

Valtioneuvoston periaatepäätös EU-ennakkovaikuttamisen järjestämisestä ja ennakoivasta kannanmuodostuksesta EU-asioissa



Valtioneuvoston periaatepäätös EU-ennakkovaikuttamisen järjestämisestä ja ennakoivasta kannanmuodostuksesta EU-asioissa

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtioneuvosto

Valtioneuvoston kanslia

Tekijänoikeuslaki (404/1961) 9 § Tekijänoikeussuojaa vailla olevat teokset

ISBN pdf: 978-952-383-640-2

ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Sisältö

1	Johdanto	4
2	Toimintaympäristö.....	6
3	EU-ennakkovaikuttamisen periaatteet ja toimintamalli.....	10
4	Toimeenpano ja seuranta	18

1 Johdanto

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomi on avoin ja kansainvälinen maa, joka toimii yhdessä muiden valtioiden ja kansojen kanssa eurooppalaisissa ja läntisissä arvo- ja turvallisuusyhteisöissä. Suomi vaikuttaa aktiivisesti ja aloitteellisesti niin Natossa, Euroopan unionissa, YK:ssa kuin muissa kansainvälisissä yhteyksissä.

Hallitusohjelman mukaan hallitus toimii aktiivisena osana sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää ja kansainvälisten suhteiden rakentajana. Edelleen hallitus pyrkii toiminnassaan ennakoivaan ja erilaiset muutosvoimat tunnistavaan toimintatapaan. Poliittikkatoimien valmistelu perustuu poikkihallinnolliseen työotteeseen.

Euroopan unioni on Suomen tärkein poliittinen ja taloudellinen viitekehys ja arvo-yhteisö. Suomen tavoitteena on globaalisti vahva ja toimintakykyinen Euroopan unioni, joka edistää jäsenvaltioidensa ja kansalaistensa turvallisuutta, hyvinvointia ja taloudellisia etuja.

Suomen etu on EU:n kehittäminen paremmaksi ja toimivammaksi unioniksi.

Hallitus nostaa Suomen kansallisen edun edistämisen ja puolustamisen Euroopan unionissa jokaisen ministeriön keskeiseksi prioriteetiksi. Kansliapäällikkö vastaa ministeriönsä EU-vaikuttamisen koordinaatiosta. Hallitus lisää aktiivisuuttaan Euroopan unionin neuvostossa samanmielisten jäsenvaltioiden yhteistyön vahvistamiseksi.

Hallitusohjelmassaan hallitus on sitoutunut Suomen EU-vaikuttamisen ja ennakkovaikuttamisen tehostamiseen sekä kannanmuodostuksen nopeuttamiseen. Hallitus siirtyy kerran vaalikaudessa annettavasta EU-selonteosta jatkuvaan strategisten prioriteettien määrittämiseen, vaikuttamiseen ja seurantaan.

Näitä sitoumuksiaan toimeenpannukseen hallitus on ohjelmansa mukaisesti valmistellut tämän valtioneuvoston periaatepäätöksen ennakkovaikuttamisen järjestämisestä ja ennakoivasta kannanmuodostuksesta. Periaatepäätös koskee nimenomaisesti EU-ennakkovaikuttamista, jossa on kyse vaikuttamisesta vielä valmisteilla oleviin tuleviin EU-hankkeisiin. Ennakkovaikuttaminen tapahtuu ennen

varsinaisen ehdotuksen antamista ja niissä on näin ollen kyse perustuslain 97 § tarkoittamasta eduskunnan tiedonsaantioikeudesta ja asioista, jotka valtioneuvosto katsoo tarpeelliseksi tuoda harkintansa mukaisesti eduskunnan tietoon ja mahdollisia toimenpiteitä varten niiden merkityksellisyyden vuoksi.

2 Toimintaympäristö

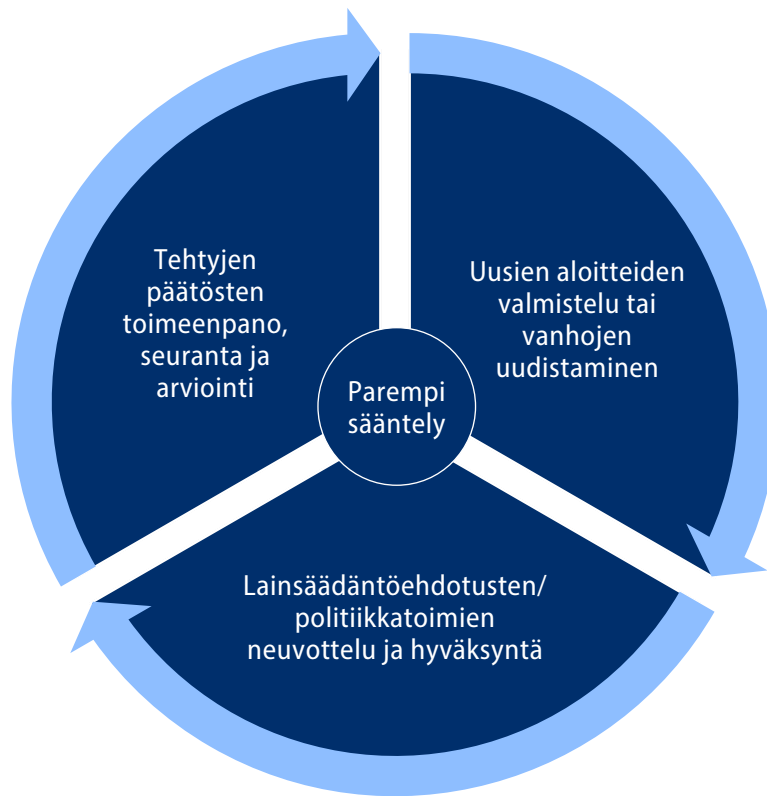
EU-aloitteiden valmistelu

Eurooppa-neuvosto ohjaa koko unionin toimintaa, poliittista suuntaa ja asialistaa. Eurooppa-neuvoston päätelmät sisältävät usein linjauksia asetettavista päämääristä, toteutettavista toimista sekä tavoiteltavista aikatauluista.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 15 artiklan 1 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet. Saman sopimuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaan komissio tekee aloitteet unionin vuotuisten ja monivuotisten ohjelmien laatimiseksi. Sopimuksen 14 ja 16 artiklojen 1 kohtien mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto toimivat yhdessä lainsäätäjinä ja budjettivallan käyttäjinä.

Eurooppa-neuvosto hyväksyy Euroopan parlamentin vaalien jälkeen unionin strategisen ohjelman, jossa määritetään EU:n prioriteetit uudelle viisivuotiskaudelle ja joka toimii ohjeistuksena komission tulevalle puheenjohtajalle. Komission puheenjohtaja esittelee parlamentin täysistunnolle ennen valintaansa poliittiset suuntaviivat, jotka muodostavat tulevan komission viisivuotishjelman. Euroopan parlamentin, EU:n neuvoston ja Euroopan komission välisessä sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä (EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1–14) on sovittu, että uuden komission tultua nimitetyksi toimielimet vaihtavat pidemmän aikavälin suunnittelun helpottamiseksi näkemyksiä toimintapolitiikkojensa päätavoitteista ja prioriteeteista uudeksi toimikaudeksi, ja mahdollisuuksien mukaan myös alustavasta aikataulusta.

Vuosittain, kesätauon jälkeen komission puheenjohtaja pitää unionin tilaa käsittelevän puheensa, jonka yhteydessä komissio antaa aiekirjeen seuraavan vuoden työohjelmastaan. Myöhemmin syksyllä komissio julkaisee seuraavan vuoden työohjelmansa, jossa kuvataan seuraavana vuonna annettavaksi aiotut aloitteet. Komissio käy Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa vuoropuhelua sekä ennen vuotuisen työohjelmansa hyväksymistä että tämän jälkeen. Komissio ottaa huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston vuoropuhelun kussakin vaiheessa esittämät näkemykset, mukaan lukien niiden pyytämät aloitteet.

Kuvio 1. EU-aloitteiden valmistelusykli

Ennen uuden lainsäädäntöehdotuksen antamista Euroopan komissio selvittää lainsäädännön tarvetta ja arvioi sen mahdollisia vaikutuksia unioniin sekä sen jäsenvaltioihin. Komission valmistelutyötä ohjaavat komission paremman sääntelyn suuntaviivat ja välineistö.

Arvioinnissaan komissio voi hyödyntää eri tutkimustoimijoiden tuottamaa, ulkopuolisia arviointeja, seurantatietoa sekä muuta luotettavaa tietoa. Vaikutusarvioinneissa komission tulee arvioida ainakin aloitteen taloudelliset, yhteiskunnalliset ja ympäristölliset vaikutukset sekä ehdotettavien toimien taloudellisuus, tehokkuus ja koherenssi.

Osana lainsäädännön valmistelua komissio järjestää julkisia kuulemisia EU:n toimintapolitiikkoja ja lainsäädäntöä koskevista etenemissuunnitelmista ja alustavista vaikutusarvioinneista sekä lainsäädäntöehdotuksista ja niihin liittyvistä vaikutusarvioinneista. Nämä kuulemiset ovat avoimia paitsi jäsenvaltioille ja niiden viranomaisille myös kansalaisille, yrityksille ja sidosryhmille. Jäsenvaltioille julkisiin kuulemisiin osallistumista tehokkaampi keino vaikuttaa komission tuleviin esityksiin on usein ennakkovaikuttaminen epävirallisella tasolla. Mikäli päätetään

jäsenvaltiona vastata julkiseen kuulemiseen, on vastaus yhteensovittava valtioneuvoston yhteensovittamisjärjestelmässä. EU-valmistelun ja päätöksenteon avoimuuden ja uskottavan tietoperusteisuuden edistämiseksi kansallisille sidosryhmille välitetään tietoa komission kuulemisista. Näin myös sidosryhmät voivat antaa komissiolle tietoa Suomen erityispiirteistä vastaamalla julkisiin kuulemisiin. Usein Suomen edun mukaista on myös kannustaa sidosryhmiä vastaamaan komission kuulemisiin.

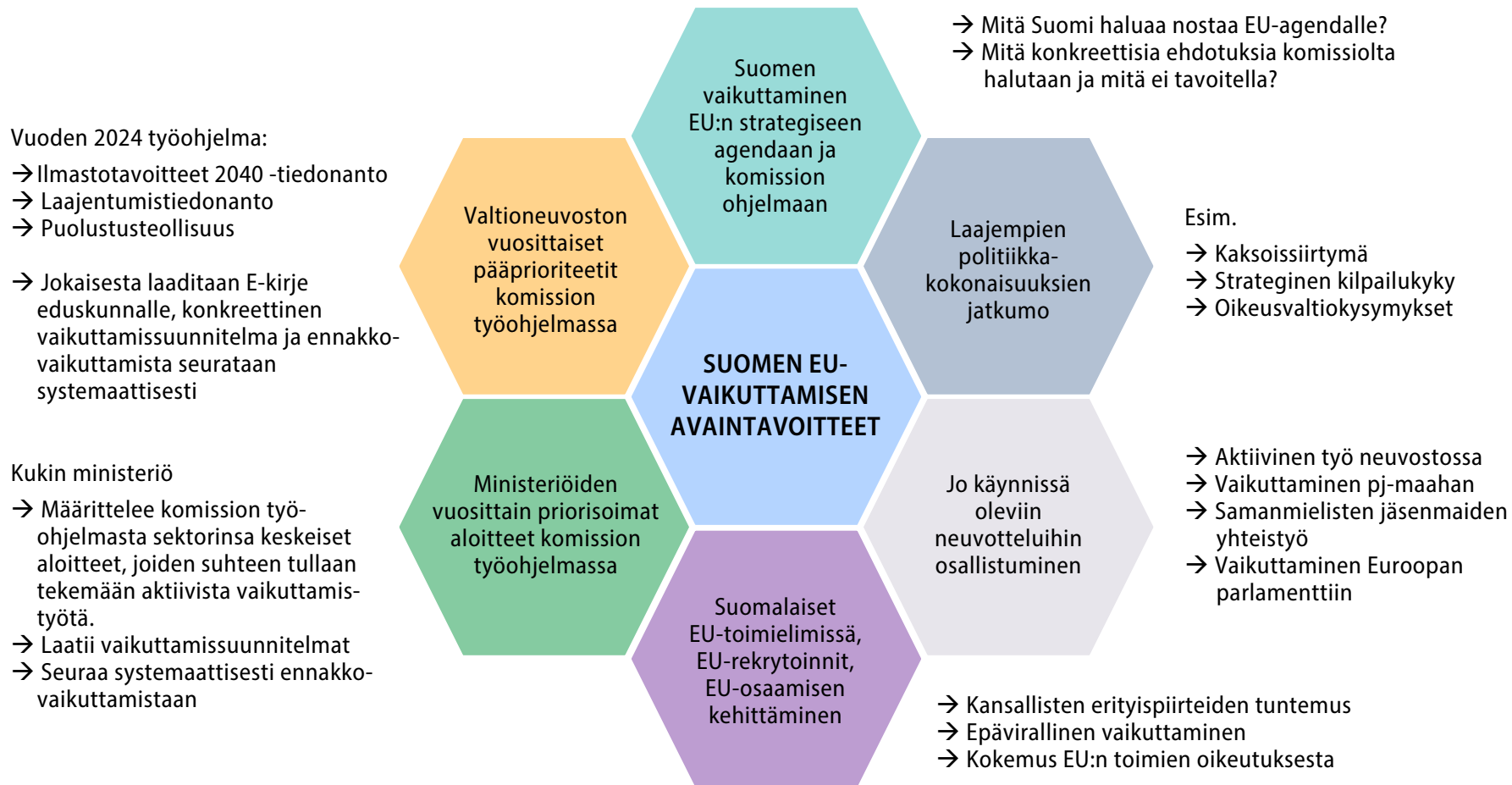
Poikkeuksen työohjelmassa ilmoitetun sääntelyn normaaleista valmistelumenettelyistä muodostavat poikkeuksellisissa kriisi- tai kiiretilanteissa (esim. energiakriisin tai pandemian aikana) annetut aloitteet, jotka komissio voi antaa nopeutetulla menettelyllä ilman varsinaisia vaikutusarviointeja. Usein kyse on toimista, joihin Eurooppa-neuvosto on kyseistä tilannetta koskevissa päätelmissään kehottanut ryhtymään. Myös ulkosuhdeasioissa tällaisia on toistuvasti.

Ennakkovaikuttamisessa komissio on keskiössä, mutta jo tässä vaiheessa on tärkeää kartoittaa oletettavien samanmielisten jäsenvaltioiden näkemyksiä sekä unionin toisen lainsäätäjän eli Euroopan parlamentin näkemyksiä tuleviin aloitteisiin. Parlamentti on tasavertainen lainsäätäjä neuvoston kanssa valtaosalla EU:n politiikka-aloista. Se laatii myös oma-aloitemietintöjä ja muita poliittisia kannanottoja vaikuttaakseen tulevaan EU-lainsäädäntöön. Euroopan ulkosuhdehallinto on myös keskeinen ennakkovaikuttamisen kohde ulkosuhteiden näkökulmasta ja EU-aloitteiden horisontaalisen luonteen johdosta.

Suomen EU-vaikuttamisen kokonaisuus

Suomen EU-vaikuttamisen kokonaisuus koostuu sekä ennakkovaikuttamisvaiheesta että vaikuttamisesta jo käynnissä olevissa neuvotteluissa osana EU-lainsäädännön päätöksentekomenettelyä. Ennakkovaikuttamisessa keskeistä on Suomen omien tavoitteiden nostaminen EU-agendalle EU:n strategisen ohjelman ja komission viisivuotishjelman kautta. Samoin vuotuisen työohjelmaan liittyvä ennakkovaikuttaminen valtioneuvosto- ja ministeriötasolla muodostavat keskeiset osat ennakkovaikuttamistyötä. Omat kokonaisuutensa muodostavat ennakkovaikuttaminen laajempiin politiikkakokonaisuuksiin sekä vaikuttamistyö osallistumisella komission antamia aloitteita koskeviin neuvotteluihin. Suomalaisten EU-rekrytoinnit sekä EU-osaamisen kehittäminen luovat osaltaan pohjaa vaikuttamistyölle.

Kuvio 2. Suomen EU-vaikuttamisen kokonaisuus



3 EU-ennakkovaikuttamisen periaatteet ja toimintamalli

a. Vaikuttaminen ja ennakkovaikuttaminen

Vaikuttamisessa on tärkeä erottaa epävirallinen *ennakkovaikuttaminen* ja varsinainen *vaikuttaminen* komission antamiin ehdotuksiin osana neuvostossa ja Euroopan parlamentissa käytävää EU-lainsäädännön neuvotteluprosessia. Jälkimmäisen osalta on etenkin perustuslain 96 §:n pohjalta määritelty menettelyt Suomen kantojen muodostamiseksi. Ne turvaavat niin oikea-aikaisen päätöksenteon, eduskunnan tiedonsaannin kuin valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoiminnan. Tämän lakisääteisen Suomen kannanmuodostuksen ja vaikuttamisen osalta valtioneuvosto pitää nykyistä toimintamallia toimivana.

Ennakkovaikuttaminen on jatkuvaa työtä, jota valtioneuvosto ja sen jäsenet edistävät osana EU-politiikan kokonaisuutta. Ennakkovaikuttaminen on usein muodoltaan hyvinkin epävirallista, laajoihin verkostoihin, ja muihin epävirallisiin yhteyksiin sekä toistoon pohjautuvaa, konkreettista toimintaa. Esimerkiksi epäviralliset ministerikokoukset puheenjohtajamaassa ovat poliittisen tason ennakkovaikuttamiselle luontevia paikkoja. Myös yhteydenpidosta Euroopan parlamentin suuntaan (erityisesti parlamentin suomalaisjäsenet sekä valiokuntien ja puolueyhymien avainhenkilöt) on tarpeen huolehtia ennakoivasti ja suunnitelmallisesti.

Oikea-aikaisuus on ennakkovaikuttamisessa keskeistä. Mitä ennakkolisemmassa vaiheessa ollaan liikkeellä, sen suuremmat ovat vaikutusmahdollisuudet. Erityisesti EU-vaalikauden vaihteessa on oikea ajankohta edistää Suomen omia aloitteita vaikuttamalla jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten johtajien keskusteluun Eurooppa-neuvoston valmistellessa unionin strategista ohjelmaa seuraaville viidelle vuodelle.

Pienen jäsenvaltion vahvuus ennakkovaikuttamisessa on kyky nopeaan reagointiin muuttuvissa tilanteissa. Onnistuessaan oikea-aikainen reagointi mahdollistaa etulyöntiaseman esimerkiksi muodostettaessa samanmielisten jäsenvaltioiden ryhmää. Vaikuttavuuden kannalta onkin tärkeää, etteivät muodolliset prosessit tarpeettomasti hidasta tai estä valtioneuvoston yhteensovittettua ennakkovaikuttamistyötä.

On kuitenkin löydettävä tasapaino, jossa ylätason vaikuttamistavoitteet ja vaikuttamisen suunta muodostetaan valtioneuvostossa eduskunnan myötävaikutuksella, mutta samalla jätetään riittävästi liikkumavaraa valtioneuvoston käytännön vaikuttamistyölle.

b. Hallituksen ennakoiva työskentely

Suomen EU-politiikan lähtökohdat on kirjattu hallitusohjelmaan. Valtioneuvoston vuosittaisessa

EU-avaintavoitteiden valinnassa määritellään aina tulevan vuoden EU-ennakovaikuttamisen painopisteet. Käytännössä tämä tapahtuu komission työohjelmasta laadittavan E-kirjeen yhteydessä.

EU-avaintavoitteiden valinnan lisäksi tarvitaan jatkuvaa ennakkovaikuttamista erinäisissä Suomelle tärkeissä asioissa. On myös huomattava, ettei Suomelle tärkeät asiat välttämättä aina sisälly komission työohjelmaan. Lisäksi komissio voi tehdä aloitteita, joita ei ole merkitty työohjelmaan, esimerkiksi reagoidakseen esiin tulleen poikkeus- tai kriisitilanteeseen. Näin ollen on tärkeä tunnistaa ennakkovaikuttamisen tarpeita myös komission työohjelman ulkopuolelta. Ennakkovaikuttamisen on aina pohjauduttava yhteiseen, koordinoituun näkemykseen, jota edistetään niin poliittisella kuin virkatasollakin. On huomioitava, että asian menestyksekkäs ajaminen osaksi EU-agendaa voi viedä vuosia, ja vaatii pitkäjänteistä ja systemaattista työtä.

EU-ministerivaliokunta on keskeisin EU-politiikkaa yhteensovittava ja linjaava kokoonpano. Se on avoin kaikille ministereille ja sen erityinen lisäarvo muodostuu siellä käytävästä poliittisen tason keskustelusta. Hallituksen sisäisen ajantasaisen tiedonvaihdon edelleen vahvistamiseksi on tärkeää hyödyntää EU-ministerivaliokunnan kokouksia esimerkiksi jakamalla tietoa vaikuttamistapaamisista sekä samanimielisten jäsenvaltioiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä.

Ennakkovaikuttamista on tehtävä myös ministeriörajat ylittäen eli on hyödynnettävä kaikkia mahdollisia vaikuttamistilanteita ja yhteyksiä.

Osana ennakkovaikuttamistyön tehostamista ja seuranta EU-ministerivaliokunnassa määritellään syksyllä ennakkovaikuttamisen avaintavoitteet ja kevätkaudella käydään vuosittainen keskustelu tehdystä ennakkovaikuttamistyöstä ja sen jatkosta. Seurantakeskustelua varten Suomen ennakkovaikuttamista koordinoivat valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto (VNEUS) ja Suomen pysyvä

edustusto Euroopan unionissa (EUE) laativat tilannekatsauksen tehdystä ennakkovaikuttamistyöstä. On tärkeää, että hallituksessa on yhteinen tilannekuva ajankohtaisista EU-asioista ja ennakkovaikuttamisesta.

Valtioneuvoston yhteisten ennakkovaikuttamistavoitteiden lisäksi ministeriöt laativat hallinnonalansa tarkemmat EU-toiminnan ja -vaikuttamisen suunnitelmat.

c. Valtioneuvoston vuotuinen avaintavoitteiden määrittelyn toimintamalli

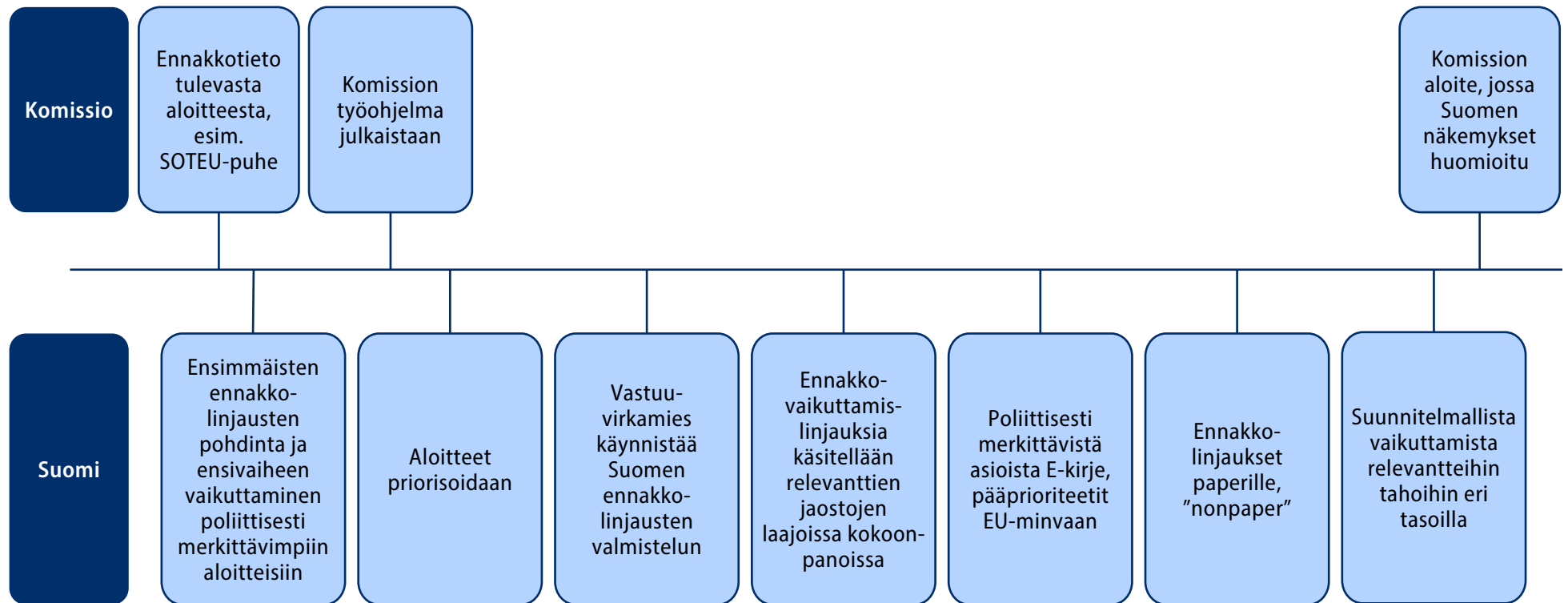
Viimeistään komission puheenjohtajan vuotuisen unionin tilaa käsittelevän puheen (SOTEU-puhe) pohjalta ministeriöt käynnistävät ensimmäisten ennakkovaikuttamislinjausten pohdinnan ja ensivaiheen vaikuttamisen poliittisesti merkittävimpiin SOTEU-puheessa mainittuihin aloitteisiin. Alustavat linjaukset perustuvat valtioneuvoston strategiaan linjauksiin, kuten hallitusohjelmaan ja eri toimialojen keskeisiin kansallisiin strategioihin. Yhteensovittamisesta valtioneuvoston sisällä tulee huolehtia alusta asti.

Komission työohjelman julkaisemisen jälkeen kaikki työohjelman liitteessä mainitut uudet aloitteet käydään läpi yhteistyössä ministeriöiden ja valtioneuvoston EU-sihteeristön (VNEUS) kesken. Niistä priorisoidaan 1) koko valtioneuvoston yhteiset pääprioriteettialoitteet (n. 5 kpl) ja 2) yksittäisille ministeriöille keskeiset aloitteet. Tässä yhteydessä myös alustavasti määritellään, missä tulevissa aloitteissa Suomella ei ole erityistä vaikuttamistarvetta. Koko valtioneuvoston pääprioriteettialoitteet määritellään komission työohjelmasta laadittavassa VNEUS:n E-kirjeessä ja yksittäisille ministeriöille keskeiset aloitteet kunkin ministeriön laatimassa vaikuttamissuunnitelmassa.

Jokaiselle valitulle työohjelman prioriteettialoitteelle määritetään toimivaltaisesta ministeriöstä vastuuvirkamies (tai useampia), joka huolehtii ennakkolinjausprosessin oikea-aikaisesta käynnistämisestä ja yhteensovittamisesta valtioneuvoston sisällä. Ministeriöiden EU-koordinaation, VNEUS:n ja EUE:n tulee olla mukana ennakkolinjausten muodostamisessa alusta asti.

Kuvio 3. Vuotuinen aikajana ennakkovaikuttamisessa komission työohjelmaan

Valtioneuvoston tehokkaan EU-ennakkovaikuttamisen aikajana komission työohjelmaan



Valmisteluvaiheessa ennakkovaikuttamislinjauksia käsitellään relevanttien jaostojen laajoissa kokoonpanoissa. Jokainen valtioneuvoston yhteinen pääprioriteettialoite sekä ministeriötason prioriteettialoite käsitellään yhdessä tai useammassa jaostossa. Kukin ministeriö ylläpitää ja kehittää hallinnonalalleen kuuluvien asioiden ennakkovaikuttamistyön tueksi tarvittavaa tietopohjaa. Myös kunkin toimialan keskeisiltä sidosryhmiltä kuullaan arvioita tulevan aloitteen mahdollisista vaikutuksista sekä näkemyksiä Suomen ennakkovaikuttamisen kärjistä. Sidosryhmien näkemyksiä huomioidaan laajasti, mutta Suomen ennakkovaikuttamislinjaukset viimeistellään ministeriöiden virkatyönä ja poliittisesti, taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävimmissä asioissa EU-ministerivaliokunnassa.

Valtioneuvoston pääprioriteettien osalta ennakkovaikuttamislinjaukset muodostetaan EU-ministerivaliokunnassa käsiteltävissä E-kirjeissä. Ministeriötason prioriteettien osalta E-kirjeitä laaditaan ministeriöiden oman harkinnan mukaan. Ennakkovaikuttamislinjaukset voidaan määrittää vain valtioneuvoston piirissä (ilman E-kirjettä), kunhan linjaukset ovat huolellisesti yhteen sovitettuja, eikä eduskunnan käsiä sidota suhteessa myöhemmin säädösehdotuksen antamisen jälkeeseen käynnistytävään viralliseen neuvotteluprosessiin ja sen yhteydessä perustuslain mukaisesti tehtävään Suomen lopulliseen kannanmuodostukseen.

Sovittujen ennakkovaikuttamislinjausten pohjalta laaditaan käytännön vaikuttamistyön tueksi englanninkieliset vaikuttamispaperit, ns. nonpaperit, jotka saatetaan valtioneuvoston piirissä kaikkien relevanttien tahojen, ml. Suomen edustustoverkko, tietoon ja hyödynnettäväksi.

Jokaisen valtioneuvostotason ja ministeriötason prioriteettialoitteen osalta laaditaan vaikuttamissuunnitelma ministeriöiden, VNEUS:n ja EUE:n yhteistyönä. Vaikuttamissuunnitelmassa identifioidaan vaikuttamisen kohteet ja se, millä tasolla ja aikataululla vaikutetaan. Samalla pohditaan myös mahdollista yhteistyötä samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa. Mahdollisuuksien mukaan huolehditaan Suomen aktiivisen vaikuttamistyön viestimisestä ulospäin.

Ennakkovaikuttamistyötä tehdään niin kauan, kuin ”vaikuttamisikkunan” arvioidaan olevan auki. Ennakkovaikuttamislinjauksia päivitetään tarvittaessa. Viime vaiheen ennakkovaikuttaminen juuri ennen komission ehdotuksen antamista tapahtuu tehokkaimmin korkeimmalla poliittisella päämiestasolla.

Sekä koko valtioneuvoston yhteisiä pääprioriteettialoitteita että yksittäisten ministeriöiden vaikuttamisen prioriteetteja voidaan päivittää tarpeen mukaan.

d. Eduskunnan osallistuminen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun

EU-asioissa Suomella on vain yksi kanta. Sen määrittelevät perustuslain mukaan yhteistoiminnassa valtioneuvosto ja eduskunnan suuri valiokunta. Perustuslain säännösten tarkoituksena on turvata eduskunnan oikeus osallistua ja myötävaikuttaa Suomen EU:ssa esittämien kantojen muotoiluun. (Ministerin käsikirja 2023)

Kun valtioneuvosto katsoo tarpeelliseksi tuoda ennakkovaikuttamisasian eduskunnan tietoon sen merkityksellisyyden vuoksi tai jos valtioneuvosto aikoo esittää Suomen tulevaa kannanmuodostusta tosiasiallisesti sitovia näkemyksiä, kytkeään eduskunta asian valmisteluun jo ennakkovaikuttamisvaiheessa toimitettavalla E-kirjeellä.

Ennakkovaikuttamislinjaukset voidaan kuitenkin määrittää myös valtioneuvoston piirissä (ilman E-selvitystä), kunhan valtioneuvoston linjaukset ovat huolellisesti yhteen sovitettuja, eikä eduskunnan käsiä tosiasiallisesti sidota suhteessa myöhemmin komission ehdotuksen pohjalta käynnistyvään viralliseen neuvotteluprosessiin. Ennakkovaikuttamista voidaan tehdä myös eduskuntakäsittelyn aikana, kunhan keskustelukumppaneille tehdään selväksi, että asian kansallinen käsittely on kesken.

Edellisellä hallituskaudella valtioneuvosto antoi vuonna 2021 eduskunnalle selontekonsa EU-politiikasta, jossa korostettiin oikea-aikaisen vaikuttamisen tärkeyttä, ennakkovaikuttamista komissioon ja aktiivisen vaikuttamistyön jatkuvuutta. (VNS 7/2020 vp)

Vastauksessaan annettuun EU-selontekoon eduskunta totesi peruseriaatteena, että sellaista tilannetta, jossa Suomen vaikuttaminen heikkenee kansallisen kannanmuodostuksen viiveiden vuoksi, ei saa syntyä. Eduskunta edellytti, että valtioneuvostolla on valmiudet ennakkolisesti vaikuttaa erityisesti komission tulevien lainsäädäntöaloitteiden sisältöön ja tähän työhön on ohjattava riittävät resurssit. Eduskunta totesi myös, että *vain tällaisella aloitteellisuudella ja strategisella ennakoinnilla voidaan vaikuttaa niin, että Suomen näkemykset ja kansalliset erityiskysymykset tulevat huomioiduiksi jo ennakolta pohjaesityksissä. Vaikuttaminen on aina sitä vaikeampaa, mitä pidemmälle EU-toimien valmistelu etenee.* (SuVM 1/2021 vp)

EU:n neuvoston kokouksiin osallistuvat ministerit antavat suurelle valiokunnalle suullisen selvityksen kokouksessa käsiteltävistä asioista etu- ja jälkikäteen. Suullisesti annetut selvitykset täydentävät kirjallisia selvityksiä. Ne ovat osa Suomen EU-kannanmuodostusta ja mahdollistavat suoran vuoropuhelun ministereiden ja kansanedustajien välillä. (Ministerin käsikirja 2023)

Valtioneuvoston tavoitteena on, että suurelle valiokunnalle tarjotaan aikaisempaa systemaattisemmin tilannekuvaa myös valtioneuvoston ennakkovaikuttamistyöstä. Pääministerin ja ministerien antaessa selvityksiä eri neuvostokokoonpanojen kokouksista tulisi suurta valiokuntaa ja/tai ulkoasiainvaliokuntaa informoida suullisesti myös ajankohtaisesta ennakkovaikuttamisesta.

e. Yhteistyö samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa ja ennakkovaikuttamisen työnjako ja seuranta

Valittaessa Suomen ennakkovaikuttamisen avaintavoitteita tulee etusijalle asettaa kansallinen näkökulma kuitenkin huomioiden myös tulevan aloitteen vaikutukset EU-tasolla. Tulevaa sääntelyä tulee arvioida siitä näkökulmasta, millaiset EU-tason ratkaisumallit olisivat Suomen näkökulmasta yhtäältä toivottavia ja toisaalta epäsuotuisia ja miten kyseistä asiaa Suomen lainsäädännössä säännellään. Myös tulevan sääntelyn soveltuminen mahdollisiin Suomen erityisolosuhteisiin tai -tarpeisiin on huomioitava tarkasti. Näiden rinnalla tulee arvioida myös koko ehdotuksen hyötyjä EU-tasolla (esim. sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta).

Valtioneuvosto korostaa, että asioissa, joihin liittyy Suomen kannalta varauksellisia tai kriittisiä näkökohtia, on Suomen vaikutusmahdollisuuksien kannalta välttämätöntä huolehtia mahdollisimman ratkaisukeskeisestä ja strategisesta otteesta. Asioissa, joihin Suomi suhtautuu erittäin kriittisesti, on tarkoituksenmukaista viestiä komissiolle oikea-aikaisesti Suomen kriittinen kanta. Suomen on aina pyrittävä tarjoamaan toteuttamiskelpoisia ratkaisuja, jotta lainsäädäntöesityksiä saataisiin muokattua jatkoneuvotteluissa Suomelle edulliseen muotoon.

Valtioneuvosto korostaa, että aloitteissa, jotka ovat Suomelle vähämerkityksisiä (eivät esimerkiksi koske kansallisia erityispiirteitämme) ja joissa ei ole tarvetta olla varauksellinen, on keskeistä toimia rakentavasti komission suuntaan ja antaa mahdollisesti tukea vakiintuneesti samanmielisille kumppaneillemme.

Yksittäisen jäsenvaltion mahdollisuudet onnistua yksin tehdyssä vaikuttamistyössä ovat hyvin rajalliset. Tämän johdosta etsittäessä samanmielisiä jäsenvaltioita on oltava valmiutta kompromisseihin, jotta löydetään yhteiset tavoitteet, joita edistää. Eri EU-asioissa voidaan rakentavasti ennakkovaikuttaa erilaisissa samanmielisten jäsenvaltioiden kokoonpanoissa. Pohjoismaista yhteistyötä tiivistetään EU-politiikassa. Tarvittavasta yhteistyöstä ja yhteistyömuodoista eri jäsenvaltioiden kanssa on sovittava pääministerin kanssa (HO 2023).

Keskeisissä EU-prioriteeteissa tarvitaan ennakkovaikuttamista komissioon eri tasoilla. Olennaista on, että vastuuministeriö tuo ennakkovaikuttamislinjaukset ajoissa toimivaltaiseen jaostoon sekä poliittisesti, taloudellisesti tai oikeudellisesti merkittävissä asioissa EU-ministerivaliokuntaan. Linjauksia edistetään tehokkaimmin kaikilla vaikuttamisen eri tasoilla. Poliittinen taso avaa ovia mm. komissaarien kautta, tuo painoarvoa ennakkovaikuttamiselle ja priorisoi, koska kaikkeen ei voi, eikä tulekaan ennakkovaikuttaa. Korkea virkataso tarjoaa tukea poliittiselle tasolle, varmistaa ennakkovaikuttamisen oikea-aikaisuutta ja välittää oikeaa tilannekuvaa sekä etsii kumppaneita ja toimii ministerinsä mandaatilla. Asiantuntijataso puolestaan tarjoaa asiantuntemusta, luonnostelee, valmistelelee sekä varmistelelee myös jälkikäteen, että poliittisen tason tapaamisten viestit saavuttavat asiakirjojen muodossa kaikki tarvittavat tahot sekä hoitaa muut jatkotoimet.

EU-maissa olevat Suomen edustustot osallistuvat ennakkovaikuttamistyöhön mm. tukemalla yhteistyötä samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa. Verkottumisen ja tiedonhankinnan kautta voidaan löytää keinoja vaikuttaa myös niihin jäsenvaltioihin jotka eivät ole samanmielisiä tai joilla ei ole vielä kantaa.

Vastuuministeriö yhteistyössä valtioneuvoston EU-sihteeristön ja Suomen pysyvän EU-edustuston kanssa seuraa asian käsittelyn etenemistä komissiossa ja huolehtii oikea-aikaisesta ja -tasoisesta (asiantuntija, yksikön päällikkö, osastopäällikkö, pääjohtaja, komissaari) yhteydenpidosta koko valmistelun ajan. Ennakkovaikuttamista ei voi ulkoistaa EU-edustustolle, vaan tehokas ennakkovaikuttaminen edellyttää kaikkien tasojen vaikuttamismatkoja Suomesta mm. Brysseliin ja Strasbourgiin ja puheenjohtajamaihin. Ennakkovaikuttamiseen liittyvien matkojen ja tapaamisten koordinaatio on varmistettava, jotta usein horisontaalisissa vaikuttamishankkeissa hyödynnetään synergiaa, tapaamiset rakentavat edellisen tapaamisen pohjalle, ja vältetään päällekkäistä työtä.

4 Toimeenpano ja seuranta

Valtioneuvoston periaatepäätös EU-ennakkovaikuttamisesta tukee valtioneuvoston EU-politiikkaa sekä hallitusohjelman toimeenpanoa. Periaatepäätöstä noudatetaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden välisessä yhteistyössä.

Aktiivinen EU-ennakkovaikuttaminen on edellytys Suomen EU-politiikkaan liittyvien tavoitteiden saavuttamiselle. Periaatepäätöksen toteutumista, EU-ennakkovaikuttamisen tilannekuvaa ja vaikuttavuutta käsitellään säännöllisesti EU-ministerivaliokunnassa, syksyisin valitsemalla avaintavoitteet ja keväisin seurantakeskustelulla sekä tarvittaessa myös hallituksen neuvotteluissa tai iltakoulussa. Periaatepäätöksen mukaisesti valtioneuvosto informoi eduskunnan suurta valiokuntaa tai ulkoasianvaliokuntaa suullisesti tekemästään EU-ennakkovaikuttamistyöstä.

Virkatasolla EU-asioiden komitea ja sen alaiset jaostot toimeenpaneavat ja seuraavat periaatepäätöksen linjauksia sille määritellyn yhteensovittamistehtävän mukaisesti. Hallitusohjelman mukaan kansliapäällikkö vastaa ministeriönsä EU-vaikuttamisen koordinaatiosta. Valtioneuvoston EU-sihteeristö yhdessä Suomen pysyvän EU-edustuston kanssa puolestaan koordinoi ministeriöiden EU-ennakkovaikuttamista.

Valtioneuvoston EU-ennakkovaikuttamisen onnistumisen kannalta on keskeistä, että ministeriöissä osoitetaan siihen riittävät ja osaavat/asiantuntevat resurssit, jotta voidaan toimia aktiivisesti ja oikea-aikaisesti.



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN pdf: 978-952-383-640-2
ISSN pdf: 2490-0966