Janne Salminen 30.10.2018
Kirjallinen lausunto

Suuri valiokunta

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

1. Suuren valiokunnan 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. Nämä U-kirjelmät ovat osa isompaa MFF-kokonaisuutta, joista valtioneuvosto on toimittanut seuraavat kirjelmät: U 45/2018 vp rahoituskehysasetus ja omat varat ja E 29/2018 vp rahoituskehysneuvottelukysymysten kokonaisuudesta.

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

3. Olen aikaisemmin antanut lausunnot eduskunnan perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston kirjelmistä U 85/2018 vp, U 86/2018 vp ja E 29/2018 vp. Valtiosääntöoikeuden ja julkisoikeuden tutkijana annan lausuntoni lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta niin, että se kattaa myös Euroopan unionin konstituutioon liittyviä seikkoja.

4. Käsitykseni mukaan ainakin sekä U 85/2018 vp ja U 86/2018 vp ovat sisällöltään sellaisia, että suurella valiokunnalla tulisi olla kansallista kantaa muodostettaessa myös perustuslakivaliokunnan lausunto.

5. 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.

6. 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, että sen tarve on useissa tutkimuksissa tunnistettu talous- ja rahaliiton ongelmia tarkasteltaessa. Siltä kannalta, että Euroopan unionin on Suomen perustuslain 1.3 §:n mukaan Suomen ja myös suomalaisten keskeinen yhteiskunnan kehittämiseksi olemassa oleva liittouma ja talous- ja rahaliitto puolestaan sen keskeinen elementti on aihetta suhtautua avoimesti tutkimuksessa tunnistettuihin talous- ja rahaliiton kehittämiseksi tarpeellisiin toimiin. 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. Tästä tyypillisesti seuraa, että niihin on vaikea sitoutua ja niitä on hankala poliittisesti toteuttaa.

7. Koska ehdotus on kiistatta tärkeä ja ehdotuksen käsittely unionin toimielimissä on vielä kesken ja asia tulee vielä muotoutumaan neuvottelujen kestäessä, näyttää siltä, että Suomen kannalta on aihetta etsiä sellaisia ratkaisuvaihtoehtoja, jotka, paitsi muuta, ovat unionin konstituution ja Suomen valtiosäännön kannalta hyväksyttäviä.

8. Oman näkemykseni muukaan valtiosääntöoikeudellisesti 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 arviointia.

9. Valtioneuvoston selvityksessä suhtaudutaan 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. Siltä osin

kuin ehdotus perustuu mainittuun hallinnollista yhteistyötä koskevaan oikeusperustaan oikeusperusta ei kuitenkaan mitenkään kata ehdotuksen kokonaisuutta, vaan siihen tukeutuen olennainen osa ehdotuksesta jäisi toteuttamatta. Myöskään talouspolitiikkaa koskevista perussopimuksen määräyksistä ei löytyne kyseiselle ehdotukselle asianmukaista toimivaltaperustaa.

10. Toisena oikeusperustana esitetyn, 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, kuten jo edellä implikoin, todeten, että kyseiselle ehdotukselle ei esimerkiksi talouspolitiikan osalta löytyne oikeusperustaa.

Oikeudellisesti koheesiopolitiikka kuuluu unionin toimivalloissa jaetun toimivallan alaan. ja talous- ja sosiaalipolitiikka esimerkiksi puolestaan 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.

11. Unionin toimivaltaan liittyy usein epäselvyyksiä.

Itse en pidä ollenkaan niin poissuljettuna kuin valtioneuvosto, etteikö kyseistä ehdotusta voitaisi myös perustaa komission esittämään oikeusperustaan Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 175 ja 197 artiklassa.

Osaltani edustan näkemystä, jonka mukaan eduskunnan 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.

12. Eduskunnan 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 kiistäminen etenkään ehdotuksen näin varhaisessa vaiheessa ei ole mielestäni valtiosääntöoikeudellisestikaan hedelmällistä. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuin.

Oikeusperustalla on merkitystä eduskunnalle kahdessa mielessä. Tässä yhteydessä ensinnäkin, suuri valiokunta ja myös perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään pitänyt tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa. Toiseksi samalta oikeudelliselta pohjalta on tyypillisesti edellytetty, 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 eduskunnan pitäisi 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, voitaisiin 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 esimerkiksi perustuslakivaliokunnan työkaluna kuitenkin pidättyvästi sikäli, että sellainen mahdollisuus on todennäköisesti käytettävissä vain erityisen vakavissa ja ilmeisen toimivallan ylittämisen tilanteissa.

Tässä vaiheessa eduskunnan 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.

13. Jos taas puolestaan unionilla on toimivalta antaa käsillä olevan sisältöinen unionisäädös, lähtökohtaisesti Euroopan unionin johdettua oikeutta käsiteltäessä arviointiin eivät tule jäsenvaltion täysivaltaisuuteen tai sen mukana esimerkiksi kansanvaltaisuuteen jäsenvaltiossa liittyvät aspektit. Tällöin eduskunnan on toimittava suhteessa valtioneuvostoon poliittisen harkinnan perusteella siitä, millaisena tällainen unionin sääntely unionin kannalta paras mahdollinen.

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 merityksettömäksi 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. Samaten mielestäni voi hyvin ottaa esille näkökohtia siitä, mitä ehdotettu järjestely silloin, kun se sinänsä kuuluu unionin toimivallan alaan, tarkoittaa esimerkiksi kansanvaltaisten järjestelyjen kannalta jäsenvaltiossa.

14. Osaltani painotan, että etenkin perustuslain 1.3 §:n osoittamat päämäärät kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiselle kohdistuvat myös Suomen toimintaan Euroopan unionin jäsenenä (HE 60/2010 vp). Perustuslakia tulkittaessa on jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan uni-

onissa. Muun muassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, on perustusvaliokunnan 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. Perustuslain 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.

15. Kun säädösehdotusta epäilemättä kritisoidaan myös esimerkiksi siltä kannalta, millaisia - ja mahdollisesti hyvinkin pitkälle pelättyjä - vaikutuksia sillä on esimerkiksi kansanvaltaisuuteen jäsenvaltiossa, totean lyhyesti seuraavat näkökohdat. Tässä suhteessa on huomattava esimerkiksi se, että jäsenvaltiot itse valitsevat tukiohjelman kohteena olevat uudistukset. Mikään jäsenvaltion ulkopuolinen taho ei niitä määrää. Sen sijaan komissio luonnollisesti tukea myöntävänä päättää, onko uudistus sellainen, että se voi olla tuen kohteena. Lisäksi tuki kohdentuu ennen kaikkea tavoitteeseen, ei niinkään temaattiseen alueeseen. Näin ollen tuen kohteeseen liittyy liikkumavaraa. Jäsenvaltio voi myös irrottautua tuen piiristä, mutta sillä on kustannuksia, kuten tuleekin olla. Tuskin on ajateltavissa, että missään tukijärjestelmässä, johonkin tavoitteeseen annettua tukea ei perittäisi takaisin, jos hankkeen – tässä tapauksessa uudistuksen - toteuttamisesta päätettäisiin luopua esimerkiksi poliittisten suhdanteiden muututtua. Kun esitetään epäilyksiä siitä, että kansanvaltaisuus heikkenee, kun rakenneuudistuksen rahoitus ja rakenneuudistuksen toteuttaminen voi ylittää vaalikaudet, on huomattava, että tähän juuri liittyy rakenneuudistustenkin hankaluus. Tyypillisesti rakenneuudistukset ovat 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 varsinkin. Ehdotukseen olisi hyvä kuitenkin saada sisään elementtejä, jonka mukaisesti uudistuksen tukiohjelmassa olisi mahdollisuus joustavammin komission kanssa yhteistyössä mahdollisuus tehdä tarkistuksia. Muun muassa tällä tavalla voitaisiin edesauttaa siihen, että jäsenvaltion talouspoliittista omaa, sisäistä demokraattista vastuujärjestelmää ei ehdotetulla säädöksellä heikennettäisi.

16. Valtioneuvosto ei ole esittänyt varsinaista selkeää kantaansa ehdotukseen vaan ilmoittaa, että ehdotusta tarkastellaan osana laajempaa myös talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevaa kokonaisuutta, tämä ja ehdotuksen muu vaihe tulisi ottaa huomioon eduskunnan kantaa muodostettaessa.