin maksutietojen siirtämiseen ja vaihtamiseen liittyviä [uusien toimenpiteitä](#). Näihin kuului muun muassa maksutietojen sähköisen keskusjärjestelmän (CESOP) perustaminen. Siihen kirjataan vuodesta 2024 alkaen tiedot rajatylittävistä maksuista EU:n sisällä sekä maksuista kolmansiin maihin tai alueille. Näin veroviranomaiset voivat



valvoa asianmukaisesti, että rajatylittävän kuluttajakaupan tavaroita ja palveluja koskevat alv-velvoitteet täytetään moitteettomasti. Parlamentti on viime vuosina pyytänyt komissiota asettamaan avoimesti saataville tiedot kaikista EU:n rahoituksen saajista jäsenvaltioissa julkaisemalla edunsaajien luettelon komission verkkosivustolla. Parlamentti on myös kehottanut jäsenvaltioita tekemään yhteistyötä komission kanssa toimittamalla komissiolle täydelliset ja luotettavat tiedot niiden hallinnoiman EU-rahoituksen saajista.

Komissio otti 1. tammikuuta 2016 käyttöön [varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän \(EDES\)](#). Järjestelmää käytetään EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen havaitsemalla epäluotettavat henkilöt tai yhteisöt, jotka hakevat EU:lta rahoitusta tai ovat tehneet oikeudellisia sitoumuksia EU:n toimielinten, elinten ja laitosten kanssa. [Varainhoitoasetuksen](#) 135 artiklassa vahvistetaan EDES-järjestelmää koskevat säännöt.

[Arachne](#) on tiedonlouhintaan ja datan rikastamiseen tarkoitettu tietotekninen työkalu. Sitä käytetään rakennerahastojen hallinnollisiin tarkastuksiin ja hallinnon tarkastuksiin. Arachne kykenee tunnistamaan hankkeiden edunsaajat, sopimukset ja toimeksisaajat, jotka saattavat syyllistyä petoksiin, eturistiriitoihin ja muihin säännönvastaisuuksiin.

B. Uusi EU:n petostentorjuntapolitiikka ja ohjelmat

Euroopan tilintarkastustuomioistuin korosti vuoden 2019 alussa [erityiskertomuksessaan nro 01/2019 ”EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjunta: toimia tarvitaan”](#), että EU:n on tehostettava petostentorjuntaa ja että komission olisi otettava tässä johtava rooli ja harkittava uudelleen petostentorjuntavirastonsa roolia ja vastuuta.

Komissio esitti huhtikuussa 2019 [uuden strategian](#) (komission petostentorjuntastrategia – CAFS), jolla päivitettiin vuoden 2011 petostentorjuntastrategiaa. Uuden strategian tavoitteena oli lisätä petostentorjunnan johdonmukaisuutta ja koordinoitua komission eri osastojen välillä. Strategian on myös tarkoitus pohjustaa datavetoisempia petostentorjuntatoimia tulevina vuosina. Kyseinen petostentorjuntastrategia on edelleen voimassa mutta siihen liitettyä [toimintasuunnitelmaa](#) päivitettiin vuonna 2023, koska haluttiin löytää ratkaisuja ongelmiin, jotka liittyvät inflaatioon, pandemian jälkeiseen elpymiseen, ilmastonmuutokseen ja Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainaa vastaan. Toimintasuunnitelma sisältää nyt 44 toimea, jotka on jaettu seitsemään eri lukuun.

[NextGenerationEU-elpymisvälineen](#) käyttöönotto johti uuteen operaatioon EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi Europolin valvonnassa. [Sentinel-operaatiossa](#) keskitytään erityisesti petoksiin, jotka kohdistuvat covid-19-pandemiasta elpymiseen tarkoitettuihin EU:n varoihin. Operaatio käynnistettiin 15. lokakuuta 2021, ja se sisältää Europolin, EPPOn, Eurojustin, OLAFin ja 19 jäsenvaltion välistä yhteistyötä.

Oikeusvaltioperiaatetta koskeva yleinen ehdollisuusjärjestelmä EU:n talousarvion suojaamiseksi otettiin käyttöön asetuksella [\(EU, Euratom\) 2020/2092](#). Sen tarkoituksena on puuttua oikeusvaltioperiaatteen jatkuviin loukkauksiin. Asetus tuli voimaan 1. tammikuuta 2021.

C. Petostentorjuntaa ja unionin taloudellisten etujen suojaamista koskeva direktiivi
[Direktiivi \(EU\) 2017/1371](#) unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (PIF-direktiivi) oli saatettava osaksi



jäsenvaltioiden lainsäädäntöä^[1]. Uusilla säännöillä parannetaan EU:n talousarvion suojaa yhdenmukaistamalla unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavien rikosten määritelmiä, seuraamuksia ja vanhentumisaikoja.

ELIMET

A. Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF)

OLAF toimii komissiosta riippumattomana ja tutkii EU:n talousarvioon kohdistuvia petoksia, korruptiota ja vakavia väärinkäytöksiä EU:n toimielimissä sekä kehittää petostentorjuntapolitiikkaa komissiolle. Parlamentti, neuvosto ja komissio allekirjoittivat vuonna 1999 [toimielinten välisen sopimuksen sisäisistä tutkimuksista](#) OLAFin tutkimusten sujuvuuden varmistamiseksi. Nämä säännöt on sittemmin sisällytetty [Euroopan unionin virkamiehiin sovellettaviin henkilöstösääntöihin](#). Ne velvoittavat toimielinten henkilöstön yhteistyöhön OLAFin kanssa ja sisältävät lausekkeita niiden virkamiesten suojelemiseksi, jotka paljastavat mahdollisiin petoksiin tai korruptioon liittyviä tietoja.

Uusi OLAF-[asetus](#) hyväksyttiin vuonna 2013, ja sitä muutettiin heinäkuussa 2016. Uusi teksti tuo mukanaan huomattavia parannuksia, jotka ovat tehneet OLAFista vaikuttavamman, tehokkaamman ja vastuullisemman siten, että samalla turvataan sen tutkinnallinen riippumattomuus. Siinä on erityisesti tarkennettu petostutkinnan sääntelykehystä ja määritelty, mitä tarkoitetaan ”väärinkäytöksellä” tai ”petoksella, lahjonnalla tai unionin taloudellisia etuja vahingoittavalla muulla laittomalla toiminnalla”. Siihen on myös sisällytetty ”talouden toimijan” käsite. Siinä viitataan perusoikeuskirjaan, jossa taataan oikeus puolustukseen ja menettelytakeet, todistajien ja väärinkäytösten paljastajien oikeudet sekä oikeus tutustua aineistoon ja muihin tärkeisiin asiakirjoihin OLAFin tutkimusten aikana.

[Asetuksen](#) viimeisimmässä versiossa järjestetään OLAFin tutkimukset EPPOn perustamisen jälkeen, jotta varmistetaan mahdollisimman suuri täydentävyys ja tehostetaan OLAFin tutkimustoimintaa muun muassa paikan päällä suoritettavien tarkastusten ja todentamisten, kansallisten viranomaisten avustamisen, pankkitilitietojen, OLAFin keräämien todisteiden hyväksyttävyyden sekä petostentorjunnan koordinoituyksiköiden ja koordinoititoimien osalta.

Komissio antaa EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta vuosikertomuksen ([PIF-kertomus](#)), jossa arvioidaan petosten torjunnassa ja EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa vuoden aikana saavutettuja tuloksia.

B. Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO)

EPPOn perustamista koskevat säännöt vahvistetaan SEUT:n 86 artiklassa, jossa todetaan seuraavaa: ”Unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi neuvosto voi erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla perustaa Eurojustin pohjalta Euroopan syyttäjänviraston.”

EPPOn perustamisasetus hyväksyttiin tiiviimpää yhteistyötä koskevaa menettelyä noudattaen 12. lokakuuta 2017, ja se tuli voimaan 20. marraskuuta 2017. Tällä hetkellä sen toimintaan osallistuvia maita on 22.

[1] Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanskan ei tarvinnut osallistua tämän direktiivin hyväksymiseen, joten direktiivi ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan.



EPPO on hajautettu unionin syyttäjänvirasto, jolla on yksinomainen toimivalta tutkia EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia sekä asettaa niiden tekijät syytteeseen ja tuoda heidät oikeuden eteen. Sillä on siihen osallistuvissa jäsenvaltioissa yhdenmukaiset tutkintavaltuudet. Ne perustuvat jäsenvaltioiden kansallisiin oikeusjärjestelmiin, joihin ne sisällytetään.

EPPO:n kotipaikka on Luxemburg. Parlamentti ja neuvosto sopivat syyskuussa 2019 Laura Codruța Kövesin nimittämisestä ensimmäiseksi Euroopan pääsyyttäjäksi seitsemän vuoden toimikaudeksi, jota ei voida uusia. Hän vannoi valan unionin tuomioistuimessa 28. syyskuuta 2020 yhdessä 22 Euroopan syyttäjän kanssa. EPPO aloitti toimintansa 1. kesäkuuta 2021.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti toimi toisena lainsäätäjänä EU:n petostentorjuntaohjelmassa 2021–2027, joka hyväksyttiin 29. huhtikuuta 2021. Se toimi toisena lainsäätäjänä myös PIF-direktiivissä, jonka parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 5. heinäkuuta 2017.

Parlamentti tarkastelee joka vuosi PIF-kertomusta ja ottaa siihen kantaa päätöslauselmassa, joista viimeisin hyväksyttiin [19. tammikuuta 2023](#).

Parlamentin talousarvion valvontavaliokunta kuulee tilintarkastustuomioistuimen jäsen ehdokkaita sekä esivalinnan läpäisseitä ehdokkaita OLAFin pääjohtajan toimeen. Näitä toimia ei voida täyttää ilman parlamentissa järjestettyjä kuulemisia.

Komissio nimittää OLAFin pääjohtajan parlamenttia ja neuvostoa kuultuaan. OLAFin valvontakomitean jäsenet nimitetään parlamentin, neuvoston ja komission yhteisellä sopimuksella.

Parlamentti ja neuvosto sopivat myös EPPO:n Euroopan pääsyyttäjän nimittämisestä. [Laura Codruța Kövesi nimitettiin tähän tehtävään 14. lokakuuta 2019](#).

Lisätietoja tästä aiheesta on [talousarvion valvontavaliokunnan verkkosivustolla](#).

Alexandra Cynthia Jana Pouwels
10/2023

