Valtioneuvoston kanslia LAUSUNTO
EU-asioiden osasto/lsn Heidi Kaila 1.4.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys EU-vaikuttamisstrategiasta 2016 (E 18/2016 vp)

Johdanto

Valtioneuvosto on esittänyt eduskunnalle kerran vaalikaudessa EU-selonteon. Selontekoja on täydennetty hallituksen vuosittaisilla avaintavoitteilla. Osana tätä prosessia kukin ministeriö on laatinut oman EU-toiminnan ja -vaikuttamisen suunnitelman. EU-selonteot korvataan vuosittaisilla EU-vaikuttamisstrategioilla. Strategioista laaditaan ytimekkäitä ja konkreettisia. Tavoitteena on entistä fokusoidumpi ja ennakoivampi ote. Samalla tuetaan säännöllisemmän keskustelun käymistä EU-politiikasta sekä eduskunnassa että julkisuudessa. Ministeriöt laativat entiseen tapaan hallinnonalaltaan vuosittaisen vaikuttamissuunnitelman. Ne huolehtivat oman alansa ennakkovaikuttamislinjauksista ja vaikuttamisesta ennen kuin Euroopan komissio esittää ehdotuksensa.

Uusi lähestymistapa tukee kansallisen EU-politiikan strategista suunnittelua ja ohjausta. Se on linjassa sekä valtioneuvoston tasoisen että EU:n tason strategisen suunnittelun ja ohjelmoinnin kanssa. Hallitusohjelma tarjoaa usean vuoden kattavan strategisen peruslinjan. Siinä täsmennetään viisi erillistä tavoitetta hallituskaudeksi ja määritellään kärkihankkeet tavoitteiden saavuttamiseksi. On luontevaa, että hallitusohjelmaa konkretisoidaan lyhyemmän tähtäimen EU-vaikuttamisstrategioilla. Eurooppa-neuvosto puolestaan sopi kesäkuussa 2014 strategisesta viisivuotisohjelmasta oman toimintansa ohjaamiseksi. Ohjelma vaikuttaa myös komission ja Euroopan parlamentin ohjelmasuunnitteluun. Tavoitteena on lisätä EU:n toiminnan ennakoitavuutta ja sujuvuutta. Näin voidaan saavuttaa parempia tuloksia. Komission vuoden 2016 työohjelma sekä sen toiminta heijastavat uutta strategisempaa lähestymistapaa. Vaikutelmana on, että komissio ehdottaa EU-sääntelyä vain silloin, kun se arvioi sääntelyllä olevan aitoa ja selkeää lisäarvoa.

EU-ministerivaliokunta linjasi vuoden 2016 EU-vaikuttamisstrategian maaliskuussa 2016. Jatkossa strategiat pyritään hyväksymään edellisen vuoden lopulla etunojaisemman otteen varmistamiseksi. Olennaista on varhainen vaikuttaminen muun muassa komission tulevaan toimintaan sekä sen varmistaminen, että EU:n tason toimet tukevat kansallisten kärkihankkeiden toteuttamista.

EU-vaikuttamisstrategian keskeiset asiakokonaisuudet

Kriisien hoitaminen sekä uusien ehkäiseminen hallitsevat EU:n toimintaa vuonna 2016. Keskeisimmät haasteet liittyvät Eurooppaan kohdistuvaan laajamittaiseen muuttoliikkeeseen, EU:n yhtenäisyyden säilyttämiseen, hitaaseen talouskasvuun, euroalueen vakauteen sekä toisiinsa yhä selvemmin kytkeytyviin ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen, joihin myös työttömyys ja syrjäytyminen vaikuttavat.

Vuonna 2016 vaikuttamista tarvitaan etenkin kolmessa laaja-alaisessa kokonaisuudessa:

1) muuttoliikkeeseen vastaaminen koko EU:n haasteena;

2) kasvun, kestävän kehityksen ja vakauden edistäminen: asialistalla on muun muassa digitaalisten sisämarkkinoiden sekä ilmasto- ja energiapolitiikan edistämiseen liittyviä esityksiä, kuten biotalouteen ja biopolttoaineisiin kytkeytyvät hankkeet;
3) ulkoisen toiminnan ja turvallisuuden vahvistaminen: huomio on muun muassa EU–Venäjä-suhteissa, hybridiuhkissa ja EU:n globaalistrategiassa.

Eurooppaan kohdistuva muuttoliike kasvoi erittäin voimakkaasti keväästä 2015 lähtien. Myös Suomen turvapaikanhakijatilanne on muuttunut oleellisesti. Viime vuonna Suomesta haki turvapaikkaa yli 32 000 henkilöä, mikä laskentatavasta riippuen oli suhteellisesti neljänneksi tai viidenneksi suurin määrä EU:ssa. Suomi on sekä EU:n sisällä liikkuvien turvapaikanhakijoiden lopullinen kohdemaa että EU:n ulkorajamaa, johon maahantulijat voivat saapua ensimmäisenä maana EU:ssa. Muuttoliike on EU:lle keskeinen sisä- ja ulkopoliittinen kysymys, joka vaatii EU:lta ja sen jäsenmailta uudenlaista ajattelua ja toimintatapoja.

Sisämarkkinat ja digitaaliset sisämarkkinat ovat tärkeimpiä kasvua edistäviä EU:n tason tekijöitä. Komissio on julkaissut niitä koskevat strategiat, joiden toteuttaminen on ratkaisevassa vaiheessa vuoden 2016 aikana. Sisämarkkinoiden syventäminen on yritysten, kuluttajien ja työntekijöiden etu. Suomen prioriteetteja ovat palvelumarkkinoiden avaaminen, sisämarkkinasäännösten toimeenpanon parantaminen ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden tukeminen. Komission tavoitteena on antaa kaikki digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaan liittyvät ehdotukset vuoden 2016 loppuun mennessä. Aloitteiden tulee tukea digitaalisen liiketoiminnan ja yhteiskunnan kehittymistä. Suomi pitää tärkeänä, että ylisääntelyä vältetään erityisesti nopeasti muuttuvilla liiketoiminta-alueilla ja että uuden sääntelyn tarvetta harkitaan huolellisesti. EU-sääntelyn toimivuus on komissiolle kaikkia sektoreita koskettava keskeinen teema. Vastaavasti hallituksen kärkihankkeena on normien purku. Taustalla on muun muassa pyrkimys parantaa kilpailukykyä.

Suomen etujen mukaista on toimia aktiivisesti EU:n ulkoisen toiminnan vahvistamiseksi. Euroopan suhteellisesti heikentyneen aseman vahvistaminen edellyttää EU:lta vahvaa toimintakykyä, yhtenäisyyttä ja kansalaisten luottamusta. Tähän tulee pyrkiä myös EU:n uudella ulko- ja turvallisuuspolitiikan globaalistrategialla. Strategian tulee vahvistaa EU:n yhtenäisyyttä ja solidaarisuutta sekä viestittää selkeästi EU:n intresseistä myös kumppaneille. Samalla ajatus EU:sta Suomelle tärkeänä turvallisuusyhteisönä on saanut yhä vahvemmin jalansijaa. EU:n puolustusyhteistyötä tulee kehittää, jotta EU ja sen jäsenvaltiot pystyisivät paremmin vastaamaan tulevaisuuden turvallisuushaasteisiin. EU-tason koordinoinnin tarvetta ja toteuttamistapaa keskinäisen avunannon lauseketta sovellettaessa tulisi tarkastella jatkossa. EU:n sovitut toimet terrorismin torjunnassa tulee panna nopeasti täytäntöön. EU:n tulee kehittää toimintaansa hybridiuhkiin varautumisessa ja vastaamisessa. Kansallisten toimien ja EU:n strategisen viestinnän koordinointia tässä tulee tehostaa.

EU:n perusperiaatteet ja yhtenäisyys

Kriisit jakavat jäsenvaltioita ja haastavat EU:n yhtenäisyyden. Vaikeina aikoina on pyrittävä löytämään entistä määrätietoisemmin yhteisiä eurooppalaisia ratkaisuja. On tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot kantavat osansa yhteisistä haasteista. Tarvitaan kykyä kompromisseihin. Keskinäisriippuvuuden kasvaminen ja tarve vastata yhteisiin uhkiin voivat osaltaan heijastua eri jäsenvaltioiden käsitykseen siitä, miten kansallinen täysivaltaisuus tulee ymmärtää.

Olennaista on myös kriisiaikoina kunnioittaa EU:n perusperiaatteita ja noudattaa yhteisiä sääntöjä. Suomi suhtautuu kriittisesti ehdotuksiin, jotka vaarantaisivat unionin yhtenäisyyden, heikentäisivät jäsenvaltioiden välistä tasa-arvoa, vesittäisivät yhteisömenetelmän käyttämistä, muuttaisivat

toimielinten välistä tasapainoa tai tarkoittaisivat taloudellisen yhteisvastuun merkittävää lisääntymistä.

Kriisiaikoinakin on aiheellista pohtia paitsi sitä, mitä EU:n toimintaa priorisoidaan, myös sitä, miten toimitaan. Yhteisömetodi on keino taata EU:n vakaa ja tasapuolinen toiminta sekä demokratian toteutuminen EU:n toiminnassa. Uudentyyppisten päätöksentekomenettelyiden ja rakenteiden kehittäminen EU:n institutionaalisen rakenteen sisä- ja ulkopuolelle ei ole ideaali toimintatapa. Toimintatapoihin liittyy myös yleisempi kysymys siitä, mitä sääntelytapaa käytetään erityyppisissä asioissa sekä missä määrin EU-säädöksissä delegoidaan toimivaltaa komissiolle, jolloin läpinäkyvyys voi kärsiä. Myös EU:n ulkoisessa toiminnassa on noussut esiin Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä lukuisia kysymyksiä, jotka liittyvät rajanvetoon EU:n yksinomaisen ja jaetun toimivallan välillä.

Kriisitilanteissakaan ei tulisi poiketa EU:n perusarvoista. Hallitusohjelmassa todetaan EU:n tärkeimmäksi tehtäväksi rauhan, turvallisuuden, vaurauden ja oikeusvaltion turvaaminen maanosassamme. Suomi on korostanut eri yhteyksissä tarvetta vahvistaa EU:n yhteisiä arvoja, mukaan lukien oikeusvaltioperiaate. Perusoikeuskysymykset ovat puhuttaneet EU:ssa useissa muuttoliikkeeseen sekä terrorismin vastaiseen taisteluun liittyvissä hankkeissa. Terrorismin vastainen taistelu nostaa esiin myös tarpeen tarkastella sitä, mitä tarkoituksia varten eri tietoja voidaan kerätä sekä millä viranomaisilla tulisi olla pääsy niihin ja millä ehdoilla. Useat jäsenvaltiot, mutta myös EU:n toimielimet, ovat uudentyyppisten intressipunnintojen edessä.

EU:n yhtenäisyyttä koetellaan, kun Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset päättävät kesäkuussa 2016 järjestettävässä kansanäänestyksessä, haluavatko he maansa pysyvän EU:n jäsenenä. Kansanäänestyksen jälkeen selviää, mihin jatkotoimenpiteisiin pitää ryhtyä.

Lopuksi

EU-vaikuttamisstrategian perusperiaatteet ja laaja-alaiset asiakokonaisuudet ovat keskeisiä myös Eurooppa-neuvoston vuoden 2014 strategisessa viisivuotisohjelmassa sekä komission vuoden 2016 työohjelmassa. Komissio on keskittynyt aikaisempaa selvemmin laajempiin toimenpidepaketteihin. On kannatettavaa, että se panostaa olennaisimpiin kysymyksiin. Vastaavasti useita asia- ja toimenpidekokonaisuuksia käsitellään rinnakkain eri neuvostokokoonpanoissa ja linjauksia haetaan Eurooppa-neuvoston tasolta. Nämä seikat korostavat toimivan kansallisen koordinaation ja yhteensovittamisen merkitystä sekä ennakkovaikuttamisen osalta että EU-päätöksenteon eri vaiheissa.