Eduskunnan suurelle valiokunnalle 13.3.2024

Asia*:* E 58/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: Suomen avaintavoitteet EU-vaalikaudelle 2024-2029

Eduskunnan suuri valiokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta selvityksestä. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Aluksi

Valtioneuvoston selvityksessä määritellään avaintavoitteet EU:n strategiseen agendaan ja tulevan komission ohjelmaan vaikuttamiseksi. Avaintavoitteet on määritelty seuraavalle vaalikaudelle 2024-2029. Koska aikajänne on pitkä, tavoitteet ovat luonnollisesti laajoja ja kattavat niin talouteen, turvallisuuteen, ympäristöön kuin hyvinvointiin liittyviä yleisiä kysymyksiä. Keskityn lausunnossani pääasiallisesti vaikuttamisprosesseihin, erityisesti ennakkovaikuttamiseen. Oikea-aikaisilla ja tehokkailla vaikuttamisprosesseilla ratkaistaan avaintavoitteiden kohtalo tulevissa poliittisissa prosesseissa. Yksittäisistä tavoitteista kiinnitän huomiota oikeusvaltioperiaatteeseen ja korruption torjuntaan sekä paremman sääntelyn agendaan.

Ennakkovaikuttaminen

Valtioneuvoston tammikuussa tekemän periaatepäätöksen mukaan Suomi tehostaa ennakkovaikuttamistaan EU:ssa. Siinä keskeistä on Suomen omien tavoitteiden nostaminen EU:n agendalle. Ministeriöiden johdolle annetaan vastuu siitä, että EU-asioiden ennakkovaikuttamiseen panostetaan ja vaikuttaminen on koordinoitua.[1]

Ennakollisen vaikuttamisen tehostamisen tarpeesta on Suomessa ollut jo pitkään yksimielisyys. Edellisellä hallituskaudella eduskunta edellytti, että valtioneuvostolla on valmiudet ennakollisesti vaikuttaa erityisesti komission tulevien lainsäädäntöaloitteiden sisältöön, ja tähän työhön on ohjattava riittävät resurssit (SuVM 1/2021 vp). Ennakkovaikuttaminen on keskeinen teema myös nyt käsiteltävänä olevassa valtioneuvoston selvityksessä EU:n avaintavoitteista.

Selvityksessä korostuu, periaatepäätöksen mukaisesti, ennakkovaikuttamisen oikea-aikaisuus. Tällä tarkoitetaan – ja tähän on helppo yhtyä – sitä, että vaikuttaminen on etupainotteista: Suomi tarjoaa ratkaisuja ja aloitteita EU:lle eikä pelkästään reagoi komissiossa jo käynnissä oleviin keskusteluihin. Suomen tulee aktiivisesti kehittää yhteisiä, eurooppalaista lisäarvoa luovia ratkaisuja. Omien ratkaisujen esittäminen edellyttää vahvaa yhteistyötä ministeriöiden välillä.

Omien ratkaisujen esittäminen korostuu myös sikäli, että EU-tasolla poliittinen päätöksenteko päättyy toisinaan Suomen kannalta epäedulliseen lopputulokseen. Tätä ei voi täysin välttää, mutta epäedullisen lopputuloksen riskiä voi pienentää sillä, että Suomi on mukana ratkaisujen muotoilussa alkumetreiltä lähtien ja on valmis muokkaamaan alkuperäisiä ehdotuksia ja ratkaisuja nopeallakin aikataululla.

Suomen EU-vaikuttamista arvioitaessa on pidettävä mielessä päätöksenteon konkreettiset reunaehdot. Suomi on yksi EU:n pienistä jäsenvaltioista, jolloin on elintärkeää, että se saa muut jäsenvaltiot mukaan. Uuden tutkimuksen mukaan jäsenvaltion pienuus voi päätöksenteossa olla myös etu. Latvian roolia disinformaation vastaisissa politiikkatoimissa tarkasteleva tutkimus

[1] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165389/VN_2024_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

osoittaa, että pienen maan (tässä tapauksessa Latvian) kannattaa käyttää hyväkseen neuvoston puheenjohtajuus. Tämä on Suomella edessä kuitenkin vasta 2030-luvulla. Tutkimuksen mukaan pienet jäsenvaltiot nähdään lisäksi luotettavina välittäjinä ja kyvykkäinä tekemään kompromisseja. Kiinnostavaa on myös se, että tutkimuksen mukaan pienten jäsenvaltioiden virkamiesten yhteydet ovat tuloksellisia maan vaikuttamisen kannalta. Neljäs seikka, jota tutkimus korostaa, liittyy siihen, että pienelle jäsenvaltiolle on edullista pysyä joustavana ja hyväksyä kompromissiehdotuksia aikaisessa vaiheessa vaikka ne eivät vastaisikaan alun perin tavoiteltua ehdotusta.[2]

Valtioneuvosto korostaa sitä, että vaikuttaminen tulee kohdistaa komissioon unohtamatta kuitenkaan parlamenttia. Tämä on toki tärkeää, koska komissio tekee lainsäädäntöaloitteet. EU-vaikuttamista tehdään myös muilla tavoin. Selvityksessä ei mainita sitä, että tärkeä osa EU-vaikuttamista on osallistuminen EU:n tuomioistuimessa vireillä oleviin asioihin. Tätä kanavaa tulisi hyödyntää tehokkaammin osana EU-vaikuttamisen palettia.

Yhteistyö samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa

Kannatan ennakkovaikuttamisen tehostamista ja oikea-aikaisuuden varmistamista, mutta Suomi ei tee EU-politiikkaa yksin, ja siksi nostaisin ennakkovaikuttamisen rinnalle myös yhteistyön samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa. Yhteistyön tärkeys on mainittu valtioneuvoston tammikuisessa periaatepäätöksessä, mutta siihen ei juurikaan viitata nyt käsiteltävänä olevassa selvityksessä eduskunnalle. Selvityksessä toki pyritään ylläpitämään ja entisestään vahvistamaan kuvaa Suomesta yhteistyökyisenä jäsenvaltiona: ”aktiivinen, luotettava ja ratkaisuhakuinen jäsenmaa”.

Periaatepäätöksessä valtioneuvosto korostaa sitä, että yhteistyön mahdollisuuksia parantaa se, että Suomelle vähämerkityksellisissä asioissa voi olla kannattavaa tukea vakiintuneita yhteistyöhalukkaita jäsenvaltioita. Valtioneuvosto ei ota kantaa – eikä se oikein näin pystykään tekemään – ketkä ovat mahdollisia samanmielisiä jäsenvaltioita. Se kyllä mainitsee erikseen Pohjoismaat, jotka ovat luontevia yhteistyökumppaneita. Baltian maat voisivat muodostaa toisen luontevan ryhmän, jonka sisällä tehdä yhteistyötä. Periaatepäätöksessä ei myöskään oteta tarkemmin kantaa yhteistyön muotoihin. On syytä korostaa sitä, että yhteistyössä samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa merkitystä on sillä, kuinka tehokkaasti virkamiehet toimivat muiden jäsenvaltioiden virkamiesten kanssa. Tämän merkitys on nostettu esiin myös edellä mainitussa Latviaa koskevassa tutkimuksessa.

Valtioneuvoston ja eduskunnan välinen yhteistyö EU-asioissa

Ennakkovaikuttamisen tehostamisella on vaikutusta valtioneuvoston ja eduskunnan väliseen yhteistyöhön EU-asioissa. Tämä näkökulma jää huomiotta selvityksessä. Siinä kyllä mainitaan, että valtioneuvosto on siirtymässä kerran vaalikaudessa annettavasta EU-selonteosta jatkuvaan strategisten prioriteettien määrittämiseen, vaikuttamiseen ja seurantaan. EU-vaikuttamisstrategia laadittaisiin jatkossa vuosittain. Tämä on lähtökohtaisesti kannatettavaa, mutta selvityksessä ei ole tältä osin juurikaan konkretiaa.

Erityisen tärkeää on se, ettei ennakkovaikuttamisen tehostaminen heikennä valtioneuvoston ja eduskunnan välistä yhteistyötä EU-asioissa. Valtioneuvoston on jatkossakin pidettävä ylintä valtiollista valtaa käyttävä eduskunta mukana eurooppalaisessa päätöksenteossa ja siten tukea kansanvaltaisuutta myös EU-asioissa.

[2] Vériter, S.L. (2024), “Small-State Influence in EU Security Governance: Unveiling Latvian Lobbying Against Disinformation”. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, https://doi.org/10.1111/jcms.13601.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä tekemän tulkinnan mukaan ennakkovaikuttamisessa on kyse perustuslain 97 § tarkoittamasta eduskunnan tiedonsaantioikeudesta ja asioista, jotka valtioneuvosto tuo eduskunnalle tiedoksi harkintansa mukaan jos ne ovat merkityksellisiä tai niillä on sitovaa vaikutusta Suomen myöhempää kannanmuodostusta silmällä pitäen.[3] Valtioneuvosto myös korostaa, että muodolliset prosessit eivät saa tarpeettomasti hidastaa tai estää valtioneuvoston yhteensovitettua ennakkovaikuttamistyötä. Valtioneuvoston tavoitteena on, että suurelle valiokunnalle tarjotaan aikaisempaa systemaattisemmin tilannekuvaa myös valtioneuvoston ennakkovaikuttamistyöstä. Tämä on ilmeisesti tarkoitus toteuttaa niin, että pääministerin ja ministereiden raportoidessa eri kokoonpanojen kokouksista, tulisi suurta valiokuntaa ja/tai ulkoasiainvaliokuntaa informoida suullisesti myös ennakkovaikuttamisen ajankohtaisista asioista.

On tärkeää, että eduskunnalla on koko ajan näkemys siitä, mitä Suomi ajaa ja miten se tavoitteitaan ajaa. Eduskunnan 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.

Oikeusvaltioperiaate ja korruption torjunta

Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on ohjannut Suomen EU-vaikuttamista jo pitkään. Suomi on pitänyt erityisen tärkeänä sitä, että oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on kytkeytynyt EU-rahoituksen saamiseen, ja tämä nousee esille myös selvityksessä. Oikeusvaltioperiaate ymmärretään EU:ssa laajasti, eikä se ei rajoitu pelkästään tuomioistuinten riippumattomuuteen jollaisena se Suomessa usein näyttäytyy. Komission vuosittaisessa oikeusvaltiotilanteen tarkastelussa, joka kattaa kaikki jäsenmaat, käydään läpi niin median vapautta, tasa-arvon ja vähemmistöoikeuksien toteutumista kuin hallitusjärjestelmän osien keskinäistä valvontaa. Koko EU:n tasolla voi arvioida, että tulevina vuosina oikeusvaltioperiaate liittyy entistä vahvemmin sekä julkishallinnon etiikkaan että korruptiontorjuntaan.

Selvityksessä Suomen avaintavoitteista käykin ilmi, että oikeusvaltioperiaatteen rinnalle on noussut korostuneesti korruptiontorjunta. Korruptiontorjunta on väistyvän komission työlistalla, todennäköisesti myös uuden. Komissio on ehdottanut heinäkuussa 2023 uutta lainsäädäntöä korruption torjumiseksi.[4] Ehdotettu korruptiodirektiivi korvaisi lahjonnan torjuntaa koskevan puitepäätöksen vuodelta 2003. Valtioneuvosto on suhtautunut ehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Vaikka korruptiontorjunta vaikuttaa ensisijaisesti rikosoikeuden alaan kuuluvalta kokonaisuudelta, korruptiontorjunnassa tarvitaan myös muita kuin rikosoikeudellisia keinoja.[5]

Korruptiontorjunnan alalla eurooppalaisittain merkittäviä kehityskulkuja liittyy sekä ympäristöön liittyvään korruption torjuntaan että nuorten osallistamiseen korruption torjuntaan. Lisäksi nykyisessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa on syytä pitää mielessä, että korruptio on riski ulko- ja turvallisuuspolitiikalle.[6] Jäsenvaltiot neuvottelevat parhaillaan kolmansien maiden vaikuttamista koskevasta direktiiviehdotuksesta,[7] mikä myös korostaa korruptiontorjunnan turvallisuuspoliittista luonnetta. Nämä kaikki kolme sopisivat myös Suomen tavoitteiksi tulevalla EU-kaudella.

[3] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165389/VN_2024_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[4] Ehdotus (COM(2023)234 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi.
[5] Peirone, F. (2023), "Another Brick in the Building of the EU Rule of Law: Anti-Corruption", *The Italian Review of International and Comparative Law*, 1–26.
[6] https://korruptiontorjunta.fi/blogi/-/blogs/korruptiontorjunta-on-turvallisuuspolitiikkaa
[7] U 3/2024 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhdenmukaisten avoimuusvaatimusten vahvistamisesta sisämarkkinoilla kolmansien maiden puolesta toteutettavaa edunvalvontaa varten ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja

Korruptiontorjuntaa on vaikea muuta kuin kannattaa. Siihen liittyy kuitenkin myös huolia erityisesti koheesiopolitiikan osalta. Mitä voimakkaammin rikosoikeudellinen korruptiontorjunta korostuu, sitä enemmän esimerkiksi koheesiopolitiikan alalle syntyy painetta lisätä valvontaa. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että komissio on kuluvan rahoituskauden aikana pyrkinyt vähentämään päällekkäisiä valvontaketjuja.[8] Suomen on syytä edistää korruptiontorjunnan tavoitetta, mutta pitää rikosoikeudellisten keinojen lisäksi esillä myös muita hyvään hallintoon kuuluvia keinoja.

Parempi sääntely ja avoimuus

EU:ssa on edistetty erilaisia paremman sääntelyn toimintaohjelmia yli 20 vuotta. Valtioneuvoston selvityksessä todetaan Suomen tavoitteena olevan ”parempi ja vähäisempi EU-sääntely”. Suomi pyrkii vähentämään erityisesti yritysten hallinnollista taakkaa lisäävää sääntelyä.

Parempi sääntely voi joskus tarkoittaa myös vähemmän sääntelyä, mutta niiden välillä ei ole loogista yhteyttä. Näkemykseni mukaan Suomen ei tule sitoutua ajamaan sääntelyn vähentämistä koskevaa tavoitetta ainakaan kovin yksituumaisesti ja kaikilla politiikan sektoreilla. Sääntelyn vähentämisen agenda ei ole ollut suosiossa EU:ssa sen jälkeen, kun sen yksi kannattajista poistui EU:n neuvottelupöydistä Brexitin myötä. On huomattava, että Iso-Britannian nykyisenä tavoitteena ei ole ”vähiten säännelty” talous vaan ”parhaiten säännelty” talous.[9]

Paremman sääntelyn kriteerit vaihtelevat myös politiikan aloittain. Saattaa olla, että tietyillä aloilla sääntelyä on paljon ja hallinnollinen taakka koetaan raskaaksi. Kuitenkin näissä tilanteissa kyse voi olla siitä, että sääntely sopii huonosti Suomen olosuhteisiin, eikä välttämättä siitä, että sääntelyä on liikaa määrällisesti arvioiden. Tähän ei auta sääntelyn vähentäminen vaan Suomen ennakkovaikuttamisen tehostaminen niin, että kansalliset erityispiirteet otetaan riittävässä määrin huomioon. Lisäksi monet Suomen avaintavoitteista todennäköisesti vaativat lisää sääntelyä tuekseen. On vaikea nähdä, miten strategisen kilpailukyvyn, kokonaisturvallisuuden ja puhtaan siirtymän edistäminen onnistuisi vähemmällä sääntelyllä.

Valtioneuvoston mukaan sääntelyä valmistelussa tulee kiinnittää huomiota ”ennakoitavuuteen ja joustavuuteen”, mutta toisaalta sen tulee olla ”selkeää ja oikeusvarmuutta lisäävää ja se tulee toimeenpanna tehokkaasti”. Nämä ovat kaikki kannatettavia tavoitteita, mutta vaikeasti saavutettavissa yhtä aikaa, etenkin jos ylätason tavoitteena on myös sääntelyn vähentäminen. Yritysten hallinnollinen taakka tulee huomioida yksittäisissä hankkeissa, mutta vähäisemmän sääntelyn tavoitteeseen ei tule sitoutua ylätason linjauksena.

Valtioneuvosto korostaa, että säädösehdotusten tulee perustua riittävän kattaviin ja jäsenvaltioiden erot huomioiviin komission vaikutusarviointeihin. Tähän näkemykseen voidaan yhtyä, mutta pelkästään komission vaikutusarviointeihin ei voi luottaa täysin. Komission vaikutusarviointien pääpaino on yleiseurooppalaisissa vaikutuksissa, eikä ne välttämättä huomioi kansallisia näkökulmia riittävästi, mikä johtaa siihen, että sääntely tuntuu kansallisella tasolla liialliselta. Lisäksi neuvotteluvaiheessa tehdyt muutokset eivät ehdi saada asianmukaista arviota ennen kuin lainsäädäntöpaketista on päästy sopimukseen. On hyvin mahdollista, että merkittävien

---

neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 1024/2012 ja (EU) 2018/1724 muuttamisesta tiettyjen direktiivissä (EU) XXXX/XXXX säädettyjen vaatimusten osalta.

[8] Korkea-aho, E. (2024), **“**Accountable National Governance of European Union Funds”. Teoksessa Kilpatrick, C. and Scott, J. (toim.). *New Frontiers of EU Funding. Law, Policy, and Politics*. Collected Courses of the Academy of European Law Vol. XXXII. Oxford University Press.

[9] https://rpc.blog.gov.uk/2022/02/07/government-responds-to-the-better-regulation-framework-consultation/

muutosehdotusten vaikutukset jäävät arvioimatta. Tämän vuoksi on tärkeää panostaa myös kansallisella tasolla suoritettuun ennakolliseen vaikutusten arviointiin.

Selvityksessä ei nosteta esille avoimuus- ja julkisuusasioita. Suomi on pitkään profiloinut itsensä yhteispohjoismaisessa rintamassa avoimuusasioiden edistäjänä, ja tämän pitkän linjan soisi jatkuvan katkeamatta myös tulevalla EU-kaudella.

Suomalaisten rekrytoiminen EU-virkoihin

Kaikkien jäsenvaltioiden ja koko unionin edut huomioivan politiikan kannalta on keskeistä, että EU:n toimielimissä työskentelee tasapuolisesti kansalaisia kaikista jäsenvaltioista. Suomalaisten suhteellisen osuuden väheneminen EU-viroissa heikentää Suomen erityispiirteiden tuntemusta EU:ssa, vähentää hallinnon EU:n toimielimiin liittyvää osaamista ja heikentää kansallista vaikuttamistyötä. Lokakuussa 2023 valmistunut VN TEAS -selvitys suosittaa, että Suomen tulisi laatia kansallinen EU-uria koskeva strategia. Samalla tarvitaan EU:n erityistoimia.[10] Maantieteellisen tasapainon varmistaminen EU-hallinnossa tulisi olla yksi Suomen avaintavoitteista.

Lopuksi

Valtioneuvoston avaintavoitteissa korostuvat strategisen kilpailukyvyn, kokonaisturvallisuuden ja puhtaan siirtymän edistäminen. Nämä ”megatavoitteet” ohjaavat tulevan kauden EU-politiikkaa. Suomen kaltaisen pienen jäsenvaltion vaikutusvalta liittyy siihen, kykeneekö se ajoissa ja tehokkaasti konkretisoimaan päätöksenteon suuret linjat ja toimimaan yhteistyössä samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa. Tästä syystä vaikuttamisprosesseihin panostaminen on ensisijaisen tärkeää.

Helsingissä, 11.3.2024

Emilia Korkea-aho

Emilia Korkea-aho
Eurooppaoikeuden ja lainsäädäntötutkimuksen professori, Itä-Suomen yliopisto

[10] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165184