



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



## Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2013



# **Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2013**



**Julkaisija**  
**VALTIONEUVOSTON KANSLIA**

**KUVAILULEHTI**  
**17.6.2013**

**Julkaisun laji**

Julkaisu

**Toimeksiantaja**

Valtioneuvoston kanslia

**Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)**

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2013 (Statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013)

**Tiivistelmä**

Valtioneuvoston selonteossa käsitellään Euroopan integraation hyötyjä ja haasteita, määritellään Suomen EU-politiikan peruslinjat ja esitellään keskeisimmät kehittämisalueet unionin toiminnassa. Selonteossa esitetään, millä tavoin Suomi pyrkii muuttamaan unionia paremmaksi kansalaisille sekä elinkeino- ja työelämälle. Suomi on sitoutunut yhteiseen rahaan euroon sekä talous- ja rahaliiton vahvistamiseen ja tukee Euroopan tiiviimpää yhdentymistä. Euroopan unionin tulee toimia tavalla, jonka ihmiset tuntevat omakseen ja jota he voivat tukea. Entistä vahvempi, yhtenäisempi ja reilumpi unioni on Suomen ja suomalaisten etu. Unionin toiminnan keskeisimpiä kehittämisalueita ovat: unionin arvojen ja sääntöjen kunnioittaminen, talous- ja rahaliiton vahvistaminen, kilpailukyvyn, kasvun ja työllisyyden sekä sosiaalisen ulottuvuuden parantaminen, yhteisen energiapolitiikan kehittäminen, ilmastonmuutoksen torjuminen, henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistäminen, unionin ulkoisen toiminnan vahvistaminen sekä unionin laajentuminen. Unionin yhtenäisyyden säilyttämiseen tulee pyrkiä jatkossakin. Selonteossa tarkastellaan myös menettelyjä, joilla Suomessa valmistellaan EU-politiikkaa ja joilla Suomi vaikuttaa ja ajaa etujaan EU:ssa. Asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi Suomen EU-yhteensovittamisjärjestelmää tulee vahvistaa kehittämällä toimintatapoja ja hyödyntämällä resursseja tehokkaammin.

**Avainsanat**

selonteko, EU-politiikka, EU-jäsenyys, Suomi Euroopan unionissa

**Sarjan nimi ja numero**

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2013

**Kieli**

suomi

**Kokonaissivumäärä**

72

**ISBN (paino)**

978-952-287-051-3

**ISBN (PDF)**

978-952-287-052-0

**ISSN**

ISSN 1799-7828

**Julkaisun jakelu**

Julkaisu PDF:nä: [www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)  
Lisätietoja: [julkaisut@vnk.fi](mailto:julkaisut@vnk.fi)

**Kustantaja**

Valtioneuvoston kanslia

**Taitto**

Valtioneuvoston kanslia

**Luottamuksellisuus**

Julkinen

**Painopaikka**

Edita Prima, Helsinki, 2013

**Typ av publikation**

Publikation

**Uppdragsgivare**

Statsrådets kansli

**Publikationens namn**

Statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013

**Referat**

I statsrådets redogörelse behandlas fördelarna och utmaningarna med den europeiska integrationen, definieras grundlinjen för Finlands EU-politik och presenteras de mest centrala utvecklingsmålen i unionens verksamhet. I redogörelsens presenteras hur Finland strävar efter att förbättra unionen för medborgarna och för närings- och arbetslivet. Finland har förbundit sig till euron som gemensam valuta samt till att stärka den ekonomiska och monetära unionen och stöder en tätare integration i Europa. Europeiska unionen bör handla på ett sätt som människorna kan relatera till och som de kan understöda. En starkare, enhetligare och rättträdigare Europeisk union är i Finlands och finländarnas intresse. De mest centrala utvecklingsmålen för unionens verksamhet är respekterandet av unionens värden och bestämmelser, stärkandet av den ekonomiska och monetära unionen, förbättrandet av konkurrensförmågan, tillväxten och sysselsättningen samt den sociala dimensionen, utvecklandet av den gemensamma energipolitiken, bekämpandet av klimatförändringen, främjandet av den fria rörligheten för personer, stärkandet av unionens yttre verksamhet samt unionens utvidgning. Även i framtiden bör man sträva efter att bevara unionens enhetlighet. I redogörelsen behandlas även de förfaranden med vilka man i Finland bereder EU-politiken och genom vilka Finland påverkar och bevakar sina intressen i EU. För att uppnå målen bör Finlands system för samordningen av EU-ärenden stärkas genom att utveckla verksamhets-sätten och utnyttja resurserna effektivare.

**Nyckelord**

redogörelse, EU-politik, EU-medlemskap, Finland i Europeiska unionen

**Seriens namn och nummer**

Statsrådets kanslis publikationsserie 11/2013

**Språk**

finska

**Sidantal**

72

**ISBN (tryck)**

978-952-287-051-3

**ISBN (PDF)**

978-952-287-052-0

**ISSN**

ISSN 1799-7828

**Distribution**

Publikationen som PDF: [www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)  
Ytterligare information: [julkaisut@vnk.fi](mailto:julkaisut@vnk.fi)

**Förläggare**

Statsrådets kansli

**Layout**

Statsrådets kansli

**Sekretessgrad**

Offentlig

**Tryckort**

Edita Prima, Helsingfors, 2013

# SISÄLLYS

|               |                                                                                     |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| JOHDANTO..... | 9                                                                                   |
| <br>          |                                                                                     |
| I             | EU-POLITIIKAN LINJA: TAVOITTEENA VAHVEMPI, YHTENÄISEMPI JA REILUMPI UNIONI ..... 10 |
| 1             | Euroopan yhdentymisen merkitys Suomelle ja suomalaisille ..... 10                   |
| 2             | Euroopan kohtaamat haasteet ..... 14                                                |
| 3             | Vastauksena integraation kehittäminen lähivuosina ..... 15                          |
| 4             | Tulevaisuuden kuva. .... 18                                                         |
| <br>          |                                                                                     |
| II            | INTEGRAATION KEHITTÄMINEN ..... 19                                                  |
| 5             | Yhteiset arvot integraation perustana ..... 19                                      |
| 6             | Kansanvaltainen ja hyväksyttävä EU ..... 23                                         |
| 7             | Yhtenäinen unioni ..... 29                                                          |
| 8             | Kestävä talous- ja rahaliitto ..... 31                                              |
| 9             | Kilpailukyvyllä ja kasvulla uusia työpaikkoja ..... 37                              |
| 10            | Sosiaalinen Eurooppa ..... 41                                                       |
| 11            | Energia- ja ilmastopolitiikan edelläkävijä ..... 44                                 |
| 12            | Järkevää rahankäyttöä ja koheesiopolitiikkaa ..... 49                               |
| 13            | Elävä maaseutu sekä puhdas ja turvallinen ruoka ..... 50                            |
| 14            | Vapaus, turvallisuus ja oikeus ..... 51                                             |
| 15            | Globaalia vaikutusvaltaa ..... 53                                                   |
| 16            | Laajentuva unioni ..... 56                                                          |
| <br>          |                                                                                     |
| III           | EU-POLITIIKAN TEKEMINEN SUOMESSA JA VAIKUTTAMINEN ETUJEMME AJAMISEKSI ..... 57      |
| 17            | Tehokkaampaa EU-asioiden valmistelua. .... 58                                       |
| 18            | Yhteensovittamisen kehittäminen. .... 61                                            |
| 19            | EU-vaikuttamisen ja EU-osaamisen vahvistaminen ..... 63                             |



*"Suomesta tuli tämän vuoden alussa täysi-ikäinen Euroopan unionin jäsen. Nyt kun Suomen EU-kansanäänestyksestä on kulunut 18 vuotta, voi nykynuoria hyvällä syyllä kutsua E-sukupolveksi. Me olemme eurooppalaisia aivan eritavalla kuin vanhempamme tai isovanhempamme. Me elämme eurooppalaisesta kulttuurista, matkustamme, opiskelemme, työskentelemme ja rakastumme Euroopassa. Me osallistumme eurooppalaiseen yhteiskuntaan ja politiikkaan. Me haluamme kehittää Eurooppaa."*

*Euroopan unionin tulevaisuutta visioiva nuorten ryhmä 2013*



## JOHDANTO

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallitusohjelman mukaisen Suomen EU-politiikkaa koskevan selonteon. Edellinen selonteko – EU-jäsenyytemme ensimmäinen – laadittiin neljä vuotta sitten. Sen jälkeen moni asia on muuttunut. Joulukuussa 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen myötä integraatio on syventynyt ja EU on saanut uusia välineitä. Euroalue on laajentunut yhdellä uudella jäsenmaalla. Maailmantalouden rakennemuutos on voimistunut ja unionin lähialueilla on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Ensimmäinen suomalainen sukupolvi, joka on elänyt ainoastaan EU-jäsenyyden aikaa, on saavuttanut täysi-ikäisyyden.

Talouskriisi, useita jäsenmaita koetteleva velkakriisi ja kasvava työttömyys vaikuttavat EU:n sisäiseen tilanteeseen ja tulevaan kehitykseen. Kriisit ovat vahvistaneet maaperää EU-kriittisyydelle, jakaneet jäsenmaita eri suuntiin vetäviin ryhmiin ja kasvattaneet houkutusta turvautua protektionismiin. Kriisit ovat myös osoittaneet tarpeen uudistaa rahoitusmarkkinoita, vahvistaa jäsenmaiden kilpailukykyä ja julkista taloutta sekä huolehtia EU:n sosiaalisesta vakaudesta.

Selonteko annetaan siis aikana, jolloin koko unioni on voimakkaassa muutoksen tilassa ja sen toimintaan ja tulevaisuuteen kohdistuu paljon kysymyksiä. Näihin hallitus esittää oman vastauksensa.

Selonteon ensimmäisessä osassa käydään läpi integraation hyötyjä ja haasteita. Siinä määritellään Suomen EU-politiikan peruslinja ja nostetaan esille keskeisimpiä integraation kehittämishankkeita.

Selonteon toisessa osassa esitetään, millä tavoin Suomi pyrkii muuttamaan unionia paremmaksi kansalaisille ja myös eurooppalaiselle elinkeino- ja työelämälle. Tässä osassa keskitytään tärkeimpiin politiikka-alueisiin.

Kolmannessa osassa tarkastellaan menettelyjä, joilla Suomessa valmistellaan EU-politiikkaa ja joilla Suomi vaikuttaa ja ajaa etujaan EU:ssa. Kysymys on kantojen yhteensovittamisesta, eduskunnan osallistumistavoista, vuoropuhelusta kansalaisyhteiskunnan kanssa sekä valmistelun resursseista. Tuloksellisuuden kannalta olennaista on rakentava lähestymistapa ja ennakoiva vaikuttaminen.

# I EU-POLITIIKAN LINJA: TAVOITTEENA VAHVEMPI, YHTENÄISEMPI JA REILUMPI UNIONI

Euroopan unioni on monella tapaa perimmäisten kysymysten äärellä. Yhtäältä unioni on kehittynyt entistä tiiviimmäksi yhteisöksi. Yhteistyön tiivistämistä on ajanut yhteinen käsitys siitä, etteivät yksittäiset EU-maat – isotkaan – pysty ratkomaan rajat ylittäviä ongelmia tai selviytymään globaalissa kilpailussa yksinään.

Toisaalta talouskriisi on syventänyt jäsenmaiden välisiä jakolinjoja. Työttömyys ja sosiaaliset ongelmat ovat heikentäneet kansalaisten luottamusta Euroopan unionin toimintaan, ja kärjistyneet kannat ovat päässeet hallitsemaan keskustelua unionin tulevaisuudesta. Vastaukseksi on tarjottu yksinkertaistettuja valintoja liittovaltion tai EU:n hajoamisen välillä.

On selvää, että Euroopan unionin on uudistuttava menestyäkseen jatkossakin. Olennaisin kysymys on, haluammeko kehittää Euroopan unionista entistä vahvemman ja yhtenäisemmän toimijan vai alammeko liukua takaisin kohti hajanaista kansallisvaltioiden Eurooppaa.

Suomen linja on selvä: tuemme Euroopan tiiviimpää yhdentymistä, silloin kun se tapahtuu tavalla, jonka jäsenmaat ja kansalaiset kokevat tarpeelliseksi, reiluksi ja oikeudenmukaiseksi. EU:n tulee olla tasapainoisella tavalla taloudellinen ja sosiaalinen arvoyhteisö. Entistä vahvempi, yhtenäisempi ja reilumpi Euroopan unioni on Suomen ja suomalaisten etu.

## 1 Euroopan yhdentymisen merkitys Suomelle ja suomalaisille

Ympäröivän maailman muuttuessa Suomen ja EU:n on uudistuttava. Niin kansallisia kuin unioninkin puutteita on korjattava. Kriittisenkin keskustelun keskellä on tärkeää muistaa, että jäsenyys Euroopan unionissa on tuonut suomalaisille aivan oleellisia hyötyjä. Ne otetaan usein itsestäänselvyyskinä. EU:ta syytetään myös ongelmista, joiden todelliset syyt ovat kansallisella tasolla.

Euroopan unioni on Suomelle luonteva poliittinen yhteisö, jonka kehittäminen vahvistaa Suomen vaurautta ja turvallisuutta. Tämä integraatiomyönteinen linja perustuu näkemykseen Euroopan yhdentymisen hyödyistä Suomelle ja suomalaisille. Kyse ei kuitenkaan ole pelkästä taloudellisesta kustannus-hyöty-

laskelmasta. Kuuluminen Euroopan unioniin on Suomelle niin arvovalinta kuin poliittinenkin valinta.

EU-jäsenyys on vahvistanut Suomen asemaa ja kiinnittänyt Suomen entistä vahvemmin eurooppalaiseen arvoyhteisöön. Suomen vaikutusvalta meihin vaikuttaviin, luonteeltaan rajat ylittäviin ongelmiin on unionin jäsenenä eri luokkaa kuin se olisi yksin.

Globalisaation kasvattaman keskinäisriippuvuuden vuoksi yhä useammat 2000-luvun haasteet on hoidettava kansalliset rajat ylittäen. Tarvitaan yhteistä toimintaa. Tehokkaan toiminnan ja luottamuksen varmistamiseksi tarvitaan yhteisiä sääntöjä, niiden toimeenpanoa ja yhteisiä toimielimiä.

Välittömimmin eurooppalainen integraatio vaikuttaa kansalaisiin neljän vapauden ansiosta ja erityisesti henkilöiden vapaan liikkumisen, työskentelyn, asunon ja opiskelun mahdollistajana. EU-Suomessa kasvaneille nuorille nämä vapaudet ovat itsestäänselvyyksiä.

Euroopan unioni on tämänhetkistä haasteistaan huolimatta maailman merkittävin talousalue. Talouskriisi on saanut jäsenmaat kiirehtimään rakenteellisia uudistuksia, jotka vahvistavat koko Euroopan taloutta ja globaalia kilpailukykyä.

Maailmantalouden jatkuva muutos on tiedostettava ja otettava huomioon kaikessa EU:n toiminnassa. Euroopan alueellinen integraatio ja tasapainoinen kehitys vahvistavat Suomen ja muiden jäsenvaltioiden asemaa globaalissa kilpailussa.

Euroopan sisämarkkinat tarjoavat suomalaisille yrityksille esteettömän pääsyn maailman suurimmille markkinoille. Sisämarkkinat ovat kasvattaneet merkittävästi vientivetoisen Suomen vaurautta ja työllisyyttä. Tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus näkyy tavallisille kuluttajille alempina hintoina ja laajempana valikoimana.

Yhteinen raha euro on taannut Suomelle valuutta-, korko- ja hintavakauden. Devalvaatioiden ja inflaation kierteestä on päästy pois. Valuuttakurssiriskin poistuminen on tuonut suomalaisille yrityksille kilpailuetua, mikä edistää kasvua ja työllisyyttä. Lisäksi euron vahva asema kansainvälisessä valuuttajärjestelmässä on hyödyttänyt kaikkia jäsenvaltioita.

Maailmankaupan ja investointien vapautuminen on Suomelle yhä tärkeämpää taloudellisen hyvinvoinnin kasvaessa esimerkiksi Aasiassa. EU:n yhteinen kaup-

papolitiikka on avannut uusia markkinoita suomalaisyrityksille ja siten tuonut Suomelle merkittävää hyötyä. Euroopan komissio arvioi, että nyt meneillään olevien vapaakauppahankkeiden saattaminen loppuun loisi Eurooppaan kaksi miljoonaa uutta työpaikkaa.

Euroopan unioni on ympäristön- ja ilmastonsuojelun edelläkävijä. Kyse on vastuunkannosta ja kestävästä politiikasta. Edelläkävijyys luo edellytyksiä uudelle, vihreälle taloudelle.

Integraatio vahvistaa myös kansalaisten perusoikeussuojaa Euroopan tasolla. Jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet ovat sitoutuneet kunnioittamaan ja edistämään perusoikeuksien ja -vapauksien toteuttamista. Talouskriisin aiheuttamat sosiaaliset ja yhteiskunnalliset ongelmat ovat nostaneet jäsenvaltioiden sisäisen vakauden ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen ajankohtaiseksi. Euroopan unionin tulee jatkossakin varmistaa osaltaan, ettei yhteiskunnallinen epävakaus jäsenmaissa johda demokratian horjumiseen.

Unioni edistää sosiaalista ulottuvuutta torjumalla syrjäytymistä ja syrjintää sekä edistämällä sosiaalista suojelua, työelämän vähimmäisnormeja, naisten ja miesten tasa-arvoa työelämässä ja muita sosiaalisia perusoikeuksia sekä työmarkkinoiden kehittymistä. Euroopan sosiaalirahaston avulla edistetään työnsaantia.

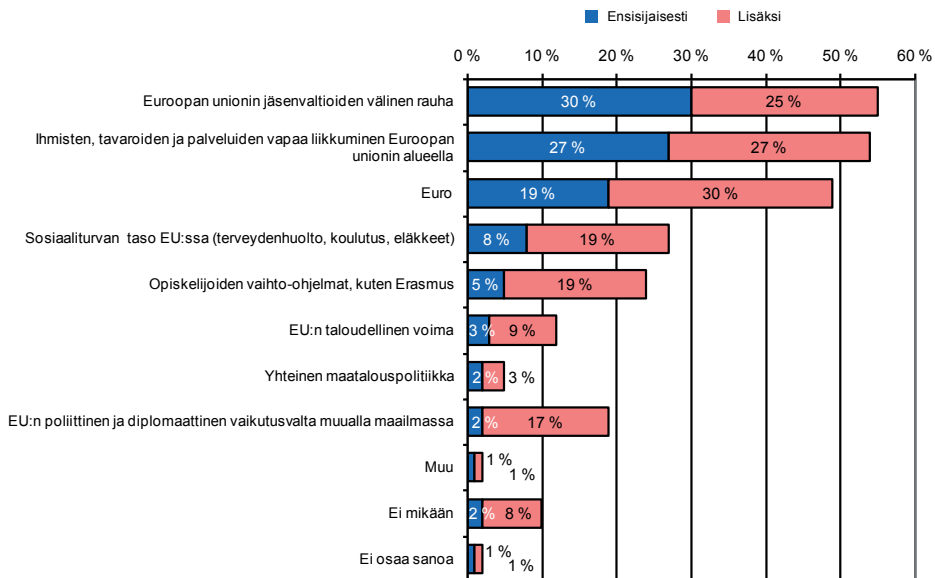
Pohjoismainen tapa yhdistää markkinatalous ja kilpailukyky sosiaaliseen turvaverkkoon ja hyviin julkisiin palveluihin on hyvä lähtökohta koko Euroopan tasolla. Jäsenvaltioiden ja alueiden välillä on edelleen suuria eroja, mutta niitä kurotaan umpeen lainsäädäntöä lähentämällä ja yhteisin koheesiovaroin.

EU on keskeinen toimija edistettäessä eurooppalaisten kokonaisturvallisuutta. Jäsenvaltioiden toimiminen yhdessä rajat ylittävän rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa sekä muussa rajaturvallisuudessa ja muuttoliikkeiden hallinnassa tuo selvää lisäarvoa. Yhteisellä maatalouspolitiikalla varmistetaan tuotanto koko unionin alueella ja turvallisten elintarvikkeiden saatavuus sekä huolehditaan tuotannon kestävydestä ympäristön kannalta. Kohtuuhintaisen energian saatavuuden turvaamisessa unionin yhteinen politiikka on yhä tärkeämmässä asemassa.

Eurooppalainen integraatio perustuu myös solidaarisuuteen. Turvallisuuspoliittista solidaarisuutta ovat keskinäinen avunantovelvoite sekä yhteisvastuulauseke, jota voidaan soveltaa suuronnettomuuksien tai terroristi-iskujen yhteydessä. Koheesio politiikalla ja rakennerahastoilla tuetaan vähemmän kehittyneitä ja erilaisista olosuhdehaitoista kärsiviä maita ja alueita. Lisäksi

viime vuosina on euroalueella luotu järjestelyjä, joiden kautta voidaan antaa lainamuotoista rahoitustukea vaikeuksiin joutuneiden maiden auttamiseksi ja euroalueen rahoitusvakauden turvaamiseksi.

#### Mitkä seuraavista ovat suomalaisten mielestä EU:n suurimmat saavutukset? (%)



**Kaavio 1: EU:n suurimmat saavutukset suomalaisten mielestä**

(lähde: Euroopan komission eurobarometri kansalaismielipiteestä EU:ssa syksyllä 2012)

Rauha, yhteiskunnallinen vakaus ja turvallisuus ovat nykyajan suomalaisille itsestäänselvyyksiä. Toisen maailmansodan päättymisestä on kulunut kohta 70 vuotta, mutta pysyvän rauhan takaaminen on edelleen vahvasti esillä erityisesti perustajamaiden, kuten Saksan ja Ranskan integraatiopoliittisessa ajattelussa. Kysymys ei kaikkialla Euroopassa ole vain etäistä historiaa, sillä vielä vuonna 1999 – Suomen valmistautuessa ensimmäiseen EU-puheenjohtajakautensa – käytiin Kosovossa sotaa.

EU:n laajentuminen on ollut keskeinen tekijä lisättäessä poliittista ja yhteiskunnallista vakautta Euroopassa. Kreikka, Espanja ja Portugali pääsivät Euroopan yhteisön jäseneksi irtauduttuaan epädemokraattisista hallinnoista 1980-luvulla. Kylmän sodan päätyttyä aloitettiin jäsenyysprosessi epädemokraattisista järjestelmistä vapautuneiden Baltian, itäisen Keski-Euroopan ja Balkanin mai-

den kanssa. Jo jäsenyysprosessi sinänsä edistää maiden pysymistä demokrati-an, perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen tiellä, mikä näkyy muun muassa Turkissa ja Länsi-Balkanilla. Eurooppa olisi hyvin toisennäköinen ilman laajen-tunutta Euroopan unionia.

Ulkoisella toiminnallaan Euroopan unioni lisää vakautta myös laajemmassa naapurustossaan, sekä idässä että etelässä. Unionin kattava välineistö kau-pasta, taloudellisesta yhteistyöstä ja kehitysavusta diplomatiaan ja kriisinhäl-lintaan estää konflikteja, vakauttaa oloja, turvaa ihmisoikeuksia sekä poistaa köyhyyttä ja edistää kehitystä eri puolilla maailmaa. Kaiken tämän tavoitteena on pysyvän rauhantilan, sosiaalisesti oikeudenmukaisen kestävän kehityksen ja turvallisuuspoliittisen vakauden luominen maailmassa. Tämä yhteinen ulkoi-nen toiminta turvaa globaalisti Euroopan edut ja samalla myös suomalaisten aseman ja tulevaisuuden menestyksen.

## 2 Euroopan kohtaamat haasteet

Euroopan unioni on ollut historian menestyksellisin rauhanprojekti. Se on luo-nut Eurooppaan vaurautta ja poliittista vakautta. Unionin oikeutus ei kuiten-kaan voi rakentua pelkästään menneille saavutuksille. Eurooppa on uusien haasteiden äärellä, ja unionilta odotetaan niihin uusia ratkaisuja.

Samalla kun kriisi on kasvattanut jäsenmaiden näkemyseroja ja lisännyt kansa-laisten kriittisyyttä Euroopan integraatiota kohtaan, on joidenkin jäsenmaiden sitoutuminen Euroopan integraatioon heikentynyt. Britannia aikoo järjestää EU-suhteestaan kansanäänestyksen. Kriisin aikana on myös spekuloitu eräiden maiden erolla eurosta.

Kansalaisten päällimmäiset huolet liittyvät talouskriisin aiheuttamaan epävar-muuteen, työttömyyteen ja sosiaalisiin ongelmiin. Euroopan unionin tärkein tavoite juuri nyt on luoda edellytykset uusien työpaikkojen syntymiseen kadon-neiden tilalle. Kasvu, työllisyys ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus ovat edelly-tyksiä eurooppalaisten hyvinvoinnille.

Viime vuosien rahoitus-, talous- ja velkakriisit johtuvat toisaalta jäsenvaltioi-den harjoittamasta politiikasta ja yhteisten pelisääntöjen noudattamatta jättä-misestä, toisaalta taas rahoitusmarkkinoiden toiminnan puutteista. Unionin ja talous- ja rahaliiton syyksi voidaan lähinnä lukea varautumattomuus talous- ja pankkikriisiin sekä riittämättömät säännöt ja kykenemättömyys valvoa sääntö-jen noudattamista.

Oikeusvaltioperiaatteen sekä ihmis- ja perusoikeuksien kyseenalaistaminen joissakin jäsenmaissa samoin kuin korruptio ja veronkierto horjuttavat unionin sääntöperustaa.

Unionilta odotetaan vastauksia myös ilmastonmuutoksen haasteeseen ja vahvaa reagointia eteläisen naapuruston poliittisiin myllerryksiin.

### 3 Vastauksena integraation kehittäminen lähivuosina

Suomi on aktiivinen ja aloitteellinen Euroopan unionin jäsen. Tavoitteena on edistää Euroopan unionin toiminnan reiluutta ja oikeudenmukaisuutta.

Reiluuden kannalta on oleellista, että Euroopan unioni kunnioittaa omia arvojaan ja sääntöjään. EU on nykyisin paljon enemmän kuin vapaakauppa-alue ja talousyhteisö. Se on arvoyhteisö. Arvoyhteisö ei kuitenkaan ole kestävällä pohjalla, ellei se rakennu vahvan yhteisen sääntöperustan noudattamiselle.

Suvereniteetin käyttäminen yhdessä muiden jäsenmaiden kanssa edellyttää keskinäistä luottamusta. Vilpittömän yhteistyön periaate on unionin toiminnan keskeinen lähtökohta.

Päätöksenteon avoimuuden ja demokraattisuuden vahvistaminen on edellytys integraation syventämiselle. Tärkeää on myös se, että samalla kun jäsenvaltiot sitoutuvat yhä tiiviimpään integraatioon, ne pitävät kansalliseen päätösvaltaansa kuuluvat asiat yhteisten arvojen ja tavoitteiden edellyttämällä tasolla. Tarvitaan yhtä aikaa enemmän Eurooppaa ja enemmän kansallista vastuunkantoa.

Eurooppalaista integraatiota on kehitettävä niissä asioissa, joissa yhdessä toimiminen tuottaa lisäarvoa tai on EU:n ulkoisen vaikuttamisen kannalta tärkeää. Samalla on kunnioitettava toissijaisuusperiaatetta ja pitäydyttävä sääntelystä, jonka tavoitteet voidaan saavuttaa yhtä hyvin tai paremmin kansallisella tasolla.

Reilu integraatio tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että Euroopan unioni toimii tavalla, jonka ihmiset tuntevat omakseen ja jota he voivat tukea. Kyse on unionin demokraattisesta oikeutuksesta.

Monissa asiakokonaisuuksissa Euroopan integraation syventäminen on Suomen etujen mukaista. Tässä vaiheessa syventäminen on toteutettavissa nykyisten perussopimusten puitteissa. Suomi ei näekään nyt tarvetta muuttaa Euroopan

unionin rakenteita, mutta keskustelua perussopimusten muutostarpeista ja niihin valmistautumisesta tulee jatkaa.

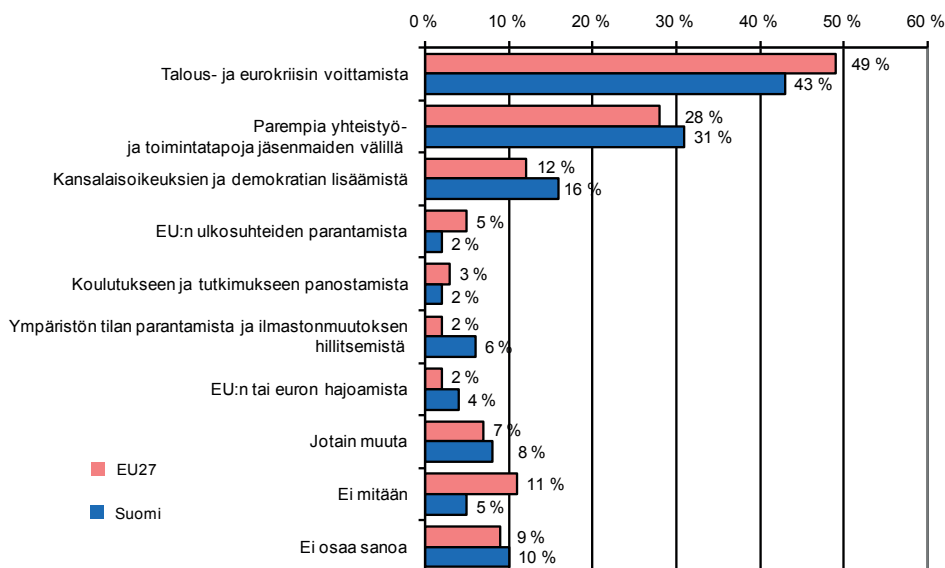
Suomi on sitoutunut yhteiseen rahaan euroon sekä talous- ja rahaliiton vahvistamiseen. Myös poliittisesti talous- ja rahaliiton jäsenyys on Suomelle tärkeä asia ja on tarjonnut vaikutuskanavia meille tärkeissä kysymyksissä.

Suomen kannalta keskeisimpiä integraation kehittämishankkeita lähivuosina ovat seuraavat:

- Kilpailukyvyyn, kasvun ja työllisyyden parantaminen kaikissa jäsenmaissa
- Työttömyyden ja muiden sosiaalisten ongelmien hoitaminen kansallisia toimia tukevalla EU-tason politiikalla esimerkiksi osoittamalla varoja EU:n talousarviosta korkean nuorisotyöttömyyden alueille
- Jäsenmaiden julkista taloutta koskevien uusien, erityisesti vakaata finanssipolitiikkaa edistävien sääntöjen täytäntöönpano
- Pankkiunionin luominen siten, että vastuu pankkikriiseistä ei enää ole veronmaksajilla, vaan omistajilla ja sijoittajilla
- Sisämarkkinoiden, erityisesti digitaalisten, toteuttaminen sekä kaupan ja investointien vapauttamisen edistäminen yhteisen kauppapolitiikan avulla kuluttajien asema huomioon ottaen
- Eurooppalaisen hyvinvointimallin kehittäminen pohjoismaisen hyvinvointimallin suuntaan
- Työelämän kehittäminen työntekijöiden työsuojelua, muutosturvallisuutta, tasa-arvoa, työelämän vähimmäisnormeja ja lähetettyjen työntekijöiden asemaa parantavilla uudistuksilla
- Yhteisen energiapolitiikan kehittäminen varsinkin sisämarkkinoiden ja energia-alan yhtenäisten ulkosuhteiden avulla
- Ilmaston lämpenemisen torjuminen edistyksellisellä sääntelyllä ja globaalilla vaikuttamisella niin, että eurooppalaisten yritysten kilpailuasema säilyy kohtuullisena suhteessa ulkopuolisiin toimijoihin eikä EU:n sisäinen kilpailutilanne vääristy
- Tehokkaampien järjestelyjen luominen oikeusvaltioperiaatteen sekä ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen takaamiseksi

- Korruption kitkeminen unionin alueella ja uudet kattavat keinot veronkieron estämiseen ja veroparatiisien purkamiseen
- Henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistäminen EU:ssa siten, että kansalaisten oikeudet ja turvallisuus taataan
- Unionin rajavalvonnan edelleen kehittäminen niin, että rajatarkastukset ovat sujuvia
- Unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden ja kokonaisvaltaisuuden sekä yhtenäisyyden varmistaminen
- Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistaminen tavalla, joka tarjoaa keinon helpottaa jäsenmaiden kasvavaa resurssipulaa ja vahvistaa unionin kriisinhallintakykyä
- Laajentumisprosessin aktiivinen edistäminen
- Unionin yhtenäisyyden säilyttäminen jäsenmaiden erilaiset tilanteet huomioon ottavalla politiikalla

#### Mitä kansalaiset odottavat EU:lta (avoimeen kysymykseen annetut vastaukset)?



**Kaavio 2: Kansalaisten odotukset EU:lta**

(lähde: Euroopan komission eurobarometri kansalaismielipiteestä EU:ssa syksyllä 2012)

## 4 Tulevaisuuden kuva

Integraation lyhyen ja keskipitkän tähtäyksen kehittämisen lisäksi on varauduttava pidemmän aikavälin haasteisiin ja tarpeisiin vuosisadan puoliväliin asti.

Maailmantalouden rakenne jatkaa muuttumistaan. Komission teettämän selvityksen huonoimman skenaarion mukaan Euroopan unionin nykyiset jäsenmaat kattaisivat vuonna 2050 viisitoista prosenttia maailman bruttokansantulosta (nykyisin noin 25 prosenttia). Väestön ikääntyminen ja heikkenevä huoltosuhde vaikeuttavat tilannetta entisestään.

Ilmastonmuutos, ympäristöongelmat, energia- ja raaka-ainevarojen ehtyminen ja väestönkasvu aiheuttavat globaaleja ongelmia, jotka saattavat muuttua entistä vakavammiksi. Jatkuvia, mahdollisesti kasvavia uhkia ovat myös sodat ja muut aseelliset konfliktit, ydinaseiden leviäminen sekä levottomuudet ja hallitsemattomat muuttoliikkeet.

Suomi on valmis jatkamaan Euroopan unionin kehittämistä niin, että ne politiikkasektorit, jotka on maailman muuttuessa tehokkainta ja tarkoituksenmukaisinta hoitaa eurooppalaisella tasolla, olisivat joko unionin toimivallassa tai niissä toteutettaisiin tehokasta kansallisten toimien koordinaatiota ja harmonisointia.

Mikäli globaali kehitys jatkuu nykysuuntausten mukaisesti, on entistä tärkeämpää saattaa loppuun EU:n sisämarkkinat ja neuvotella kattavat vapaa-kauppasopimukset keskeisten kumppaneiden kanssa, jotta luodaan edellytykset teollisuuden ja palveluelinkeinojen kehittämiseksi globaalissa kilpailussa. Talouspolitiikan koordinaation vahvistamisen lähtökohtana tulee olla nykyinen toimivaltajako, jotta eri osapuolten vastuusuhteet eivät hämärtyisi. Globaalin kilpailun kiristyessä olisi koordinaatiossa painotettava yhä enemmän toimia, joilla vahvistetaan jäsenvaltioiden kasvupotentiaalia ja kilpailukykyä. Samoin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan pitäisi olla selkeästi yhteisöllisempää.

Merkittävä integraation syveneminen ja kansalaisten tuen saaminen sille edellyttävät unionin päätöksenteon demokraattisen legitimitietin, avoimuuden, läpinäkyvyyden ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista.

## II INTEGRAATION KEHITTÄMINEN

### 5 Yhteiset arvot integraation perustana

Eurooppalaisen integraation perustana on yhteisen arvopohjan tinkimätön noudattaminen. Perussopimuksen mukaan unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten välinen tasa-arvo. EU:n perusarvoihin kuuluvat keskeisesti myös sosiaaliset perusoikeudet, kuten oikeus työn tekemiseen ja ammatinharjoittamiseen.

Viime vuosina on tullut esille esimerkkejä yhteisten arvojen vastaisesta toiminnasta eri jäsenvaltioissa. Oikeusvaltioperiaatteen noudattamatta jättäminen, perus- ja ihmisoikeuksien loukkaaminen sekä vähemmistöjen syrjiminä eivät kuulu Euroopan unioniin. Tarvitaan tehokkaita EU-tason toimia, valvontaa ja tarvittaessa seuraamuksia tilanteen saattamiseksi hyväksyttävälle tasolle.

**Oikeusvaltioperiaatteen** toteutuminen tulee varmistaa koko unionissa ja sen tulee näkyä ja toteutua kansalaisten jokapäiväisessä elämässä. EU:n laajentumisneuvotteluissa oikeusvaltioperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista selvitetään, ja joidenkin uusien jäsenvaltioiden reformeja on seurattu myös jäsenyyden toteuduttua, mutta kaikkia jäsenvaltioita koskevaa valvontaa ei ole.

Yhteisten arvojen, kuten oikeusvaltioperiaatteen, noudattamisen seurantaan ja valvontaan onkin luotava pysyvä, säännöllinen ja kaikki jäsenvaltiot kattava järjestely. Järjestelmä mahdollistaisi ongelmien ennaltaehkäisemisen ja mahdollisimman varhaisen puuttumisen niihin. Komissiolla tulisi olla keskeinen rooli. Olemassa olevia välineitä, kuten komission raportteja perusoikeuskirjan soveltamisesta ja EU:n perusoikeusviraston raportteja, tulisi käyttää tehokkaasti hyväksi. Myös Euroopan neuvoston, erityisesti sen alaisen perustuslakelaajan ja lainsäädäntöä arvioivan asiantuntijaelimen Venetsian komission, samoin kuin muiden kansainvälisten järjestöjen osaamista ja työtä tulisi hyödyntää tarpeettoman päällekkäisen työn välttämiseksi. Kun on olemassa vaara, että jäsenvaltio loukkaa unionin yhteisiä arvoja, jäsenvaltiolle voitaisiin osoittaa toimintasuosituksia ja kohdistaa siihen vertaispainetta.

Seurantajärjestelmä on mahdollista luoda nykyisten perussopimusten puitteissa. Pitkälle menevistä sanktioista perussopimuksissa määrätään vasta tilanteissa, jossa jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti EU:n perustana olevia arvoja. Tämän kynnyksen alentaminen edellyttäisi EU:n perussopimusten muuttamista.

**EU:n perusoikeusulottuvuuden**, mukaan lukien sosiaalisten perusoikeuksien, vahvistaminen lisää kansalaisten luottamusta EU:n toimiin ja vahvistaa jäsenvaltioiden luottamusta toistensa oikeusjärjestelmiin. Perusoikeudet on otettava huomioon Euroopan unionin koko toiminnassa. Komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin tulee varmistaa ehdotusten ja säädösten yhdenmukaisuus EU:n perusoikeuskirjan kanssa. Jotta EU:n perusoikeuskirjan sisältämät oikeudet ja periaatteet toteutuvat käytännössä, jäsenvaltioiden on otettava ne huomioon aina soveltaessaan EU-oikeutta. Perusoikeuksilla on myös laajempaa merkitystä EU:n politiikkojen ja toiminnan kehittämisessä. EU:n tuomioistuimella on perusoikeuksien noudattamisen valvonnassa merkittävä rooli. Myös EU:n perusoikeusviraston vahva asema ja Euroopan unionin mahdollisimman nopea ja kattava liittyminen ihmisoikeussopimukseen edistävät perusoikeusulottuvuuden toteutumista.

Erityisesti heikossa asemassa olevien ryhmien, kuten lasten, vammaisten ja vähemmistöjen oikeuksia tulee vahvistaa. Yhdenvertaista kohtelua työelämän ulkopuolella koskeva direktiivi pitää saada hyväksyttyä, jotta voitaisiin turvata kaikille ihmiselle vähimmäissuoja syrjintää vastaan eri elämänalueilla. EU:n yhteiset strategiat ja toimintasuunnitelmat, kuten romanien integraatiota edistävä strategia, vammaisstrategia ja lasten oikeuksien toimintasuunnitelma, ovat tärkeitä välineitä perusoikeuksien edistämiseksi.

EU:n perussopimuksissa on sovittu **yhteisestä sääntöpohjasta** EU:n toiminnalle. Tähän sääntöpohjaan ja yleisiin oikeusperiaatteisiin nojaavat unionin lainsäädäntö ja päätökset. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet EU:n perussopimusten ja muun EU-oikeuden noudattamiseen.

Euroopan komissiolla on keskeinen asema EU-lainsäädännön noudattamisen valvonnassa. Muun muassa EMU:n kehittämisen yhteydessä komissiolle on annettu lisää erilaisia valvontatehtäviä, joita tulee hoitaa vastuullisesti ja tehokkaasti. Yhteisesti sovittujen sääntöjen noudattamiseksi komission on hyödynnettävä täysimääräisesti EU-lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen valvontaan liittyvät välineet. Käyttäessään kannevaltaansa komission tulee entistä johdonmukaisemmin puuttua tilanteisiin, joissa jäsenvaltioiden rikkomukset ovat toistuvia. Huomiota tulee kiinnittää myös rikkomusten taustalla oleviin hallinnollisiin ja rakenteellisiin puutteisiin.

EU:n tuomioistuin varmistaa, että EU-oikeutta sovelletaan ja tulkitaan yhdenmukaisesti. Sen toimintaedellytykset on turvattava. Useilla sen ratkaisuilla on merkittävää vaikutusta unionin kehittymiseen. Tämän takia tuomioistuinasiat on nähtävä tärkeänä EU-politiikan vaikuttamisen kanavana.

Harmaa talous, korruptio, veronkierto ja järjestäytynyt rikollisuus nakertavat osaltaan kansalaisten luottamusta unioniin ja sen jäsenvaltioihin. Ne eivät vaikuta vain yksittäisen jäsenvaltion alueella, vaan heijastuvat koko unionin alueelle sekä sen ulkoiseen toimintaan rapauttaen unionin toimintakykyä ja uskottavuutta. Ne myös loukkaavat kansalaisten oikeuksia ja etuja. Talous- ja velkakriisin aikana ongelmat ovat korostuneet.

EU:n korruption torjunnan raportointimekanismi ja veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaiset toimet ovat hyvä lähtökohta tilanteen parantamiseksi. Näillä hankkeilla tuetaan kansalaisten oikeuksien toteutumista sekä talouselämän ja kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä ja vahvistetaan myös unionin ulkoisen toiminnan, mukaan lukien ihmisoikeuspolitiikan, uskottavuutta.

**Korruptio** on vakava globaali ongelma. Komission arvion mukaan Euroopan unionin alueella käytetään vuosittain korruptioon arviolta 120 miljardia euroa, mikä on yksi prosentti suhteessa EU:n bruttokansantuotteeseen ja yhtä paljon kuin Euroopan unionin vuosibudjetti.

Korruption torjunnasta on jo olemassa kansainvälistä ja EU-tason sääntelyä, mutta sääntelyn täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa on tehostettava. Tämä edellyttää EU:n laajuista valtioiden ja yritysten sitoutumista. On edistettävä jäsenvaltioiden välistä vertaisoppimista ja hyvien käytäntöjen vaihtoa ja lisättävä tietoisuutta korruptiosta ja sen vaikutuksista yhteiskuntaan ja talouteen sekä kansalaisten luottamukseen päätöksentekijöitä ja viranomaisia kohtaan. EU:n korruption torjunnan raportointimekanismi tarjoaa tähän välineen, joka on hyödynnettävä täysimääräisesti.

Korruptioon tulee puuttua niin julkisessa hallinnossa kuin yksityisellä sektorilla. Avoimuus, riippumattomuus ja hyvä hallinto ovat keskeisiä korruption ehkäisemisessä. Avoimuuden tulee toteutua tosiasiallisena päätöksenteon läpinäkyvyytenä. Aktiivisella kansalaisyhteiskunnalla ja riippumattomalla medialla on tärkeä rooli korruptiotapausten paljastamisessa.

Korruptio ja lahjonta ilmentävät markkinatalouden toimintaan liittyviä ongelmia sekä kilpailun tehottomuutta ja estävät osaltaan sisämarkkinoiden toimintaa. Korruption torjuminen edellyttää yrityksiltä myös omaehtoista toiminta-

kulttuurin muuttamista. Esimerkkejä ovat itsesääntely, eettiset säännöstit ja ohjeistus. Myös ilmiäntömekanismiit niin yritysten sisällä kuin julkisella sektorilla edistävät korruptiotapausten paljastumista.

Korruptio vaikuttaa useilla politiikkasektoreilla, ja sen vuoksi torjuntatoimia tarvitaan eri aloilla. Korruptiorikollisuus on usein rajat ylittävää, ja korruptiolla voi olla yhteys kansainväliseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen tai rahanpesuun. Europolia ja Eurojustia on hyödynnettävä paremmin kehittämällä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa niin viranomaisten kesken kuin jäsenvaltioiden ja virastojen välillä.

Korruption torjunnan tulee olla keskeisesti esillä myös EU:n ulkosuhteissa, kuten kauppapolitiikassa, naapuruuspolitiikassa ja kehityspolitiikassa. Talouksien keskinäisen riippuvuuden vuoksi korruption tehokas torjunta edellyttää kansainvälistä yhteistyötä muun muassa Euroopan neuvoston, Yhdistyneiden Kansakuntien (YK), Maailmanpankkiryhmän ja OECD:n kanssa.

Globalisaatio ja talouksien lisääntynyt riippuvuus toisistaan on kasvattanut painetta puuttua **veronkiertoon ja veroparatiisien** toimintaan. Komission arvion mukaan EU-maat menettävät vuodessa noin 1000 miljardia euroa veropetosten ja veronkierron seurauksena. Valtiot eivät voi yksin torjua kansainväliseen toimintaan liittyvää veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua. Tarvitaan lisää sekä EU:n että kansainvälisen tason toimintaa ja yhteistyötä erityisesti OECD:n, G20:n ja Maailmanpankkiryhmän kanssa.

Yksityiset henkilöt ja yritykset käyttävät verojärjestelmien eroja hyväksi veropetosten ja veronkierron ohella myös aggressiivisessa verosuunnittelussa. Näin heikennetään verosääntöjen vaikuttavuutta, menetetään verotuloja ja murennetaan julkisen talouden rakenteita.

EU:n sisäisiin veronkierto- ja veroparatiiseja koskeviin ongelmiin on puututtava ripeästi. Avoimuuden lisääminen on keskeistä. Rajat ylittävän viranomaisvalvonnan toimivuus ja tehokkuus edellyttävät pidemmälle vietyä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa eri toimijoiden välillä sekä yhteisen sääntelyn edelleen kehittämistä. EU-tasolla päätöksenteko veroasioissa edellyttää edelleen yksimielisyyttä, mikä on osaltaan hidastanut asioiden käsittelyä.

Konkreettisia toimia kansainvälisen veronkierron välttämiseksi ovat maakoh-  
taisen raportointivelvollisuuden tehostaminen ja yhteisen yhdistetyn yritysve-  
ropohjan käyttöönotto. Tiukasta pankkialaisuudesta luopuminen samoin kuin  
yhtiöiden omistus- ja yhtiörekisteritietojen saatavuus ovat olennaisia tietojen-

vaihdon saamiseksi toimivaksi myös käytännössä. Kansainvälisillä sopimuksilla tulee turvata tiedonsaanti myös EU:n ulkopuolisilta pankeilta.

On tärkeää luoda verotietojen automaattista vaihtoa koskeva järjestelmä. Lisäksi verosääntöjen noudattamista voidaan tehostaa ottamalla käyttöön jäsenmaissa hyvää hallintotapaa verotusalaalla määrittävät vähimmäisvaatimukset. On myös etsittävä keinoja puuttua aggressiiviseen verosuunnitteluun tilanteissa, joissa verovelvolliset hyödyntävät kansallisten säännösten ja järjestelmien erilaisuutta. Tällaisissa tapauksissa jäsenmaiden tulisi tarkastella verosopimuksiaan muun muassa nollaverotustilanteiden välttämiseksi.

Kansainvälistä veroyhteistyötä tulee tehdä myös kehityspolitiikan yhteydessä auttamalla kehitysmaita luomaan sellaisia verojärjestelmiä, joilla saataisiin kerättyä raaka-ainevaroja hyödyntäviltä yhtiöiltä enemmän verotuloja näihin maihin.

## 6 Kansanvaltainen ja hyväksyttävä EU

Euroopan unionin toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan. Unionin **toiminnan perustana** ovat jäsenvaltioiden tasa-arvo, yhtäläiset oikeudet ja velvollisuudet, perussopimusten ja EU-oikeuden noudattaminen sekä institutionaalinen tasapaino.

Yhteisömenetelmään perustuva toimintatapa on edelleen paras keino taata unionin vakaa ja tasapuolinen toiminta sekä demokratian toteutuminen unionin päätöksenteossa. Siinä Euroopan komissiolla on yksinomainen aloiteoikeus ja Euroopan parlamentti toimii yhdessä neuvoston kanssa lainsäätäjänä ja budjettivallan käyttäjänä. Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä, jollei toisin määrätä. Suomi on ollut valmis määräenemmistöpäätöksenteon laajentamiseen. Demokraattiset, avoimet ja tehokkaat toimielimet ovat osa unionin legitimizeettiä.

Vuonna 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen tavoitteita eli unionin toiminnan tehostamista, avoimuutta, demokraattisuutta, toimielinten välistä tasapainoa ja niiden toimivuuden lisäämistä pitää edelleen edistää. Perussopimuksissa asetettuja toimielinten toiminnan rajoja pitää kunnioittaa ja toimielinten välistä luottamusta ja yhteistyötä vahvistaa edelleen.

**Eurooppa-neuvoston** nykyinen rooli pysyvine puheenjohtajineen tuo jatkuvuutta ja suunnitelmallisuutta päämiesten toimintaan. Eurooppa-neuvoston tulee keskittyä ennen kaikkea strategiaan poliittisiin linjauksiin ja politiikka-alo-

jen eteenpäin viemiseen, ei parlamentille ja neuvostolle kuuluvien lainsäädäntötehtävien hoitamiseen. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja neuvoston puheenjohtajamaan välisen yhteistyön ja koordinaation on oltava tehokasta. Eurooppa-neuvoston ja euroalueen huippukokousten valmistelua tulee kehittää edelleen, jotta kansallinen valmistelu on laadukasta. Tämä takaa eduskunnan osallistumisen Suomen kantojen valmisteluun perustuslain säätämällä tavalla.

Itsenäinen, riippumaton ja toimintakykyinen **Euroopan komissio** on tehokkaan unionitoiminnan perusta. Komission tulee käyttää aloiteoikeuttaan aktiivisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita kunnioittaen ja valmistella lainsäädäntöehdotukset huolellisesti, jäsenvaltioita kuullen, kansalaisyhteiskunnan ja sidosryhmien kanssa keskustellen ja ehdotusten vaikutukset tarkkaan arvioiden. Myös eri aloitteiden yhteisvaikutuksia toimijoille tulee koordinaida ja huomioida nykyistä paremmin muun muassa komission pääosastojen välisessä yhteistyössä. Kaikki tämä edistää sitä, että EU-säännökset koetaan perustelluiksi ja EU:n toiminnan hyväksyttävyys vahvistuu.

Entistä suurempaa valtaa käyttävän **Euroopan parlamentin** tulee toimia vastuullisesti ja ratkaisuhakuisesti lainsäädännön laadun varmistamiseksi. Suorilla vaaleilla valitun parlamentin hyväksyttävyys kansalaisten silmissä syntyy sen toiminnan ymmärrettävyyden ja sisällön perusteella. Parlamentin hyväksyttävyyttä edistäisi myös se, että se kokoontuisi täysistuntoihin vain yhteen toimipaikkaan, kuten parlamentti itse on linjannut.

**Neuvostossa** toimiessaan jäsenvaltioiden tulee etsiä rakentavia ratkaisuja ja punnita myös EU:n kokonaisetua omia kantoja määritellessään.

Unionin **hyväksyttävyys** perustuu sen vaalimiin demokraattisiin arvoihin, sen päämääriin sekä sen käytössä oleviin toimivaltuuksiin, välineisiin ja tuloksiin. Unionin demokraattisuus pohjautuu edustuksellisuuteen, avoimuuteen, hyvään hallintoon ja parempaan sääntelyyn, unionin kansalaisuuteen ja kansalaisten osallistumiseen päätöksentekoon kansalaisaloite mukaan lukien.

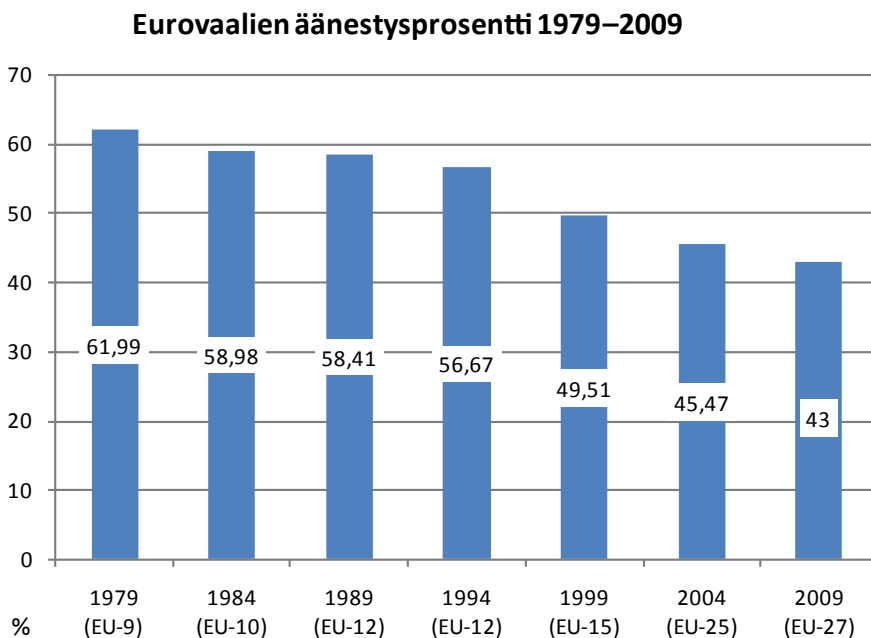
Kansalaisten arvioissa tyytymättömyys EU:n ja jäsenvaltioiden toimiin on kasvanut erityisesti kohonneen työttömyysasteen sekä lisääntyneen köyhyyden takia. Toimet Lissabonin sopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi ja unionin hyväksyttävyyden vahvistamiseksi ovat monelta osin kesken. Integraation edistämisen edellytyksenä onkin unionin toiminnan hyväksyttävyyden edelleen vahvistaminen sen demokraattisuutta kehittäen. Tärkeä painotus koko unionin tulevassa kehittämisessä on eriarvoisuuden kasvun estäminen.

EU:n toiminnan legitimizeetti ja vastuullisuus voidaan varmistaa eri tavoin. Toteuttamistapa riippuu politiikka-alasta ja toimivallan jakaantumisesta jäsenvaltioiden ja EU:n välillä sekä toimielinten kesken.

EU:n demokraattinen järjestelmä nojaa kaksijakoiseen **edustuksellisuuteen**: suorilla vaaleilla valittuun Euroopan parlamenttiin sekä neuvostoon, jossa edustettuina ovat kansalliset hallitukset ja sitä kautta jäsenvaltioiden parlamentit.

Kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa EU-politiikkaan äänestämällä **Euroopan parlamentin** vaaleissa ja kansallisissa vaaleissa sekä kansalaisaloiteoikeutta käyttämällä. Euroopan parlamentin legitimizeettiä ja europarlamenttivaalien demokraattisuutta voidaan vahvistaa aktivoimalla EU:n laajuista poliittista keskustelua ja kannustamalla äänestämään europarlamenttivaaleissa. Europarlamenttivaalien ajankohta aikaistetaan toukokuulle vuonna 2014 äänestysaktiivisuuden edistämiseksi.

Eurooppalaisilla poliittisilla puolueilla ja puolueyhmittymillä on merkittävä rooli EU-päätöksenteossa erityisesti Euroopan parlamentin aseman vahvistumisen



**Kaavio 3: Eurovaalien äänestysprosentti ajanjaksolla 1979–2009**  
(lähde: Euroopan parlamentti)

|                                                                                   |             |                                                                                   |                                     | %     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------|
|  | Vihreät/EFA |  | Vihreä liitto                       | 98,83 |
|  | S & D       |  | Suomen Sosialidemokraattinen Puolue | 98,57 |
|  | EPP         |  | Kansallinen Kokoomus                | 95,64 |
|  | ALDE        |  | Ruotsalainen kansanpuolue           | 95,16 |
|  | ALDE        |  | Suomen Keskusta                     | 93,72 |
|  | EPP         |  | Suomen kristillisdemokraatit        | 83,31 |
|  | EFD         |  | Perussuomalaiset                    | 64,62 |

**Kaavio 4: Suomalaisten europarlamentaarikkojen äänestysuskollisuus suhteessa omaan ryhmäänsä Euroopan parlamentissa 14.7.2009–29.5.2013**

ALDE: Euroopan liberaalidemokraattien liiton ryhmä; EFA: Euroopan vapaa allianssi; EFD: Vapaa ja demokraattinen Eurooppa; EPP: Euroopan kansanpuolueen ryhmä; S & D: Euroopan parlamentin sosialistien ja demokraattien ryhmä. (lähde: Votewatch.eu)

ansiosta. Eurooppalaisten puolueiden kampanjointi Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä tuo esiin myös vaalin yleiseurooppalaista luonnetta.

Demokraattisen legitimitetin ja vastuullisuuden vahvistamisesta tulee huolehtia myös EMU:n kehittämisen yhteydessä sekä päätösten hyväksymisen että niiden täytäntöönpanon tasolla. Legitimitetin ja vastuullisuuden vahvistamisessa on myös tärkeää tiivistää kansallisten parlamenttien keskinäistä ja Euroopan parlamentin kanssa tehtävää yhteistyötä.

**Kansallisten parlamenttien** osallistuminen EU-asioiden käsittelyyn lisää omistajuutta ja vastuunkantoa. Kansalliset parlamentit voivat toissijaisuusperiaatteen valvojina esittää kantansa suoraan komissiolle sen lainsäädäntöehdotuksista.

Vaatimukset kansallisten parlamenttien aseman vahvistamisesta kansallisessa EU-asioiden käsittelyssä ovat voimistuneet, erityisesti euromaissa, samalla, kun on kyseenalaistettu velkakriisiin liittyvien päätösten ymmärrettävyys ja hyväksyttävyys. Kansallisten parlamenttien aseman vahvistaminen on tärkeää

päätösten selkiyttämiseksi ja niiden hyväksyttävyyden lisäämiseksi. Myös Eurooppa-neuvoston linjausten mukaisesti jäsenvaltioiden tulee varmistaa parlamenttien asianmukainen osallistuminen kansalliseen käsittelyyn.

Vaikka enemmistössä jäsenvaltioista parlamentit ovat mukana kansallisessa EU-asioiden käsittelyssä, vain harvassa jäsenvaltiossa ne ovat Suomen eduskunnan tavoin täysimääräisesti osallisena päätöksenteossa. Suomen EU-valmistelujärjestelmä takaa perustuslain tasolla eduskunnan osallistumisen EU-asioiden valmisteluun.

Suomen järjestelmä ottaa huomioon myös itsehallinnollisen Ahvenanmaan erityisaseman varmistamalla, että Ahvenanmaan viranomaiset voivat osallistua EU-asioiden kansalliseen valmisteluun ja kansallisten parlamenttien harjoittamaan EU-säädösheidotusten toissijaisuusvalvontaan.

Unionin toiminnan **avoimuus** lisää sen hyväksyttävyyttä. Avoimuutta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia tulee kehittää edelleen Lissabonin sopimuksen tavoitteiden mukaisesti muun muassa asiakirjajulkisuuden alalla.

**Hyvän hallinnon periaatetta** tulee vahvistaa EU-tasolla ja jäsenvaltioissa parantaen kansalaisten ja yritysten mahdollisuuksia oikeuksiensa toteuttamiseen käytännössä. Komissiolta odotetaan esitystä, jolla varmistetaan periaatteen yhdenmukainen soveltaminen EU:n toimielimissä ja virastoissa.

EU-**säädösten selkeys** ja toimivuus edesauttavat sääntöjen täytäntöönpanoa ja niiden noudattamista. EU:n lainsäädäntötoiminnan tulee kohdistua olennaisiin kysymyksiin ja olla tosiasiallisesti tarpeellista ja hyväksyttävää. Samalla tulee pidättäytyä sääntelystä, jonka tavoitteet voidaan saavuttaa yhtä hyvin tai paremmin kansallisella tasolla.

**Perussopimusten muuttaminen** on jälleen nostettu esille EMU:n kehittämisen ja viimeksi Ison-Britannian esittämien toimivallan palauttamiseen liittyvien vaatimusten yhteydessä. Lisäksi niin komissio kuin Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja eräiden jäsenvaltioiden poliittiset johtajat ovat esittäneet ajatuksia pidemmän aikavälin kehittämistarpeista.

Talous- ja rahaliiton kehittämiseen liittyvät ehdotukset eurobondeista, velanpurkurahastosta ja euroalueen rahoituskapasiteetista sekä sen hallinnoinnista ("valtiovarainministeriö") edellyttäisivät perussopimusten muuttamista. Tällaiset yhteisvastuun lisäämistä merkitsevät muutokset eivät ainakaan tässä vaiheessa ole Suomenkaan näkökulmasta tarpeellisia tai tavoiteltavia EMU:n kehittämiseksi. Eurooppa-neuvoston linjaukset jatkotyöstä eivät ole sisältäneet

näitä uudistusehdotuksia. Sopimusmuutoksilla tehtävät uudistukset eivät usein olekaan tarkoituksenmukaisin toimintatapa kriisitilanteiden hoitamisessa.

EMU:n kehittämisessä nykyiset perussopimukset tarjoavat monia mahdollisuuksia kriisin hoitamiseksi. Vuonna 2012 tehtiin kuitenkin rajattu muutos perussopimukseen (SEUT 136 artikla) Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisen varmistamiseksi. Sopimusten mahdollisia muutostarpeita selvittää myös yhteisen pankkivalvonnan paremman toiminnan varmistamiseksi ja viimeistään vuonna 2018 tarkastellaan lisäksi niin sanotun finanssipoliittisen sopimuksen sisällyttämistä perussopimukseen.

Ehdotukset poliittisesta unionista ovat toistaiseksi liikkuneet yleisellä tasolla, eikä selkeää yhteistä kuvaa poliittisen unionin tavoitteista ole. Yhtenä ajatuksena on ollut Euroopan parlamentin poliittisen aseman vahvistaminen ("kaksi-kamarinen parlamentti") sekä komission puheenjohtajan valinta yleisillä vaaleilla. Suomen näkökulmasta sellaiset uudet perussopimussäännökset, jotka muuttaisivat toimielinten välistä tasapainoa tai jäsenvaltioiden tasa-arvoisuutta, eivät ole tavoiteltavia.

Perussopimusten avaaminen **toimivaltojen uudelleen määrittämiseksi** ja yksittäisten jäsenvaltioiden pyrkimykset uusien, laajamittaisten poikkeusten saamiseksi yhteisistä säännöistä vaarantaisivat integraation perustaa. Myös nykyisten sopimusten puitteissa tehtävä säännösten läpikäynti yksittäisten asetusten tai direktiivien purkamiseksi olisi raskas prosessi, joka veisi resursseja unionin kehittämiseen tähtäävältä työltä.

Euroopan integraatio on jatkuva prosessi, joka edellyttää ajoittain myös perussopimusten tarkistamista ja muuttamista. Perussopimusmuutoksiin ei kuitenkaan tällä hetkellä näytä olevan laajaa yhteistä tahtoa. EU:n kehittämis työ jatkuu nykyisten perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia käyttäen ja Lissabonin sopimuksella luotuja EU:n päätöksenteon kehittämistä koskevia yksinkertaistettuja menettelyjä hyödyntäen.

Tulevaisuudessa sopimusmuutoksia harkittaessa ja erityisesti niitä valmisteltaessa tulee arvioida huolella, mitkä ovat muutosten todelliset tarpeet, millaista integraation syventämistä tavoitellaan ja millaisella aikataululla halutaan edetä. Samalla pitää varmistaa muutosten hyväksyttävyyden kansalaisten näkökulmasta.

## 7 Yhtenäinen unioni

Euroopan unionin toiminta on 2010-luvulla yhä monimuotoisempaa ja laajalaisempaa. Unioni on laajentunut ja sen toimivalta on lisääntynyt. Näistä syistä sekä talous- ja rahaliiton ongelmien takia **eriytyvä integraatio** – yhteistyön tiivistäminen vain osan jäsenvaltioita kesken – on valittu yhä useammin etenemiskeinoksi. Eriytyvälle integraatiolle on erilaisia malleja.

Perussopimuksiin pohjautuvaa sektorikohtaista yhteistyötä suppeamman jäsenvaltiojoukon kesken edustavat euro ja Schengen. Yhteistyö on avointa ja lopullisena tavoitteena on kaikkien jäsenvaltioiden osallistuminen siihen.

Toinen malli on yhteistyön ulkopuolelle jättäytyminen. Tietyt jäsenvaltiot ovat sopimusmuutosten yhteydessä järjestäneet itselleen mahdollisuuden jättäytyä yhteistyön ulkopuolelle eräillä politiikkasektoreilla. Tällaisia ovat muun muassa Britannian ja Tanskan erilaiset niin sanotut opt-out- ja opt-in-mallit oikeus- ja sisäasioissa.

Kolmantena vaihtoehtona ovat perussopimuksessa määritellyt tiiviimmän ja pysyvän rakenteellisen yhteistyön mallit. Tiiviimpi yhteistyö on viimeinen keino edetä yhteistyössä muulla kuin unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuluvalle alalla vähintään yhdeksän jäsenvaltion sitä kannattaessa. Tiiviimpi yhteistyö ei saa haitata sisämarkkinoita tai vääristää kilpailua. Tiiviimpää yhteistyötä on käytetty tähän mennessä kolmessa hankkeessa (avioero, patentti, rahoitusmarkkinavero). Perusteet tiiviimpään yhteistyöhön siirtymisessä ovat kaikissa kolmessa tapauksessa olleet hyvin erilaisia.

Lissabonin sopimuksen mukaan jäsenvaltiot, joiden sotilaalliset voimavarat täyttävät korkeammat vaatimukset ja jotka ovat keskenään tehneet tätä koskevia sitoumuksia vaativampia operaatioita varten, voivat aloittaa pysyvän rakenteellisen yhteistyön. Suomi kannattaa EU:n tiiviimpää puolustusyhteistyötä. Puolustusyhteistyö etenee tällä hetkellä myös ilman pysyvää rakenteellista yhteistyötä suorituskykyjen yhteiskäytöllä ja jakamisella ("pooling and sharing").

Taluskriisi on johtanut yhteistyön kehittämiseen myös osin unionin rakenteiden ulkopuolella. Esimerkkejä tästä ovat Euroopan vakausmekanismi, niin kutsuttu Europlus-järjestely ja finanssipoliittinen sopimus, joissa vain osa jäsenvaltioista on mukana.

Pienemmässä joukossa tehty yhteistyö kuvastaa yleensä yhteisten ratkaisujen löytämisen vaikeutta yhä suuremmassa joukossa, unionin etenemisen liialliseksi koettua nopeutta tai jäsenvaltioiden haluttomuutta sitoutua yhteisiin tavoit-

teisiin. Eriytyvän integraation tapaukset ovat osoittaneet integraation syventämisen edellytyksenä tietyissä tilanteissa olevan sen, että – ainakin väliaikaisesti – järjestelyissä on mukana vain osa jäsenvaltioista. Lähtökohtana pitää silti olla, että unionia kehitetään sen yhtenäisyys mahdollisimman pitkälle säilyttäen. Esimerkiksi euroon kuuluvien ja euroon kuulumattomien jäsenvaltioiden välille ei saa syntyä tarpeetonta kuilua.

Eriytyvän integraation tulee toteutua ensisijaisesti Euroopan unionin rakenteissa yhteisiä sääntöjä noudattaen. Näin voidaan varmistaa, että yhteistyö tapahtuu avoimesti sulkematta muita jäsenvaltioita toiminnan ulkopuolelle ja että EU:n yhteistä toimielinjärjestelmää tai ulkoista eheyttä ei heikennetä. Muita ratkaisuja on harkittava vain poikkeuksellisesti.

Suomen oman vaikutusvallan kannalta on tärkeää olla mukana kaikessa olennaisessa EU-yhteistyössä. Eriytyvän integraation hankkeita Suomi tarkastelee tapauskohtaisesti. Lähtökohtana on, että Suomi on mukana eriytyvän integraation keskeisissä hankkeissa silloin, kun se on Suomen edun kannalta perusteltua.

Keskustelu unionin **toimivaltojen palauttamisesta** on jatkunut 2000-luvun alusta alkaen. Vahvimmin sen puolesta on puhunut Iso-Britannia, joka on nyt käynnistänyt laajapohjaisen, kansallisen arviointiprosessin unionin toimivalloista.

Toimivaltojen uudelleenarviointi niiden palauttamisen mielessä ei ole ajankohtaista. Unioni toimii sille perussopimuksissa annetun rajoitetun toimivallan puitteissa, sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita noudattaen. Jatkossa komission tulee esityksiä antaessaan kiinnittää enemmän huomiota toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamiseen. Komissio voi myös käyttää toimivaltaansa ehdottamalla voimassa olevien säännösten muuttamista tai kumoamista unionin tavoitteita vaarantamatta. Tämä soveltuu tilanteisiin, joissa olosuhteet ovat muuttuneet ratkaisevasti tai joissa säädökset ovat vanhentuneet tai joissa säännöksiä ei pidetä enää tarpeellisina. Valtioneuvosto ja eduskunta ovat Suomen EU-jäsenyyden aikana arvioineet unionin toimivaltoja ja niiden laajentamistarpeita perussopimusmuutosvalmistelujen ja hallitustenvälisten konferenssien yhteydessä.

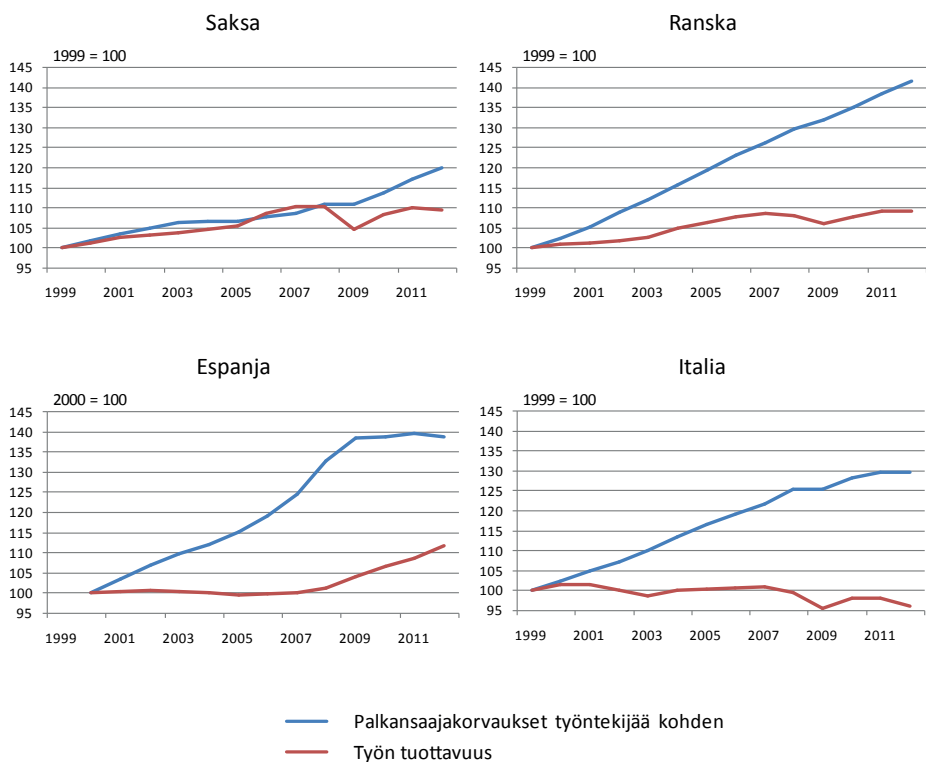
## 8 Kestävä talous- ja rahaliitto

Talous- ja rahoituskriisi on osoittanut, kuinka tärkeää on se, että EU:n ja erityisesti euroalueen jäsenvaltiot noudattavat yhteisesti hyväksytyjä sääntöjä ja periaatteita sekä hyvinä että huonoina aikoina. Pahimmat virheet euroalueella tehtiin kriisiä edeltäneinä hyvinä aikoina, jolloin kokonaistaloudellista valvontaa ei ollut vielä liitetty talous- ja rahaliittoa koskevaan koordinaatiokehikkoon. Sama koskee myös pankkisektorin valvontaa ja sääntelyä, jota ollaan nyt vahvistamassa pankkiunionin yhteydessä.

Puutteet sääntöjen noudattamisessa ja valvonnassa mahdollistivat politiikkavirheet, jotka johtivat kriisiin ja sen kärjistymiseen. Jo toteutetut talouspolitiikan koordinaation uudistukset sekä pankkiunionin yhteydessä toteutettavat uudistukset korjaavat olennaisilta osin puutteet, joita talous- ja rahaliiton täytäntöönpanossa on esiintynyt. Ratkaisevaa on se, että toteutetut uudistukset monenkeskisessä valvonnassa pannaan täytäntöön tehokkaasti. Samalla on kansallisella tasolla toteutettu muun muassa budjettikehysdirektiiviin liittyen uudistuksia, jotka vahvistavat talous- ja rahaliittoa.

Kriisi on käynnistänyt mittavan uudistustyön talous- ja rahaliiton lujittamiseksi. Tärkeimmät tehdyt ja tekeillä olevat uudistukset liittyvät jäsenvaltioiden finanssipolitiikkaan, talouspoliittisen koordinaation parantamiseen ja pankkiunionin perustamiseen. Lisäksi on toteutettu poikkeuksellisia toimia akuuttien kriisien torjumiseksi eri jäsenvaltioissa. Yhdessä nämä toimet – tehokkaasti toteutettuina – ovat edellytyksiä nykyisestä kriisistä selviämiseen ja tarjoavat hyvän lähtökohdan talous- ja rahaliiton kestäväälle toiminnalle pitkällä aikavälillä. Keskeistä on jäsenvaltioiden sitoutuminen yhdessä sovittujen sääntöjen noudattamiseen.

Jäsenvaltioiden **budjettikuria** on vahvistettu siten, että perussopimuksen mukaiset budjettitasapainoa ja velkaantumisen vähentämistä koskevat tavoitteet toteutuvat jatkossa paremmin. Nyt on ennen kaikkea pantava tehokkaasti täytäntöön finanssipolitiikan uudet säännöt ja mekanismit sekä unionin tasolla että kansallisesti. Ilman perussopimusmuutoksia on kansallisten budjettien seurannassa ja arvioinnissa vaikea edetä nykyistä pidemmälle, koska tiukemat säännökset todennäköisesti edellyttäisivät toimivallan siirtoa jäsenvaltioilta unionille.



**Kaavio 5: Palkka- ja tuottavuuskehitys**  
(lähde: EKP)

Kriisi on vahvistanut käsitystä siitä, että julkisen talouden seurannan ohella huomiota tulee kiinnittää enemmän jäsenvaltioiden **kokonaistaloudelliseen tasapainoon**, koska useissa jäsenvaltioissa kriisi pääsi kärjistymään julkisen talouden kohtuullisesta tilasta huolimatta (kaavio 5). Makrotalouden epätasapainoja seurataan uuden lainsäädännön avulla aikaisempaa järjestelmällisemmin uutta menettelyä ja sen mahdollistamia sanktioita mahdollisimman tehokkaasti käyttäen.

**Talouspolitiikan koordinaation** edelleen vahvistamiseksi komissio on esittänyt joulukuun 2012 Eurooppa-neuvoston toiveiden mukaisesti ajatuksia muihin euromaihin merkittäviä heijastusvaikutuksia aiheuttavien, suurten talouspoliittisten uudistusten etukäteen koordinoimisesta. Etukäteiskoordinaatio tulee toteuttaa niin, ettei jäsenvaltioiden demokraattisesti valittuja elimiä ja kansalaisyhteiskuntaa sivuuteta uudistuksia valmisteltaessa, niistä päätettäessä ja niitä toimeenpantaessa.

Lisäksi komissio on tehnyt ehdotuksen jäsenvaltioiden paremmaksi sitouttamiseksi keskeisiin rakenneuudistuksiin. Ehdotukseen voisi liittyä myös uudistuksiin kannustavaa rahoitustukea. Olennaista on keskittyä jo sovittujen rakenneuudistuksia ohjaavien välineiden tehokkaaseen toimeenpanoon ja välttää päällekkäisiä järjestelyjä, jotka vähentäisivät kansallista omistajuutta uudistuksiin tai loisivat tilanteita, joissa välttämättömien uudistusten tekeminen lykääntyisi. Rahoitustuessa tulisi ensisijaisesti hyödyntää olemassa olevia rahoituslähteitä, kuten rakennerahastoja rahoituskehysten puitteissa.

Vahvistettu talouspoliittinen koordinaatiojärjestelmä on monimutkainen. Jatkokehittämisessä tuleekin tavoitella lisäarvoa ja pyrkiä ensisijaisesti virtaviivaistamaan olemassa olevia käytäntöjä ja instrumentteja, edistää parhaiden käytäntöjen vaihtoa sekä arvioida kaikkia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Koordinaatiossa tulee keskittyä uudistuksiin, joilla on todellista merkitystä jäsenvaltioiden kilpailukyvyyn, kasvun, työllisyyden, sosiaalisen kestävyys ja siten euroalueen vakauden kannalta.

Jäsenvaltioiden sitouttamiseksi tulee huomioida kansalliset olosuhteet, esimerkiksi työmarkkinaosapuolten rooli, ja demokraattiset menettelyt sekä huomioida politiikkojen heijastevaikutukset muille politiikkasektoreille. Näin vältetään väärinkäsitykset siitä, että uudistuksia tehdään ”Brysselin vaatimuksesta”. Komission tulee käyttää toimivaltuuksiaan tasapuolisesti ja täysimääräisesti ja edistää parhaiden käytäntöjen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Myös poliittisen vertaispaineen merkitys jäsenvaltioiden välillä on tärkeää.

Viimekätinen vastuu finanssipolitiikasta sekä rakenneuudistuksista säilyy jatkossakin jäsenvaltioilla, mikä on olennaista omistajuuden ja toissijaisuusperiaatteen kannalta. Kansallinen finanssi- ja talouspoliittinen liikkumatila kaventuu käytännössä niiden maiden osalta, jotka eivät pysty pitämään huolta omista talouksistaan ja hankkimaan rahaa markkinoilta järkevään hintaan. Näin poliittinen sekä markkinoilta tuleva paine lisäävät kannusteita kestäväen talouspolitiikan tekemiselle.

Kriisin seurauksena on ymmärretty yhteisen pankkivalvonnan ja pankkikriisien ratkaisun merkitys systeemikriisien välttämiseksi. Taustalla on pitkälle edennyt rahoitusmarkkinoiden integraatio, joka edellyttää Euroopan laajuista valvontaa ja sääntelyä. **Pankkiunionin** aikaansaamisessa pitää edetä ripeästi. Komission ehdotus yhteisestä pankkikriisien hallintamekanismista tulisi käsitellä kuluvan parlamenttikauden aikana. EU:n yhteisen talletussuojan perustaminen ei tällä hetkellä ole käynnissä, vaan painopiste on kansallisten talletussuojajärjestelmien harmonisoinnissa.

Toimiva pankkiunioni estää uusia pankkikriisejä, pitää niiden seuraukset hallituina ja tekee eron pankkisektorin ja julkisen vallan välille vähentäen samalla painetta jäsenvaltioiden julkisia talouksia kohtaan. Pankkiunionin rakentaminen ei saa johtaa moraalikatoon eli siihen, että toimijat voivat lisätä riskinottoaan, koska seuraukset kantaa joku muu. Toimiva pankkiunioni edellyttää pankkikriisien ratkaisemisen perustumista laajalle sijoittajavastuulle (bail in -periaate) ja veronmaksajien suojelemiselle. Tämän lisäksi on tärkeää varmistaa Euroopan keskuspankin tehtäväksi tulevien valvontatoimien pysyminen erillään sen harjoittamasta itsenäisestä rahapolitiikasta ja pyrkiä integroimaan euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot uusiin järjestelmiin.

Yhteisen pankkivalvonnan ja kriisintarkaisumekanismin lisäksi tarvitaan uskottava viimekätinen varautumisjärjestelmä pankkikriisien ratkaisusta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Tätä ennen tulee varmistaa, että pankkikriisien ratkaisu perustuu selkeisiin yhteisiin sääntöihin. Rahoituksen tulee perustua ensisijaisesti pankkitoimialalta kerättäviin ennakollisiin ja tarpeen mukaan jälkikäteisiin maksuihin. Veronmaksajien varojen käytön tulee aina olla vasta viimeinen vaihtoehto ja mahdollisen rahoitustuen tilapäistä ja ehdollista. Yhtenä vaihtoehtona on esitetty Euroopan vakausmekanismin käyttöä osana tällaista varautumisjärjestelmää. Tältä osin on otettava huomioon EVM:n resurssirajoite ja muiden rahoitusjärjestelyjen ensisijaisuus.

Yksi rahoitusjärjestelmän selkeyteen ja vakauteen liittyvä elementti on komission nimittämä korkean tason työryhmä (ns. Liikasen työryhmä), joka on esittänyt EU:n pankkisektorin edelleen vahvistamiseksi talletuspankkitoiminnan ja omaan lukuun tapahtuvan arvopaperi- ja johdannaiskaupan eriyttämistä toisistaan. Työryhmän ehdotuksia tulee toteuttaa EU-tasolla mahdollisimman laajasti.

Finanssi- ja rakennepolitiikan paremman seurannan ja valvonnan sekä pankkiunioniin tähtäävien uudistusten suotuisana sivuvaikutuksena on se, että jatkossa markkinapaine ohjaa jäsenvaltioiden varainhankinnan hintaa aiempaa enemmän maiden taloudellisen suorituskyvyn mukaan ja ohjaa siten niiden toimintaa automaattisesti. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että pidetään entistä selvemmin kiinni periaatteesta, jonka mukaan jokainen jäsenvaltio vastaa omista sitoumuksistaan (no bailout -periaate). Periaatteen mukaisesti jäsenvaltiot saavuttavat budjettitasapainon ja velkaantuminen saadaan alenevalle uralle, kun markkinoilta saatavan rahan hinta ohjaa jäsenvaltioiden politiikkaa. Kansallisten parlamenttien tulee kontrolloida ja kantaa vastuu oman valtionsa mahdollisesta budjettivajeesta. Akuutin kriisin aikana no bailout -periaatteen rajoja on koeteltu. Rahaliiton toiminnan kannalta on myös keskeistä, että va-

rainhankinta tapahtuu markkinoilta eivätkä jäsenvaltiot saa viimekätistä rahoitusta omalta keskuspankiltaan.

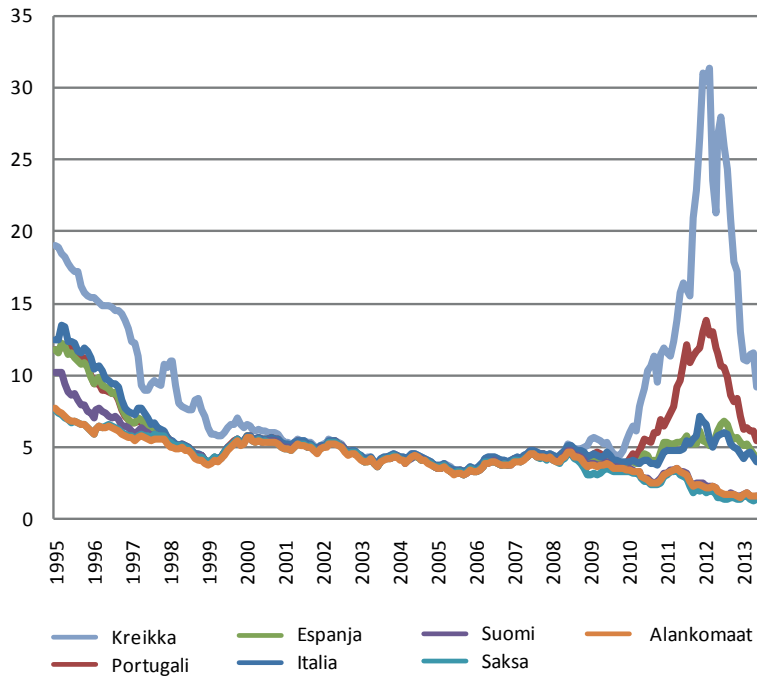
**Euroopan keskuspankin** roolina on perussopimuksen mukaan hintavakauden ylläpitäminen, minkä lisäksi se tukee talouspolitiikan muita tavoitteita vaarantamatta kuitenkaan hintavakautta. EKP on kuitenkin joutunut toimimaan kriisissä mandaattinsa rajoilla. EKP:n itsenäisyys tehtävänsä toteuttamisessa on keskeinen euroalueen uskottavuutta ja vakautta lisäävä tekijä.

Kun no bailout -periaatteesta pidetään kiinni ja toteutetaan tehdyt uudistukset budjettitasapainon saavuttamiseksi ja velkaantumisen alentamiseksi, talous- ja rahaliiton toiminta muuttuu kestäväksi. Uusien säännösten täytäntöönpanon lisäksi tulee vahvistaa jäsenvaltioiden keskinäistä poliittista vertaispainetta sekä pitää huolta, että markkinapainetta ei heikennetä. Talous- ja rahaliiton tehokkaan toiminnan edellytyksenä on, että sääntöpohjainen, poliittinen ja markkinaohjaus täydentävät toisiaan.

Talouskriisi on nostanut eri yhteyksissä esille kysymyksen **yhteisvastuullisesta** toiminnasta ja vaikuttanut kansalaisten käsitykseen siitä, mikä on oikeudenmukaista ja reilua. Yhteisvastuuvaatimukset ovat konkretisoituneet ajatuksina euromaiden yhteisistä velkakirjoista tai ylivelkaantuneiden maiden velanpurkurahastosta. Yhteisten velkojen ajatus on ristiriidassa jäsenvaltioiden omaan velkavastuuseen sekä markkinapaineeseen perustuvan EMU-arkkitehtuurin kanssa. Nykyinen velkakriisi euroalueella johtui suurelta osin markkinoiden kyvyttömyydestä hinnoitella kriisiin ajautumassa olleiden maiden rahoituksen hintaa suhteessa niiden taloudelliseen tilaan (kaavio 6). Ratkaisuna ei voi olla se, että pysyvästi poistettaisiin yhteys jäsenvaltioiden reaalityökalouden ja niiden saaman rahoituksen väliltä. Seurauksena olisi pysyvä moraalikato, jäsenvaltioiden tehottomien rakenteiden säilyminen ja pysyvät tulonsiirrot jäsenvaltioiden välillä. Kestävä talouskasvu ei voi perustua lisävelkaantumiselle ja tehottomien rakenteiden kätkemiselle yhteisvastuun taakse. Yhteisten velkakirjojen ja vastaavien järjestelyjen käyttöönotto vaatisi sekä perussopimusten muutoksia että jäsenvaltioiden ja EU-instituutioiden työnjaon uudelleenjärjestämistä.

Myöskään eurovaltioiden välisen luottamuksen ja poliittisen hyväksyttävyyden näkökulmasta uudet riskinjako- ja tulonsiirtojärjestelmät eivät ole perusteltuja. Jo nyt toimet kriisin hoitamiseksi ovat synnyttäneet jännitteitä euromaiden välille. Maan kannat ovat määräytyneet usein sen perusteella, onko kyse potentiaalisesta edunsaaja- vai rahoittajavaltiosta sen sijaan, että unionin ja euroalueen kehittämistä tarkasteltaisiin riippumatta taloudellisista ja poliittisista suhdanteista.

## % Valtionlainojen 10 vuoden korko jälkimarkkinoilla



**Kaavio 6: Valtion lainojen 10 vuoden korko jälkimarkkinoilla**  
(lähde: VM/Macrobond)

Akuutin talouskriisin hoitamiseksi ja euron vakauden säilyttämiseksi on jouduttu ottamaan käyttöön uusia yhteisvastuullisia välineitä, ja jokainen euromaa on osoittanut solidaarisuutta osallistumalla kriisimaille myönnettyyn lainamuotoiseen rahoitustukeen. Jäsenvaltioiden poikkeuksellisten likviditeettikriisien torjuntaan ja siten euroalueen vakauden viimekätiseksi turvaksi on perustettu Euroopan vakausmekanismi. Myös EKP on tukenut kriisitilanteessa olevien jäsenvaltioiden varainhankintaa. Kun akuutista kriisistä on selvitty, tulee tarkastella EVM:n ja EKP:n poikkeuksellisten toimien tarvetta jatkossa. Joka tapauksessa niiden tulee säilyä akuutteihin kriisitilanteisiin liittyvinä poikkeuksellisinä toimina, joiden tarkoituksena eivät ole tulonsiirrot jäsenvaltioiden välillä. Samalla on pankkiunionin edelleen kehittämiseksi aikaansaattava toimiva kriisinratkaisumekanismi, joka ei nojaudu julkisen sektorin rahoitukseen kuin äärimmäisenä vaihtoehtona.

## 9 Kilpailukyvyllä ja kasvulla uusia työpaikkoja

Euroopan talous on viime vuosina kehittynyt sen keskeisiä kilpailijoita heikommaksi. Euroopan pitkän tähtäimen kasvunäkymät ovat heikot, ja sitä rasittaa pitkittynyt toipuminen vuonna 2008 alkaneesta finanssikriisistä. Keskeisiä ongelmia ovat kilpailijoita huonompi tuottavuus, korkea työttömyys, yksityisen ja julkisen sektorin velkakuormien purkamisesta aiheutuva heikko kysyntä sekä finanssikriisistä johtuvat rahoitusmarkkinoiden ongelmat. Ikääntymisestä johtuva huoltosuhteen heikkeneminen pahentaa niin sanottua kestävyysvajetta useimmissa jäsenmaissa.

Taloukasvun kannalta avainasemassa ovat EU-maiden **kilpailukyvyn palauttaminen** ja julkisen talouden saattaminen kestäväälle pohjalle. Unionitasolla toimintaa ohjaa EU:n talous- ja työllisyysstrategia (Eurooppa 2020 -strategia), jonka tavoitteet liittyvät työllisyyteen, tutkimus- ja kehitystoimintaan, ilmasto- ja energiapolitiikkaan, koulutukseen ja köyhyyden vähentämiseen.

EU-maiden, erityisesti kriisimaiden, on toteutettava syvällisiä rakenteellisia uudistuksia, jotta niiden tuotteiden ja palvelujen kilpailukyky parane. Vasta kun luottamus jäsenmaiden talouspolitiikan kestävyteen palautuu, investointeja ja kulutusta haittaava epävarmuus väistyy ja edellytykset kestäväälle taloukasvulle palaavat.

Vastuu rakenteellisista uudistuksista on jäsenmailla, vaikka EU:llakin on omat keinonsa edistää ja valvoa uudistuksia eurooppalaisen ohjausjakson ja uuden makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn avulla. EU:ssa tulee käyttää rohkeasti poliittista vertaispainetta sekä uuden lainsäädännön ja koheesiorahoituksen mahdollistamia sanktioita välttämättömien uudistusten edistämiseksi. Uusien instrumenttien luomisen sijasta tulee painopisteen olla jo sovittujen sääntöjen ja järjestelyjen toteuttamisessa. Korkea kilpailukyky, tuottavuus ja kansalaisten elintaso ovat yhteydessä korkeaan sosiaaliturvaan, koulutustasoon, työelämä- ja kuluttajastandardeihin ja tasa-arvoon.

Kestävän kasvun kannalta keskeisimpiä EU-toimia ovat sisämarkkinoiden kehittäminen ja vapaakauppasopimukset tärkeimpien kumppanien kanssa. Yrittäjyyden edellytyksistä tulee huolehtia EU-toimin huomioimalla erityisesti pk-yritysnäkökulma EU-säädöksissä sekä lisäksi esimerkiksi edistämällä pk-yritysten kansainvälistymistä ja parantamalla niiden rahoituksensaantimahdollisuuksia. On myös varmistettava, ettei EU:n eri politiikkasektoreilla siirrytä protektionistiseen suuntaan.

Eurooppa 2020 -strategian mukaista rakennemuutosta vihreään talouteen on tärkeää edistää työllisyyttä ja talouskasvua tukevilla investoinneilla hiilineutraaliin teknologiaan, tulevaisuuden älykkäisiin verkkoihin, päästöttömään energiaan sekä energia- ja materiaalitehokkaisiin ratkaisuihin. Rakennerahastoja ja muita EU:n käytössä olevia rahoitusvälineitä tulisi käyttää kunnianhimoiseen vihreän talouden investointiohjelmaan, jolla vahvistettaisiin koko unionin kilpailukykyä.

Komission arvioiden mukaan **sisämarkkinat** ovat vuosina 1992–2009 luoneet lähes kolme miljoonaa uutta työpaikkaa ja lisänneet bruttokansantuotteen kasvua merkittävästi. Kuluttajille sisämarkkinat ovat merkinneet alhaisempia hintoja ja laajempia valikoimia. EU:n sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan turvaaminen on jatkossakin Suomen kaltaisen avoimen talouden kannalta keskeinen tavoite. Yrityksille ja yksilöille turvattujen vapauksien ohella on tärkeää, että epäreilu kilpailu on eliminoitu. Eurooppalaiset reilut ja avoimet markkinat edellyttävät, että eettisen markkinatalouden pelisääntöjä vahvistetaan ja että kuluttajansuojan taso on korkea. Sisämarkkinoiden kehittämisessä on vastattava yhtäältä markkinoiden integraation etenemisen tuomiin uusiin tilanteisiin ja toisaalta arvioitava kriittisesti olemassa olevan lainsäädännön toimivuutta. Komissio on vastauksena talouskriisiin antanut jo kaksi laajaa sisämarkkinoiden syventämissä pakettia, jotka kattavat sisämarkkinoiden toimintaa laajasti liikenne-, energia- ja televiestinnän sisämarkkinoiden syventäminen mukaan luettuina.

Sisämarkkinalainsäädännön kehittämisessä on tärkeää myös rakentaa eurooppalaisille yrityksille vahva yhteismarkkina, josta ponnistaa globaaliin kilpailuun. Lisäksi on luotava ja edistettävä maailmanlaajuisesti eurooppalaisia standardeja. Hyvänä esimerkkinä tällaisesta toiminnasta oli 1990-luvun alun eurooppalainen GSM-standardi, joka mahdollisti eurooppalaisten matkaviestintäyritysten teknologisen johtajuuden pitkäksi aikaa.

Olemassa olevan lainsäädännön tinkimätön toimeenpano ja noudattaminen vaativat nykyistä suurempaa huomiota myös poliittisella tasolla. Jäsenmaiden ja komission välistä yhteistyötä lainsäädännön voimaansaattamisessa ja säädösten täytäntöönpanossa tulee tiivistää. Komission tulee käyttää omia valtuuksiaan nykyistä aktiivisemmin. Jäsenmaiden kesken tarvitaan poliittista vertaispainetta ja vertaisarvioita.

Digitaalisten sisämarkkinoiden luominen muodostaa tärkeän uuden alueen toimivien yhteismarkkinoiden kehittämisessä. Komission arvioiden mukaan digitaaliset sisämarkkinat lisäisivät tehokkaasti toimiessaan EU:n bruttokansantuotetta 500 miljardilla eurolla vuoteen 2020 mennessä. Digitaalisilla sisämark-

kinoilla sähköisessä kaupassa myytyjen tavaroiden, palveluiden ja digitaalisten sisältöjen tulee liikkua vapaasti yli rajojen kuluttajien ja yritysten asuinpaikasta riippumatta. Tämä edellyttää paitsi esteiden purkamista ja uutta lainsäädäntöä myös ei-lainsäädännöllisten keinojen huolellista kartoittamista. Ilman suurta eurooppalaista kotimarkkinaa eurooppalaisilla yrityksillä on selvä kilpailuhaista esimerkiksi amerikkalaisyrityksiin verrattuna. Sääntelyn kehittämisessä tulee huolehtia, ettei tarpeettomasti haitata teknologian kehittymistä eikä markkinoiden toimintaa.

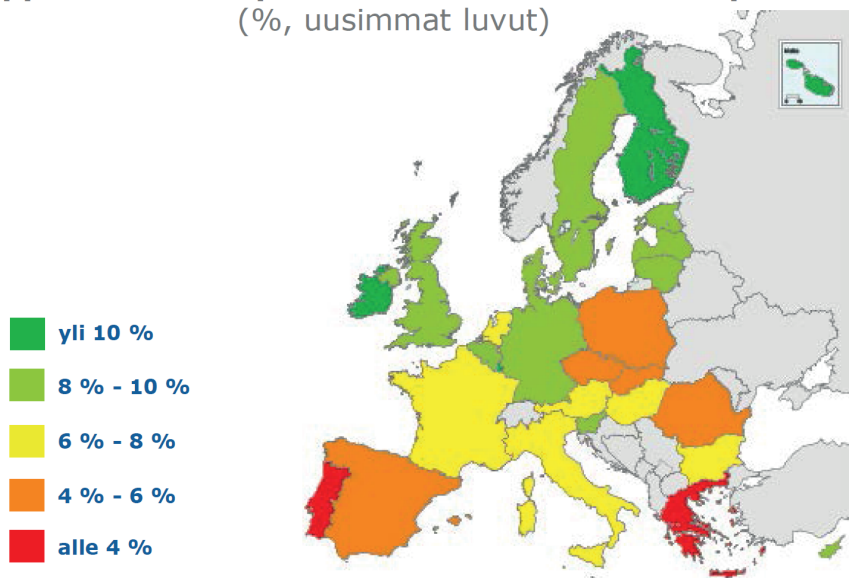
Palveluiden sisämarkkinoiden toiminnan turvaaminen vaatii palveludirektiivillä luodun lainsäädäntökehikon täysimääräistä soveltamista. Tämän varmistaminen luo merkittäviä positiivisia talousvaikutuksia EU:ssa. Palveludirektiivin soveltamisalan laajentaminen direktiiviä avaamalla ei vaikuta tällä hetkellä toteuttamiskelpoiselta. Sen sijaan tulee kartoittaa sektorikohtaisia, talouskasvun kannalta merkityksellisiä aloitteita ja soveltuvien osin toteuttaa jäsenmaissa kansallisia toimia palvelumarkkinoiden avaamiseksi ja kehittämiseksi.

**Kauppapolitiikan** merkitys on korostunut entisestään Euroopan nykyisessä taloudellisessa tilanteessa. Maailman kauppajärjestön Dohan neuvottelukieroksen pysähtyneisyyden vuoksi EU on viime aikoina keskittynyt kaupan ja investointien vapauttamisessa kahden- ja useammanvälisiin neuvotteluratkaisuihin. Ne ovat tämänhetkisessä tilanteessa paras tapa edistää myös omia etujamme kolmansien maiden markkinoilla. Avoimena ja vientiin suuntautuneena taloutena Suomi hyötyy unionin yhteisestä kauppapolitiikasta pääsemällä osalliseksi EU:n kahdenvälisiä kauppasopimuksia ja vaikuttamalla monenvälisiin kauppaneuvotteluihin osana unionia (kaavio 7).

EU:n tulee pyrkiä kahdenvälisiin sopimuksiin merkittävimpien kauppakumppaneiden sekä keskeisten nousevien talouksien kanssa. Komission arvion mukaan kaikki käynnissä olevat ja suunnitellut kahdenväliset sopimukset voisivat kasvattaa EU:n bruttokansantuotetta 2 prosentilla ja luoda lähes 2 miljoonaa työpaikkaa. Erityisen tärkeää olisi kahdenvälisen sopimusten solmiminen EU:n merkittävien kauppakumppanien Yhdysvaltojen ja Japanin kanssa.

Myös palveluiden, tieto- ja viestintäteknologian ja puhtaan teknologian sekä julkisten hankintojen kaupan vapauttamista tulee edistää ja maailmankaupan sääntöjä kehittää. Kauppapolitiikan tulee pystyä vastaamaan taloudessa ja kaupan arvoketjuissa tapahtuviin muutoksiin, erityisesti tuotteiden digitalisoitumiseen, palveluvaltaistumiseen ja henkisen pääoman sekä yritysten yhteiskuntavastuun merkityksen korostumiseen. Tullitariffien merkitys kaupan esteinä on yleisellä tasolla suhteellisesti laskussa ja vastaavasti kasvussa ovat tullien ulkopuoliset kaupanesteet, kuten tekniset määräykset ja standardit.

**Vientiperusteisen työllisyyden osuus kokonaistyöllisyydestä: noin 30 miljoonaa työpaikkaa riippuu EU:n ulkopuolelle suuntautuvasta kaupasta**  
(%, uusimmat luvut)



**Kaavio 7: Vientiperusteisen työllisyyden osuus kokonaistyöllisyydestä**  
(lähde: Euroopan komissio)

Euroopan globaalin kilpailukyvyn turvaamiseksi tarvitaan investointeja **tutkimukseen ja innovointiin**, joilla lisätään tuottavuutta ja luodaan uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan tuen osuutta EU:n talousarviossa tulee jatkossakin kasvattaa. EU:n rahoitus tulee kohdistaa EU-tason ja globaaleihin haasteisiin ja kasvumahdollisuuksiin, joihin ei voida vastata kansallisesti. Rahoitettavat hankkeet tulee valita kilpailun ja korkean laadun perusteella. Erityistä huomiota on kiinnitettävä tutkimustulosten parempaan kaupalliseen ja yhteiskunnalliseen hyödyntämiseen.

EU:n **teollisuuspolitiikan** tulee tukea maailmantalouden rakennemuutoksesta hyötymistä, mikä tarkoittaa edellytysten luomista eurooppalaisten yritysten siirtymiselle arvoketjussa ylöspäin kohti entistä tuottavampia toimialoja ja toimintoja. Tehokkaalla valtiontuki- ja kilpailupolitiikalla varmistetaan, ettei teollisuuspolitiikka vääristä kilpailua tai suojele tehottomia rakenteita. Rakennemuutoksen seurauksiin vastaamiseksi tarvitaan yhteiskunnan tukea ja koulutuspalveluita, jotka auttavat yksilöitä ja yrityksiä siirtymään alalta toiselle.

Nopeat, toimintavarmat ja turvalliset liikenneyhteydet sekä pitkäjänteinen **liikennepolitiikka** tukevat elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksia ja kilpailukykyä. Liikennepolitiikan ratkaisulla voidaan tarjota yrityksille uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja alueille lisähyötyä kestävästä kasvusta, työllisyyden ja kilpailukykyyn vahvistamiseksi. On tärkeää varmistaa Suomen erityisolosuhteiden huomiointi eurooppalaista liikennepolitiikkaa kehitettäessä. Meriliikenteessä tulee luoda edellytykset siirtymiselle entistä puhtaampiin ja energiatehokkaampiin aluksiin ottaen huomioon muun muassa uuden rikkidi-  
rektiivin vaatimukset.

## 10 Sosiaalinen Eurooppa

Kestävä talouskasvu ja korkea työllisyysaste ovat niin eurooppalaisten yhteiskuntien kuin jokaisen ihmisen hyvinvoinnin perusta. Talouskriisi on lisännyt työttömyyttä ja sosiaalisia ongelmia EU-maissa. Lisäksi julkisen talouden kestävyysvaje ja väestörakenteen muutos asettavat uudistuspaineita hyvinvointipalveluille.

Sosiaalisen ulottuvuuden kehittäminen on ensisijaista unionin sosiaalisen kriisin välttämiseksi, laajamittaisen köyhyyden ja työttömyyden vähentämiseksi, sosiaalisen koheesion lisäämiseksi sekä talouskriisin vaikutusten kohtuullistamiseksi. Eurooppa 2020 -tavoitteissa asetetaan päämääriä koulutuksen ja työllisyyden edistämiseksi sekä köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi.

**Sosiaalipolitiikassa** pääasiallinen toimivalta kuuluu jäsenvaltioille. Unioni tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa muun muassa Euroopan sosiaalirahaston (ESR) kautta. Avoimen koordinaation menetelmällä tuetaan keskinäisen vertailun ja oppimisen avulla jäsenvaltioita oman sosiaalipolitiikan kehittämisessä.

Pohjoismainen universaali malli, jossa korkea kilpailukyky, tuottavuus ja kansalaisten elintaso yhdistyvät korkeaan sosiaaliturvaan, koulutustasoon, työelämä- ja kuluttajastandardeihin sekä tasa-arvoon, voi toimia mallina myös EU:lle kriisin jälkeistä politiikkaa määritettäessä. Erityisesti eläkejärjestelmien kestävyysliittyy vahvoja yhteiseurooppalaisia intressejä.

Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä kehityksen mittaamiselle tulee luoda myös Euroopan tasolla bruttokansantuotteen ohella muita mittareita.

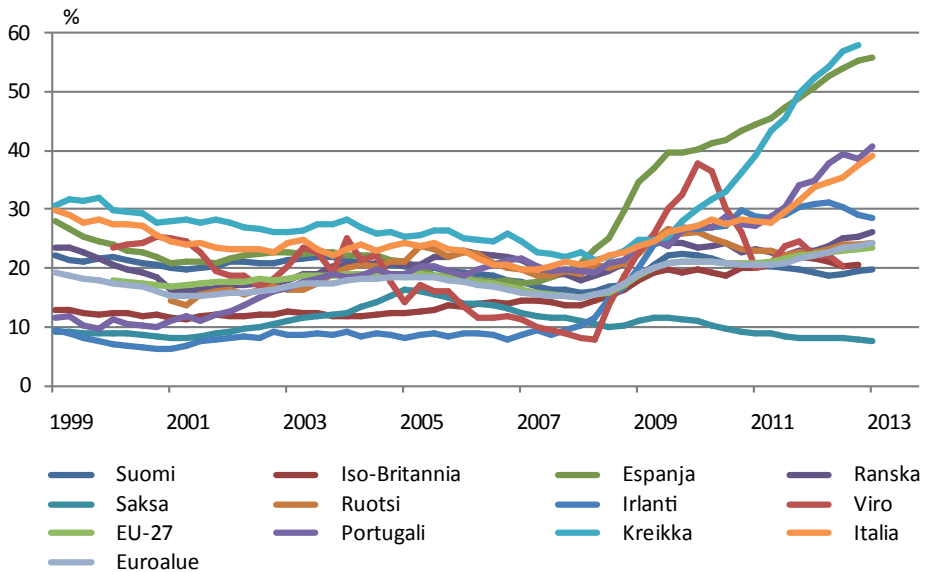
Myös **työllisyys- ja työvoimapolitiikassa** toimivalta kuuluu jäsenvaltioille. EU-tasolla niitä yhteensovitetään. Unioni voi antaa myös säännöksiä vähimmäisvaatimuksista esimerkiksi työsuojelun ja eräin rajoituksin myös työoikeuden alalla miesten ja naisten tasa-arvon edistämiseksi työelämässä ja työntekijöiden yhdenvertaisuuden lisäämiseksi. Työmarkkinajärjestöjen välisillä sopimuksilla voidaan myös täydentää sääntelyä. EU:n työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa koskevat oikeusperustat eivät kuitenkaan mahdollista vähimmäissääntelyä palkkauksesta. Vähimmäispalkkoja koskeva EU-sääntely ei ole tavoiteltavaa, koska kustannustasot jäsenmaiden välillä vaihtelevat huomattavasti, minkä lisäksi useissa maissa palkkauksesta sovitaan työ- ja virkaehtosopimuksin. Yritykset puuttua työmarkkinajärjestöjen vapaaseen neuvotteluoikeuteen palkanmuodostuksen osalta tulee torjua.

EU:n työllisyyspolitiikka kytkeytyy talouspolitiikan koordinaatioon, talous- ja työllisyyspolitiikan integroituihin suuntaviivoihin sekä eurooppalaiseen ohjausjaksoon liittyviin maakohtaisiin suosituksiin. Heikkojen kasvunäkymien ja vaikean työllisyystilanteen vuoksi EU:lta ja jäsenvaltioilta edellytetään entistä päättäväisempää toimintaa sekä talous- ja työllisyyskriisin että pidemmän ajan rakenneongelmien ratkaisemiseksi. Talouskasvu on työllisyyden parantamisen keskeinen edellytys. Työllisyyspolitiikan tavoitteena on nostaa työllisyysastetta, alentaa työttömyyttä, turvata osaavan työvoiman saatavuus, lisätä työvoiman tarjontaa, parantaa työvoiman tarjonnan ja kysynnän kohtaantoa, edistää työvoiman ammatillista ja maantieteellistä liikkuvuutta sekä pidentää työuria. Toimet työttömyyden vähentämiseksi kohdistuvat erityisesti nuoriin, maahanmuuttajiin ja pitkäaikaistyöttömiin. Vastuu esimerkiksi osaamisen kehittämisestä kuuluu jäsenvaltioille, mutta tarvittaessa myös EU-tason toimia ja välineitä, esimerkiksi Euroopan sosiaalirahaston ja globalisaatorahaston toimia voidaan hyödyntää. Työvoiman vapaan liikkuvuuden edistämiseksi tulee hyödyntää ja edelleen kehittää Eures-työnvälitysverkostoa.

**Nuorisotyöttömyyden** kasvu EU:n alueella, erityisesti velkakriisin koettelemisissa maissa, on erittäin huolestuttavaa. Päävastuu on jäsenmailla itsellään, mutta EU-tasolla on ongelman hoitamiseksi osoitettu varoja yhteisestä talousarviosta kaikkein korkeimman nuorisotyöttömyyden maille ja suositeltu kaikkia jäsenmaita ottamaan käyttöön nuorille työ-, koulutus- tai harjoittelupaikan turvaava nuorisotakuu. Eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa monille jäsenmaille on annettu myös maakohtaisia suosituksia nuorisotyöttömyyden alentamiseksi.

Vapaa liikkuvuus on hyödyllinen väline työllisyyden ja osaamisen edistämisessä. Työvoiman liikkuvuus edistää talouskasvua työvoimapulasta kärsivillä alueilla ja lieventää sosiaaliturvajärjestelmiin kohdistuvia paineita korkean työttömyy-

## Nuorisotyöttömyysaste



Lähde: Eurostat

Kaavio 8: Nuorisotyöttömyys

den alueilla. EU:n tulee jatkaa toimia, joilla henkilöiden vapaalta liikkuvuudelta poistetaan käytännön esteitä.

Liikkuvuuden edistämiseksi jäsenmaiden **sosiaaliturvajärjestelmiä** sovite-  
taan yhteen. Järjestelmät poikkeavat merkittävästi toisistaan. Suomalainen  
sosiaaliturvajärjestelmä on asumisperustainen, kun taas useimmissa muissa  
jäsenmaissa sosiaaliturva tulee työskentelyn kautta. Jälkimmäinen järjestelmä  
on osoittautunut helpommin yhteensovittettavaksi vapaan liikkuvuuden peri-  
aatteen kanssa. Oman järjestelmämme erilaisuus on johtanut yhä useammin  
tilanteeseen, jossa kansallinen ja EU-tason lainsäädäntö ovat vaikeasti yhteen-  
sovitettavissa. Kansallista sosiaaliturvajärjestelmää kehitettäessä otetaan huo-  
mioon laajenevan liikkuvuuden ja maahanmuuton tarpeet.

Kasvun, työllisyyden ja hyvinvoinnin turvaaminen edellyttää työmarkkinoiden  
ja palvelujärjestelmien uudistuksia. Vastuu on jäsenvaltioilla. EU-tasolla uu-  
distuksia seurataan osana eurooppalaista ohjausjaksoa ja sen maakohtaisia  
suosituksia.

EU:n **rakennerahastojen** tavoitteena on taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen eriarvoisuuden kaventaminen. Kaudella 2014–2020 rahoitusta kohdennetaan Eurooppa 2020 -strategian painopisteiden mukaisesti kasvun, työllisyyden ja osallisuuden edistämiseen. Työttömyysaste on yksi Euroopan sosiaalirahaston jakokriteereistä. Vähintään 20 prosenttia kaikesta rahaston rahoituksesta on tarkoitus kohdistaa sosiaalisen osallisuuden lisäämiseen ja köyhyyden poistamiseen. Lisäksi EU:ssa on joukko rahastoja ja ohjelmia, kuten globalisaatio-rahasto, josta tuetaan jäsenvaltioita rakennemuutostilanteissa. EMU:n kehittämisen yhteydessä ehdotettua eurooppalaista työttömyysvakuutusjärjestelmää, joka täydentäisi tai korvaisi osittain kansalliset työttömyysvakuutusjärjestelmät, ei voi pitää tarkoituksenmukaisena.

**Työmarkkinajärjestöjen** osallistumista EU:n ja sen jäsenvaltioiden työ- ja sosiaalipolitiikan kehittämiseen sekä samalla myös niiden sitouttamista uudistuksiin vahvistetaan sosiaalisella vuoropuhelulla. Palkkakehityksen seurannan osalta on korostettava tarvetta kunnioittaa kansallisia palkanmuodostusjärjestelmiä ja kansallisten työmarkkinajärjestöjen roolia sekä vapautta neuvotella ja sopia palkoista ja muista työehdoista keskenään.

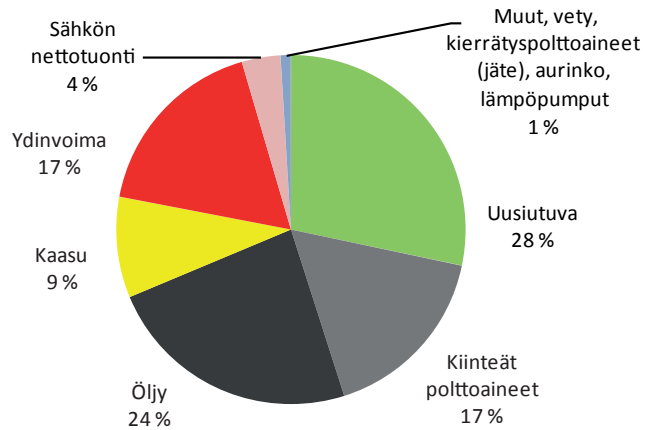
## 11 Energia- ja ilmastopolitiikan edelläkävijä

Energia-, ilmasto- ja ympäristökysymykset muodostavat kokonaisuuden, jossa tehdyillä päätöksillä on vaikutuksia paitsi näihin kolmeen sektoriin myös muihin politiikka-alueisiin.

**Energiapoliittinen** toimintaympäristö on murroksessa. Ilmastonmuutoksen torjunta ja energian raaka-aineiden saatavuuden muutokset vaikuttavat globaaliin toimintaympäristöön ja aiheuttavat epävarmuutta energian saatavuuteen sekä hintaan ja nostavat kynnystä merkittäviin energiainvestointeihin EU:ssa. Taloudellisten kehitysnäkymien sekä EU:n kilpailuaseman heikkeneminen erityisesti suhteessa Yhdysvaltoihin ja Kiinaan ovat aiheuttaneet sen, että monissa jäsenmaissa on alettu jälleen korostaa aiempaa enemmän kilpailukykyä energiapolitiikan tavoitteena.

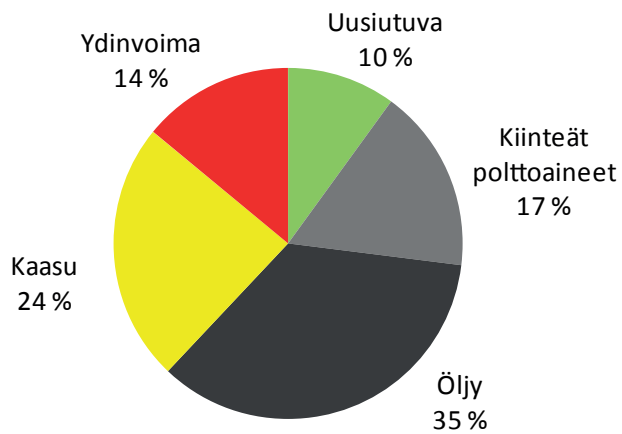
Öljyntuotannossa eletään huippukautta, mutta öljyn kokonaistuotanto alkaa vähentyä todennäköisesti vielä tällä vuosikymmenellä ja sen hinta nousee. Muun muassa Yhdysvaltojen liuskekaasuvarojen hyödyntäminen on lisännyt kaasun tarjontaa ja laskenut myös kivihiilen hintaa, mutta hiili ei ilmastoystävälle ole houkutteleva raaka-aine. Uusiutuvien energianlähteiden lisääntyminen on lähes poikkeuksetta perustunut ennakoitua suuremmiksi kasvaneisiin julkisiin tukiin, mutta esimerkiksi Kiinan aurinkoenergian uskotaan olevan markkina-

## Energian kokonaiskulutus Suomessa 2011



Lähde: Tilastokeskus

## Energian kokonaiskulutus EU:ssa 2011



Lähde: Euroopan komissio

Kaaviot 9 ja 10: Energian kokonaiskulutus Suomessa ja EU:ssa vuonna 2011

ehtoisesti kilpailukykyistä jo muutaman vuoden päästä. Saksan päätös luopua ydinvoimasta vuoteen 2022 mennessä kasvattaa uusiutuvien energialähteiden kysyntää entisestään, ja Saksa kaavaileekin tuulivoiman tuista luopumista lähivuosina.

Jokainen jäsenmaa päättää itsenäisesti energianlähteiden valinnasta, mutta toimintaympäristön muutokset ja muun muassa ympäristöön ja ilmastomuutokseen liittyvät unionin säädökset asettavat ratkaisuille reunaehdon. Suomi pyrkii turvaamaan riittävän edullisen energiansaannin monipuolisella energiapaletilla ja panostamalla jatkossa erityisesti kotimaiseen uusiutuvaan energiaan, kaasumarkkinoiden laajempaan hyödyntämiseen ja mineraaliöljyn käytön vähentämiseen.

Euroopan unionille on luotava toimivat energian sisämarkkinat vuoteen 2014 mennessä. Toimivat energian sisämarkkinat vahvistaisivat EU:n asemaa globaalisti, vaikuttaisivat energian hintaa alentavasti ja parantaisivat toimitusvarmuutta. Tämä edellyttää, että sisämarkkinalainsäädännön kansallista toimeenpanoa tehostetaan jäsenmaissa. Monissa jäsenmaissa toimijoiden pääsy sähkö- ja kaasumarkkinoille ei ole toteutunut tasapuolisesti, vaikka yhdessä sovittu EU-lainsäädäntö niin edellyttää.

Energian sisämarkkinoita tulisi viedä eteenpäin markkinaehtoisesti, läpinäkyvästi ja jäsenmaiden rajat ylittävää kauppaa vääristäviä tukia tai kapasiteettimekanismeja välttämällä. Näiden periaatteiden toteuttamisessa pohjoismaiden hyvin toimivat sähkömarkkinat voivat tarjota mallin koko Euroopan sähkömarkkinoille. Tukisäädöksiä tulee EU-tasolla pyrkiä yhtenäistämään, mutta harmonisoituun tukitasoon ei esimerkiksi erilaisten luonnonolosuhteiden takia ole edellytyksiä.

Energiamarkkinoiden tehokas toiminta edellyttää investointien lisäämistä infrastruktuuriin, kuten sähkön ja kaasun rajat ylittävään siirtokapasiteettiin. Infrastruktuuria tulee kehittää markkinaehtoisesti. Kansallisella julkisella ja EU-rahoituksellakin on tosin osansa. Suomen osalta EU-rahoitusta vaativa hanke on liittyminen osaksi Euroopan kaasuverkkoa perustamalla LNG-terminaali ja rakentamalla Suomen ja Viron välille kaasuyhteys.

Päävastuu ydinturvallisuudesta on kansallisilla viranomaisilla. Tärkeää on myös kansallisten viranomaisten välillä tehtävä tietojenvaihto ja yhteistyö, kuten EU:ssa tehtävät vertaisarviointit.

Tuontien energiasta riippuvaisen EU:n tulee edelleen vahvistaa yhtenäisyytään energia-alan ulkosuhteissa niitä koskevia uusia järjestelyjä hyödyntäen.

Jäsenmaiden energiavarmuutta ja EU:n asemaa globaalissa energiakilpailussa vahvistetaan myös kehittämällä rajat ylittävää infrastruktuuria ja toteuttamalla sisämarkkinat.

Ilmastopolitiikkaan kuuluvien uusiutuvan energian tavoitteiden saavuttamisessa bioenergialla on merkittävä rooli tuuli- ja aurinkovoiman ohella. Suomelle keskeistä on metsäpohjaisen biomassan käyttö. On tärkeää varmistaa jatkosakin metsäenergian kestävyys sekä kestävä metsäenergian kohtelu päästöttömänä lähteenä. Suomen on syvennettävä metsäpohjaisen bioenergian tieteellistä osaamista ja tuotekehitystä alan kasvumahdollisuuksien hyödyntämiseksi.

Energiatehokkuuden parantaminen on tulevana vuosina keskeinen teema niin EU-tasolla kuin kansallisesti. EU-työssä pääpaino on energiatehokkuusdirektiivin toimeenpanossa, jonka tulee mahdollistaa riittävän joustavat ja siten kustannustehokkaat kansalliset ratkaisut.

EU on yksi kansainvälisen **ilmastopolitiikan** johtajista, jonka tavoitteena on ilmastomuutoksen hillitsemisen ja kahden asteen lämpenemisrajoitetavoitteen kannalta riittävän kunnianhimoisen globaalin ilmast sopimuksen aikaansaaminen. Suomi toimii aktiivisesti EU:ssa ja kansainvälisesti vuoden 2015 globaalin ilmast sopimuksen aikaansaamiseksi. Sopimus paitsi vahvistaisi toimia ilmast lämpenemisen torjumiseksi myös loisi pohjaa vihreän energiatalouden investoinneille. Samalla on varmistettava, ettei sopimus mahdollista hiilivuotoa eli johda tuotannon siirtymiseen Euroopasta maihin, joissa ei ole yhtä tiukkoja päästötavoitteita.

EU-maat ovat sopineet sitovista tavoitteista päästövähennyksille, uusiutuvalle energialle ja energiatehokkuudelle vuodelle 2020. Lisäksi on sovittu 80–95 prosentin päästövähennystavoitteesta vuodelle 2050. EU on valmis kiristämään päästövähennystavoitettaan 30 prosenttiin vuodelle 2020, jos muut teollisuusmaat sitoutuvat vastaaviin päästövähennyksiin ja keskeiset nopeasti kasvavat taloudet osallistuvat mahdollisuuksien mukaan riittäviin päästöjenvähennystoimiin.

Keskustelu vuodelle 2030 asetettavista EU:n ilmastotavoitteista on käynnistynyt. Vuoden 2020 jälkeisten päästövähennystavoitteiden tulee olla linjassa kahden asteen yleisen lämpenemisrajoitetavoitteen kanssa. Tähän keskusteluun vaikuttavat edellä kuvatut energiapoliittisen toimintaympäristön muutokset. Ilmastopolitiikan peruslinjausten tekeminen hyvissä ajoin selventää toimintaympäristöä ja mahdollistaa osaltaan yksityisen sektorin tehokkaat investoinnit energiantuotantoon. Ainoastaan yhden ohjausvaikutuksiltaan suun-

nitellusti toimivan tavoitteen eli päästövähennystavoitteen asettaminen johtaa todennäköisesti parhaimpaan kustannustehokkuuteen. EU:n uusiutuvalla energialle asettama tavoite toisi ennakoitavuutta investoijille ja teknologian kehittäjille. EU:n yhteisen tai jäsenvaltiokohtaisen uusiutuvan energian tavoitteen tulisi olla ohjeellinen tai sitovan tavoitteen maltillinen, jotta kansalliselle energiapolitiikalle ja kansallisten olosuhteiden mahdollisille muutoksille jäisi riittävästi liikkumatilaa. Kolme erillistä EU-tasolla asetettua tavoitetta estäisivät toimien optimoinnin. Siksi mahdollisen EU:n energiatehokkuustavoitteen tulisi olla ohjeellinen ja kansallisen tavoitteen Suomen itsensä määrittelemä.

Päästökauppa on kilpailuneutraalein mekanismi päästövähennysten saavuttamiseksi, mutta päästöoikeuksien ylitarjonta haittaa sen toimivuutta. Jatkossa on tärkeää turvata päästökaupan toimivuus ja varmistaa sen investointeja ohjaava vaikutus. Uusiutuvan energian tukien tulisi olla mahdollisimman kilpailuneutraaleja, ja niitä tulee asteittain vähentää.

Ilmasto- ja energiapolitiikan muutokset ovat vaikuttaneet merkittävästi alan markkinoihin. Painopiste on siirtymässä resursseista osaamiseen. Puhtaan teknologian sektori on kasvanut voimakkaasti. Luotaessa EU-säännöstöä ilmasto- ja energiasektorilla tärkeänä tavoitteena tulee olla vihreän energiatalouden edellytysten vahvistaminen ja talouskasvun ja työllisyyden edistäminen.

Suomella on useita erityispiirteitä, jotka on otettava huomioon muotoiltaessa EU:n ilmasto- ja energiapolitiikkaa. Näitä erityispiirteitä ovat muun muassa pohjoiset olot ja pitkät etäisyydet, biomassan suuri osuus energiantuotannosta, metsien ja turvemaiden suuri osuus maapinta-alasta sekä teollisuuden energiaintensiivisyys. Toisaalta Suomen puhtaan teknologian sektorin vahva osaaminen mahdollistaa Suomen merkittävän hyötymisen ilmastotoimista. Kansallisessa valmistelussa erityispiirteiden merkitystä tulee aina arvioida suhteessa Suomen kokonaisuuteen.

EU:n **ympäristö- ja luonnonsuojelupolitiikka** ja sitä koskeva lainsäädäntö ovat kattavia. Tulevaisuudessa on keskityttävä yhä enemmän voimassa olevan lainsäädännön tehokkaaseen täytäntöönpanoon ja sen kehittämiseen. Unionin ympäristöpolitiikan kannalta keskeinen hanke lähivuosina on EU:n seitsemäs ympäristöohjelma. Ohjelmassa tulisi luoda EU:n ympäristöpolitiikalle pitkän tähtäimen tavoitetilä, joka turvaa luonnonvarojen kestävästä käytön ja puhtaan ympäristön. Lisäksi ympäristöasioihin vaikutetaan yhä enemmän myös energia-, liikenne-, maatalouspolitiikalla. Kehittyvän EU:n ympäristölainsäädännön on kohdeltava jäsenmaita tasapuolisesti.

## 12 Järkevää rahankäyttöä ja koheesiopolitiikkaa

EU:n **rahoituskehyksistä** vuosille 2014–2020 on tarkoitus sopia kesän 2013 aikana. Suomi saavutti päätavoitteensa vuosia 2014–2020 koskevilla rahoituskehysneuvotteluissa Eurooppa-neuvostossa. Rahoituskehysten kokonaistaso jäi maltilliseksi, noin 1 prosentti EU-maiden yhteenlasketusta bruttokansantulostasta, ja ensimmäistä kertaa edellistä rahoituskehystä alhaisemmaksi. Lisäksi rahoituksen painopistettä siirrettiin aikaisempaa vahvemmin kilpailukykyot-sakkeeseen, vaikka maatalous- ja koheesiopolitiikat säilyttivät asemansa EU-budjetin selkeästi suurimpina meno-otsakkeina.

Toimeenpantaessa uusia rahoituskehyksiä ja sovittaessa tulevista vuosibudjeteista on rahoituksen vaikuttavuuteen ja varojen käytön valvontaan kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota. EU:n varojen käytön tulee olla nykyistä suunnitellumpaa. Rahoitettavien hankkeiden valinnassa tulee korostaa eurooppalaista lisäarvoa, esimerkiksi hankkeiden rajat ylittävää luonnetta. Vuosibudjeteissa tulee kiinnittää huomiota maksusitoumus- ja maksumäärärahojen välisen eron pitämiseen hallittuna, jottei maksamattomien sitoumusten määrä entisestään kasva.

Suomi on jäsenyyden alkuvuosien jälkeen ollut nettomaksaja EU:n budjettiin. Jatkossakaan se, että Suomen maksut unionille ylittävät saannon, ei määritä kantaamme unionin kehittämiseen ja sen toimintaan. Suomen saamat kokonaishyödyt EU-jäsenyydestä ovat jo yksin sisämarkkinoiden ansiosta huomattavasti merkittävämmät kuin EU-budjetin rahavirtoihin liittyvät näkökohdat. EU:n ulkopuolella joutuisimme Norjan tavoin maksamaan sisämarkkinoille pääsystä ilman vaikutusmahdollisuutta niiden sääntöihin.

Ennen seuraavia rahoituskehysneuvotteluja tulee hyvissä ajoin valmistautua ajamaan muutoksia järjestelmään varsinkin eri menoluokkien väliseen painotukseen ja makrotaloudelliseen ehdollisuuteen. Suomen tavoitteena on unionin omien varojen järjestelmä, joka on yksinkertainen, läpinäkyvä ja oikeudenmukainen ja jossa erillisistä maksualennuksista tietyille jäsenmaille on luovuttu. Samalla on varmistettava, että rahoituskehysten kokonaistaso säilyy kohtuullisena suhteessa jäsenmaiden julkisten talouksien tilanteisiin.

**EU:n koheesio-, alue- ja rakennepoliitiikan** tavoitteena on vähentää alueiden välisiä kehityseroja ja luoda edellytykset alueiden kestäväälle taloudelliselle kasvulle. Hyvissä ajoin ennen seuraavia rahoituskehysneuvotteluja on arvioitava, miten koheesiopolitiikan rahoitusta voidaan uudistaa niin, että se nykyistä paremmin palvelee kasvua tukevia rakennemuutoksia ja innovaatio-

lähtöistä taloutta. Koheesiorahoituksen vaikuttavuutta tulee parantaa nykyisestä ja menettelyjä edelleen yksinkertaistaa.

Ennen seuraavia neuvotteluja olisi myös hyödyllistä käydä kansallinen periaatekeskustelu koheesiopolitiikan toteuttamisen laajuudesta unionin kehittyneemmillä alueilla. Samalla voitaisiin arvioida, miten Suomen kokonaisedun kannalta olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa kansallisia alue- ja rakennepoliittisia tavoitteita EU:n koheesiorahoituksella ja miten Suomen syrjäiseen sijaintiin ja harvaan asutukseen liittyvät erityispiirteet voitaisiin huomioida tehokaimmin EU:n koheesiopolitiikassa.

## 13 Elävä maaseutu sekä puhdas ja turvallinen ruoka

**Yhteinen maatalouspolitiikka** luotiin aikanaan turvaamaan EU:n oma elintarviketuotanto. Maailmanlaajuinen kehitys on viime vuosina vahvistanut kestävän elintarviketuotannon arvoa kaikilla unionin alueilla ja elintarviketurvallisuus on noussut aiempaa tärkeämpään asemaan. Näihin kysymyksiin vastaaminen onnistuu parhaiten tehokkaalla yhteisellä politiikalla.

Yhteinen maatalouspolitiikka ja yhteiset elintarvikemarkkinat edellyttävät yhteisesti määriteltä maatalouden tukipolitiikkaa. Maataloustukia tulee painottaa niin, että niillä on aidosti vaikutusta tuotantoon. Suomen kannalta on keskeistä, että perinteisen yhteisen maatalouspolitiikan rinnalla maaseudun kehittäminen nousee yhä keskeisemmäksi modernin EU:n maatalouspolitiikan välineeksi. Myös maatalouspolitiikassa on huolehdittava unionin välineiden riittävästä uudistamisesta ja tukijärjestelmän kustannustehokkuudesta.

Ympäristötukia maksetaan normaalin lainsäädännön ylittävästä tasosta ja niiden tulee olla selkeämmin ympäristöohjautuvia ja vesiensuojeluun kannustavia.

Maataloustuotannon säilyttämisen unionin kaikilla alueilla, mukaan lukien syrjäisimmät ja luonnonolosuhteiltaan vaikeat alueet, tulee pysyä yhtenä yhteisen maatalouspolitiikan perustavoitteena. Suomen liittymisneuvotteluissa sovittujen kansallisten 141- ja 142-tukien luonne yhteisön politiikkaa täydentävinä ja Suomen erityisolosuhteita kompensoivina erityistukimuotoina tulee säilyttää. Tukijärjestelmän tulee olla mahdollisimman yhtenäinen ja turvata maataloustuotannon edellytykset myös Etelä-Suomessa ilman, että pohjoisen tukijärjestelmää heikennettäisiin.

EU:n maatalouspolitiikassa on jatkettava pitkäjänteistä uudistustyötä ja sen lähtökohtana on oltava varautuminen maataloustuotteiden maailmankaupan vapautumisen jatkumiseen.

**Elintarviketurvallisuuden** parantamisen tulee jatkossakin olla keskeinen tavoite. Erityistä huomiota on kiinnitettävä elintarvikkeiden pakkausmerkintöihin, joilla todennetaan tuotteiden alkuperää ja tuotantoketjua. Mahdollisimman korkeat standardit tulisi saada voimaan myös kolmansissa maissa.

Jatkossa maatalouspolitiikka on yhä enemmän myös **luonnonvarapolitiikkaa**. Maailmanlaajuinen kilpailu luonnonvaroista kiristyy, tuottavasta maasta ja vedestä muodostuu niukkuustekijöitä ja biomassan kysyntä kasvaa. Suomen kansantalous perustuu merkittävältä osin luonnonvaroihin ja niistä saatavaan arvonlisään. Erityisesti uusiutuviin luonnonvaroihin perustuvalla, innovatiivisella biotaloudella luodaan mahdollisuuksia talouskasvun säilyttämiseen.

**Metsäpolitiikasta** päätetään EU-maissa kansallisesti. EU:ssa on kuitenkin laadittu ilmasto-, energia-, kaupp- ja ympäristösäädöksiä, jotka vaikuttavat metsäsektoriin. Metsäsektoriin vaikuttavan sääntelyn johdonmukaisuuden ja ennakoitavuuden varmistamiseksi on tärkeää vahvistaa EU:n toimien yhteensovittamista metsäkysymyksissä.

Yhteisen **kalastuspolitiikan** on varmistettava kestävä kalastus sekä ennalta varautuva ja ekosysteemilähtöinen kalastuksenhoito. Kalastuspolitiikan pitkän tähtäimen tavoitteena tulee olla kalakantojen elvyttäminen kestäväen elämäistuoton tasoa suuremmiksi. Kestävää lohenkalastusta edistetään erityisesti Itämeren lohikantojen hoitosuunnitelmilla ja ajosiimakalastusta koskevilla rajoituksilla. Kalastuspolitiikkaa tulee alueellistaa niin, että esimerkiksi Itämeren erityisolosuhteet otetaan nykyistä paremmin huomioon.

## 14 Vapaus, turvallisuus ja oikeus

Globalisaatio ja Euroopan sisäinen kehitys heijastuvat selkeästi myös oikeus- ja sisäasioihin. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta tulee kehittää ja vahvistaa kokonaisvaltaisesti ja tasapainoisesti sekä yhteen sovittaen muiden EU-politiikkojen kanssa. Yhteistyössä on keskityttävä rajat ylittävissä arki- ja yrityselämän toiminnoissa todettujen ongelmien ratkaisemiseen. Kansalaisille, perheille, yrityksille ja jäsenvaltioille konkreettista hyötyä tuovat muun muassa työvoiman liikkuvuuden edelleen helpottaminen, riitojen ratkaisun tehostaminen ja lainvalintasääntöjä selkeyttäminen.

Monivuotiset ohjelmat ovat hyvä tapa kehittää oikeus- ja sisäasioiden alaa. Vuoden 2014 jälkeen tarvitaan uusi strategia linjaamaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä pitkällä tähtäimellä. Yhteisillä suuntaviivoilla voidaan myös ehkäistä eriytyvän integraation ja alueellisen hajautumisen riskiä. Unionin yhtenäisyyden säilyttäminen on jatkossakin ensisijainen tavoite alalla.

EU:n **oikeuspolitiikassa** on panostettava vahvemmin monenväliseen kansainväliseen yhteistyöhön, kuten Haagin kansainväliseen yksityisoikeuden konferenssiin ja Euroopan neuvoston kansainvälisiin oikeusalan sopimuksiin. Oikeudellisen yhteistyön kulmakivenä on edelleen oikeudellisten päätösten ja tuomioiden **vastavuoroinen tunnustaminen**. Jatkossa erityisen tärkeää on huolehtia käytössä olevien EU-instrumenttien laadusta, käytettävyydestä ja tehokkaasta täytäntöönpanosta sekä edistää jäsenvaltioiden välistä luottamusta toistensa järjestelmiin.

EU:n rikosoikeuspolitiikassa tulee painottaa edelleen vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta tarpeettoman pitkälle menevän harmonisoinnin sijaan. Pitkäjänteistä työtä sekä rikoksen uhrien että rikoksesta epäiltyjen ja syytettyjen oikeuksien vahvistamiseksi on jatkettava: tehdyt päätökset on pantava täytäntöön.

Unionin **lainvalvontayhteistyön vahvistaminen** on välttämätöntä järjestäytyneen rikollisuuden, laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjumiseksi. Kyse on vakavasta ja rajat ylittävästä rikollisuudesta, johon unionin tulee puuttua laajalla keinovalikoimalla. Lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä kehitettäessä erityistä huomiota on kiinnitettävä kolmansien maiden kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien sekä humanin kohtelun periaatteiden toteutumiseen.

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia asettaa hyvät puitteet konkreettiselle yhteistyölle sisäasioissa. Yhteisten uhkien ja riskien torjumiseksi tarvitaan entistä yhdenmetympää toimintatapaa. EU:n sisäistä turvallisuutta tulee edistää kokonaisvaltaisesti noudattaen eurooppalaista turvallisuusmallia, jossa yhdistetään oikeudellista ja lainvalvontayhteistyötä, rajaturvallisuutta ja pelastuspalvelua koskevat toimet.

Euroopan yhteistä **turvapaikkajärjestelmää** koskeva lainsäädäntö tulee panna jäsenvaltioissa täytäntöön tehokkaasti. Vakauden, kasvun ja työllisyyden parantamiseksi Euroopassa erityistä huomiota on kiinnitettävä laillisen maahanmuuton sääntelyn tehostamiseen ja täytäntöönpanoon.

Vapaan liikkuvuuden **Schengen**-järjestelmää tulee vahvistaa entisestään. Schengen-alueen tehokas hallinnointi edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden sitoutumista. EU:n ulkorajavalvontaa kehitetään rajatarkastustoiminnan edelleen tehostamiseksi ja sujuvoittamiseksi. Viisumivapautta Venäjän kanssa tulee edistää EU:ssa sovittujen ehtojen pohjalta laaja-alaisesti ja hallitusti. On tärkeää, että rajanylitystietojärjestelmä ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma ovat käytössä ennen mahdollisen EU:n ja Venäjän välisen viisumivapauden toteutumista.

Henkilötietojen suoja on perusoikeus, jonka merkitys korostuu tietojenvaihdon lisääntyessä, digitalisoitumisen edetessä ja internetin roolin kasvaessa. EU:n osittain hajanaista ja monimutkaista **tietosuojasääntelyä** on yksinkertaistettava ja yhdenmukaistettava takaamalla samalla korkea tietosuojan taso. EU:n tietosuojasääntelyn tulee myös tukea sisämarkkinoita ja digitaalitalouden mahdollisuuksia. EU:lla on oltava yhtenäinen lähestymistapa esimerkiksi matkustajarekisteritietojen luovuttamiseen kolmansille maille. Pidemmän aikavälin tavoitteena tulisi tutkia mahdollisuutta luoda kansainvälisesti sovellettavat normit näiden tietojen siirtoa ja käyttöä varten.

**EU:n kyberturvallisuusstrategia** tehostaa EU-tason yhteistyötä kyberturvallisuuden parantamiseksi. Tietoturvaluuteen, kyberrikollisuuden torjuntaan, kyberpuolustukseen ja alan kansainväliseen yhteistyöhön on panostettava määrätietoisesti unionin tasolla.

## 15 Globaalia vaikutusvaltaa

Euroopan unionin tulee ajaa tehokkaasti etujaan ja puolustaa arvojaan naapurustossaan ja maailmanlaajuisesti. EU:lla on parhaat vaikutusmahdollisuudet kansainvälisesti, kun jäsenmaiden näkemykset ja toimet kanavoidaan tavoitteelliseksi yhteiseksi toiminnaksi. Unionin ulkoisen toiminnan tulee olla **johdonmukaista ja kokonaisvaltaista** siten, että tavoitteiden saavuttamisessa hyödynnetään kaikkia käytössä olevia välineitä. Tämä kokonaisvaltaisuuden tarve korostuu keskeisimmissä kansainvälisen politiikan kysymyksissä, kuten kestävässä kehityksessä, ilmastopolitiikassa, rauhassa ja vakaudessa sekä köyhyyden vähentämisessä. EU:n käytettävissä olevat ulkoisen toiminnan välineet ovat laajemmat kuin yhdelläkään jäsenmaalla yksinään.

Ulkoinen toiminta kattaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, kauppapolitiikan ja kehityspolitiikan sekä myös unionin sisäisten politiikkojen ulkoiset ulottuvuudet. Eron tekeminen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja muun ulkoisen toiminnan välille on omiaan heikentämään unionin vaikutusmahdol-

lisuuksia. EU:n vaikutusvallan kannalta **sisäisten politiikkojen hyödyntäminen** ulkosuhteissa on erityisen tärkeää, koska unionin kumppaneille EU:n keskeisin merkitys muodostuu sen sisäisten politiikkojen painoarvosta.

**Euroopan ulkosuhdehallinnon** tulee yhdistää ulkoisen toiminnan eri ulottuvuudet yhtenäiseksi politiikaksi, jossa hyödynnetään myös EU:n sisäisiin politiikkoihin perustuva vaikutusvalta. Ulkosuhdehallinto ei ole vielä kyennyt lunastamaan näitä odotuksia. Tavoitteena tulee kuitenkin olla kokonaisvaltainen toiminta, joka perustuu unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan vahvaan rooliin myös komission varapuheenjohtajana. Institutionaaliset järjestelyt eivät kuitenkaan yksin ratkaise unionin ulkoista toimintaa – kaikkein olennaisinta on **poliittinen tahto** toimia yhdessä. Unionin ulkoisen toiminnan tulee perustua ymmärrykseen siitä, että rajoittumalla toimimaan yksittäisinä jäsenmaina tai pienempinä maaryhminä eurooppalaisten maiden kansainvälinen vaikuttavuus jää selkeästi EU-tasosta toimintaa heikommmaksi.

Unionin yhteinen **ulko- ja turvallisuuspolitiikka** tarjoaa laajemmat mahdollisuudet edistää kansallisia tavoitteita kuin yksin toimiminen. EU:n tulee toimia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla entistä tehokkaammin, yhtenäisemmin ja johdonmukaisemmin. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan strategisia prioriteetteja tulisi päivittää vastaamaan unionin toimintaympäristössä viimeisen kymmenen vuoden aikana tapahtunutta kehitystä ja valtasuhteiden muutoksia.

Euroopan unionin tulee kyetä vahvistamaan erityisesti oman **lähialueensa** vakautta sekä demokratiakehitystä ja taloudellisia uudistuksia – niin Pohjois-Afrikassa, Lähi-idässä kuin unionin itäisessä naapurustossa. Naapuruuspolitiikassa yhteistyön syventämisen tulee linkittyä kolmansien maiden demokratia- ja ihmisoikeuskehitykseen. Lähialueella korostuu myös unionin sisäisten politiikkojen merkitys. Suomella on eniten tavoitteita Venäjän ja EU:n kumppanuuden kehittämisessä. Pohjoinen ulottuvuus tarjoaa yhden toimivan mallin yhteistyöhön Venäjän kanssa tasavertaisen kumppanuuden pohjalta. Myös EU:n arktisen politiikan sekä Itämeri-yhteistyön kehittäminen on tärkeää.

EU:n tulee ottaa vahva globaali rooli niin YK-järjestelmän kuin muun yhteistoiminnan kautta toimimalla entistä yhtenäisemmin myös niissä ryhmittymissä, joissa vain osa jäsenvaltioista on suoraan edustettuina, kuten G20. Suomelle on tärkeää, että kansainvälisissä järjestöissä ja ryhmittymissä käsiteltävät asiat valmistellaan ja sovitetaan yhteen EU:n piirissä.

EU:n **kehityspolitiikassa** johdonmukaisuuden ja vaikuttavuuden lisääminen on erityisen tärkeää, jotta muiden EU-politiikkojen, kuten kauppapolitiikan, ilmastopolitiikan, maatalouspolitiikan ja kalastuspolitiikan vaikutus ei ole ris-tiriidassa kehityspolitiikan kanssa. Kehityspolitiikan lähivuosien merkittävin kysymys on globaalin kehitysagendan uudistaminen, joka on EU:lle tärkeä mahdollisuus edistää kehityspoliittisia tavoitteitaan.

**Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka** on tärkeä väline unionin pyrkimyksissä vahvistaa vakautta yhteistyössä kansainvälisen yhteisön kanssa. Unionin **kriisinhallintaa** tulee kehittää yhä kokonaisvaltaisemmaksi toiminnaksi, jossa yhdistyvät niin sotilaallinen kuin siviilikriisinhallinta sekä pitkäjänteisempi kehityspolitiikka ja EU:n muu toiminta kriisialueilla. Myös unionin sisäistä päätöksentekoa tehostamalla – mukaan lukien operaatioiden rahoitus – tulee varmistaa, että unioni kykenee vastaamaan kriisialueiden tarpeisiin nopeasti ja joustavasti. Unionin kriisinhallintakykyä tulisi vahvistaa myös lisäämällä taisteluosastojen käytettävyyttä ja kehittämällä suunnittelu- ja johtokykyä.

Siviilikriisinhallinnan merkitystä on korostettava pyrittäessä vakauttamaan valtioita, jotka ovat turvautuneet kansainväliseen apuun kriisitilanteessa. Suomen tavoitteena on jatkossakin olla yksi unionin siviilikriisinhallintaan aktiivisimmin osallistuvista maista. Tämä lisää Suomen vaikuttavuutta Euroopan unionissa.

Unionin jäsenmaiden sotilaallisten **suorituskykyjen kehittämistä** ja ylläpitämistä vaikeuttavat puolustusmateriaalin kallistuminen ja määrärahapaineet. Euroopalta myös puuttuu tiettyjä keskeisiä sotilaallisia suorituskykyjä, joiden osalta on tukeuduttu Yhdysvaltoihin. Yksikään eurooppalainen valtio ei kykene enää yksin tuottamaan kaikkia tarvittavia suorituskykyjä. Tämän vuoksi jäsenmaiden suorituskyky-yhteistyön tiivistäminen edelleen on tärkeää. Tälle tulee asettaa selkeät EU-tason tavoitteet, ja suorituskykyjen yhteiskäytössä ja jakamisessa jo tehtävää yhteistyötä tulee kehittää. Tärkeitä yhteistyöalueita voivat olla meriturvallisuus, lennokit, kyberturvallisuus, avaruus, ilmatankkaus, kuljetuskyky ja tilannekuva, joissa Euroopalla on selkeitä puutteita.

Suorituskykyjen kehittäminen edellyttää myös vahvaa teollista pohjaa. **Euroopan puolustusteollisuutta ja -markkinoita** tulee kehittää määrätietoisemmin. Tämä tarjoaa mahdollisuuksia myös suomalaiselle puolustusteollisuudelle osana kansainvälisiä tuotantoketjuja. Myös puolustusalan tutkimuksessa, kehityksessä ja innovaatioissa tulee päästä tiiviimpään yhteistyöhön ja koordinointiin jäsenmaiden kesken. Tavoitteena tulisi jo kustannussyistä olla sisämarkkinaperiaatteiden toteutuminen myös puolustusvälineiteollisuudessa. Tähän liittyy myös kysymys vastakaupoista, joiden rajoittamista entisestään tulee selvittää. Eurooppalaisten puolustustarvikkeiden huoltovarmuusjärjest-

lyjen syventäminen on tärkeä edellytys markkinoiden avaamiselle. Tavoitteena on jäsenmaiden välisen luottamuksen lisääminen.

Valtaosa Euroopan unionin jäsenmaista on myös Naton jäseniä. Suomi toimii EU:n ja Naton yhteistyön kehittämiseksi ja ottaa huomioon Naton merkityksen eurooppalaisen turvallisuuspolitiikan keskeisenä foorumina.

## 16 Laajentuva unioni

Laajentuminen on ollut yksi unionin menestyksekkäimpiä politiikkoja, ja sen jatkuminen on osoitus unionin vetovoiman säilymisestä. Kroatia tulee unionin 28. jäsenmaa, ja unionin jäsenmäärä onkin lähes kaksinkertaistunut Suomen liittymisen jälkeen. Laajentuminen on vahvistanut unionia eurooppalaisena ja globaalina toimijana ja kasvattanut sisämarkkinoita.

EU-jäsenyys on myös muuttanut liittyneitä maita myönteisellä tavalla. Unionin laajentumisprosessiin kuuluu olennaisena osana **unionin säännösten ja toimintatapojen omaksuminen**. Aiemmat laajentumiset ovat osoittaneet, että erityisesti oikeusvaltioperiaatteen toteuttaminen on vaikeaa. Tämän takia on hyvä, että oikeuslaitosta ja perusoikeuksia sekä oikeutta, vapautta ja turvallisuutta koskevat neuvotteluluvut otetaan käsittelyyn jo neuvottelujen alkuvaiheessa.

Unionin tulee jatkossakin olla avoin yhteisö, jonka jäseneksi voi liittyä jokainen Euroopan valtio, joka täyttää unionin liittymisehdot, kunnioittaa ja sitoutuu edistämään unionin arvoja. Tämä asettaa myös laajentumisen rajat: jäseneksi voivat tulla vain kriteerit – kuten demokratia, ihmisoikeudet, oikeusvaltio ja markkinatalous – sekä varsinaiset liittymisehdot täyttävät eurooppalaiset maat. Kriteereistä ei voida tinkiä, koska jäsenyyden olennainen merkitys liittyy juuri unionin sääntöjen ja arvojen omaksumiseen. Liittymistä ei tule kiirehtiä poliittisista syistä, sillä parhaat kannustimet uudistuksille ovat neuvotteluprosessin yhteydessä, eivät liittymisen jälkeen.

Islanti, Turkki ja Montenegro neuvottelevat jäsenyydestä. Näissä neuvotteluissa on edettävä määrätietoisesti, samoin kuin Serbian ja muiden Länsi-Balkanin maiden kanssa, kun päätös jäsenyysneuvotteluiden aloittamisesta on tehty. Kun jäsenyyskriteereistä pidetään kiinni, on laajentuminen jatkossakin unionia vahvistava ja liittyviä maita olennaisesti kehittävä askel.

### III EU-POLITIIKAN TEKEMINEN SUOMESSA JA VAIKUTTAMINEN ETUJEMME AJAMISEKSI

Selonteon aiemmissa osissa on määritelty Suomen EU-politiikan tavoitteet ja käyty läpi keskeisimpiä kehittämishankkeita unionin eri sektoreilla. Tässä osassa linjataan, miten Suomen EU-yhteensovittamisjärjestelmää tai toimintatapoja voitaisiin kehittää asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suomen etujen ajamiseksi ja tulokellisuuden takaamiseksi on tärkeää, että menettelyt EU-asoiden valmistelussa ja vaikuttamisessa ovat toimivia. EU-politiikan tekeminen nojaa järjestelmälliseen valmisteluun ministeriöissä, asioiden yhteensovittamiseen sekä vahvaan poliittiseen osallistumiseen. Poliittisessa päätöksenteossa keskeistä ovat EU-ministerivaliokunnan linjaukset ja tiivis yhteistyö eduskunnan kanssa.

Yhteensovittamisjärjestelmän perusajatuksena on varmistaa Suomen yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaavat kannat kaikissa EU-asioissa ja laaja-alainen valmistelu, johon kaikki ministeriöt ja Ahvenanmaan maakunta osallistuvat. Hyvin toimiva yhteensovittamisjärjestelmä on Suomen EU-politiikan vahvuus. Suomen on pystyttävä määrittelemään tavoitteensa vireille tuleviin asioihin ja valmisteltava omia aloitteita unionin kehittämiseksi nopeallakin aikataululla. Rakentavalla, tuloksiin pyrkivällä ja käytännöllisellä lähestymistavalla Suomi myös osoittaa sitoutumisensa ja halunsa vaikuttaa EU:n kehittämiseen.

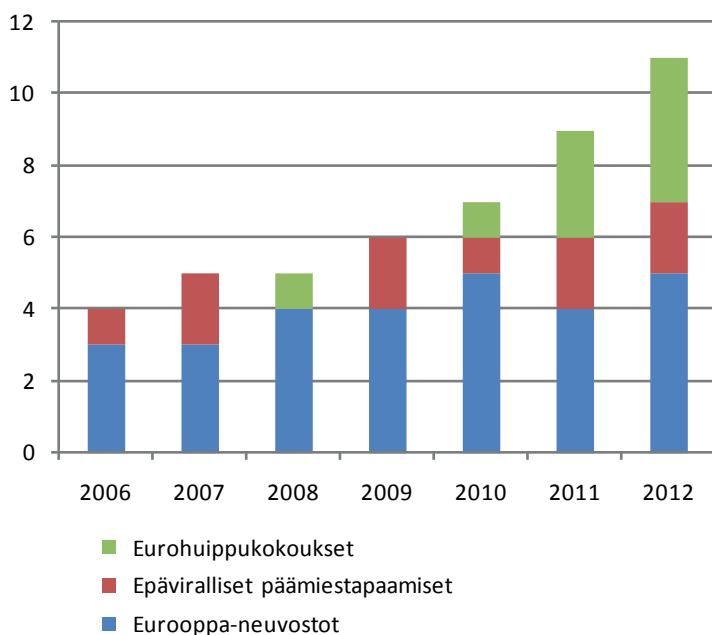
Valmistelun ja yhteensovittamisjärjestelmän sopeuttaminen EU-toimintaympäristön muutoksiin vaatii säännöllistä kehittämistä niin sektoriministeriöissä kuin valtioneuvoston kansliassa. Viime vuoden lopulla työnsä aloittaneen valtioneuvoston EU-valmistelumenettelyjen ja -asiakirjojen kehittämistyöryhmän on tarkoitus antaa ehdotuksensa järjestelmän kehittämisestä EU-asoiden komitealle alkusyksystä.

Varsinaisen asioiden valmistelun ohella on keskeistä vaikuttaa aktiivisesti Suomelle tärkeissä tai ongelmallisissa asioissa. Vuonna 2009 annettiin valtioneuvoston EU-vaikuttamisselvitys (Vnk:n julkaisusarja 32/2009), jonka keskeiset linjaukset ja kehittämisalueet ovat edelleen ajankohtaisia.

## 17 Tehokkaampaa EU-asioiden valmistelua

Perustuslain muutokset vuosina 2000 ja 2012 ovat selkeyttäneet ja vahvistaneet valtioneuvoston roolia EU-asioiden päätöksentekijänä sekä pääministerin asemaa Suomen EU-politiikan johdossa. Suomella on nyt EU-asioissa selkeästi identifioitava johto, johon päämiestason yhteydenpito keskittyy.

Lissabonin sopimuksen tuomat muutokset Eurooppa-neuvoston asemaan sekä velka- ja talouskriisien hoitaminen ovat korostaneet päämiesten roolia Euroopan unionin toiminnassa. Eurooppa-neuvoston linjattavaksi ja päätettäväksi on tuotu keskeisimmät talous- ja rahaliiton kysymykset. Myös ilmastoto- ja energiapolitiikassa päämiesten strategiset linjaukset ovat muodostaneet unionin toiminnan pohjan. Päätöksiä on jouduttu tekemään tiiviillä tahdilla. Eurooppa-neuvoston ja euromaiden päämiesten kokouksia on pidetty viime vuosina lähes kuukausittain.



**Kaavio 11: Päämieskokousten lukumäärän kehitys vuosina 2006–2012**  
(lähde: VNEUS)

Pääministeri antaa Eurooppa-neuvoston ja muissa päämiesten kokouksissa käsiteltävistä asioista tietoa eduskunnalle etu- ja jälkikäteen. Eduskunta on lausunnoissaan pitänyt perusteltuna, että pääsääntöisesti pääministeri menee suuren valiokunnan kuultavaksi – ei täysistunnon – ottaen huomioon valiokunnan keskeisen roolin EU-asioiden kansallisessa käsittelyjärjestelmässä. Eurooppa-neuvoston käsitellessä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia asioita pääministeri antaa tietoa ulkoasiainvaliokunnalle eduskunnan valiokuntien toimialajaon mukaisesti.

Euroaluetta koskevien kysymysten valmistelu samoin kuin talous- ja rahoitus-kriisiin liittyvien monien ajankohtaisten kysymysten ratkaiseminen ovat tuoneet EU-asioiden valmisteluun aivan uuden operatiivisen ulottuvuuden ja painotaneet valtiovarainministerien muodostaman euroryhmän roolia. On tärkeää, että näiden asioiden valmistelu ja Suomen kannan muodostaminen sekä valtioneuvostossa että eduskunnan kanssa toimivat mahdollisimman tehokkaasti.

Suomen EU-politiikka perustuu EU-ministerivaliokunnan linjauksiin. Järjestelmä, jossa hallituksen ministerit kokoontuvat viikoittain keskustelemaan ja linjaamaan EU-asioista, on hyvin poikkeuksellinen jäsenvaltioiden keskuudessa. EU-ministerivaliokunnan keskeinen rooli korostaa sekä ministerien sitoutumista EU-politiikkaan että EU-asioiden merkitystä Suomen poliittisessa päätöksenteossa. (Taulukot 1–3)

EU-ministerivaliokunnan työskentelyssä pyritään edelleen kehittämään nykyistä käytäntöä, jossa käsittelyssä korostetaan asioiden etupainotteista valmistelua ja laaja-alaisempien kokonaisuuksien käsittelyä sekä keskeisimpien asioiden osalta myös seuranta. Vaikka EU-ministerivaliokunnan työskentely pohjautuu pääosin jaostoissa tapahtuvaan yhteensovittamiseen, Eurooppa-neuvostojen ja muiden päämieskokousten linjausten yhteensovittaminen keskittyy ministerivaliokuntaan poliittisten linjausten merkittävyyden vuoksi.

Myös EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta kansallinen valmistelu ja poliittiset päätökset tehdään EU-ministerivaliokunnassa osana normaalia EU-asioiden käsittelyä. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.

Suomalaisten ehdokkaiden nimeämisestä sekä muiden jäsenvaltioiden ehdokkaiden nimitysten tukemisesta EU-toimielimiin sovitaan EU-ministerivaliokunnassa, jotta voidaan hyödyntää mahdollisimman hyvin nimityksiin liittyvät neuvottelu- tai vaikuttamismahdollisuudet. Sama menettely koskee myös EU-virastojen sijaintipaikkojen ja vastaavien kysymysten käsittelyä. Valtioneuvosten yleisis-

tunnossa ratkaistavien EU-toimielimiin asetettavien ehdokkaiden nimeämisten esittelyt keskitetään pääsääntöisesti valtioneuvoston kansliaan.

EU-politiikkaan liittyvien pääministerin tehtävien lisääntyminen ja hänen asemansa vahvistuminen Suomen EU-politiikan johdossa eivät vaadi muutoksia yhteensovittamisjärjestelmän rakenteisiin, mutta tarvitaan toimintatapojen kehittämistä sekä resurssien tehokkaampaa hyödyntämistä. Koska valtionhallinnon kokonaisresurssit eivät kasva, EU-valmistelua voidaan kehittää luomalla synergiaa. On tärkeää kohdistaa toimintamme Suomen kannalta keskeisiin kysymyksiin. Pällekkäisyyksiä poistamalla, toimintoja yhdistämällä ja yhteistyön edellytyksiä parantamalla sekä poliittisen tason ohjausta tehostamalla voidaan nykyisillä resursseilla saada enemmän tuloksia.

Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto toimii valtioneuvoston EU-sihteeristönä päätehtävinään EU-asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen, Euroopan unionin perussopimuksen muuttamista koskevien asioiden yhteensovittaminen, Euroopan unionin kehittämisen kannalta keskeiset horisontaaliset ja institutionaaliset asiat sekä Euroopan unionin toimielimiä koskevat nimitysasiat. Viime aikoina entistä enemmän osaston resursseja on vaatinut pääministerin avustaminen. EU-asioiden osasto toimii myös EU-ministerivaliokunnan sihteeristönä ja valmistelee asialistan.

Ministeriöiden välisen toimialajaon mukaisesti Euroopan unionin kehittämisen kannalta keskeiset horisontaaliset ja institutionaaliset asiat hoidetaan valtioneuvoston kansliassa. Tämä periaate tulee toteuttaa myös käytännössä. Näin varmistetaan Suomen EU-politiikan johdonmukaisuus ja tarjotaan pääministerin käyttöön tehokas valmistelu.

Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osaston valmistelun ja yhteensovittamistehtävän ohella on selvää, että vastuu EU-asioiden valmistelusta on jatkossakin toimivaltaisella ministeriöllä. Hallinnon laaja-alainen osallistuminen valmisteluihin on tärkeää, että voidaan määrittää Suomen kansalliset edut ja ottaa riittävästi huomioon EU-politiikan vaikutukset talouteen ja yhteiskuntaan.

Tärkeä osa Suomen EU-politiikan toteuttamista on huolehtia Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn sekä maakunnan vaikutusmahdollisuuksien huomioiminen.

## 18 Yhteensovittamisen kehittäminen

EU-asioiden valmistelu tapahtuu toimivaltaisissa ministeriöissä ja yhteensovittaminen keskittyy erityisesti jaostoihin ja EU-ministerivaliokuntaan. Suomen kantojen muodostaminen neuvostoa varten pohjaa valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyöhön eduskunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta. Myös sidosryhmillä on merkittävä rooli asioiden valmistelussa.

EU-asioiden komitean rooli asioiden päivittäisessä yhteensovittamisessa on jäänyt vähäiseksi. Sen luontevaksi tehtäväksi on muodostunut laajempia kokonaisuuksia koskevien asioiden valmistelu ja hallinnollisten asioiden käsittely.

Yhteensovittamisjärjestelmää tulisi kehittää entistä etupainotteisemmaksi Suomen vaikutusvallan maksimoimiseksi. Järjestelmää ei pidä ohittaa missään olennaisissa EU-politiikan kysymyksissä. Virkamiestasolla yhteensovittamisessa on korostunut viime vuosina enemmän ministeriöiden välinen yhteistyö heti valmistelun alkuvaiheesta lähtien, mutta se ei saa merkitä jaostokäsittelyn ohittamista. Valmistelujaostojen toimintatapoja tulee kehittää ja kokouksia järjestää säännönmukaisemmin kaikilla sektoreilla. Jaostotyössä kannanmuodotukseen osallistuvien on huolehdittava siitä, että esitetyille kannoille on tarvittava ministeriön poliittisen johdon tuki.

Kansainvälisissä järjestöissä tehdään usein päätöksiä, jotka liittyvät EU-politiikkaan. Viimeistään Lissabonin sopimuksen myötä on selvää, että kaikilla kansainvälisillä päätöksillä ja sopimuksilla on EU-ulottuvuutensa. Kansainvälisten sopimusten toimeenpano edellyttää usein myös uusia säädöksiä EU-tasolla. Globaalitason ja EU-tason välisten kytkentöjen vuoksi Suomen kannanmuodotusta kansainvälisiin kysymyksiin ja niitä koskevaa EU-kantojen koordinaatiota tulee käsitellä säännönmukaisesti jaostoissa. Tärkeimmät kansainvälisissä järjestöissä päätettävät asiat tulee tarvittaessa tuoda EU-ministerivaliokunnan linjattaviksi.

EU-asioiden valmisteluun on liitettävä aiempaa läheisemmin erilaisten sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan kuuleminen asioiden valmistelun eri vaiheissa, mukaan lukien jaostoissa. Näin saadaan laaja-alaisesti tietoa erilaisten lainsäädäntö- ja muiden hankkeiden vaikutuksista kansalaisten, yritysten ja muiden toimijoiden kannalta.

Myös poliittiset valtiosihteerit osallistuvat laajasti EU-asioiden valmisteluun ministeriöissä, ja he voivat sijaistaa ministeriä neuvoston kokouksissa. On tarpeen selvittää, miten poliittisten valtiosihteerien toiminta EU-asioissa saadaan paremmin yhteensovittamisjärjestelmän piiriin.

Eduskunnan riittävän varhainen tiedonsaanti on ehdoton edellytys sen keskeisen aseman turvaamiseksi kansallisessa EU-asioiden valmistelujärjestelmässä. Eduskunnan osallistuminen kannanmuodostukseen on vahvuus, joka tekee Suomen kannoista kestäviä EU-tason neuvotteluissa ja varmistaa niiden laajan poliittisen tuen kotimaassa. Keskustelu EU:n demokraattisesta legitimitetistä on korostanut edelleen kansallisten parlamenttien EU-asioiden käsittelyyn osallistumisen merkitystä.

Usein asioiden EU-käsittelyn aikataulu on varsin tiukka yhteensovittamiseen ja eduskunnan mukaan kytkemiseen. EU-asioiden saattamiseen eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain edellyttämällä tavalla kiinnitettiin erityistä huomiota EU-vaikuttamisselvityksessä 2009. Kehitys on ollut myönteistä: eduskunnalta on tullut aikaisempaa vähemmän huomautuksia viivästyksistä. Tässä asiassa tavoitteena tulee edelleen olla nollatoleranssi. Yhteistyössä eduskunnan kanssa on tärkeää muistaa neuvotteluvaran turvaaminen varhaisessa vaiheessa muodostettuihin kantoihin sekä se, että neuvottelujen edetessä Suomen kantaa tulee myös voida tarkistaa nopealla aikataululla. Tällä tavoin voidaan paremmin saavuttaa Suomen tavoitteet eri kysymyksissä.

Pysyvä edustusto Euroopan unionissa on Suomen EU-politiikan tärkein työkalu ja edustaa koko valtioneuvostoa. EU-edustustolla samoin kuin muiden EU-maiden pääkaupungeissa olevilla edustustoilla on keskeinen merkitys tuoreimman tiedon välittämisessä Helsinkiin, jotta Suomen kannanmuodostus voi perustua realistiseen tilannearvioon. Edustustojen ja pääkaupungin jatkuva ja oikea-aikainen vuorovaikutus on lähtökohta kantojemme menestykselliselle edistämislle.

Suomella on ollut viime vuosina paljon viivästyksiä direktiivien täytäntöönpanossa. Viivästyksistä on valmistunut keväällä 2013 selvitys, jossa tarkastellaan viivästysten syitä ja esitetään toimenpide-ehdotuksia tilanteen korjaamiseksi. Täytäntöönpanotilannetta tulee seurata aktiivisesti ministeriöissä. Työskentelytapoihin ja resursseihin on kiinnitettävä enemmän huomiota. Ministeriöiden johdon ja säädösvalmistelijoiden tulee olla tietoisia viivästyksiin liittyvistä taloudellisten seuraamusten uhasta. Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto huolehtii täytäntöönpanotilanteen yleisestä seurannasta.

## 19 EU-vaikuttamisen ja EU-osaamisen vahvistaminen

Varsinaisen EU-asioiden valmistelun ohella on paremmin huomioitava varhaisen vaikuttamisen haasteet. Yhteensovittamisjärjestelmä on suunnattu pääosin kantojen muodostamiseen neuvoston käsittelyä varten, jolloin on vaarana, että ennakoiva, strateginen suunnittelu ja omien kansallisten aloitteiden kehittäminen jäävät vähemmälle huomiolle.

Yhä useammin on tarpeen tehdä omia aloitteita Suomen etujen edistämiseksi. Viime vuosina Suomi on joko ainoana tai harvojen joukossa tehnyt aloitteita etenemistavoiksi, jotka jossain vaiheessa ovat muodostuneet osaksi yhdessä sovittua linjausta, esimerkkeinä pragmaattinen veropolitiikan koordinaatio, digitaalisten sisämarkkinoiden luominen, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen seuranta ja menettelytapasäännöt eurohuippukokouksille. Samoin aloitteita on tehty rahoitus- ja velkariisin hoitamiseen liittyvissä toimissa, kuten IMF:n osallistuminen vakautustoimiin, sijoittajavastuun toteuttaminen, pankkien stressitestien käyttöönotto sekä finanssipolitiikkaan liittyvien sanktioiden tehostaminen.

Esimerkkejä ministeriörajat ylittävästä EU-politiikan kokonaisvaltaisesta vaikutamisesta löytyy useita viimeisen vuoden ajalta. Pitkäaikaisempaa ja poikkeuksellisen laajaa vaikuttamistyötä on tehty erityisesti rahoituskehysten valmistelussa, EU:n perusoikeusulottuvuuden vahvistamisessa sekä hyvän hallinnon ja avoimuuden edistämisessä EU:ssa. Lisäksi erillinen vaikuttamisstrategia on laadittu ilmasto- ja energiapolitiikkaan ja Suomen kilpailukyvyn, kasvun ja työllisyyden kannalta ajankohtaisten EU-asioiden osalta on tehty kartoitusta eri ministeriöiden välillä.

Viestintä Suomen EU-politiikan tavoitteista on osa EU-vaikuttamista. Valtioneuvoston kanslian ja sektoriministeriöiden on tavoiteltava strategisempaa ja ennakoivampaa EU-viestintää. Tämä edellyttää nykyistä parempaa koordinaatiota niiden välillä sekä niiden ja EU-edustuston kesken.

Vuonna 2009 annetun EU-vaikuttamisselvityksen suositusten toteuttaminen tulee saattaa loppuun. Unionin toimielimien osalta Suomen vaikuttamisen suurimmat kehittämistarpeet kohdistuvat riittävän varhaiseen vaikuttamiseen niin komission kuin Euroopan parlamentin suuntaan. Toisaalta yhteydenpidossa muiden jäsenvaltioiden kanssa edellytetään suurempaa aktiivisuutta koalitioiden rakentamisessa ja vaikuttamisessa.

Komission sisältä tulee identifioida vaikuttamisen kannalta tärkeät tahot kiinnittäen erityisesti huomiota komission pääsihteeristön koordinoivaan rooliin.

Vaikuttaminen on ajoitettava riittävän aikaiseen vaiheeseen, ja sen tulee olla osa jatkuvaa toimintaa.

Vuoden 2009 EU-vaikuttamisselvityksen valmistuttua Euroopan parlamentin valta on entisestään kasvanut. Vaikka keskeisin rooli Euroopan parlamentin suuntaan on neuvoston puheenjohtajamaalla, on tärkeää seurata parlamentin kannanmuodostusta sekä kertoa parlamentin keskeisille toimijoille Suomen näkemyksistä ja mahdollisista kansallisista erityiskysymyksistä. Yhteistyötä suomalaisjäsenten kanssa tulee edelleen kehittää Suomen tavoitteiden edistämiseksi.

Osaavan henkilöstön saaminen niin Suomessa kuin EU:ssakin tärkeisiin tehtäviin on keskeinen kysymys, sillä Suomen vaikuttavuus EU:ssa riippuu pitkälti kontakteista, tiedonkulusta ja mahdollisuudesta vaikuttaa politiikkojen sisältöihin varhaisessa vaiheessa.

Henkilöstön EU-osaaminen ja sen kehittäminen on tärkeä osa EU-asioiden hoitamista valtionhallinnossa. EU-osaamisen vahvistaminen edellyttää myönteistä ja kannustavaa suhtautumista virkamiesten EU-kokemuksen kerryttämiseen ja verkostoitumiseen. EU-asiantuntemukselle on olennaista, että osa ministeriöiden virkamiehistä hakee kokemusta myös EU-toimielimistä.

Kansallisten asiantuntijoiden lähettäminen on tehokas ennakkovaikuttamisen kanava sekä mahdollisuus lisätä niin EU-toimielinten tuntemusta Suomen erityisoloista. Samalla sillä vahvistetaan virkamiesten EU-osaamista ja kontakteja sekä edistetään suomalaisten EU-rekrytointeja.

Taulukko 1: EU-ministerivaliokunnassa käsiteltyjen asioiden määrä kokonaisuuksittain vuosina 1995–2012

|                                                                       | 2012       | 2011       | 2010      | 2009      | 2008      | 2007      | 2006      | 2005      | 2004      | 2003       | 2002       | 2001      | 2000       | 1999       | 1998      | 1997       | 1996       | 1995       |
|-----------------------------------------------------------------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| Yleiset asiat                                                         | 7          | 8          | 20        | 22        | 20        | 20        | 25        | 37        | 42        | 46         | 39         | 23        | 56         | 57         | 43        | 41         | 62         | 93         |
| Ulkoasiat                                                             | 6          | 6          | 14        | 8         | 20        | 13        | 23        | 17        | 16        | 14         | 9          | 13        | 10         | 16         | 13        | 6          | 10         | 10         |
| Talous- ja rahoitusasiat                                              | 52         | 55         | 34        | 3         | 9         | 5         | 6         | 7         | 10        | 10         | 6          | 5         | 5          | 7          | 10        | 11         | 8          | 14         |
| Oikeus- ja sisäasiat                                                  | 4          | 4          | 4         | 2         | 3         | 2         | 2         | 4         | 4         | 6          | 8          | 3         | 6          | 2          | 3         | 7          | 7          | 5          |
| Työllisyys-, sos.pol-,<br>terveys- ja kuluttaja-asiat                 | 1          | 4          | -         | 3         | 9         | 4         | 5         | 2         | 3         | 7          | 6          | 9         | 8          | 4          | 2         | 10         | 11         | 4          |
| Kilpailukyky (sisä-<br>markkinat, teollisuus,<br>tutkimus ja avaruus) | 8          | 5          | 4         | 3         | 4         | 3         | 2         | 6         | 4         | 4          | 9          | 8         | 7          | 5          | 4         | 4          | 6          | 1          |
| Liikenne-, televiestintä-<br>ja energia-asiat                         | 5          | 5          | 2         | 8         | 3         | 1         | 2         | -         | 4         | 9          | 8          | 1         | 3          | 2          | 2         | 1          | 6          | 7          |
| Maatalous- ja<br>kalastusasiat                                        | 2          | 4          | 4         | -         | 1         | 1         | -         | 2         | 1         | 6          | 4          | 9         | 3          | 3          | 1         | 9          | 12         | 8          |
| Ympäristöasiat                                                        | 8          | 7          | 6         | 12        | 9         | 8         | 5         | 3         | 4         | 1          | 7          | 8         | 7          | 2          | 2         | 6          | 14         | 5          |
| Koulutus-, nuoriso-,<br>kulttuuri- ja urheiluasiat                    | -          | -          | 1         | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -          | 1          | -         | 4          | 1          | 1         | 1          | -          | 1          |
| Eurooppa-neuvosto                                                     | 14         | 14         | 9         | 13        | 6         | 6         | 6         | 6         | 8         | 7          | 6          | 13        | 9          | 9          | 4         | 4          | 9          | 8          |
| <b>Yhteensä asialista-asiat</b>                                       | <b>107</b> | <b>112</b> | <b>98</b> | <b>74</b> | <b>84</b> | <b>63</b> | <b>76</b> | <b>84</b> | <b>96</b> | <b>110</b> | <b>103</b> | <b>92</b> | <b>118</b> | <b>108</b> | <b>85</b> | <b>100</b> | <b>145</b> | <b>156</b> |

Taulukko 2: EU-ministerivaliokunnassa käsiteltyjen neuvostojen ja kokousten määrä vuosina 1995–2012

|                                                            | 2012      | 2011      | 2010      | 2009      | 2008      | 2007      | 2006      | 2005      | 2004       | 2003       | 2002       | 2001       | 2000      | 1999       | 1998      | 1997      | 1996      | 1995      |
|------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Yleisten asioiden neuvosto                                 | 8         | 6         | 12        | 10        | 10        | 11        | 10        | 14        | 16         | 15         | 10         | 10         | 9         | 13         | 9         | 16        | 12        | 10        |
| Ulkoasioiden neuvosto                                      | 15        | 8         | 17        | 18        | 16        | 20        | 21        | 28        | 26         | 30         | 20         | 19         | 15        | 13         | 6         | 6         | 3         | 3         |
| Talous- ja rahoitus-<br>neuvosto                           | 13        | 9         | 18        | 10        | 9         | 10        | 10        | 10        | 13         | 12         | 13         | 12         | 15        | 15         | 16        | 12        | 7         | 9         |
| Oikeus- ja sisäasioiden<br>neuvosto                        | 4         | 3         | 7         | 6         | 7         | 9         | 6         | 7         | 9          | 7          | 8          | 10         | 7         | 9          | 6         | 7         | 5         | 4         |
| Työllisyys-, sos.pol.-, ter-<br>veys- ja kuluttajaneuvosto | 4         | 4         | 10        | 6         | 8         | 10        | 10        | 7         | 7          | 9          | 7          | 9          | 9         | 12         | 11        | 13        | 8         | 7         |
| Kilpailukykyneuvosto                                       | 4         | 2         | 5         | 6         | 5         | 8         | 7         | 7         | 5          | 8          | 8          | 10         | 9         | 9          | 13        | 8         | 11        | 6         |
| Liikenne-, televiestintä-<br>ja energianeuvosto            | 8         | 5         | 7         | 9         | 9         | 6         | 8         | 5         | 7          | 12         | 9          | 7          | 9         | 7          | 11        | 11        | 12        | 8         |
| Maatalous- ja kalastus-<br>neuvosto                        | 8         | 7         | 10        | 11        | 13        | 10        | 12        | 9         | 11         | 13         | 13         | 15         | 13        | 14         | 16        | 15        | 13        | 10        |
| Ympäristöneuvosto                                          | 3         | 2         | 4         | 4         | 6         | 6         | 5         | 5         | 6          | 4          | 7          | 5          | 7         | 6          | 5         | 4         | 5         | 4         |
| Koulutus-, nuoriso-, kult-<br>tuuri- ja urheiluneuvosto    | 3         | 4         | 9         | 4         | 5         | 8         | 7         | 5         | 6          | 11         | 6          | 10         | 6         | 10         | 5         | 5         | 3         | 5         |
| <b>Yhteensä neuvostot<br/>ja kokoukset</b>                 | <b>70</b> | <b>50</b> | <b>99</b> | <b>84</b> | <b>88</b> | <b>98</b> | <b>96</b> | <b>97</b> | <b>106</b> | <b>121</b> | <b>101</b> | <b>107</b> | <b>99</b> | <b>108</b> | <b>98</b> | <b>97</b> | <b>79</b> | <b>66</b> |

**Taulukko 3: EU-ministerivaliokunnassa käsiteltyjen tuomioistuin- ja muiden asioiden sekä kokousten ja kirjallisten menettelyiden määrä vuosina 1995–2012**

\* Kirjallisten menettelyiden pöytäkirjat saatavissa kokonaisuudessaan vasta vuodesta 2005 alkaen

|                                       | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 | 1999 | 1998 | 1997 | 1996 | 1995 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Tuomioistuinasiat                     | 2    | 1    | 5    | 12   | 23   | 41   | 36   | 45   | 50   | 22   | 32   | 38   | 32   | 41   | 42   | 18   | 5    | 1    |
| Muut asiat                            | 1    | 1    | -    | -    | 1    | 1    | -    | -    | -    | 1    | 2    | 5    | 1    | 2    | -    | 7    | 6    | 16   |
| Kokousten lukumäärä                   | 45   | 45   | 43   | 43   | 36   | 34   | 37   | 41   | 41   | 43   | 38   | 35   | 39   | 40   | 34   | 38   | 37   | 39   |
| Kirjallisten menettelyiden lukumäärä* | 28   | 40   | 27   | 29   | 16   | 10   | 17   | 12   | 1    | 1    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    |

Taulukoiden 1–3 lähde: Hyvärinen, Anna & Raunio, Tapio (2013): Bureaucratic hegemony or party interests? Explaining the level of national EU policy coordination in Finland. Esitys European Consortium for Political Researchin yleiskokouksessa Bordeaux'ssa 4.–7.9.2013



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
p. 0295 16001  
f. 09 1602 2165  
julkaisut@vnk.fi  
[www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)

ISBN Nid. 978-952-287-051-3  
ISBN PDF 978-952-287-052-0  
ISSN 1799-7828