Eduskunnan suurelle valiokunnalle 23.4.2021

Asia: Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia VNS 7/2020 vp.

Eduskunnan suuri valiokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta selonteosta. Keskityn lausunnossani selonteon osuuteen 5. EU:n toiminnan ja Suomen EU-vaikuttamisen kehittäminen. Olen aikaisemmin lausunut valiokunnalle EU-säädösten valmistelusta ja vaikutusten arvioinnin nykytilasta ja mahdollisista kehittämistarpeista (4.3.2021). Käsittelen valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoiminnan kehittämistä lyhyesti lausuntoni loppupuolella, mutta viittaan yksityiskohtaisemman arvioinnin osalta aikaisemmin antamaani lausuntoon. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Yleistä

Viime vuosina usein toistetun näkemyksen mukaan EU kulkee kriisistä kriisiin. Samalla on tyypillistä viitata EU:n keskeisiin perustajiin kuuluvan ranskalaisen virkamiehen Jean Monnet'n lausahdukseen siitä, kuinka kriisit ovat EU:lle elinehto ja mahdollisuus (”The EU will be forged in crises”). Brittiläinen tutkija Mark Rhinard kutsuu kriisien keskeisyyttä EU-päätöksenteossa termillä the ”crisification of EU policy-making”.[1] Tämä kriisipuhe näkyy selonteossakin. Sen mukaan ”EU on lujittamassa kriisinkestävyyttään eri politiikka-alueilla” (s. 4). Lisäksi selonteossa todetaan muun muassa, että demokratian ”kriisinkestävyyttä” eli resilienssiä (s. 6) tulisi vahvistaa suojelemalla demokraattisia instituutioita, vaalimalla itsenäisten tiedotusvälineiden asemaa sekä kouluttamalla medialukutaitoisia kansalaisia. Nämä tavoitteet ovat hyviä ja tavoittelemisen arvoisia.

Sen sijaan kriisipuhe on ongelmallista. Se on ongelmallista ja pitkällä tähtäimellä haitallista niin EU:lle itselleen kuin jäsenvaltioille. Kriisipuhe luo tarpeettomasti kuvaa EU:sta heikkona ja haavoittuvana. Lisäksi se hankaloittaa muutostarpeiden ennakoimista ja hidastaa havaittujen ongelmien korjaamista etenkin, jos ongelmanratkaisu edellyttää järjestelmätason muutoksia. Kriisissä kun on tapana korjata ainoastaan se osa järjestelmää, joka on vaarassa romahtaa, mikä johtaa taas siihen, että yleiskunnossapito ja -huolto jää helposti tekemättä. Rhinard varoittaa myös siitä, että kriisikeskeinen puhe tuo mukanaan kriisikeskeisiä päätöksentekoprosesseja, joissa nopeus on tärkeämpää kuin sidosryhmien kuuleminen tai kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksien takaaminen ja joissa päätöksentekijöillä ei ole aikaa hakea päätösten pohjaksi tutkittua tietoa ja laajaa yhteiskunnallista hyväksyntää.

Kriisikeskeisyys voi myös vaikuttaa valtioneuvoston ja eduskunnan väliseen yhteistoimintaan EU-asioissa. Kriisin narratiivi vie valtioneuvoston huomion niihin asioihin, jotka vaativat täytäntöönpanoelimen välitöntä reagointia ja mahdollisesti heikentää sen mahdollisuuksia (ja velvollisuutta) kiinnittää ylintä valtiollista valtaa käyttävä eduskunta Euroopan unionin päätöksentekoon ja näin ollen toteuttaa kansainvaltaisuutta EU-asioissa.

Sen lisäksi että selonteko hyväksyy liian helposti vallitsevan kriisimentaliteetin, selonteko on ainakin osin menetetty tilaisuus arvioida sekä EU:n tulevaisuutta että Suomen roolia EU:ssa päivänpoliittisen työn ulkopuolelta. Selonteossa pyritään ylläpitämään ja entisestään

[1] Mark Rhinard (2019). The Crisification of Policy-Making in the European Union. 57(3) *JCMS: Journal of Common Market Studies,* 616–633.

vahvistamaan kuvaa Suomesta yhteistyökyisenä jäsenvaltiona, ”joka etsii aktiivisesti yhteisiä, eurooppalaista lisäarvoa luovia ratkaisuja ja edistää avoimuutta” (s. 4). Julkisuuskuva kaipaa konkretiaa tuekseen. Selonteko olisi tarjonnut mahdollisuuden tarkastella konkreettisemmin ja kriittisemmin sitä, ohjaavatko esimerkiksi avoimuus ja oikeusvaltioperiaate Suomen EU-vaikuttamista, kuinka niitä voi parhaiten edistää kriisistä toiseen kulkevassa unionissa, keiden kanssa ja millä ehdoin Suomen tulisi tehdä yhteistyötä, ja niin edelleen. Tässä suhteessa selonteko tarjosi mahdollisuuksia, joihin ei tartuttu.

EU:n tulevaisuus

Yksi lähivuosien merkittävimmistä hankkeista liittyy EU:n tulevaisuutta pohtivaan konferenssiin, joka käynnistyi monikielisen digitaalisen alustan käyttöönotolla 19.4.2021.[2] Virallisesti konferenssi alkaa Eurooppa-päivänä 9.5.2021. Selonteon mukaan konferenssin painopisteen tulisi olla ”kansalaisille tärkeissä politiikka-aiheissa, kuten oikeusvaltioperiaate, ilmastonmuutos ja ympäristöhaasteet, kestävä kasvu, sosiaalinen ulottuvuus, kokonaisvaltainen turvallisuus, muuttoliike sekä EU:n rooli maailmassa. Institutionaalisten kysymysten käsittely ei toisi keskustelua lähemmäksi kansalaisia” (s. 24).

Tämä on ongelmallinen näkemys kahdesta syystä. Ensinnäkin se yksioikoisesti olettaa, ettei kansalaisia kiinnosta esimerkiksi toimivaltasuhteet EU:ssa. Toiseksi se unohtaa sen seikan, että institutionaaliset kysymykset ovat avainasemassa monien yllä mainittujen politiikka-aiheiden käsittelyssä. Esimerkiksi oikeusvaltioperiaatteen turvaaminen ei ole ollut haastavaa sen takia, ettei sen sisällöstä ole konsensusta, vaan sen takia, että EU:n päätöksentekosäännöt ja täytäntöönpanokehikko eivät ole ainakaan kaikilta osin tarkoitukseen sopivia. Samoin ilmastonmuutoksen torjunnasta on laaja yksimielisyys, vaikka torjunnan keinoista ja niiden toimivuudesta on erilaisia näkemyksiä. Ilmastonmuutoksen torjunnan keinot ovat kuitenkin merkittävässä riippuvuussuhteessa institutionaalisiin kysymyksiin, EU:n ja jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin sekä EU:n rooliin globaalissa maailmassa. Tästä syystä institutionaalisten ja toimivaltakysymysten käsittelyn tulisi olla konferenssin keskiössä, ja Suomen tulisi edistää niiden näkymistä konferenssin työjärjestyksessä.

Selonteon mukaan ”EU:n perussopimusmuutokset eivät ole ajankohtaisia” (s. 25). Toisaalta heti perään selonteossa lausutaan, että ”EU:n tulevaisuuskonferenssi mahdollistaa ajatustenvaihdon EU:n haasteista ja pidemmän aikavälin kehitystarpeista” (s. 26). Tästäkin syystä edellisen kappaleen ajatus siitä, etteivät institutionaaliset asiat kuulu tulevaisuuskonferenssin agendalle, on epäonnistunut. Vaikka EU:ssa ei tällä hetkellä ole laajaa kannatusta perussopimusten avaamiselle, Suomen tulisi katsoa EU-politiikassaan pidemmälle ja osallistua – tulevaisuuskonferenssin puitteissa ja muutoin – keskusteluun myös perussopimusten pidemmän aikavälin kehitystarpeista ja siitä, missä määrin nykyiset ratkaisut ovat edelleen onnistuneita ja missä määrin muutospainetta on.

Nostan esiin yhden politiikka-aiheen, jonka käsittely selonteossa on tarpeettoman ylimalkaista, etenkin jos avoimuus ja oikeusvaltioperiaate ohjaavat Suomen EU-politiikkaa. Epäasiallinen vaalivaikuttaminen on EU:n toiminnan kannalta yksi merkittävimmistä tulevaisuuden kysymyksistä, ja tämä mainitaan myös selonteossa (s. 6). Selonteossa ei kuitenkaan avata asiaa

[2] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/STATEMENT_21_1624. Eurooppalaisesta demokratiatyöstä ks. myös uusi Eurooppalaisen demokratian toimintasuunnitelma vuosiksi 2020–2024. JOIN(2020)5 final.

mainintaa enemmän. Epäasiallinen vaikuttaminen ei rajoitu pelkästään vaaleihin vaan liittyy sosiaalisen median ja ulkomaisen vaikuttamistyön (lobbauksen) kasvavaan rooliin niin EU:ssa kuin jäsenvaltioissakin. Tämä johtuu siitä, että epäasiallinen vaalivaikuttaminen tapahtuu usein digitaalisten alustojen kautta. Lisäksi epäasiallisen vaalivaikuttamisen epäillään ainakin osin juontavan juurensa EU:n ulkopuolelle.

Sosiaalisen median sääntely liittyy kiinteästi selonteossa mainittuun kriisinkestävyyden parantamiseen turvaamalla itsenäisten tiedotusvälineiden asemaa ja myötävaikuttamalla kansalaisten kriittisen medialukutaidon kehittämiseen. Lobbauksen sääntely taas vahvistaa demokraattisten instituutioiden toimintakykyä.

Esimerkiksi Yhdysvalloissa presidentti Biden on virkaanastumisensa jälkeen pitänyt esillä ulkomaisen lobbauksen tiukempaa sääntelyä. EU:ssa asia on parhaillaan valmistelussa. Ranskalaisen MEP:n Raphaël Glucksmannin johtama erityisvaliokunta valmistelee suosituksia siitä, kuinka EU:ssa tulisi säännellä ulkomaisia vaikuttamisyrityksiä.[3] Ennen joulua alustavasti hyväksytyssä kompromissisopimuksessa EU:n avoimuusrekisterin (lobbausrekisterin) uudistamisesta ulkomaisia vaikuttamisyrityksiä koskevia sääntöjä tiukennettiin hieman,[4] mutta Glucksmannin erityisvaliokunta tulee todennäköisesti ehdottamaan tiukennuksia nykyiseen lobbausta koskevaan sääntelyyn tai kokonaan uutta sääntelyinstrumenttia. Samaten nk. mediajättien (jotka ovat pääsääntöisesti yhdysvaltalaisia) poliittinen rooli todennäköisesti nousee seuraavien vuosien aikana entistäkin vahvemmin keskusteluun.

Suomi on puheenjohtajuuskautensa aikana ja sen jälkeen pitänyt esillä oikeusvaltioperiaatetta EU:n toiminnan kulmakivenä. Epäasiallisen (vaali)vaikuttamisen suitsiminen sopisi tähän oikeusvaltioperiaatelähtöiseen ja läpinäkyvyyttä korostavaan linjaan, ja Suomen kontribuutio kriisinkestävämmän unionin rakentamiseksi voisi rakentua juuri tämän politiikka-aiheen edistämiselle eurooppalaisissa neuvottelupöydissä.[5]

Suomen EU-vaikuttaminen

On selvää, että Suomen tavoitteiden saavuttamiseksi oikea-aikainen ja rakentava vaikuttaminen on tärkeää. Etenkin komissioon vaikuttaminen on tärkeää, kuten selonteossa todetaan. Selonteossa todetaan lisäksi, että Suomen tavoite on tukea EU:n demokratiakehitystä ja osallistua yhteisiin asioihin pitkäjänteisesti ja laaja-alaisesti. Komissioon vaikuttamisen tulisi kuitenkin olla etupainotteisempaa siten, että Suomi syöttäisi aloitteita EU:lle, eikä niin, että Suomi pelkästään reagoi, vaikkakin varhaisessa vaiheessa, komissiossa jo käynnissä oleviin keskusteluihin. Suomen tulee pyrkiä nykyistä aktiivisemmin ja etupainotteisemmin muovaamaan EU:n päätöksentekoa vaikuttamalla siihen, mitkä asiat nousevat keskusteluun.

[3] Special Committee on Foreign Interference in all Democratic Processes in the European Union, including Disinformation, https://www.europarl.europa.eu/committees/en/inge/home/highlights.
[4] Ks. uudistuksesta tarkemmin Emilia Korkea-aho (2021). New Year, New Transparency Register? Saatavilla osoitteesta: https://www.eu-opengovernment.eu/?p=1235.
[5] Syyskuussa 2020 julkaistu Oikeusvaltiokertomus käsittelee lobbauksen sääntelyä ja muita poliittista integriteettiä vahvistavia uudistuksia osana oikeusvaltiokehitystä. Ks. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeusvaltiokertomus 2020. Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa. Bryssel 30.9.2020 COM(2020) 580 final s. 18.

Yksi tällainen aikaisen vaikuttamisen paikka on EU-rahoitus. Suomessa on keskusteltu viimeisen vuoden aikana runsaasti elvytysrahojen käytöstä. Tämän ohella Suomen tulisi erityisesti pyrkiä vaikuttamaan siihen, miten EU-rahoitushakujen kriteerit asetetaan niin, että sekä kotimaiset rahoitusta etsivät yritykset, kiinnostuneet sijoittajat että alueelliset toimijat (mukaan lukien yliopistot ja muut tutkimuslaitokset) hyötyisivät EU-rahoituksesta. EU-rahoitukseen panostaminen lisäisi myös EU:n hyväksyttävyyttä.

Suomen oikea-aikainen ja rakentava osallistuminen EU-päätöksentekoon edellyttää myös sitä, että linjaukset ovat perusteltuja ja perustelut avoimesti saatavilla. Tämä on erityisen tärkeää eduskunnalle, jonka tulee saada valtioneuvostolta tarpeelliset tiedot kannan muodostamista varten myös sellaisista politiikka-aiheista, jotka eivät liity komission konkreettiseen ehdotukseen vaan koskevat yleisemmin EU:n toiminnan kehittämistä.

Selonteossa esimerkiksi todetaan nk. ylikansallisista listoista[6] että ”niihin liittyy oikeudellisia ja poliittisia ongelmia” (s. 25). Mistään ei kuitenkaan käy ilmi, mitä ne ovat. On mahdollista, että ylikansalliset listat eivät ole Suomen kannalta edullisin (tai kuten selonteossa todetaan: tarkoituksenmukaisin) ratkaisu, mutta tarkoituksenmukaisuuden arviointi tulisi tehdä avoimen ja informoidun keskustelun pohjalta eikä vetoamalla ylimalkaisesti määrittelemättömiin ongelmiin.

Selonteossa todetaan myös, että ”osallistuminen EU:n tuomioistuimessa vireillä oleviin asioihin on tärkeä osa Suomen EU- poliittisten linjausten tukemista ja EU:n toiminnan kehittämistä koskevaa vaikuttamista. EU:n tuomioistuimessa vireillä oleviin asioihin vaikuttamista hyödynnetään tehokkaammin EU-asioissa” (s. 26). Tähän selonteon kohtaan on helppo yhtyä. Esimerkiksi juuri annettu ratkaisu koskien neuvoston oikeuspalvelun asiantuntijalausunnon julkisuutta olisi ollut yksi sellainen asia, johon osallistuminen olisi ollut Suomen EU-poliittisten linjausten mukaista ja olisi vahvistanut kuvaa Suomesta jäsenvaltiona, ”joka … edistää avoimuutta” (s. 4).[7] Huomionarvoista on, että Ruotsi käytti oikeuttaan osallistua asian käsittelyyn väliintulijana.

Kansallinen yhteistoiminta

Valtioneuvoston ja eduskunnan perinteisesti toimiva yhteistyö EU-asioissa on uusien haasteiden edessä. EU:n lainvalmistelu on yhä laaja-alaisempaa, nopeampaa ja monimutkaisempaa samalla kun lainvalmisteluprosessiin kohdistuu toiveita ja vaatimuksia sidosryhmien kuulemisen, vaikutusten arvioinnin ja lainvalmistelusta tiedottamisen osalta. EU-lainvalmisteluprosessin muutokset heijastuvat myös jäsenvaltiotasolle ja edellyttävät, että kansallista yhteistoimintaa vastaavasti kehitetään. Valtioneuvosto tunnistaa tämän toteamalla että ”… on tarpeen tarkastella erityisesti eduskuntakirjelmiin liittyviä kysymyksiä” (s. 26).

Eduskunnan ja valtioneuvoston välisessä vuoropuhelussa on tunnistettu se, että erityisesti eduskuntakirjelmien oikea-aikaisuus ja riittävä tietosisältö ovat aiheuttaneet ongelmia.

[6] Ylikansallisissa listoissa on kyse siitä, että Euroopan parlamentin vaaleissa edustajat valittaisiin koko EU:n alueelta, ei jäsenvaltioittain. Ylikansallisista listoista on julkaistu vastikään Euroopan parlamentin toimesta selvitys, joka löytyy osoitteesta: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/679084/EPRS_STU(2021)679084_EN.pdf.

[7] Asia T-252/19, https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240171&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10165882.

Kehitettävää olisi erityisesti niin kutsutussa ennakollisissa vaikutusten arvioinneissa ja kuinka eduskuntaa informoidaan säädösehdotusten kansallisista vaikutuksista. Komissio järjestää julkisia kuulemisia ja vaikutusten arviointeja, mutta niiden painopiste on yleiseurooppalaisissa vaikutuksissa, ei kansallisissa. Lisäksi lainvalmistelun yksi ongelma erityisesti vaikutusten arvioinnin näkökulmasta on, että neuvotteluvaiheessa tehtyjä muutoksia ei ehditä arvioida ennen kuin lainsäädäntöpaketista on sopu. On hyvin mahdollista, että merkittävimpienkin muutosehdotusten vaikutukset jäävät arvioimatta. Tästä(kin) syystä kansallisella tasolla suoritettuun ennakolliseen vaikutusten arviointiin tulee panostaa.

Kansallisesta näkökulmasta aikataulua on pidetty EU-päätöksentekoon liittyvän vaikuttamisen ongelmana. U-kirjelmä tulee antaa eduskunnalle muutamassa viikossa siitä, kun komissio antaa ehdotuksen. Vaikutusten arviointia ei kuitenkaan tulisi aloittaa vasta tässä vaiheessa. Vaikutusten arviointiin valmistautuminen (tiedonhaku, tiedon analysointi) tulisi aloittaa jo siinä vaiheessa, kun säädösehdotusta valmistellaan EU:ssa. Tällaista alustavaa vaikutusarviota voidaan täydentää ja tarkentaa jatkuvan arvioinnin periaatteella läpi EU-lainsäädäntöprosessin. Näin myös eduskunta saisi uusimman ja parhaimman mahdollisen tiedon komission ehdotuksista ja ehdotuksiin myöhemmässä vaiheessa tehdyistä muutoksista.

Jatkuvan arvioinnin periaatteen mukainen vaikutusten arviointi myös myötävaikuttaisi täytäntöönpanovaiheen vaikutusten arviointiin eli siihen kun direktiivien täytäntöönpanon vaikutuksia arvioidaan kansallisesti. Jatkuva vaikutusten arviointi sopisi nähdäkseni parhaiten uuteen dynaamiseen toimintaympäristöön, jossa EU-lainsäädäntöä annetaan. Tämä toki edellyttää sitä, että ministeriöt ovat riittävästi resursoituja seuraamaan EU-tason politiikkakehitystä.

Helsingissä, 22.4.2021

Emilia Korkea-aho

Emilia Korkea-aho
Eurooppaoikeuden ja lainsäädäntötutkimuksen apulaisprofessori, Suomen Akatemian akatemiatutkija
Itä-Suomen yliopisto