Professori, akatemiatutkija Päivi Leino-Sandberg

Lontoo 7.12.2017

Asia: U 60/2017 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Euroopan tason poliittiset puolueet ja säätiöt)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa koskien Euroopan tason puolueita ja säätiöitä koskevan asetuksen muuttamista. Totean lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Asetuksen tavoitteista

Perustuslakivaliokunta katsoi käsitelessään EU:n perustuslakisopimusta, että (perussopimuksiin sittemmin Lissabonin sopimuksella kirjatuilla) ”määräyksillä demokratian toteutumisesta unionissa on tarkoitus korostaa unionin kansanvaltaisia perusteita. Osasto sisältää määräyksiä muun ohella demokraattisen yhdenvertaisuuden, edustuksellisen demokratian ja osallistuvan demokratian periaatteista samoin kuin unionin toiminnan avoimuudesta. Unionin perusoikeusulottuvuuden kehittäminen perustuslakisopimuksessa tarkoitetulla tavalla vahvistaa omalta osaltaan sekin unionin kansanvaltaisia perusteita.” (PeVL 36/2006 vp). Näihin demokratian toteutumista koskeviin määräyksiin kuuluu myös nykyisen SEU 10 artiklan 4 kohdan määräys siitä, kuinka ”Euroopan tason poliittiset puolueet myötävaikuttavat eurooppalaisen poliittisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten tahdon ilmaisemiseen.” Myös perusoikeuskirjan 12 artiklan 2 kohdassa todetaan, että ”Unionin tason poliittiset puolueet myötävaikuttavat unionin kansalaisten poliittisen tahdon ilmaisemiseen”. SEUT 224 artiklan mukaan

> *Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäädäntömenettelyä noudattaen annettavilla asetuksilla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 10 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja Euroopan tasolla toimivia poliittisia puolueita ja erityisesti niiden rahoitusta koskevat säännöt.*

Nyt annetun komission ehdotuksen tarkoituksena on muuttaa vuonna 2014 annettua, samaa asiaa säätelevää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta N:o 1141/2014. Nykyisen asetuksen johdannon alkuosassa korostetaan sen tavoitteiden läheistä kytkentää perusoikeuksiin ja kansalaisten mahdollisuuksiin osallistua täysimääräisesti demokratian toteuttamiseen unionissa.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan ”ehdotuksilla on määrä korjata puutteita, joita on ilmennyt nykyisen sääntelyn soveltamisessa ja joiden korjaamista ovat vaatineet mm. Euroopan parlamentti ja useat Euroopan tason poliittiset puolueet”. Tavoitteena on saada muutokset voimaan ennen Euroopan parlamentin vuoden 2019 vaaleja. Lainsäädäntöehdotus mainittiin myös komission puheenjohtaja Junckerin Unionin tilaa koskevassa puheessa (2017), jonka mukaan

> *Unionimme on tehtävä demokratialoikka.*
>
> *[…]*
>
> *Komissio ehdottaa tänään uusia sääntöjä poliittisten puolueiden ja säätiöiden rahoitukseen. Meidän ei pitäisi täyttää Eurooppa-vastaisten ääriainesten kirstuja. Meidän pitäisi antaa eurooppalaisille puolueille resurssit, joiden avulla ne voivat organisoitua paremmin.*
>
> *Suhtaudun myönteisesti myös ajatukseen monikansallisista listoista Euroopan parlamentin vaaleissa – vaikka tiedänkin, että aika monet teistä vastustavat ajatusta. Pyrin saamaan oman parlamenttiryhmäni puheenjohtajan kannattamaan tätä kunnianhimoista tavoitettani, joka tuo Eurooppaan demokratiaa ja selkeyttä.*[1]

Euroopan tason poliittiset puolueet liittyvät kiinteästi keskusteluun EU:n poliittisen integraation vajavuudesta.[2] Esimerkiksi Jürgen Habermas on korostanut, kuinka EU:n syvenevä integraatio edellyttää aidon Euroopan laajuisen, integroituneen poliittisen tilan ja kulttuurin syntymistä.[3] Keskeisinä poliittisen integraation mittareina Habermas on pitänyt yhtenäistä kansalaisyhteiskuntaa ja etujärjestöjä, kansalaisliikkeitä sekä EU-tason puoluejärjestelmää. EU-tason demokratian syvenemistä onkin pidetty erityisesti politiikantutkimuksessa vakiintuneesti edellytyksenä EU:n vallan merkittävälle kasvattamiselle ja federalistiselle kehitykselle.[4]

Onko asetusta tarpeen muuttaa?

Ehdotuksessa erityistä huomiota herättää se, että nykyisen asiaa säätelevän asetuksen soveltaminen on alkanut 1 päivänä tammikuuta 2017 ja sen nojalla on ollut mahdollista hakea tukea ”vasta varainhoitovuonna 2018 tai sen jälkeen alkavaa toimintaa varten” (asetuksen 41 artikla). Siksi ihmetystä aiheuttaa sen väitetty nopea muuttamistarve. Mistä voidaan tietää, mitkä asetuksen osat edellyttävät jo nyt päivittämistä? Komission ehdotukseen ja sen perusteluihin ei kuitenkaan ole ollut lausunnon valmistelun aikana mahdollista tutustua, sillä sen asiakirjarekisterissä on ollut pitkäkestoinen toimintahäiriö eikä tekemääni asiakirjapyyntöön ole tullut vastausta.

Valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, että muutosehdotuksista ei ole komissiossa toteutettu vaikutusten arviointia. Viime vuonna tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa paremmasta

---

[1] Saatavilla osoitteessa http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fi.htm .

[2] Kts esim L. Thorlakson, “Representation in the EU: multi-level challenges and new perspectives from comparative federalism” (2017) 24 Journal of European Public Policy 544, 550 and 557.

[3] J. Habermas, “Remarks on Dieter Grimm’s ‘Does Europe Need a Constitution?’” (1995) 1 European Law Journal 303, 306.

[4] Kts tästä esim. Beetham and Lord, *Legitimacy and the EU (1998) s.128*.

sääntelystä kysymystä vaikutustenarvioinneista käsitellään nimenomaisesti.[5] Sopimuksen mukaan *”[t]oimielimet katsovat, että tavoitetta paremmasta lainsäädännöstä voidaan edistää julkisella kuulemisella ja sidosryhmien kuulemisella, voimassa olevan lainsäädännön jälkiarvioinnilla ja uusien aloitteiden vaikutusten arvioinnilla.”* Sopimuksen 12 kohdan mukaan

> *Vaikutustenarvioinneissa olisi käsiteltävä kysymystä ongelman olemassaolosta, sen laajuudesta ja siitä aiheutuvista seurauksista sekä sitä, tarvitaanko unionin toimia vai ei. Niissä olisi kartoitettava vaihtoehtoisia ratkaisuja ja, mahdollisuuksien mukaan, mahdollisia lyhyen ja pitkän aikavälin kustannuksia ja hyötyjä ja arvioitava kokonaisvaltaisesti ja tasapainoisesti taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia käyttäen apuna sekä laadullisia että määrällisiä analyyseja. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita olisi sovellettava täysimääräisesti ja perusoikeuksia olisi kunnioitettava täysimääräisesti.* […]

Huomioiden sen, kuinka vähän aikaa asetusta on sovellettu, on selvää, että tämän kaltaisen arvioinnin toteuttaminen olisi edistänyt nyt käsittelyssä olevan ehdotuksen uskottavuutta.

Toimielinten välisen sopimuksen 13 kohdan mukaan

> *Komissio tekee vaikutustenarviointeja sellaisista lainsäädäntö- ja muista aloitteistaan […], joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. Pääsääntöisesti komission työohjelmaan tai yhteiseen julistukseen sisältyviin aloitteisiin liitetään vaikutustenarviointi. Komissio suorittaa omassa vaikutustenarviointiprosessissaan mahdollisimman laajan kuulemisen.*

Ilmeisesti komissiossa on päätelty, että nyt tehdyssä ehdotuksessa kyse on siinä määrin pienistä muutoksista, ettei vaikutustenarviointia ole pidetty tarpeellisena. Huomioiden ehdotuksen nimenomaisen tarkoituksen edistää unionin tason demokratiaa ja kansalaisten oikeuksien toteutumista tästä arviosta voi kuitenkin olla perustellusti eri mieltä. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä esitetään, muutosten vaikutukset yleisesti ja erityisesti esimerkiksi nykyisten poliittisten ryhmien asemaan olisivat kaivanneet tarkempaa erittelyä. Ei ole selvää, tukevatko muutokset esimerkiksi nyt parlamentissa edustettuina olevien ryhmien asemaa muiden kustannuksella. Vaikutelmaksi syntyy, että komissio ei välttämättä itsekään ole ehdotuksistaan täysin vakuuttunut, mutta käytännössä toimii lähennä parlamentin viestintuojana toteuttaen näin parlamentin ja komission välisen vastuunalaisuussuhteen asettamia vaatimuksia (SEU 17(8) artikla). Tällöin ei ole aivan selvää, kenen etua ehdotukset tosiasiallisesti edistävät: unionin yleistä etua vai joidenkin nyt edustettuna olevien ryhmittymien.

Ehdotettujen muutosten sisällöstä

Komission ehdotuksiin on vaikea ottaa yksityiskohtaisesti kantaa, muutoin kuin toteamalla, että siltä osin kuin ne tosiasiallisesti edistävät valtioneuvoston kirjelmässä mainitulla tavalla ”lainsäädännön aukkojen sulkemista, avoimuuden lisäämistä ja EU:n talousarviosta käytettävissä olevien resurssien asianmukaista kohdentamista”, ne voivat hyvinkin olla kannattamisen arvioisia. Miltä osin näin tosiasiallisesti on on vaikeasti todennettavissa ilman asianmukaisia perusteluja. Tämä vaikuttaa olevan myös valtioneuvoston kirjelmän laatijan haasteena.

[5] Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä, tehty 13 päivänä huhtikuuta 2016, EU VL [2016] L 123.

Konkreettisten vastausten löytäminen unionin legitimiteettivajetta koskeviin ongelmiin on yksi sen olemassaolon ja toiminnan oikeutuksen kannalta keskeisimmistä haasteita. Jos unionin toiminnan demokraattisuutta ja sen päätöksenteon legitimiteettiä pyritään lisäämään, nyt ehdotettuja uudistuksia paljon ratkaisevammassa asemassa ovat kuitenkin esimerkiksi unionin lainsäädäntötyön avoimuus. Tähän liittyvä ajankohtainen kysymys on – kuten myös käsittelyssä oleva hanke tuo esiin - esimerkiksi lainsäädäntöehdotusten ja niiden perustelujen julkisuus ja huolelliset vaikutusten arvioimiset sekä se, miten päätöksenteon poliittinen vastuunalaisuus ja kansalaisten osallistumismahdollisuudet lainsäädäntöä koskevien neuvottelujen yhteydessä toteutuvat. Valiokunnan Euroopan Parlamentin vaalisäädöksen uudistamisen yhteydessä antama toteamus soveltuu tähänkin tilanteeseen:

> *Kun otetaan huomioon vaalisäädöksen uudistamisen nimenomainen tavoite lisätä eurooppalaisen tason demokratian toimivuutta ja vahvistaa unionin toiminnan legitimiteettiä, perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan juuri nyt arvioitavan kaltaisessa lainsäädäntöhankkeessa valmistelun avoimuus on erityisen tärkeää. Valiokunnan mielestä tavoitteiden saavuttamisen kannalta esimerkiksi alun perin ehdotettuja toimia paljon ratkaisevammassa asemassa on unionin lainsäädäntötyön avoimuus.* (PeVL 50/2016 vp)

Komission puheenjohtaja Junckerin tavoitteena olevia demokratialoikkia on vaikea toteuttaa pureutumatta vakavasti näihin kysymyksiin. Junckerin komission demokratia-agendan keskeiset esitykset kansalaisaloitteen toiminnan parantamisesta (PeVL 54/2017 vp) sekä nyt käsiteltävänä oleva ehdotus näyttäytyvätkin keskustelussa lähinnä näennäistoimintana, joka vie tilaa niiltä muutoksilta joilla unionin demokraattisuutta olisi oikeasti mahdollista parantaa. Unionin poliittinen integraatio on suuren mittakaavan ja pitkän aikavälin projekti, ja nyt esitetyt muutokset sangen vaatimattomia suhteutettuina tähän tavoitteeseen. Samalla unionissa olisi tarjolla lukuisia konkreettisempia haasteita liittyen esimerkiksi päätöksenteon ja sen pohjana olevien asiakirjojen julkisuuteen, mikä edistäisi huomattavasti tehokkaammin paitsi kansallisten parlamenttien työtä, myös kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa oikea-aikaisesti EU-asioista käytävään keskusteluun. Näihin tavoitteisiin verrattuna nyt tehty ehdotus vaikuttaa lähinnä näennäistoiminnalta jonka tarkoitus on lähinnä esittää, että ”jotain on tehty”. Siksi ehdotuksiin voi olla perusteltua suhtautua kriittisesti ainakin siltä osin kuin niiden tavoitteita ja perusteluja ei ole asianmukaisesti ja julkisesti esitetty.