

Asia

Neuvoston toimintatapojen kehittäminen Suomen EU-puheenjohtajakaudella 2019; avoimuus, paremman sääntelyn periaatteet ja uusien teknologioiden hyödyntäminen neuvoston työssä

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Neuvoston toimintatapojen kehittäminen ja avoimuuden lisääminen ovat Suomen pitkäaikaisia tavoitteita. Niitä on edistetty tuloksellisesti Suomen edellisillä EU-puheenjohtajakausilla vuosina 1999 ja 2006. Myös tulevalla puheenjohtajakaudella Suomen tavoitteena on edistää neuvoston toimintatapojen kehittämistä erityisesti avoimuuden, paremman sääntelyn ja uusien teknologioiden hyödyntämisen näkökulmasta.

Toimia tarkennetaan ja konkretisoidaan kevätkauden 2019 aikana. Työryhmäpuheenjohtajien ohjeistuksessa ja valmennuksessa huolehditaan, että puheenjohtajilla on ajantasainen tieto toimintatavoista.

Suomi viestii neuvoston toimintatapojen kehittämistä koskevista tavoitteista ja käytännöistä avoimesti muille jäsenvaltioille ennen puheenjohtajakauden alkua ja on yhteydessä tuleviin puheenjohtajamaihin uusien käytäntöjen vakiinnuttamiseksi.

Suomen kanta

Yleistä

Suomi katsoo, että Euroopan unionia ja sen toimintaa tulisi edelleen kehittää ymmärrettävämpään ja avoimuutta lisäävään suuntaan.

Suomi kehittää puheenjohtajakaudellaan neuvoston toimintatapoja erityisesti lisäämällä neuvoston toiminnan avoimuutta, vahvistamalla paremman sääntelyn periaatteiden toteutumista neuvoston työssä ja viemällä eteenpäin työtä uusien teknologioiden hyödyntämiseksi nykyistä paremmin neuvoston toiminnassa.

Tavoitteena on muun muassa edistää hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista ja tukea kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Näin voidaan osaltaan vahvistaa EU:n demokraattisuutta ja hyväksyttävyyttä.

Neuvoston toiminnan avoimuuden lisääminen

EU:n toiminnan ja päätöksenteon avoimuus yhdistettynä avoimeen, aktiiviseen ja selkeään viestintään tuovat EU:ta lähemmäs kansalaisia, vahvistavat demokratiaa ja tukevat disinformaation torjuntaa.

Suomi vie eteenpäin neuvoston työtä lainsäädäntöasioiden avoimuuden lisäämiseksi. Suomi on valmis puheenjohtajakaudellaan ottamaan käyttöön uusia, neuvoston avoimuuskäytäntöjä yhtenäistäviä ja lainsäädäntöasiakirjojen proaktiivista julkisuutta lisääviä toimintatapoja.

Suomi on valmis edistämään toimielinten välistä keskustelua ns. trilogineuvottelujen avoimuuden lisäämisestä. Samalla on pidettävä huoli näiden neuvottelujen tehokkuuden säilyttämisestä.

Neuvoston kokouksissa Suomi pyrkii mahdollisimman suureen avoimuuteen. Avoimuutta arvioidaan kunkin neuvostokokoonpanon osalta erikseen neuvoston kokousten asialistoja valmisteltaessa. Neuvoston julkisten keskustelujen laatuun ja kiinnostavuuteen kiinnitetään erityistä huomiota.

Kuuden kuukauden aikana ennen puheenjohtajakauden alkua ja puheenjohtajakauden aikana Suomi julkaisee pysyvän edustajan ja pysyvän edustajan sijaisen tapaamiset eri edunvalvojen kanssa. Lisäksi mainittuna aikana, toimiessaan neuvoston tulevan puheenjohtajan tai neuvoston puheenjohtajan ominaisuudessa, pysyvä edustaja ja pysyvän edustajan sijainen tapaavat vain avoimuusrekisteriin rekisteröityneitä edunvalvojia. Hyvissä ajoin ennen puheenjohtajakauden alkua selvitetään myös, voitaisiinko vastaavia käytäntöjä soveltaa ministereihin heidän toimiessaan neuvoston puheenjohtajan ominaisuudessa.

Suomi edistää keskustelua EU:n avoimuuden kehittämisestä tulevalle lainsäädäntökaudella. Tavoitteena on vaikuttaa tulevan komission avoimuutta koskevaan työhön ja aloitteisiin sekä yleisesti toimielinten avoimuuskäytäntöihin.

Suomen puheenjohtajuusviestintä on mahdollisimman avointa ja aktiivista ja palvelee niin kansalaisten kuin median tarpeita. Lähtökohtana on, että kaikki julkinen tieto tarjotaan ymmärrettävässä ja selkeässä muodossa helposti saataville mahdollisimman nopeasti.

Parempaan sääntelyn periaatteet neuvoston työssä

EU-säädösten on oltava selkeitä, tehokkaita, vaikuttavia ja täytäntöönpanokelpoisia. Näiden tavoitteiden toteutuminen tulee huomioida EU-säädöksen koko elinkaaren ajan. Sääntelyä eri politiikanaloilla tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti.

Suomi jatkaa aktiivisesti parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanoa EU:n perussopimusten määräyksiä, toimielinten välistä tasapainoa sekä vilpittömän yhteistyön periaatetta kunnioittaen.

Suomi jatkaa työtä, jolla vahvistetaan neuvoston kykyä toimeenpanna sille asetetut parempaa sääntelyä koskevat velvoitteet. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti asianmukaisiin vaikutusarviointeihin. Neuvoston kyky tehdä tarvittaessa täydentäviä vaikutusarviointeja olennaisten muutosehdotusten osalta vahvistaisi myös sen neuvotteluasemaa trilogissa.

Suomi on valmis kehittämään toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen liittyvien kysymysten käsittelyä neuvostossa. Toissijaisuusperiaatteen vahvistamiseen liittyen Suomi edistää jäsenvaltioiden välistä parhaiden käytäntöjen jakamista koskien kansallisten parlamenttien ja hallitusten yhteistyötä EU-asioiden valmistelussa.

Työryhmäpuheenjohtajien ohjeistuksessa ja valmennuksessa huolehditaan, että puheenjohtajilla on ajantasainen tieto neuvoston paremman sääntelyn ohjeistuksesta. Työryhmäkokousten suunnittelussa huomioidaan, että komission tekemien vaikutusarviointien käsittelyyn varataan riittävästi aikaa.

Uusien teknologioiden hyödyntäminen

Uusien teknologioiden avulla voidaan tehostaa neuvoston työtä. Suomi tukee neuvoston sihteeristöä ja osallistuu aktiivisesti jäsenvaltioille ja kulloisellekin puheenjohtajamaalle suunnattujen digitaalisten palveluiden kehittämiseen. Jos perinteisiä kokouksia pystyttäisiin osittain korvaamaan digitaalisilla työvälineillä, olisi mahdollista saavuttaa ajankäyttöön, taloudellisuuteen ja ympäristönsuojeluun liittyviä hyötyjä. Tähän liittyen Suomi käynnistää muun muassa prosessin, jonka tavoitteena on lisätä videoneuvottelujen käyttöä neuvoston valmisteluelinten kokouksissa.

Pääasiallinen sisältö

Neuvoston toiminnan avoimuuden lisääminen

Neuvoston lainsäädäntöasiakirjojen avoimuus

Vaatimukset EU:n lainsäädäntöprosessin avoimuuden lisäämiseksi ovat voimistuneet viime vuosina. Esimerkiksi Euroopan oikeusasiamies ja kansallisten parlamenttien yhteistyöelin COSAC ovat kiinnittäneet huomiota asiaan. Lisäksi EU:n tuomioistuin on antanut merkittäviä tuomioita, joissa on asetettu vaatimuksia lainsäädäntöprosessin avoimuuden lisäämisestä viitaten erityisesti demokratian ja demokraattisen legitimitetin toteutumiseen EU:n lainsäädäntöprosessissa. Toimielimet ovat sitoutuneet lainsäädäntöprosessin ja erityisesti trilogien avoimuuden edistämiseen vuonna 2016 hyväksytyssä toimielinten välisessä sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä (EUVL L 123, 12.5.2016, p. 1–14).

Edellä mainittujen kannanottojen ja oikeuskäytännön pohjalta neuvostossa aloitettiin kesällä 2018 keskustelu lainsäädäntöasioiden avoimuuden lisäämiseksi neuvostossa. Aloitteen lähtökohtana on lisätä lainsäädäntöasiakirjojen proaktiivista julkisuutta sopimalla tietyistä lainsäädäntöprosessin ajankohdista (esim. Coreper-käsittelyn jälkeen), jolloin ennalta määritellyt keskeiset asiakirjat tulevat pääsäännön mukaan julkisiksi. Avoimuuskäytännöt eroavat nykyisin neuvoston eri sektoreiden välillä, ja uuden käytännön tavoitteena on yhtenäistää menettelyt neuvoston sisällä. Keskustelu neuvostossa on kesken.

Jos uusista linjauksista saadaan sovittua Romanian puheenjohtajakaudella, Suomi ryhtyy täytäntöönpanemaan niitä. Esimerkiksi nykyistä limité-merkittyjä asiakirjoja koskevaa neuvoston sisäistä ohjeistusta tulisi todennäköisesti päivittää, jos uusista toimintatavoista päästään sopuun.

Jos keskustelu jää Romanian puheenjohtajakaudella kesken, Suomi on valmis jatkamaan sitä. Tässä tapauksessa Suomi ottaa myös puheenjohtajana oma-aloitteisesti käyttöön käsiteltävänä olevaan malliin sisältyviä elementtejä.

Neuvoston kokousten avoimuus

Neuvoston työjärjestyksen (neuvoston päätös 2009/937/EU) mukaisesti neuvoston lainsäädäntökäsittelyt ovat aina julkisia. Lisäksi julkisia ovat neuvoston periaatekeskustelut muun muassa neuvoston eri kokoonpanojen omista painopisteistä sekä komission puheenjohtajan poliittisista suuntaviivoista ja komission vuosittaisista työohjelmista. Näin on vakiintuneesti toimittu.

Viimeksi mainittujen keskustelujen merkitys on erityisen keskeinen institutionaaliseen murrosvaiheeseen sijoittuvalla Suomen puheenjohtajakaudella, kun Eurooppa-neuvoston viiden vuoden strategista ohjelmaa jalkautetaan neuvoston eri kokoonpanojen työhön ja tuleva komissio esittelee omia painopisteitään.

Tämän lisäksi neuvoston on mahdollista käydä julkisia keskusteluja tärkeistä kysymyksistä, jotka koskevat unionin ja sen kansalaisten etuja. Tällaisten keskustelujen julkisuudesta päätetään neuvoston tai Coreper-kokouksen määränemmistöllä tekemällä päätöksellä.

Asialistat, joihin sisältyvät Suomen esitykset julkisiksi keskusteluiksi, esitellään EU-ministerivaliokunnalle kesäkuussa 2019 ennen niiden käsittelyä EU:ssa. Uusia esityksiä julkisiksi keskusteluiksi voidaan tarvittaessa tehdä vielä puheenjohtajakauden aikana.

Edunvalvojen tapaamiseen liittyvän avoimuuden lisääminen

Komissio antoi syyskuussa 2016 ehdotuksen toimielinten väliseksi sopimukseksi pakollisesta avoimuusrekisteristä (COM(2016) 627 final; E-kirje E 21/2017 vp). Rekisteri korvaisi nykyisen Euroopan parlamentin ja komission avoimuusrekisterin, johon neuvosto on osallistunut tarkkailijana. Neuvottelut ovat olleet vaikeat.

Keväällä 2019 neuvottelut alkoivat uudelleen. Neuvostossa 25 jäsenvaltiota on sitoutunut toimielinten välistä sopimusta ja neuvoston päätöstä täydentävään poliittiseen julistukseen, jonka mukaan pysyvät edustajat ja heidän sijaisensa tapaisivat vain rekisteröityneitä edunvalvojia kuusi kuukautta ennen puheenjohtajakauden alkua ja puheenjohtajakauden aikana. Tämä koskisi tapaamisia, joissa pysyvät edustajat ja heidän sijaisensa toimivat neuvoston tulevan puheenjohtajamaan tai neuvoston puheenjohtajamaan edustajan ominaisuudessa. Toimielimet ovat vakuuttaneet haluan päästä asiassa sopuun mahdollisimman pian.

Suomi on osana puheenjohtajakautteen valmistautumista alkanut syksyllä 2018 oma-aloitteisesti julkaista tiedot pysyvän edustajan ja hänen sijaisensa tapaamisista edunvalvojen kanssa. Suomi on myös sitoutunut jäsenvaltioiden poliittisen julistuksen mukaisesti siihen, että pysyvä edustaja ja hänen sijaisensa tapaavat vain avoimuusrekisteriin rekisteröityneitä edunvalvojia kuusi kuukautta ennen puheenjohtajakauden alkua ja puheenjohtajakauden aikana. Ennen toimielinten välisen yhteisen rekisterin perustamista tapaamisen edellytyksenä on edunvalvojan rekisteröityminen parlamentin ja komission rekisteriin.

EU:n toimielinten avoimuuden kehittäminen

Suomi pyrkii puheenjohtajakaudellaan edistämään keskustelua EU:n toimielinten avoimuuden kehittämisestä tulevaisuudessa. Keskustelun tavoitteena on tarjota elementtejä tulevan komission työhön. Keskeisenä toimenpiteenä on Brysselissä järjestettävä tilaisuus sekä tarvittaessa tilaisuudessa käsiteltyjen aiheiden jatkokäsittely neuvoston valmisteluelimissä.

Avoimuuden tulevaisuutta koskevassa tilaisuudessa on tarkoitus nostaa esiin teemoja, jotka liittyvät muun muassa avoimuuskäytäntöjen muutostarpeisiin digitalisoituvassa maailmassa, avoimuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden merkitykseen demokratian ja perusoikeuksien vahvistamisessa ja disinformaation torjunnassa sekä avoimuusasetuksen (EY) N:o 1049/2001 uudistamistarpeisiin. Suomen pitkäaikainen tavoite on ollut avoimuusasetuksen soveltamisalan laajentaminen komission vuonna 2011 antaman ehdotuksen mukaisesti.

Tilaisuudella on yhteys myös Suomen puheenjohtajakaudella järjestettävään konferenssiin demokratian vahvistamisesta, perusoikeuksista ja oikeusvaltioperiaatteesta. Näitä teemoja on tarkoitus tarkastella myös avoimuuden ja hyvän hallinnon näkökulmasta.

Viestintä

Suomen valtionhallinnon viestintäsuosituksen ja käytännön mukaisesti Suomi viestii myös puheenjohtajakaudella mahdollisimman avoimesti ja aktiivisesti palvelten niin kansalaisten kuin median tarpeita. Avoimella ja aktiivisella viestinnällä voidaan myös osaltaan torjua disinformaation leviämistä.

Tarkoituksena on muun muassa kehittää Coreper-kokousten viestintää ja sisällyttää Suomessa järjestettävien epävirallisten ministerikokousten ohjelmiin julkisia osuuksia. Huomiota kiinnitetään myös aktiiviseen viestintään toimielinten välisistä neuvotteluista, mahdollisuuksien mukaan yhdessä Euroopan parlamentin ja komission kanssa yhtenäisen viestin antamiseksi.

Suomi vastaa puheenjohtajakaudella median ja kansalaisten kysymyksiin ripeästi koko valtioneuvoston virkamieskunnan voimin ja antaa päätöksenteolle kasvot rohkaisemalla kaikkia päätöksentekoprosessiin osallistuvia viestimään ja keskustelemaan oman alansa asioista muun muassa sosiaalisessa mediassa yhteisesti sovittujen pelisääntöjen mukaisesti.

Parempi sääntely neuvoston työssä

Parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanon osalta Suomen puheenjohtajakaudella tulee ensimmäistä kertaa ajankohtaiseksi EU:n monivuotinen ohjelmasuunnittelu. Uuden komission tultua nimitetyksi toimikaudeksi 2019 – 2024 toimielimet vaihtavat näkemyksiä päätavoitteista ja prioriteeteista uudella toimikaudella. Vuoropuhelua käydään myös komission vuoden 2020 työohjelmasta ja kyseisen vuoden aloitteista. Komission työohjelman hyväksymisen jälkeen laaditaan toimielinten yhteinen julistus EU:n lainsäädännöllisistä prioriteeteista vuonna 2020. Yhteisen julistuksen viimeistely jäänee Kroatian puheenjohtajakaudelle.

Toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanoon liittyen Suomen puheenjohtajakaudella tulee ajankohtaiseksi neuvoston kaksivuotisen

vaikutusarviointipilotin arviointi ja jatkosta päättäminen. Asialistalla voi olla myös muita sopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä teknisempiä kysymyksiä.

Komissio antoi lokakuussa 2018 tiedonannon toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamisesta EU:n päätöksenteossa (COM(2018) 703 final; E-kirje E 91/2018 vp). Tiedonannossa esitettiin eräitä konkreettisia toimia, joilla komissio aikoo parantaa periaatteisiin liittyviä arviointejaan, antaa nykyistä enemmän näkyvyyttä kansallisten parlamenttien ja lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien toissijaisuusperiaatteeseen liittyville huolille sekä parantaa kansallisten parlamenttien mahdollisuuksia valvoa tehokkaasti toissijaisuusperiaatteen toteutumista. Näillä konkreettisilla ehdotuksilla on vaikutusta myös neuvoston työhön.

Neuvostossa on laadittu työryhmäpuheenjohtajille osoitettu ohjeistus komission vaikutusarviointien käsittelystä neuvoston valmisteluelimissä sekä neuvoston omien vaikutusarviointien laatimisesta (uusin ohjeistus 1.3.2018, 6270/18 ja I ja II liite). Neuvostossa on laadittu myös muuta säädösehdotusten käsittelyyn liittyvää ohjeistusta, kuten perusoikeuskysymysten arviointia tukeva menettelytapaohje (19.12.2014, 5377/15).

Komissiolta on odotettavissa huhtikuussa 2019 tilannekatsaus paremman sääntelyn toimenpiteistä. Tähän liittyvät Suomen tavoitteet ja muut paremman sääntelyn työtä koskevat linjaukset puheenjohtajakautta varten tehdään erikseen.

Uusien teknologioiden hyödyntäminen

Suomi suhtautuu myönteisesti neuvoston ja sen valmisteluelinten työn digitalisointiin ja vie työtä aktiivisesti eteenpäin puheenjohtajakaudellaan. Neuvoston sihteeristön jäsenvaltioiden valtuuskuntien virkamiehille tarjoama kokouksiin ja asiakirjoihin liittyvä ns. delegaattiportaali on jo vakiintuneessa käytössä Suomen valtionhallinnossa. Portaalin jatkokehittämisen osalta Suomi edistää aktiivisesti sen sisällöllistä laajentamista uusiin toimintoihin, kuten neuvoston kirjallisiin menettelyihin.

Neuvoston sihteeristö valmistelee kulloisenkin puheenjohtajan käyttöön palvelukokonaisuutta, joka sisältää konkreettisia apuvälineitä puheenjohtajuuden hoitoon. Tällaisia, aikaisemmin kunkin puheenjohtajan erikseen toteuttamia ratkaisuja ovat muun muassa kokouskalenterin ylläpito ja yhteistyömuodot neuvoston sihteeristön kanssa taustamateriaalien käyttöön saattamisessa ja yhteisten tekstiluonnosten tuottamisessa. Suomi osallistuu palvelujen kehittämiseen siitäkkin huolimatta, että Suomen puheenjohtajakaudelle ehditään toteuttaa vain osa palveluista (puheenjohtajamaassa pidettävien kokousten portaali ja toimielinten välisten ns. trilogineuvottelujen tekstieditori).

Brysselissä pidettävien neuvoston valmisteluelinten kokousten määrä on huomattava. Suomi käynnistää omalla puheenjohtajakaudellaan prosessin, jolla osa näistä kokouksista pystyttäisiin pitämään videoneuvotteluina. Lisäksi kokousten määrää saatettaisiin voida tulevaisuudessa vähentää jäsenvaltioiden välisiä digitaalisia yhteistyö- ja yhteydenpitovälineitä kehittämällä. Näillä ratkaisuilla olisi mahdollista saavuttaa ajankäytöllistä, taloudellista ja ympäristönsuojelullista hyötyä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Institutionaaliset kysymykset –jaoston (EU40) kokous 5.3.2019

EU-ministerivaliokunnan kokous 8.3.2019

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Veera Kojo, VNEUS, veera.kojo@vnk.fi, 0295 160 501

Jaana Jokelainen, VNEUS, jaana.jokelainen@vnk.fi, 0295 160 329

Heidi Kaila, VNEUS, heidi.kaila@vnk.fi, 0295 160 313

Vesa Liikanen, VNEUS, vesa.liikanen@vnk.fi, 0295 160 339

Heli Siivola, VNEUS, heli.siivola@vnk.fi, 0295 160 476

Leila Vilhunen, VNEUS, leila.vilhunen@vnk.fi, 0295 160 276

Anne Sjöholm, VNK:n viestintäosasto, anne.sjoholm@vnk.fi, 0295 160 135

Liisa Leppävirta, OM, liisa.leppavirta@om.fi, 0295 150 099

Sina Uotila, OM, sina.uotila@om.fi, 0295 150 536

Anu Laitinen, TEM, anu.laitinen@tem.fi, 0295 047 164

Kim Fyhr, EUE, kim.fyhr@formin.fi, +32 2 287 8434

Kaisa Männistö, EUE, kaisa.mannisto@formin.fi, +32 2 287 8478

Marko Ruonala, EUE, marko.ruonala@formin.fi, +32 2 287 8502

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat Hoitaa	avoimuus, Euroopan unionin neuvosto, sääntelyn parantaminen, puheenjohtajuus OM, TEM, VNK
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, PLM, SM, STM, UM, VM, VTV, YM
