ASIANTUNTIJALAUSUNTO EDUSKUNNAN SUURELLE VALIOKUNNALLE

VALTIONEUVOSTON SELVITYS: EU:N KEHITTÄMINEN, INSTITUTIONAALISET KYSYMYKSET 7.3.2018

Teija Tiilikainen

Ulkopoliittinen instituutti

1. Yleistä

Valtioneuvoston selvityksissä (institutionaaliset kysymykset; EU:n vaikuttamisstrategia) EU:n toimielinjärjestelmän kehittämistä tarkastellaan ”toimielinten välisen tasapainon” näkökulmasta. Lähtökohtana on tällöin, että **nykyjärjestelmä on Suomen ja EU:n kannalta optimaalinen ja muutoksia siihen pitää välttää**. Tämä lähestymistapa on monin tavoin ongelmallinen ja järjestelmää olisi syytä ryhtyä hahmottamaan vahvemmin siitä näkökulmasta, joka lähestyy unionin institutionaalista järjestelmää **normaalina poliittisena järjestelmänä**. Tässä järjestelmässä voidaan hahmottaa sekä parlamentaarisen että presidentiaalisen järjestelmän ominaispiirteet ja tämä tarkastelutapa avaa uudenlaisia näkökulmia järjestelmän vahvuuksiin ja heikkouksiin myös Suomen kannalta. Tämä tarkastelutapa on myös vahvasti läsnä komission ja Euroopan parlamentin esittämissä kehittämisvisioissa unionin institutionaalisia kysymyksiä koskien.

a) unionin poliittisen järjestelmän luonnehdinta

Tutkimuskirjallisuudessa EU:n poliittista järjestelmää hahmotetaan parlamentaarisen ja presidentiaalisen (tai vallanjakojärjestelmä, separation of powers) välimuotona. Järjestelmän historialliset juuret ja ensi vuosikymmenet veivät sitä parlamentaarisen järjestelmän suuntaan, jossa toimeenpanovaltaa käyttävä komissio on parlamentaarisessa vastuussa Euroopan parlamentille. Neuvostosta oli määrä tulla parlamentin toinen kamari ja parlamentin nimitysoikeuden komission jäseniä koskien oli määrä vahvistua. Unionin päätöksentekojärjestelmän

hallitustenvälisten ominaispiirteiden korostuessa mm. Eurooppa-neuvoston perustamisen kautta, järjestelmän parlamentarisointia ei kuitenkaan viety päätökseensä, vaan se jäi eräänlaiseen välitilaan.

Viime vuosikymmenien kehitys on pikemminkin korostanut järjestelmän presidentiaalisia ominaispiirteitä ja sen separation of powers-luonnetta. Komissiolle ei ole kehittynyt puoluepoliittista luonnetta ja sen parlamentaarinen valvonta on näin ollen jäänyt heikoksi. EP muistuttaa toiminnaltaan USA:n kongressia (myös lainsäädäntömenettelyiltään) pikemmin kuin eurooppalaista hallitustaan valvovaa parlamenttia. Komission kokoonpano ja valintatapa muodostavat tässä kahden järjestelmän taitekohdassa ratkaisevan tekijän. Mitä enemmän komission kokoonpano nojaa vahvan puheenjohtajan luottamuksen varaan nojaaviin jäseniin, sitä enemmän presidentiaalisen järjestelmän ominaispiirteet korostuvat.

Komission tiiviimmät kytkökset EP:hen ja sen poliittisiin ryhmiin puolestaan korostavat järjestelmän parlamentaarista kehityssuuntaa.

Valinnan tekemistä näiden kahden poliittisen järjestelmän välillä olisi hyvä perusteellisesti arvioida sekä Suomen vaikutusmahdollisuuksien että EU:n legitimiteetin ja toimivuuden näkökulmasta. Kummassakin mallissa voidaan nähdä sekä etuja että haittoja. Kaikki viimeaikaiset institutionaaliset muutosesitykset liittyvät tavalla tai toisella näiden kahden mallin välisiin suhteisiin.

b) EP:n vaalit (ylikansalliset listat) ja kärkiehdokasmenettely

Ehdotetut ylikansalliset vaalilistat ja kärkiehdokasmenettely eivät kumpikaan ole ongelmattomia, mutta ne voidaan nähdä unionin poliittisen järjestelmän parlamentaarisia piirteitä korostavina muutoksina. Kumpikin menettely vahvistaisi nimenomaan EU:n tason poliittisten puolueiden asemaa.

Poliittinen paine kärkiehdokasmenettelyn jatkamiseksi tulevissa EP-vaaleissa tulee olemaan suuri siitä huolimatta, ettei esim. Ranska suurista jäsenmaista sitä kannata (Macronin puolueen asema EU-tasolla ei vakiintunut). Sekä Suomen että EU-järjestelmän kannalta olisi parempi luoda **kärkiehdokasmallille selkeät ja myös pienten jäsenmaiden aseman vahvistavat pelisäännöt**. Nykyinen tilanne, jossa **kärkiehdokasmallin ja puolueiden asettamien kärkiehdokkaiden rooli**

jää riippumaan vaaleja ympäröivästä poliittisesta tilanteesta on tuskin eduksi kenellekään.

c) komission kokoonpano

Komission koon pienentäminen siten, että komissaaripaikat kiertäisivät jäsenmaiden välillä tasapuolisen rotaation pohjalta, hyväksyttiin Suomessa Lissabonin sopimuksen osaksi. Vahvin argumentti pienemmän komission tueksi koskee sen kaikkien salkkujen pitämistä **sisällöltään yhtä vahvoina**. On ilmeistä, ettei tämä voi olla asian laita 30-jäsenisessä komissiossa.

Sekä Suomen vaikutusvallan että unionin poliittisen järjestelmän toimivuuden näkökulmasta Lissabonin sopimukseen sisältynyt ratkaisu komission kokoonpanon suhteen on perusteltu. Suomi on usein päätynyt neuvottelutilanteissa tukemaan laajan komission mallia osoittaakseen tukea tätä tavoitetta ajaville pienille jäsenmaille.

d) komission ja EN: n puheenjohtajuuksien yhdistäminen

Ehdotus komission ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuuksien yhdistämisestä toisi unionin kummatkin toimeenpanovaltaa käyttävät elimet yhteisen johdon alaisuuteen. Muutos veisi EU-järjestelmää suuren harppauksen presidenttijohtoisen mallin suuntaan, sillä tämän fuusion myötä komission parlamentaarinen valvonta olisi ajatuksena entistä mahdottomampi. Uusi johtotehtävä olisi poliittisesti erittäin vahva, sillä uudella puheenjohtajalla olisi toimilleen myös jäsenmaiden päämiesten tuki. Muutos vahvistaisi koko komission roolia unionin vallankäyttöjärjestelmässä, sillä hallintojen väliset valtasuhteet huomioiden muutos merkitsisi, että Eurooppa-neuvoston toimintaa ohjailtaisiin jatkossa komissiosta käsin. Tämä mutkistaisi entisestään Eurooppa-neuvoston suhdetta neuvostokokoonpanoihin, jotka valmistelevat sen käsiteltäviksi tulevia asioita.

Yhteen puheenjohtajuuteen siirtyminen epäilemättä selkeyttäisi komission ja Eurooppa-neuvoston työnjakoa unionin yleisjohtajina. Nykyisessä tilanteessa kummatkin esimerkiksi katsovat roolikseen unionin kehittämistä koskevien avausten tekemisen, mikä aiheuttaa hämmennystä. Vahvistettu

puheenjohtajuus tarjoaisi unionille myös entistä yhtenäisemmän edustuksen sen ulkosuhteissa. Sekä komission että Eurooppa-neuvoston valtaoikeuksin varustettu henkilö yltäisi kansainvälisen diplomatian huipulle.

Uuden puheenjohtajan vaalitavasta tulisi tehtävää perustettaessa todennäköisesti keskeinen kiistakysymys. On vaikea kuvitella, että hallitusten päämiehet hyväksyisivät johtajakseen muun kuin itse valitsemansa puheenjohtajan. Euroopan parlamentin poliittiset ryhmät puolestaan eivät hevillä luovu nimitysvallastaan, jonka ovat vuosikymmenten saatossa hankkineet komission puheenjohtajaa valittaessa. **Kompromissiratkaisun voisi tarjota suora kansanvaali, joka sinetöisi presidentiaalisen järjestelmän**. Tähän kehityssuuntaan liittyy Suomen kannalta kuitenkin huomattavia haasteita.

e) EMUn institutionaaliset kysymykset

EMUn syventämiseen liittyviä institutionaalisia kysymyksiä on tarkasteltava yhtäältä valuuttaunionin toimivuuden ja demokraattisen legitimiteetin ja toisaalta unionin eriytymiskehityksen näkökulmasta. Valuuttaunionin liallinen institutionalisoituminen pitäisi välttää, sillä se horjuttaa unionin yhtenäisyyttä.

Vakausmekanismin tuomista unionin institutionaalisiin puitteisiin voi pitää kannatettavana, sillä euroryhmän nykyinen päätöksenteollinen kokonaisuus on sekava ja epäyhtenäinen. Valtiovarainministeriä ja- ministeriötä koskevat päätökset tulee ratkaista siltä pohjalta, mihin suuntaan euroryhmän rahoitusvälineitä koskeva kehitys kulkee.