

VNEUS Suomalainen Irma

07.06.2010

Viite

Asia

**Lissabonin sopimuksen toimeenpano; eriytyvä integraatio, EU yhteinäisenä globaalina toimijana**

Ohessa lähetetään eduskunnan suurelle valiokunnalle perustuslain 97§:n mukaisesti selvitykset eriytyvästä integraatiosta sekä EU yhtenäisenä globaalina toimijana. Asiat liittyvät Lissabonin sopimuksen toimeenpanoon.

EU-ministerivaliokunta käsitteli asiat 4.6.2010 pidetyssä kokouksessaan.

neuvotteleva virkamies

Minna Hulkkonen

**LIITTEET**

---

Asiasanat Lissabonin sopimus

**Hoitaa VNK, OM, UM, VNEUS**

Tiedoksi MMM, TEM, TPK, VM, OKM, LVM, YM, ALR, PLM, STM, TK, EUE, SM

---

## **LISSABONIN SOPIMUKSEN TOIMEENPANO: ERIYTYVÄ INTEGRAATIO**

### **Johdanto**

Eriytyvä integraatio on yksi tapa edistää Euroopan unionin kehittymistä asioissa, joissa jäsenvaltioiden valmiudet ja tavoitteet eroavat toisistaan merkittävästi. Eriytyminen mahdollistaa integraation syventämisen unionin sisällä ilman tarvetta löytää pienin yhteinen nimittäjä kaikkien jäsenvaltioiden kesken. Samalla on tarpeen varmistaa, etteivät osaa jäsenvaltioista varten sovitut järjestelmät haittaa unionin kehittymistä kokonaisuutena.

Unionin laajentuminen on osaltaan lisännyt jäsenvaltioiden välisiä eroja ja kiinnostusta eriytyvää integraatiota kohtaan. Amsterdamin sopimuksella luotiin, itälaajentumista ennakoiden, niin sanottu tiiviimmän yhteistyön mekanismi. Myöhemmissä perussopimus uudistuksissa mekanismin käyttöä on helpotettu ja sen soveltamisalaa on laajennettu.

Toistaiseksi eriytyvä integraatio on toteutunut eritahtisuuden periaatteella; se on perustunut olettamalle, että kaikki jäsenvaltiot liittyvät aikanaan yhteistyöhön muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Oikeus- ja sisäasioissa on Britannialle, Irlannille ja Tanskalle annettu perussopimukseen liitetyillä pöytäkirjoilla pysyviä poikkeuksia. Myös euroalueeseen liittymisen osalta Britannialla ja Tanskalla on toistaiseksi pysyvä poikkeus.

Unionin laajentuessa ja toiminnan ulottuessa uusille alueille eriytyvä integraatio voi ottaa myös sellaisia muotoja, joihin kaikkien jäsenvaltioiden ei oleteta myöhemminkään osallistuvan.

### **Nykytilanne**

Perussopimukset tarjoavat integraation eriytymiseen erilaisia mahdollisuuksia: yleisten tiiviimmän yhteistyön määräysten rinnalla ovat talous- ja rahaliittoa sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla tehtävää pysyvää rakenteellista yhteistyötä koskevat omat määräyksensä.

Lissabonin sopimus mahdollistaa yleisesti eriytyvän yhteistyön millä tahansa alalla – yksinomaisen toimivallan piiriin kuuluvia aloja lukuun ottamatta – tiiviimmän yhteistyön mekanismin avulla. Siinä vähintään yhdeksälle jäsenvaltiolle annetaan mahdollisuus edetä integraatiossa muita pidemmälle niin, että yhteistyö tapahtuu unionin rakenteiden puitteissa. Yhteistyön käynnistämiseksi asetetaan useita oikeudellisia edellytyksiä. Sopimukseen sisältyy myös ns. valtuutuslauseke (SEUT 333 art.), joka antaa tiiviimmän yhteistyön puitteissa mahdollisuuden siirtyä tietyllä alalla neuvoston päätöksenteossa yksimielisyydestä määränemmistöön tai erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen.

Tiiviimmän yhteistyön tarkoituksena on edistää unionin tavoitteiden saavuttamista. Kaikkien jäsenvaltioiden pitää voida liittyä tiiviimpään yhteistyöhön valintansa mukaan joko sen aloittamisvaiheessa tai myöhemmin. Tiiviimmän yhteistyön mekanismi on tarkoitettu viimeiseksi keinoksi, mikäli yhteisesti ei päästä eteenpäin kohtuullisessa ajassa.

Talous- ja rahaliitto on merkittävä esimerkki eriytyvästä integraatiosta. Euron käyttöönottoon valmistauduttaessa perustettiin epävirallinen euroryhmä. Luxemburgin Eurooppa-neuvosto totesi 1997, että euroalueeseen osallistuvien jäsenvaltioiden ministerit voivat kokoontua epävirallisesti keskustelemaan yhteisestä rahasta johtuvista kysymyksistä. Euroryhmän epävirallinen luonne vahvistetaan Lissabonin sopimuksessa. Uuden piirteen euromaiden yhteistoimintaan ja talouspolitiikan koordinaatioon tuo euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden talouspolitiikan ja talousarvioiden koordinaatiota koskeva Lissabonin sopimuksen artikla (SEUT 136 art.). Kyseisistä asioista päätetään määränemmistöllä, ja äänestykseen osallistuvat vain edustajat euroalueeseen kuuluvista jäsenvaltioista. Komissio on toukokuussa 2010 antanut artiklaan perustuvan tiedonannon talouspolitiikan koordinaation tehostamisesta. Talous- ja rahoituskriisi on osoittanut epävirallisen euroryhmän tarpeellisuuden. Se on kokoontunut talouskriisin aikana muutaman kerran myös valtion- ja hallitusten päämiesten kokoonpanossa Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan johdolla. On ilmeistä, että vaikeita ratkaisuja tehtäessä tätä kokoonpanoa voidaan tarvita edelleen.

Oikeus- ja sisäasioissa on esimerkkejä joidenkin jäsenvaltioiden unio nirakenteiden ulkopuolella tapahtuneesta yhteistyöstä, joka on myöhemmin siirretty unionirakenteisiin. Schengen-yhteistyö alkoi erillisenä sopimusjärjestelynä ja siirrettiin unionirakenteisiin vuonna 1997. Britannialla ja Irlannilla on Schengenin säännöstöön edelleen pysyvä poikkeus sisärajatarkastusten poistamisen osalta. Schengen on muutoinkin esimerkki eritahtisesta integraatiosta: Schengenin säännöstön täysimääräinen soveltaminen on aloitettu jäsenvaltioiden osalta sitä mukaan, kun jäsenvaltio t ovat täyttäneet asetetut edellytykset. Lissabonin sopimuksella useisiin rikosoikeudellista ja poliisiyhteistyötä koskeviin sopimusmääräyksiin luotiin mekanismi, joka helpottaa tiiviimpään yhteistyöhön siirtymistä tilanteissa, joissa jokin jäsenvaltio käyttää ns. hätäjarrumenettelyä estääkseen yhteisten sääntöjen antamisen.

Prümin sopimus, joka koski yhteistyön tehostamista terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi, tehtiin joidenkin jäsenvaltioiden kesken vuonna 2005. Suomi liittyi sopimukseen vuonna 2007. Pääosa sopimuksen määräyksistä siirrettiin unionirakenteisiin jo vuonna 2008. Tämä osa Prüm-säännöstöä on nykyään osa unionin normaalia lainsäädäntöä.

Lissabonin sopimus mahdollistaa niin sanotun pysyvän rakenteellisen yhteistyön turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla. Sen mukaan ”jäsenvaltiot, joiden sotilaalliset voimavarat täyttävät korkeammat vaatimukset ja jotka ovat tehneet keskenään tiukempia sitoumuksia tällä alalla suorittaakseen vaativimpia tehtäviä, aloittavat unionin puitteissa pysyvän rakenteellisen yhteistyön”. Mekanismi on avoin kaikille jäsenvaltioille. Sen toimeenpanon valmistelu on edennyt EU-tasolla hitaasti. Kolme tulevaa puheenjohtajamaata (Belgia, Unkari ja Puola) ovat esittäneet yhteisen valmisteluasiakirjan, ja valmistelu jatkuu Belgian puheenjohtajakaudella.

Ensimmäinen hanke tiiviimmän yhteistyön mekanismin käyttämiseksi on parhaillaan vireillä. Kymmenen jäsenvaltiota pyysi vuonna 2008 komissiolta ehdotusta tiiviimmän yhteistyön käynnistämiseksi, kun neuvottelut asetuksesta kansainvälisistä avio- ja asumiseroista (ns. Rooma III -asetus) ajautuivat umpikujaan. Yksimielisyyttä ei saavutettu, kun yksi jäsenmaa ei voinut hyväksyä ehdotusta ilman sille annettavaa lainvalintasääntelyä koskenutta poikkeusta.

Suomi ei saanut neuvotteluiden päättymiseen mennessä ehdotukseen esittämänsä suppeampaa poikkeusta, jonka mukaan suomalaisen tuomioistuimen ei tarvitsisi arvioida aviopuolisoiden yksityiselämää liittyviä kysymyksiä sovellettavasta laista riippumatta.

Komissio antoi maaliskuussa 2010 ehdotukset tiiviimmän yhteistyön käynnistämiseen annettavasta luvasta sekä asetuksesta avio- ja asumuseroissa sovellettavasta laista. Puheenjohtajavaltion tavoitteena on hyväksyä oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 3.-4.6.2010 poliittinen yhteisymmärrys lupaa koskevasta päätöksestä. 13 jäsenvaltiota on ilmoittanut lähtevänsä ensivaiheessa yhteistyöhön mukaan. Saadun tiedon mukaan jäsenvaltio, joka esti yksimielisyyden saavuttamisen koko unionia koskevasta asetuksesta, olisi pidättäytymässä äänestyksestä. Määräenemmistöä edellyttävässä päätöksenteossa pidättäytyminen saattaa käytännössä vastata päätöksen vastustamista.

Edellä mainittu Suomen esittämä poikkeus ei sisältynyt myöskään tiiviimmän yhteistyön asetusehdotukseen. Asetuksen lisäarvo oli muutoinkin vähentynyt, kun sen ulkopuolelle jäi Suomen kannalta hyödyllisin osa alkuperäistä Rooma III -ehdotusta.

Suomi katsoi, että tiiviimmän yhteistyön toteuttamiseen avio- ja asumuseroon sovellettavan lain alalla liittyy sekä periaatteellisia että oikeudellisia ongelmia. Koska kyseessä on ensimmäinen kerta kun tiiviimmän yhteistyön käyttämistä harkitaan, Suomi olisi halunnut tutkia tarkemmin yhteistyön käynnistämisen oikeudellisia edellytyksiä ja yhteistyön vaikutuksia. EU-ministerivaliokunnassa 28.5. tehdyn linjauksen mukaan Suomi ei kuitenkaan estä tiiviimpään yhteistyöhön halukkaita maita sitä harjoittamasta, jos tiiviimpi yhteistyö on syntymässä selkeällä enemmistöllä.

### **Suomen peruslinjat**

Suomen yleisempiä kantoja eriytyvään integraatioon on linjattu käsiteltäessä valtioneuvoston selontekoa EU-politiikasta. Selonteon mukaan:

- Suomi pitää tärkeänä, että eriytyvästä integraatiosta ei muodostu unionia hajottavaa kehitystä, eikä se saa sulkea jäsenvaltioita toiminnan ulkopuolelle tai heikentää unionin yhteistä toimielinjärjestelmää.
- Eriytyvä integraatio ei saa myöskään johtaa kohtuuttoman monimutkaiseen unionirakenteeseen.
- Tiiviimpi yhteistyö on kuitenkin Suomen mielestä parempi vaihtoehto kuin yhteistyön siirtyminen toimielinjärjestelmän ulkopuolelle epävirallisiin ryhmiin.
- Suomen oman vaikutusvallan takia on tärkeää olla mukana kaikessa olennaisessa yhteistyössä, mutta eriytyvää integraatiota koskevat hankkeet arvioidaan tapauskohtaisesti.

Eduskunta yhtyi suuren valiokunnan mietinnössä (SuVM 1/2009 vp) selonteon arvioon korostaen, että yhteiset normit ja pelisäännöt ovat unionin ensisijainen toimintatapa. Eduskunnan mukaan on tärkeää, että arvioidaan, onko välttämätöntä käynnistää eriytyvä yhteistyö kulloisessakin asiassa. Sekä Suomen osallistumiselle että ulkopuolelle jäämiselle voidaan edellyttää vahvoja perusteita.

Suomi on osallistunut EU:n piirissä tähän asti tapahtuneeseen eriytyvään integraatioon niin talous- ja rahaliiton kuin oikeus- ja sisäasioidenkin osalta. Hankkeet ovat osaltaan edistäneet integraatiota, ne ovat vastanneet Suomen tavoitteita ja niihin osallistuminen on myös vahvistanut Suomen EU-politiikan profiilia ja Suomen vaikutusvaltaa unionissa.

Suomi ajaa EU:n talouspolitiikan koordinaation vahvistamista. Koordinaation tulee koskea nykyisen euroalueen lisäksi myös tulevia euroalueen jäsenvaltioita, erityisesti ERM II-maita. Suomen mielestä euroryhmä tarjoaa euroalueeseen kuuluville jäsenvaltioille, komissiolle ja Euroopan keskuspankille

keskustelufoorumin, jossa ei tarvitse käsitellä muodollisia toimivaltakysymyksiä. Euroryhmän toiminta ei kyseenalaista millään tavoin Euroopan keskuspankin itsenäisyyttä.

Vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan Suomi myötävaikuttaa pysyvän rakenteellisen yhteistyön muotoutumiseen ja valmistautuu osallistumaan siihen. Selonteon mukaan yhteistyö tarjoaa käyttökelpoisen mekanismin sotilaallisten voimavarojen kehittämiseen. Suomen kannalta on tärkeätä, että osallistuminen on avointa kriteerit täyttävillä jäsenvaltioille.

*Euroopan integraatiota on pyrittävä edistämään ensisijaisesti kaikkien jäsenvaltioiden kesken. Mikäli tämä ei ole jäsenvaltioiden valmiuksien tai tavoitteiden eroavuuden vuoksi mahdollista, voi eriytyvä integraatio olla hyödyllinen vaihtoehto Suomenkin etujen edistämiseksi.*

*Suomi on osallistunut aiempaan eriytyvään integraatioon talous- ja rahaliiton ja Schengenin säännöstön kautta. Suomi myötävaikuttaa pysyvän rakenteellisen yhteistyön muotoutumiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla. Tiiviimmän yhteistyön hankkeisiin Suomen osallistuminen harkitaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon hankkeen sisällön lisäksi Suomen EU-politiikan yleinen profiili ja vaikutusvalta.*

*Eriytyvä integraatio, ml. tiiviimpi yhteistyö, perustuu siihen osallistuvien jäsenvaltioiden tahtoon. Eriytyvän integraation järjestelyjen pitäminen unionin ja yhteisen toimielinjärjestelmän piirissä on paras keino taata, että yhteistyö on kaikille jäsenmaille avointa eikä siitä aiheudu unionin yhtenäisyyttä hajottavaa kehitystä.*

*Vaikka Suomi ei itse osallistuisi tietyn alan tiiviimpään yhteistyöhön, olisi muiden jäsenvaltioiden haluaman hankkeen käynnistämisen vastustamisella oltava erittäin painavat perustelut.*