Janne Salminen 4.10.2018
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 4.10.2018

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston eduskunnalle Suomen perustuslain 96 §:n nojalla lähettämä kirjelmä, jossa käsitellään komission ehdotusta Euroopan unionin asetukseksi. Kysymys on ehdotuksesta lainsäädännöksi, joka koskee uudistusten tukiohjelmaa Euroopan unionissa.

2. Kirjelmä liittyy Euroopan unionin monivuotisen rahoituskehyksen valmisteluun ja on osa Suomen neuvottelutavoitteiden muotoamisprosessia. Uuden MFF:n valmistelu kytkeytyy myös eurooppalaisen talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevaan keskusteluun. Osana MFF-kokonaisuutta komissio on näet antanut kaksi esitystä (uudistusten tukiohjelma ja vakautusjärjestely), joista valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle seuraavat U-kirjelmät. Tarkoittamani U-kirjelmät ovat nyt käsillä oleva kirjelmä U 85/2018 vp Uudistusten tukiohjelman perustaminen ja kirjelmä U 86/2017 vp Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta (U 86 2018). Nämä U-kirjelmät ovat osa isompaa MFF-kokonaisuutta, joista valtioneuvosto on toimittanut seuraavat kirjelmät: U 45/2018 vp rahoituskehysasetus ja omat varat (U 45 2018) ja E 29/2018 vp rahoituskehysneuvottelukysymysten kokonaisuudesta (E 29 2018).

Kirjelmässä valtioneuvosto ei vielä esitä omaa kantaansa varsinaiseen ehdotukseen, vaan ilmoittaa, että se muodostaa kantansa myöhemmin kokonaisuutta tarkastellen.

3. Käsillä olevassa kirjelmässä käsiteltävällä uudistusten tukiohjelmalla tavoitellaan jäsenvaltioiden rakenteellisten uudistusten tekemisen tukemista, mikä puolestaan vaikuttaa talouskasvuun, taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden kestävyyteen jäsenvaltioissa ja voi lähentää jäsenvaltioita taloudellista kilpailukykyä, työllisyyttä ja tuottavuutta edistämällä. Kysymyksessä on uudentyyppinen Euroopan unionin koheesiopolitiikan väline sikäli, että aikaisemmin koheesiopolitiikassa on käytetty aihealuetyyppistä rahoitustuen suuntaamista tiettyyn käyttötarkoitukseen. Ehdotuksen tarkoittama tuki on budjettitukea, jonka tavoitteiden on liityttävä jäsenvaltion rakenteelliseen uudistumiseen. Jäsenvaltio siis toteuttaa omassa toimivallassaan sinänsä olevia uudistuksia, joilla on merkitystä sen asemaan unionin jäsenvaltiona ja uudistusten tukiohjelmasta tuetaan niitä niiden tavoitteiden vuoksi.

Uudistuksen ovat sellaisia, jotka on tunnistettu olemassa olevissa unionin rakenteissa, nimittäin eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa.

4. Komission ehdotus on tärkeä, erittäin kunnianhimoinen ja pyrkii uudistamaan koheesiopolitiikkaa. Hankkeen tavoitteet liittyvät myös kiistattomiin ja tunnistettuihin talous- ja rahaliiton kehittämistarpeisiin. Tämä on luonnollista, koska talous- ja rahaliitto on keskeinen osa unionin kokonaisuutta. Uudistus on myös sen suuntainen, jonka tarve on tunnistettu talous- ja rahaliiton ongelmia tarkasteltaessa. Unioni etsii ehdotuksessa keinoja vauhdittaa jäsenvaltioiden rakenneuudistuksia, joiden toteuttaminen on vaikeata vaihtuvissa poliittisissa suhdanteissa, koska ne edellyttävät usein pitkäkestoisempaa ja johdonmukaista lähestymistapaa. On myös selvä, että rakenneuudistukset ovat aina sellaisia, joita koskevat käsitykset vaihtelevat poliittisesti huomattavasti. Ehdotuksen käsittely unionin toimielimissä on vielä kesken, ja asia tulee vielä muotoutumaan neuvottelujen kestäessä.

5. Perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta kirjelmässä tarkoitettu uudistusten tukiohjelma ja kirjelmässä esitetty problematiikka on tässä vaiheessa suhteellisen selväpiirteinen. Tematiikkaan liittyy toki erinäisiä poliittisia intohimoja, joista myöskään valtioneuvoston kirjelmä ei ole puhdas, mutta niiden ei tulisi antaa vääristää asian valtiosääntöoikeudellista käsittelyä.

6. Valtioneuvoston selvityksessä suhtaudutaan hyvin epäillen siihen, että komission ehdotus pysyisi unionilla olevan toimivallan puitteissa. Komission ehdotuksella viitataan kahteen unionilla olevaan toimivaltaperustaan. Ensinnäkin ehdotus perustuu komission mukaan koheesiopolitiikkaan liittyvään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 175 artiklan 3 kohtaan ja toiseksi se perustuu hallinnolliseen yhteistyöhön liittyvään saman sopimuksen 197 artiklan 2 kohtaan. Unionioikeudellisesti kysymys tulee asian käsittelyssä unionin toimielimissä olemaan siitä, liittyykö ehdotus mainitun artiklan tarkoittamaan koheesiopolitiikkaan vai ei. Siltä osin kuin ehdotus perustuu hallinnolliseen yhteistyöhön, unionin toimivallasta ei ole relevantteja epäilyksiä. Sinänsä on mahdollista perustaa kahteen oikeusperustaan, koska säädösehdotus sisältää kahdentyyppisiä sisältöjä.

Mainitun koheesiopolitiikkaa koskeva määräyksen mukaan unioni voi ottaa käyttöön rakennerahastojen ulkopuolisia tarpeellisia erityistoimia. Määräys on hyvin yleinen. Valtioneuvoston kirjelmässä esitetään huomio siitä, että mainitun sopimusmääräyksen tarkoittamaa oikeusperustaa tässä käytetään tosiasiallisesti ei niinkään koheesiopolitiikkaa tukevan ehdotuksen oikeusperustana vaan itse asiassa tarkoituksena syventää talous- ja rahaliittoa ilman, että ehdotuksessa viitataan sen tarkoittamiin oikeusperustoihin, jotka puolestaan eivät ilmeisesti olisikaan käsillä olevan ehdotuksen oikeusperustaksi riittäviä. Talouspolitiikkaa ja sosiaalipolitiikkaa koskevat unionin toimivallat ovat luonteeltaan toisentyyppisiä ylipäätään.

Oikeudellisesti koheesiopolitiikka kuuluu unionin toimivalloissa jaetun toimivallan alaan ja talous- ja sosiaalipolitiikka esimerkiksi kuuluvat pääosin kansalliseen toimivaltaan, mikä näkyy siinä, että koheesiopolitiikan alalla unionilla on vahvoja toimivaltoja, mutta talous- ja sosiaalipolitiikan alalla unionilla oleva toimivalta on koordinoivaan ja suosittelevaa, pehmeämpää toimivaltaa.

7. Unionin toimivaltaan liittyy usein epäselvyyksiä. En pidä ollenkaan niin poissuljettuna kuin valtioneuvosto, etteikö kyseistä ehdotusta voitaisi perustaa komission esittämään oi-

keusperustaan Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 175 ja 197 artiklassa. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävä ja asian valmistelun aste huomioon ottaen avata oikeusperustaa koskevaa problematiikkaa enemmälti.

Sen sijaan perutuslakivaliokunnan tulisi tukea hallitusta siinä näkemyksessä, että oikeusperustaan mahdollisesti liittyvät epäilykset selvitetään, jotta uutta sääntelyä kohtaan ei siitä syystä liity demokraattista legitimiteettiä rapauttavia seikkoja. Valtioneuvoston on siten osaltaan huolehdittava siitä, että unionin toimielimissä selvitetään oikeusperustan riittävyys ja tuetaan unionia tässä selvitystyössä. Sinänsä ei ole epätavallista, että unionin sääntelyn oikeusperustaa pyritään haastamaan ja keskustelemaan sen riittävyydestä ehdotettuihin sääntelytoimiin. Erityisen usein se tapahtuu sellaisessa asetelmassa, johon valtioneuvostokin näyttää ajautuneen – toisin sanoen tilanteessa, jossa myös itse ehdotuksesta ollaan perustavalla tavalla toista mieltä. Joka tapauksessa oikeusperustan osalta kysymys on useimmiten oikeudellisesta tulkinnasta, johon sisältyy epävarmuutta.

8. Perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta on tärkeätä, että esitetty selvitys unionin sääntelykompetenssin eli niin sanotun oikeusperustan riittävyydestä ehdotetun sisältöisen sääntelyn hyväksymiseen on luotettava, riittävän kattava ja selkeä. Sen sijaan oikeusperustan arviointi ei yleisesti eikä etenkään ehdotuksen näin varhaisessa vaiheessa kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuin.

Oikeusperustalla on merkitystä perustuslakivaliokunnan työlle kahdessa mielessä. Tässä yhteydessä ensinnäkin, perustuslakivaliokunta on, kuten jo todettu, pitänyt tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa. Toiseksi perustuslakivaliokunta on tyypillisesti edellyttänyt, että unioninlainsäädäntöön ei saa sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Lisäksi kolmanneksi unionilla on tietysti vain se toimivalta, joka sille on luovutettu perussopimukset hyväksymällä. Tältä kannalta perustuslakivaliokunta voi tulkintani mukaan omasta mandaatistaan käsin edellyttää, että 1) valtioneuvosto Euroopan unionissa toimiessaan varmistuu riittävästi unionissa käytettävien oikeusperustojen riittävyydestä ehdotettuun lainsäädäntöön. Tämän lisäksi 2) tarvittaessa, mikäli oikeusperusta ei kansallisen arvion mukaan olisi riittävä, perustuslakivaliokunta voisi periaatteessa esittää valtioneuvostolle, että valtioneuvoston olisi harkittava, missä määrin sääntelyn tullessa hyväksytyksi olisi tarvetta asian edellyttämiin, Euroopan unionin oikeusjärjestyksen mahdollistamiin oikeudellisiin toimiin unionin toimielimissä (saattaa asia Euroopan unionin tuomioistuimessa tutkittavaksi). Suhtaudun tähänkin mahdollisuuteen kuitenkin pidättyvästi sikäli, että sellainen mahdollisuus on todennäköisesti käytettävissä vain erityisen vakavissa ja ilmeisen toimivallan ylittämisen tilanteissa.

Tässä vaiheessa perustuslakivaliokunnan on minusta asianmukaista painottaa, että oikeusperustan riittävyys tulee luotettavasti, riittävän kattavasti ja selkeästi tutkittua. Kun ehdotus on tässä vaiheessa sen pidemmälle meneviin kannanottoihin ei oikeastaan ole edes edellytyksiä. Muutenkaan ei, kuten todettua, ole välttämättä mahdollista tehdä niin torjuvaa päätelmää oikeusperustan riittävyydestä kuin valtioneuvosto tässä esittää tässä.

9. Jos taas puolestaan unionilla on toimivalta antaa käsillä olevansisältöinen unionisäädös, lähtökohtaisesti Euroopan unionin johdettua oikeutta käsiteltäessä arviointiin eivät tule jäsenvaltion täysivaltaisuuteen liittyvät aspektit. Unionin johdettua oikeutta hyväksytään unionin toimielimissä unionille siirretyn toimivallan perusteella. Toki on huomattava, että perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 3/2016 vp), että esimerkiksi perustuslain täysivaltaisuussääntely ei ole käynyt kokonaan merkityksettömäksi tarkasteltaessa perinteisesti valtion täysivaltaisuuteen liittyviä unionin lainsäädäntöehdotuksia. Viitattu tapaus koski rajojen valvontaa eikä se välttämättä ole samalla tavalla suoraan tähän asiaan sovellettavissa. Mainitun lausunnon perusteella *Suomen kantaa* ehdotettavaan unionilainsäädäntöön muodostettaessa on perustuslakivaliokunnan mielestä siten edelleen asianmukaista ottaa huomioon myös perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussääntely. Etenkin perustuslain 1.3 §:n osoittamat päämäärät kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiselle kohdistuvat myös Suomen toimintaan Euroopan unionin jäsenenä (HE 60/2010 vp). Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa. Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, on valiokunnan aiempien kantojen mukaisesti tarkoittanut sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla (PeVL 1/2007 vp). Käytännössä tulkinta on vaikuttanut siihen, että sellaisia velvoitteita, joilla on liityntä Euroopan unioniin, on lähtökohtaisesti pidetty täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomina (PeVM 9/2010 vp). Lausunnon perusteella ei siten ole yksiselitteisesti todettavissa, minkä suuntainen vaikutus täysivaltaisuussääntelyn kokonaisuudella on tällaisessa yhteydessä valtiosääntöpoliittista näkemystä muotoiltaessa. Perutuslain säännös jäsenyydestä joka tapauksessa velvoittaa osallistumaan unionin kehittämiseen.

Kun kysymys on johdetun oikeuden instrumentin hyväksymisestä, Suomen kantaa muodostettaessa huomioon otettavat valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat eivät siis ole palautettavissa täysivaltaisuussääntelyyn ja esimerkiksi budjettivaltaan sen osana sinänsä, vaan kysymys on pikemminkin valtiosääntöpoliittisista näkökohdista, joiden muotoilun kannalta on merkitystä myös sillä, miten ehdotus vaikuttaa jäsenvaltion toimivaltaan.

Tässä suhteessa on huomattava esimerkiksi se, että jäsenvaltiot itse valitsevat tukiohjelman kohteena olevat uudistukset. Lisäksi tuki kohdentuu tavoitteeseen ei niinkään temaattiseen alueeseen. Näin ollen tuen kohteeseen liittyy liikkumavaraa. Jäsenvaltio voi myös irrottautua tuen piiristä mutta sillä on kustannuksia, kuten tuleekin olla. Luonnollisesti rakenneuudistukset ovat tyypilliseltä luonteeltaan sellaisia, että ne vaikuttavat vaalikausien yli. Tätä elementtiä ei pidä muutenkaan ylikorostaa, sillä poliittisessa päätöksenteossa useimmat lainsäädäntövallan ja budjettivallan käyttöön liittyvät päätökset tavalla tai toisella muovaavat seuraavan päätöksenteon sisältöä. Rakenneuudistusten osalta on niin tyypillisesti.

10. Kun valtioneuvosto ei ole esittänyt varsinaista lopullista kantaa ehdotukseen vaan ilmoittaa, että ehdotusta tarkastellaan osana laajempaa myös talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevaa kokonaisuutta, tämä ja ehdotuksen muu vaihe huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan ei ole tarpeen ilmaista asiassa erityisen voimakkaita tulkintoja.