Valtioneuvoston kanslia MUISTIO
EU-asioiden osasto/lsn Heidi Kaila 12.12.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys EU:n kehittämisestä; institutionaaliset kysymykset (E 96/2017 vp)

Johdanto

Eurooppa-neuvoston jäsenet antoivat lokakuussa 2017 tukensa puheenjohtaja Tuskin laatimalle EU-johtajien asialistalle (Leaders' Agenda). Se viitoittaa EU:n kehittämistä koskevien kysymysten päämiestason käsittelyä kesään 2019 saakka. Lähtökohtana ovat syksyllä 2016 sovitut ns. Bratislavan painopistealueet (kasvu, turvallisuus ja muuttoliike) ja keväällä 2017 annettu Rooman julistus, ml. yhdentymiskehityksen eritahtisuutta koskevat linjaukset.

Vuonna 2018 esille nousevia institutionaalisia kysymyksiä ovat Euroopan parlamentin (EP) kokoonpano, ylikansalliset listat EP-vaaleissa ja nimitykset ylimpiin EU-virkoihin, mukaan lukien "kärkiehdokasmenettely" (Spitzenkandidaten) komission puheenjohtajan valinnassa. Vuoden 2018 työohjelman mukaan komissio esittää pidemmälle tulevaisuuteen tähtäävinä aloitteina tiedonannot määräenemmistöpäätösten käytön lisäämisestä sisämarkkina-asioissa ja yhteisessä ulkopolitiikassa, tehokkuuden lisäämisestä EU:n johdossa sekä Euroopan talous- ja valtiovarainministerin tehtävän mahdollisesta luomisesta.

Useat EU:n kehittämistä koskevat ehdotukset nostavat esiin oikeudellisia ja institutionaalisia kysymyksiä, jotka liittyvät jäsenvaltioiden ja EU:n väliseen toimivallanjakoon, EU:n toimielinten toimivaltuuksiin, institutionaaliseen tasapainoon, EU:n perussopimusten mukaisten oikeusperustojen kattavuuteen, EU:n päätöksentekomenettelyihin, valittaviin säädösvälineisiin, demokraattiseen legitimiteettiin, vastuuvelvollisuuden toteutumiseen sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamiseen. Viime kädessä esiin nousee myös kysymys, edellyttäisivätkö eräät uudistukset EU:n perussopimusten muuttamista joko yksinkertaistetussa tai tavanomaisessa menettelyssä.

Eräillä EU:n kehittämistä koskevilla ehdotuksilla on perustuslakikytkentöjä kansallisella tasolla. On tärkeää arvioida ehdotusten vaikutuksia esimerkiksi kansalliseen täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivallan käyttämiseen. Näitä kytkentöjä käsitellään yksittäisistä hankkeista eduskunnalle annettavissa U-kirjelmissä ja E-kirjeissä.

EU:n kehittämistä koskevia institutionaalisia kysymyksiä sivutaan myös eduskunnalle lokakuussa annetussa EMU-selvityksessä (E 80/2017 vp) sekä selvityksessä valtioneuvoston vuoden 2018 vaikuttamisstrategiasta (E 106/2017 vp).

EU:n kehittämistä koskeva keskustelu

EU:n kehittämistä koskevaa keskustelua tulee käydä EU:n tavanomaisissa rakenteissa eikä suppeissa ryhmissä. Tämä vahvistaa osaltaan EU:n yhtenäisyyttä ja on pienten jäsenvaltioiden edun mukaista. EU-johtajien asialista palautti keskustelun perinteisille raiteelleen (vs. komission

puheenjohtaja Junckerin ja Ranskan presidentti Macronin ajatukset) ja vahvisti Eurooppa-neuvoston keskeisen, perussopimuksiin pohjautuvan aseman keskustelussa.

On tärkeää, että EU:n kehittämistä koskevilla linjauksilla on tarvittava tuki ja omistajuus kansallisella tasolla. Eduskunnan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet toteutuvat perustuslain mukaisesti. Kansalaisten osallistuminen keskusteluun on olennaista. Keskustelua tulee edistää ja laajentaa sekä osallistujien että aiheiden osalta.

Peruslähtökohtia

Suomi suhtautuu kriittisesti kehittämisehdotuksiin, jotka vaarantaisivat EU:n yhtenäisyyden, heikentäisivät jäsenvaltioiden välistä tasa-arvoa, vesittäisivät yhteisömenetelmän käyttämistä, muuttaisivat toimielinten välistä tasapainoa tai tarkoittaisivat taloudellisen yhteisvastuun merkittävää lisääntymistä.

Suomen tavoitteena on yhtenäinen EU. On löydettävä tapoja edetä samaa tahtia. Niilläkin aloilla, joilla edetään eritahtisesti, yhteistyön on säilyttävä avoimena kaikille. Eritahtinen eteneminen EU:n rakenteissa perussopimusten puitteissa ja yhteisiä sääntöjä noudattaen on parempi vaihtoehto kuin yhteistyön kehittäminen EU:n ulkopuolella.

Suomi ei pidä EU:n perussopimusten muuttamista nyt ajankohtaisena eikä tarpeellisena. Tulevaisuudessa mahdollisia sopimusmuutoksia harkittaessa tulee arvioida huolella, mitkä ovat muutosten tarpeet. Samalla tulee varmistaa muutosten hyväksyttävyys kansalaisten näkökulmasta.

EU:n perusperiaatteet

EU:n tärkein tehtävä on rauhan, turvallisuuden, vaurauden ja oikeusvaltion turvaaminen. Kriisitilanteissakaan ei tule poiketa EU:n perusarvoista. Suomi on korostanut eri yhteyksissä tarvetta vahvistaa EU:n yhteisiä arvoja, mukaan lukien oikeusvaltioperiaate. Komissio esittää vuonna 2018 aloitteen oikeusvaltioperiaatteen valvonnan vahvistamiseksi EU:ssa.

Perusoikeuskysymykset ovat puhuttaneet EU:ssa useissa muuttoliikkeeseen sekä terrorismin vastaiseen taisteluun liittyvissä hankkeissa. Terrorismin vastaiset toimet nostavat 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. Komissio esittää vuoden 2017 loppuun mennessä säädösehdotuksen oikeus- ja sisäasioiden tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta.

Euroopan parlamenttiin liittyvät ehdotukset

Suomi ei kannata Ison-Britannian EP-paikkojen tai osan niistä jakamista muille jäsenvaltioille. Paikkojen käyttämättä jättäminen olisi signaali EU-kansalaisille: pienempi EU, pienemmät toimielimet. Suomen lähtökohta on, että Ison-Britannian ero huomioidaan täysimääräisesti rahoituskehyksen kokonaistasossa. Säästökohteita on löydettävä. Myös tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvien laajentumisten varalle on jätettävä riittävästi EP-paikkoja.

Suomi pitää EP-vaalien nykyistä toteuttamistapaa tarkoituksenmukaisena ja toimivana. Ylikansalliset listat eivät ole pienten jäsenvaltioiden edun mukaisia. Listojen käyttöönotto ei olisi oikeudellisesti ongelmatonta. Se vaikuttaisi muun muassa alenevan suhteellisuuden periaatteen toteutumiseen parlamentin paikkajaossa.

Komission kokoonpano

Suomi ei tue vuoden 2014 EP-vaaleissa toteutetun ”kärkiehdokasmenettelyn” vahvistamista ja virallistamista. EU:n perussopimusten muotoilu, jonka mukaan Eurooppa-neuvosto ottaa huomioon EP-vaalit komission puheenjohtajaehdokasta ehdottaessaan, on riittävä. Eurooppa-neuvoston tosiasiallisen liikkumavaran säilyttäminen komission puheenjohtajaehdokasta ehdotettaessa on keskeistä myös Suomen vaikutusvallan näkökulmasta.

Eurooppa-neuvoston on määrä palata komission kokoonpanoon ennen seuraavan komission nimittämistä vuonna 2019. Suomi pitää tärkeänä, että komissiossa on jäsen kustakin jäsenvaltiosta. Tämä vahvistaa komission hyväksyttävyyttä sekä kansalaisten että jäsenvaltioiden hallitusten ja parlamenttien silmissä ja varmistaa sen, että kollegiossa on kunkin jäsenvaltion erityisolosuhteiden tuntemusta. Komission toiminnan tehokkuutta voidaan edelleen lisätä sisäisin toimenpitein.

Neuvoston toiminnan kehittäminen

Neuvoston toimintakyvyn varmistaminen on tärkeää. Sen työmenetelmiä on kehitettävä ja päätöksentekomenettelyä tehostettava.

Useimmilla aloilla määräenemmistöpäätöksenteko on jo käytössä. EU:n toimivuuden parantamiseksi ja päätöksenteon tehostamiseksi näillä aloilla tulisi käyttää nykyistä täysimääräisemmin mahdollisuudet päätösten tekemiseen määräenemmistöllä.

Ehdotukset Eurooppa-neuvoston päätöksiksi, joilla siirryttäisiin määräenemmistöpäätöksiin uusilla aloilla tai tietyissä yksittäisissä päätöksissä, arvioidaan erikseen. Määräenemmistöpäätösten käytön lisääminen yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa vahvistaisi EU:n ulkoisen toiminnan tehokkuutta ja uskottavuutta. Suomi tarkastelee komission tulevaa tiedonantoa ja sitä mahdollisesti seuraavia ehdotuksia tästä näkökulmasta ja arvioi ennakoivasti konkreettisia kysymyksiä, joissa määräenemmistöpäätösten soveltaminen olisi Suomen näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta.

EU:n valtiovarainministerin tehtävän perustaminen sekä Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtajuuksien yhdistäminen

Komissio antoi 6.12.2017 tiedonannon Euroopan talous- ja finanssiministerin toimen perustamisesta. Suomen näkemyksen mukaan toimen perustaminen ei ole tarpeen etenkään, mikäli tausta-ajatuksena olisi sellaisten uusien tehtävien luominen, kuten makrotaloudelliset vakautusjärjestelyt, joita Suomi ei pidä tarpeellisina. Suomi ei näe perusteita eikä tarvetta myöskään Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtajuuksien yhdistämiselle. EU:n toimielimillä on oma selkeä, EU:n perussopimusten mukainen asema ja tehtävät. Ehdotetut uudistukset voisivat horjuttaa toimielinten välistä tasapainoa useilla eri tavoin, muun muassa nimittämistoimivallan osalta.

Valmistautuminen Suomen puheenjohtajakauteen

Suomen puheenjohtajakausi 1.7.–31.12.2017 osuu toimielinten vaihdokseen liittyvään murrosvaiheeseen, jolloin lainsäädäntötyötä on tavanomaista puheenjohtajakautta vähemmän. Euroopan parlamentin vaalit käydään touko-kesäkuussa 2019, ja uusi parlamentti järjestäytyy kesä-heinäkuun aikana. EP-vaalien jälkeen käynnistyy myös uuden komission nimittämisprosessi, ja Eurooppa-neuvosto hyväksyy kesäkuussa 2019 toimielinten työtä ohjaavan EU:n strategisen agendan 2019–2024. Uusi komissio aloittaa työnsä marraskuussa 2019. Vaikuttamisen painopiste puheenjohtajakauden edellä ja aikana on EU:n seuraavan viisivuotiskauden tavoitteissa.