

VNEUS Liukko Arno

22.02.2008

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Lissabonin sopimuksen täytäntöönpanon valmistelu

U/E-tunnus: vp

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97 §:n mukaisesti selvitys Lissabonin sopimuksen täytäntöönpanon valmisteluista.

EU-ministerivaliokunta hyväksyi muistion kokouksessaan 22.2.2008.

EU-asioiden valtiosihteeri Jari Luoto

Neuvotteleva virkamies Arno Liukko

LIITTEET 1 kpl

Asiasanat	Lissabonin sopimus
Hoitaa	OM, UM, VNEUS, VNK
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OPM, PLM, SM, STM, TEM, TK, TPK, VM, YM

EU-ministerivaliokunta 22.2.2008

LISSABONIN SOPIMUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALMISTELU

1. Tausta

Lissabonin sopimus allekirjoitettiin joulukuussa 2007. Tavoitteena on, että sopimus on voimassa heti vuoden 2009 alusta. Tämä edellyttää, että kaikki jäsenvaltiot ovat tallettaneet ratifioimiskirjansa siihen mennessä Italian hallituksen huostaan. Muussa tapauksessa sopimus tulee voimaan viimeisen jäsenvaltion ratifioimiskirjan tallettamista seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä.

Lissabonin sopimuksella muutetaan EU:n perussopimuksia. Jotta muutettuja perussopimuksia voidaan täysimääräisesti soveltaa Lissabonin sopimuksen tullessa voimaan, on sopimuksen täytäntöönpanon valmistelut aloitettu Slovenian tammikuussa käynnistyneellä puheenjohtajakaudella. Valmistelut jatkuvat Ranskan puheenjohtajakaudella loppuvuonna 2008. Vuonna 2009 puheenjohtajavaltioina jatkavat Tšekki ja Ruotsi.

Tarpeeseen varautua sopimuksen voimaantuloon ja käynnistää valmistelutyö jo ennen sopimuksen voimaantuloa viitataan joulukuussa 2007 pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmissä. Päätelmissä korostetaan tarvetta varmistaa valmistelutyön yhtenäisyys ja sen ohjaus ylimmällä poliittisella tasolla. Lisäksi eräiden asiakysymysten, kuten Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamisen osalta jäsenvaltiot ovat jo nimenomaisesti todenneet HVK:n päätösasiakirjaan otetuissa julistuksissa, että työssä olisi edettävä välittömästi Lissabonin sopimuksen allekirjoituksen jälkeen.

Eurooppa-neuvoston päätelmissä tarkennetaan valmistelutyön etenemisestä seuraavaa:

Eurooppa-neuvosto arvioi valmistelutyön edistymistä sopivana ajankohtana, jotta sopimuksen toiminta voidaan varmistaa kaikilta osin heti sen tultua voimaan. Eurooppa-neuvosto korostaa tämän tehtävän kokonaisvaltaista luonnetta ja tästä johtuvaa yhtenäisten toimintapuitteiden ja ylimmällä tasolla annetun poliittisen ohjauksen tarvetta. Tekninen työ alkaa Brysselissä tammikuussa Eurooppa-neuvoston tulevan puheenjohtajan alaisuudessa esitettävän työohjelman pohjalta.

Heti puheenjohtajakautensa alussa puheenjohtajavaltio Slovenia esitteli Coreperissa 17.1.2008 muistion Lissabonin sopimuksen täytäntöönpanon valmistelua koskevasta työohjelmasta. Täytäntöönpanon valmistelun on tarkoitus tapahtua Coreperin puitteissa ja yhteistyössä tulevien puheenjohtajavaltioiden kanssa.

Tässä muistiossa selostetaan puheenjohtajavaltion esittelemää työohjelmaa sekä Suomen kantoja sen yhteydessä tähän mennessä esiin tulleiden kysymysten osalta.

2. Puheenjohtajavaltion työohjelma

Puheenjohtajavaltion Slovenian esitys työohjelmasta on yleisluontoinen. Se on täytäntöönpanon valmistelun osalta yksilöinyt 33 asiakysymystä. Asiakysymykset esiteltiin otsikonomaisesti ja viittauksin Lissabonin sopimuksen määräyksiin. Kunkin asiakysymyksen osalta esitettiin mainita siitä, missä menettelyssä ja millä aikataululla sopimuksen voimaantuloon nähden päätös asiasta aikanaan olisi arvion mukaan tehtävä. Joidenkin osalta yksittäistä asiakysymystä taustoitettiin lyhyin kommentein. Työohjelma ei ole lopullinen ja siihen saattaa tulla muutoksia.

Puheenjohtajavaltion luettelemat asiakysymykset ja niitä koskevat määräykset Lissabonin sopimuksessa ovat seuraavat:

- 1) liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SEU 6 artiklan 2 kohta)
- 2) kansalaisaloitteen tekemiseen vaadittavat menettelyt ja edellytykset (SEU 8 b artiklan 4 kohta)
- 3) Euroopan parlamentin kokoonpano (SEU 9 a artiklan 2 kohta)
- 4) Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan valinta (SEU 9 b artiklan 5 kohta) ja palvelussuhteen ehdot (SEUT 210 artikla)
- 5) määränemmistö: päätösluonnos HVK:n päätösasiakirjan 7. julistuksessa ("Ioannina") (SEU 9 c artiklan 4 kohta)
- 6) neuvoston eri kokoonpanojen luettelon vahvistaminen (SEU 9 c artiklan 6 kohta, SEUT 201 b artiklan a kohta)
- 7) neuvoston puheenjohtajana toimiminen (SEU 9 c artiklan 9 kohta, SEUT 201 b artiklan b kohta, HVK:n päätösasiakirjan 9. julistus)
- 8) EU:n väestömäärää koskevan taulukon vuosittainen ajantasaistaminen (SEU 9 c artiklan 4 kohta)
- 9) komission jäsenten vuorottelujärjestelmä (SEU 9 d artiklan 5 kohta, SEUT 211 a artikla)
- 10) unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan nimittäminen (SEU 9 e artiklan 1 kohta) ja palvelussuhteen ehdot (SEUT 210 artikla)
- 11) yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka: ulkosuhdehallinto (EUT 13 a artiklan 3 kohta)
- 12) yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka: erityismenettelyt kiireellisten aloitteiden osalta (SEU 28 artiklan 3 kohta)
- 13) yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka: käynnistysrahasto (SEU 28 artiklan 3 kohta)
- 14) Euroopan puolustusvirasto (SEU 28 a artiklan 3 kohta, 28 d artikla)

- 15) pysyvä rakenteellinen yhteistyö (SEU 28 a artiklan 6 kohta, 28 e artikla, asiaa koskeva pöytäkirja)
- 16) keskinäistä avunantoa koskeva lauseke (SEU 28 a artiklan 7 kohta)
- 17) henkilötietojen suoja (SEUT 16 b artikla)
- 18) sisäisen turvallisuuden komitean asema (SEUT 61 d artikla)
- 19) oikeus- ja sisäasiat: hallinnollinen yhteistyö (SEUT 61 g artikla)
- 20) oikeus- ja sisäasiat: Eurojust (rakenne, toiminta, toiminta-ala ja tehtävät) (SEUT 69 d artikla)
- 21) oikeus- ja sisäasiat: Euroopan syyttäjänviraston perustaminen (SEUT 69 e artikla)
- 22) oikeus- ja sisäasiat: Europol (rakenne, toiminta, toiminta-ala ja tehtävät) (SEUT 69 g artikla)
- 23) yhteistyö YK:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa (SEUT 188 p artiklan 2 kohta) sekä unionin oikeudellinen seuraanto Euroopan yhteisön osalta (SEU 1 artiklan kolmas alakohta)
- 24) yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpano (SEUT 188 r artiklan 3 kohta)
- 25) Eurooppa-neuvoston työjärjestys (SEUT 201 b artiklan 3 kohta)
- 26) neuvoston pääsihteerin nimittäminen (SEUT 207 artiklan 2 kohta) ja palvelusuhteen ehdot (SEUT 210 artikla)
- 27) neuvoston työjärjestys (SEUT 207 artiklan 3 kohta)
- 28) julkisasiamiesten määrän lisääminen (SEUT 222 artikla)
- 29) tuomioistuimen tuomareiden ja julkisasiamiesten nimittämiskomitea (SEUT 224 a artikla)
- 30) delegoidut säädökset (SEUT 249 b artikla) ja täytäntöönpanosäädökset (SEUT 249 c artiklan 3 kohta)
- 31) talous- ja sosiaalikomitean kokoonpano (SEUT 258 artikla)
- 32) alueiden komitean kokoonpano (SEUT 263 artikla)
- 33) varainhoitoasetuksen muuttaminen (SEUT 279 artikla)

Näiden lisäksi puheenjohtajavaltio on tuonut esiin ja on ilmeistä, että pohdittaviksi tulevat tietyt muutkin kysymykset, jotka seuraavat uudesta sopimuksesta ja uudesta institutionaalisesta järjestelmästä. Pohdittavaksi tulee yleisten asioiden neuvoston tuleva rooli, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tukipalvelut, pysyvän puheenjohtajan suhde kiertävään puheenjohtajuuteen ja

toiminnan koordinointi tältä osin, työohjelmien suunnittelu, siirtyminen vireillä olevien ehdotusten osalta Euroopan parlamentin kuulemisesta tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen, uuden budjettimenettelyn yksityiskohtien vahvistaminen sekä kysymys siitä, olisiko uuden sopimuksen voimaantulon yhteydessä pohdittava neuvoston työskentelymenetelmiä ja kokoonpanoja.

Useimmat asiakysymykset edellyttävät, että toimielimet tekevät muodollisen päätöksen. Jos päätöksenteon mahdollistava oikeusperusta sisältyy Lissabonin sopimukseen, voidaan päätös tehdä vasta sopimuksen tultua voimaan. Osa päätöksistä tulisi tehdä välittömästi voimaantulon jälkeen, osa tehdään myöhemmin. Osasta on jo poliittinen yhteisymmärrys. Toisaalta on sellaisia kysymyksiä, joissa uudet päätökset eivät ole välttämättömiä. Useissa tapauksissa päätöksenteko edellyttää virallista ehdotusta tai aloitetta komissiolta, ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealta edustajalta tai yhteisöjen tuomioistuimelta. Jo työn tässä vaiheessa saatetaan tuottaa ehdotuksia yksityiskohtaisemmin valmistelevia tausta-asiakirjoja.

Jäsenvaltioiden tulee keskustella kaikista keskeisistä kysymyksistä riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta ollaan valmiita sopimuksen voimaantuloon. Poliittiset ja tekniset valmistelutoimet liittyvät toisiinsa ja jäsenvaltioiden on voitava vaikuttaa niin poliittisiin kuin teknisiin valintoihin riittävän ajoissa tasavertaisuuden pohjalta.

3. Aihekohtaiset ryhmittelyt

Puheenjohtajavaltio on ryhmitellyt Coreper-käsittelyjä varten asiakysymykset alustavasti aihekohtaisesti seuraavasti: I sekalaiset asiat, II oikeus- ja sisäasiat, III toimielimet, IV ulkosuhteet ja V puolustus. Osa puheenjohtajavaltion esiin nostamista asiakokonaisuuksista on kuitenkin jätetty tämän ryhmittelyn ulkopuolelle. Puheenjohtajavaltion näkemys Lissabonin sopimuksen täytäntöönpanon edellyttämistä asioista ei ole kattava. Myös muita kysymyksiä voi nousta esiin.

I Sekalaiset asiat

Ensimmäisessä, 24.1.2008 pidetyssä Coreper-keskustelussa asialistalla olivat kansalaisaloitteen tarkemmat säännöt, henkilötietojen suoja, julkisasiamiesten määrän lisääminen, tuomarien nimityskomitea, täytäntöönpano- ja säädösvallan siirron nojalla annettavat säädökset, varainhoitoasetuksen muuttaminen sekä kysymys siitä, miten tapahtuu siirtyminen kuulemismenettelystä yhteispäätösmenettelyyn niissä säädösasioissa, joissa käsittely sopimuksen voimaantullessa on kesken.

Käytännössä ensimmäinen puheenjohtajavaltion työohjelmaan liittynyt Coreper-keskustelu keskittyi lähinnä menettelytapakysymyksiin.

Suomi katsoo, että kansalaisaloitteen tekemisoikeutta koskevia määräyksiä ei lähtökohtaisesti tule tulkita rajoittavasti. Menettelysääntöjen tulisi sisältää tarvittava jousto.

Suomi pitää tärkeänä riittävän tietosuojan tason takaamista. Jos valmisteltavana oleva niin sanottu III pilarin tietosuojapuitepäätös on voimassa Lissabonin sopimuksen tullessa voimaan, ei välitöntä tarvetta sääntelyn antamiseen uuden, yleisen oikeusperustan nojalla ole. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta tietosuojasäännöt annetaan erityisen oikeusperustan nojalla. Lainsäädännön valmistelu on toteutettava huolella.

Suomi tukee julkisasiamiesten määrän lisäämistä vuoden 2007 HVK:n päätösasiakirjaan liitetyn 38. julistuksen mukaisesti.

Tuomioistuinten jäsenten valintaan osallistuvan komitean osalta läpinäkyvyyteen tulee kiinnittää huomiota. Ryhmän jäsenten tulisi edustaa jäsenvaltioiden väestöllistä ja maantieteellistä kirjoa sekä erilaisia oikeusperinteitä.

Yleisen komitologiapäätöksen ja yksittäisten säädösten muuttaminen ei ole kiireellinen asia. Kesällä 2006 käyttöön otetusta uudesta menettelystä on toistaiseksi vasta vähän kokemuksia. Ennen uudistusten valmisteluun ryhtymistä olisi hyödyksi ensin kerätä riittävästi kokemusta olemassa olevan sääntelyn pohjalta.

Vireillä olevien säädösehdotusten käsittelyssä on huolehdittava siitä, että ratkaisut, jotka liittyvät Lissabonin sopimuksen voimaantulosta johtuviin menettelyissä tapahtuviin muutoksiin, tehdään riittävän ajoissa. Ns. kolmannen pilarin OSA-asioihin kiinnitetään tältä osin erityistä huomiota.

II Oikeus- ja sisäasiat

Oikeus- ja sisäasioiden Coreperin keskustelussa 20.2.2008 olivat asialistalla sisäisen turvallisuuden komitean asema, hallinnollinen yhteistyö, Euroopan syyttäjänvirasto, Eurojust ja Europol sekä tietosuojakysymykset.

Sisäisen turvallisuuden komitean perustamisessa tulee harkita sen toimiala muissa kuin perussopimuksessa nimenomaan määritellyissä operatiivisissa kysymyksissä sekä komitean perustamisen vaikutuksia oikeus- ja sisäasioiden nykyiseen valmistelurakenteeseen.

Lähtökohtaisesti ei vaikuttaisi olevan estettä sille, että neuvosto hyväksyy toimenpiteitä varmistaakseen hallinnollisen yhteistyön vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevassa osastossa tarkoitetuilla aloilla.

Eurojust on perustettu erityisellä päätöksellä. Eurojustin toimintaa tulee edelleen tehostaa sekä säilyttää sen rikostutkintaa ja syytetoimia koordinoiva rooli jäsenvaltioiden välisen yhteistyön helpottamiseksi. Neuvostossa valmistellaan parhaillaan päätöksen muuttamista nykysopimuksen pohjalta. Ainakaan välitöntä tarvetta uudelle säädösaloitteelle ei Eurojustin osalta ole Lissabonin sopimuksen voimaantuloon liittyen. On kuitenkin huomioitava, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tulee säädettäväksi menettelytavoista, jotka koskevat Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien osallistumista Eurojustin toiminnan arviointiin.

Lissabonin sopimuksessa mahdollistetaan Euroopan syyttäjänviraston perustaminen Eurojustin pohjalta. Suomi katsoo, että syyttäjänviraston perustamiseen ei ole tarvetta.

Europol on perustettu yleissopimuksella. Neuvostossa valmistellaan Europol-yleissopimuksen korvaavaa erillistä neuvoston päätöstä. Päätöksen hyväksyminen ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa on ensisijainen tavoite. Päätöksen soveltamisesta tulisi saada kokemuksia ennen kuin Europolia koskevia säädöksiä ryhdytään valmistelevaan Lissabonin sopimuksen oikeusperustan nojalla. On kuitenkin huomioitava, että tavallisessa lainsäätämismenettelyssä tulee säädettäväksi menettelytavoista, joilla

Euroopan parlamentti yhdessä kansallisten parlamenttien kanssa valvoo Europolin toimintaa.

III Toimielimet

Asiakysymyksiä toimielinten osalta ovat neuvoston eri kokoonpanoja koskeva luettelo sekä neuvoston puheenjohtajana toimiminen, yleisten asioiden neuvoston tuleva rooli, työohjelmien suunnitteluun liittyvät kysymykset, Eurooppa-neuvoston työjärjestys, neuvoston työjärjestys ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tarvitsemat tukipalvelut.

Puheenjohtajavaltio ei suunnittele käsittelevänsä komission ja Euroopan parlamentin kokoonpanoa. Vuonna 2009 valittava komissio muodostetaan vielä nykyisten sääntöjen mukaan.

Lissabonin sopimus tuo muutoksia puheenjohtajuusjärjestelmään siten, että jäsenvaltioiden kesken kiertävän puheenjohtajuuden sijasta Eurooppa-neuvostoa ja ulkoasiainneuvostoa johtaa erikseen valittava pysyvä puheenjohtaja. Muiden neuvostokokoonpanojen osalta kiertävä puheenjohtajuus lähtökohtaisesti säilyy. On erityisen tärkeää huolehtia Eurooppa-neuvoston ja neuvoston toiminnan koordinoimisesta.

Suomen näkemyksen mukaan toimielinten toiminnan tulee olla mahdollisimman avointa ja tehokasta. Neuvoston työjärjestystä on tarkistettava myös mm. sen huomioon ottamiseksi, että Lissabonin sopimuksen mukaan kaikki lainsäädäntöasioita koskevat keskustelut ovat julkisia. Eurooppa-neuvostosta tulee toimielin, joten siihen tulevat soveltumaan sopimuksen toimielimiä koskevat määräykset, mm. avoimuudesta. Siten myös Eurooppa-neuvoston työjärjestyksessä tulee varmistaa työskentelyn avoimuus.

Lissabonin sopimuksen mukaan komission jäsenten lukumäärä pienennetään vuonna 2014 kahteen kolmasosaan jäsenvaltioiden lukumäärästä eikä tähän kytkeytyvästä vuorottelujärjestelmästä ole välttämätöntä tehdä päätöksiä tässä vaiheessa. Euroopan parlamentin kokoonpanosta on saavutettu yhteisymmärrys.

IV Ulkosuhteet

Asiakysymyksiä ulkosuhteiden osalta ovat liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, yhteistyö YK:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamisen rahoitukseen liittyvät erityiskysymykset.

Lissabonin sopimuksella perustetaan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tehtävä sekä hänen alaisuudessaan toimiva Euroopan ulkosuhdehallinto. Euroopan ulkosuhdehallinto toimii yhteistyössä jäsenvaltioiden ulkoasiainhallintojen kanssa. Se koostuu neuvoston pääsihteeristön ja komission toimivaltaisten yksiköiden virkamiehistä sekä jäsenvaltioiden lähettämästä ulkoasiainhallinnon henkilöstöstä. Ulkosuhdehallinnon osalta HVK:n päätösasiakirjaan liitettyssä julistuksessa 15 todetaan, että Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamista koskevat valmistelut olisi aloitettava heti, kun Lissabonin sopimus on allekirjoitettu.

Suomi pitää tärkeänä EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja tätä koskevien valmistelutoimien aloittamista.

Ulkosuhdehallinnon osalta lähtökohtana tulee olla soveltuvien osien vuonna 2005 tehdyn valmistelutyön tulokset. Valtioneuvostossa valmistellaan asiasta erillinen E-kirjelmä eduskunnalle.

V Puolustus

Puheenjohtajavaltion suunnitelman mukaan täytäntöönpanon valmistelua edellyttävät puolustus-kysymykset on tarkoitus käsitellä omana kokonaisuutenaan. Tässä yhteydessä on huomioitava, että turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on osa EU:n ulkoista toimintaa, johon liittyviä toimenpiteitä ja valmisteillaan toimenpiteitä sekä ulkoasioita koskevien otsikoiden alla.

Puheenjohtajavaltio on puolustusotsikon alle ryhmitellyt yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevista asioista Euroopan puolustusviraston ja pysyvän rakenteellisen yhteistyön sekä näiden lisäksi yhteisvastuulausekkeen, joka on soveltamisalaltaan sotilaallista ulottuvuutta laajempi ja jossa painopiste on siviilitoiminnoissa. Suomessa avunantovelvoitteesta ja yhteisvastuulausekkeesta ja niiden toimeenpanon edellyttämistä kansallisista toimenpiteistä laaditaan erillinen selvitys, joka valmistuu maaliskuussa.

Suomi katsoo, että pysyvä rakenteellinen yhteistyö tarjoaa käyttökelpoisen mekanismin sotilaallisten voimavarojen kehittämiseen. Suomen tulee pyrkiä olemaan aktiivisesti mukana keskustelussa siitä, miten pysyvää rakenteellista yhteistyötä ryhdytään toteuttamaan.

Unionille luotujen välineiden kokonaisvaltaista käyttöönottoa tehostava yhteisvastuulauseke on Suomen tavoitteiden mukainen. Suomi pitää tärkeänä, että yhteisvastuulausekkeen voimaantullessa myös oikeudellisesti sitovana perussopimuksen määräyksenä annetaan säännöt, joiden mukaisesti unioni panee täytäntöön yhteisvastuulausekkeen.

Euroopan puolustusvirasto (EDA) on perustettu heinäkuussa 2004. Se on ollut toiminnassa tammikuusta 2005 lähtien. Lissabonin sopimuksen EDA:a koskeva artikla ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Suomi osallistuu aktiivisesti EDA:n toimintaan ja on johdonmukaisesti kannattanut puolustusmateriaaliyhteistyön tiivistämistä osana EU:n syvenevää turvallisuus- ja puolustuspoliittista yhteistyötä.