



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



EU-vaikuttamisselvitys

EU-vaikuttamisselvitys

Julkaisija VALTIONEUVOSTON KANSLIA		KUVAILULEHTI 15.12.2009	
Julkaisun laji Julkaisu		Toimeksiantaja Valtioneuvoston kanslia	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) EU-vaikuttamisselvitys – Redogörelse över EU-inflytandet			
Tiivistelmä <p>EU-vaikuttamisselvityksen keskeinen tarkoitus on linjata, miten Suomi voi vaikuttaa entistä paremmin EU:n päätöksiin ja toimintaan. Selvitys on vastaus valtioneuvoston selonteossa Suomen EU-politiikasta (VNS 4/2009 vp) esitettyyn toimeksiantoon. Selvitykseen sisältyvät konkreettiset toimenpiteet on tarkoitus käynnistää välittömästi vuoden 2010 alussa.</p> <p>Selvitys rakentuu kolmen pääosan varaan: i) miten vaikuttaminen pitäisi hoitaa, ii) millainen on Suomen EU-asioiden käsittelyn nykytilanne ja iii) mitä muutoksia pitää toteuttaa, jotta EU-vaikuttaminen olisi mahdollisimman lähellä tavoitetilaa.</p> <p>Selvityksen olennainen johtopäätös on, että Suomen pitää vaikuttaa aktiivisemmin EU-asioiden varhaisessa valmisteluvaiheessa, erityisesti Euroopan komissiossa. Tämä edellyttää suunnitelmallista tavoitteenasettelua ja resursointia. Päätöksentekovaiheessa Suomen toimintaa voidaan kehittää vaikuttamalla entistä paremmin Euroopan parlamenttiin ja hyödyntämällä täysipainoisesti vaikuttamismahdollisuudet neuvostossa.</p>			
Avainsanat EU-politiikka, vaikuttaminen, Suomi Euroopan unionissa			
Sarjan nimi ja numero Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2009		Kieli Fi	Kokonaissivumäärä 48
ISBN (paino) 978-952-5807-81-3	ISBN (PDF) 978-952-5807-82-0	ISSN 0782-6028	
Kustantaja Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi		Julkaisun jakelu ja välitys Yliopistopaino, Helsinki www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti Tilaukset: books@yliopistopaino.fi	
Taitto Valtioneuvoston kanslia Anja Järvinen	Luottamuksellisuus Julkinen	Painopaikka Yliopistopaino, Helsinki, 2009	

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 15.12.2009	
Typ av publikation Publikation		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
Publikationens namn Redogörelse över EU-inflytandet			
Referat <p>Det centrala syftet med redogörelsen över EU-inflytandet är att dra upp riktlinjerna för hur Finland allt bättre ska kunna påverka besluten och verksamheten inom EU. Redogörelsen är ett svar på det uppdrag som gavs i statsrådets redogörelse för EU-politiken (SRR 4/2009 rd). Avsikten är att de konkreta åtgärder som ingår i redogörelsen ska initieras genast i början av år 2010.</p> <p>Redogörelsen är uppbyggd kring tre huvuddelar: i) hur inflytandet bör skötas, ii) vilket det aktuella läget är när det gäller behandlingen av EU-ärenden i Finland och iii) vilka ändringar som måste genomföras för att EU-inflytandet ska ligga så nära målnivån som möjligt.</p> <p>En väsentlig slutsats i redogörelsen är att Finland måste utöva ett aktivare inflytande i ett tidigt skede av beredningen av EU-ärenden, i synnerhet i Europeiska kommissionen. Detta förutsätter en planmässig målsättning och resursfördelning. Finlands agerande i det skede när besluten fattas kan utvecklas genom ännu bättre inflytande i Europaparlamentet och genom fullödigt utnyttjande av möjligheterna till inflytande i rådet.</p>			
Nyckelord EU-politik, inflytande, Finland i Europeiska unionen			
Seriens namn och nummer Statsrådets kanslis publikationsserie 32/2009		Språk Fi	Sidantal 48
ISBN (tryck) 978-952-5807-81-3	ISBN (PDF) 978-952-5807-82-0	ISSN 0782-6028	
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Distribution och försäljning Universitetstryckeriet, Helsingfors www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti Beställningar: books@yliopistopaino.fi	
Layout Statsrådets kansli Anja Järvinen	Sekretessgrad Offentlig	Tryckort Universitetstryckeriet, Helsingfors, 2009	

Sisällys

1	JOHDANTO	7
2	EU-VAIKUTTAMISEN TAVOITETILA	9
	Vahva yhteys komissioon	12
	Kumppaneiden hakeminen neuvostossa	13
	Kokonaisvaltainen ote Euroopan parlamenttiin	15
3	EU-ASIOIDEN HOITAMISEN NYKYTILA.....	17
	Poliittinen ohjaus järjestelmän vahvuutena.....	18
	Oikeudelliset asiat vaikuttamisen välineenä	21
	Haasteena oikea-aikainen, tehokas ja kohdistettu vaikuttaminen	22
	Kansallisen valmistelun pullonkaulat	23
	Johtaminen ja resursointi	25
	Kantojen muodostamisesta aktiiviseen vaikuttamiseen	26
	Avaintoimijat haltuun Euroopan parlamentissa	27
	Jäsenmaakontaktit kuntoon.....	27
4	KEHITTÄMISEN PÄÄLINJAT	29
	Avaintavoitteet valikoitava.....	29
	Johdonmukaisuuden välttämättömyys.....	31
	Nollatoleranssi eduskunnan laiminlyöntiin	31
	Parempaan EU-johtamiseen	33
	EU-kokemus osaksi henkilöstön kehittämistä.....	34
	Oikeudellisen valmistelun kehittäminen.....	35
	Keskeiset kehittämistoimenpiteet.....	36
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	37
	LIITE 1 EU-ASIOIDEN KANSALLISEN KÄSITTELYN NORMIPOHJA	39

1 JOHDANTO

EU-asioiden hoitamisen järjestelmä on vuonna 2009 perusrakenteiltaan lähes sama kuin vuonna 1995. Jäsenyyden aikana yhteensovittamisjärjestelmää ja ministeriöiden välistä toimivallanjakoa on kuitenkin tarkasteltu säännöllisesti. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki vahvisti valtioneuvoston toimivaltaa kansainvälisissä asioissa ja selkeytti sen asemaa EU-asioissa. Pääministerin asema korostui EU-asioissa ja valtioneuvostolle kuuluvien asioiden yhteensovittamisessa. Tämä johti yhteensovittamisjärjestelmän keskeisimpään rakenteelliseen muutokseen, eli EU-sihteeristön siirtämiseen ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan vuonna 2000.

Suomen jäsenyysaikana Euroopan unioni on muuttunut monella merkittäväällä tavalla. EU on laajentunut 15-jäsenisestä 27 jäsenvaltion unioniksi, mikä on monimutkaistanut asioiden käsittelyä. Samanaikaisesti unionia on uudistettu kolmen uuden sopimuksen kautta (vuonna 1999 voimaan tullut Amsterdamin sopimus, Nizzan sopimus 2003 ja Lissabonin sopimus 2009), mikä on lisännyt EU-toiminnan alaa ja muuttanut menettelyjä. Lissabonin sopimus tuo unioniin uusia toimijoita, mm. Eurooppa-neuvostolle nimitettävän puheenjohtajan ja entistä kokonaisvaltaisemman ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan sekä lisää entuudestaan Euroopan parlamentin painoa päätöksenteossa.

Tätä kehitystä vasten on selvää, että Suomen EU-politiikan toimintatapoja pitää jälleen tarkastella. Suomen tosiasiallinen vaikuttavuus taantuu, jos toimintatavoissa ei pysytä muuttuvan toimintaympäristön tasalla. On nähtävissä, että EU:n jäsenmäärä tulee jatkossa kasvamaan, ja unioni on jatkossa nykyistäkin monimuotoisempi toimintaympäristö. Kansallisesta lainsäädännöstä yhä suurempi osuus on jossain muodossa EU-peräistä.

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon Suomen EU-politiikasta huhtikuussa 2009 (VNS 4/2009 vp). Selonteossa todettiin, että EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmää, EU-vaikuttamisen käytännön keinoja ja resursseja arvioidaan erillisessä selvityksessä. Myös eduskunta piti tarpeellisena selkeää vaikuttamisstrategiaa Suomen EU-vaikuttamisen muodoista ja keinoista EU-selontekoa koskevassa mietinnössään (EK 7/2009 vp; SuVM 1/2009 vp). Tämä EU-vaikuttamisselvitys on vastaus näihin toimeksiantoihin.

EU-vaikuttamisselvityksen keskeinen tarkoitus on linjata, miten Suomi voi vaikuttaa entistä paremmin EU:n päätöksiin ja toimintaan. Selvityksessä ei oteta kantaa EU-politiikan sisältöön, jota käsiteltiin taannoisessa selonteossa.

Vaikuttamisselvityksen tavoitteena on selkeä kuva siitä, miten valtionhallinnon ja poliittisen johdon olisi tehokkainta vaikuttaa EU-politiikassa. Tästä vaikuttamisen mallista seuraa konkreettisia suosituksia kehittämistoimiksi. Parempi vaikuttaminen edellyttää käytännössä i) hyvää tilannekuvaa siitä, mitä asioita on vireillä tai halutaan saattaa vireille, ii) entistä nopeampaa Suomen tavoitteiden määrittämistä ja iii) aktiivista vaikuttamista jo valmisteluvaiheessa.

Selvitys rakentuu kolmen pääosan varaan. Ensin käsitellään se, miten vaikuttaminen pitäisi hoitaa, ja minkälaisia toimintamalleja voidaan suositella (EU-vaikuttamisen tavoitetila, luku 2). Sitten kuvataan Suomen EU-yhteensovittamisjärjestelmän nykytilanne ja miten se suhteutuu vaikuttamisen tavoitetilaan (EU-asioiden hoitamisen nykytila, luku 3). Lopuksi käydään läpi, mitä muutoksia pitää toteuttaa niin toiminnassa kuin rakenteissa, jotta EU-vaikuttaminen olisi mahdollisimman lähellä sen tavoitetilaa (luku 4). Suositukset edellyttävät seurantaa, jonka muodot tode-taan selvityksen johtopäätöksissä (luku 5).

2 EU-VAIKUTTAMISEN TAVOITETILA

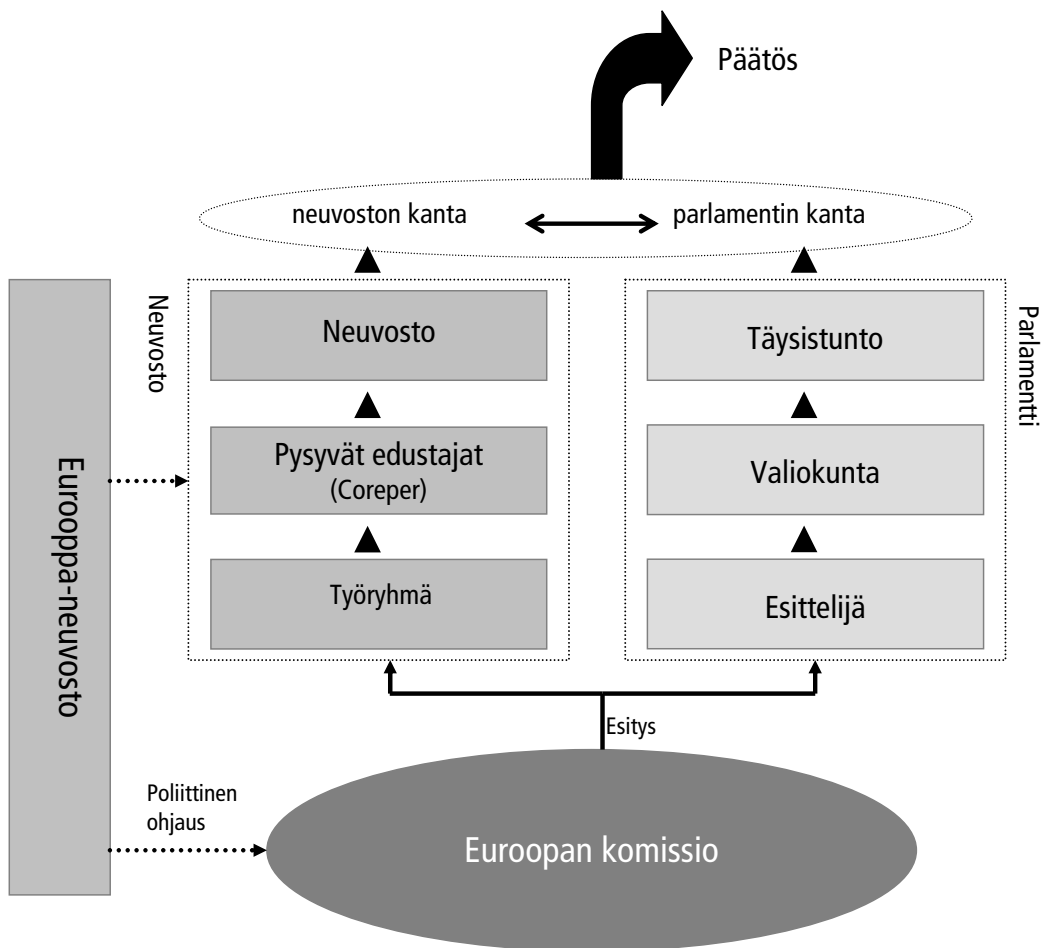
Suomen tavoitteiden tehokas edistäminen EU-päätöksenteossa vaatii aktiivista vaikuttamista ja verkostoitumista kaikilla tasoilla. Valtionhallinnon rakenteiden kuuluu tukea ja ohjata vaikuttamistoimintaan, mutta viime kädessä kyse on toimintakulttuurin kehittymisestä. Kantojen muodostaminen ja esittely eivät riitä; olennaista on riittävän tuen hankkiminen kansallisesti muodostetuille näkemyksille.

Kaiken vaikuttamisen perustana on se, että tietää omat tavoitteensa. EU-politiikassa nämä tavoitteet muodostetaan Suomen EU-yhteensovittamisjärjestelmän kautta. Päävastuu EU-asioiden seurannasta, valmistelusta ja Suomen kannanottojen määrittelystä on toimivaltaisilla ministeriöillä. Suomen tavoitteita voidaan edistää tehokkaasti Euroopan unionissa vain, jos myös EU-asioiden koordinaatio ja johtamisjärjestelmät ovat selkeitä.

Suomen EU-asioiden hoitamisen järjestelmän perusajatuksena on se, että EU-asioita pitää käsitellä kokonaisuuden kannalta; ei ole yksittäisten ministeriöiden EU-politiikkaa. Suomen EU-politiikan pitää olla johdonmukainen kokonaisuus, ja kantaa otetaan Suomeksi. Johdonmukaisuus on olennainen väline Suomen vaikutusvallalle – hajanaisesti toimiva jäsenvaltio heikentää vaikuttamistaan, johdonmukaisesti toimiva taas tehostaa sitä.

EU-lainsäädännön elinkaari alkaa yleensä komission tekemästä valmistelusta ja etenee komission kollegion hyväksymään esitykseen, joka annetaan neuvostolle ja Euroopan parlamentille päätöstä varten. Päätöksentekovaiheessa esitystä muokataan neuvoston ja Euroopan parlamentin neuvottelemien muutoksin.

Kaavio 1 EU-päätöksenteko tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti



EU:n rooli eri politiikkasektoreilla vaihtelee, mikä on otettava huomioon myös vaikuttamisessa. Päätöksentekomuodot vaihtelevat EU:ssa asiasta riippuen. Olennaista on vaikuttaminen nimenomaan aikaisessa valmisteluvaiheessa. Vaikuttamisselvityksen kuvaama tavoitetilä pätee soveltuvin osin muihinkin kuin tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen asioihin, esimerkiksi ulkosuhdehallinnon valmistelemiin asioihin, kansainvälisissä neuvotteluissa ratkaistaviin EU-asioihin tai komitologiamenettelyssä päätettäviin kysymyksiin.

Vaikuttaminen on aloitettava mahdollisimman *aikaisessa vaiheessa*. Aloittamisessa ei pidä odottaa komission esitystä. Silloin, kun on painava tarve vaikuttaa politiikan sisältöön, tulisi vaikuttamispyrkimysten alkaa jo komission ryhtyessä valmistelemaan esitystä tai sitä koskevia esitöitä (esim. vihreät kirjat). Mitä pidemmälle valmistelu ja päätöksentekoprosessi etenevät, sitä vaikeammaksi asiaan vaikut-

taminen muodostuu. Komissiossa tapahtuva valmistelu on siis vaikuttamisen ensimmäinen ja tärkein kohde. Vaikuttamisen jättäminen esityksen päätöksentekovaiheeseen neuvostossa ja parlamentissa merkitsee sitä, että otollisin vaihe esityksen muokkaamiseksi on jo menetetty.

Suomelle tärkeissä asioissa varhainen vaikuttaminen voi tarkoittaa myös sitä, että komissiolle ja tuleville neuvoston puheenjohtajavaltioille tehdään aloitteita siitä, minkälaisiin säädöshankkeisiin tai muihin aloitteisiin komission olisi syytä ryhtyä. Komission työ- ja lainsäädäntöohjelma rakennetaan vuosittain järjestelmällisesti. Huomattava osa säädösideoista nousee alun perin komission ulkopuolelta – esimerkiksi etujärjestöjen, jäsenvaltioiden tai ajatuspajojen toimesta. Tämän tyyppinen asialistaan vaikuttaminen edellyttää oma-aloitteista pohdintaa ja aktiivisuutta.

On selvää, että valtionhallinnon voimavarat eivät mahdollista intensiivistä varhais- ta vaikuttamista jokaisessa asiassa. On valikoitava keskeisimpiä tavoitteita, *priorisoitava*. Priorisoituja hankkeita varten tulisi laatia asianomaisessa ministeriössä selkeät suunnitelmat vaikuttamisesta ja sen vaiheista. Vaikuttamista tukee myös se, jos näkemysten tueksi on olemassa konkreettisia faktoja ja vaikutusarvioita.

Tärkeimmät tahot EU-vaikuttamisen kannalta ovat Euroopan komissio, muut jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti. EU-vaikuttaminen – siis Suomen etujen edistäminen asioiden käsittelyn eri vaiheissa – edellyttää näiden eri toimijoiden ominaispiirteiden huomioimista ja jatkuvaa yhteydenpitoa. Oma viesti menee paremmin perille, jos vastaanottaja tuntee puhujan entuudestaan. Tehokas vaikuttaminen edellyttää molemminpuolisia luottamuksellisia suhteita.

Vaikuttamisen kannalta olennaista on myös jäsenvaltion oma toimintatapa, *EU-politiikan profiili*. Suomen EU-politiikan peruslinjan tulee olla selkeä ja kaikkien toimijoiden tiedossa. Suomen kannalta on tuloksekkainta toimia rakentavana EU-jäsenvaltiona, joka hakee omiin tarpeisiinsa ratkaisuja, jotka ovat myös unionin kannalta mielekkäitä. Käytännön tilanteissa Suomen edustajien ei tulisi vain osoittaa ongelmia, vaan tarjota samalla niihin ratkaisumahdollisuudet konkreettisine tekstiehdotuksineen. Tämä yhteisöllinen ja rakentava lähestymistapa parantaa Suomen vaikutusmahdollisuuksia. Osallistumalla asioiden käsittelyyn laaja-alaisesti ja rakentavasti voidaan samalla puolustaa paremmin myös omia erityisintressejä.

Viestintä tulee mieltää olennaiseksi osaksi EU-asioiden hoitamista. Se on, paitsi välttämätön osa avoimuutta ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien edistämistä, myös tapa vaikuttaa ja tukea Suomen EU-politiikan tavoitteiden toteutumista. Omia tavoitteita voidaan edistää tiedottamalla Suomen tavoitteista, näkemyksistä ja perusteluista aktiivisesti kansainväliselle medialle. Tällä voidaan saada kaiku-

pohjaa Suomen kannoille ja perusteluille. Omat viestit on suunniteltava selvästi, ja myös viestinnässä on oltava tarpeeksi aikaisin liikkeellä.

Oikea-aikainen ja avoin tiedottaminen kotimaiselle medialle tekee EU-asioita ymmärrettäväksi sidosryhmille ja kansalaisille, mikä mahdollistaa sidosryhmien osallistumisen EU-asioiden valmisteluun ja laajemman kansalaiskeskustelun. Tätä palvelee myös aktiivinen tiedottaminen sidosryhmille komission järjestämistä kuulemisista.

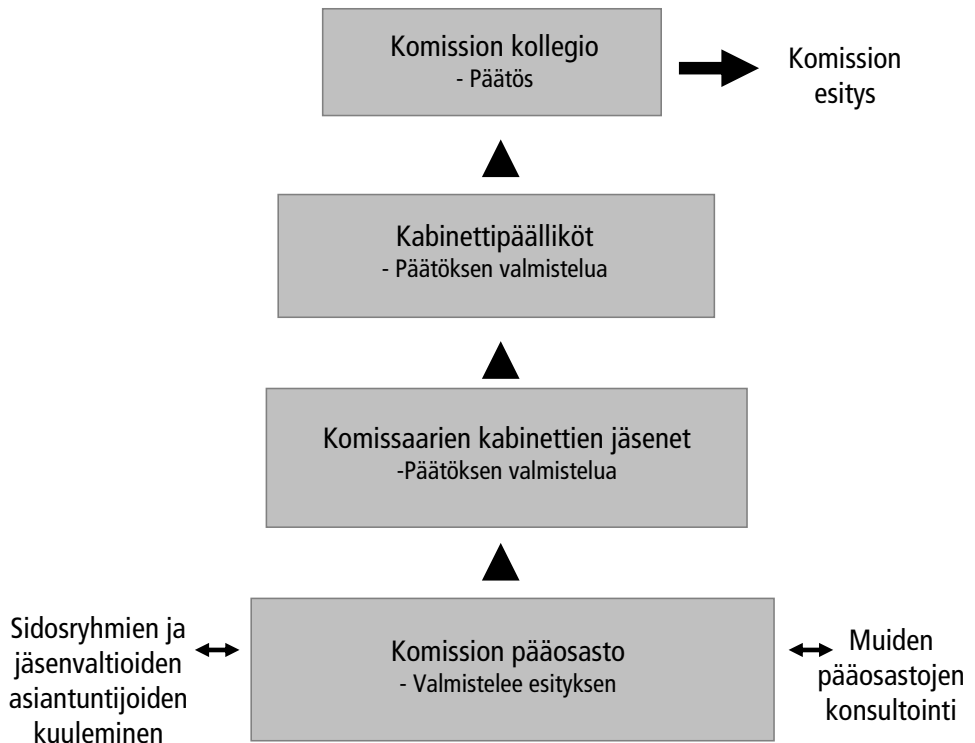
Vahva yhteys komissioon

Euroopan komissiolla on useimmissa säädösasioissa aloitemonopoli. On komission harkinnassa, mitä ja millaisia säädösesityksiä se valmistelee neuvoston ja Euroopan parlamentin käsittelyyn. Komission esitys muodostaa pohjan, johon tehdään vaihteleva määrä muutoksia päätöksentekoprosessin aikana. Tämä tekee komissiosta tärkeimmän kohteen Suomen tavoitteita edistävissä varhaisessa vaikuttamisessa. Komission itsenäisyys ei luonnollisestikaan tarkoita sitä, ettei valmisteluun tulisi impulsseja komission ulkopuolelta.

Komission valmisteluun vaikuttamisessa pätee yleissääntö ajoissa toimimisen eduista. Mitä pidemmälle valmisteluprosessi on komission sisällä ehtinyt, sitä vaikeampaa esitykseen on saada muutoksia. Komission muodollisiin konsultaatioprosesseihin osallistuminen on hyödyllinen osa ennakkovaikuttamista, muttei yksinään riittävä keino tuoda esiin Suomen tavoitteita.

Komission päätöksenteko on kollegiaalista, ja jokainen komissaari voi halutessaan puuttua jokaiseen asiaan. Komissaarien kabineteilla on keskeinen rooli komissarin oman salkun ulkopuolisten asioiden seurannassa. Tästä syystä on hyvä, että komissiossa on jatkossakin jäsen kustakin jäsenvaltiosta. Komissaari on toiminnassa itsenäinen, mutta tarjoaa olennaisen kanavan komission päätöksentekoon ja edustaa omaa jäsenvaltiotaan koskevaa erityisasiantuntemusta komission kollegiossa. Vaikuttamisessa ei tule kuitenkaan rajoittaa vain suomalaiseen komissaariin.

Kaavio 2 Komission päätöksenteko



Hyvä vaikuttaminen edellyttää, että Suomesta ollaan aktiivisesti yhteydessä komissioon kaikilla tasoilla valmistelijavirkamiehistä komissaareihin. Yhteydenpidon tarkoituksena on pysyä ajan tasalla komission ajattelusta ja tarjota sen valmisteluun tietoja ja näkemyksiä Suomen näkökulmasta. Hyvät, pitkäjänteisesti ylläpidetyt henkilösuhteet ovat avainasemassa kaikessa vaikuttamisessa.

Komissio on moniportainen hierarkia, jossa edellytetään kullakin portaalla oikeantasoisia toimijoita: on olennaista, että kaikki virkamiestasot ja poliittinen johto ovat käytössä komission kanssa asioidessa. Ministeriöiden virkamiesjohto on olennainen toimija komission virkahierarkian yläpäässä, johon asiantuntijoilla ei ole luontevaa pääsyä.

Tietoa käsittelyyn tulevista asioista on saatavissa monesta lähteestä, muun muassa komission ohjelmista ja lainsäädäntösuunnitelmista. Komissio hakee myös aktiivisesti sidosryhmien näkemyksiä valmistelua varten. Komission itse jakamaa tietoa tulee täydentää suoralla yhteydenpidolla komission asianomaisiin toimijoihin. Varhaisen vaikuttamisen vähäisyyttä ei voi perustella tiedon puutteella.

Komission puheenjohtajan ja pääsihteeristön painoarvo keskeisissä kysymyksissä on kasvanut. Tämä edellyttää yhteydenpitoa näihin toimijoihin erityisesti pääministerin sekä valtioneuvoston EU-sihteeristön ja EU-edustuston johdon toimesta.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla perustettava ulkosuhdehallinto sekä sitä johtava ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, joka toimii myös komission varapuheenjohtajana, ovat keskeisiä vaikuttamisen kohteita.

Kumppaneiden hakeminen neuvostossa

Neuvostossa kokoontuvat unionin jäsenvaltiot ovat unionin keskeinen päätöksentekijä. Neuvoston päätöksentekotilanteille on ominaista se, että päätösten taakse syntyvät määräenemmistöt – tai päätökset estävät määrävähemmistöt – vaihtelevat asiakohdittain. Pysyviä jäsenvaltioryhmiä – blokkeja – ei juuri ole. On olemassa erilaisia samanmielisiä ryhmiä, mutta niidenkin yhteenkuuluvuus rajoittuu yksittäisiin kysymyksiin.

Jokaisessa asiassa on erikseen varmistettava, että omille kannoille löytyy tukea. Erityisesti suurten jäsenvaltioiden tuki on keskeistä. Liittolaisten systemaattinen haku edellyttää tiedonhankintaa muiden kannoista, niiden vaikuttimien ymmärtämistä sekä aktiivisuutta ja suunnitelmallisuutta yhteydenpidossa. Kun samankaltaisia kantoja löytyy, voidaan kumppaneiden kanssa tehdä yhteistyötä määräenemmistön hakemisessa. Vuoropuhelua ei tule rajoittaa samanmielisiin jäsenvaltioihin, sillä ratkaisujen löytäminen vaatii kaikkien jäsenvaltioiden kantojen ymmärtämistä ja huomioonottamista.

Erytisen tärkeää on vaikuttaa järjestelmällisesti ja ajoissa tuleviin puheenjohtajavaltioihin. Niiden merkitys neuvoston asialistan muodostamisessa ja neuvotteluratkaisujen hakemisessa puheenjohtajakauden aikana on keskeinen.

On olennaista, että Suomi osallistuu neuvoston kokouksiin ministeritasolla. Neuvoston kokoukset sekä niiden yhteydessä järjestettävät muut tapaamiset niin ministerikollegojen, komissaarien kuin Euroopan parlamentin vaikuttajienkin kanssa ovat keskeinen keino viedä eteenpäin Suomen EU-linjauksia. Myös epäviralliset ministerikokoukset on syytä hyödyntää systemaattisesti, koska niissä käytävät epämuodolliset keskustelut ovat tärkeitä EU:n asialistan ja tulevien esitysten sisällön kannalta.

Jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet muodostavat Eurooppa-neuvoston, joka on EU:n korkein poliittinen päätöksentekotasoa. Yhteydet päämiesten välillä ovat tiiviit. Käytännöksi on muodostunut, että neljän vuotuisen kokouksen lisäksi Eurooppa-neuvosto kokoontuu varsin usein ylimääräisiin tai epävirallisiin kokouksiin. EU:n poliittiset suuntaviivat ratkaistaan nimenomaan

päämiestasolla, joten Suomen omia tavoitteita on edistettävä siellä hyvin aktiivisesti. Suomen vaikuttamisessa Eurooppa-neuvoston ratkaisuihin on välttämätöntä, että maan EU-politiikalla on selkeästi identifioitava johto, johon päämiestason yhteydenpito ja neuvottelut keskittyvät.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaan on luotava toimivat suhteet vaikuttamisen kannalta. Neuvoston sihteeristö on tärkeä toimija muun muassa oikeudellisissa ja menettelyihin liittyvissä kysymyksissä. Siihen on pidettävä tiiviit yhteydet.

Brysselissä käytävien keskustelujen ja neuvottelujen lisäksi on jäsenvaltioihin vaikutettaessa ylläpidettävä kahdenvälisiä kontakteja pääkaupunkien välillä. Ministeriöillä pitää olla suoria ja suunnitelmallisia yhteyksiä muiden jäsenvaltioiden vastinpareihinsa. Ministeritason vierailut muihin jäsenvaltioihin ja muiden jäsenvaltioiden ministereiden kutsuminen Suomeen voivat olla erittäin hyödyllisiä EU-vaikuttamisen välineitä. Eurooppaministerin vierailuilla on luontevaa nostaa esille EU-politiikan ajankohtaisia asioita eri sektoreilta; hän toimii EU-vaikuttamisen horisontaalitoimijana.

Suomella on edustusto kaikissa EU-jäsenvaltioissa Maltaa lukuun ottamatta. Suomen EU-maissa toimivat edustustot voivat tuottaa tietoa asemamaansa kannoista ja omien kontaktiensa kautta muodostaa kokonaiskuvaa maan EU-politiikan toimista ja vaikuttimista. Oikein hyödynnettynä edustustoverkosto tukee Suomen EU-politiikan valmistelua ja toteuttamista. EU-maissa toimivien edustustojen tulee myös verkostoitua läheiseen yhteistoimintaan EU-edustuston kanssa, mitä tukee ulkoasiainministeriön uusien virkamiesten säännönmukainen harjoittelujakso EU-edustustossa.

Kokonaisvaltainen ote Euroopan parlamenttiin

Jokainen unionin perussopimusmuutos on vahvistanut Euroopan parlamentin (EP) asemaa. Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä se on useimmissa asioissa tasavertainen lainsäätäjä neuvoston kanssa. Suomelle tärkeitä tavoitteita on siis kyettävä neuvoston lisäksi edistämään myös Euroopan parlamentissa.

Euroopan parlamentti on voimakkaasti poliittinen toimielin, mutta päätöksenteko parlamentissa noudattaa osin erilaista logiikkaa kuin eduskunnassa. Parlamentissa ei ole hallitus-oppositio -asetelmaa, vaan enemmistöt rakennetaan tapauskohtaisesti yhden tai kahden suuren poliittisen ryhmän ympärille. Erityisesti Euroopan parlamentissa omat tavoitteet on osattava perustella yleiseurooppalaisesta näkökulmasta.

Parlamentti on pyrkinyt oma-aloitemietintöjensä avulla toimimaan myös EU-keskustelun aloitteentekijänä. Osa sen avauksista, tuoreimpana Itämeri-strategia, onkin johtanut myöhemmin komission toimenpiteisiin ja ehdotuksiin.

Euroopan parlamentti muodostaa alustavan kantansa komission antamiin esityksiin varsin nopeasti, koska kannan valmistelusta vastaa useimmissa tapauksissa rajoitettu joukko. Keskeisessä asemassa on säädöshankkeelle nimetty esittelijä, ns. raportööri, joka laatii pohjaesityksen parlamentin kannaksi ja johtaa neuvotteluja parlamentin poliittisten ryhmien välillä sekä muiden EU-toimielinten kanssa. Esittelijän valinta onkin ratkaiseva askel parlamentin kannanmuodostuksessa. Valinta ratkaistaan parlamentin asianosaisen valiokunnan työvaliokunnassa useimmiten välittömästi komission annettua esityksensä. Poliittisten ryhmien valiokuntavastaavilla on asiassa keskeinen rooli. Parlamentin valiokuntien puheenjohtajat kontrolloivat asioiden käsittelyaikataulua, mutta sisältöratkaisuisia heidän roolinsa vaihtelee valiokunnittain.

Yhteydenpito esittelijään on suurin vaikuttamiskanava. Asiassa on syytä olla liikkeellä ensimmäistä kertaa välittömästi esittelijävalinnan ratkettua – ennen kuin mietintöluonnosta ryhdytään kirjoittamaan. Muiden poliittisten ryhmien varjoesittelijät ovat myös keskeisiä vaikuttamisen kohteita, sillä he vastaavat ryhmien muutos ehdotuksista mietintöluonnokseen ja ryhmien välisistä neuvotteluista. Myös EP:n virkamiehistö on käyttökelpoinen vaikuttamiskanava. Paras yhteydenpidon taso on arvioitava tapauskohtaisesti. Paras vaikuttaja voi olla tilanteesta riippuen ministeriön valmistelijavirkamies, osastopäällikkö, kansliapäällikkö, valtiosihteeri tai ministeri taikka EU-edustuston attasea tai pysyvä edustaja. Eurooppaministeri toimii myös EP-vaikuttamisen resurssina erityisesti poliittisesti merkittävissä ja horisontaaleissa EU-asioissa. EU-edustusto ylläpitää tilannekuvaa asioiden käsittelystä parlamentissa ja toimii tukena, kun vaikutetaan Euroopan parlamenttiin.

Suomalaiset Euroopan parlamentin jäsenet (mepit) ovat tärkeä kanava Euroopan parlamenttiin, mutta pienen lukumäärän takia – 13 edustajaa tällä hetkellä 736-jäsenisessä parlamentissa – suomalaismepit ovat harvoin keskeisessä asemassa Suomen kannalta olennaisimpien säädöshankkeiden käsittelyssä. Vaikuttamisessa ei voidakaan tyytyä vain yhteyden pitämiseen suomalaisiin mepeihin.

EU-vaikuttamisen kymmenen käskyä

- I Hanki ja ylläpidä hyviä henkilösuhteita**
- II Tiedä, missä mennään; huomioi muiden kannat**
- III Kokoa tiimi asian ympärille**
- IV Tunne faktat, vaikutukset Suomessa**
- V Aseta tavoitteet ja priorisoi**
- VI Mieti sanomasi paperille ja viestintä**
- VII Vaikuta riittävän ajoissa**
- VIII Ole aina konkreettinen, tee tekstiehdotuksia**
- IX Hoida Euroopan parlamentti**
- X Hanki kavereita**

3 EU-ASIOIDEN HOITAMISEN NYKYTILA

Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. EU-asioiden kansallinen käsittely perustuu perustuslakiin ja sitä tarkentaviin alempiin säädöksiin (liite 1).

Yhteensovittamisjärjestelmä takaa johdonmukaisuuden

Euroopan unionissa päätettävät asiat valmistelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu. EU-asiat ylittävät usein kotimaiset hallinnon rajat. Jos asia kuuluu usean ministeriön toimialaan, ministeriöt valmistelevat asian yhdessä.

Valtioneuvoston yhteensovittamisjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että Suomella on yhtenäinen maan yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava ja asian laadun niin vaatiessa eduskunnan käsittelemä kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa. Yhdelläkään jäsenvaltiolla ei ole varaa poukkoilevaan tai epäjohdonmukaiseen toimintaan. Eri politiikka-alojen kokouksissa esitettävien kantojen on oltava keskenään yhteensopivia.

EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä ei muuta toimivaltarajoja: päätösvalta EU-asioissa kuuluu toimivaltaiselle ministeriölle, valtioneuvoston yleisistunnolle tai eduskunnalle. Yhteensovittamisjärjestelmää voidaan kuvailla järjestelmälliseksi kuulemismenettelyksi, jolla varmistetaan valmistelun monipuolisesti asiantunteva käsittely sekä haetaan yhteisymmärrystä ja poliittista selkänöjää esitettävillä kannoille.

EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä toimii pääpiirteissään hyvin. On kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota sen tuloksena syntyvien kantojen eteenpäin viemiseen. Ei riitä, että kanta on olemassa – se pitää saada hyväksytyä EU-päätöksenteossa. Laajentuneessa ja syventyneessä unionissa yksittäisen jäsenvaltion intressien ja näkökohtien huomioonottaminen riippuu entistä enemmän jäsenvaltion omasta aktiivisuudesta ja osaamisesta.

Eduskunta on olennainen osa Suomen kannanmuodostusta. Valtioneuvoston kanta valmistellaan yhteistyössä eduskunnan kanssa niissä EU-asioissa, joista eduskunta päättäisi, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen (ns. U-asiat). Eduskunnalla on lisäksi oikeus saada valtioneuvostolta tietoa muista EU:ssa käsiteltävistä asioista (ns. E-asiat). Valtioneuvosto pitää eduskunnan ajan tasalla asian valmistelusta aina päätökseen saakka U-kirjelmillä, E-kirjeillä, näitä koskevilla jatkokirjeillä ja suullisilla selostuksilla. Ministeriön suora yhteydenpito erikoisvaliokuntaan parantaa valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyötä.

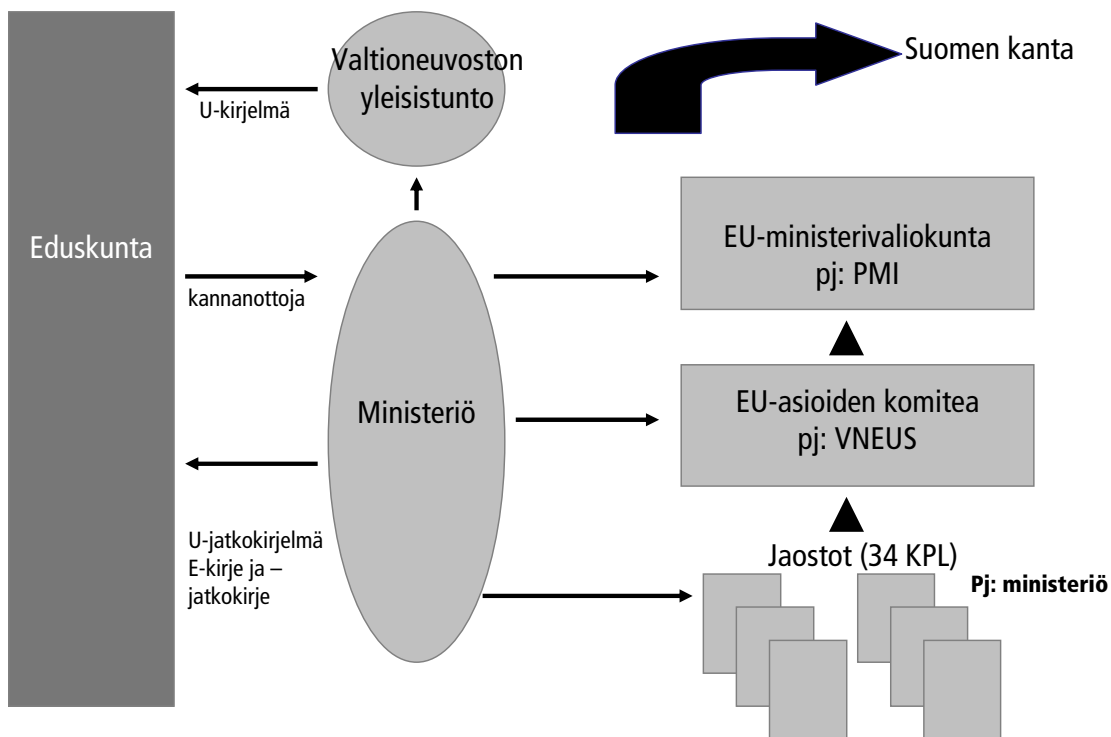
Ahvenanmaan asema EU-asioiden käsittelyssä perustuu maakunnan itsehallintolakiin. Ahvenanmaan maakunnan hallitus osallistuu EU-asioiden ja EU-tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden kansalliseen valmisteluun, jos päätösvalta asiassa kuuluisi ilman EU-jäsenyyttä maakunnan toimivaltaan tai jos asialla muuten voi olla erityistä merkitystä maakunnalle. Tällaisissa asioissa Ahvenanmaan maakunnan hallituksen puheenjohtajalla on oikeus tulla kuulluksi EU-ministerivaliokunnassa. Jos Suomen ja Ahvenanmaan kantoja ei yrityksestä huolimatta voida näissä tapauksissa yhteen sovittaa, on maakunnan kanta sisällytettävä perusmuistioihin ja pääsääntöisesti myös muihin asiakirjoihin. Siitä on myös tiedotettava ao. EU-kokouksessa.

Sidosryhmien kuuleminen on olennainen osa valmistelua. Niillä on oman alansa asiantuntemusta ja omia vaikutuskanaviaan EU-päätöksentekoon. Suomen vaikutusvaltaa edistäisi, jos suomalaisten etujärjestöjen viesti esimerkiksi komissiolle olisi mahdollisuuksien mukaan samansuuntainen kuin hallituksen kanta.

Poliittinen ohjaus järjestelmän vahvuutena

Suomen EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän elementit ovat tiivis poliittinen ohjaus EU-ministerivaliokunnassa, ministeriöiden yhteistoiminta EU-valmistelujaostoissa ja EU-asioiden komiteassa sekä eduskunnan osallistuminen Suomen kannanmuodostukseen.

Kaavio 3 Suomen EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä



Jokainen *ministeriö* vastaa EU-asioiden seurannasta, valmistelusta ja EU-säädösten toimeenpanosta omalla toimialallaan. Ministeriöt ovat järjestäneet EU-asioiden sisäisen valmistelun ja koordinoinnin eri tavoin. Kussakin ministeriössä toimii ainakin yksi EU-koordinaattori, joka seuraa, että EU-asiat valmistellaan ministeriössä asianmukaisesti ja saatetaan yhteensovittamisjärjestelmään käsiteltäviksi.

EU-valmistelujaostot ovat yhteensovittamisjärjestelmän perustaso, jossa tehdään suuri osa muodollisesta yhteensovittamistyöstä. Jaostoissa käsitellään ajankohtaiset EU-asiat ja määritetään Suomen yhteen sovitettu kanta. Varsinaisten jaostojen kokousten lisäksi asioita käsitellään myös kirjallisessa menettelyssä.

Jaostojen puheenjohtaja ja sihteeri tulevat toimivaltaisesta ministeriöstä. Puheenjohtajalla on vastuu siitä, että jaosto käsittelee yhteensovittamista vaativat asiat ajoissa. Jaostoihin osallistuvat virkamiehet vastaavat siitä, että heidän esittämänsä kannat edustavat koko ministeriön näkemyksiä eivätkä vain yhden osaston. Heidän on myös tarvittaessa informoitava ministeriötään jaoston ratkaisuksista.

Jaostot kokoontuvat tehtäväalueestaan riippuen vaihtelevassa määrin laajassa kokoonpanossa, jolloin mukana on valtionhallinnon lisäksi sidosryhmien edustajia. Tavoitteena on löytää mahdollisimman laajaa tukea nauttavia kantoja ja vaihtaa informaatiota. Sidosryhmät voivat edistää yhteisiä tavoitteita omia kanaviaan pitkin.

Jaostojen lisäksi yhteensovittamista tehdään päivittäin virkamiestason yhteydenpidossa. Tämä sinänsä ehdottoman tarpeellinen yhteydenpito ei korvaa asioiden jaostokäsittelyä. Vain asianmukaisella jaostokäsittelyllä voidaan varmistaa, että kaikilla asianosaisilla tahoilla on tasapuolinen mahdollisuus tulla kuulluksi.

EU-asioiden komiteassa käsitellään laajakantoisia ja useita ministeriöitä koskevia EU-asioita sekä ne asiat, joista jaostotasolla ei ole päästy yhteisymmärrykseen. Komitea tekee EU:n toimielimiin lähetettäviä kansallisia asiantuntijoita koskevat päätökset. Komitean puheenjohtajana toimii valtioneuvoston EU-sihteeristön päällikkö. Siinä on edustus kaikilla ministeriöillä, tasavallan presidentin kanslialla, oikeuskanslerin virastolla, Suomen Pankilla ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksella. Komitean varsinaisia jäseniä ovat kansliapäälliköt, mutta se koontuu useimmiten kansainvälisten asioiden yksiköiden päälliköiden tai osin EU-koordinaattorien tasolla. Komitean alaisena on toiminut horisontaaliasioita käsitteleviä ad hoc -valmisteluryhmiä.

EU-ministerivaliokunta on Suomen EU-politiikan johtamisen keskeisin väline. Ministerivaliokunta kokoontuu viikoittain linjaamaan Suomen tavoitteita merkittävissä EU-asioissa. Lisäksi siellä sovitaan Suomen toimintalinjoista neuvoston virallisissa ja epävirallisissa kokouksissa. EU-ministerivaliokunnan puheenjohtaja on pääministeri. Ministerivaliokunta on avoin kaikille valtioneuvoston jäsenille.

Valtioneuvoston EU-sihteeristö (VNEUS) vastaa EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän toiminnasta ja EU-politiikan johdonmukaisuudesta sekä toimii pääministerin ja eurooppaministerin valmistelukoneistona EU-asioissa. Se toimii EU-ministerivaliokunnan sihteeristönä, johtaa EU-asioiden komiteaa, osallistuu kaikkien valmistelujaostojen työhön ja sen edustaja on läsnä kaikissa neuvoston kokouksissa osana Suomen valtuuskuntaa. Sihteeristö vastaa unionin yleiseen kehittämiseen ja institutionaalsiin kysymyksiin liittyvistä asioista sekä valmistelee Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät asiat.

Suomen EU-politiikan toteuttamisessa on avainasemassa *Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa* (EUE). Edustusto ajaa Suomen etuja EU:n päätöksenteossa, raportoi ja välittää tietoa Suomeen sekä osallistuu aktiivisesti Suomen kannan muodostamiseen. EU-edustusto toimii kuin valtioneuvosto pienoiskoos- sa – siellä työskentelee kaikkien ministeriöiden lähettämiä erityisasiantuntijoita. Kontaktiansa kautta edustuston virkamiehet ovat avainasemassa hankittaessa tietoa valmistelun alkuvaiheessa olevista EU-asioista. He osallistuvat neuvoston

työryhmien, komiteoiden ja pysyvien edustajien komitean kokouksiin, edustavat niissä Suomea ja raportoivat Helsinkiin. Työryhmien ja komiteoiden kokouksiin osallistutaan useimmiten myös asianomaisesta ministeriöstä käsin. Edustusto seuraa myös muiden unionin toimielinten, erityisesti komission ja parlamentin sekä jatkossa myös Euroopan ulkosuhdehallinnon, työskentelyä ja toimii Suomen vaikuttamisen keihäänkärkenä suhteessa niihin.

EU-edustuston merkitys myös Suomen kantojen muotoilussa on tärkeä. Ministeriöiden, eduskunnan, EU-sihteeristön ja EU-edustuston tiivis yhteistyö on edellytys sille, että Suomen kannat ovat hyvin perusteltavissa ja niille on mahdollista saada tehokkaasti muiden jäsenvaltioiden tukea. Edustustossa on useimmiten paras tilannekuva neuvotteluista ja muiden jäsenvaltioiden kannoista. Yhteydenpito EU-toimielimiin toteutetaan tiiviissä yhteistyössä vastuuministeriön, EU-sihteeristön ja EU-edustuston välillä.

EU-maissa sijaitsevat *Suomen suurlähetystöt* tarjoavat kanavan hankkia taustatietoja muiden jäsenvaltioiden kannoista ja myös vaikuttaa niihin. Lähetystöt pystyvät parhaiten analysoimaan asemamaansa EU-politiikan vaikuttimia. Ne tarjoavat myös kanavan Suomen vaikuttamispyrkimyksille – lähetystössä on usein paras tieto siitä, kuka on avaintoimija missäkin asiassa sekä valmis keskusteluyhteys. Ministeriöiden on pidettävä edustustot tietoisina muihin jäsenvaltioihin suuntautuvista vierailuista ja muista merkittävistä kontakteista. Vuorovaikutus edustustojen, EUE:n ja ministeriöiden välillä on tärkeää.

EU-maissa toimivilta edustustoilta voidaan edellyttää EU-osaamista: pienissäkin lähetystöissä ainakin yhden diplomaattivirkamiehen on tunnettava EU:n rakenteet ja kyettävä seuraamaan oma-aloitteisesti EU:n ajankohtaista asialistaa. Suurissa jäsenvaltioissa sijaitsevilla Suomen edustustoissa on laajempaa asiantuntemusta, mutta pienemmissä edustustoissa on tärkeää erikoistua niihin EU-kysymyksiin, joissa asemamaa on aktiivinen ja joilla on erityisiä yhtymäkohtia Suomen tavoitteisiin. Myös tietyissä kolmansissa maissa (esim. Yhdysvallat, Venäjä, hakijavaltiot, naapurisuusohjelmien valtiot, kehityspolitiikan piirissä olevat maat) sijaitsevilla lähetystöillä on merkitystä myös Suomen EU-politiikan kannalta.

Valtioneuvoston *EU-asioiden tietohallintojärjestelmää Eutoria* ylläpitää valtioneuvoston kanslian EU-tiedonhallinta yhteistyössä ministeriöiden, eduskunnan ja EU-edustuston kanssa. Järjestelmä sisältää tiedot käsittelyssä olevista EU-asioista asiakirjoihin, erityisesti EU-säädösvalmistelusta. Järjestelmän kautta jaetaan toimielinten asiakirjat, ja siellä valmistellaan kansalliset kannat ja EU-ohjeet. Eutorin asiakirjapohjiin on merkitty kohdat tarpeellisille tiedoille, kuten taloudelliset vaikutukset ja asian käsittely Euroopan parlamentissa. Eutorin kehittämisen yhteydessä otetaan huomioon myös eduskuntayhteistyön määrärajoista muistuttaminen. Tämän lisäksi parannetaan Eutorin ja eduskunnan järjestelmien välistä integraatiota.

Oikeudelliset asiat vaikuttamisen välineenä

Suomen tehokkaan EU-vaikuttamisen edellytyksenä on myös se, että valmistelusta vastaavilla ministeriöillä on käytettävissään kylliksi tietoa niistä yleisistä EU-oikeudellisista reunaehdoista, jotka rajaavat EU:n toimintaa ja poliittista liikkumavaraa. Unioni toimii perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa ja niissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Unioni voi toimia vain ja ainoastaan, kun perussopimuksista voidaan osoittaa kaavaillon toimenpiteen oikeusperusta. Oikeusperusta määrittää myös päätöksenteossa noudatettavan menettelyn ja unionin käytössä olevat keinot. EU-työssä otetaan jatkuvasti kantaa siihen, mitä EU voi ja saa tehdä. Jäsenvaltioiden ja toimielinten välisen valmistelutyön tyypillinen piirre on kantojen esittäminen oikeudellisina väitteinä: ehdotuksen EU-oikeuden mukaisuudesta esitetään usein argumentteja sen mukaisesti, mikä on poliittinen kanta asiaan. Suomelle on tärkeää olla aloitteellinen ja aktiivinen vaikuttaja myös tällaisissa oikeudellisissa keskusteluissa.

Myös EU:n institutionaalista keskustelua käydään osaksi oikeudellisin argumenttein. Vaikka uutta perussopimusuudistusta ei ole näköpiirissä, on odotettavissa että keskustelu institutionaalisen rakenteen hienosäädöstä jatkuu.

On tärkeää havaita jo EU:n säädösvalmisteluvaiheessa, mikäli suunniteltu EU-hanke sisältää Suomen perustuslain tai oikeusjärjestelmän kannalta ongelmallisia ehdotuksia: EU:ssa laadittujen säädösten tehokas täytäntöönpano ja soveltaminen eivät onnistu, jos niiden sisältö ei sovellu kansalliseen oikeusjärjestelmään. Myös laadittaessa säädöksiä EU-oikeuden täytäntöön panemiseksi tarvitaan EU-oikeudellista tukea.

EU-oikeuden oikea tulkinta ratkaistaan viime kädessä EU-tuomioistuimessa. EU-säädösvalmistelun lisäksi jäsenvaltioilla on mahdollisuus vaikuttaa EU-oikeuden soveltamiseen ja kehittymiseen osallistumalla aktiivisesti asioiden tuomioistuinkäsittelyyn. Toisin kuin neuvostossa, tuomioistuinkäsittelyssä kaikki jäsenvaltiot ovat samalla viivalla – olennaista on oikeudellisten argumenttien paino, ei jäsenvaltion äänimäärä.

EU-oikeudellisen neuvonnan antaminen kuuluu oikeusministeriön vastuulle. EU-sopimusten osalta siitä vastaa ulkoasiainministeriö. Suomen hallituksen kannanotoista unionin tuomioistuimissa vireillä oleviin asioihin sekä vastauksista virallisiin huomautuksiin ja perusteltuihin lausuntoihin vastaa ulkoasiainministeriö. Ne valmistellaan ulkoasiainministeriön johdolla ja käsitellään oikeudellisten asioiden jaostossa. Poliittisesti tai taloudellisesti merkittävät oikeudelliset asiat, erityisesti tuomioistuinasiat, käsitellään EU-ministerivaliokunnassa.

Haasteena oikea-aikainen, tehokas ja kohdistettu vaikuttaminen

Yhteensovittamisjärjestelmän ansiosta Suomen EU-politiikan vahvuuksia ovat järjestelmällisyys, kyky arvioida EU-politiikkaa kokonaisuutena sekä selvä poliittinen johtajuus EU-ministerivaliokunnan kautta. Rakenteet varmistavat, että EU-politiikan yksittäiset linjaukset harkitaan kokonaisuutta ajatellen.

Johdonmukaisuus ei kuitenkaan riitä, vaan kantoja on myös pystyttävä viemään tehokkaasti eteenpäin EU-päätöksenteossa. Kansallisen yhteensovittamisjärjestelmän ja EU-asioiden valmistelun toimintatapojen on palveltava ennen muuta Suomen tehokasta vaikuttamista EU-päätöksentekoon. Suomen EU-politiikan hoitamista on arvioitu ennen muuta taloudellisten vaikutusten arviointien näkökulmasta Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksessä¹ ja vaikuttamisen näkökulmasta Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa².

Selvitysten johtopäätökset voidaan tiivistää niin, että yhteensovittamisjärjestelmän rakenne on toimiva, ja kehittämisen haasteet liittyvät pääasiassa toimintatapoihin ja yhteistyöhön. Jatkossa Suomen on kiinnitettävä enemmän huomiota ennakkovaikuttamiseen, EU-asioiden riittävään johtamiseen ja resursointiin sekä Euroopan parlamentin seuraamiseen ja siihen vaikuttamiseen. EU-säädöshankkeiden vaikutusten arviointi ei ole samalla tasolla kuin kansallisten lainsäädäntöhankkeiden.

Kansallisen valmistelun pullonkaulat

EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä toimii pääpiirteissään hyvin. Koko jäsenyyden käytössä olleessa järjestelmässä on kuitenkin havaittavissa paikoin samaloitumista: EU-valmistelujaostot toimivat vaihtelevasti ja EU-asioiden komitean rooli ei ole selkiytynyt. Lisäksi valtioneuvoston yhteistyössä eduskunnan kanssa on ollut puutteita.

EU-valmistelujaostojen merkitys arkisessa EU-asioiden yhteensovittamisessa on keskeinen. Niissä varmistetaan, että toimivaltainen ministeriö on ottanut eri näkökohdat huomioon valmistelutyössään ja esittäessään Suomen kantoja neuvoston valmistelurakenteissa. Huomattava osa jaostoista keskittyy kuitenkin käsittelemään juuri valmisteilla olevan neuvoston asioita, jolloin liikkumavara on tosiasiallisesti jo vähäinen. Jaostojen olisi ajankohtaisimpien asioiden lisäksi pystyttävä arvioimaan ja määrittämään painopisteitä pidemmälle, seuraaville EU-puheenjohtajakausille.

Jaostojen kokoontumistahti vaihtelee paljon ja riippuu niin asiasta kuin muotoutuneesta työskentelytavasta. Osa jaostoista käsittelee asiat useimmiten kirjallisessa

¹ EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely. VTV:n tarkastuskertomus 122/2006.

² Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön, Anna Hyvärinen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 241 (2009).

menettelyssä, joka ei kuitenkaan korvaa syvällisemmän keskustelun mahdollisia varsinaisia kokouksia. Jaostokokousten määrä ei ole suora indikaatio yhteensovittamisen tasosta, sillä eri sektorien tarpeet ja asioiden määrä vaihtelevat huomattavasti. Kuitenkin kokouksien jääminen kokonaan pitämättä EU-politiikan kannalta keskeisillä sektoreilla kertoo siitä, ettei yhteensovittaminen ministeriöiden kesken toteudu sovitulla tavalla riittävän monipuolisesti. Jaostojen kokoon-tumistiheyden tarkastelu osoittaa, ettei Ecofin-sektorin (talous- ja finanssiasiat) jaostokäsittely ole riittävällä tasolla.

Taulukko 1 EU-valmistelujaostojen kokoukset vuonna 2008. Maatalous ja elintarvikkeet jaostolla on lisäksi 9 alajaostoa, jotka ovat kokoontuneet yhteensä 31 kertaa. Kauppapoliittisella/133 jaostolla on 2 alajaostoa, jotka ovat kokoontuneet yhteensä 11 kertaa.

Jaosto	Pj.	Kokoukset
Liikenne	LVM	6
Viestintä	LVM	2
Kalastus	MMM	5
Maatalous ja elintarvikkeet	MMM	33
Oikeudelliset kysymykset	OM	7
Koulutus	OPM	7
Kulttuuri ja AV-palvelut	OPM	4
Nuoriso- ja liikunta-asiat	OPM	8
Maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat	SM	15
Oikeus- ja sisäasiat	SM/OM	7
Henkilöiden liikkuvuuteen liittyvät sos.turvakysymykset	STM	5
Huumausaineet	STM	3
Sosiaaliasiat	STM	8
Terveys	STM	5
Työsuojelu	STM	1
Vakuutuspalvelut	STM	5
Alue- ja rakennepolitiikka	TEM	7
Energia ja Euratom	TEM	5
Kilpailu-, valtiontuki- ja hankintajaosto	TEM	2
Kilpailukyky	TEM	7
Kuluttaja-asiat	TEM	3
Tutkimus- ja teknologia	TEM	4
Työllisyys	TEM	5
Työoikeus	TEM	6
Kauppapoliittiset kysymykset/133	UM	38
Ulkosuhteet	UM	10
Budjettiasiat	VM	4
Henkilöstö ja hallinto	VM	2
Rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet	VM	0
Talouspolitiikan koordinointi ja kv. rahoituskysymykset	VM	1
Tullitekniset kysymykset	VM	0
Verotus	VM	0
Institutionaaliset kysymykset	VNEUS	20
Ympäristö	YM	5

EU-asioiden komitean rooli yhteensovittamisjärjestelmässä edellyttää kehittämistä. Eniten lisäarvoa komitea tuottaa käsitellessään laajoja useita politiikka-aloja kattavia asioita. Komitean käsittelyyn onkin tuotava tällaiset asiat jatkossa kattavasti. Myös Suomen kannat keskeisiin komission vihreisiin ja valkoiisiin kirjoihin sekä vastaukset komission kuulemismenettelyihin horisontaalisissa asioissa tulisi käsitellä komiteassa.

Olisi tärkeää, että komitean kokouksiin osallistuisi virkamiehiä, joiden asema mahdollistaisi neuvottelun ja ratkaisuihin sitoutumisen ministeriöiden puolesta. Tämä toisi lisäarvoa asioiden komiteakäsittelylle suhteessa jaostotason keskusteluihin.

Eduskunnan ja valtioneuvoston tiivis yhteistoiminta takaa, että Suomen edustajilla on asianmukainen toimivalta neuvoteltaessa EU-asioista unionin toimielimissä. Yhteistoiminnan edellytys on, että valtioneuvosto toimittaa eduskunnalle oikea-aikaisesti riittävät tiedot käsiteltävistä EU-asioista. Eduskunnan suuri valiokunta on huomauttanut toistuvasti valtioneuvostolle, että eduskunnalle on annettu selvitys U- tai E-asioissa niin myöhäisessä vaiheessa, että eduskunta on asetettu tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Valtioneuvoston toimittama viivästynyt tai puutteellinen selvitys voi tarkoittaa sitäkin, ettei Suomella ole ollut asiaan kantaa. Tällöin on menetetty vaikuttamisen kannalta tärkeitä mahdollisuuksia. Valtioneuvostossa on kehitettävä sisäisiä toimintatapoja, joilla varmistetaan yhteistoiminnan eduskunnan kanssa sujuvan moitteettomasti.

Johtaminen ja resursointi

Ministeriöiden sisäisten ohjaus-, johtamis- ja valvontakäytäntöjen tulee olla toimivia, jotta Suomen EU-politiikka olisi tehokasta ja tuloksekasta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 122/2006 todetaan, että tavoitteiden asettelu ja valvonta vaihtelee ministeriöiden välillä ja niiden sisälläkin suuresti. Suuressa osassa ministeriöitä arvioitiin selvityksen laatimisen yhteydessä, etteivät EU-valmistelun resurssit ole riittävät. Osa ministeriöistä on rakentanut tehokkaita strategisen ohjauksen järjestelmiä, mutta tarkastusviraston mukaan useissa ministeriöissä valmisteluvastuu keskittyy liikaa yksittäiselle virkamiehelle. Tällöin se, miten hyvin jotakin EU-asiaa hoidetaan, riippuu enemmän ao. virkamiehen aktiivisuudesta ja osaamisesta sekä ajankäytöllisistä mahdollisuuksista kuin siitä, kuinka tärkeä kyseinen asia on Suomen kannalta.

Myöskään valtioneuvoston yhteisellä tasolla ei ole mekanismeja, jolla eri asioita priorisoitaisiin jo ennen säädösehdotuksen antamista komissiosta. Yhteensovittamisjärjestelmään päätyvät ennakoivasti lähinnä ne asiat, jotka toimivaltaiselta ministeriöltä sinne haluavat tuoda.

Strategisen ohjauksen heikkous on osin rakenteellinen kysymys. Toisaalta se kertoo myös asianomaisen ministeriön johdon puutteellisesta sitoutumisesta EU-asioiden hoitoon. Erityisesti keskijohdon merkitys on olennainen merkittävien hankkeiden ja resurssitarpeiden tunnistamisessa ajoissa. Henkilöstön tarve eri tehtävissä saattaa vaihdella voimakkaasti vuodesta toiseen. Näihin tarpeisiin vastaaminen on haasteellista, sillä kokonaisresurssit eivät kasva.

Kantojen muodostamisesta aktiiviseen vaikuttamiseen

EU-päätöksenteossa esitysten muuttaminen on sitä vaikeampaa, mitä pidemmälle prosessi on edennyt. Coreper- tai neuvostovaiheessa ei ole asianmukaista tuoda keskusteluun uusia vaatimuksia. On siis tärkeää, että Suomi vaikuttaa aktiivisesti jo varhaisessa vaiheessa komission valmistelutyöhön. Reagointi komission antamiin esityksiin ei useimmiten edistä riittävästi omien tavoitteiden toteutumista.

Entistä aktiivisempi ja ennakoivampi vaikuttaminen komission toimintaan edellyttää Suomen omien tavoitteiden varhaista ja täsmällistä määrittelyä. Ongelma on, että Suomen EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä on viritetty ottamaan kantaa neuvoston rakenteissa käsiteltäviin asioihin. Jos priorisointia ei ole tehty ja strateginen ohjaus on puutteellista, seuraavan kokouksen asiat vievät työajan. Tällöin tuleviin esityksiin vaikuttaminen jää sivuun. Komission yhä yleisemmin käyttämät konsultaatiot ja vihreät kirjat toisaalta pakottavat jäsenvaltioita muodostamaan alustavan kantansa asioihin ajoissa.

Komissioon vaikuttamisessa on olennaista, että samaa viestiä toistetaan kaikilla tasoilla. Suomalaisia, myös valtionhallinnon ulkopuolelta, olisi saatava komission asiantuntijaryhmiin, jotka ovat politiikan valmistelussa usein merkittäviä. Tärkeissä hankkeissa ministeriöiden asiantuntijat, keskijohto, korkein virkamiesjohto ja ministerit olisi kaikki valjastettava yhteydenpitoon ja vaikuttamiseen. Asiantuntijoiden ja poliittisen johdon väliin on jäänyt useissa tapauksissa vaikuttamisen musta aukko.

Euroopan parlamentin suomalaisten jäsenten lisäksi myös alueiden komitean sekä talous- ja sosiaalikomitean suomalaiset jäsenet voivat oman harkintansa mukaan edistää Suomen kantoja. Suomen kannalta tärkeimmissä asioissa voidaan harkita myös viranomaistahoja laajempaa vaikuttamista siten, että suomalaisen yhteiskunnan muita toimijoita – esimerkiksi elinkeinoelämän johtoa ja tutkijoita – hyödynnetään olennaisten viestien läpiviemisessä. Yrityksillä, palkansaajajärjestöillä ja muilla eturyhmillä sekä tutkimuslaitoksilla on omat toimivat kanavansa toimiliiniin ja muihin vaikuttajiin.

Tehokkaiden argumenttien tukena on vahvaa faktatietoa. EU-säädösehdotusten vaikutusten arviointi Suomessa on usein ohuella pohjalla. Valtioneuvoston 2007

antamia ohjeita säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista tulisi toteuttaa myös EU-asioissa. Kun komissiokaan ei juuri tee maakohtaisia vaikutusarviointeja, olisi mietittävä perusteellisten vaikutusarviointien teettämistä laajojen ja merkittävien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Vaikutusarviointit antaisivat pohjaa Suomen kannanmuodostukselle ja parantaisivat kantojen uskottavuutta. Suomea koskevien tietojen aktiivinen toimittaminen komissiolle palvelee vaikuttamista.

Avaintoimijat haltuun Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti on olennainen vaikuttaja ja lainsäätävä EU:ssa. Osassa ministeriöistä asioiden parlamenttikäsittelyn seuraamiseen ei ole osoitettu riittävästi voimavaroja. Jos asian substanssivalmistelijalla tai ministeriön EP-yhteyshenkilöllä ei ole aikaa asian parlamenttikäsittelyn kunnolliseen seurantaan, tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä päätettävä asia ikään kuin katoaa Suomen tutkasta parlamenttikäsittelyjen ajaksi. Lissabonin sopimuksen laajentaessa parlamentin valtaa entisestään on välttämätöntä, että lainsäädäntöasioiden parlamenttikäsittelyä seurataan ja priorisoidussa hankkeissa parlamentin mietintöihin pyritään aktiivisesti vaikuttamaan.

On tärkeää pitää valtioneuvoston ja parlamentin suomalaisjäsenten keskusteluyhteydet tiiviinä, mutta tämä ei riitä Suomen vaikuttamisen kannalta. Suomalaisedustajien lisäksi ministeriöillä olisi oltava jatkuva keskusteluyhteys toimialansa kannalta relevanttien parlamentin valiokuntien avaintoimijoiden kanssa.

Joissain tapauksissa voi olla haastavaa selvittää, kuka ”pitää kynää kädessään” parlamentin tietyn mietinnön osalta. Valiokuntasihteeristön, poliittisten ryhmien virkamiesten ja edustajien omien avustajien rooli vaihtelee voimakkaasti.

Parlamentti on haastava toimintaympäristö, mutta se tarjoaa aktiiviselle ja osavalle toimijalle paljon vaikutusmahdollisuuksia. Valtionhallinnon EU-asioita hoitavien virkamiesten parlamenttiosaamiseen olisi kiinnitettävä huomiota mm. koulu- tussuunnitelmissa.

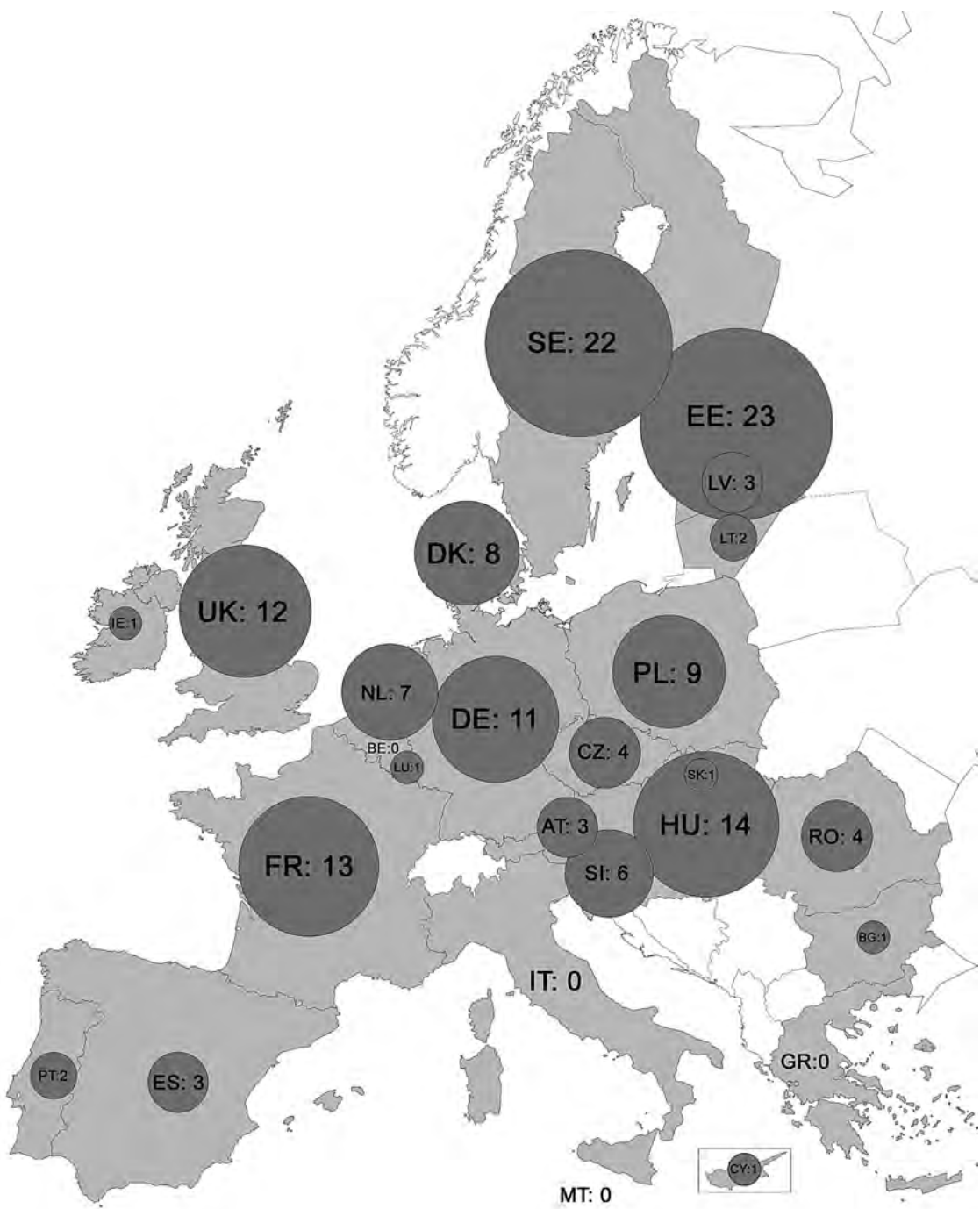
Jäsenmaakontaktit kuntoon

Laajentunut EU on entistä monimuotoisempi. Määräenemmistön muodostavat koalitiot muodostuvat pitkälti asiakohtaisesti ja perustuvat jäsenvaltioiden omaan aktiivisuuteen. Suomen EU-vaikuttamiselta edellytetään aiempaa suurempaa ketteryyttä koalitioiden rakentamisessa. Niin kuin edellä on todettu, on erityisen tärkeää pitää tiivistä yhteyttä tuleviin puheenjohtajavaltioihin ja suurimpiin jäsenvaltioihin.

Vaikka asiakkohtaisten koalitioiden merkitys on Suomessa periaatteessa tunnistettu, suuntautuu yhteydenpito liiaksi tiettyihin entuudestaan tuttuihin jäsenvaltioihin. Keskeisiä tekijöitä yhteydenpidon valinnassa näyttäisivät olevan mm. maantieteellinen etäisyys. Samankaltaisia kantoja tai suuren painoarvon omaavia liittolaisia etsittäessä tämä ei tuota välttämättä optimaalisia tuloksia. Yhteydenpito Välimeren maihin ja tiettyihin uusiin jäsenvaltioihin on liian ohutta. Toimivaltaisten ministeriöiden, tarvittaessa ulkoministeriön avustamana, olisi ylläpidettävä tavoitteellista muiden jäsenvaltioiden ministerien tapaamissuunnitelmaa.

Suomesta käsin tehdyt ministerivierailut eivät kerro kokonaiskuvaa kontaktien tiivyydestä, sillä ministerit tapaavat kollegoitaan muun muassa neuvoston kokousten ja epävirallisten ministerikokousten yhteydessä sekä muiden jäsenvaltioiden Suomeen suuntautuvilla vierailuilla. Kartta antaa kuitenkin kuvaa Suomen ministeritason kontaktien yleisestä suuntautumisesta.

Kartta 1 Valtioneuvoston jäsenten kahdenväliset vierailut muihin jäsenvaltioihin 2007–6/2009. Puheenjohtajavaltiot tarkastelujaksolla: Saksa, Portugali, Slovenia, Ranska, Tshekin tasavalta



4 KEHITTÄMISEN PÄÄLINJAT

Yleisarviona Suomen EU-järjestelmästä voidaan todeta, että järjestelmän rakenteet ovat toimivia, mutta toimintatavoissa on kehitettävää erityisesti varhaisemman vaikuttamisen edistämiseksi. EU-asioiden hoitamista on kehitettävä voimakkaasti varhaisen kannanmuodostuksen ja sen mahdollistaman ennakkovaihtamisen suuntaan. Tämä edellyttää käsittelyiltä uudenlaista aloitteellisuutta: asioiden käsittely on aloitettava varhain, paljon ennen kuin komission esitykset ovat viimeistelyvaiheessa komission sisällä.

Erityinen EU-järjestelmän vahvuus on aktiivinen EU-ministerivaliokunta, joka käsittelee olennaiset poliittisia päätöksiä edellyttävät asiat. EU-ministerivaliokunnan työtä voidaan edelleen kehittää siten, että ministerivaliokunnan käsiteltäväksi tuodaan poliittisia linjauksia edellyttäviä keskeisiä kysymyksiä käsiteltäväksi entistä varhaisemmassa vaiheessa. Asioiden käsittely ainoastaan eri kokousten yhteydessä (neuvostot, Eurooppa-neuvostot, kolmasmaakokoukset ym.) ei ole riittävää ja ajoittuu usein liian myöhäiseen vaiheeseen. EU-ministerivaliokunnan käsiteltäväksi on jonkin aikaa tuotu EU-politiikan ajankohtaisia neuvottelukysymyksiä ennakkoivasti omina kokonaisuuksinaan, ja tästä on saatu hyviä kokemuksia.

Toinen olennainen kehittämisasia EU-ministerivaliokunnan työskentelyssä on sen käsittelyyn tuotavien asioiden poliittisen merkityksen selkeä esittäminen: laajoistakin asiakokonaisuuksista on tiivistelmän ja suullisen esittelyn kautta tuotava esille asioiden keskeinen poliittinen sisältö, jotta olennaiset linjaukset eivät huku muistioihin. Tästä varoittavana esimerkkinä on Suomen aloite hallinnon leikkauksista komissiossa juuri ennen Suomen EU-puheenjohtajakauden alkua kesällä 2006. Tällöin puheenjohtajakauden kannalta olennainen poliittinen linjaus vietiin EU-ministerivaliokunnan käsittelyyn ilman asian selkeää esillepanoa.

Valtionhallinnon kokonaisresurssit eivät kasva, ja tuottavuusohjelma edellyttää menettelyjen tehostamista. Tämä on lisäperuste ministeriöiden EU-johtamiseen panostamiseen: parempi johtaminen ja koordinoitu toiminta tuo parempia tuloksia. Uuden teknologian hyödyntäminen valmistelussa ja yhteydenpidossa lisää tuottavuutta ja tehokkuutta myös EU-asioiden hoidossa. Samalla on huolehdittava paremmin siitä, ettei päällekkäisiä toimintoja ole, ja että EU-asiat hoidetaan virtiivaisella tavalla.

Avaintavoitteet valikoitava

Perusteellisesti hoidettuna varhainen vaikuttaminen edellyttää runsaasti työtä, eikä kaikkia hankkeita voi hoitaa samalla intensiteetillä. Tästä syystä tarvitaan uusia menettelyjä keskeisten hankkeiden identifioimiseksi. Menettelyjen on oltava

kevyitä: rajallisia resursseja ei ole tarkoituksenmukaista käyttää seikkaperäisten prioriteettimuistioiden työstämiseen.

Suomen avaintavoitteet tulisi valikoida kaksiportaisena prosessina, jossa ministeriöt valikoivat kulloinkin tärkeimmät hankkeensa ja EU-ministerivaliokunta valikoi koko valtioneuvostoa koskevat keskeisimmät hankkeet. Tätä avaintavoitteiden listaa tulisi päivittää säännöllisesti, vähintään puolivuositain. Hankkeita voitaisiin arvioida ennakoivasti aina ennen alkavia puheenjohtajuuskausia; Suomen tavoitteista käsin, ei reagoiden puheenjohtajan suunnitelmiin.

Avaintavoitteiden tulisi olla konkreettisia asioita (direktiivejä, neuvottelupaketteja, linjauksia), eikä liian yleisluontoisia asioita. Ministeriöillä voisi kullakin olla muutama keskeisempi hanke ja valtioneuvostolla rajallinen lista olennaisimmista avainhankkeista. Olennaista on se, että tavoitteet kyetään priorisoimaan entistä selkeämmin. Ministeriöiden omat prioriteetit esiteltäisiin EU-asioiden komiteassa yhteisen tilannekuvan luomiseksi. EU-ministerivaliokunnan käsittelemä avaintavoitteiden lista syntyisi valtioneuvoston EU-sihteeristön valmistelemana. Siinä missä nämä avaintavoitteet olisivat ajankohtaisia konkreettisia asioita, EU-politiikan laajemmat toimintalinjat on mielekkäämpää käsitellä esimerkiksi hallituskausittain selonteon muodossa.

Sekä ministeriöiden että EU-ministerivaliokunnan priorisoimista hankkeista pitäisi laatia ytimekäs vaikuttamisstrategia sekä vaikuttamista tukevia vaikutusarvioita. Vaikuttamisstrategia olisi konkreettinen suunnitelma siitä, miten asiassa vaikutetaan ja mihin tahoihin. Tavoitteellinen viestintä on osa vaikuttamisstrategiaa. Sen kautta voidaan suunnata keskustelua Suomen kannalta olennaisiin kysymyksiin.

Vaikuttamisen tueksi tulisi ainakin näissä kärkihankkeissa laatia ytimekkäät vaikuttamispaperit, joissa esitetään Suomen alustavia näkemyksiä ja faktoja. Näiden ns. non paperien kieli on englanti.

Faktoihin perustuvat argumentit ovat olennaisia valmisteluun vaikutettaessa ja niitä voidaan hankkia ministeriöiden omien arvioiden, valtion sektoritutkimuslaitosten tai yksityisten tutkimuslaitosten kautta. Keskeisimpien lainsäädäntöhankkeiden taloudellisista vaikutuksista on oltava selvä kuva Suomen kantaa määriteltäessä ja muille esiteltäessä.

Joidenkin hankkeiden priorisointi ei tarkoita, että muut asiat jätettäisiin hoitamatta. Tarkoitus on, että priorisoidut hankkeet hoidetaan erityisen perinpohjaisesti vaikuttamisen näkökulmasta. Aiemmin kuvatut yhteensovittamis- ja vaikuttamismenettelyt koskevat kaikkia asioita. Myös sellaiset asiat, joissa Suomella ei ole erityistä intressiä, tarjoavat mahdollisuuksia neuvotteluihin muiden jäsenvaltioiden kanssa.

Johdonmukaisuuden välttämättömyys

Varhainen vaikuttaminen EU-asioissa edellyttää, että kaikilla toimijoilla – ministeriöt, jaostot, EU-asioiden komitea ja EU-ministerivaliokunta – on valmiudet käsitellä asioita entistä aikaisemmassa vaiheessa, jopa ennen komission esityksen antamista.

Jaostot ovat asioiden valmistelun kannalta yhteensovittamisjärjestelmän olennainen eri ministeriöt yhdistävä tyytaso. Varhainen vaikuttaminen edellyttää jaostoilta Suomen intressien ennakoivaa käsittelyä tulevien hankkeiden osalta. Jaostojen laajat kokoonpanot mahdollistavat eri sidosryhmien kuulemisen tässä tarkoituksessa. Jaostoissa olisi harkittava ulkopuolisten asiantuntijoiden ja workshop-tyyppisten työkokousten käyttöä tulevista tavoitteista keskusteltaessa.

EU-järjestelmän johdonmukaisuus edellyttää, etteivät olennaiset asiat jää yhteensovittamisen ulkopuolelle. Tarvitaan riittävää aktiivisuutta kaikilta jaostoilta ja aika ajoitin myös sen arvioimista, onko jaostojärjestelmä riittävän kattava. Kunkin ministeriön edustajat eri EU-valmistelujaostoissa olisi hyvä koota säännöllisesti yhteen keskustelemaan muun muassa rakenteiden toimivuudesta.

Yhteensovittaminen ei voi jäädä ainoastaan EU-ministerivaliokunnassa tapahtuvaksi. Sen käsittelyyn tuotavat asiat on valmisteltava asianmukaisesti valmistelujaostoissa ja EU-asioiden komiteassa. Koordinaation varmistamiseksi kaikki U-kirjelmät ja E-kirjeet olisi käsiteltävä jossakin jaostossa. EU-asioiden komitea tarkastelee jatkossa säännöllisesti jaostojärjestelmän toimivuutta niin jaostorakenteen kuin asioiden asianmukaisen jaostokäsittelynkin osalta.

Yhteys sidosryhmiin on olennainen osa hyvää asioiden valmistelua, ja myös EU-yhteensovittamisjärjestelmä on sidosryhmille avoin. Jaostoilla on laajat kokoonpanonsa, mutta ne ovat sektorikohtaisia. Järjestelmällistä vuorovaikutusta yleisemmällä tasolla ei ole. Tämä voitaisiin toteuttaa muodostamalla myös EU-asioiden komitealle laaja kokoonpano, jossa olisi edustettuina esimerkiksi elinkeino- ja työmarkkinajärjestöjen sekä muiden etujärjestöjen johtoa.

Nollatoleranssi eduskunnan laiminlyöntiin

Suomen kannat EU-asioissa perustuvat eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoimintaan. Eduskunta on olennainen päätöksentekijä Suomen EU-politiikasta, ja sen osallistuminen kannanmuodostukseen on perustuslain mukainen edellytys Suomen kannan muodostukselle. Oikeusministeriö on antanut vuoden 2008 alussa menettelystä seikkaperäisen ohjeen³, jota täydentävät Valtiosopimusoppaaseen vuonna 2009 sisällytetyt ulkoasiainministeriön laatimat EU-sopimuksia koskevat

³ Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Oikeusministeriön julkaisuja 1/2008.

ohjeet. Eduskunnan osallistuminen kannanmuodostukseen on vahvuus, joka tekee Suomen kannoista EU-neuvotteluissa kestäviä ja varmistaa niiden laajan poliittisen tuen kotimaassa.

Eduskunnalle annettavissa U- ja E-selvityksissä tapahtuu liian usein laiminlyöntejä: muistiot toimitetaan eduskuntaan liian myöhään, ja joissakin tapauksissa selvitykset ovat jääneet kokonaan toimittamatta. Laiminlyönnit eduskuntayhteistyössä saattavat kertoa muistakin vakavista puutteista hankkeen hoitamisessa. Laiminlyöntien toistuminen ja niiden käsittely eduskunnassa ovat tehneet eduskunnan ja valtioneuvoston EU-asioita koskevasta vuorovaikutuksesta menettelykeskeisen, vaikka järjestelmän tarkoituksena pitäisi olla EU-asioiden asiasisältöä koskeva vuoropuhelu ja yhteistoiminta.

Valtioneuvoston EU-asioiden hoitamisen järjestelmää tulee kehittää siten, että nämä ongelmat saadaan poistettua. EU-asioiden saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi asianmukaisella tavalla on kunkin vastuuministeriön tehtävä ja ministeriön johdon vastuulla. Ministeriöiden tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota eduskunnan asianmukaiseen osallistumiseen kannanmuodostukseen. EU-asioiden valmistelijoita on koulutettava riittävästi yhteistyöstä eduskunnan kanssa. Tätä voidaan tarvittaessa tukea myös valtioneuvoston EU-sihteeristön taholta.

Järjestelmän toimivuuden parantamiseksi on olennaista, että kukin ministeriö seuraa tehokkaasti yhteistoiminnan toteutumista eduskunnan kanssa. Vähimmäisedellytyksenä on, että kukin ministeriö on sisäisesti vastuuttanut tahon seuraamaan yhteistoiminnan sujumista suuren valiokunnan pöytäkirjasta – ja varmistaa, että ministeriön johto on puutteista tietoinen.

Kunnes eduskunnan osallistuminen kannanmuodostukseen saadaan paremmalle tolalle, ottaa EU-asioiden komitea asian tiiviiseen tarkkailuun. Nollatoleranssin hengessä EU-asioiden komitea tulee toistaiseksi seuraamaan tilannetta säännöllisesti ja käsittelee ministeriöiden toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi. Seuranta voidaan purkaa siinä vaiheessa, kun eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta on saatu pysyväisluonteisesti kuntoon.

Pyrittäessä varhaisempaan vaikuttamiseen EU-asioissa on pohdittava myös, miten tämä vaikuttaa eduskunnan asemaan. Olennainen kriteeri eduskunnan asemaa arvioitaessa on, kuinka sitovaksi varhaisessa vaikuttamisessa esitetyt kannat mielletään. Käytännössä ennakkovaikuttaminen on lähinnä Suomen olosuhteita koskevien tosiasioiden esilletuomista. Valmisteluvaiheessa esitetyt näkemykset mielletään poikkeuksetta alustaviksi ja epävirallisiksi. Tällaisissa keskusteluissa esille tuodut kannat eivät merkitse sitä, ettei niistä voisi poiketa myöhemmissä vaiheissa. Tästä poikkeuksena voivat olla esimerkiksi muodolliset vastaukset ko-

mission valmisteluasiakirjoihin ja kuulemisiin. Eduskuntaa pidetään ajan tasalla varhaisesta valmistelusta E-selvityksin silloin, kun se on asioiden merkityksen kannalta aiheellista.

Eduskunnan osallistuminen Suomen kannan muodostamiseen koskee erityisesti unionissa tapahtuvaa lainsäädäntötyötä. Näissä tapauksissa valtioneuvoston yleisistunto hyväksyy eduskunnalle lähetettävän U-kirjelmän. Valmisteluvaiheessa ja ennakkovaikuttamisessa on luontevinta toimia E-kirjeiden kautta silloin, kun valmisteilla olevan asian sisältö sitä puoltaa.

Parempaan EU-johtamiseen

Ministeriöiden EU-painopisteet vaihtelevat – osa hoitaa valtaosin EU-asioita, kun taas toisissa EU-asiat ovat vähäisemmässä roolissa – eikä ole mielekää suosit-
taa yhdenmukaisia menettelyjä ministeriöiden EU-asioiden johtamista varten. Sen sijaan voidaan lähteä siitä, että kussakin ministeriössä tulisi varmistaa ainakin se, että i) ministeriö koordinoi EU-asiat, eli EU-asioita tarkastellaan kokonaisvaltaisesti yli osastorajojen, ii) virkamiesjohto on aktiivisesti mukana EU-asioiden hoitamisessa ja vaikuttamassa toimielimiin ministeriöiden keskeisissä EU-hankkeissa, sekä iii) EU-asioiden hoito on asianmukaisesti resursoitu ministeriön sisällä.

HYVIÄ KÄYTÄNTÖJÄ

- EU-asioiden johtoryhmäkäsittely: joko erillinen EU-johtoryhmä tai EU-asiat säännöllisesti johtoryhmän asialistalla (LVM, MMM, OM, OPM, PLM, SM, STM, YM)
- Puolivuositteiset EU-tavoitteet (OM, STM, UM/kehitys)
- Säännöllisesti päivitettävä EU-hanketaulukko (OM, YM)
- Ministeriöllä on EU-strategia, EU-vaikuttamisen suunnitelma tai kansainvälisen vaikuttamisen strategia (LVM, MMM, SM, STM, TEM, UM/kehitys, YM)
- EU-valmistelijan opas (erillinen julkaisu, intranet tai EU-asiat lainvalmistelijan oppaassa) (OM, LVM, SM, STM, UM, YM)
- Jatkuva sisäinen koulutus (UM)
- Ministeriön sisäiset EU-asioita hoitavien virkamiesten säännölliset tapaamiset (MMM, OM, OPM, PLM, STM, UM)
- Komission konsultaatioista tiedottaminen sidosryhmille (OM, OPM)
- Seminaarien ja workshopien järjestäminen sidosryhmien ja tutkimuslaitosten kanssa (MMM, TEM)
- Säännöllisesti muita tapaamisia toimielimissä kokousmatkojen yhteydessä (LVM, MMM, OM, OPM, TEM, UM, VNEUS)
- Ministerikontaktien tavoitteellinen suunnittelu (LVM, MMM, OM, TEM, UM, VNEUS, YM)
- EP-asioiden järjestelmällinen seuranta (OM, STM, YM)
- Säännölliset videokonferenssit EU-edustuston kanssa (PLM, UM, VNEUS)
- EU-edustusto mukana jaostojen kokouksissa puhelinyhteydellä (STM)
- Säännöllinen yhteydenpito eduskunnan erikoisvaliokuntaan (LVM, MMM, OM, OPM, PLM, SM, STM, TEM, YM)
- Kokoukset valmisteluvirkamiesten ja eduskunnan valiokuntasiihteeristön välillä (OM, SM)

EU-kokemus osaksi henkilöstön kehittämistä

Tärkeä osa EU-asioiden hoitamista valtionhallinnossa koskee henkilöstöpolitiikkaa: henkilöstön EU-osaamista ja sen kehittämistä. EU-asiantuntemukselle on olennaista, että osa ministeriöiden virkamiehistä erikoistuu EU-tehtäviin ja hakee EU-kokemusta sekä toimielimistä että EU-edustuston tehtävistä.

Valtionhallinnon jäykkä virkarakenne on kuitenkin usein esteenä virkamiesten joustavalle siirtymiselle EU-toimielinten, EU-edustuston ja Helsingin välillä. EU-edustustosta ja toimielimistä palaavien virkamiesten kokemusta ja ajantasaista tietämystä olisi kuitenkin pystyttävä hyödyntämään systemaattisesti. On tärkeää kehittää menettelyjä siten, että EU-tehtävissä toimiminen luetaan ansioksi ministeriöissä ja helpotetaan palaamista EU-tehtävistä ministeriöihin. Tätä koskevia kehittämistoimia olisivat esimerkiksi hallinnollisten esteiden purkaminen (esim. rajoitukset virkavapauksissa) tai eräänlaisen ”virkapankin” perustaminen, joka sallisi EU-tehtävissä toimineen virkamiehen paluun, vaikka uutta tehtävää ei olisikaan välittömästi tarjolla. Virkojen ja tehtävien erottaminen toisistaan ulkoasiainministeriön tapaan – eli henkilöllä voisi olla virka, joka on käytettävissä erilaisiin tehtäviin – loisi uutta joustavuutta ja kiertoa tehtäviin ministeriöissä.

Bryssel-kokemuksen hankkimisen olisi oltava osa jokaisen pääsääntöisesti EU-asioita hoitavan virkamiehen henkilökohtaista kehityssuunnitelmaa. Kokemuksen hankkimiseen on lukuisia vaihtoehtoja komission muutaman viikon tai kuukauden virkamiesharjoitteluista työskentelyyn EU-edustustossa tai kansallisena asiantuntijana taikka määräaikaisena virkamiehenä toimielimessä.

Valtionhallinnon korkeiden virkamiesten valinnassa – varsinkin niillä aloilla, joissa EU-päätöksenteko on merkittävässä roolissa – olisi kiinnitettävä huomiota myös hakijoiden EU-kokemukseen.

Kansallisten asiantuntijoiden valikoituminen perustuu, huolimatta EU-asioiden komitean priorisointikeskusteluista, liiaksi yksittäisten virkamiesten omaan aktiivisuuteen. Ministeriöiden sisällä olisi tehtävä ennakoivaa suunnittelua siitä, mihin tehtäviin kansallisia asiantuntijoita halutaan lähettää. Kansallisten asiantuntijoiden rajalliset palkkausresurssit olisi kohdennettava Suomen kannalta keskeisiin tehtäviin. Keskitetyistä määrärahoista rahoitettavien kansallisten asiantuntijoiden määrä tulee säilyttää ainakin nykyisessä 25:ssä. Kansallisille asiantuntijoille on vuodesta 2008 nimetty kullekin yhteyshenkilö EU-edustustossa yhteydenpidon järkevöittämiseksi. Näin varmistetaan jatkuva keskusteluyhteys. Lähettävässä ministeriössä tulisi muodostaa yhteysryhmä tai nimetä yhteyshenkilö kansalliselle asiantuntijalle. Yhteydenpito helpottaa myös kansallisen asiantuntijan paluuta valtionhallintoon toimielinikauden jälkeen.

On Suomen etu, että EU-toimielimissä työskentelee Suomen yhteiskuntaa ja maamme erityispiirteitä tuntevia virkamiehiä kaikilla tasoilla. Suomalaisten määrä toimielinten palveluksessa on kehittynyt vakaasti, ja suomalaisia on myös kaikkein korkeimmilla tasoilla. On kuitenkin havaittavissa selkeitä ongelmapiirteitä, mm. ylimmissä johtopaikoissa ja tietyillä pääosastoilla, joissa suomalaisia on suhteellisen vähän⁴.

Suomen EU-jäsenyyden alussa unionin toimielimiin rekrytoitujen korkeiden virkamiesten eläkeiän lähestyminen, unionin itälaajentumisen jälkeisen siirtymäajan päättymisen ja ulkosuhdehallinnon perustamiseen liittyvät rekrytointitarpeet tarkoittavat yhdessä, että Suomen on aktivoiduttava suomalaisten EU-rekrytoitumisen tukemisessa. Tämä edellyttää toimintaa useilla tasoilla: uusien virkamiesten rekrytointikilpailuista on tiedotettava aktiivisesti ja niihin on järjestettävä valmennusta. Johtaja-, varapääjohtaja- ja pääjohtajatasolla Suomen on tuettava osaavia suomalaisia hakijoita toimielinten sisältä ja myös esimerkiksi valtionhallinnosta. Sukupuolten tasa-arvo otetaan rekrytointien tukemisessa huomioon. Rekrytointiponnistuksia hoidetaan valtioneuvoston EU-sihteeristön ja EU-edustuston yhteistoiminnassa.

Oikeudellisen valmistelun kehittäminen

EU-säädösten oikeudelliset aspektit ovat kokonaisuus: valmistelu, päätöksentekovaihe, ja toimeenpano sekä joissain tapauksissa tuomioistuinkäsittelyt muodostavat jatkumon. Tällä hetkellä horisontaalisia EU-oikeudellisia kysymyksiä käsitellään sekä ulkoasiainministeriössä, oikeusministeriössä että valtioneuvoston EU-sihteeristössä. On tärkeää varmistaa, että yhteistyö EU-oikeudellisissa asioissa on tehokasta ja kattavaa. Vuoden 2010 aikana olisi hyvä arvioida EU:n oikeudellisia kysymyksiä koskevan yhteistoiminnan nykytilaa sekä kehittämistarpeita. Tämä selvitystyö toteutetaan valtioneuvoston EU-sihteeristön johdolla vuoden 2010 aikana. Sitä varten perustetaan työryhmä, jossa on edustajat muun muassa oikeusministeriöstä ja ulkoasiainministeriöstä.

⁴ Suomalaisia työskentelee komissiossa hieman alle 600. Korkeimmissa palkkaluokissa AD13–AD16 suomalaisia on 19 ja tasolla AD12 56 henkeä. Näissä korkeissa tehtävissä esimerkiksi itävaltalaisia, tanskalaisia ja irlantilaisia työskentelee enemmän.

Keskeiset kehittämistoimenpiteet

Haaste	Tavoite	Vastuutaho
Kantojen aikainen mietintä	Varhainen pohdinta EU:n asialistaan ja tulevien esitysten sisältöön vaikuttamisesta	Ministeriöt ja EU-valmistelu-jaostot
Priorisointi	Ministeriökohtaiset prioriteetit Avaintavoitteiden identifiointi	Ministeriöiden johto, kokonaiskuva EU-asioiden komiteassa EU-ministerivaliokunta, valmistelu VNEUSissa
Tehostettu vaikuttaminen priorisoiduissa EU-asioissa	Vaikuttamissuunnitelmat ja mahdollisesti vaikutusarvioita	Ministeriöt
Varhainen vaikuttaminen valmisteluun (erit. komissio)	Tilannekuva valmisteluista Vaikuttaminen valmisteluun	Ministeriöt, tuki EUE:sta Ministeriöt, tuki EUE:sta ja kärkihankkeissa VNEUS:sta.
Vaikuttaminen Euroopan parlamenttiin	Suomen kantojen järjestelmällinen edistäminen	Ministeriöt, tuki EUE:sta ja kärkihankkeissa VNEUS:sta
Vaikuttaminen jäsenmaihin	Järjestelmällisempi kontaktipinta	Ministeriöt, tuki EUE:sta, UM:stä ja kärkihankkeissa VNEUS:sta.
EU-asioiden asianmukainen käsittely jaostoissa	Kaikki olennaiset asiat jaostokäsittelyssä	Vastuuministeriöt, EU-asioiden komitea
Jaostojärjestelmän kattavuus	Jaostojärjestelmä vastaa EU-politiikan asialistaa	EU-asioiden komitea
Yhteistyö eduskunnan kanssa	Yhteistyö eduskunnan kanssa hoidetaan asianmukaisesti	Ministeriöt, seuranta EU-asioiden komiteassa
Sidosryhmät	Sidosryhmien parempi kuuleminen EU-politiikkaa koskeva yleinen vuorovaikutus sidosryhmien kanssa	Ministeriöt EU-asioiden komitea, laaja kokoonpano

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

EU-vaikuttamisselvityksen olennainen johtopäätös on, että Suomen pitää vaikuttaa aktiivisemmin EU-asioiden varhaisessa valmisteluvaiheessa eri toimielimissä, erityisesti Euroopan komissiossa. Aikainen vaikuttaminen on tulosten kannalta kaikkein otollisinta ja tuo parhaita tuloksia.

Varhainen vaikuttaminen edellyttää suunnitelmallisuutta tavoitteenasettelun ja työresurssien suhteen. On selvää, ettei aktiivinen ennakkovaikuttaminen ole mahdollista joka asiassa, vaan Suomen keskeiset tavoitteet tulee määrittellä entistä selkeämmin. Tämän tulee tapahtua sekä ministeritasolla että valtioneuvostossa kokonaisuutena. Tarkoituksena on, että jatkossa EU-ministerivaliokunta määrittäisi keskeisimmät EU-politiikan avaintavoitteet, ja ministeriöt määrittäisivät omat sektorikohtaiset tavoitteensa.

Ennakkovaikuttaminen ei rajoitu pelkästään valmistelussa olevien asioiden sisältöön, vaan Suomi tekee myös omia esityksiä EU:n asialistalle tuotavista asioista sekä aloitteita uusista avauksista EU-politiikassa.

EU:n päätöksenteossa – silloin kun esitykset ovat siirtyneet valmisteluvaiheesta muodolliseen käsittelyyn – voidaan Suomen toimintaa kehittää vaikuttamalla entistä paremmin Euroopan parlamenttiin ja hyödyntämällä täysipainoisesti vaikuttamismahdollisuudet neuvostossa. Tämä edellyttää päämäärätietoista otetta ja aktiivisuutta. Euroopan parlamentissa tämä edellyttää vaikuttamista parlamentin päätöksiin vaikuttaviin avaintahoihin. Neuvostossa voidaan hakea entistä määrätietoisemmin tukea muista jäsenmaista omille pyrkimyksille.

Suomen EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä on toimiva, eikä sen perusteita ole tarpeen muuttaa. Erityisenä yhteensovittamisjärjestelmän vahvuutena on sen antama kyky käsitellä ja johtaa EU-politiikkaa kokonaisuutena. Vaikuttamisen kannalta on olennaista, että Suomen EU-politiikka on johdonmukaista ja politiikan ote on ratkaisuja hakeva ja rakentava. EU-politiikan profiili ei ole vain imagokysymys, vaan olennaista pääomaa EU-vaikuttamisessa.

Yhteensovittamisjärjestelmän rakenteelliset vahvuudet eivät kuitenkaan tarkoita, ettei järjestelmässä olisi lainkaan puutteita tai ettei sitä voitaisi kehittää. Konkreettisia ongelmia ovat mm. yhteensovittamisjärjestelmän ohittaminen olennaisissa EU-politiikan kysymyksissä ja laiminlyönnit valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyössä. Näihin on tarkoitus puuttua vaikuttamisselvityksen toimeenpanossa.

EU-vaikuttamisselvityksen sisältämät konkreettiset toimenpiteet on tarkoitus käynnistää välittömästi vuoden 2010 alussa. Sen toimeenpanoa koordinoidaan ja seurataan säännöllisesti EU-asioiden komiteassa. Tarvittaessa toimenpiteitä käsitellään myös EU-ministerivaliokunnassa.

Olennainen haaste Suomen EU-järjestelmän kannalta on uudenlaisen hengen luominen valmisteluun: ollaan vaikuttamassa, ei reagoimassa; halutaan asioita, ei vain sopeuduta. Ilman jatkuvaa tavoitteiden asettamista hyvistäkin järjestelmistä tulee liian menettelykeskeisiä. Vaikuttamisselvityksen toimeenpanon kautta pyritään tekemään Suomen sinänsä toimivasta ja kattavasta EU-yhteensovittamisjärjestelmästä entistä päämäärähakuisempi.

LIITE 1 EU-ASIOIDEN KANSALLISEN KÄSITTELYN NORMIPOHJA

Perustuslaki

93 §

Toimivalta kansainvälisissä asioissa

Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä perustuslaissa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tässä perustuslaissa säädetään.

Ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat.

96 §

Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun

Eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päättään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva ehdotus käsitellään kuitenkin ulkoasiainvaliokunnassa. Suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa ehdotuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Puhemiesneuvosto voi päättää tällaisen asian ottamisesta keskusteltavaksi myös täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.

Valtioneuvoston on annettava asianomaisille valiokunnille tiedot asian käsittelystä Euroopan unionissa. Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa.

97 §

Eduskunnan tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa.

Pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on meneteltävä valmisteltaessa muutoksia niihin sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu.

Eduskunnan asianomainen valiokunta voi edellä tarkoitettujen selvitysten tai tietojen johdosta antaa valtioneuvostolle lausunnon.

Laki valtioneuvostosta

3 §

Pääministeri

Pääministeri huolehtii Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa.

8 §

Toimialajako kansainvälisissä asioissa

[...] Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat ulkoasiainministeriö käsittelee yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa.

[...] Valtioneuvoston kanslia kuitenkin yhteensovittaa Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unionissa käsiteltäviä valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevat asiat siten kuin 9 §:n 2 momentissa säädetään.

9 §

Toimialajako Euroopan unionissa päätettävissä asioissa

Euroopan unionissa päätettävät asiat käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu.

Valtioneuvoston kanslia yhteensovittaa Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn, jollei valtioneuvoston asetuksella jonkin asiaryhmän osalta toisin säädetä.

12 §

Valtioneuvoston päätöksenteko

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä.

Yleisistunnossa ratkaistaan [...] sekä eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää.

23 §

Ministerivaliokunnat

Valtioneuvostossa on ministerivaliokunnat ulko- ja turvallisuuspolitiikan, Euroopan unionia koskevien asioiden, raha-asiaiden sekä talouspolitiikan valmistelua varten. Näiden ministerivaliokuntien jäsenten tulee olla valtioneuvoston jäseniä.

Valtioneuvoston ohjesääntö

3 §

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavat yleiset asiat

Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee seuraavat yleiset asiat

- 1) eduskunnalle annettava valtioneuvoston tiedonanto, selonteko, kertomus ja kirjelmä;
- 5) Suomen edustautuminen Eurooppa-neuvoston kokouksissa, valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisissa tapaamisissa sekä valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa;
- 6) ehdokkaiden nimeäminen Euroopan yhteisöjen komissioon, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen, Euroopan keskuspankin johtokuntaan, Euroopan tilintarkastus-tuomioistuimeen, alueiden komiteaan, talous- ja sosiaalikomiteaan ja Euroopan atomienergiayhteisön tieteellis-tekniseen komiteaan sekä ehdokkaiden ja edustajien määrääminen Euroopan investointipankin hallintoelimiin sekä jäsenten ja varajäsenten nimeäminen talous- ja rahoituskomiteaan samoin kuin valtuuksien myöntäminen sopimuksen hyväksymiselle silloin, kun sopimuksen tekeminen nimityksistä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten mukaan on tarpeen;
- 7) valtuuskunnan asettaminen valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevia neuvotteluja tai kansainvälistä kokousta varten, kun asia koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä eikä asia kuulu tasavallan presidentin ratkaistavaksi;
- 9) Euroopan unionissa päätettäviin asioihin sekä niihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettaviin asioihin liittyvät toimenpiteet, jos ne edellyttävät valtioneuvoston päätöstä;
- 10) esitykset Suomea koskeviksi Euroopan yhteisön alue- ja rakennepoliittisiksi ohjelmiksi sekä vuosittain laadittavat vakausohjelmat;

12 §

Valtioneuvoston kanslian toimiala

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat:

- 2) Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen sekä Euroopan unionin kehittämisen kannalta keskeiset horisontaaliset ja institutionaaliset asiat;

13 §

Ulkoasiainministeriön toimiala

Ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvat:

- 1) ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat sekä kansainväliset suhteet yleisesti;
- 2) avustaminen valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden yhteensovittamisessa;
- 7) Suomen edustaminen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimissa ja Suomea Euroopan unionin jäsenenä koskevissa valvontamenettelyissä;
- 8) Suomen ulkomaanedustus;

14 §

Oikeusministeriön toimiala

Oikeusministeriön toimialaan kuuluvat:

- 2) valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen ja EU-oikeudellinen neuvonta;

26 §

EU-ministerivaliokunta

Euroopan unionia koskevien asioiden valiokunnan (EU-ministerivaliokunta) puheenjohtajana on pääministeri sekä muina jäseninä valtioneuvoston määräämä valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri, ulkoasiainministeri, ulkomaankauppa-asioita käsittelemään määrätty ministeri, oikeusministeri, valtiovarainministeri, maa- ja metsätalousministeri ja elinkeinoministeri sekä kolme muuta ministeriä, joista valtioneuvosto määrää kaksi ja joista kolmantena on se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Tarpeen vaatiessa valtioneuvosto määrää vielä yhden ministerin jäseneksi valiokuntaan. Asian käsittelyyn voi osallistua myös muu ministeri.

Valiokunnan on valmistavasti käsiteltävä ne Euroopan unionissa päätettävät asiat, jotka pääministeri määrää käsiteltäviksi valiokunnassa tai jotka se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu, saattaa käsiteltäviksi valiokunnassa taikka joiden käsittelemistä valiokunnassa muutoin pidetään aiheellisena.

Ahvenanmaan maakuntahallituksen puheenjohtajalla on oikeus tulla kuulluksi EU-ministerivaliokunnassa silloin, kun asia kuuluu Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan tai se on muutoin maakunnalle erityisen tärkeä.

Ulkoasiainhallintolaki

3 §

Toiminnalliset johtosuhteet

Ulkoasiainministeriö voi toimialaansa kuuluvassa asiassa antaa edustuston toimintaa yksittäisessä tapauksessa koskevia määräyksiä ja ohjeita.

Valtioneuvoston kanslia voi Euroopan unionia koskevassa yksittäisessä asiassa ilmoittaa kansallisen kannan tai muun toimintaohjeen Suomen pysyvälle edustustolle Euroopan unionissa. Ulkoasiainministeriö vastaa ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta



VALTIOEUVESTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIOEUVESTO
p. (09) 16001, (09) 57811
f. (09) 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN (nid) 978-952-5807-81-3
ISBN (pdf) 978-952-5807-82-0
ISSN 0782-6028