

Asia

Euroopan parlamentin, neuvoston ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan välinen sopimus Euroopan parlamentin pääsystä neuvoston ja Euroopan ulkosuhdehallinnon hallussa oleviin turvallisuusluokiteltuihin tietoihin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 95/2010 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan parlamentin (jäljempänä ”parlamentti”) ja neuvoston vuoden 2014 toimielinten välisellä sopimuksella sovittiin parlamentin pääsystä neuvoston hallussa oleviin muita kysymyksiä kuin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (jäljempänä ”YUTP”) alaa koskeviin turvallisuusluokiteltuihin asiakirjoihin. Sopimuksen ulkopuolelle rajattuihin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskeviin arkaluonteisiin asiakirjoihin sovelletaan parlamentin ja neuvoston välistä vuoden 2002 sopimusta. Nyt käynnissä olevat sopimusneuvottelut koskevat vuoden 2002 sopimuksen korvaamista uudella sopimuksella, joka tehtäisiin neuvoston, parlamentin sekä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan (jäljempänä ”korkea edustaja”) kesken. Sopimuksessa otettaisiin huomioon Lissabonin sopimuksen voimaantulo vuonna 2009. Neuvottelut vuoden 2002 sopimuksen korvaamisesta aloitettiin vuonna 2012, mutta ne keskeytyivät vuotta myöhemmin. Keskustelu sopimusneuvottelujen uudelleenaloittamisesta käynnistyi neuvostossa vuonna 2018. Huhtikuussa 2019 neuvoston tuolloinen puheenjohtajamaa Romania sai Coreperilta mandaatin jatkaa neuvotteluja parlamentin ja korkean edustajan kanssa. Asia jäi kuitenkin odottamaan uuden parlamentin järjestäytymistä.

Neuvosto hyväksyi neuvottelumandaattinsa vuonna 2012 ja päivitti sitä vuonna 2019. Parlamentti lähetti sopimusehdotusta koskevat muutosehdotuksensa neuvostolle kesällä 2021. Asiaa on sittemmin käsitelty neuvoston yleisten asioiden työryhmässä ja neuvoston turvallisuuskomiteassa. Neuvoston puheenjohtajamaa Slovenian ajatuksena on käydä asiasta alustavia keskusteluja parlamentin kanssa vielä tämän vuoden puolella. Kevään 2022 puheenjohtajamaan Ranskan aikomuksista sopimuksen käsittelyn osalta ei ole vielä tarkempaa tietoa.

Suomen kanta

Sopimusneuvotteluista on toimitettu eduskunnalle aikaisemmin E-kirje (E 95/2010 vp). Tällä jatkokirjeellä täsmennetään kyseisen E-kirjeen mukaisia kantoja.

On tärkeää, että vuoden 2002 toimielinten välinen sopimus neuvoston arkaluonteisten turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alan tietojen saamisesta Euroopan parlamentin tutustuttavaksi korvataan Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen uudella parlamentin, neuvoston ja korkean edustajan välisellä sopimuksella. Suomi pitää tervetulleena pyrkimystä parantaa parlamentin ja sen jäsenten mahdollisuuksia saada turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja silloin, kun näillä on perusteltu tiedonsaantitarve EU:n perussopimusten nojalla.

On olennaista, että uudessa sopimuksessa rajoitetaan sääntelemään toimielinten välisiä menettelyllisiä sekä teknisiä kysymyksiä. Sopimuksen määräyksillä ei tule luoda perussopimukseen sisältymättömiä uusia luokiteltuun tietoon pääsyä koskevia aineellisia oikeuksia parlamentille. Toimielinten välisen tasapainon periaatetta on kunnioitettava. Parlamentille ei voida antaa toimielinten välisessä sopimuksessa oikeuksia, jotka loukkaisivat EU:n muiden toimielinten ja elinten toimivaltuuksia. Toimielinten välisiä suhteita koskevat yleiset kysymykset sekä toimielinten sisäisiä menettelyjä koskevat säännökset eivät kuulu sopimukseen.

Uuden sopimuksen tulee kunnioittaa asianmukaisesti ja täysimääräisesti neuvoston sääntöjä EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisesta. Tämä huomioon ottaen Suomi pitää hyvänä lähtökohtaa, jonka mukaan sopimuksen menettelyt pohjautuisivat nykyisiin järjestelyihin, joiden tavoitteena on turvata parlamentin tiedonsaantioikeus ja osallistuminen YUTP:tä koskevien kysymysten käsittelyyn EU:n perussopimusten mukaisesti. Sopimuksessa tulisi pitäytyä ainoastaan EU:n turvallisuusluokitellussa tiedossa. On tärkeää, että sopimuksessa ei oteta käyttöön sellaisia ratkaisuja, jotka olisivat omiaan hämärtämään EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen määritelmää EU:n toimielimissä tai kansallisesti. Myös alkuperäisen tiedon laatijan suostumuksen periaatetta tulee kunnioittaa. Suomi katsoo, että parlamentin sitoutuminen asiakirjaturvallisuutta koskevien järjestelyjen toteuttamiseen on välttämätöntä. Parlamentin tulee varmistaa, että sen tiloissa turvallisuusluokitellulle tiedolle tarjottu suojan taso vastaa neuvostossa ja ulkoasiainhallinnossa vastaavalle tiedolle tarjottua suojan tasoa.

Ottaen huomioon YUTP-alan ja erityisesti yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (jäljempänä ”YTPP”) alan tietojen erityisluonne, ja että vuoden 2014 toimielinten välisestä sopimuksesta haluttiin nimenomaisesti sulkea pois YUTP-alaa koskevat tiedot, ei kyseinen vuoden 2014 sopimus voi kaikilta osin toimia esikuvana nyt neuvoteltavalle sopimukselle. On keskeistä, että uuden sopimuksen lähtökohtana on harkinnanvarainen pääsy tietoihin.

EU:n toimielinten toiminnan avoimuus kuuluu unionin keskeisiin periaatteisiin. Suomi pitää hyvänä, että sopimusehdotuksessa todetaan, ettei se rajoita asiakirjajulkisuutta koskevien sääntöjen soveltamista. Sopimus ei myöskään rajoita henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen soveltamista.

Pääasiallinen sisältö

Tausta

Vuonna 2012 aloitetut sopimusneuvottelut, joiden tarkoituksena oli Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen korvata vuoden 2002 parlamentin ja neuvoston välinen sopimus uudella sopimuksella parlamentin pääsystä YUTP-alaa koskeviin turvallisuusluokiteltuihin tietoihin, keskeytettiin vuonna 2013. Neuvottelujen osalta

haluttiin odottaa kokemuksia vuoden 2014 parlamentin ja neuvoston välisen muun alan kuin YUTP-alan turvallisuusluokiteltua tietoa koskevan sopimuksen soveltamisesta.

Keskustelu parlamentin, korkean edustajan ja neuvoston välisten YUTP-alan sopimusneuvottelujen uudelleenaloittamisesta käynnistyi neuvostossa vuonna 2018. Jäsenvaltioilla oli erilaisia näkemyksiä sopimuksen oikeudellisesta luonteesta ja sitovuudesta. Neuvoston oikeuspalvelu antoi 28.11.2018 lausunnon sopimusehdotuksen oikeusperustasta ja siihen liittyvistä äänestysäännöistä. Lausunnossaan oikeuspalvelu katsoi, että sopimusehdotus kuuluu SEUT 295 artiklan soveltamisalaan (toimielinten väliset sopimukset) ja neuvostossa äänestysääntönä noudatetaan nk. vahvistettua määräenemmistöä. Neuvoston puheenjohtajamaa Romania sai huhtikuussa 2019 Coreperilta mandaatin jatkaa sopimusneuvotteluja parlamentin ja korkean edustajan kanssa. Huhtikuun 2019 mandaatilla päivitettiin ja uusittiin Coreperin aikaisemmin vuonna 2012 hyväksymä sopimusehdotusta koskeva mandaatti. Neuvottelut jäivät kuitenkin odottamaan uuden parlamentin järjestäytymistä parlamentin vaalien jälkeen. Neuvosto vastaanotti parlamentin sopimusta koskevat muutosehdotukset kesäkuussa 2021. Neuvoston oikeuspalvelu antoi kirjalliset kommentit parlamentin muutosehdotuksista 22.11.2021.

Sopimusehdotuksen pääasiallinen sisältö

Sopimuksella on tarkoitus määritellä asianmukaiset käytännöt parlamentin pääsille neuvoston ja Euroopan ulkosuhdehallinnon hallussa oleviin YUTP-alan turvallisuusluokiteltuihin tietoihin ja kyseisten tietojen käsittelylle. Sopimuksella ei ole tarkoitus rajoittaa tiettyjen erityissäännösten soveltamista.

Neuvostolla ja parlamentilla on eri näkemys sopimuksen soveltamisalasta. Parlamentti on ehdottanut, että sopimuksella määrättäisiin tietojen toimittamisesta, kun taas neuvosto on katsonut, että kyse on harkinnanvaraisesta pääsystä tietoihin. Sopimuksessa määrätään turvallisuusluokitellun tiedon määritelmästä, joka kattaa EU:n turvallisuusluokitellut tiedot (RESTRAINT UE/EU RESTRICTED, CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL, SECRET UE/EU SECRET, TRES SECRET UE/EU TOP SECRET). Parlamentti haluaisi määritelmään tarkennuksia ja on ehdottanut uutta asiakirjaluokittelua ”ei-luokiteltu luottamuksellinen tieto”.

Sopimusehdotuksen mukaan parlamentin tulee suojata sille toimitetut turvallisuusluokitellut tiedot. Neuvosto määrittää yhdessä parlamentin ja korkean edustajan kanssa turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamista koskevat periaatteet ja vähimmäisvaatimukset sekä tiloja koskevat vaatimukset. Parlamentin tulee varmistaa, että sen tiloissa turvallisuusluokitellulle tiedolle tarjottu suojan taso vastaa neuvostossa ja ulkoasiainhallinnossa vastaavalle tiedolle tarjottua suojan tasoa.

Sopimusehdotuksen mukaan parlamentin tulee ryhtyä toimiin varmistaakseen turvallisuusluokiteltujen tietojen asianmukaisen käsittelyn. Ehdotuksen mukaan, jos asiakirja on peräisin muista EU:n toimielimistä tai laitoksista, jäsenvaltiolta, kolmannesta maasta tai kansainvälisestä järjestöstä, on kyseisen toimijan annettava pääsyyn etukäteen kirjallinen suostumus. Parlamentti on ehdottanut kohtaan muutoksia.

Sopimusehdotuksessa määriteltäisiin myös henkilöturvallisuudesta ja siitä, kenelle ja millä edellytyksillä voitaisiin myöntää pääsy turvallisuusluokiteltuun tietoon. Sopimusehdotuksen mukaan TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET turvallisuusluokiteltuja tietoja ei siirrettäisi parlamentin tiloihin. Parlamentti on ehdottanut, että sopimukseen lisättäisiin vuoden 2014 sopimusta vastaavasti

erityissäännöt siitä, että CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL tai sitä vastaavalle tasolle luokiteltuihin tietoihin pääsy voitaisiin myöntää myös Euroopan parlamentin jäsenille, jotka ovat allekirjoittaneet Euroopan parlamentin turvallisuussääntöjen mukaisen juhlallisen vakuutuksen olla paljastamatta tietoja.

Sopimusehdotus sisältää määräykset menettelyistä, joita sovelletaan YUTP-alan ja YTPP-alan turvallisuusluokiteltuihin tietoihin pääsemiseksi. Parlamentti on ehdottanut saman menettelyn ulottamista koskemaan molempien alojen turvallisuusluokiteltua tietoa. Lisäksi parlamentti on ehdottanut lisäyksiä, joilla turvallisuusluokiteltuja tietoja voitaisiin antaa parlamentin valiokuntien jäsenille ja ehdottanut muutoksia siihen, millä turvallisuusluokituksella olevia tietoja voitaisiin toimittaa parlamentin tiloihin. Jotkut jäsenvaltiot ovat esittäneet näkemyksiä, että YTPP-ala tulisi rajata sopimuksen ulkopuolelle.

Lisäksi sopimusluonnos sisältää määräyksiä turvallisuusluokitellun tiedon kirjaamisesta, säilytyksestä ja tutustumisesta sekä turvallisuusluokitellusta tiedosta käytävästä keskustelusta parlamentissa. Sopimuksessa määrättäisiin myös menettelystä, jota noudatetaan, jos tietoturvallisuutta loukataan tai turvallisuusluokiteltua tietoa katoaa tai vaarantuu. Parlamentti on tehnyt myös näiden osalta muutosehdotuksia.

Asian käsittely neuvostossa

Asiaa on käsitelty neuvoston yleisten asioiden työryhmässä 28.9.2021, 12.10.2021, 16.11.2021 ja 30.11.2021 sekä neuvoston turvallisuuskomiteassa 19.10.2021 ja 16.11.2021. Neuvoston turvallisuuskomiteassa parlamentin esittämiä muutosehdotuksia on pidetty varsin pitkälle menevinä ja puolustettu pidättäytymistä neuvoston vuoden 2019 mandaatissa. Myös yleisten asioiden työryhmässä jäsenvaltiot ovat suhtautuneet varauksellisesti parlamentin esittämiin muutosehdotuksiin.

Neuvoston oikeuspalvelulta pyydettiin kommentteja parlamentin ehdotusten oikeudellisista vaikutuksista. Neuvoston oikeuspalvelu antoi kirjalliset kommenttinsa yleisten asioiden työryhmälle 22.11.2021. Kommenteissaan oikeuspalvelu katsoo muun muassa, että sopimusehdotuksella luodaan parlamentin, neuvoston ja korkean edustajan välillä yhteisesti sovitut menettelysäännöt vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti tiettyjen perussopimusten määräysten (SEU 36 artikla ja SEUT 218(10) artikla) täytäntöön panemiseksi, ja se kuuluu SEUT 295 artiklan soveltamisalaan, vaikka korkeaa edustajaa ei mainita SEUT 295 artiklassa. Sopimuksella on tarkoitettu olevan oikeudellisesti sitovia vaikutuksia riippumatta sopimuksen otsikoinnista. Sopimuksella on myös tarkoitus määrätä edellytyksistä ja säännöistä, joilla parlamentin pääsyä turvallisuusluokiteltuun tietoon arvioidaan. Jotkut parlamentin ehdotuksista näyttäisivät muuttavan neuvoston ja korkean edustajan harkintavaltaa siten, että näillä olisi oikeudellinen velvollisuus välittää tietoa, mitä oikeuspalvelu pitää ongelmallisena. Parlamentin muutosehdotuksissa muutetaan alkuperäisen asiakirjan laatijan suostumuksen käsitettä. Oikeuspalvelu toteaa myös, että parlamentin ehdotus lisätä ”ei-luokiteltua luottamuksellista tietoa” koskeva määritelmä sopimukseen voisi lisätä oikeudellista epävarmuutta ja sitä ei tulisi ottaa turvallisuusluokiteltua tietoa koskevan sopimusehdotuksen osaksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEU 13 artiklan 2 kohdan mukaan kukin toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa sekä niissä määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja

tavoitteiden mukaisesti. Kyseisessä kohdassa määrätään myös, että toimielimet tekevät keskenään vilpittömää yhteistyötä.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 36 artiklan mukaan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja kuulee säännöllisesti Euroopan parlamenttia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskeisistä näkökohdista ja perusvalinnoista ja pitää Euroopan parlamentin tietoisena näiden politiikkojen kehityksestä. Hän huolehtii siitä, että Euroopan parlamentin näkemykset otetaan asianmukaisesti huomioon. Erityisedustajat voivat osallistua tietojen antamiseen Euroopan parlamentille.

SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaan Euroopan parlamentille tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa.

SEUT 295 artiklan mukaan Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio neuvottelevat keskenään ja sopivat yhteisellä sopimuksella yhteistyössään sovellettavista menettelytavoista. Tätä varten ne voivat perussopimuksia noudattaen tehdä toimielinten välisiä sopimuksia, jotka voivat olla velvoittavia. Sopimuksen kunkin kohdan velvoittavuutta arvioidaan sen sanamuodon mukaan erikseen. Jäsenvaltioihin ei sen sijaan ole mahdollista kohdistaa oikeudellisia velvoitteita.

SEUT 295 artikla ei sisällä äänestyssääntöä. Tällöin sovelletaan SEU 16(3) artiklan pääsääntöä, jonka mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä. Koska neuvosto ei tee ratkaisua komission ehdotuksesta, käytetään ns. vahvistettua määräenemmistöä (vähintään 72% neuvoston jäsenistä äänestää puolesta; näiden väkiluku vähintään 65% EU:n väestöstä). Todennäköisesti neuvostossa kuitenkin pyritään asiassa mahdollisimman laajaan konsensukseen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Tarkempaa tietoa asian käsittelystä parlamentissa ei ole tässä vaiheessa.

Kansallinen valmistelu

Institutionaaliset kysymykset -jaoston kirjallinen menettely 2.–3.12.2021.

Eduskuntakäsittely

E 95/2010 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotus koskee Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja korkeaa edustajaa. Sillä ei ole kansallisia lainsäädäntövaikutuksia.

Taloudelliset vaikutukset

Sopimusehdotus koskee neuvoston, korkean edustajan ja parlamentin välisiä menettelysääntöjä, eikä sillä arvioida olevan suoria vaikutuksia kansalliseen talousarvioon.

Kukin sopimukseen osallistuva taho vastaisi kuluistaan omien määrärahojensa puitteissa. EU:n toimielinten määrärahoista päätetään vuosittain EU:n yleisessä talousarviossa, joka valmistellaan EU:n monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Neuvosto antoi 23.9.2013 päätöksen 2013/488/EU EU:n turvallisuussäännöistä EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamiseksi (EUVL L 274, 15.10.2013, s. 1). Neuvosto hyväksyi helmikuussa 2017 yhteisen lähestymistavan EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen jakamisesta EU:n toimielinten, elinten, laitosten ja yksiköiden kanssa (ks. 6074/17). Järjestely ei koske Euroopan parlamenttia.

Komissio hyväksyi 13.3.2015 päätöksen (EU, Euratom) 2015/444 EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamista koskevista säännöistä (EUVL L 72, 17.3.2015, s. 53).

Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustaja antoi 19.9.2017 päätöksen Euroopan ulkosuhdehallinnon turvallisuussäännöistä (EUVL C 126, 10.4.2018, s. 1).

Euroopan parlamentin puhemiehistö teki 15.4.2013 päätöksen luottamuksellisten tietojen käsittelyä Euroopan parlamentissa koskevista säännöistä (EUVL C 96, 1.4.2014, s. 1).

Toimielinten välinen sopimus Euroopan parlamentin ja neuvoston välillä neuvoston hallussa olevien, muita kysymyksiä kuin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaa koskevien turvallisuusluokiteltujen tietojen toimittamisesta Euroopan parlamentille ja niiden käsittelemisestä Euroopan parlamentissa (EUVL C 95, 1.4.2014, s. 1–7).

Toimielinten välinen sopimus Euroopan parlamentin ja neuvoston välillä, neuvoston arkaluonteisten turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alan tietojen saamisesta Euroopan parlamentin tutustuttavaksi (EYVL C 298, 30.11.2002, s. 1–3).

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VNK/Lainsäädäntösihteeri Liisa Reunanen, liisa.reunanen@gov.fi, puhelin 0295160424
 VNK/Lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, heidi.kaila@gov.fi, puhelin 0295160313
 UM(NSA)/Lakimies Ville Salmi, ville.salmi@formin.fi, puhelin 0295350029
 OM/Lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta, liisa.leppavirta@gov.fi, puhelin 0295150136
 PLM/Erityisasiantuntija Ilmari Uljas, ilmari.uljas@gov.fi, puhelin 0295140048
 PLM/Hallitussihteeri Tuomas Hyvärinen, tuomas.hyvarinen@gov.fi, puhelin 0295140233

EUTORI-tunnus

EU/2020/0034

Liitteet

Viite

Asiasanat	Euroopan parlamentti, jaosto institutionaaliset kysymykset (EU 40), kansallinen turvallisuusviranomainen, toimielinten väliset suhteet, YUTP Korkea edustaja, Euroopan unionin neuvosto
Hoitaa	UM, VNK
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PE, PLM, SM, STM, TEM, TK, TULLI, VM, VTV, YM
