

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2010 vp

Valtioneuvoston selvitys EU-vaikuttamisselvityksestä

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan suuri valiokunta on 15 päivänä joulukuuta 2009 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n mukaisena selvityksenä Valtioneuvoston EU-vaikuttamisselvityksen (E 168/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- suurlähettiläs, pysyvä edustaja Jan Store, Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa

- EU-asioiden alivaltiosihteeri Jukka Salovaa-ra, valtioneuvoston kanslia
- oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- kansliapäällikkö Tiina Astola, oikeusministeriö
- kansainvälisten asiain johtaja Sirkka Potila, työ- ja elinkeinoministeriö.

Viitetiedot

Selvitys on jatkoa valtioneuvoston selonteolle Suomen EU-politiikasta (VNS 4/2009 vp — SuVM 1/2009 vp).

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvoston EU-vaikuttamisselvityksessä käsitellään keinoja tehostaa Suomen vaikuttamista Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin. Selvityksessä painotetaan kansallisen priorisoinnin ja politiikan ohjauksen sekä entistä aktiivisemmän, varhaisessa valmisteluvaiheessa tapahtuvan vaikuttamisen merkitystä. Lisäksi siinä analysoidaan Euroopan parlamentissa tehtävän vaikuttamistyön nykytilaa ja kehittämistä sekä neuvostokäsittelyyn liittyvän vaikuttamisen tehostamista.

Selvityksessä arvioidaan Suomen valmistelu- ja yhteensovittamisjärjestelmää pääosin hyvin toimiviksi sekä osoitetaan vuoden 2010 aikana toteutettavia kehittämishankkeita.

Selvityksessä arvioidaan myös, miksi eduskunnan myötävaikuttamista EU-kannanmuodotukseen koskevia säännöksiä ei ole aina noudatettu asianmukaisesti. Valtioneuvosto julistaa tältä osin politiikakseen "nollatoleranssin", jonka toteuttamiseksi esitetään eräitä organisatorisia parannuksia asioiden valmistelu- ja yhteensovittamisjärjestelyihin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta pitää selvitystä hyödyllisenä ja siinä esitettyjä linjauksia oikeina eräin jäljempänä esitetyin huomautuksin.

Valtioneuvoston selvityksen arviot ja toimenpide-ehdotukset ovat sopusoinnussa puhemiesneuvostolle esitellyn työryhmän mietinnön "EU-asioiden käsittelyn kehittäminen eduskunnassa" (EKJ 1/2010) suositusten kanssa. Valiokunta muistuttaa, että Suomelle tärkeissä asioissa myös eduskunta voi osallistua valtioneuvostoa tukien vaikuttamistyöhön, edustaen Suomen järjestelmälle ominaista, yhtenäistä kansallista kantaa.

Valiokunta toteaa, että selvityksen valmisteluun liittynyt menettelytapojen ja resurssienkäytön uudelleentarkastelu valtioneuvoston ministeriöissä on jo itsessään myötävaikuttanut selvityksen tavoitteena olevaan toiminnan jämäköitymiseen.

Valtioneuvoston selvityksessä tuodaan perustellusti esille, että EU-vaikuttamiseen käytettävissä olevien virkamiesten lukumäärä ei tule kasvamaan. Yksittäisten virkamiesten vaikuttamismahdollisuuksien kasvattamiselle on luonnolliset, työaikaan ja osaamiseen liittyvät rajat. Tämän vuoksi on pidettävä oikeana selvityksen keskittymistä valtioneuvostossa tapahtuvaan priorisoinnin ja tavoitteidenasettelun sekä ohjausjärjestelmien kehittämiseen.

Priorisointi sisältää verraten harvalukuisen joukon asioita, joiden ajamiseen Suomen kannattaa sitoa rajallisia resurssejaan. Tähän liittyy samalla sen hyväksyminen, että kaikkien EU:ssakaan tehtävien päätösten sisältöön ei ole pakko vaikuttaa. Valiokunta pitää lähestymistapaa oikeana.

EU-vaikuttamisen koneisto

Suomessa jo EU-jäsenyyden alussa tehdyn ratkaisun mukaan EU-asioiden kansallisen valmis-

telun järjestelmä on integroitu maamme muihin poliittisiin ja hallinnollisiin prosesseihin niin täydellisesti kuin on mahdollista. Poliitiikan tavoitteenasettelu, priorisoinnit, Suomen kannanotot yksittäisiin ehdotuksiin sekä Suomen kantojen toteuttaminen tapahtuvat samojen toimijoiden toimesta ja samojen sääntöjen varassa kuin puhtaasti kotimaisissa asioissa; jonkin asian yhteys Euroopan unionin politiikkaan ei muuta toimivaltasuhteita eikä valmistelun perusteita. Järjestelmä rakentuu perustuslain 93, 96 ja 97 §:n mukaisesti eduskunnalle vastuullisen valtioneuvoston varaan eduskunnan säilyttäessä näiden säännösten mukaan toimivallan määritellä Suomen kannan asioissa, jotka suomalaisessa valtiosääntökäytännössä kuuluvat eduskunnalle.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon EU-ministerivaliokunnan sekä EU-asioiden komitean alaisten jaostojen hyvästä toimivuudesta Suomen tavoitteiden asettelussa sekä kantojen yhteensovittamisessa. Sen sijaan ministeriöiden ylimmistä virkamiehistä koostuva EU-asioiden komitea, jonka merkitys korostuu selvityksessä esitellyn, tehostetun toiminnan myötä, ei asian tuntijoiden mukaan ole täysin täyttänyt sille asetettuja odotuksia, muun muassa ministeriöiden virkamiesjohdon toimintaan sitoutumisen osalta. Valiokunta toteaa, että EU-asioiden komitealle kuuluu sellaisia strategisen johtamisen tehtäviä, joita päälliköt eivät voi delegoida valmistelijatasolle heikentämättä järjestelmää. Valiokunta odottaa, että valtioneuvoston tavoite EU-asioiden komitean vahvistamisesta toteutetaan.

Euroopan unioni on leimallisesti oikeusyhteisö, jonka politiikan välineinä ovat oikeudelliset asiakirjat. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen oikeudellisen argumentaation keskeisyydestä Suomen EU-edunvalvonnassa. Valiokunta pitää hyvänä, että selvitetään, miten kolmeen ministeriöön keskittynyt EU-oikeudellinen osaaminen voidaan nykyistä paremmin hyödyntää muissa ministeriöissä tapahtuvassa asioiden valmistelussa. Samalla valiokunta kuitenkin muistuttaa, että ministeriöissä löytyvä

EU-oikeudellinen huippuosaaminen rakentuu erittäin vähälukuisen virkamiesryhmän varaan; on syytä varoa, ettei mahdollisilla hallinnollisilla ratkaisuilla vaaranneta osaamiskeskittymien säilymistä ja uusiutumista.

Eduskunta ja varhainen vaikuttaminen

Valtioneuvoston selvityksessä asetetaan kysymys, miten varhaisempi vaikuttaminen EU-asioissa vaikuttaa eduskunnan asemaan. Selvityksen mukaan Suomen nimissä saatetaan esitellä yleisiä, mihinkään velvoittamattomia näkemyksiä alustavasti ja epävirallisesti. Toisaalta on varsinainen unionin lainsäädäntömenettely, jota eduskunnan osallistuminen selvityksen mukaan erityisesti koskisi. Selvitys ei tee tästä jaotelusta varsinaisia päätelmiä.

Valiokunta toteaa, että perustuslaki sekä muodostunut, osin perustuslakivaliokunnan lausunnoista johtuva valtiokäytäntö määrittelee eduskunnan toimivallan ja oikeudet EU-asioiden valmistelussa. Valiokunta ei näe, että vaikuttamisselvityksen seurauksena olisi syntymässä laadultaan uusia asiaryhmiä tai menettelyitä,

jotka vaikuttaisivat perustuslain 96 ja 97 §:n tulkintaan. Kysymyksessä on lähinnä toiminnan tehostaminen. Valtioneuvoston velvollisuus ja oikeus saattaa EU-asia eduskunnan käsiteltäväksi määräytyy asian juridisen luonteen ja poliittisen merkityksen mukaan. Jos valtioneuvosto velvollisuuden piiriin kuuluvissa asioissa aktivoituu entistä varhaisemmin, tämä näkyy eduskunnassakin.

Suomessa hallitukset ovat esitelleet eduskunnalle eri politiikan sektoreilla omat prioriteettinsa ja hakeneet valinnoilleen eduskunnan tuen. Tämä on ollut poikkeuksettomana sääntönä myös Euroopan unionia koskevissa asioissa. Valiokunta olettaa, että valtioneuvosto saattaa aikanaan myös vaikuttamisselvityksen mukaan tehtävät, systemaattiset vaikuttamis- ja priorisointiratkaisunsa eduskunnan käsiteltäviksi.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Erkki Tuomioja /sd
vpj. Eero Akaan-Penttilä /kok
vpj. Antti Kaikkonen /kesk
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Timo Juurikkala /vihr
Pietari Jääskeläinen /ps
Ulla Karvo /kok
Timo Kaunisto /kesk
Matti Kauppila /vas
Kimmo Kiljunen /sd
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Markku Laukkanen /kesk

Håkan Nordman /r
Sari Palm /kd
Kari Rajamäki /sd
Jouko Skinnari /sd
Kimmo Tiilikainen /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
vjäs. Leena Harkimo /kok
Esko Kiviranta /kesk
Johannes Koskinen /sd
Jacob Söderman /sd
Kari Uotila /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Peter Saramo.