

# EU-jäsenyyden vaikutus Suomen hallinnon toimintaan

*Veli Sundbäck*

EU-jäsenyys vaikuttaa Suomeen ja suomalaisten elämään monin tavoin. Kansalaiset kokevat vaikutukset omassa elämänpiirissä varsin vaihtelevasti. Niiden joukossa, jotka enemmän kuin keskimäärin joutuvat sopeutumaan työssään jäsenyyden vaikutuksiin, ovat hallinnon palveluksessa olevat, varsinkin keskushallinto ja sen työntekijät.

Euroopan integraatio on sinällään jo varsin kauan ollut osa monien virkamiesten tavanomaista työnkuvaa. Näiden joukko on kasvanut sitä mukaa kuin osallistumisemme integraation on tiivistynyt. Keskeisiä virstanpylväitä viime vuosikymmenen aikana ovat olleet EFTA-EY-yhteistyön uusi vaihe 1980-luvun puolivälistä alkaen, ETA-neuvotteluprosessi ja EU-jäsenyyssprosessi.

Laaja viranomaisten ja etujärjestöjen välinen konsultointi ja yhteistyö on Suomessa perinne varsinkin kansainvälisten taloussuhteiden alalla. Ja talouttahan Euroopan integraatiokin enimmältä osaltaan käytännön tasolla koskettelee. Siksi ovat juuri nämä neuvotteluprosessit olleet se tie myöten EU-jäsenyyteen sopeutuminen on hallinnossa tapahtunut ja tapahtunut varsin joustavasti.

1980-luvun puolivälissä oli ulkoasiainministeriön kauppapoliittisella osastolla, jolla integraatioasioiden pääasiallinen valmistelu tuolloin tapahtui, kokonaista yksi päätoiminen virkamies EFTA- ja EC-asioita varten. Käynnissä olevia neuvotteluprosesseja varten oli kuitenkin jo tuolloin yhteistyömekanismeja, joissa oli tavalla tai toisella mukana kymmenittäin virkamiehiä ja etujärjestöjen edustajia.

ETA-neuvottelut olivat laadullisesti uusi vaihe Suomen integraatiokehityksessä. Neuvotteluissa tuli eteen suurin osa Euroopan yhteisön sisämarkkinalainsäädäntöä, joka oli analysoitava, luotava neuvottelutavoitteet ja saatava Suomen lainsäädäntö sen kanssa sopusointuun sekä luotava mekanismit EFTA-yhteistyötä varten.

Tuolloin luotiin yhteistyömekanismit, joiden mallin mukaisesti – tietyin muutoksin – vielä nytkin käsitellään suurin osa Euroopan unionissa käsiteltäviä asioita Suomessa.

Keskeisiä ratkaisuja oli virallisen neuvotteluvaltuuskunnan tueksi nimitetty valmistelujaostojärjestelmä ja jo aiemmin perustettu korkeista virkamiehistä koostunut integraatiotoimikunta. Suomen yksityiskohtaiset neuvottelutavoitteet muokattiin tässä järjestelmässä. Mukana oli jo tuolloin useita satoja virkamiehiä ja etujärjestöjen edustajia.

Järjestelmän piirissä tehtiin valtava työ, ja se tuotti tulosta. Voimme syystä olla tyytyväisiä Suomen panokseen ETA-neuvottelussa, ja myös itse sopimukseen. Vaikka se jäi lyhytaikaiseksi integraatoratkaisuksi Suomelle, se lyhensi hyvin merkittävästi seuraavaa vaihetta, jäsenyysneuvotteluja. ETA-sopimuksen voimaantulon yhteydessä vahvistettiin jo eräs nykyisenkin EU-asioiden käsittelyjärjestelmän lähtökohdista: toimivallan hajauttaminen.

ETA-prosessin loppuvaiheet ja EY-jäsenyysneuvottelut (jotka Euroopan unionin syntyessä muuttuivat EU-jäsenyysneuvotteluiksi) sulautuivat käytännön työssä tietystä määrin yhteen. Myös neuvottelukoneisto säilyi perusteiltaan entisenlaisena. Sitä tietysti täydennettiin sekä lisäämällä uusia valmistelujaostoja uusien neuvottelualojen myötä, ja asettamalla uusi, vahvistettu neuvotteluvaltuuskunta. Myös jäsenyysneuvottelujen erityisluonne vaikutti järjestelmän rakenteeseen, mutta perusidea säilyi.

Olemme laskeneet, että neuvottelukoneistossa oli 500–600 henkilöä aktiivisesti mukana. Se on ennätys Suomen historiassa.

EU-jäsenyys alkoi hallinnon näkökulmasta tavallaan jo vuoden 1994 puolivälissä. Silloin meidät kutsuttiin osallistumaan lähes kaikkeen unionin toimintaan huomioitsijana ja myös edellytettiin kannanottoja kysymyksiin, joissa halusimme vaikuttaa käsillä olevan päätöksen sisältöön.

Tässä tapahtumien paineessa luotiin nopeassa tahdissa EU-asioiden hallinnointi ja koordinoitijärjestelmä. Sen lähtökohdana oli, että EU-asioita ei eroteltu omaksi asiakokonaisuudekseen, vaan kukin viranomainen vastaa niistä oman toimivaltansa puitteissa siten kuin muistakin tehtävistään. EU-asioiden seuranta, valmistelu ja Suomen politiikan luominen kuuluu toimivaltaisten ministeriöiden tehtäviin niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Pienin muutoksin tämä vuoden 1994 puolella väliaikaispohjalla toiminut järjestelmä vakinaistettiin jäsenyyden toteuduttua.

EU-asioiden koordinointi tarkoittaa toimintaa, jonka avulla varmistetaan EU-politiikan kattavuus, ristiriidattomuus ja tehokkuus kokonaisuuden näkökulmasta. Erityistarpeen luoda toimiva koordinaatio aiheuttaa EU:n erityisluonne: se on omalla tavallaan lakiasäättävä instituutio, jossa yhteistä toimivaltaa ensisijaisesti käyttävät jäsenvaltiot. Siksi se on ylikansallisuudestaan huolimatta – tai kenties juuri siitä syystä – jatkuva kovien neuvottelujen foorumi. Juuri neuvottelijoiden selkänajaksi tarvitaan vahvat kansalliset kannat, joita neuvotteluissa puolustetaan, ja siihen tarvitaan koordinaatiota.

Koordinoitua varten hallituksessa on oma ministerivaliokunta, ja sen lisäksi kansliapäällikkötason komitea ja 36 jaostoa eri ministeriöiden johdossa. Ulkoasiainministeriössä on järjestelmää »pyörittämässä» EU-sihteeristö.

EU-jäsenyytemme on vasta vajaan vuoden vanha, joten kokemuksia sen vaikutuksista hallintoon on syytä kerätä vielä lisää ennenkuin lopullisia johtopäätöksiä tehdään. Jotain on kuitenkin jo nyt nähtävissä.

Hallinnon, siis virkamiesten, työstä on tullut monipuolisempaa, vaikeampaa ja vaativampaa mutta myös haasteellisempaa ja antavampaa.

Tarvitaan uudenlaisia valmiuksia: kykyä ja halua perehtyä tärkeiden kysymysten lisäksi myös meille sinänsä kaukasiinkin asioihin koska ne ovat muille jäsenmaille tärkeitä, kielitaitoa, neuvottelutaitoa, »pelisilmää» monimutkaisissa tilanteissa, EU:n syvällistä tuntemusta myös EU-oikeudellisessa mielessä jne.

Myös koulutustarve on yhä melkoinen. Paljon on kuitenkin sellaista, mihin ei oppia saa muuten kuin tekemällä.

Edellä todetusta yhteistyöperinteestä huolimatta EU-jäsenyys pakottaa hallintoa kuitenkin tässäkin suhteessa laadulliseen muutokseen. Tähän on useita syitä. Yksi on se, että sen enempää EU:n toimielinten kuin käsiteltävien asioidenkaan rajat eivät kunnioita Suomen hallinnon toimivaltasuhteita. Toinen on EU:n neuvotteluprosessiluonne. Kolmas on asioiden usein nopea ja arvaamattomasti muuttuva käsittelyaikataulu, johon ei jäsenyyden oloissa voi yksittäinen jäsenmaa paljonkaan vaikuttaa, ellei satu olemaan EU:n puheenjohtajamaa.

Jokapäiväinen ahertaminen EU-asioiden parissa, mikä lienee nykyisin tuhansissa laskettavien virkamiesten osana, ei varmaan aina tunnu olevan kovin suorassa kosketuksessa niiden korkeiden ihanteiden kanssa, joihin eurooppalainen integraatio nojautuu. Silti EU-jäsenyys on meille resurssi, jota on vaalittava ja jonka hyväksikäyttö vahvistaa asemaamme kansakuntana.

EU-jäsenyys on tuonut mukanaan sekä tarpeen että mahdollisuuden vahvistaa hallinnon osaamista ja ammattitaitoa. Osaava ja tehokas hallinto on kansallinen etu. Meille se on erityisen kallisarvoinen kansallinen etu, sillä meillä ei kansakuntana ole valttikortteja liikaa.