

Olli Mäenpää
28.4.2021

Hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta (VNS 7/2021 vp)

Hallintovaliokunnan toimialaan liittyvistä näkökohdista tässä lausunnossa esitetty arviointi kohdistuu erityisesti jaksoon EU:n toiminnan ja Suomen EU-vaikuttamisen kehittäminen. Tässä jaksossa tuodaan esiin lähinnä avoimuutta, hyvää hallintoa ja toimivaa EU-valmistelua määrittäviä keskeisiä seikkoja Suomen EU-politiikan painopisteinä.

Osallistavampi ja avoimempi unioni

Selonteossa kiinnitetään aiheellisesti huomiota siihen, että EU:n päätöksenteon ja lainsäädäntötyön avoimuus sekä avoin, aktiivinen ja selkeä viestintä vahvistavat demokratiaa ja kansalaisten, yritysten ja sidosryhmien osallistumista, lisäävät luotamusta ja vastuuvollisuutta sekä edistävät hyvää hallintoa. Samoin selonteon mukaan Suomi pitää tärkeänä, että EU:ssa panostetaan kansalaisten osallistamiseen ja unionin toiminnan avoimuuden lisäämiseen.

Suoranaisia konkreettisia ehdotuksia näiden tavoitteiden toteuttamiseksi ei selonteossa esitetä. Uudistustarpeiden yhtenä keskeisenä kohteena voidaan kuitenkin pitää EU:n toimielinten julkisuutta määrittelevää asetusta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi). Kaksikymmentä vuotta vanhan asetuksen ajantasaistamisen tarve on ilmeinen, mutta uudistustyö on edistynyt vitkaan. Uudistetun sääntelyn tavoitteena tulisi olla EU:n toimielinten avoimuuden lisääminen ja vahvistaminen. Tätä voidaan pitää myös oikeusvaltion arvoja tukevana painopisteenä EU:n kehittämisessä.

Toisena avoimuutta, osallistumista ja osallisuutta parantavana keinona voidaan pitää eurooppalaisen kansalaisaloitteen kehittämistä. Myös siihen olisi paikallaan kiinnittää huomiota yhtenä painopisteenä.

Tehokkaat toimielimet ja päätöksenteko

Selonteon mukaan yhteisömenetelmän keskeinen elementti on riippumaton ja toimintakykyinen komissio, joka tekee tarvittavat aloitteet asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja joka valvoo tehokkaasti EU-oikeuden noudattamista.

EU-lainsäädännössä komissiolle on jatkuvasti määritelty lisää varsin vahvoja hallinnollisia toimivaltuuksia, joista merkittävimpiä ovat kilpailuasetuksen ja tieto-

suoja-asetuksen, tulevaisuudessa mahdollisesti myös digipalveluasetuksen, toimeenpanoon sisältyvät hallinnolliset toimivaltuudet. Niiden käyttämisessä tulevat sovellettavaksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä yleisinä periaatteina määritellyt puolustautumisoikeudet ja perusoikeuskirjan 41 artiklassa määritellyt hyvän hallinnon perusteet.

Komission hallinnollisten toimivaltuuksien merkittävyys tuo korostetusti esiin sen, että näiden toimivaltuuksien käyttämistä sääntelevä yhtenäinen, komissiota velvoittava asetuksentasoinen menettelysäädos edelleen puuttuu. Vaikka perussopimus (SEUT 298 art.) edellyttää, että asetuksella säädetään hallintomenettelyn yhtenäiset perusteet EU:n toimielimissä, tätä perussopimuksen velvoitetta ei toistaiseksi ole saatu toteutettua etenkin komission sitä vastustaessa. Kysymys on viimeisestä perussopimukseen sisältyvästä lainsäädäntövelvoitteesta, jota ei ole toteutettu.

Hyvän hallinnon mallimaana Suomen EU-politiikan yhdeksi painopisteeksi olisi perusteltua määritellä etenkin menettelyllisen oikeusturvan minimitason turvaaminen ja perussopimuksen 298 artiklan velvoittavuuden korostaminen. Artikla edellyttää säädettäväksi hallintomenettelyn perusteet, jotka velvoittaisivat komissiota sen käyttäessä olennaisesti laajentuvia toimivaltuuksia.

Toimiva EU-valmistelu

Selonteon mukaan on keskeistä varmistaa hyvä yhteistoiminta eduskunnan kanssa ja eduskunnan riittävä ja oikea-aikainen tiedonsaanti perustuslain mukaisesti. Tähän liittyen on selonteon mukaan tarpeen tarkastella erityisesti eduskuntakirjelmiin liittyviä kysymyksiä. Eduskunnan asemaa EU-lainsäädännön valmistelussa voidaan sinänsä pitää vahvana ja vahvempana kuin useimpien muiden EU:n jäsenvaltioiden kansanedustuselinten. Toimivaa EU-valmistelua ja eduskunnan sujuvaa roolia siinä voidaan vielä kuitenkin parantaa.

Selonteossa kiinnitetään perustellusti huomiota myös siihen, että komission laaja-alaiset aloitekokonaisuudet vaativat kansallisella tasolla poikkihallinnollista valmistelua, huolellista yhteensovittamista ja vaikutusten arviointia. Selonteossa tuodaan myös esiin tarve vahvistaa EU-oikeudellista osaamista sekä siihen liittyvää neuvontaa ja koulutusta valtioneuvostossa. EU-oikeudellisen osaamisen lisäksi kansallisella tasolla tarvitaan kuitenkin myös kansallisen oikeuden kokonaisuuden ja systematiikan hallitsevaa lainvalmisteluhenkilöstöä sekä kansallisessa EU-säädösten valmistelussa että EU-säädösten voimaansaattamiseen ja hallinnolliseen täytäntöönpanoon liittyvissä tehtävissä.

Suomalaisia toimielimiin

Suomalaisten virkamiesten suhteellinen osuus EU:n toimielimissä on selonteon mukaan vähenemässä nopeasti eläkkeelle siirtymisen vuoksi. Selonteon mukaan EU-uravaihtoehtojen tunnetuiksi tekemistä ja edistämistä Suomessa on kehitettävä ja siksi yhteistyötä sekä valtioneuvoston sisällä että ulkopuolisten tahojen

kanssa on lisättävä ja valtioneuvoston resursseja vahvistettava. Olennaista on selonteon mukaan kyetä tukemaan hakijoita etenkin rekrytointikilpailujen loppuvaiheessa valmennusta tarjoamalla.

EU:n palveluksessa olevat virkamiehet hoitavat tehtäväänsä riippumattomasti, eivätkä he tehtäviään hoitaessaan saa pyytää eivätkä ottaa ohjeita miltään hallitukselta, toimielimeltä tai muulta toimijalta. Kansallinen tausta ei siten sellaisenaan voi tai saa vaikuttaa virkamiehen toimintaan kohdistuvaan objektiivisuuden ja puolueettomuuden vaatimukseen. Kansallisella taustalla on kuitenkin merkitystä etenkin sen tuoman erityisen asiantuntemuksen ja näkemyksen perusteella. Suomen etuna voidaan siten pitää sitä, että EU:n virkamiehistössä on riittävästi Suomen erityispiirteiden tuntijoita.

Tätä taustaa vasten Suomen EU-politiikan yhdeksi painopisteeksi olisi perusteltua määritellä aktiivinen tukitoiminta, jolla turvataan suomalaisten virkamiesten suhteellisen osuuden riittävä taso. Tällaisen tukitoiminnan määrätietoiseen koordinointiin ja asianmukaiseen rahoittamiseen olisi syytä panostaa käyttäen mallina esimerkiksi tukitoimintaa, jolla pyritään edistämään EU-rahoituksen saamista tutkimukseen ja erilaisiin kehittämishankkeisiin.