

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 10.6.2018

Komission tiedonanto sekä ehdotukset vuosia 2021–2027 koskevaksi Euroopan unionin rahoituskehykseksi (E 29/2018 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 12.6.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt kirjallista lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä, joka koskee komission tiedonantoa sekä ehdotuksia vuosia 2021–2027 koskevaksi Euroopan unionin rahoituskehykseksi. Kyseessä on sangen laaja ja luonteeltaan yleinen kirjelmä, jossa kuvataan tiiviisti useita myöhempiä, perustuslain 96 §:n soveltamisalaan kuuluvia ehdotuksia, jotka ovat tulossa eduskunnan käsiteltäviksi myöhemmin. Näistä jotkut, kuten 31.5.2018 annetut ehdotukset Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta (COM(2018) 387 final ja uudistusten tukiohjelman perustamisesta COM(2018) 391 final) on jo saatu, ja sisältävät valiokunnan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Siksi käsittelen lausunnossa vain tiiviisti joitakin valtioneuvoston kirjelmään sisältyviä seikkoja, joihin sisältyy myös valiokunnan tehtäväkenttään kuuluvia kysymyksenasetteluita.

Unionin monivuotisen rahoituskehyksen hyväksymisestä määrätään SEUT 312 artiklassa, jonka mukaan neuvosto antaa erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen asetuksen, jossa vahvistetaan monivuotinen rahoituskehys. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Rahoituskehyksessä vahvistetaan vuotuiset enimmäismäärät maksusitoumusmäärärahoille menoluokittain ja vuotuinen enimmäismäärä maksumäärärahoille. Menoluokkien lukumäärä on rajoitettu, ja ne vastaavat unionin keskeisiä toiminta-aloja. Rahoituskehyksessä määrätään kaikista muistakin toimenpiteistä, jotka ovat hyödyksi vuotuisen talousarviomenettelyn moitteettomalle toteuttamiselle.

SEUT 312 artiklassa ei oteta kantaa kehysten hyväksymisaikatauluun muutoin, kuin toteamalla, että ellei ’uuden rahoituskehyksen vahvistavaa neuvoston asetusta ei ole annettu edellisen rahoituskehyksen voimassaolon päättyessä, jatketaan päättyneen rahoituskehyksen viimeistä vuotta koskevien enimmäismäärien ja muiden toimenpiteiden voimassaoloa, kunnes säädös on

annettu'. Valtioneuvoston kirjelmässä on tuotu esiin komission tavoite saavuttaa rahoituskehityssopu toukokuussa 2019 järjestettävässä päämieskokouksessa. Tätä on pidetty sangen kunnianhimoisena tavoitteena. Huomioiden sen, että rahoituskehyksistä päätetään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, eurooppalaisen demokratian kehittämisen ja kehittymisen kannalta parempi vaihtoehto olisi, että puitteiden sisältö olisi esillä keväällä 2019 käytävissä Euroopan parlamentin vaaleissa, joissa kansalaiset voisivat ottaa siihen kantaa. Yleisesti EP-vaaleissa käytävä aidosti eurooppalainen keskustelu ja keskustelunaiheet ovat olleet sangen niukkoja, ja kysymyksen EU-varojen käytöstä tulisi olla EU-tason demokraattisen päätöksenteon keskeisintä sisältöä jos unionitason demokratiaa ja jäsenvaltioiden poliittista integraatiota halutaan aidosti edistää.

Yleisesti kirjelmässä komission tekemiä ehdotuksia on käsitelty ensisijaisesti yhdestä tulokulmasta: siitä kasvattaisiko ehdotus Suomen maksutaakkaa ja turvaako se Suomen keskeiset saannot. Tätä tulokulmaa on pidettävä suppeana. Asianmukaista olisi arvioida myös, liittyykö ehdotuksiin jokin yleisempi eurooppalainen etu, jonka rahoittaminen EU-budjetista olisi Suomen kannalta tärkeää. Jo otsikkotason tarkastelun perustella on vaikea sulkea pois sitä, etteikö näin voisi olla esimerkiksi asioissa jotka liittyvät muuttoliikkeeseen, rajaturvallisuuteen tai ympäristöön.

Esimerkkinä tästä voidaan pitää kysymystä unionin omista varoista, joista määrätään SEUT 311 artiklassa. Komission ehdotuksessa omien varojen järjestelmää nykyaikaistetaan ja yksinkertaistetaan monipuolistaen EU:n tulonlähteitä. Suomen kannaksi on kirjattu sangen yksiselitteisesti, että '[o]mien varojen järjestelmää ei tule muuttaa tavalla, joka lisää Suomen maksutaakkaa'. Samalla olisi hyvä huomata, että omien varojen järjestelmä on nykyisen EU-järjestelmän selkeimmin federatiivisia osia, jonka kehittäminen olisi mahdollista ilman uusia toimivallansiirtoja tai suoraa yhteisvastuuta tai varojen siirtämistä jäsenvaltioiden välillä, kuten useissa muissa pöydällä olevissa ehdotuksissa on. Omien varojen järjestelmän kehittäminen edelleen vähentäisi samalla painetta edetä EMU:n kehittämisessä suuntaan, jota Suomi on vakiintuneesti pitänyt epätoivottavana. Uusien varojen kehittämisen kautta olisi mahdollista kehittää EU-budjetin vakauttavia elementtejä eli samaa tavoitetta jota komission tuoreet ehdotukset pyrkivät edistämään.

Ehdotuksessa valtiosäännön kannalta merkittäviä ovat ainakin jo yllä mainitut ehdotukset Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta ja rakenneuudistusten tukiohjelman perustamisesta sekä asetusehdotus, jonka tarkoituksena on vahvistaa kytkentää oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen ja rahoituskehysten välillä niin, että EU-rahoitus olisi mahdollista keskeyttää jos jäsenvaltiossa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuisi yleisiä puutteita. Kaikissa näissä ehdotuksissa on kysymys unionin ja jäsenvaltion välisen toimivallanjaon kannalta keskeisistä kysymyksistä sekä unionin kyvystä hallinnoida tämän kaltaisia tehtäviä.

Näistä ehdotuksista ensimmäiseksi mainitut liittyvät talous- ja rahaliiton kehittämiseen. Vakausjärjestelyn perustaminen on sisältynyt käytännössä kaikkiin EMU:n vahvistamista koskeneisiin esityksiin viime vuosina. Komission nyt tehty ehdotus on sangen suppea, ja tehty koheesiopolitiikkaa koskevan oikeusperustan nojalla. Siihen liittyy selkeitä valtiosääntöisiä kysymyksiä oikeusperustan riittävyydestä ja jäsenvaltioiden velvollisuudesta siirtää järjestelyyn varoja, joihin on tarpeen palata tarkemmin kun valtioneuvoston asiaa koskeva kirjelmä on saapunut. Kuten yllä on todettu, ehdotus liittyy myös kysymykseen unionin talousarvion käytöstä ja omien

varojen järjestelmästä. Myös rakenneuudistusten tukiohjelmaa koskevaan ehdotukseen sisältyy selkeitä toimivaltakysymyksiä. Vaikka jäsenvaltioiden rakenteellisten uudistusten edistyminen on koko talous- ja rahaliiton vakauden kannalta keskeistä, ehdotuksen arvioinnin kannalta keskeistä on se, kuinka suurta roolia unionin on mahdollista ottaa kysymyksissä jotka kuuluvat paitsi jäsenvaltioiden toimivaltaan myös demokraattisen päätöksenteon ytimeen.

Oikeusvaltioperiaatteen osalta Suomi on pitänyt tärkeänä löytää keinoja vahvistaa EU:n rahoituksen ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen välistä yhteyttä. Oikeusvaltioperiaate on ratkaisevan tärkeä unionin käytännön toiminnan oleva periaate. Yhteistyö EU:ssa rakentuu ajatukselle alueesta, jolla kansalaisten ja yritysten oikeudet toteutuvat valtioiden rajoista riippumatta. EU:n oikeudellinen yhteistyö perustuu tuomioiden ja viranomaispäätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen niin, että yhdessä jäsenvaltiossa annetut tuomiot tunnustetaan ja pannaan täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa ilman välivaiheita. Esimerkiksi perheoikeuden, lasten huoltopäätösten tai rikosepäillyn luovuttamisen kohdalla päätökset koskettavat suoraan kansalaisia. Oikeusjärjestelmien toimivuus, vakaus ja ennustettavuus ovat tärkeitä asioita yrityksille ja investoinneille. Sijoittajien on voitava luottaa riitojen käsittelyyn riippumattomissa tuomioistuimissa ja osapuolien yhdenvertaiseen kohteluun. Oikeusvaltioperiaatteen rapautuminen heikentää jäsenvaltioiden välistä luottamusta,[1] ja sillä on merkitystä myös EU-varojen tehokkaan käytön kannalta. Tätä jälkimmäistä seikkaa komissio käyttää ehdotuksensa perusteluna.

Samalla ehdotuksissa liikutaan EU:n toimivallan rajoilla. Perussopimusten nojalla EU:n mahdollisuus puuttua jäsenvaltioiden sisäiseen toimivaltatilanteeseen ovat erittäin rajatut. Tämä on ollut jäsenvaltioiden tietoinen ratkaisu, jota ajatellen jo nyt SEU 7 artiklaa koskevien ennakoivien menettelyjen kehittämisessä on jo nyt edetty sangen pitkälle. SEU 7 artiklassa, jolle ehdotukset nojautuvat, ei mainintoja myöskään nyt ehdotetun kaltaisista menettelyistä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että toimielinten tehtävistä määrätään perussopimuksissa, ja toimielinten välisestä tasapainosta seuraa, ettei perussopimuksen mukaisia menettelyjä saa juurikaan muuttaa.[2] Tämän lisäksi EU-toimielinten edellytykset täytäntöönpanna jäsenvaltioihin kohdistuvia sanktiomenettelyjä tehokkaasti ovat osoittautuneet erittäin niukoiksi.[3] Menettelyistä joita ei kyetä käyttämään voi käytännössä olla enemmän haittaa kuin hyötyä.

Keskeistä on kuitenkin havaita, että perussopimusmääräysten venyttelyllä on merkitystä myös arvioitaessa juuri oikeusvaltioperiaatteen noudattamista unionin omassa toiminnassa. Jos EU ei itse noudata periaatetta menettelyistä ja seuraamuksista määrätessä, sen uskottavuus jäsenvaltioiden ohjaamisessa ja sanktioimisessa on kyseenalainen.

[1] Päivi Leino-Sandberg ja Tia Möller, 'Perussopimusten rajat tulossa vastaan – EU:n ja Puolan kiista testaa unionin uskottavuutta', Ulkopolitiikka 1/2018.

[2] Päivi Leino ja Janne Salminen, "A Multi-Level Playing Field for Economic Policy-Making: Does EU Economic Governance Have Impact?" in Thomas Beukers, Bruno de Witte and Claire Kilpatrick, *Constitutional Change Through Euro-Crisis Law* (Cambridge University Press 2017) 68-107.

[3] Päivi Leino ja Tuomas Saarenheimo, "A fiscal union for the EMU?" ADEMU Working papers. 2018/95.