

Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle valtioneuvoston kannanotoista Lissabonin sopimuksen aiheuttamista Eurooppa-neuvostoa koskevista muutoksista

Perustuslain 97 § 1 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle tiedoksi valtioneuvoston selvitys Lissabonin sopimuksen aiheuttamista Eurooppa-neuvostoa koskevista muutoksista.

Helsingissä 3. päivänä joulukuuta 2009

Pääministeri *Matti Vanhanen*

EU-sihteeristön päällikkö *Kare Halonen*

LISSABONIN SOPIMUKSEN VOIMAANTULO; EUROOPPA-NEUVOSTOA KOSKEVAT MUUTOKSET

Eurooppa-neuvoston aseman vahvistuminen on merkittävin Lissabonin sopimuksen toimielinjärjestelmää koskevista muutoksista. Eurooppa-neuvostosta tulee unionin toimielin ja se tekee oikeudellisesti sitovia päätöksiä. Nämä muutokset näkyvät Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelussa ja Eurooppa-neuvoston työskentelyssä.

Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät asiat

Lissabonin sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yhteisymmärryksessä paitsi milloin sopimus määrää käytettäväksi muun päätöksentekomenettelyn.

Eurooppa-neuvoston keskeisimpänä tehtävänä säilyy unionin yleisten poliittisten linjojen ja painopisteiden määrittely. Tämän tehtävän pitää heijastua Eurooppa-neuvoston kokousten päätelmissä, jotka eivät jatkossa enää ole puheenjohtajan päätelmiä.

Vaikka Eurooppa-neuvosto ei toimi lainsäätäjänä, se keskustelee jatkossakin neuvoston lainsäädäntötyössä ilmenevistä ongelmista, joten Eurooppa-neuvoston toiminnalla voi olla tätä työtä ohjaava vaikutus.

Merkittävä muutos Lissabonin sopimuksen voimaantultua on se, että Eurooppa-neuvosto saa toimivaltuuksia tehdä oikeudellisesti sitovia päätöksiä. Eurooppa-neuvostolle annetaan rajatut valtuudet muuttaa perussopimuksia ilman hallitustenvälistä konferenssia, ja se voi tietyn edellytyksin muuttaa neuvoston päätöksentekomenettelyä yksimielisyydestä määränemmistöpäätöksentekoon.

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan Eurooppa-neuvosto voi eräillä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen kattamilla aloilla tehdä päätöksiä ns. hätäjarrumekanismeissa.

Lisäksi Eurooppa-neuvosto tekee päätöksiä nimitysasioista. Se muun muassa nimittää puheenjohtajansa.

Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelu ja kulku

Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja huolehtii yhteistyössä komission puheenjohtajan kanssa ja yleisten asioiden neuvoston työskentelyn pohjalta Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelusta. Koska yleisten asioiden neuvostolla on keskeisin rooli Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelussa, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan on oltava tietoinen yleisten asioiden

neuvostossa käydyistä keskusteluista. Yleisten asioiden neuvosto valmistelee myös Eurooppa-neuvostossa tehtävät oikeudellisesti sitovat päätökset.

Eurooppa-neuvosto hyväksyy kokouksensa alussa kokouksen asialistan.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tehtäviin kuuluu Lissabonin sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvoston kokousten puheenjohtajana toimiminen ja sen työskentelyn ohjaaminen. Hän pyrkii helpottamaan yhteenkuuluvuutta ja yhteisymmärrystä Eurooppa-neuvostossa.

Eurooppa-neuvoston aseman ja tehtävien muuttuessa sen hyväksymien päätelmien tulee keskittyä kokouksessa käsiteltyihin ja sovittuihin suuntaviivoihin ja painopisteisiin sekä ratkaisuihin. Päätelmien tulisi olla nykyistä operatiivisemmat sekä sisällöltään kohdennetummat.

Eurooppa-neuvoston kokousten seurannasta vastaa yleisten asioiden neuvosto ollen yhteydessä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaan ja komissioon.

Eurooppa-neuvosto kokoontuu kaksi kertaa puolivuotiskaudella, mutta puheenjohtaja voi myös kutsua koolle ylimääräisen kokouksen, jos tilanne sitä vaatii. Eurooppa-neuvoston kokousten lisäksi on viime aikoina järjestetty useita epävirallisia päämiestapaamisia ilman yhteistä valmistelua neuvoston rakenteissa. Jatkossa – jos siihen on tarvetta – epävirallisten päämiestapaamisten sijaan olisi koolle kutsuttava Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous, joka valmistellaan yleisten asioiden neuvostossa.

Eurooppa-neuvoston kokousten kansallinen valmistelu

Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvoston toimivalta ulottuu unionin koko toimialalle katkaen näin ollen myös kaikki Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat kysymykset. Muodotettaessa kantoja näihin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin kysymyksiin valtioneuvoston on kuitenkin toimittava yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.

Kansallisen vastuunjaon näkökulmasta on tärkeää, että Suomen Eurooppa-neuvostossa esittämät kannat on muodostettu EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä yhtäältä valtioneuvoston sisällä ja toisaalta valtioneuvoston ja eduskunnan välillä.

Lissabonin sopimusta koskevan hallituksen esityksen mukaan: ”Pilarirakenteen poistuminen ja unionin oikeushenkilöllisyys eivät kuitenkaan muuta olennaisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan luonnetta. Unionin ulkoisessa toiminnassa voidaan pilarirakenteen purkamisesta ja unionin oikeushenkilöllisyydestä huolimatta lähtökohtaisesti katsoa säilyvän jakautuneisuus ”yhteisölliseen” ja ”hallitustenväliseen” ulkoiseen toimintaan, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kuulussa jälkimmäiseen kategoriaan. Päätöksenteon nykyisenkaltaiset erityispiirteet säilyvät Lissabonin sopimuksen mukaan yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Lisäksi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan hallitustenvälistä luonnetta korostaa Lissabonin sopimuksessa Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan rooli unionin ulkoisessa edustamisessa unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan rinnalla.”

Suomen ulkopoliitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi valtioneuvoston tulee muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasi-oihin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous on tähän tarkoitukseen käyttökelpoinen ja muodolliselta kannalta riittävä yhteistyön foorumi. Käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös tasavallan presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa. Näillä foorumeilla valtioneuvosto myös informoi tasavallan presidenttiä Euroopan unionissa kulloinkin esillä olevista yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksistä.

Eduskunta saa perustuslain 97 §:n mukaisesti tietoja pääministeriltä Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Eduskunnalle toimitetaan myös kirjallinen selvitys ennen ja jälkeen Eurooppa-neuvoston kokouksen keskeisistä asioista. Eurooppa-neuvoston oikeudellisesti sitovista päätöksistä eduskunnalle annetaan perustuslain 96 §:n ja 97 §:n mukaiset kirjelmät ja selvitykset.

Edustautuminen Eurooppa-neuvostossa

Lissabonin sopimuksen mukaan – kuten aiemminkin – jäsenvaltioita Eurooppa-neuvostossa edustaa joko valtion- tai hallituksen päämies. Sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvoston jäsenet voivat päättää, että kutakin heistä avustaa ministeri ja komission puheenjohtajaa komission jäsen, jos Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät asiat sitä edellyttävät. Eurooppa-neuvoston jäsenet tekevät päätöksen avustavien ministereiden osallistumisesta yhdessä. Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvostossa päättää valtioneuvosto (VNOS 3 §, 5-kohta).

Perustuslain mukaan valtioneuvosto vastaa unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Samoin perustuslain mukaan pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvoston toimivalta ulottuu unionin koko toimialalle kattaen myös kaikki Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat kysymykset. Näillä perusteilla Suomen jäsen toimielimeksi muuttuneessa Eurooppa-neuvostossa ja Suomen edustaja Eurooppa-neuvoston kokouksissa on eduskunnalle vastuunalainen pääministeri.

Mikäli Eurooppa-neuvoston jäsenet ovat jossain kokouksessa käsiteltävien asioiden sitä edellyttäessä päättäneet, että heitä kutakin avustaa ministeri, valtioneuvostossa ratkaistaan, kuka valtioneuvoston jäsenistä tällöin avustaa pääministeriä.

Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi korostetaan perustuslain säännösten mukaista valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoimintaa Eurooppa-neuvostossa esitettävien kantojen ja oikeudellisten päätösten valmistelussa.

Muodostettaessa kantaa Eurooppa-neuvostossa esille tuleviin merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa. Tähän tarkoitukseen käyttökelpoinen foorumi on ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous. Lisäksi valtioneuvosto huolehtii siitä, että Euroopan unionissa kulloinkin esillä olevista unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksistä informoidaan asianmukaisesti tasavallan presidenttiä.

Eurooppa-neuvoston on toiminnassaan keskityttävä unionin poliittisten suuntaviivojen ja painopisteiden määrittelyyn ja noudatettava perustamissopimuksen määräystä, jonka mukaan se ei toimi lainsäätäjänä.

Eurooppa-neuvoston osalta sovellettaviksi tulevat Lissabonin sopimuksen toimielinten toimintaa yleisesti koskevat määräykset mukaan lukien avoimuus.

Eurooppa-neuvoston valmistelun on tapahduttava yhteistoiminnassa neuvoston, kiertävän puheenjohtajamaan, komission ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kesken siten, että se varmistaa kaikkien jäsenmaiden yhdenvertaisen osallistumisen.