

VNEUS Haanpää Tiina

10.03.2010

*Eduskunta*  
*Suuri valiokunta*

Viite

Asia

**Puitesopimus Euroopan parlamentin ja komission välisistä suhteista**

**U/E-tunnus:**  
E 5/2010 vp

**EUTORI-numero:**

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys, joka koskee puitesopimusta Euroopan parlamentin ja komission välisistä suhteista.  
Suuri valiokunta esitti selvityspyynnön 17.2.2010 pidetyssä kokouksessaan.

EU-asioiden valtiosihteeri

Kare Halonen

neuvotteleva virkamies

Arno Liukko

LIITTEET

---

Asiasanat	Euroopan parlamentti, Euroopan komissio
<b>Hoitaa</b>	<b>VNEUS</b>
Tiedoksi	MMM, TPK, TEM, VM, LVM, VNK, YM, STM, EUE, OPM, SM, OM, UM

---

VNEUS Liukko Arno, Haanpää Tiina

09.03.2010

Asia

**Komission ja Euroopan parlamentin välinen puitesopimus**

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

-

U-tunnus / E-tunnus:

E 5/2010 vp

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Euroopan parlamentti ja komissio pääsivät 27.1.2010 epäviralliseen yhteisymmärrykseen keskinäistä yhteistyötään ohjaavan puitesopimuksen sisällöstä, josta ei vielä ole olemassa sopimustekstiä. Yhteisymmärryksen perusteella Euroopan parlamentti hyväksyi puitesopimusta koskevan päätöslauselman ennen uuden komission hyväksymistä koskevaa äänestystään 9.2.2010.

Varsinaista luonnosta puitesopimukseksi ei vielä ole olemassa, vaan keskusteluja käydään parlamentin päätöslauselman pohjalta. Parlamentin ja komission väliset sopimusneuvottelut alkoivat 3.3.2010. Tavoitteena on nopea eteneminen niin, että varsinainen sopimus voitaisiin hyväksyä touko-kesäkuussa 2010.

Komission puheenjohtaja Barroso esitti Euroopan parlamentin täysistunnossa 9.2.2010 ajatuksen Euroopan parlamentin ja komission välisen sopimuksen soveltamisalan laajentamisesta neuvoston osallistumisella.

Neuvosto pohtii mahdollista yhteistä lähestymistapaa puitesopimukseen

Asiakirjat:

Parlamentin päätöslauselma puitesopimuksesta Euroopan parlamentin ja komission välisistä suhteista (B7-0091/2010)

Komissaari Šefcovicin kirje EP:n puhemies Buzekille (6458/10)

Neuvoston oikeuspalvelun lausunto (7149/10)

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Parlamentti ja komissio ovat tehneet yhteistyötään koskevan puitesopimuksen vuonna 2000 ja 2005 ilman että sitä olisi suoraan tehty tietyn perussopimusartiklan nojalla.

Lissabonin sopimuksessa määrätään SEUT 295 artiklasta, jonka mukaan Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio voivat neuvotella keskenään ja sopia yhteisellä sopimuksella yhteistyössään sovellettavista menettelytavoista, mitä varten ne voivat perussopimuksia noudattaen tehdä toimielinten välisiä sopimuksia, jotka voivat olla velvoittavia. SEUT 295 artiklan käyttäminen oikeusperustana näyttäisi kuitenkin edellyttävän, että kaikki kolme toimielintä osallistuvat sopimukseen.

Käsittelijä(t):

VNEUS, Arno Liukko, Tiina Haanpää  
UM, Tuula Svinhufvud, Kaija Suvanto, Maria Guseff, Joni Heliskoski  
OM, Päivi Leino-Sandberg

Suomen kanta/ohje:

Suomen alustavan näkemyksen mukaan neuvoston sitoutuminen Euroopan parlamentin hyväksymän päätöslauselman mukaiseen puitesopimusta koskeviin neuvotteluihin ei ole tarkoituksenmukaista, jos neuvottelutilanne ei anna mahdollisuuksia tosiasiallisesti vaikuttaa neuvoteltavana olevan sopimuksen sisältöön.

Suomen näkemyksen mukaan mahdollisen puitesopimuksen lähtökohtana on oltava se, että toimielinten välisistä tehtävistä ja yhteistyöstä sovitaan perussopimusten määräysten mukaisesti toimielinten välistä tasapainoa kunnioittaen.

Lissabonin sopimuksen voimaantultua Euroopan parlamentin asema ja sitä myötä sen tiedonsaantioikeus on vahvistunut päätöksenteossa. Suomen näkemyksen mukaan Euroopan parlamentin tarvetta saada tietoja tulee arvioida sen mukaisesti, mitä perussopimuksissa asetettujen tehtävien hoitaminen siltä edellyttää.

Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan parlamentille on tiedotettava välittömästi ja täysimääräisesti kansainvälisten sopimusten neuvotteluiden kaikissa vaiheissa (SEUT 218 artiklan 10-k). Määräyksen tarkoituksena on täydentää SEUT 218 artiklan muita määräyksiä parlamentin osallistumisoikeudesta kansainvälisten sopimusten neuvotteluihin. Suomi pitää tärkeänä, että määräyksen täytäntöönpanoa koskevan menettelyn osalta Euroopan parlamentin rooli arvioidaan sopimusten sisällön ja luonteen mukaan. Euroopan parlamentin päätöslauselman tätä koskevaa kirjausta ei siksi voida pitää asianmukaisena.

Tässä vaiheessa Suomi suhtautuu alustavan varauksellisesti Euroopan parlamentin päätöslauselmassaan esittämiin näkemyksiin, kuten:

- Euroopan ulkosuhdehallintoa (EUH) koskevaan kirjaukseen
- Nykyistä laajempien tietojen antamiseen Euroopan parlamentille komission jäsenvaltioita vastaan käynnistämistä rikkomusmenettelyistä.
- Pakollisten vastaavuustaulukoiden käyttöönottoon kaikkien direktiivien kansallisessa täytäntöönpanossa.

Pääasiallinen sisältö:

### **Puitesopimusta koskevat Euroopan parlamentin ja komission väliset neuvottelut**

Euroopan parlamentti ja komissio hyväksyivät puitesopimuksen myös vuosina 2000 ja 2005 Euroopan parlamentin vaalien jälkeen.

Euroopan parlamentin päätöslauselmasta ilmenee, mitä se vaatii erityisesti sisällytettäväksi uuteen puitesopimukseen. Päätöslauselmaa edelsivät keskustelut komission ja Euroopan parlamentin välillä sekä näiden välillä saavutettu epävirallinen yhteisymmärrys. Komission puheenjohtaja Barroson ilmoituksen mukaan Euroopan parlamentin ja komission väliset keskustelut ja periaatteet ilmenevät päätöslauselmasta. Myöhemmin komissio on todennut, että se on korkeintaan sitoutunut edistämään Euroopan parlamentin pyytämiä asioita.

Uuden puitesopimuksen ja päätöslauselman taustalla ovat puheenjohtaja Barroson parlamentille syksyllä 2009 antamat toimintalinjaukset ja lausumat erityiskumppanuudesta Euroopan komission ja Euroopan parlamentin välillä selkeän eurooppalaisen edun määrittämiseksi ja toteuttamiseksi.

Uuden komission nimittämisen jälkeen komission puolelta tulevia neuvotteluita vetää institutionaalisista suhteista ja hallinnosta vastaava komissaari Maroš Šefcovic. Hän on vahvistanut komission sitoutumisen prosessiin ja toivoo että myös neuvosto osallistuu tuleviin virallisiin neuvotteluihin. Euroopan parlamentti ei ole ottanut kantaa neuvoston osallistumiseen. Euroopan parlamentin puolelta neuvotteluja johtaa oikeudellisten asioiden valiokunnan puheenjohtaja Klaus-Heiner Lehne.

### **Euroopan parlamentin 9.2.2010 antaman päätöslauselman sisältö**

Puitesopimusneuvottelujen lähtökohtana olevan Euroopan parlamentin päätöslauselman muotoilut on osin kirjoitettu yleisluontoisesti ja tulkinnanvaraisesti.

Päätöslauselman mukaan puitesopimuksessa tulisi todeta, että komissio soveltaa *parlamentin ja neuvoston yhdenvertaisen kohtelun* perusperiaatetta varsinkin kokouksiin pääsyn sekä asiakirjojen ja muiden tietojen toimittamisen osalta erityisesti lainsäädäntö- ja talousarvioasioissa. Kokousten lajia ja asiakirjoja ei ole tarkemmin määritelty. Parlamentin ja komission välistä säännönmukaista vuoropuhelua olisi edistettävä konkreettisin keinoin, kuten järjestämällä puheenjohtajakokouksen ja valiokuntien puheenjohtajakokouksen sekä komission jäsenten kollegion välisiä vuosittaisia kokouksia. Komission olisi tiedotettava parlamentille kattavasti kansallisten asiantuntijoiden kanssa lainsäädännön valmistelu- ja täytäntöönpanotyön yhteydessä pitämistään kokouksista.

Päätöslauselman mukaan puitesopimuksessa olisi velvoitettava komissio esittämään *konkreettiset jatkotoimensa* kolmen kuukauden kuluttua Euroopan parlamentin *lainsäädäntöaloitteesta* tai *lakiehdotuksensa* vuoden kuluttua aloitteesta, tai antamaan parlamentille yksityiskohtaisen selvityksen perusteluista jos komissio ei ehdotusta toimita.

Euroopan parlamentti ja komissio sitoutuisivat myös läheiseen ja varhaiseen yhteistyöhön lainsäädäntöaloitteita koskevissa pyynnöissä, jotka on tehty *kansalaisaloitteen* pohjalta.

Päätöslauselman mukaan parlamentti ja komissio sitoutuisivat sopimaan keskeisistä muutoksista valmistautuessaan tuleviin neuvotteluihin neuvoston kanssa *parempaa lainsäädäntöä koskevan* sopimuksen mukauttamisesta Lissabonin sopimuksen uusiin määräyksiin. Vaikutusten arvioinnissa tulisi noudattaa avointa menettelyä ja se olisi lähtökohtaisesti esitettävä vastaavalle parlamentin valiokunnalle. Aloilla, joilla parlamentti tavallisesti osallistuu lainsäädäntöprosessiin, sitä tulisi muun kuin sitovan lainsäädännön osalta kuulla. Lainsäädännön uudelleenlaatiminen olisi taattava vakiomenettelynä tai se olisi korvattava säädöksen kodifioinnilla kuuden kuukauden kuluessa. Direktiivien kansallista täytäntöönpanon valvontaa tulisi tehostaa pakollisilla vastaavuustaulukoilla. Komission tulisi myös toimittaa kaikki rikkomusmenettelyt suurempaan julkisuuteen toimittamalla yhteenvetotiedot parlamentille sekä pyydettyä tapauskohtaisesti tietoa rikkomusmenettelyjen kohteesta.

Päätöslauselmassa myös *toimeenpanevan elimen raportointivollisuutta* esitetään tehostettavaksi. Komission puheenjohtajan tulisi Euroopan parlamentin pyynnöstä vakavasti harkita yksittäisten komissaarien eroa sekä ilmoittaa parlamentille hyvissä ajoin, jos hän aikoo jakaa komission vastuualueet uudelleen. Päätöslauselman mukaan komission tulisi antaa parlamentille tukensa tulevissa Euroopan ulkosuhdehallintoa koskevissa neuvotteluissa ja esimerkiksi kehitysapuvälineitä koskevien ohjelmien laadinnan tulisi edelleen kuulua komission toimivaltaan. Päätöslauselmassa on lisäksi kirjaus komission jäsenten kyselytunnin käyttöönottamisesta.

*Sääntelyvirastojen pääjohtajaehdokkaiden kuulemisen* olisi toteuduttava parlamentin valiokunnissa.

Päätöslauselman mukaan komission tulisi sitoutua *tiedottamaan parlamentille kansainvälisten sopimusneuvottelujen kaikissa vaiheissa* välittömästi ja täysimääräisesti. Komissiota velvoitettaisiin myös edistämään kokoustarkkailijan aseman myöntämistä parlamentin valtuuskunnan puheenjohtajalle kansainvälisissä kokouksissa sekä varmistamaan parlamentin valtuuskuntien mahdollisuus käyttää EU:n hallinnollisia palveluja.

### **Alustavista vaihtoehdoista**

Euroopan parlamentin päätöslauselma puitesopimuksesta oli lyhyesti esillä 18.2.2010 coreper-kokouksen asialistan muissa asioissa. Oikeuspalvelu oli analysoinut päätöslauselmatekstiä alustavasti ja kiinnitti suullisesti jäsenmaiden huomiota perussopimusten kannalta ongelmallisiin kirjauksiin. Jäsenmaat jakoivat oikeuspalvelun huolet. Keskustelua käytiin myös neuvoston toimintavaihtoehdoista puitesopimusneuvotteluissa. Puheenjohtaja esitti, että päätös neuvoston toimintatavasta tehdään neuvoston oikeuspalvelun selvityksen perusteella.

Oikeuspalvelu antoi 4.3.2010 lausunnon, jossa se esittää ei-lopullisen ja ei-tyhjentävän arvion parlamentin päätöslauselmasta Oikeuspalvelun odotetaan antavan vielä selvityksensä parlamentin ja komission juridisen sopimustekstin pohjalta. Nyt antamassaan lausunnossa oikeuspalvelu arvioi päätöslauselman yksittäisiä kohtia. Näitä se arvioi suhteutettuna perussopimusten määräyksiin ja periaatteisiin. Oikeuspalvelu viittaa päätöslauselman tulkinnanvaraisuuteen ja tuo esiin huolensa, että päätöslauselmassa esitetään useissa kohdissa parlamentin oikeuksia vahvistettavaksi tavalla, joka riippuen lopullisista muotoilusta saattaa osoittautua perussopimusten mukaisen järjestelmän vastaiseksi. Tältä osin oikeuspalvelu mm. viittaa komission autonomiaan ja aloiteoikeuteen, neuvoston oikeuksiin, parlamentin perussopimusten

mukaiseen rooliin sekä toimielinten välisen vilpittömän yhteistyön periaatteeseen. Oikeuspalvelun näkemyksen mukaan neuvoston tulisi saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi parlamentin ja komission välinen lopullinen puitesopimus, jos se lopullisessa muodossaan loukkaa perussopimukseen perustuvaa toimielinten välistä tasapainoa. Oikeuspalvelun antamasta lausunnosta ilmenevistä oikeuspalvelun näkemyksistä ei ole vielä keskusteltu jäsenvaltioiden kesken.

Neuvoston todennäköinen toimintavaihtoehto on, että se ei osallistu komission ja parlamentin välisiin neuvotteluihin. Tämän sijasta neuvosto voisi laatia oikeuspalvelun lopullisesta sopimustekstistä antaman lausunnon pohjalta julistuksen. Tämän mukaisesti toimitettiin vuonna 2000 ja 2005.

Euroopan parlamentin päätöslauselmasta komissio on korostanut neuvostolle, että se on korkeintaan sitoutunut edistämään parlamentin pyytämiä asioita.

Mahdollisen kolmen toimielimen välisen sopimuksen lisäksi Euroopan parlamentin puhemies Buzek on esittänyt ajatuksen parlamentin ja neuvoston välistä yhteistyötä ohjaavasta kahdenvälisestä sopimuksesta, joka olisi erillinen parlamentin ja komission välisestä sopimuksesta. Alustavissa keskusteluissa jäsenmaiden kesken tällaista ei ole katsottu tarpeelliseksi, vaan tärkeämpänä nähdään yhteistyön tehostaminen soveltaen käytäntöön Lissabonin sopimuksen määräyksiä.

Keskustelussa esiin nousseita seikkoja:

- Päätöslauselman mukaan komission tulisi yleisellä tasolla sitoutua noudattamaan *tasavertaisen kohtelun periaatetta* suhteessa Euroopan parlamenttiin. Perussopimuksen mukaan parlamentti ja neuvosto ovat tasa-arvoisessa asemassa kuitenkin vain tietyissä asioissa, kuten talousarvioasioissa ja osassa lainsäädäntöasioita, eivät kaikissa asioissa, kuten parlamentti tuntuu katsovan. Asiakirjojen tasavertaisen luovuttamisen osalta yksi kysymys on, millä edellytyksin turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja luovutetaan Euroopan parlamentille ottaen huomioon, että parlamentilla ei ole omia turvallisuussääntöjä kuten neuvostolla ja komissiolla.
- Parlamentin päätöslauselman mukaan komission tulisi sitoutua *raportoimaan Euroopan parlamentin lainsäädäntöaloitetta koskevan pyynnön konkreettisista jatkotoimista* tiettyjen aikarajojen puitteissa. Jos komissio ei toimita ehdotusta, sen tulee yksityiskohtaisesti perustella se parlamentille. Kirjaus perustuu SEUT 225 artiklaan, jonka mukaan parlamentti voi pyytää komissiota tekemään sille aiheellisia ehdotuksia asioissa, joissa se katsoo, että on valmisteltava unionin säädös ja jollei komissio tee ehdotusta, se ilmoittaa parlamentille perustelunsa. Perussopimuksessa todetaan nimenomaisesti se mahdollisuus, että komissio ei parlamentin pyynnöstä huolimatta tee lainsäädäntöehdotusta. Tämä on myös todettu parlamentin päätöslauselmassa. Euroopan parlamentin päätöslauselman mukaisista, komission toimintavapautta rajoittavista tarkoista aikarajoista ei ole määräyksiä perussopimuksissa.
- Parlamentin päätöslauselmassa käsitellään *Euroopan ulkosuhdehallintoa*, jonka perustamista koskevat valmistelut ovat käynnissä korkea edustaja Ashtonin johdolla. Euroopan parlamenttia tulee kuulla asiasta. Euroopan parlamentin päätöslauselman mukaan komissio sitoutuisi tukemaan parlamentin näkemystä kehitysinstrumenttien ohjelmoinnin säilyttämisestä komission vastuulla ja ulkosuhdehallinnon täydestä tilivelvollisuudesta parlamentille (ml).

erityisedustajien ja suurlähettiläiden nimitysmenettelyt). Suuri enemmistö jäsenmaista on tukenut ulkosuhderahoitusinstrumenttien (ml. kehityspolitiikan) ohjelmointivastuun sisällyttämistä Euroopan ulkosuhdehallintoon maakohtaisten allokatioiden ja strategioiden osalta.

- Parlamentin päätöslauselman kirjaus *rikkomusmenettelyjen* osalta tarkoittaisi nykyistä laajempien tietojen antamista Euroopan parlamentille, koska komission olisi annettava paitsi yhteenvetotiedot kaikista rikkomusmenettelyistä virallisesta ilmoituksesta lähtien myös, jos parlamentti niin pyytää, tapauskohtaisesti ja luottamuksellisuutta koskevia sääntöjä noudattaen asioista, joita rikkomusmenettely koskee. Vuoden 2005 puitesopimuksen mukaan rikkomusmenettelyjen osalta komissio selvittää asiasta vastaavan parlamentin valiokunnan pyynnöstä parlamentille suullisesti menettelyn vaiheita perustellun lausunnon lähettämistä lukien. Direktiivien täytäntöönpanotoimenpiteiden ilmoittamatta jättämisen tai yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion täytäntöönpanon laiminlyönnin vuoksi käynnistettyjen menettelyjen osalta komissio antaa selvityksen virallisesta ilmoituksesta lukien.
- Parlamentin päätöslauselmassa on kirjaus komission veloitteesta ottaa käyttöön *pakolliset vastaavuustaulukot direktiivien kansallisen täytäntöönpanon osalta*. Komissio on aiemmin ehdottanut vastaavaa neuvostolle ja neuvoston kanta on ollut kielteinen. Vastaavuustaulukosta ilmenee, miten direktiivin eri artikkelit on kansallisesti pantu täytäntöön. Nykyisin vastaavuustaulukoiden käyttötarvetta arvioidaan tapauskohtaisesti.
- Euroopan parlamentin asema vahvistui Lissabonin sopimuksella *kansainvälisten sopimusten* osalta. SEUT 218 artiklan 10 kohdassa määrätään Euroopan parlamentille tiedottamisesta välittömästi ja täysimääräisesti kansainvälisten neuvotteluiden kaikissa vaiheissa. Päätöslauselman mukaan komissio sitoutuisi lujittamaan yhteistoimintaansa parlamentin kanssa neuvotteluprosessin eri vaiheissa. Perussopimuksen mukaiset parlamentin tiedottamisen käytännöt ovat kuitenkin vielä muotoutumassa.

Kansallinen käsittely:

Institutionaalinen jaosto 3.-5.3.2010 ja 9.-10.3.2010

Eduskuntakäsittely:

Suuren valiokunnan selvityspyyntö 17.2.2009, E-5/2010 vp

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Täysistunto 8.2.2010, päätöslauselma B7-0091/2010

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

-

Taloudelliset vaikutukset:

-

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

---

Asiasanat <b>Hoitaa</b>	Euroopan parlamentti, Euroopan komissio, toimielinten väliset suhteet, toimielimet <b>VNEUS</b>
Tiedoksi	MMM, TPK, TEM, VM, LVM, VNK, YM, STM, PLM, EUE, TK, OPM, SM, OM, UM

---