HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 3.10.2018

Asia: U 85/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 4.10.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä koskien komission ehdotusta asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta (U 85/2018 vp). Keskeinen kysymys ehdotusten oikeudellisen ja institutionaalisen arvioinnin kannalta on ohjelmien kautta rahoitettavien rakenneuudistusten kytkentä talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon. Ehdotus ilmentää viime vuosina tapahtunutta EMU:n syventämistä koskeneen keskustelun painopisteen siirtymistä tarkastelemaan erityisesti EU:n mahdollisuuksiin vauhdittaa ja taata jäsenvaltioiden rakennepoliittisten uudistusten toteutuminen.

Valiokunta on lausunut EMU:n kehittämiseen liittyvistä asioista viime vuosina lukuisia kertoja. Useilla EMU:n kehittämiseen liittyvillä ehdotuksilla on perustuslakikytkentöjä kansallisella tasolla, ja arvioitavaksi tulee, voisiko niillä toteutuessaan olla vaikutuksia esimerkiksi täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivallan käyttämiseen (PeVL 13/2018 vp). Valiokunta on aikaisemmin katsonut, että EU:n taloudellisen koordinaation kehittäminen on rakenne, jonka kehittämiseen Suomi on EU:n ja EMU:n jäsenenä sitoutunut (PeVL 55/2017 vp). Toisaalta valiokunta on lukusia kertoja korostanut tarvetta suojata jäsenvaltioiden budjettisuvereniteettia ja tarvetta arvioida valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa vaikutuksia eduskunnan budjettivallan rajoittumisen näkökulmasta (esim. PeVL 25/2011 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 37/2012 vp). Lisäksi valiokunta on korostanut, ettei sekundäärioikeudella voida lisätä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia velvoitteita, joita ei olisi hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (esim PeVL 49/2010 vp). Nyt tehty ehdotus on merkityksellinen useiden valiokunnan aikaisemmin tekemien linjausten näkökulmasta.

Oikeudellisesti tarkasteltuna nyt tehdyn asetusehdotuksen keskeinen kysymys on se, onko ehdotuksissa laisinkaan kyse koheesiopolitiikasta kuten komissio esittää, vai onko niiden keskeinen tavoite luonteeltaan talouspoliittinen ja mikäli näin on, ylittääkö se unionille talouspolitiikan alalla perussopimuksissa annetun toimivallan. Tältä osin kysymys on klassisesta ehdotuksen oikeusperustan arvioimisesta. Lisäksi arvioin ehdotusta ja sen käytännön täytäntöönpanoa erityisesti siitä näkökulmasta, että miten ne vaikuttavat

jäsenvaltioiden demokraattiseen päätöksentekoon ja budjettivallan käyttöön. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Oikeusperusta ja EU:n toimivalta

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan oikeusperustan arvioiminen on jossain määrin edellytys ehdotusten arvioimiselle perustuslain näkökulmasta. Jos lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta (PeVL 12/2018 vp) vaan sellaisen toimivallan käytöstä, jonka Suomi on luovuttanut unionille liittymissopimuksen ja perussopimusten myöhemmät muutokset ratifioimalla.

Nyt tehdyllä ehdotuksella on kaksi oikeusperustaa, koheesiopolitiikkaan liittyvä SEUT 175 artiklan 3 kohta sekä hallinnolliseen yhteistyöhön liittyvä SEUT 197 artiklan 2 kohta. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa oikeusperustan valinnassa on säädöksen pääasiallinen tavoite ja sisältö. Jos nyt tehtyä ehdotusta arvioidaan niiden tavoitteen ja sisällön kannalta, on sangen selvää, että niiden painopiste on talouspolitiikan alaan kuuluvien rakenneuudistusten toteuttamisen edistämisessä jäsenvaltioissa. EU:lla ei kuitenkaan ole talouspolitiikan alalla sellaista toimivaltaa, jolla se voisi varmistaa eurooppalaisten ohjausjakson puitteissa annettujen suositusten täytäntöönpanon, vaan näiden toteutuminen jää jäsenvaltioiden harkintaan. Tämä on se rajaus jonka kiertämiseen useat unionin viime vuosien ehdotukset ovat pyrkineet. Nyt tätä koitetaan yhtäältä jaettuun toimivaltaan kuuluvan koheesiopolitiikan, ja toisaalta hallinnollisen yhteistyön keinovalikoiman kautta. Tällöin harkittavaksi tulee, onko näiden oikeusperustojen käyttö mahdollista vai ylittääkö ehdotus unionille annetun toimivallan.

SEUT 197 artiklan 2 kohdan mukaan ”Unioni voi tukea jäsenvaltioiden ponnisteluja parantaa hallinnollista valmiuttaan panna unionin oikeus täytäntöön. Tähän toimintaan voi erityisesti kuulua tietojenvaihdon ja virkamiesvaihdon helpottaminen sekä koulutusohjelmien tukeminen. Jäsenvaltio ei ole velvollinen ottamaan vastaan tällaista tukea.” Siltä osin kun ehdotuksessa on kyse teknisen tuen välineestä rakenneuudistusten suunnitteluun tai toteutukseen, voidaan ajatella että kyseessä on SEUT 197 artiklan alaan sijoittuvat toimet, vaikka eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa annetut suositukset eivät suoranaisesti ole sitovaa unionin oikeutta, vaan nimenomaan suosituksia. Teknisen tuen tarve liittyy ehdotuksessa niin kiinteästi sen pääasialliseen tavoitteeseen, että se ei välttämättä näyttäisi tarvitsevan omaa erillistä oikeusperustaa. Huomioiden sen, että molemmissa oikeusperustoissa sovelletaan tavallista lainsäätämisjärjestystä, suoranaista estettä näiden yhdistämiselle ei kuitenkaan ole. Useamman oikeusperustan käyttö ei kuitenkaan poista tarvetta määritellä ehdotuksen pääasiallinen tavoite määrittäminen ja tämän suhde unionin toimivaltaan.

Koheesiopolitiikan tavoitteista määrätään SEUT 174 artiklassa. Sen mukaan

> *Edistääkseen koko unionin sopusointuista kehitystä unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi.*
>
> *Unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä.*
>
> *Asianomaisista alueista kiinnitetään erityistä huomiota maaseutuun, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin sekä vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin, kuten pohjoisimpiin alueisiin, joiden väestöntiheys on erittäin alhainen, ja saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin.*

Pääasiallisilta tavoitteiltaan ja sisällöltään nyt tehdyt ehdotukset vaikuttaisivat olevan sangen kaukana näistä päämääristä. Linkki talouspolitiikkaan sisältyy kuitenkin SEUT 175(1) artiklaan, jonka mukaan ”[j]äsenvaltiot

harjoittavat talouspolitiikkaansa ja sovittavat sitä yhteen siten, että myös 174 artiklassa tarkoitetut tavoitteet saavutetaan."[1]

Koheesiopolitiikan tavoitteista on sangen vähän oikeuskäytäntöä, eikä nyt esitettyä oikeusperustaa ole käytetty kuin muutaman kerran. EU-tuomioistuimen mukaan vaikka "taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen on yksi yhteisön tavoitteista ja muodostaa näin ollen merkittävän tekijän muun muassa taloudellista ja sosiaalista alaa koskevan yhteisön oikeuden tulkinnassa, kyseessä olevat määräykset ovat luonteeltaan ohjelmallisia siten, että taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitteen täytäntöönpanon on oltava yhteisön ja jäsenvaltioiden noudattaman politiikan ja toiminnan tulos".[2] Julkisasiamies Bot on korostanut, kuinka koheesiopolitiikan

> *Tavoitteen väljä muotoilu mahdollistaa sen, että yhteisön lainsäätäjä voi soveltaa sitä joustavasti ja mukauttaa sitä eri tarkoituksiin halutessaan kehittää yhteisiä toimia. Toiminnan painopisteet siis muuttuvat säännöllisesti jäsenvaltioiden eri alueilla ilmenevien taloudellisten ja sosiaalisten tarpeiden mukaan. Taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden monimuotoisuus ja kyseiselle politiikalle asetettujen tavoitteiden yleisyys tekevät siitä kuitenkin vaikeasti hahmotettavan. Tämän politiikan soveltamisalaa on hankala määrittää, sillä taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus vaikuttaa jokseenkin laajalta ja epämääräiseltä kokonaisuudelta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei saada ratkaisevaa apua tähän kysymykseen.*[3]

Vaikka koheesiopolitiikan tavoitteet ovat laajat, ehdotuksen yhteys niihin jää jäsentymättä. Koheesiopolitiikassa perinteisesti etusijalle on asetettu ne maat ja alueet, joiden kehitys on jäljessä käyttämällä alueiden jakoa kolmeen luokkaan (vähemmän kehittyneet alueet, siirtymäalueet ja kehittyneemmät alueet) perustuen useimmiten asukasta kohden laskettuun bruttokansantuloon (BKTL).[4]

Nyt ehdotettu ohjelma eroaa tästä paitsi tavoitteidensa, myös rahoituksen jakamista koskevien periaatteiden osalta. Rahoitusta olisi tarkoitus jakaa jäsenvaltioille niiden taloudellisesta asemasta tai kehityksestä riippumatta ja suhteessa niiden väestöosuuksiin. Tämä tarkoittaa, että merkittävimmät tukimäärät myönnettäisiin rikkaille euroalueen valtioille, kuten Saksa ja Ranska. Vaikka näiden toteuttamien rakennepoliittisten uudistusten merkitys saattaa olla merkittävä myös euroalueen vakauden kannalta, on vaikea nähdä, että tässä olisi kysymys koheesiopolitiikasta. Valtioneuvoston kirjelmässä kiinnitetään huomiota myös siihen, että vaikka Suomi saisi osuutensa ohjelmasta täysimääräisenä (minkä toteutuminen on komission harkinnassa), ohjelman perustaminen kasvattaisi Suomen nettomaksuosuutta. Keskeinen kysymys tällöin on, onko ohjelman kontribuutio muiden jäsenvaltioiden rakennepoliittisiin uudistuksiin niin merkittävä euroalueen vakauden näkökulmasta, että Suomen kannattaa ryhtyä niistä maksamaan.

Jos koheesiorahoitusta on perusteltua suunnata rakenneuudistuksiin, kyseisen politiikanalan tavoitteita palvelisi huomattavasti paremmin se, että kyseinen rahoitus suunnattaisiin köyhille jäsenvaltioille koheesiopolitiikassa yleisesti sovellettavan BKTL-laskutavan mukaisesti. Tämä olisi myös oikeudellisesta näkökulmasta perusteltu ratkaisu.

Jos rakenneuudistusten rahoittaminen koheesiovaroista on tärkeää, tulisi ohjelman tavoitteita ja toteutustapaa tarkentaa niin, että ne keskittyvät koheesiopoliittisiin tavoitteisiin. Lisäksi rahoituksen myöntämistä ja seurantaa koskevia menettelyä tulisi kehittää niin, että ne huomioisivat rakennepoliittisten uudistusten luonteen ja mahdollistaisivat niistä käytävän kansallisen tason keskustelun. Voi olla, että esimerkiksi keskittyminen ainoastaan teknisen avun mahdollistamiseen palvelisi tätä tarkoitusta parhaiten.

---

[1] Myös perussopimuksiin liitetyssä pöytäkirjassa (N: 28) taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta luodaan linkki koheesiopolitiikan ja SEUT 126 artiklassa tarkoitettujen talouden lähentymisperusteiden toteuttamisen välille.

[2] *Portugal v Council* (C-149/96) EU:C:1999:92, 86 kohta.

[3] Julkisasiamies Botin lausunto asiassa *Parliament v Council* (C-166/07) EU:C:2009:213, 81-82 kohta.

[4] Kts näistä esim. 'Aluekehitys ja koheesiopolitiikka vuoden 2020 jälkeen: uusi kehys lyhyesti', https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-new-framework-glance_fi.pdf

Ehdotuksen vaikutus demokraattiseen päätöksentekoon ja budjettivallan käyttöön

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä esitetään, ohjelman keskeisin tavoite on irrottaa rakennepoliittiset kansallisesta poliittisesta syklistä niin, että EU-rahoitukseen liittyvien sitoumusten avulla voitaisiin varmistaa suunnitellun uudistuksen toteutuminen riippumatta poliittisten suhdanteiden muuttumisesta. Käytännössä todennäköistä on, että useissa valtioissa ehditään kolmen vuoden aikarajan aikana pitää parlamenttivaalit, joiden tulos ei täten saisi vaikuttaa uudistuksen suunniteltuun toteutukseen. Tämän vartijaksi asetettaisiin Euroopan komissio, joka tekisi kaikki keskeiset rahoitukseen liittyvät päätökset. Ehdotukset ovat budjettivallan käytön näkökulmasta erittäin merkityksellisiä.

Huomioiden rakennepoliittisten uudistusten syvästi poliittinen luonne, tätä on jo lähtökohtaisesti pidettävä demokratian periaatteiden vastaisena. Samaan suuntaan vie myös rahoitusehtoihin sisältyvä mahdollisuus menettää jo vastaanotettu rahoitus, mikäli uudistuksesta luovutaan ennen viiden vuoden määräajan umpeutumista. Mikäli toteutettavana olevalla tai jo toteutetulla uudistuksella ei ole jäsenvaltion parlamentissa vahvaa poliittista tukea, tulee sitä voida harkita uudelleen. EU-rahoituksella pakottaminen tuskin edistää tehokkaasti sen enempää EMU:n vakautta kuin rakenneuudistusten omistajuutta tai tehokasta täytäntöönpanoa jäsenvaltioiden tasolla.

Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, uudistusten toimeenpanotapa vaikuttaa sangen epärealistiselta ja jäykältä. Ehdotuksen mukaan uudistuksen sisältöä saa muuttaa vain kerran. Aikaa toteuttamiselle on kolme vuotta. Huomioiden rakenneuudistusten periaatteellisen luonteen ja niihin liittyvän tarpeen käydä poliittista keskustelua, harkita vaihtoehtoa ja hakea niistä palautetta, kolmen vuoden määräaika vaikuttaa aivan liian lyhyeltä ja rajaus yhteen muutoskertaan turhan jäykältä. Rakenneuudistuksista tulee voida käydä perusteellista kansallisen tason poliittista keskustelua, ja niiden toteuttamisessa tulee voida tehdä toistuviakin korjausliikkeitä parhaan mahdollisen lopputuloksen löytämiseksi. Tällöin selvää tulee olla myös, että jos jäsenvaltio laiminlyö taloutensa rakenteiden uudistamisen, se itse kantaa tästä lopullisen vastuun. Kuten perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, päätöksenteon demokraattinen hyväksyttävyys ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuu suorimmin kansallisten parlamenttien kautta ja katsonut, ettei EU-järjestelyillä ole mahdollista miltään osin korvata kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla (PeVP 92/2012 vp). Keskeistä onkin huomata, että kansallisten parlamenttien päätöksenteon korvaaminen on juuri se tavoite, johon nyt käsittelyssä oleva ehdotus nimenomaisesti pyrkii. Siksi se on merkityksellisen myös Suomen valtiojärjestyksen keskeisten periaatteiden näkökulmasta