Strasbourgissa 23. lokakuuta 2007

LISSABONIN SOPIMUS

Valtion- ja hallitusten päämiehet pääsivät 19. lokakuuta 2007 Lissabonissa hallitustenvälisen konferenssin (HVK) päätteeksi sopimukseen uudesta uudistussopimuksesta.

Uusi sopimus tehostaa unionin toimintakykyä lisäämällä toimielinten ja päätöksentekomekanismien tehokkuutta ja vaikuttavuutta, mikä oli tarpeen uusien maailmanlaajuisten haasteiden ja kansalaisten tärkeinä pitämien kysymysten, kuten ilmastonmuutoksen, energiaturvallisuuden, kansainvälisen terrorismin, rajojen yli toimivan järjestäytyneen rikollisuuden, maahanmuuton ja tulevien laajentumisten vuoksi.

Lisäksi Lissabonin sopimus parantaa unionin demokraattista vastuuvelvollisuutta ja oikeusvaltion periaatteita, ja siinä vahvistetaan uudelleen unionin tavoitteet ja arvot.

Uudella uudistussopimuksella muutetaan Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta, jonka uudeksi nimeksi tulee sopimus Euroopan unionin toiminnasta. Kummallakin sopimuksella on sama oikeudellinen asema.

Vaikka uusi sopimus ei enää ole luonteeltaan perustuslaillinen, siinä säilytetään perustuslakia koskevan sopimuksen merkittävimmät saavutukset eli demokraattinen legitiimiys, tehokkuus ja kansalaisten oikeuksien vahvistaminen (Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja muille jäsenvaltioille on suotu tiettyjä merkittäviä poikkeuksia):

1. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen alussa olevassa artiklassa määritetään selkeästi arvot, joihin unioni perustuu. Eräässä toisessa artiklassa vahvistetaan unionin tavoitteet.

2. Perusoikeuskirjasta tulee oikeudellisesti sitova, ja sillä on sama asema kuin perussopimuksilla, vaikka sen tekstiä ei sisällytetä perussopimuksiin. Koska Euroopan parlamentin edustajat pitivät hallitustenvälisessä konferenssissa kiinni kannastaan, parlamentin puhemies ja neuvoston ja komission puheenjohtajat antavat 12. joulukuuta 2007 pidettävässä parlamentin täysistunnossa perusoikeuskirjasta juhlallisen julistuksen, joka julkaistaan aikanaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Julistuksessa otetaan huomioon perusoikeuskirjan erityisluonne, ja julistus lisää perusoikeuskirjan tunnettuutta. Perussopimuksen artiklassa, jossa todetaan perusoikeuskirjan oikeudellinen sitovuus, viitataan edellä mainittuun julistukseen. Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja Puolalle myönnettäviä poikkeuksia, jotka koskevat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja

kansallisten tuomioistuinten toimivaltaisuutta perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien suojelemiseksi, varten tarvittavista erityistoimista laaditaan pöytäkirja.

3. Ehdotus sopimukseksi muodostaa uuden oikeusperustan unionin liittymiselle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen. Neuvosto päättää asiasta yksimielisesti Euroopan parlamentin suostumuksella ja jäsenvaltioiden hyväksynnällä.

4. Vaikka kansalaisuutta koskevat määräykset sisällytetään Euroopan unionin toimintaa koskevaan sopimukseen, Euroopan kansalaisuuden käsite on saanut Euroopan parlamentin edustajien tinkimättömyyden ansiosta sille kuuluvan arvon. Käsite esiintyy Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 8 artiklassa seuraavasti: *"Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta".*

5. Osallistuvaa demokratiaa lujitetaan erityisesti kansalaisten aloitteenteko-oikeudella, jolloin vähintään miljoona kansalaista merkittävästä määrästä jäsenvaltioita voi pyytää komissiota tekemään ehdotuksen joltain tietyltä alalta.

6. Yhteispäätösmenettelyä laajennetaan merkittävästi (mihin myös perustuslakia koskevassa sopimuksessa pyrittiin) ja siitä tulee tavanomainen lainsäätämisjärjestys. Tämän seurauksena Euroopan parlamentista tulee tasaveroinen lainsäädäntövallan käyttäjä 95 prosentissa eurooppalaisesta lainsäädännöstä. Parlamentin osallistuminen parantaa eurooppalaisen lainsäädännön demokraattista legitiimiyttä.

7. Uudessa talousarviomenettelyssä varmistetaan parlamentin ja neuvoston täydellinen yhdenvertaisuus koko talousarviota ja oikeudellisesti sitovaksi tulevaa monivuotista rahoituskehystä hyväksyttäessä (jaottelu pakollisiin ja ei-pakollisiin menoihin lakkautetaan).

8. Määräenemmistöäänestyksistä tulee yleinen käytäntö neuvostossa. Määritelmällisesti kyseessä on perustuslakia koskevan sopimuksen tapaan kaksinkertainen enemmistö: vähintään 55 prosenttia jäsenvaltioista, joiden yhteenlaskettu väestö on vähintään 65 prosenttia unionin väestöstä (kun taas päätöksenteon estävään vähemmistöön tarvitaan vähintään neljä jäsenvaltiota), mutta tämä muutos tulee voimaan vasta vuonna 2014. Lisäksi siihen sovelletaan 3 vuoden siirtymäkautta – siis vuoteen 2017 saakka – jonka aikana päätöksenteko voidaan estää Nizzan sopimuksen äänestysmääräysten mukaisesti. Tämän lisäksi uudessa niin kutsuttuun Ioanninan kompromissiin perustuvassa mekanismissa määrätään, että jäsenvaltioiden vähemmistö voi pyytää harkitsemaan lainsäädäntöehdotusta uudelleen ennen kuin se hyväksytään. Uuteen sopimukseen liitetyssä julistuksessa todetaan, että mekanismin oikeudellinen asema vahvistetaan neuvoston päätöksellä. HVK:n viime tunneilla neuvotellussa pöytäkirjassa todetaan, että neuvosto voi ainoastaan kumota tämän päätöksen tai muuttaa sitä yhteisymmärryksessä toimivan Eurooppa-neuvoston käsiteltyä asiasta tehtyä ehdotusta alustavasti.

9. Lisäksi tiiviimpään yhteistyöhön turvautuminen käy nykyistä helpommaksi. Asialle on saatava parlamentin suostumus.

10. Eurooppa-neuvoston uusi pysyvä puheenjohtaja (jonka valtion- ja hallitusten päämiehet valitsevat kahden ja puolen vuoden toimikaudelle) johtaa sen kokouksia ja ohjaa sen työskentelyä. Hän huolehtii Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelusta ja sen työskentelyn jatkuvuudesta, pyrkii helpottamaan yhteenkuuluvuutta ja yhteisymmärrystä Eurooppa-neuvostossa ja antaa Euroopan parlamentille kertomuksen jokaisesta Eurooppa-neuvoston kokouksesta.

11. HVK:ssa sovittiin parlamentin uudesta kokoonpanosta parlamentin tekemän, yhden lisäpaikan tuovan ehdotuksen perusteella. Tämä paikka annetaan Italialle. Sen tuloksena parlamentissa on jatkossa 750 jäsentä ja puhemies.

12. Euroopan parlamentti valitsee komission puheenjohtajan jäsentensä enemmistöllä. Eurooppa-neuvosto, joka ottaa huomioon Euroopan parlamentin vaalit, ehdottaa aiheellisten kuulemisten jälkeen määräenemmistöllä Euroopan parlamentille ehdokasta komission puheenjohtajaksi. Lisäksi parlamentti äänestää koko komission virkaan asettamisesta; tämä pätee myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkeaan edustajaan, joka toimii samalla komission varapuheenjohtajana.

13. Komission tehokkuuden varmistamiseksi sen jäsenten lukumäärää vähennetään: komission jäsenten lukumäärä vastaa vuodesta 2014 lähtien kahta kolmasosaa jäsenvaltioiden lukumäärästä. Jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi otetaan käyttöön vuorottelujärjestelmä, jolla taataan, että kukin jäsenvaltio on edustettuna kahtena kertana kolmesta. Uudistussopimuksen voimaan tulon ja vuoden 2014 välisenä aikana komissiossa on yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta (varapuheenjohtaja/korkea edustaja mukaan lukien).

14. Kaksoisvaltuutuksen saava ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja toimii ulkoasioiden neuvoston kokousten puheenjohtajana ja yhtenä komission varapuheenjohtajista, ja hän huolehtii unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuudesta. Eurooppa-neuvosto nimittää hänet komission puheenjohtajan suostumuksella. Koska hän on myös komission varapuheenjohtaja, hän on mukana äänestyksessä, jonka parlamentti järjestää koko komission virkaan asettamisesta. HVK:n viime hetkillä neuvoteltiin Euroopan parlamentin edustajien aloitteesta julistus, jolla taataan, että parlamentilla on oikeus osallistua ensimmäisen korkean edustajan nimittämiseen.

15. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan saralla saavutettu edistys on säilytetty kokonaisuudessaan, päätöksenteon tehokkuutta on lisätty, ja lisäksi perustetaan Euroopan ulkosuhdehallinto, joka avustaa korkeaa edustajaa tämän huolehtiessa unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuudesta.

16. Puolustusasioissa jäsenvaltiot, joilla on voimavarat ja jotka ovat siihen halukkaita, voivat kehittää rakenteellista yhteistyötä, joka saattaa johtaa yhteiseen puolustusjärjestelmään. Sopimuksessa otetaan käyttöön solidaarisuuslauseke: jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muiden jäsenvaltioiden on annettava sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin.

17. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue siirtyy yhteisölle kuuluviin asioihin, ja yhteispäätösmenettelyn ja määräenemmistöäänestysten soveltamista laajennetaan, joskin jäsenvaltioilla pysyy aloiteoikeus joissain tapauksissa. Yhteisön piiriin saattamiseen liitetään eräänlainen hätäjarrumekanismi, jonka avulla jäsenvaltiot voivat saattaa kysymyksiä Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi, jos ne katsovat elintärkeiden etujensa olevan tällä alalla vaarassa. Näissä tapauksissa helpotetaan tiiviimmän yhteistyön tekemistä. Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia koskevat poikkeukset vahvistetaan erillisissä pöytäkirjoissa (osallistumisen/ osallistumattomuuden mekanismi).

18. Tuomioistuimen toimivaltaa laajennetaan kattamaan unionin koko toiminta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa lukuun ottamatta (toimivaltaan kuitenkin kuuluu yksilönoikeuksia rajoittavien toimien valvonta).

19. Unionista tulee oikeushenkilö ja pilarirakenne lopetetaan, joten vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yhteiset politiikan alat siirtyvät yhteisöjärjestelmän piiriin. Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsitellään kuitenkin Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa (kun taas EU:n ulkoisen toiminnan muita aloja käsitellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa), ja tätä politiikkaa hoidetaan edelleen erityisin päätöksentekomenettelyin.

20. Tekstissä otetaan käyttöön selkeä ja täsmällinen toimivaltajako, jota täydennetään joustolausekkeella, joka vastaa muutoin nykyistä joustolauseketta, mutta nyt parlamentilta on saatava suostumus.

21. Niin kutsutun keltainen kortti -menettelyn (jos kolmasosa kansallisista parlamenteista hylkää lainsäädäntöehdotuksen, komissio harkitsee asiaa uudelleen) ohella otetaan käyttöön uusi mekanismi, jonka avulla kansalliset parlamentit voivat valvoa toissijaisuusperiaatteen soveltamista. Jos kansallisten parlamenttien yksinkertainen enemmistö hyväksyy lausunnon, jossa todetaan että tehty lainsäädäntöehdotus ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen, ja joko neuvosto tai parlamentti on samaa mieltä niiden kanssa, ehdotus hylätään.

22. Energia-alan (tehostettua) sekä patentti- matkailu-, urheilu- ja avaruusasioiden yhteistyötä ja hallinnollista yhteistyötä varten otetaan käyttöön uusia oikeusperustoja, ja ympäristöpolitiikkaa on täydennetty ilmastonmuutosta koskevalla viittauksella.

23. Uudella monialaisella sosiaalisella lausekkeella varmistetaan, että määrittäessään ja toteuttaessaan politiikkaansa unioni ottaa huomioon "korkean työllisyystason edistämiseen, riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen, sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen sekä korkeatasoiseen koulutukseen ja ihmisten terveyden korkeatasoiseen suojeluun liittyvät vaatimukset".

24. Erillisessä oikeusperustassa tunnustetaan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen erityisominaisuudet. Erillinen pöytäkirja kuvastaa unionin alaa kohtaan tuntemia huolenaiheita.

25. Säädöshierarkia säilytetään erottamalla toisistaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset, säädösvallan siirron nojalla annetut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset, mutta laki- ja puitelaki-ilmauksista on luovuttu nykyisen termistön (direktiivit, asetukset ja päätökset) säilyttämiseksi. Parlamentilla ja neuvostolla on yhdenvertaiset valtuudet määriteltäessä säädösvallan siirron nojalla annettujen säädösten ja täytäntöönpanosäännösten valvontaa koskevia yksityiskohtaisia järjestelyjä (komiteamenettely).

26. Euroopan parlamentin asemaa perussopimusten muuttamista koskevassa menettelyssä on vahvistettu: sille annetaan oikeus tehdä asiasta aloitteita, se kuuluu uuden tavanomaisen tarkistusmenettelyn ytimessä toimivaan valmistelukuntaan ja siltä on saatava suostumus, jos neuvosto aikoo jättää vähäisten muutosten yhteydessä valmistelukunnan kutsumatta koolle.

27. Perustuslakia koskevassa sopimuksessa käyttöön otetut perussopimusten yksinkertaistettua tarkistusmenettelyä koskeva politiikka ja järjestelyt säilyvät:

    - sisäistä politiikkaa ja sisäisiä toimia koskevia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen osia voidaan muuttaa Eurooppa-neuvoston yksimielisellä päätöksellä ja jäsenvaltioiden hyväksynnällä (Euroopan parlamenttia kuullaan);

    - toinen yksinkertaistettu menettely mahdollistaa siirtymisen neuvoston yksimielisestä päätöksestä määräenemmistöpäätökseen tai siirtymisen erityisestä lainsäädäntömenettelystä tavanomaiseen lainsäädäntömenettelyyn (yhteispäätösmenettely), jos neuvosto päättää niin yksimielisesti ja Euroopan parlamentti hyväksyy asian. Päätöstä ei voida hyväksyä, jos jokin kansallinen parlamentti vastustaa sitä. Tällöin voidaan soveltaa ainoastaan perussopimusten tavanomaista tarkistusmenettelyä.

Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa on myös eroamislauseke, jossa määritellään yksityiskohtaiset määräykset ja menettelyt, joita soveltaen jäsenvaltio voi erota unionista. Euroopan parlamentilta on saatava suostumus asiaan.