

EU:n perussopimusten muuttamista koskevat ehdotukset

Kokous

Eduskuntatunnus

E 79/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Osana Euroopan tulevaisuuskonferenssin (2021–2022) jatkotoimia Euroopan parlamentti esitti 9.6.2022 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 48 artiklan mukaista tavanomaista tarkistusmenettelyä noudattaen joukon yleiselle tasolle jääneitä ehdotuksia perussopimusten muuttamisesta. Parlamentti kehotti Eurooppa-neuvostoa kutsumaan koolle valmistelukunnan (konventti) käsittelemään näitä ehdotuksia. Parlamentin päätöslauselman sisältö on kuvattu valtioneuvoston selvityksessä E 79/2022 vp. Samalla parlamentti korosti, että päätöslauselmassa esitetyt ehdotukset ovat esimerkinomaisia ja että parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta (AFCO) valmistelee vielä perussopimusten muuttamista koskevia tarkempia ehdotuksia.

SEU 48 artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto toimittaa jäsenvaltioiden hallitusten, Euroopan parlamentin tai komission tekemät perussopimusten muuttamista koskevat ehdotukset Eurooppa-neuvostolle, ja ne annetaan tiedoksi kansallisille parlamenteille. Perussopimuksissa ei ole asetettu aikarajoja prosessille, joten neuvostolla on asiassa tiettyä harkintavaltaa. Yleisten asioiden neuvosto keskusteli ajoituksesta kokouksessaan 18.10.2022. Keskustelussa oltiin yhtä mieltä tarpeesta varmistaa tehokkaat menettelyt ja välttää päällekkäisiä prosesseja. Neuvosto piti asianmukaisena odottaa, kunnes parlamentti on saanut työnsä päätökseen ja konkreettiset ehdotuksensa valmiiksi. Keskustelussa muistutettiin myös, että valtaosaa tulevaisuuskonferenssin ehdotuksista voidaan edistää EU:n nykyisten perussopimusten puitteissa.

Euroopan parlamentin AFCO-valiokunta hyväksyi perussopimusmuutoksia koskevan mietintöluonnoksen 25.10.2023 ja julkaisi sen 7.11.2023. Parlamentin täysistunto teki

luonnokseen useita muutoksia ja hyväksyi mietinnön 22.11.2023 niukalla äänen enemmistöllä: 305 puolesta, 276 vastaan ja 29 tyhjää. Mietintöön liittyvän päätöslauselman hyväksymistä kannatti vain 291 edustajaa (274 vastaan, 44 tyhjää). Parlamentissa on 705 edustajaa.

SEU 48 artiklan mukaisesti neuvoston on nyt toimitettava Euroopan parlamentin ehdotukset Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi ja tiedoksi kansallisille parlamenteille. Kyseessä on neuvoston yksinkertaisella enemmistöllä tehtävä menettelyllinen päätös, joka on tämänhetkisten tietojen mukaan tarkoitus hyväksyä 18.12.2023 järjestettävässä ympäristöneuvoston kokouksessa A-kohtana ilman keskustelua.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Charles Michel vastaa Eurooppa-neuvoston kokousten valmisteluista. Perussopimuksissa ei ole asetettu aikarajoja perussopimusten muuttamista koskevien ehdotusten käsittelylle Eurooppa-neuvostossa. Eurooppa-neuvoston ensimmäinen säännönmukainen kokous vuonna 2024 järjestetään 22.–23.3.2024.

Eurooppa-neuvosto voi päättää yksinkertaisella enemmistöllä, puoltaako se ehdotettujen muutosten käsittelemistä. Todennäköisesti asiasta haetaan kuitenkin mahdollisimman laajaa konsensusta. Jäsenvaltioiden kesken on tällä hetkellä selkeä yhteisymmärrys siitä, että EU:n toimintaa tulisi kehittää ensisijaisesti nykyisten perussopimusten puitteissa ja että unionin mahdollinen tuleva laajentuminen ei edellytä perussopimusten avaamista. Tämä on myös neuvoston pääsihteeristön ja oikeudellisen yksikön näkemys.

Mikäli Eurooppa-neuvosto kannattaisi parlamentin ehdotusten käsittelemistä, kutsuisi se ensin koolle valmistelukunnan (konventti), jonka yhteisymmärryksellä hyväksyttävien suositusten pohjalta hallitusten edustajien konferenssi (HVK) voisi yksimielisesti päättää muuttaa perussopimuksia. Muutokset tulisivat voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot olisivat ratifioineet ne valtiosääntönsä mukaisesti. Todennäköisesti joissakin jäsenvaltioissa järjestäisiin myös kansanäänestys.

Suomen kanta

Valtioneuvoston tavoitteena on globaalisti vahva, toimintakykyinen ja yhtenäinen Euroopan unioni, joka edistää jäsenvaltioidensa ja kansalaistensa turvallisuutta, hyvinvointia ja taloudellisia etuja.

Valtioneuvosto katsoo, että EU:ta tulee kehittää paremmaksi ja toimivammaksi unioniksi ensisijaisesti nykyisten perussopimusten puitteissa.

Valtioneuvosto korostaa, että edustuksellinen demokratia toteutuu EU:ssa kahdella tasolla. Kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa unionin toimintaan sekä omien hallitustensa ja kansallisten parlamenttiensa kautta että Euroopan parlamentin välityksellä. Valtioneuvosto katsoo, että tämä kaksinapainen — kansallisen ja EU-tason — edustuksellisuus antaa vahvan perustan EU:n toimille.

Valtioneuvosto katsoo, että Euroopan parlamentin mietintö ja päätöslauselma sisältävät tietyt lähtökohtaisesti kannatettavia tavoitteita, kuten oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen varmistaminen, yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden sekä ympäristönsuojelun edistäminen, avoimuuden lisääminen ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen EU:ssa. Näiden tavoitteiden määrätietoista edistämistä voidaan ja tulee jatkaa myös nykyisten perussopimusten puitteissa.

Valtioneuvosto pyrkii vahvistamaan EU:n päätöksentekokykyä. Hallitusohjelman mukaan määräenemmistöpäätösten lisääminen on mahdollista vain rajatuilla ulko- ja turvallisuus-

politiikan aloilla, kuten pakotepolitiikassa. Valtioneuvosto tukee nykyisten perussopimusten tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämistä määräenemmistöpäätösten ja rakentavan pidättäytymisen käytön lisäämiseksi ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden tasavertaisuus, toimielinten välinen tasapaino sekä yhteisömenetelmän keskeinen asema ovat olennaisia periaatteita EU:n kehittämisessä. Euroopan parlamentin ehdottamat muutokset muuttaisivat merkittäväällä tavalla toimielinten välistä tasapainoa ja yhteisömenetelmää sekä heikentäisivät monin tavoin erityisesti pienten jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksia.

Valtioneuvosto vaalii unionin ja jäsenvaltioiden välistä selkeää toimivaltajakoa ja edellyttää, että unioni noudattaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita. Valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena toimivaltajaon uudelleen tarkastelua Euroopan parlamentin esittämällä tavalla.

Valmistelukunnan koolle kutsumista harkittaessa on otettava huomioon, että ehdotettujen muutosten hyväksyminen edellyttää lopulta sekä jäsenvaltioiden yksimielisyyttä että kansallisia ratifiointeja.

EU:n perussopimusten muutostarpeita arvioitaessa on Suomen kansallisten tavoitteiden ja intressien lisäksi kiinnitettävä huomiota myös EU:n yhtenäisyyden turvaamiseen. EU:n perussopimuksia ei tulisi avata ilman jäsenvaltioiden yhteistä tahtotilaa ja selkeää yhteistä visiota tavoiteltavista muutoksista. Valtioneuvosto ei pidä realistisena, että tällainen yhteinen tahtotila voitaisiin saavuttaa parlamentin ehdotusten pohjalta.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että muutosehdotukset hyväksyttiin vain niukalla äänten enemmistöllä kesäkuussa 2024 pidettävien europarlamenttivaalien myötä väistyvässä Euroopan parlamentissa, jonka 705 edustajasta 305 äänesti ehdotusten puolesta.

Valtioneuvosto täsmentää tarvittaessa kantojaan myöhemmin ja viimeistään, mikäli Eurooppa-neuvosto vastoin odotuksia päättäisi kutsua valmistelukunnan koolle tutkimaan muutosehdotuksia.

Pääasiallinen sisältö

1. Aluksi

Parlamentin mietintö sisältää 245 konkreettisten artiklamuutosten muotoon laadittua muutosehdotusta. Niitä ei ole lyhyttä ja yleiselle tasolle jäävää päätöslauselmaa lukuun ottamatta mitenkään perusteltu tai selitetty. Päätöslauselma ja ehdotetut artiklamuutokset ovat myös osin ristiriidassa keskenään. Lisäksi päätöslauselma sisältää tiettyjä ehdotuksia ja kehotuksia, joiden osalta parlamentti ei ainakaan tässä vaiheessa lainkaan esitä konkreettisia artiklamuutoksia. Tämä tekee tiettyjen muutosehdotusten ymmärtämisestä ja arvioinnista haastavaa. Näihin kuuluvat esimerkiksi jäljempänä selostettavat unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon ehdotetut muutokset sekä Eurooppa-neuvostoa, neuvostoa ja komissiota koskeviin määräyksiin ehdotetut muutokset.

Parlamentin mukaan ehdotettujen muutosten tavoitteena on antaa kansalaisille enemmän sananvaltaa. Parlamentti tekee tiettyjä Suomen näkökulmasta lähtökohtaisesti kannatettavia, mutta osin epämääräisiksi tai ainoastaan päätöslauselmassa julistuksenomaisiksi tavoitteiksi jääviä ehdotuksia, jotka liittyvät avoimuuden lisäämiseen ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien edistämiseen. Parlamentti muun muassa kehottaa tekemään päätökset mahdollisimman avoimesti ja lähellä kansalaisia sekä vahvistamaan välineitä,

joiden avulla kansalaiset voivat osallistua EU:n päätöksentekoprosessiin. Tämä on mahdollista jo nykyisten perussopimusten puitteissa.

Parlamentti katsoo, että sen oman toimivallan kasvattaminen vahvistaisi demokratian toteutumista unionissa. Samalla parlamentin ehdotukset kuitenkin heikentäisivät kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa EU:n toimintaan omien valtion- tai hallituksen johtajiensa ja hallitustensa kautta Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa. Kansallisten parlamenttien toimivaltaa kavennettaisiin muun muassa poistamalla vaatimus kansallisista ratifiointeista muutettaessa Euroopan parlamentin vaaleja koskevaa lainsäädäntöä (SEUT 223).

Yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisen osalta parlamentti muun muassa ehdottaa, että ilmaus ”naisten ja miesten tasa-arvo” korvataan ilmaisulla ”sukupuolten tasa-arvo” kaikkialla perussopimuksissa. Syrjinnän torjuntaa koskevan SEUT 19 artiklan soveltamisalaa laajennettaisiin ja neuvosto tekisi jatkossa päätöksensä yksimielisyyden sijasta määräenemmistöllä. Lisäksi luotaisiin uusi oikeusperusta (SEUT 24 a artikla) vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien suojelemista varten.

Parlamentti ehdottaa myös nykyisten toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaa koskevien sääntöjen vahvistamista niin, että säädösehdotuksen tekijän tulisi entistä paremmin perustella ehdotuksensa toissijaisuusperiaatteen mukaisuus. Perustellun lausunnon määräaika pidennettäisiin kahdeksasta viikosta kahteentoista viikkoon, mutta itse menettely pysyisi ennallaan. Kansalliset parlamentit eivät edelleenkään voisi pysäyttää lainsäädäntöehdotuksen käsittelyä. Parlamentti haluaisi myös vahvistaa EU-tuomioistuinten roolia toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonnassa huolimatta siitä, että tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään katsonut, että kyse on ensisijaisesti poliittisesta tarkoituksenmukaisuusarvioinnista. Kansalliset parlamentit voisivat myös ns. vihreän kortin menettelyssä pyytää komissiota ja Euroopan parlamenttia tekemään tarpeellisia pitämiään säädösehdotuksia.

Seuraavassa esitellään ensin mahdollisimman tiiviissä ja pelkistetyssä muodossa parlamentin (asioiden nykytilaan verrattuna) merkittävimpiä muutosehdotuksia. Valtioneuvoston arvion mukaan suurin osa parlamentin muutosehdotuksista on luonteeltaan sellaisia, että niiden hyväksymiseksi vaadittavaa jäsenvaltioiden yksimielisyyttä ei ole mahdollista saavuttaa. Samoin valtioneuvosto arvioi, että Eurooppa-neuvostossa ei tulla saavuttamaan ehdotusten käsittelyn aloittamiseksi tarvittavaa yksinkertaista enemmistöä. Näin ollen tässä selvityksessä keskitytään erityisesti niihin ehdotuksiin, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden näkökulmasta kaikkein haastavimmilta.

Jäljempänä kohdassa 3 esitetään vielä kokoava yleisarvio unionin toimielimiä ja niiden päätöksentekoa koskevista ehdotuksista.

2. Parlamentin haastavimmat muutosehdotukset

Eurooppa-neuvoston ja sen puheenjohtajan rooli heikkenisi

Eurooppa-neuvosto valitsisi edelleen puheenjohtajansa määräenemmistöllä. Toimikauden kestoja koskevat rajoitukset (kaksi ja puoli vuotta kestävä kausi, joka voidaan uusia kerran) poistettaisiin. Samoin poistettaisiin kokonaan kaikki SEU 15 artiklan 6 kohdassa määrätty puheenjohtajan tehtävät, mukaan lukien kokousten valmistelu ja työskentelyn jatkuvuudesta huolehtiminen sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan rooli unionin ulkoisessa edustamisessa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa. Samalla poistettaisiin myös nykyinen määräys siitä, että Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ei saa hoitaa kansallisia tehtäviä.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa ei myöskään enää erikseen mainittaisi osana Eurooppa-neuvoston kokoonpanoa. Komission puheenjohtaja olisi sen sijaan edelleen Eurooppa-neuvoston jäsen ja toimisi jatkossa ”Euroopan unionin puheenjohtajana”. Ehdotettujen muutosten tavoitteena voi mahdollisesti olla myös komission ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuuksien yhdistäminen.

Neuvoston rooli heikkenisi

Neuvoston osalta poistettaisiin SEU 16 artiklan 6 ja 7 kohtien määräykset eri neuvostokokoonpanoista (ml. yleisten asioiden neuvoston ja ulkoasiainneuvoston tehtävät) ja pysyvien edustajien komiteasta (Coreper). Neuvoston ei enää tarvitsisi koostua ministeritasen edustajista. Ehdotetuilla muutoksilla on yhteys päätöslauselmaan, jossa parlamentti korostaa tarvetta siirtyä unionin päätöksenteossa kaksikamariseen järjestelmään.

Komission koko pienenisi ja nimittämismenettely muuttuisi

SEU 17 artiklan 5 kohdan mukaan komission jäsenten määrä on 2/3 jäsenvaltioiden lukumäärästä, ellei Eurooppa-neuvosto yksimielisesti toisin päättä. Jäsenet valitaan tasapuolisen vuorottelujärjestelmän mukaisesti. Eurooppa-neuvosto päätti vuonna 2013, että komissiossa on jatkossakin yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta. Taustalla oli Irlannille Lissabonin sopimuksen ratifiointiprosessin yhteydessä annettu sitoumus. Eurooppa-neuvosto tarkasteli päätöstään 20.6.2019 ja päätti pitää sen toistaiseksi ennallaan.

Euroopan parlamentti ehdottaa, että komission kokoa pienettäisiin merkittävästi. Komissiossa voisi olla enintään 15 jäsentä, mukaan lukien ulko- ja turvallisuusasioita (”the Union Secretary for Foreign Affairs and Security Policy”) ja talouden ohjausta (”the Union Secretary of Economic Governance”) hoitavat varapuheenjohtajat.

Komission uudeksi nimeksi tulisi Toimeenpanoelin (”Executive”), ja komission puheenjohtaja olisi jatkossa ”Euroopan unionin puheenjohtaja”.

SEU 17 artiklan 7 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto, joka ottaa huomioon Euroopan parlamentin vaalit, ehdottaa aiheellisten kuulemisten jälkeen määräenemmistöllä parlamentille ehdokasta komission puheenjohtajaksi. Parlamentti valitsee tämän ehdokkaan jäsentensä enemmistöllä. Komission puheenjohtajan valintaa koskevia määräyksiä muutettaisiin nyt niin, että nimitysvalta siirtyisi parlamentille. Se valitsisi puheenjohtajaehdokkaan vaalien tuloksen perusteella, mikä mahdollistaisi myös ns. kärkiehdokasmenettelyn. Lopullinen valinta edellyttäisi ainoastaan Eurooppa-neuvoston suostumusta, joka tilanteesta riippuen annettaisiin määräenemmistöllä tai yksinkertaisella enemmistöllä.

Neuvostolla ja jäsenvaltioilla nykyisin olevat roolit komissaarien valinnassa poistettaisiin kokonaan. Komission puheenjohtaja valitsisi itse, ilman jäsenvaltioiden tekemiä ehdotuksia, komissionsa muut jäsenet. Tämän jälkeen parlamentti äänestäisi komission hyväksymisestä yhtenä kokoonpanona ja Eurooppa-neuvosto vahvistaisi päätöksen yksinkertaisella enemmistöllä.

SEUT 234 artiklassa määrätään menettelystä, jossa parlamentti voi erottaa komission antamalla sille epäluottamuslauseen, jota kannattaa kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Äänestysääntöä kevennettäisiin niin, että epäluottamuslauseen hyväksymiseen riittäisi parlamentin jäsenten enemmistö. Myös yksittäisen komissaarin erottaminen tulisi mahdolliseksi samalla enemmistöllä.

Euroopan parlamentin kokoonpano ja vaaleja koskeva lainsäädäntö

Eurooppa-neuvosto menettäisi SEU 14 artiklan mukaisen toimivallan päättää Euroopan parlamentin kokoonpanosta. Jatkossa parlamentti päättäisi kokoonpanostaan itse neuvoston hyväksynnän saatuaan. SEU 14 artiklassa asetettuihin edustajien minimi- ja maksimimääriin (enintään 751 edustajaa, joista vähintään 6 ja enintään 96 per jäsenvaltio) parlamentti ei ehdota muutoksia.

Euroopan parlamentin vaaleja koskevan lainsäädännön hyväksyminen edellyttää SEUT 223 artiklan mukaan neuvoston yksimielistä suostumusta ja kaikkien jäsenvaltioiden kansallisia ratifiointeja. Menettelyä muutettaisiin niin, että neuvostossa parlamentin ehdotuksen hylkääminen ja suostumuksen antaminen edellyttäisivät määräenemmistöä. Vaatimus kansallisista ratifioinneista poistettaisiin.

Muutosehdotusten taustalla lienee myös Euroopan parlamentin pitkäaikainen tavoite ylikansallisista ehdokaslistoista ja niihin perustuvista kärkiehdokkaista sekä EU:n laajuisesta vaalipiiristä (ks. U 64/2022 vp, E 12/2023 vp ja EUN 75/2023 vp).

Euroopan parlamentti saisi oikeuden tehdä lainsäädäntöehdotuksia

Komissio menettäisi yksinomaisen aloiteoikeutensa. SEUT 225 artiklaa muutettaisiin niin, että parlamentti voisi komission tavoin tehdä lainsäädäntöaloitteita kaikilla aloilla, joihin tavallinen lainsäätämisyjärjestys jäljempänä selostettavalla tavalla soveltuisi. Kokonaan uusien aloitteiden lisäksi parlamentti voisi ehdottaa olemassa olevan sääntelyn muuttamista ja kumoamista. Parlamentti toimisi sekä aloitteentekijänä että neuvoston kanssa tasavertaisena lainsäätäjänä. SEUT 294 artiklaa muutettaisiin niin, että parlamentin säädösehdotus toimisi samalla sen ensimmäisen käsittelyn kantana. Mikäli neuvosto ei vuoden määräajassa saisi hyväksyttyä omaa kantaansa, tulisi ehdotus sellaisenaan hyväksytyksi. Ensimmäisen käsittelyn aikana komissio pidettäisiin ainoastaan informoituna parlamentin säädösehdotuksesta. Toista ja kolmatta käsittelyä koskeviin määräyksiin parlamentti ei ehdota muutoksia.

Euroopan parlamentti saisi oikeuden nostaa kanteita jäsenvaltioita vastaan

SEUT 259 artiklaa muutettaisiin niin, että parlamentti voisi nostaa jäsenvaltioita vastaan kanteita unionin tuomioistuimessa aina kun se katsoisi jäsenvaltion jättäneen täyttämättä tai muuten laiminlyöneen sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden. Käytännössä parlamentti voisi komission tavoin, mutta SEUT 258 artiklan mukaista rikkomusmenettelyä kevyemmässä ja nopeammassa prosessissa, valvoa unionin oikeuden soveltamista ja täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

Myös parlamentin SEUT 226 artiklan mukaista tutkintaoikeutta vahvistettaisiin antamalla parlamentille nimenomaiset valtuudet velvoittaa tarpeelliseksi katsomansa todistajat saapumaan kuultaviksi parlamentin perustamiin tutkintavaliokuntiin. Tutkintaoikeuden sisältöä koskevien tarkempien määräysten hyväksyminen ei enää edellyttäisi komission hyväksyntää.

Luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden kanneoikeutta laajennettaisiin

SEUT 263 artiklan mukaan luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat nostaa unionin tuomioistuimessa pätemättömyyskanteita nimenomaisesti heille osoitettujen unionin päätösten ja muiden säädösten lisäksi ainoastaan säädöksistä, jotka koskevat heitä suoraan ja erikseen. Parlamentti ehdottaa tämän kanneoikeuden laajentamista poistamalla kantaajan henkilökohtaiseen asemaan liittyvän ja tuomioistuimen toimesta suppeasti tulkitun erillisyyss-kriteerin.

Neuvostossa siirryttäisiin entistä laajemmin yksimielisyydestä määräenemmistöön ja erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen

Parlamentti ehdottaa lähes jokaista erityistä lainsäätämisyjärjestystä ja neuvoston yksimielisyyttä edellyttävää oikeusperustaa muutettavaksi niin, että neuvosto käsittelee ehdotukset aina yhdessä parlamentin kanssa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja tekisi päätöksensä määräenemmistöllä.

Lisäksi muutettaisiin SEU 48 artiklan 7 kohtaan sisältyvää yleistä siirtymälauseketta, joka mahdollistaa siirtymisen Eurooppa-neuvoston päätöksellä määräenemmistöpäätöksentekoon neuvostossa ja/tai tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen niillä aloilla, joilla edelleen noudatettaisiin yksimielisyyttä (kuten unionin omat varat) tai erityistä lainsäätämisyjärjestystä (kuten verotus). Artiklaa muutettaisiin niin, että jatkossa Eurooppa-neuvosto tekisi päätöksensä siirtymälausekkeen käytöstä yksimielisyyden sijasta määräenemmistöllä.

Lisäksi parlamentti ehdottaa tiettyjen oikeusperustojen osalta joko unionin toimivaltaa rajoittavien määräysten poistamista tai unionin toimivallan nimenomaista laajentamista. *Esimerkkeinä tästä käytetään seuraavassa ympäristö- ja energiapolitiikan oikeusperustoihin ehdotettuja muutoksia.*

Ympäristö- ja energiapolitiikka

SEUT 192 ja SEUT 194 artiklojen mukaisista energia- ja ympäristöoikeusperustoista poistettaisiin yksimielisyyttä edellyttävä vaatimus etupäässä verotuksellisten toimenpiteiden osalta. Yksimielisyysvaatimus poistuisi myös SEUT 192 artiklan 2 kohdan mukaisilta ympäristöpolitiikan toimenpiteiltä, jotka vaikuttavat kaavoitukseen, maankäyttöön, vesivarojen saatavuuteen ja valintaan eri energialähteiden välillä ja energiahuollon yleiseen rakenteeseen. Unionin ympäristöpolitiikan tavoitteita terävöitettäisiin selvästi kunnianhimoisempaan suuntaan erityisesti ilmastonmuutoksen ja biologisen monimuotoisuuden heikkenemisen torjunnan osalta. Päätöslauselman mukaan ympäristöpolitiikka siirrettäisiin jäljempänä selostettavalla tavalla unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Energiapolitiikan osalta SEUT 194 artiklassa unionille annettua toimivaltaa laajennettaisiin kattamaan kohtuuhintaisen energian saatavuuden varmistaminen kaikille unionissa. Unioni saisi myös toimivallan suunnitella ”energian kokonaisjärjestelmä” ilmastonmuutosta hillitsevien kansainvälisten sopimusten mukaisesti. Samalla poistettaisiin 194 artiklan 2 kohdassa oleva unionin toimivallan rajoitus, jonka mukaan unionin toimenpiteet eivät saa vaikuttaa jäsenvaltion oikeuteen määritellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdot, eri energialähteiden välillä tekemänsä valinnat ja energiahuoltonsa yleinen rakenne.

Ehdotettujen muutosten jälkeen parlamentin uusi SEUT 225 artiklan mukainen aloiteoikeus soveltuisi täysimääräisesti myös kaikkiin ympäristö- ja energiapolitiikan toimiin.

Oikeusvaltioperiaate

Oikeusvaltioperiaatetta ja unionin arvojen loukkaamista koskevan SEU 7 artiklan osalta siirryttäisiin kaikilta osin määräenemmistöpäätöksentekoon. Päätösvalta siitä, onko arvoja loukattu, siirrettäisiin Eurooppa-neuvostolta EU-tuomioistuimelle. Neuvostolle, komissiolle ja Euroopan parlamentille annettaisiin mahdollisuus nostaa unionin tuomioistuimessa jäsenvaltiota vastaan unionin arvojen rikkomista koskeva kanne. Mikäli tuomioistuin katsoisi arvoja rikutun, olisi neuvostolla velvollisuus määrätä asianmukaisista seuraamuksista. Äänioikeuden lisäksi jäsenvaltio voisi jatkossa menettää myös oikeuden toimia neuvoston puheenjohtajana. Lisäksi unionin talousarviosta tulevien maksujen keskeyttäminen mainittaisiin nimenomaisesti kolmantena esimerkkinä neuvoston käytettävissä olevista vaihtoehdoista. Kaikki SEU 7 artiklan mukaiset ehdotukset olisi käsiteltävä kuuden kuukauden määräajassa.

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

SEU 24 ja 31 artikloja muutettaisiin niin, että Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa päätökset (ml. päätökset joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla) tehtäisiin yksimielisyyden sijasta määräenemmistöllä. Euroopan parlamentin toimivalta kasvaisi, sillä kaikki SEU 24 artiklan mukaiset politiikkaa määrittelevät ja toteuttavat päätökset edellyttäisivät jatkossa parlamentin hyväksyntää. Rakentavaa pidättäytymistä koskevat määräykset poistettaisiin tarpeettomina ja SEU 31 artiklan 2 kohdan mukaista "hätäjarrua" koskevia määräyksiä muutettaisiin seuraavalla tavalla. Jäsenvaltio voisi elintärkeiden kansallisten etujensa vuoksi pyytää tietyn asian käsittelyä Eurooppa-neuvostossa, mutta nykyinen SEU 31 artiklan vaatimus Eurooppa-neuvoston yksimielisestä päätöksestä poistettaisiin. "Hätäjarrun" käytöllä jäsenvaltio ei siis voisi enää estää äänestystä eikä päätöksen tekemistä määräenemmistöllä.

SEU 24 artiklassa oleva kielto antaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä poistettaisiin. SEUT 275 artiklaa puolestaan muutettaisiin niin, että unionin tuomioistuin saisi täyden toimivallan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määräysten sekä niiden nojalla hyväksytyjen säädösten (ml. kaikki päätökset) osalta. Huomionarvoista on myös se, että SEUT 352 artiklaa muutettaisiin jäljempänä selostettavalla tavalla niin, että kyseistä joustolauseketta voitaisiin määräenemmistöllä käyttää oikeusperustana myös YUTP:n alaan kuuluvien tavoitteiden saavuttamiseen.

SEU 42 artiklan 1 kohtaa muutettaisiin niin, että jäsenvaltioiden tarjoamien voimavarojen sijasta yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (ml. puolustusmateriaalien hankinnat) rahoitettaisiin unionin erityisestä talousarviosta, jonka vahvistamiseen ja valvontaan parlamentti toisena lainsäätäjänä osallistuisi. Yhteistä puolustusta koskeva 42 artiklan 2 kohta jäisi ennalleen, mutta 3 kohdassa perustettaisiin puolustusunioni, jolla olisi siviili- ja sotilasvoimavaroja (ml. nopean toiminnan sotilasyksiköitä). SEU 42 artiklan 4 kohtaa muutettaisiin niin, että yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevat päätökset tehtäisiin jatkossa neuvoston määräenemmistöllä ja ne edellyttäisivät aina parlamentin hyväksyntää. Puolustusviraston toimivaltaa laajennettaisiin niin, että se voisi hankkia puolustusmateriaaleja puolustusunionille ja unionin ja sen jäsenvaltioiden puolesta. Parlamentti osallistuisi tasavertaisena lainsäätäjänä viraston perussääntöön tehtävien muutosten hyväksymiseen.

Unionin kansainväliset sopimukset (ml. kauppa) ja toiminta kansainvälisissä järjestöissä

Parlamentin toimivalta kasvaisi merkittävästi myös neuvoteltaessa unionin kansainvälisiä sopimuksia ja hyväksyttäessä unionin kantoja näillä sopimuksilla perustetuissa elimissä. SEUT 218 artiklaa muutettaisiin niin, että neuvoston päätökset neuvottelujen avaamisesta, komissiolle annettavista neuvotteluohjeista, sopimusten väliaikaisesta soveltamisesta ja SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaisten unionin kantojen vahvistamisesta edellyttäisivät jatkossa aina vähintäänkin parlamentin hyväksyntää.

Unionin kauppasopimuksia koskevaa SEUT 207 artiklaa muutettaisiin niin, että parlamentista tulisi täysin tasavertainen toimija neuvoston kanssa. Neuvosto tekisi kaikki kauppasopimuksia koskevat päätöksensä joko määräenemmistöllä tai yksinkertaisella enemmistöllä.

Monivuotinen rahoituskehys ja unionin omat varat

SEUT 312 artiklan mukaan neuvosto antaa erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asetuksen, jossa vahvistetaan monivuotinen rahoituskehys. Neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän. Artiklaa muutettaisiin niin,

että neuvosto ja parlamentti päättäisivät asiasta yhdessä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä ja neuvosto tekisi ratkaisunsa määräenemmistöllä. Parlamentin uusi SEUT 225 artiklan mukainen aloiteoikeus soveltuisi myös kyseiseen asetukseen.

AFCO-valiokunta olisi mietintöluonnoksessaan halunnut tehdä vastaavan päätöksentekomenettelyä koskevan muutoksen myös unionin omien varojen järjestelmään. Parlamentin täysistunto päätti kuitenkin pitää SEUT 311 artiklan lähes ennallaan. Ainoastaan artiklan 4 kohtaa muutettaisiin niin, että omien varojen järjestelmää koskevat täytäntöönpanotoimet vahvistettaisiin neuvostossa yksimielisyyden sijasta vahvistetulla määräenemmistöllä yhdessä parlamentin kanssa.

Talous- ja työllisyyspolitiikka

Jäsenvaltioiden talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhteensovittamista koskevia SEUT 121 ja 148 artikloja muutettaisiin niin, että Euroopan parlamentista tulisi täysimääräinen ja neuvoston kanssa tasavertainen toimija. Se osallistuisi jatkossa kaikkien näiden artiklojen perusteella toteutettavien toimien hyväksymiseen ja jokaisen jäsenvaltion taloudellisen kehityksen valvontaan.

Julkistalouden liiallisten alijäämien välttämistä koskeva SEUT 126 artikla jäisi pääosin ennalleen. Artiklaan lisättäisiin uusi 1a) kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että taloudellisten, sosiaalisten, sekä ympäristöön ja turvallisuuteen liittyvien eurooppalaisten tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavat investoinnit toteutetaan. Lisäksi artiklan 14 kohtaa muutettaisiin niin, että kaikessa päätöksenteossa, joka koskee pöytäkirjaa (N:o 12) liiallisten alijäämien menettelystä, siirryttäisiin neuvoston yksimielisyydestä määräänemmistöön ja parlamentin kuulemisesta tavalliseen lainsäätämisyksitykseen.

Muutokset SEUT 122 ja 352 artikloihin

SEUT 122 artikla koskee luonnonkatastrofeja ja muita poikkeuksellisia tapahtumia, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa. Sitä on käytetty mm. unionin elpymisvälineen oikeusperustana. SEUT 122 ei anna Euroopan parlamentille minkäänlaista roolia. Parlamentti ehdottaa, että oikeusperusta poistettaisiin kokonaan. Sen tilalle tulisi uusi erittäin väljästi muotoiltu SEUT 222 artikla, jonka nojalla parlamentti ja neuvosto voisivat tarkemmin määrittelemättömissä hätätilanteissa yhdessä valtuuttaa komission toteuttamaan kulloinkin tarvittavat toimenpiteet ja "ottamaan käyttöön kaikki tarvittavat välineet".

SEUT 352 artiklaa voidaan käyttää oikeusperustana silloin, kun tietty toimi on tarpeen unionille perussopimuksissa asetetun tavoitteen toteuttamiseksi, mutta mikään muu oikeusperusta ei anna unionille sen toteuttamiseksi tarvittavaa toimivaltaa. Myös tämän joustolausekkeen osalta siirryttäisiin neuvoston yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksentekoon. Lisäksi poistettaisiin kokonaan nykyinen 352 artiklan 4 kohdassa oleva rajoitus, jonka mukaan joustolauseketta ei saa käyttää yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan tavoitteen saavuttamiseen.

Uusi toimivaltaluokittelu: ympäristöpolitiikka siirrettäisiin unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja useita täydentävän toimivallan aloja jaettuun toimivaltaan

SEUT 3-6 artikloissa unionin politiikka-alat on jaettu kolmeen pääkategoriaan sen mukaan, miten unionin toimivalta ja sen käyttäminen vaikuttaa jäsenvaltion toimivaltaan. Yksinomaisen toimivallan aloilla ainoastaan unioni voi antaa lainsäädäntöä, kun taas jaetun toimivallan pääaloilla jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjinä siltä osin kuin unioni ei ole vielä käyttänyt omaa toimivaltaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä sitä. Täydentävän toimivallan aloilla annettavat säädökset eivät puolestaan voi muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta johtaa jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamiseen.

Parlamentti ehdottaa useita muutoksia tähän toimivaltaluokkien jaotteluun. Esimerkiksi ympäristöpolitiikka (ml. luonnon monimuotoisuus ja kansainväliset ilmastoneuvottelut) siirtyisi jaetusta toimivallasta unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Nykyisistä täydentävän toimivallan aloista jaettuun toimivaltaan siirtyisivät mm. terveys-, koulutus- ja teollisuuspolitiikka sekä pelastuspalvelu. Parlamentti ehdottaa tiettyjä muutoksia myös terveys- ja koulutuspolitiikkaa koskeviin SEUT 165-166 ja 168 artikloihin, mutta esimerkiksi teollisuuspolitiikkaa ja pelastuspalvelua koskevien SEUT 173 ja 196 artiklojen sisältö jäisi ennalleen. Lisäksi tietyillä aloilla, kuten avaruuspolitiikassa (SEUT 189 artikla) parlamentti pitäisi toimivaltaluokittelun ennallaan, mutta poistaisi kuitenkin unionin toimivaltaa rajoittavan kiellon harmonisoida jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä.

Parlamentti ehdottaa myös muutamia uusia oikeusperustoja, kuten SEUT 20 artikla (edellytykset unionin kansalaisuuden myöntämiseksi kolmansien maiden kansalaisille ja tähän liittyvien väärinkäytösten, kuten passien myynnin, torjuminen) ja SEUT 24 artikla (vähemmistöjen suojelua koskevat toimet). Parlamentti ei sisällytä näitä oikeusperustoja mihinkään yllä kuvattuun toimivaltaluokkaan, mutta niissä unionille annettava toimivalta näyttäisi olevan luonteeltaan jaettua.

EU:n perussopimuksia voitaisiin muuttaa ilman kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointeja

AFCO-valiokunta olisi mietintöluonnoksessaan halunnut muuttaa SEU 48 artiklaa niin, että perussopimusten muuttaminen ei enää edellyttäisi kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyntää. Muutokset olisi voitu hyväksyä jäsenvaltioiden 4/5 enemmistöllä ja ne olisivat tulleet voimaan kaikkia jäsenvaltioita sitovina heti, kun 4/5 jäsenvaltioista olisi ratifioinut ne. Parlamentin täysistunto jätti jäsenvaltioiden yksimielisyyttä ja kansallisia ratifiointeja edellyttävän SEU 48 artiklan 4 kohdan ennalleen, mutta ehdottaa silti SEU 54 artiklan 2 kohtaa muutettavaksi niin, että ilmeisesti ainakin nyt ehdotetut sopimusmuutokset tulisivat kuitenkin voimaan, kun 4/5 jäsenvaltioista on ratifioinut ne.

3. Yleisarvio EU:n toimielimiä ja niiden päätöksentekoa koskevista ehdotuksista

Euroopan parlamentin muutosehdotusten suurena päälinjana voidaan pitää sitä, että parlamentin omaa toimivaltaa kasvatettaisiin merkittävästi. Vastaavasti erityisesti Eurooppa-neuvoston ja neuvoston toimivaltaa kavennettaisiin.

Myös unionin toimivalta kasvaisi useimmilla aloilla. Nimenomaisten toimivaltaa lisäävien muutosten ohella tähän tavoitteeseen pyritäisiin poistamalla useita unionin toimivaltaa rajoittavia määräyksiä perussopimuksista. Myös kansallisten parlamenttien toimivaltaa kavennettaisiin poistamalla tiettyjä jäsenvaltioiden kansallisia ratifiointeja tai kansallisten parlamenttien suostumusta edellyttäviä määräyksiä perussopimuksista.

Parlamentin ehdotusten ydin muodostuu seuraavista elementeistä: 1) lähes kaikilla aloilla siirryttäisiin neuvoston määräenemmistöpäätöksiin, 2) käytännössä kaikilla aloilla päätökset tehtäisiin joko yhdessä parlamentin kanssa tavallisessa lainsäätämisyksityksessä tai ne edellyttäisivät parlamentin hyväksyntää, 3) parlamentti saisi täysimääräisen lainsäädäntöaloiteoikeuden ja voisi toimia samanaikaisesti sekä aloitteentekijänä että lainsäätäjänä, 4) parlamentti saisi oikeuden nostaa laiminlyöntikanteita jäsenvaltioita vastaan EU-tuomioistuimessa.

Parlamentti alkaisi siis hoitaa tehtäviä, jotka tällä hetkellä kuuluvat vain komission toimivaltaan. Samalla komissio siirtyisi entistä vahvemmin parlamentin ohjaukseen, muun muassa komission nimittämistä, erottamista ja kokoonpanoa koskevilla muutoksilla. Komissiosta tulisi aiempaa vahvemmin täytäntöönpanoon ja hallinnointiin keskittyvä elin. Tätä kuvastaisi myös komission uusi nimi "toimeenpanoelin" (executive).

Muutosehdotuksilla olisi todennäköisesti merkittävää vaikutusta yhteisömenetelmän ja tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen toimintaan käytännössä. Tähän asti yhteisömenetelmän keskeisenä elementtinä on pidetty riippumatonta ja toimintakykyistä komissiota, joka tekee tarvittavat aloitteet asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja valvoo tehokkaasti EU-oikeuden noudattamista.

Toisaalta osa parlamentin ehdotuksista vaikuttaa vahvistavan komission ja sen puheenjohtajan (jatkossa 'EU:n puheenjohtaja') asemaa ja vaikutusvaltaa, erityisesti suhteessa Eurooppa-neuvostoon ja sen puheenjohtajaan.

Eurooppa-neuvoston, neuvoston ja jäsenvaltioiden rooli komission nimittämisessä kaventuisi merkittävästi. Eurooppa-neuvosto voisi vain joko hyväksyä tai hylätä Euroopan parlamentin ehdottaman komission puheenjohtajaehdokkaan. Komission puheenjohtaja valitsisi itse komission muut jäsenet poliittisin perustein. Komission tarvitsisi nauttia vain Eurooppa-neuvoston yksinkertaisen enemmistön luottamusta.

Parlamentti tavoittelee muutosehdotuksillaan ilmeisesti myös aiempina vuosina esillä ollutta ajatusta Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtajuuksien yhdistämisestä. Tämä tarkoittaisi, että parlamentti saisi vahvan aseman myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan valinnassa.

Parlamentin ehdotus komission koon pienentämisestä 15 jäsenen olisi mahdollista toteuttaa jo nykyisten perussopimusten puitteissa. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin laajalti katso-neet, että komissiossa tulisi olla jatkossakin jäsen kustakin jäsenvaltiosta. Tämän on katsottu varmistavan, että komissiossa on kunkin jäsenvaltioiden erityisolosuhteiden tuntemusta, ja vahvistavan komission hyväksyttävyyttä sekä kansalaisten että jäsenvaltioiden hallitusten ja parlamenttien silmissä.

Ei ole osoitettu, että periaate, jonka mukaan komissiossa on yksi äänivaltainen jäsen kustakin jäsenvaltiosta, heikentäisi komission toiminnan tehokkuutta. Komissio tekee päätökset jäsentensä enemmistöllä, joten yksittäiset komission jäsenet eivät voi nytkään jarruttaa komission päätöksentekoa. Komission puheenjohtajalla on laaja toimivalta päättää komission sisäisestä organisaatiosta, komissiolle kuuluvien tehtävien ryhmittelystä ja tehtävien jakamisesta komission jäsenten kesken. Komission jäsenet toimivat jo nykyisin komission varapuheenjohtajien vetämissä temaattisissa ryhmissä. Ei ole esteitä sille, että komission toiminnan tehokkuutta edelleen lisättäisiin sisäisin toimenpitein ja työjärjestelyin, kunhan komission kollegiaalisuutta ja jäsenten tasa-arvoisuutta kunnioitetaan.

Neuvostoa koskevien muutosehdotusten taustalla on ajatus neuvostosta eräänlaisena parlamentin toisena kamarina. Neuvoston roolia muiden kuin lainsäädäntöasioiden käsitelyssä kavennettaisiin. Tämä koskisi myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Ajatuksena olisi ilmeisesti keskittää EU:n ulkoinen edustus komission ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajana toimivalle "Euroopan unionin puheenjohtajalle". Epäselväksi jää, millaisia vaikutuksia muutosehdotuksilla koskien komission varapuheenjohtajina toimivia unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan sihteerä (nykyinen korkea edustaja) ja unionin talouden ohjauksen sihteerä olisi suhteessa neuvostoon ja jäsenvaltioihin. On mahdollista, että ehdotus unionin talouden ohjauksen sihteeristä kytkeytyy aiempina vuosina esille nostettuihin ajatuksiin Euroopan talous- ja valtiovarainministeristä, joka olisi samalla yksi komission varapuheenjohtajista ja euroryhmän puheenjohtaja.

Tavallinen lainsäätämisyjärjestys on jo nyt pääasiallinen EU:n lainsäädännön hyväksymisessä käytettävä menettely, ja määräenemmistöpäätökset ovat pääsääntö neuvoston päätöksenteossa. Tietyillä jäsenvaltioille erityisen sensitiivisillä aloilla, kuten verotus ja unionin monivuotinen rahoituskehys, perussopimukset edellyttävät neuvoston yksimielistä päätöksentekoa ja erityistä lainsäätämisyjärjestystä, jossa Euroopan parlamenttia

usein ainoastaan kuullaan. EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa (YUTP) yksimielisyys on pääsääntö, eikä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä voida antaa.

EU:n nykyisiin perussopimuksiin sisältyy useita ns. siirtymälausekkeitä (passerelle-lausekkeet), jotka mahdollistavat siirtymisen määräenemmistöpäätöksentekoon neuvostossa ja/tai tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen tietyllä alalla tai tietyissä tapauksissa, joissa muuten noudatettaisiin yksimielisyyttä tai erityistä lainsäätämisyjärjestystä. Näiden siirtymälausekkeiden hyödyntäminen on joko Eurooppa-neuvoston tai neuvoston yksimielisyyden takana. Ajatuksena on ollut, että jäsenvaltiot voivat halutessaan tietyiltä osin syventää integraatiota perussopimuksia muuttamatta. Esimerkiksi YUTP:n alalla Eurooppa-neuvosto voisi jo nyt yksimielisesti päättää laajentaa määräenemmistöpäätösten käyttöalaa neuvostossa, pois lukien päätökset, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla. Toistaiseksi jäsenvaltioiden kesken ei ole ollut yhteistä tahtotilaa näiden siirtymälausekkeiden hyödyntämiseksi.

Parlamentti perustelee ehdotuksiaan unionin päätöksenteon tehostamisella. Jos jäsenvaltioiden kesken saavutettaisiin yksimielisyys määräenemmistöpäätösten lisäämisestä, se voisi tehostaa unionin päätöksentekoa esimerkiksi YUTP:n alalla. Sen sijaan tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen siirtyminen tai parlamentin hyväksynnän edellyttäminen esimerkiksi kaikissa nopeaa päätöksentekoa edellyttävissä YUTP-asioissa ja hyväksyttäessä unionin kantoja kansainvälisten elinten kokouksiin, voisi päinvastoin hidastaa ja vaikeuttaa päätöksentekoa huomattavasti.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

EU:n perussopimusten muuttamisesta määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 48 artiklassa, jonka 2–5 kohta koskee tavanomaista tarkistusmenettelyä.

Jäsenvaltion hallitus, Euroopan parlamentti tai komissio voi tehdä ehdotuksia perussopimusten muuttamiseksi. Ehdotuksessa pitää eritellä, millaisia perussopimusmuutoksia halutaan, mutta SEU 48 artiklassa ei ole täsmennetty kuinka yksilöityjä esitysten tulisi olla.

Neuvoston velvollisuutena on toimittaa ehdotukset Eurooppa-neuvostolle. Aikataulun suhteen neuvostolla on tiettyä harkintavaltaa, mutta se ei voi pysäyttää prosessia, eikä kieltäytyä ehdotusten lähettämisestä Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Ehdotukset annetaan lisäksi tässä vaiheessa tiedoksi kansallisille parlamenteille.

Jos Eurooppa-neuvosto Euroopan parlamenttia ja komissiota kuultuaan puoltaa yksinkertaisella enemmistöllä näiden ehdotusten käsittelemistä, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja kutsuu koolle valmistelukunnan (konventin) tutkimaan muutosehdotuksia.

Eurooppa-neuvosto voi yksinkertaisella enemmistöllä päättää, että ehdotukset käsitellään suoraan hallitusten edustajien konferenssissa ilman konventtia, jos muutosten laajuus ei sitä edellytä. Päätös edellyttäisi kuitenkin myös Euroopan parlamentin hyväksyntää. Koska parlamentilla ei ole minkäänlaista roolia jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssissa, tulisi se päätöslauselmansa mukaisesti joka tapauksessa edellyttämään kaikkien ehdotustensa käsittelemistä konventissa. Lisäksi parlamentin ehdotukset muodostavat erittäin laajan kokonaisuuden, joka muuttaisi unionia perustavanlaisella tavalla.

Kansallisten parlamenttien, jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten, Euroopan parlamentin ja komission edustajista koostuva konventti laatisi konsensuksella suosituksen tarvittavista perussopimusmuutoksista.

Tämän jälkeen kutsuttaisiin koolle jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi (HVK). Konventin suositus ei sitoisi HVK:ta, joka hyväksyisi parhaaksi katsomansa perussopimusmuutokset yksimielisesti.

HVK:n hyväksymät muutokset tulisivat voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot olisivat ratifioineet ne valtiosääntönsä mukaisesti. Todennäköisesti joissakin jäsenvaltioissa aiheesta järjestettäisiin myös kansanäänestys.

Jos kahden vuoden kuluttua perussopimusten muuttamisesta tehdyn sopimuksen allekirjoittamisesta neljä viidesosaa jäsenvaltioista olisi ratifioinut sopimuksen, mutta rati-
fiointi tuottaisi yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle vaikeuksia, Eurooppa-neuvosto
ottaisi asian käsiteltäväkseen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Mietintö Euroopan parlamentin ehdotuksista perussopimusten muuttamiseksi valmisteltiin AFCO-valiokunnassa. Muista valiokunnista BUDG, ITRE, ECON, CULT, AFET, FEMM, AGRI, EMPL, CONT, LIBE ja ENVI antoivat lausunnot aiheesta.

Mietinnön esittelijöiksi valittiin alun perin Guy Verhofstadt (RE), Sven Simon (EPP), Gabriele Bischoff (S&D), Daniel Freund (vihreät/EFA), Jacek Saryusz-Wolski (ECR) ja Helmut Scholz (GUE/NGL). ECR-ryhmän esittelijä ei antanut tukeaan 13.9.2023 julkistetulle mietintöluonnokselle (AFCO-PR-746741_EN, 22.8.2023).

Mietintöluonnos hyväksyttiin AFCO-valiokunnassa 25.10.2023 äänin 19 puolesta, 6 vastaan ja 1 tyhjä, ja siihen liittyvä päätöslauselma äänin 20 puolesta ja 6 vastaan. Lopullinen mietintö hyväksyttiin parlamentin täysistunnossa 22.11.2023 niukalla äänten enemmistöllä: 305 puolesta, 276 vastaan ja 29 tyhjää. Mietintöön liittyvän päätöslauselman hyväksymistä kannatti vain 291 edustajaa (274 vastaan, 44 tyhjää).

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 13.12.2023

Institutionaalisten kysymysten jaoston kokous 31.10.2023 ja kirjallinen menettely 4.12.–7.12.2023.

Eduskuntakäsittely

E 79/2022 vp

SuVM 1/2021 – VNS 7/2020 vp. Valtioneuvoston tavoin suuri valiokunta katsoi, että EU:ta on kehitettävä, sen toimintakykyä tehostettava ja yhtenäisyyttä vaalittava ensisijaisesti nykyisten EU:n perussopimusten määräysten puitteissa niin, että hyödynnetään kaikkia perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia. Suuri valiokunta korosti, että EU:n toiminta perustuu edustukselliseen ja osallistavaan demokratiaan. Kaikilla EU-kansalaisilla tulee olla oikeus ja keinot osallistua EU:n demokraattiseen päätöksentekoon. Heille on taattava mahdollisuus vaikuttaa EU:n toimintaan omien hallitustensa ja kansallisten parlamenttiansa kautta ja myös Euroopan parlamentin välityksellä. Tämä kaksinapainen — kansallisen ja EU-tason — edustuksellisuus antaa vahvan perustan EU:n toimille. Nämä edustuksellisen ja osallistavan demokratian periaatteet on kirjattu myös EU:n perussopimukseen (SEU 9–12 artiklat).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Konventin koolle kutsuminen on poliittinen päätös. Menettelyn tässä vaiheessa Eurooppa-neuvoston on ensisijaisesti arvioitava sitä, ovatko ehdotetut muutokset tarpeellisia ja jäsenvaltioissa poliittisesti hyväksyttävissä. Valtioneuvosto pitää epätodennäköisenä, että valmistelukunta päätettäisiin kutsua koolle ja erittäin epätodennäköisenä, että valmistelukunta ja hallitusten edustajien konferenssi voisivat päästä yhteisymmärrykseen ja yksimielisyyteen edellä kuvatuista parlamentin ehdotuksista.

Euroopan parlamentti ei myöskään ole lyhyttä ja yleiselle tasolle jäävää päätöslauselmaa lukuun ottamatta millään tavalla perustellut tai muuten avannut ehdotuksiaan. Valtioneuvosto ei näin ollen pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että parlamentin kahtasataa neljäkymmentäviittä ehdotusta ja päätöslauselmassa esitettyjä tavoitteita tarkasteltaisiin jo menettelyn tässä vaiheessa perustuslain ja perusoikeuksien näkökulmasta tai että niitä arvioidaisiin valtiosääntöoikeudellisesti perustuslain 94 ja 95 §:n tarkoittamassa kehyksessä (ml. käsittelyjärjestys).

Valtioneuvosto korostaa kuitenkin sitä, että perustuslain 1 §:n 3 momentissa Suomi on EU:n jäsenenä sitoutunut myös unionin aktiiviseen kehittämiseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että erityisesti unionin SEU 2 artiklan mukaisten arvojen tulisi ohjata ja määrittää unionin institutionaalista kehittämistä niin, että demokraattinen legitimitetti, oikeusvaltioperiaate sekä perus- ja ihmisoikeuksien suojelu vahvistuisivat (PeVL 59/2017 vp). Osa parlamentin ehdotuksista tähtää juuri näihin päämääriin. Mikäli ehdotuksia ryhdyttäisiin käsittelemään, olisi erikseen tarkemmin arvioitava, johtaisivatko nyt ehdotetut keinot näiden tavoitteiden toteutumiseen.

Perustuslakivaliokunta on useasti kiinnittänyt huomiota EU:n perussopimusten keskeisyyteen unionin institutionaalista ulottuvuutta kehitettäessä. Samoin se on toistuvasti painottanut, että hallitusten välisten järjestelyjen ja sekundäärilainsäädännön sijasta unionia pitää kehittää nimenomaan perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 55/2017 vp, PeVL 49/2010 vp).

Lähtökohtaisesti perustuslaki ei aseta erityisiä esteitä tai pidäkkeitä unionin perussopimusten merkittävällekin muuttamiselle toimittaessa SEU 48 artiklan tavanomaisen tarkistusmenettelyn mukaisesti. Tällöin voidaan, mikäli poliittista tahtoa on, tehdä myös toimielinten väliseen tasapainoon vaikuttavia muutoksia ja laajentaa unionin toimivaltaa olemassa olevien alojen lisäksi myös kokonaan uusille politiikka-aloille.

Toimielimiä koskevien uudistusten osalta on samoin syytä pitää mielessä, että Suomi on jo Lissabonin sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä hyväksynyt esimerkiksi sen, että omasta komissaarista voidaan tulevaisuudessa luopua. Myös mahdollisuus siirtyä määräenemmistöpäätöksentekoon ja tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen lähes kaikilla unionin politiikka-aloilla sisältyy jo nykyisiin unionin perussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että päätöksentekosääntöjen muutos ei muuta unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa, vaan ainoastaan niitä menettelyjä, joiden mukaan unionissa tehdään päätöksiä (PeVL 7/2003 ja PeVL 36/2006 vp).

Etenkin osa parlamentin omaa toimivaltaa merkittävästi kasvattavista ehdotuksista, kuten uusi lainsäädäntöaloiteoikeus ja oikeus nostaa laiminlyöntikanteita jäsenvaltioita vastaan, muuttaisivat kuitenkin merkittävällä tavalla sekä toimielintenvälistä tasapainoa että toiseksi unionin toiminnan kantavana perusajatuksena ollutta yhteisömenetelmää. Kyseessä tuskin olisi enää unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen institutionaalisella tasolla (ks. PeVL 13/2008 vp ja siinä viitattu lausuntokäytäntö). Samoin unionin monivuotista rahoituskehystä koskevilla parlamentin ehdotuksilla (siirtyminen määräenemmistöpäätöksentekoon ja tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen yhdistettynä parlamentin aloiteoikeuteen ja unionin toimivallan yleiseen laajentumiseen) olisi

todennäköisesti merkittäviä eduskunnan budjettivaltaan liittyviä vaikutuksia. Myös ehdotettu uusi menettely perussopimusten muuttamiseksi ilman kaikkien jäsenvaltioiden kansallisia ratifiointeja, siirtyminen määräenemmistöpäätöksentekoon SEU 48 artiklan 7 kohdan siirtymälausekkeen ja SEUT 352 artiklan joustolausekkeen osalta sekä esimerkiksi yhteistä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevat ehdotukset (ml. unionin tuomioistuimen tuomiovallan laajeneminen) muuttaisivat unionia perustavanlaatuisella tavalla.

Valtioneuvosto varmistaa eduskunnan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet jatkossakin perustuslain edellyttämällä tavalla ja tulee pitämään eduskunnan perustuslain 97 §:n mukaisesti ajantasaisesti informoituna parlamentin ehdotusten mahdollisesta jatkokäsittelystä (ks. esim. PeVL 59/2017 vp, PeVL 28/2017 vp). Mikäli ehdotuksia ryhdytään odotusten vastaisesti perusteellisemmin käsittelemään, arvioi valtioneuvosto niitä tarkemmin myös perustuslain ja perusoikeuksien kannalta.

Taloudelliset vaikutukset

Konventti

Jos Euroopan parlamentin ehdotusten käsittelyssä edetään, myös konventin taloudellisia vaikutuksia tulisi arvioida ennen sen käynnistämistä. Kaikki EU:n toimielimet joutuisivat tarjoamaan sekä henkilöstö- että rahallisia resursseja konventin organisoimiseen ja toteuttamiseen. Henkilöstö- ja kustannusvaikutuksia aiheutuisi myös kansallisella tasolla.

Kansalliselle tasolle aiheutuvat kustannukset katettaisiin julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötövuosimäärien puitteissa. Mahdollisesti tarvittavista lisäresursseista linjattaisiin normaaliin tapaan kansallisin budjettipäätöksin. EU:n toimielinten henkilöstö- ja rahalliset resurssit tulisi hoitaa unionin monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa, tarvittaessa uudelleenkohdennuksin.

Parlamentin muutosehdotukset

Parlamentti ei ole liittänyt ehdotuksiinsa minkäänlaisia vaikutusarvioita, eikä niiden tekeminen valtioneuvoston toimesta ole menettelyn tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista. Mikäli unionin tehtäviä ja toimivaltaa merkittävästi kasvatetaan, tulee luonnollisesti myös tähän tarvittavia resursseja arvioida tarkasti. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää esimerkiksi muutosehdotuksiin, jotka koskevat unionin monivuotisen rahoituskehyksen hyväksymistä ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan siirtymistä rahoitettavaksi unionin erityisestä talousarviosta.

Lisäksi voidaan jo nyt arvioida, että Euroopan parlamentti tulisi tarvitsemaan merkittävän lisäyksen nykyisiin henkilö- ja taloudellisiin resursseihinsa, jotta se kykenisi toimimaan huomattavasti laajentuvan toimivaltansa edellyttämällä tavalla ja hoitamaan asianmukaisesti sille ehdotettuja kokonaan uusia tehtäviä, kuten tekemään perusteelliset vaikutusarviot sisältäviä lainsäädäntöehdotuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

P9_TA(2023)0427. Euroopan parlamentin ehdotukset perussopimusten muuttamiseksi. Euroopan parlamentin päätöslauselma 22. marraskuuta 2023 Euroopan parlamentin ehdotuksista perussopimusten muuttamiseksi (2022/2051(INL)).

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VNK / Lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo, p. 0295 160 335.

VNK / EU-erityisasiantuntija Heli Siivola, p. 0295 160 476.

VAHVA-tunnus

EU/362/2023

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite