

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 hallitustenvälisen konferenssin koolle kutsumista (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.
- Erosopimuksen 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 rahoitusvakautusmekanismia. Jäsenvaltiot maksavat suoraan pääosan tuesta, etenkin rahoitusosuudet Euroopan rahoitusvakausvälineeseen (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 perustuslakituomioistuimissa 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 vakausmekanismi (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 määränemmistöllä Euroopan keskuspankin johtokunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja neljä muuta jäsentä neuvoston suosituksesta ja parlamenttia kuultuaan (SEUT:n 283 artiklan 2 kohta).
- Eurooppa-neuvosto nimittää määränemmistöllä 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 määränemmistöllä 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). Sittemmin 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.

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

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

[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.](#)