

Asia

EU:n kehittäminen; institutionaaliset kysymykset

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Tässä muistiossa käsitellään EU:n kehittämiseen liittyviä institutionaalisia kysymyksiä, jotka todennäköisesti nousevat EU:n asialistalle ja joihin Suomen tulee vaikuttaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. EMU:n kehittämistä koskevia institutionaalisia kysymyksiä on käsitelty E-kirjeessä E 80/2017 vp (13.10.2017).

Tausta

EU27-päämiehet käynnistivät kesällä 2016 poliittisen pohdinnan EU:n kehittämisestä. Bratislavassa syksyllä 2016 sovittiin, että päähuomio on talouskasvussa, sisäisessä ja ulkoisessa turvallisuudessa sekä muuttoliikkeen hallinnassa. Pohdinnan lopputuloksena maaliskuussa 2017 annetussa Rooman julistuksessa EU:n tulevaisuudesta korostetaan EU:n yhtenäisyyttä, yhteisiä arvoja, toissijaisuusperiaatetta, tehokkaampaa päätöksentekoa ja sääntöjen noudattamista. Tavoitteeksi asetetaan turvallinen, vauras ja kestävä, sosiaalisesti vastuullinen ja globaalisti vahva EU.

Bratislavan painopistealueiden ja Rooman julistuksen toimeenpanossa on kyse pitkälti jo käynnissä olevien hankkeiden vauhdittamisesta sekä EU-sitoumusten asianmukaisesta toimeenpanosta. Työtä viedään eteenpäin EU:n toimielimissä tavanomaisten periaatteiden ja menettelyjen mukaisesti.

EU-päämiehet antoivat 20.10.2017 tukensa puheenjohtaja Tuskin esittämälle EU-johtajien asialistalle (*Leaders' Agenda*), jossa viitotetaan Eurooppa-neuvoston työtä ja esitetään tärkeimmät käsiteltävät asiat kesäkuuhun 2019 asti. Tavoitteena on terävöittää Eurooppa-neuvoston panosta EU-agendan ohjaamisessa ja vauhdittaa päätöksentekoa, kunnioittaen samalla yhteisömenetelmää. EU-päämiesten on määrä edistää aiempaa määrätietoisemmin poliittisesti ongelmallisten kysymysten ratkaisemista. On löydettävä käytännön ratkaisuja kansalaisten todellisiin ongelmiin vajoamatta tarpeettomiin institutionaaliin tai teoreettisiin väittelyihin, edettävä vaiheittain ja varmistettava EU:n yhtenäisyys.

EU-johtajien asialistalla on tiettyjä institutionaalisia kysymyksiä. Näitä ovat Euroopan parlamentin (EP) kokoonpano, ylikansalliset listat EP-vaaleissa ja nimitykset ylimpiin EU-virkoihin, mukaan lukien kärkiehdokasmenettely (*Spitzenkandidaten*) komission puheenjohtajan valinnassa. Eurooppa-neuvoston on myös määrä palata komission kokoonpanoon ennen seuraavan komission nimittämistä vuonna 2019.

Ranskan presidentti Macron ja komission puheenjohtaja Juncker ovat esittäneet syksyn 2017 aikana visioita ja ajatuksia EU:n kehittämistä. Yllä listattujen asioiden ohella esille on noussut eriytyvä integraatio, määränemmistö päätösten lisääminen neuvostossa, Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtajuuksien yhdistäminen sekä mahdollinen Euroopan talous- ja valtiovarainministerin tehtävä.

Institutionaalaisia kysymyksiä koskevia ajatuksia ja aloitteita sisältyy myös komission vuoden 2018 työohjelmaan.

Keskustelu EU:n kehittämisestä

Siitä, miten keskustelua EU:n kehittämisestä tulisi viedä eteenpäin, on esitetty erilaisia näkemyksiä. Presidentti Macron on nostanut esille ajatuksen EU:n uudistamista tarkastelevasta ryhmästä, jossa olisi mukana halukkaiden jäsenvaltioiden ja toimielimien edustajia.

Keskustelussa on korostettu, että päämiesten tulisi varmistaa EU:n kehittämistä koskeville linjauksille tarvittava tuki ja omistajuus kansallisella tasolla. Vuoropuhelua kansallisten parlamenttien kanssa käydään kunkin jäsenvaltion perustuslaillisten käytäntöjen mukaisesti. Suomessa eduskunnan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet toteutuvat perustuslain 96 § ja 97 § mukaisesti. Myös komissio on lisännyt vuoropuhelua kansallisten parlamenttien kanssa.

EU:ssa on viime vuosina panostettu eri tavoin kansalaisten osallistamiseen ja vuorovaikutuksen parantamiseen. Taustalla on pyrkimys vahvistaa EU:n demokraattista legitimitettä.

Komission jäsenet ovat osallistuneet aktiivisesti kansalaiskeskusteluun jäsenvaltioissa, myös Suomessa. Komissio jatkaa kansalaiskeskustelun edistämistä. Syksyllä 2017 se teki eurooppalaisen kansalaisaloitteen uudistamista koskevan asetusehdotuksen, jonka tavoitteena on lisätä kansalaisten osallistumista EU-asioihin. Vireillä on muitakin komission ehdotuksia läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisäämiseksi EU:n toimielinten toiminnassa, kuten asiakirjajulkisuutta ja avoimuusrekisteriä koskevat ehdotukset. Keväällä 2018 komissio aikoo esittää EU-viestintää koskevan tiedonannon.

Myös presidentti Macron on korostanut, että kansalaiset tulisi ottaa vahvemmin mukaan keskusteluun EU:n kehittämisestä. Hän on esittänyt, että kuuden kuukauden ajan vuonna 2018 kaikissa halukkaissa jäsenvaltioista tulisi järjestää laaja keskustelu aiheesta keskeisten prioriteettien, huolien ja ideoiden identifioimiseksi (ns. "demokraattiset konventit").

Kansalaiskeskustelun muodot ja painopisteet vaihtelevat eri jäsenvaltioissa. Yhtä kaikille sopivaa toteutusmallia ei ole. Suomessa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia edistetään 16.2.2017 hyväksytyllä demokraatiapoliittisella toimintaohjelmalla 2017-2019.

Keskustelua EU:n kehittämisestä tulee käydä EU:n tavanomaisissa rakenteissa, ei suppeissa ryhmissä. Tämä vahvistaa osaltaan EU:n yhtenäisyyttä ja on pienten jäsenvaltioiden edun mukaista.

Eurooppa-neuvoston panosta EU-agendan ohjaamiseen ja edistämiseen voidaan terävöittää. Asioita tulee käsitellä päämiesten kesken ratkaisulähtöisesti. Tavoitteena on tarvittavan ohjauksen antaminen konkreettisen edistyksen saavuttamiseksi.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalla tulee olla johtoasema päämiesten tasolla käytävässä keskustelussa. Suomi tukee puheenjohtaja Tuskin esittämää EU-johtajien asialistaa ja siihen sisältyvää etenemissuunnitelmaa.

Suomi kannattaa osallistuvan demokratian vahvistamista ja kansalaisten sekä kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä. Kansalaisten osallistuminen keskusteluun EU:n kehittämisestä on tärkeää. Myös Suomessa on tarkasteltu ja tarkastellaan tapoja ja keinoja kansalaisten osallistamiseksi. Keskustelua tulee edistää ja laajentaa sekä osallistujien että aiheiden osalta.

Myös EU-tasolla erityistä huomiota on kiinnitettävä uusiin tapoihin, joilla nuoret saadaan kiinnostumaan ja mukaan osallistuvaan demokratiaan ja keskusteluun EU:n kehittämisestä.

Sisällölliset painopisteet

Jäsenvaltioilla ja EU:n toimielimillä on erilaisia näkemyksiä siitä, kuinka paljon EU:n kehittämistä koskevassa keskustelussa painotetaan konkreettisten ratkaisujen löytämistä ajankohtaisiin ongelmiin ja kuinka laajasti pohditaan visioiden luomista tulevaisuuden varalta.

Bratislavassa syksyllä 2016 sovittiin, että EU:n kehittämisen päähuomio on talouskasvussa, sisäisessä ja ulkoisessa turvallisuudessa sekä muuttoliikkeen hallinnassa. Eurooppa-neuvosto on painottanut myös EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian toimeenpanoa, erityisesti turvallisuuden ja puolustuksen alalla. Puheenjohtaja Tuskin lokakuussa 2017 esittämästä tilannekatsauksesta käy ilmi, miten Bratislavan painopistealueiden toimeenpanossa on edetty. Edistyksestä huolimatta työ on kuitenkin vielä pitkälti kesken. EU-johtajien asialista tukee ja täydentää aiempien linjausten toteuttamista.

Komission puheenjohtaja Juncker ja presidentti Macron ovat korostaneet EU:n kehittämisen kytkemistä yhteisiin arvoihin. Komissio aikoo esittää vuonna 2018 aloitteen oikeusvaltioperiaatteen valvonnan vahvistamiseksi EU:ssa sekä tiedonannon toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen sekä paremman sääntelyn vahvistamisesta. Se on perustamassa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan ryhmän varmistukseksi, että EU keskittyy asioihin, joissa se voi tuoda lisäarvoa.

EU:n kehittämisessä on painotettava konkreettisten ratkaisujen löytämistä ajankohtaisiin ongelmiin. Lähtökohtana tulee olla Bratislavassa sovitut kansalaisten todellisiin tarpeisiin pohjautuvat painopistealueet. Rooman julistuksen periaatteita tulee noudattaa.

EU:n tulee keskittyä konkreettisten tulosten saavuttamiseen etenkin sisämarkkinoiden syventämisessä, vapaakaupan edistämässä, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ja ulkoisen toiminnan vahvistamisessa sekä muuttoliikkeen hallinnassa.

EU perustuu yhteisiin arvoihin, joita ovat muun muassa vapaus ja kansanvalta, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen sekä oikeusvaltioperiaate. On tärkeää, että EU:n jäsenvaltiot ovat täysin sitoutuneita näihin arvoihin ja EU:n perussopimusten noudattamiseen.

EU:ssa tulee kehittää ja vahvistaa keinoja varmistaa oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen jäsenvaltioissa.

Sääntelyn toimivuuden edistäminen sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattaminen ja perussopimusten mukaisen toimivallan ja kunnioittaminen on olennaista kaikessa EU:n toiminnassa.

Myös tehokkaampaan seurantaan ja täytäntöönpanoon tulee panostaa. EU:ssa sovitut asiat on toimeenpantava ja yhteisiä sääntöjä noudatettava.

Yleisten asioiden neuvostolla on tärkeä rooli Eurooppa-neuvoston jatkotoimien seurannassa, erityisesti horisontaalisten kysymysten osalta. Sektorineuvostojen tulisi vastaavasti varmistaa keskeisten sektorikohtaisten asiakysymysten seuranta. Eurooppa-neuvoston, yleisten asioiden neuvoston ja sektorineuvostojen välisen vuorovaikutuksen on oltava koordinoitua ja tehokasta.

Eritahtinen eteneminen / tiiviimpi yhteistyö

Kaikilla yhteistyöaloilla ei ole aina mahdollista edetä samaa tahtia kaikkien jäsenvaltioiden kesken. EU:n perussopimukset mahdollistavat tietyillä aloilla nopeamman etenemisen pienemmällä jäsenvaltiojoukolla. Perussopimuksissa määrätään tiiviimmän yhteistyön tavoitteista, ehdoista ja käynnistämisestä. Yhteistyö on avointa kaikille jäsenvaltioille. Määräyksiä on sovellettu käytännössä hyvin rajoitetusti. Perussopimuksissa nimenomaisesti mainittu hanke on muun muassa pysyvä rakenteellinen yhteistyö puolustuksen alalla.

Rooman julistuksessa vahvistettiin EU27-päämiesten yhteinen näkemys eritahtisesta etenemisestä. Julistuksessa todetaan: "Toimimme yhdessä, tarvittaessa eri tahtia ja eri intensiteetillä, mutta kulkiem samaan suuntaan, kuten tähänkin asti, noudattaen perussopimuksia ja pitäen ovet avoinna niille, jotka haluavat liittyä mukaan myöhemmin. Unionimme on yhtenäinen ja jakamaton." Myös puheenjohtaja Tuskin EU-johtajien asialista lähtee samasta periaatteesta.

Presidentti Macron puhuu integraation eriyttämisestä ja yhtenäisyyden etsimisestä pakottamatta yhdenmukaisuuteen. Hänen visiossaan EU vuonna 2024 pohjautuu demokraattisiin arvoihin, yksinkertaisempiin ja suojelevampiin (*more protective*) sisämarkkinoihin ja uudistettuun kauppapolitiikkaan. Tämän viitekehyksen puitteissa halukkaat voisivat edetä esteettä pidemmälle ja nopeammin. Yhteistyö olisi avointa kaikille. Ainoa osallistumiskriteeri olisi yhteinen kunnianhimon taso.

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. Näin voidaan vaalia EU:n sisäistä ja ulkoista yhtenäisyyttä sekä yhteistä toimielinjärjestelmää. Erialaisten pysyvien poliittisten ytimien tai suljettujen kehien muodostuminen jäsenvaltioiden kesken ei ole Suomen eikä EU:n etu.

Lähtökohtana on, että Suomi on mukana kaikissa olennaisissa EU-hankkeissa silloin, kun se on Suomen edun ja vaikutusvallan kannalta perusteltua.

Määräenemmistö päätösten lisääminen

Komissio aikoo esittää syksyllä 2018 tiedonannot määräenemmistö päätösten käytön lisäämisestä sisämarkkina-asioissa ja yhteisessä ulkopoliitikassa. Puheenjohtaja Juncker on todennut kannattavansa siirtymistä määräenemmistö päätöksentekoon myös yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa, arvonlisäveroa, digiteollisuuden oikeudenmukaista verotusta ja finanssitransaktioveroa koskevilla päätöksillä. EU:n pitää hänen mukaansa pystyä toimimaan nopeammin ja määrätietoisemmin.

Eurooppa-neuvosto voi päättää siirtymisestä yksimielisestä päätöksenteosta määräenemmistö päätöksentekoon uusilla aloilla tai tietyn yksittäisen päätöksen osalta (ei kuitenkaan asioissa, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla). Eurooppa-neuvoston aloite toimitetaan kansallisille parlamenteille. Kansallinen parlamentti voi vastustaa ehdotusta määräajassa, jolloin päätöstä ei tehdä. Eurooppa-neuvosto tekee siirtymistä koskevan päätöksen yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän.

EU:n perussopimukseen sisältyy myös määräenemmistö päätöksentekoon siirtymistä koskevia erityismääräyksiä, muun muassa yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa (YUTP). Perussopimukset mahdollistavat määräenemmistö päätösten käyttämisen YUTP:n alalla rajoitetulta osin jo nyt.

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

Useimmilla aloilla määräenemmistö päätöksenteko 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 määräenemmistö päätöksiin uusilla aloilla tai tietyissä yksittäisissä päätöksissä, arvioidaan erikseen. Päätöksenteko määräenemmistöllä voi osaltaan vähentää painetta edetä eri tahtia.

Määräenemmistö päätösten 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.

Komission kokoonpano

EU:n perussopimusten mukaan komission jäsenten määrä on 2/3 jäsenvaltioiden lukumäärästä, jollei Eurooppa-neuvosto yksimielisesti päättä muuttaa tätä määrää. Jäsenet valitaan tasapuolisen vuorottelujärjestelmän mukaisesti.

Suomi hyväksyi Lissabonin sopimusneuvottelujen yhteydessä ajatuksen komission kokoonpanon pienentämisestä. Suomen kannalta keskeistä oli, että tasapuoliseen vuorotteluun perustuva järjestelmä turvaisi jäsenvaltioiden ja komission jäsenten tasa-arvoisuuden. Järjestelmä tulisi toteuttaa siten, että komission sisälle ei syntyisi muodollisia hierarkioita, eikä millään jäsenvaltiolla olisi etuoikeutta omaan kansalaiseen komissiossa.

Eurooppa-neuvosto teki kuitenkin toukokuussa 2013 yksimielisen päätöksen, jonka mukaan komissiossa on 1.11.2014 alkaenkin yksi jäsen kustakin

jäsenvaltiosta. Näin vahvistettiin Irlannille Lissabonin sopimuksen ratifiointiprosessin yhteydessä annettu poliittinen sitoumus. Komission kokoonpanon uudelleentarkastelu on kytketty EU:n laajentumiseen (30 jäsenvaltiota) tai vuonna 2014 toimintansa aloittavaa komissiota seuraavan komission nimittämiseen. Tarkastelun ajankohta riippuu siitä, kumpi näistä ajankohdista on aikaisempi. Eurooppa-neuvosto palaa siten asiaan ennen seuraavan komission nimittämistä.

Presidentti Macron on ottanut esiin ajatuksen komission koon pienentämisestä 15 jäseneseen. Hänen mukaansa EU:n perustajavaltiot voisivat luopua omista jäsenistään ensimmäisessä supistetussa komissiossa.

Suomi on pitänyt 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.

Ei ole osoitettu, että periaate, jonka mukaan komissiossa on yksi äänivaltainen jäsen kustakin jäsenvaltiosta, heikentäisi komission toiminnan tehokkuutta. Komission toiminnan tehokkuutta on lisätty ja voidaan edelleen lisätä sisäisin toimenpitein.

Euroopan parlamentin kokoonpano

Eurooppa-neuvoston vuonna 2013 tekemän päätöksen mukaan Euroopan parlamentin kokoonpanoa tarkastellaan uudelleen ennen vaalikauden 2019–2024 alkua. Aloiteoikeus on parlamentilla. Eurooppa-neuvoston on tehtävä yksimielisesti päätös uudesta kokoonpanosta viimeistään kesällä 2018. Päätös edellyttää parlamentin hyväksyntää.

Parlamentin ehdotuksesta uudeksi paikkajako on määrä äänestää täysistunnossa 12.12.2017. Ehdotuksen pohjalta neuvosto ryhtyy valmistelemaan Eurooppa-neuvoston päätösluonnosta. Päätös on tehtävä Ison-Britannian EU-erosta riippumatta, mutta merkittävin periaatteellinen kysymys on Ison-Britannian EP-paikkojen kohtalo.

Euroopan parlamentin tämänhetkisessä mietintöluonnoksessa lähtökohdaksi vaalikaudelle 2019–2024 otetaan nykyinen paikkajako. Ison-Britannian eron tullessa suunnitellusti voimaan 29.3.2019 paikkajako tarkistettaisiin siten, että 22 sen 73 paikasta jaettaisiin jäsenvaltioiden kesken. Lisäpaikkoja saisivat Ranska (4), Espanja (4), Italia (3), Alankomaat (2), Irlanti (2), Ruotsi (1), Itävalta (1), Tanska (1), Suomi (1), Slovakia (1), Kroatia (1) ja Viro (1). Esitettyä paikkajako on perusteltu sillä, että se mahdollistaisi nykyisessä paikkajakoissa olevien epäsuhtien korjaamisen ilman, että mikään jäsenvaltioista menettäisi paikkojaan. Paikkajako ei kuitenkaan ole yksiselitteinen eikä perusteluja paikkamäärälle ole esitetty jäsenvaltiokohtaisesti. Ehdotus pysyvästä paikkajakojärjestelmästä annettaisiin ennen vaalikautta 2024–2029.

EU:n perussopimusten mukaan kansalaisten edustuksen Euroopan parlamentissa tulee olla alenevasti suhteellinen. Tämä tarkoittaa, että pienemmällä jäsenvaltiolla ei saa olla enemmän jäseniä kuin isommalla ja että jäsenvaltion väkiluvun ja paikkamäärän suhteen tulee kasvaa väkiluvun kasvaessa. Tällä hetkellä tämä ei täysin toteudu. Muun muassa Ranska on ollut tyytymätön nykyiseen paikkajakoon. Yksi ranskalainen parlamentin jäsen edustaa yli 900 000

kansalaista. Suhdeluku on EU:n korkein. Saksalainen parlamentin jäsen edustaa noin 855 000 kansalaista. Pienin suhdeluku on maltalaisella parlamentin jäsenellä, joka edustaa noin 72 000 kansalaista.

Ahvenanmaan maakunta katsoo, että sillä tulee olla edustaja Euroopan parlamentissa, koska se on luovuttanut lainsäädäntövaltaa EU:lle siinä missä valtakunta ja muut jäsenvaltiot. Maakunnan mukaan Suomen tulisi toimia siten, että tämä vaatimus voitaisiin täyttää esimerkiksi Ison-Britannian erotessa EU:sta. Maakunta vetoaa kantansa tueksi muun muassa valtioneuvoston vuoden 2009 Ahvenanmaa-periaatepäätökseen.

Ei ole säännöksiä, joista seuraisi, että Ison-Britannian EP-paikat tai osa niistä tulisi jakaa muille jäsenvaltioille.

Ison-Britannian EP-paikkojen käyttämättä jättäminen olisi signaali EU-kansalaisille: pienempi EU, pienemmät toimielimet.

Suomen lähtökohta on, että Ison-Britannian ero huomioidaan täysimääräisesti rahoituskehityksen kokonaistasossa. Säästökohteita on löydettävä.

Myös tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvien laajentumisten varalle on jätettävä riittävästi paikkoja.

Edellä mainituin perustein Suomi ei kannata Ison-Britannian EP-paikkojen tai osan niistä jakamista muille jäsenvaltioille.

Ylikansalliset ehdokaslistat Euroopan parlamentin vaaleissa

Ajatus ylikansallisista ehdokaslistoista EP-vaaleissa on nostettu esille keskusteltaessa Euroopan parlamentin kokoonpanosta ja EU:n vaalisäädöksen muuttamisesta. Suomen kantoja EU:n vaalisäädöksen muuttamiseen on käsitelty U-kirjelmässä U 4/2016 vp.

EU:n vaalisäädöksen muuttamisessa aloiteoikeus on Euroopan parlamentilla. Neuvosto vahvistaa tarvittavat säännökset yksimielisesti erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja saatuaan parlamentin hyväksynnän. Säännökset tulevat voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Euroopan parlamentin EU:n vaalisäädökseen ehdottamien muutosten mukaan neuvosto päättäisi yksimielisesti yhteisestä vaalipiiristä, jossa listojen kärjessä olisi kunkin Euroopan tason poliittisen puolueen nimeämä komission puheenjohtajaehdokka. Ehdotus ei ole saanut neuvostossa kannatusta, ja se poistettiin puheenjohtajavaltion lokakuussa 2016 laatimasta kompromissitekstistä.

Ranska ja Italia ovat nostaneet ylikansalliset listat keskusteluun. Ne haluavat, että listat otettaisiin käyttöön jo vuoden 2019 EP-vaaleissa Isolta-Britannialta tyhjäksi jääviä paikkoja hyödyntäen. Presidentti Macronin visiona on, että vuoden 2024 EP-vaaleissa puolet Euroopan parlamentin jäsenistä valittaisiin ylikansallisilta listoilta.

Toisaalta keskustelussa on myös kiistetty, että listojen käyttöönotto vahvistaisi EU:n demokraattisuutta ja lisäisi EU-kansalaisten kiinnostusta vaaleihin tai Euroopan parlamenttiin. On esitetty huoli, että ylikansallisilta listoilta valittujen parlamentin jäsenten suhde äänestäjiinsä jäisi epämääräiseksi. Ajatus listoista ei myöskään ole oikeudellisesti ongelmaton.

Presidentti Macron ja puheenjohtaja Juncker ovat ilmaisseet tukensa ns. kärkiehdokasmenettelyn jatkamiselle. Asia mainitaan myös komission vuoden 2018 työohjelmassa. Toisaalta kärkiehdokasmenettelyä on myös kritisoitu. Sen on katsottu hämärtävän Eurooppa-neuvoston harkintavaltaa komission puheenjohtajaehdokasta ehdottaessa ja vahvistavan Euroopan parlamentin tosiasiallisia mahdollisuuksia ohjata komission toimintaa. Huomiota on myös kiinnitetty EP-vaalien alhaiseen äänestysprosenttiin ja äänestysaktiivisuuden merkittävään vaihteluun jäsenvaltioiden välillä.

EU:n perussopimusten mukaan Eurooppa-neuvoston on otettava huomioon EP-vaalit komission puheenjohtajaehdokasta ehdottaessaan. Viime nimitysprosessin yhteydessä käytiin keskustelua siitä, mikä on Eurooppa-neuvoston tosiasiallinen liikkumavara asiassa. Kesäkuussa 2014 sovittiin, että Eurooppa-neuvosto tarkastelee komission puheenjohtajan nimittämismenettelyä EU:n perussopimusten hengessä nykyisen komission toimikauden käynnistyttyä.

Suomi pitää EP-vaalien nykyistä toteuttamistapaa tarkoituksenmukaisena ja toimivana. Ylikansalliset listat eivät ole pienten jäsenvaltioiden edun mukaisia. Ne suosivat suuria jäsenvaltioita.

Listojen käyttöönotto ei olisi oikeudellisesti ongelmaton. Se vaikuttaisi muun muassa alenevan suhteellisuuden periaatteen toteutumiseen parlamentin paikkajaossa.

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.

Kärkiehdokasmenettelyn kirjaamisella esimerkiksi EU:n vaalisäädökseen olisi haitallisia vaikutuksia EU:n toimielinten väliseen tasapainoon, muun muassa nimittämistoimivallan hämärtymisen osalta.

Eurooppa-neuvoston tosiasiallisen liikkumavaran säilyttäminen komission puheenjohtajaehdokasta ehdottaessa on keskeistä myös Suomen vaikutusvallan näkökulmasta.

Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtajuuden yhdistäminen

Komissio aikoo esittää syksyllä 2018 tiedonannon tehokkuuden lisäämisestä EU:n johdossa. Esille nousee komission vuoden 2018 työohjelmassakin esitetty ajatus Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtajuuksien yhdistämisestä. Komissio perustelee ajatusta EU:n demokraattisuuden lisäämisellä ja tarpeella heijastaa EU:n kaksijakoista legitimitettä; EU muodostuu sekä jäsenvaltioista että kansalaisista. Taustalla lienee ajatus komission oman vaikutusvallan kasvattamisesta.

Euroopan parlamentilla on vahva rooli komission puheenjohtajan nimittämisessä. Käytännössä komission ajatus merkitsisi, että parlamentti saisi vahvan aseman myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan nimittämisessä. Muun muassa tämä horjuttaisi toimielinten välistä tasapainoa.

Muutos edellyttäisi todennäköisesti perussopimusten muuttamista.

Suomi ei näe perusteita eikä tarvetta Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtajuuksien yhdistämiseen. EU:n toimielimillä on oma selkeä, EU:n

perussopimusten mukainen asema ja tehtävät. Uudistus horjuttaisi EU:n toimielinten välistä tasapainoa useilla eri tavoilla, muun muassa nimittämistoimivallan osalta.

Euroopan talous- ja valtiovarainministerin tehtävän luominen

Komissio aikoo esittää tiedonannon pysyvän ja vastuuvollisen Euroopan talous- ja valtiovarainministerin tehtävän mahdollisesta luomisesta. Tehtävä voisi yhdistää yhden komission varapuheenjohtajista ja euroryhmän puheenjohtajan. Komission mukaan se, että sama henkilö sovittaisi yhteen talouspolitiikkaa ja keskeisimpiä EU:n rahoitusvälineitä sekä EU:ssa että euroalueella, lisäisi toiminnan tehokkuutta. Taustalla lienee ajatus komission oman vaikutusvallan kasvattamisesta. Komissio kytkee ajatuksen myös demokraattisuuden ja vastuuvollisuuden lisäämiseen. Euroopan parlamentilla on vahva asema komission jäsenten nimittämisessä. Komissio aikoo samaan aikaan esittää euroalueen turvallisen sijoitusvälineen (eurobondien) mahdollista kehittämistä koskevia valmistelutöitä.

Myös presidentti Macron on esittänyt samansuuntaisia ajatuksia täsmentämättä kuitenkaan, mikä taho uutta tehtävää hoitaisi. Hänen ajatuksensa mahdollisesti perustettavan toimijan tehtävänkuvasta menevät komission esityksiä pidemmälle. Macron kytkee tehtävän muun muassa erillisen euroalueen budjetin luomiseen ja hallinnoimiseen. Taustalla on ajatus yhteisvastuullisuuden lisäämisestä.

Osa esitetyistä ajatuksista edellyttäisi todennäköisesti EU:n perussopimusten ja euroryhmää koskevan pöytäkirjan muuttamista.

EU:n perussopimukseen kuuluvan euroryhmää koskevan pöytäkirjan mukaan niiden jäsenvaltioiden ministerit, joiden rahayksikkö on euro, valitsevat euroryhmän puheenjohtajan 2,5 vuoden toimikaudeksi näiden jäsenvaltioiden enemmistöllä. Lähinnä symbolista olisi, jos euroryhmän puheenjohtajan tehtävästä tehtäisiin päätoiminen ja tehtävän haltija kutsuttaisiin nimellä euroalueen valtiovarainministeri.

Suomi ei katso olevan perusteita eikä tarvetta luoda uutta elintä EU:n tai euroalueen "valtiovarainministerin" tai "valtiovarainministeriön" muodossa vaan katsoo nykyisten elimien olevan riittäviä ja tarkoituksenmukaisia.

Tehtävät, joita uudelle elimelle on eri puheenvuoroissa kaavailtu, liittyvät tosiasiasa pisyviin tulonsiirtomekanismeihin nojaavaan EMU-visioon. Suomi on muun muassa katsonut, ettei ole perusteita luoda erillistä eurobudjettia tai makrotaloudellista vakautusjärjestelyä, kuten yhteistä työttömyysvakuutusta tai ns. pahan päivän rahastoa, vakiintuneiden EU-järjestelyjen ja -välineiden rinnalle. Näin ollen ei ole myöskään tarvetta luoda uutta elintä tällaisten tehtävien tueksi tai hallinnoijaksi.

Suomi ei tue ajatusta yhdistetystä komission jäsenen ja euroryhmän puheenjohtajan tehtävästä. Euroryhmän puheenjohtajalla tulee olla riittävä omistajuus ja vastuuvollisuus euroryhmässä käsiteltäviin asioihin.

EU:n ja euroalueen toimielimillä on oma selkeä, EU:n perussopimusten mukainen asema ja tehtävät. Useimmat esitetyistä ajatuksista horjuttaisivat EU:n toimielinten välistä tasapainoa useilla eri tavoilla, muun muassa nimittämistoimivallan osalta.

EU:n perussopimusten muuttaminen

Komission lähtökohtana on EU:n nykyisten perussopimusten täysimääräinen hyödyntäminen. Puheenjohtaja Junckerin mukaan perussopimusten muuttaminen on jossain vaiheessa väistämätöntä, mutta sen aika ei ole nyt. Hän on todennut olevansa kiinnostunut institutionaalisista uudistuksista vain, jos ne johtavat EU:n tehostamiseen.

Myös presidentti Macron on todennut, että perussopimusmuutokset eivät ole tavoite itsessään. Ranska on kuitenkin valmis muuttamaan perussopimuksia, jos se on tarpeen eurooppalaisen projektin edistämiseksi. Liittokansleri Merkel on vastaavasti todennut, että ensin on työstettävä sitä, mitä haluamme muuttaa, ja sitten, jos ilmenee että tarvitsemme perussopimusmuutoksen, olemme valmiita sellaisen tekemään.

EU:ta on uudistettava ja sen toimintaa parannettava ja tehostettava perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia hyödyntäen.

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

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 10.11.2017

Institutionaalisten kysymysten jaosto 2.11.2017

Eduskuntakäsittely

EUN 78/2017 vp

E 80/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: EMU:n kehittäminen

EUN 69/2017 vp

E 49/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission työohjelma 2018; alustavia näkemyksiä

E 29/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: EU27-päämiesten tulevaisuuspohdinnan ja Rooman julistuksen seuranta

EUN 16/2017 vp

SuVL 2/2017 vp — E 123/2016 vp, EUN 113/2016 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Valtioneuvoston vuoden 2009 periaatepäätöksessä todetaan, että "hallitus myötävaikuttaa pyrkimyksiin kehittää maakunnan vaikutusvaltaa Euroopan parlamentin työskentelyssä ja tulee yhteisötasolla käytävissä tulevilla neuvotteluissa parlamenttipaikkojen jaosta korostamaan Ahvenanmaan kansainvälistä erityisasemaa ja itsehallintoa."

Tähän asti on katsottu, että ei ole edellytyksiä vaalilain muuttamiseksi siten, että Ahvenanmaan maakunta muodostaisi Euroopan parlamentin vaaleissa oman vaalipiirinsä. Kuten perustuslakivaliokuntakin on todennut, kysymys on kuitenkin viimekädessä poliittisesta ratkaisusta. (PeVM 13/2006 vp, PeVL 6/2007)

Asiakirjat

EU-johtajien asialista, Bratislavan toteutusraportti ja Donald Tuskin kutsukirje Eurooppa-neuvoston jäsenille 17.10.2017

<http://www.consilium.europa.eu/fi/policies/tallinn-leaders-agenda/>

Komission työohjelma 2018 COM(2017) 650 final (13837/2017)

https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-work-programme-key-documents_en

2013/272/EU: Eurooppa-neuvoston päätös, annettu 22 päivänä toukokuuta 2013, Euroopan komission jäsenten lukumäärästä

2013/312/EU: Eurooppa-neuvoston päätös, annettu 28 päivänä kesäkuuta 2013, Euroopan parlamentin kokoonpanosta

PE 608.038v01-00: Mietintöluonnos Euroopan parlamentin kokoonpanosta (2017/2054(INL)). Perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta. Esittelijät: Danuta Maria Hübner ja Pedro Silva Pereira, 7. syyskuuta 2017.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VNK/EU-erityisasiantuntija Heli Siivola, p. 0295 160 476.

VNK/Lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, p. 0295 160 313.

VNK/Lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo, p. 0295 160 335.

VNK/EU-erityisasiantuntija Mari Eteläpää, p. 0295 160 60298.

VNK/Neuvotteleva virkamies Jussi Lindgren, p. 0295 160 432.

OM/ Vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, p. 0295 150 128.

OM/ Lainsäädäntöneuvos Hanna-Mari Kotivuori, p. 0295 150 480.

UM/ Vastuuvirkamies Mika Kukkonen, p. 0295 350 390.

VM/Finanssineuvos Susanna Ikonen, p. 0295 530 049.

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat	EU:n tulevaisuus, Eurooppa-neuvosto, jaosto institutionaaliset kysymykset (EU 40)
Hoitaa	VNK
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, STM, TEM, TULLI, UM, VM, VTV, YM
