

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 12.11.2018

Asia: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta (U 85/2018 vp) ja valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta sekä komission ehdotuksesta valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä (U 86/2018 vp)

Eduskunnan suurelle valiokunnalle 14.11.2018

Eduskunnan suuri valiokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä koskien komission ehdotusta asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta (U 85/2018 vp) sekä valtioneuvoston kirjelmästä, joka koskee komission ehdotusta asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta sekä valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä (U 86/2018 vp). Ehdotukset liittyvät laajempaan, talous- ja rahaliiton (EMU) kehittämistä koskevaan keskusteluun, johon liittyen valiokunta on antanut viime vuosina lukuisia lausuntoja (esim. SuVL 4/2018 vp, SuVL 2/2018 vp, SuVL 9/2017 vp, SuVL 4/2015 vp). Valiokunta on esimerkiksi lausunnossaan SuVL 2/2018 vp korostanut, että ”EMUa tulee kehittää niin, että toimivalta finanssi- ja talouspolitiikasta säilyy jäsenvaltioilla, eivätkä vastuusuhteet hämärry. Euroalueen jäsenmailla on jatkossakin oltava vastuu oman taloutensa rakenteellisten ongelmien ja julkisen talouden alijäämän korjaamisesta. Valiokunta ei tue sellaisia ratkaisumalleja, jotka perustuvat lisääntyvään yhteisvastuuseen tai johtavat jäsenvaltioiden välisiin tulonsiirtoihin ja nykyistä syvempään talouspolitiikan keskitettyyn ohjaamiseen.” Nyt tehdyt ehdotukset ovat erittäin merkityksellisiä juuri näiden kysymysten kannalta.

Keskeinen kysymys ehdotusten oikeudellisen ja institutionaalisen arvioinnin kannalta on niiden kytkentä talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon. Molemmat ehdotukset ilmentävät viime vuosina tapahtunutta EMUn syventämistä koskeneen keskustelun painopisteen siirtymistä tarkastelemaan erityisesti EU:n mahdollisuuksiin vauhdittaa ja taata jäsenvaltioiden rakennepoliittisten uudistusten toteutuminen. Toisaalta molemmat pyrkivät vastaamaan toiveisiin kehittää nimenomaan euroalueen integraatiota edelleen, johon liittyvien tavoitteiden esittelyssä erityisesti Ranskan presidentti Macron on profiloitunut. Haasteeksi ehdotuksissa muodostuu se, että ne ylittävät perussopimusten EMU-liitännäisissä määräyksissä unionille annetun toimivallan. Samalla ne kulkevat kansallisen ja EU:n toimivallan välisellä rajaviivalla.

Ehdotuksista etenkin jälkimmäinen on tavoitteiltaan vielä vaatimaton, mutta komissio nimenomaisesti esittää sen olevan jonkinlainen prototyyppi matkalla kohti kattavampia järjestelyjä, joita on kuvattu useissa EMUn kehittämistä koskeneissa ehdotuksissa aiemmin. Ehdotus nostaa esiin lukuisia oikeudellisia haasteita, joihin löydettävillä ratkaisuilla on merkitystä myös jatkon kannalta. Keskityn arvioinnissani ehdotusten oikeudellisiin kysymyksiin, ehdotetun vakaustukirahaston rahoitukseen, sen toiminnan maantieteelliseen rajaukseen ja rahaston täytäntöönpanoon liittyviin kysymyksiin. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Ehdotusten oikeusperusta ja unionin toimivalta

Ehdotuksista ensimmäinen nojautuu kahdelle oikeusperustalle, koheesiopolitiikkaan liittyvälle SEUT 175 artiklan 3 kohdalle sekä hallinnolliseen yhteistyöhön liittyvälle SEUT 197 artiklan 2 kohdalle. Jälkimmäisen ehdotuksen ainoana oikeusperustana on samainen SEUT 175 artiklan 3 kohta. Oikeudellisesti tarkasteltuna molempien ehdotusten keskeinen toimivaltakysymys on se, onko niissä 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 sovittaa yhteen jäsenvaltioiden politiikkaa (SEUT 5 artikla). Tältä osin kysymys on klassisesta ehdotuksen oikeusperustan arvioimisesta.

Unionin säädösten oikeusperustan määrittäminen on EU-tuomioistuimen mukaan perustuslaillinen kysymys, määrittäähän se, onko unionin mahdollista säätää asiasta ja täten mm. toimivallanjaon unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa oikeusperustan valinnassa on säädöksen pääasiallinen tavoite ja sisältö.

Jos uudistusohjelmaa koskevaa ehdotusta arvioidaan sen tavoitteen ja sisällön kannalta, on sangen selvää, että sen 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. EU voi suositella, mutta se ei voi pakottaa. Tämä on se rajaus jonka kiertämiseen useat unionin viime vuosien ehdotukset ovat pyrkineet. Nyt tätä koitetaan yhtäältä jaettuun toimivaltaan kuuluvan koheesiopolitiikan, ja toisaalta uudistusohjelman osalta hallinnollisen yhteistyön keinovalikoiman kautta.

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. Toisaalta eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa annetut suositukset eivät suoranaisesti ole sitovaa unionin oikeutta, vaan luonteeltaan nimenomaan suosituksia, vaikka niiden luonne onkin viime vuosina tehokkaasti hämärtynyt. 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 ja tämän suhde unionin toimivaltaan.

Myös vakautustukimekanismia koskevan ehdotuksen tavoitteen ja sisällön tavoitteen ja sisällön kohdalla on sangen selvää, että sen painopiste on EMU:n vakauden edistämisessä talouspolitiikan keinoin. Perussopimuksiin ei sisälly nimenomaista toimivaltaa vakaustukirahaston perustamiseen. Ehdotusta ei ole mahdollista toteuttaa minkään talouspolitiikan alan oikeusperustan (SEUT 121, 126, 136 artikla) nojalla.

Keskeiseksi kysymykseksi molempien ehdotusten kohdalla muotoutuu täten se, mitä koheesiopolitiikka on, ja voidaanko uskottavasti katsoa, että ehdotusten pääasialliset tavoitteet ja sisältö liittyvät sen toteuttamiseen. 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]

Erityisesti nyt ehdotettu ohjelma (U 85/2018 vp) eroaa näistä lähtökohdista 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

---

[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

vakauden kannalta, on vaikea nähdä, että tässä olisi kysymys koheesiopolitiikasta. Varakkaan Luxemburgin tukemista koheesiovaroin ei ole EU:ssa aikaisemmin pidetty perusteltuna, eikä täysin ilmeistä ole, miksi jatkossa olisi syytä toimia eri lailla. 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.

Myös toimivallanjakoon liittyy periaatteellisia tulkintakysymyksiä. Onko Suomi valmis hyväksymään, että talouspolitiikassa, joka kuuluu kansalliseen toimivaltaan, ei ole mitään sellaista ydinsisältöä, jota ei olisi mahdollista tuoda koheesiopolitiikan kautta unionin toimivallan alaisuuteen ja täten unionissa säädeltäväksi? Onko talouspolitiikka vain koheesiopolitiikkaa? Neuvotteluissa on tietävästi esillä ollut vaihtoehto, jossa ohjelma rajattaisiin koheesiopolitiikassa yleisesti sovellettavan kriteerin mukaisesti niiden jäsenvaltioiden käyttöön, joiden ostovoima on korkeintaan 90 prosenttia EU:n keskiarvosta. Käytännössä ohjelmaan olisivat tällöin oikeutettuja Kypros ja sitä pienituloisemmat jäsenvaltiot. Tämä on yksi mahdollinen tapa liittää ohjelma selkeämmin koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja sellaisena se tekisi ehdotetun oikeusperustan käytöstä vähemmän ongelmallista.

Vakautusjärjestelyn (U86/2018 vp) osalta komissio perustelee oikeusperustan valintaa sillä, että ehdotuksella edistettäisiin jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, tämä tuskin on ehdotuksen pääasiallinen tavoite. Ehdotusta lukemalla vaikuttaa siltä, että sen pääasiallinen tavoite liittyy unionille perustamissopimuksessa määriteltyyn tavoitteeseen taata Euroopan kestävä kehitys, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus (SEU 3 artikla). Ehdotuksen tavoitteiden yhteys tähän määräykseen on sinänsä niin suora, että olisi vaikea väittää, ettei sen toteuttaminen jossain muodossa voisi kuulua unionin toimivaltaan.

Tämän SEU 3 artiklassa määrätyn sangen laajan tavoitteen toteuttamiseen perussopimuksissa ei ole nimenomaista oikeusperustaa, eikä EU:lla ole talouspolitiikan alalla sellaista toimivaltaa, jolla nyt ehdotettu järjestely voitaisiin perustaa. Tällöin ratkaistavaksi jää, olisiko se mahdollista toteuttaa joko jonkin toisen nimenomaisen oikeusperustan tai jonkin perussopimusten yleisemmän oikeusperustan (sisämarkkinoiden harmonisoimiseen liittyvän SEUT 114 artikla tai yleisen joustolausekkeen SEUT 352 artikla) nojalla. Näistä SEUT 114 artikla vaikuttaisi mahdottomalta.

Valtioneuvoston ensisijaisena vaihtoehtona vaikuttaisi kirjelmän mukaan olevan SEUT 352 artiklan käyttäminen. Tätä voidaan pitää sekä oikeudellisesti että poliittisesti kestävimpänä ratkaisuna.

Tästä huolimatta todennäköistä molempienkin ehdotusten kohdalla on, että jos EU-lainsäätäjä komission esittämiin ratkaisuihin päätyy ja ratkaisunsa asianmukaisesti EU:n lainsäädäntötekniikkaa noudattaen perustelee EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevällä tavalla, EU-tuomioistuin tuskin ratkaisua kumoaisi, vaikka sen oikeusperusta myöhemmin riitautettaisiinkin. Käytännössä tuomioistuin nojautuu tulkintakäytännössään vahvasti lainsäätäjän tahtoon. Arviointiin vaikuttaisi myös koheesiopolitiikan ja sen tavoitteiden väljä määrittely perussopimuksissa. Tästä syystä tärkeää on myös harkita, millä tavoin ehdotuksia olisi neuvotteluissa mahdollista muokata, jotta ne olisivat toimivaltanäkökulmasta vähemmän ongelmallisia.

Uudistusten tukiohjelman suhde demokraattiseen päätöksentekoon

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. Huomioiden rakennepoliittisten uudistusten syvästi poliittinen luonne, tätä on jo lähtökohtaisesti pidettävä demokratian periaatteiden vastaisena, ja täten myös merkityksellisenä Suomen valtiojärjestyksen keskeisten periaatteiden näkökulmasta. Samaan suuntaan vie myös rahoitusehtoihin sisältyvä mahdollisuus menettää jo vastaanotettu rahoitus, mikäli uudistuksesta luovutaan ennen viiden vuoden määräajan umpeutumista. Totta on, että EU-rahoitusta tuskin on perusteltua suunnata uudistuksiin jotka käytännössä jäävät toteutumatta, ja siksi varojen takaisin perimisellekin on perusteita. Mutta mikäli toteutettavana olevalla tai jo toteutetulla uudistuksella ei ole jäsenvaltion parlamentissa vahvaa poliittista tukea, tulee sitä voida harkita uudelleen. Siksi epäselväksi jää, onko tällainen EU-rahoitusmalli laisinkaan sovellettavissa rakennepoliittisiin uudistuksiin huomioiden niiden syvän poliittisen luonteen. EU-rahoituksella pakottaminen tuskin edistää tehokkaasti sen enempää EMU:n vakautta kuin rakenneuudistusten omistajuutta tai tehokasta täytäntöönpanoa jäsenvaltioiden tasolla. Ehdotukset ovat budjettivallan käytön näkökulmasta erittäin merkityksellisiä.

Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, myös 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 valiokunta 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 (esim. SuVL 2/2018 vp). Tämä on juuri se seikka, josta nyt tehdyssä ehdotuksessa on kysymys.

Jos rakenneuudistusten rahoittaminen koheesiovaroista on tärkeää, tulisi ohjelman tavoitteita ja toteutustapaa tarkentaa esimerkiksi yllä kuvatulla tavoin 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.

Vakautustukirahaston rahoitus

Unionin toimivaltaan ja sen rajoihin liittyy myös kysymys vakautustukimekanismin rahoituksesta. Komission ehdotukseen liittyy luonnos erilliseksi valtiosopimukseksi, jossa määrättäisiin vakautustukirahaston maksuosuuksien siirtämisestä. Sopimuksessa jäsenvaltiot sitoutuisivat vuosittain täydentämään rahastoa kansallisista budjeteistaan, ohi EU-budjetin hyväksymiseen normaalisesti sovellettavin menettelyin. Valtiosopimuksesta on tarkoitus sopia yksimielisesti siihen osallistuvien jäsenvaltioiden välillä, eikä siinä ole kysymys unionin toimivallan käytöstä. Sopimus rinnastuu kuitenkin Suomessa sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin ja kuuluu täten valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla (kts tästä esim. PeVL 1/2014 vp).

Ehdotettu valtiosopimus on selkeästi jäsenvaltioiden budjettivaltaan vaikuttava järjestely, ja myös komissio lähtee siitä, että määräykset kuuluvat kansalliseen toimivaltaan. EU:n budjettiin sovellettavista säännöistä on perussopimuksissa selkeät säännöt. Unionin omista varoista päätetään SEUT 311 artiklan mukaan neuvoston yksimielisellä päätöksellä Euroopan parlamentin kuulemisen jälkeen. Päätös tulee voimaan kun se on jäsenvaltioissa hyväksytty kunkin oman valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti. Unionin

monivuotisesta rahoituskehyksestä päätetään neuvoston yksimielisellä päätöksellä Euroopan parlamentin hyväksynnän jälkeen (SEUT 312 artikla). Nämä ovat ne EU:n rahoittamista koskevat säännöt, jotka Suomi on liittymissopimuksessa ja perussopimusten muutossopimukset ratifioimalla hyväksynyt. Keskeistä niissä on jäsenvaltioiden yksimielisyys unionin toiminnan rahoituksesta. Nyt ehdotettu ratkaisu ulottuisi näiden määräysten ulkopuolelle, sillä tarkoituksena olisi, että osallistuvien jäsenvaltioiden valtiosopimuksen kautta syntyvän kansainvälisen velvoitteen perusteella vakautustukirahastoon maksamat erityiset maksuosuudet liitettäisiin rahaston tarkoituksia varten EU-budjettiin.

Ehdotettu oikeudellinen rakenne on samantapainen kun pankkien yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa (SRM), jonka perustamisasetukseen liittyy myös valtiosopimus rahoituslaitoksilta kerättävien maksuosuuksien siirtämisestä yhteiseen kriisinratkaisurahastoon. Tätä pidettiin (myös Suomessa) tarpeellisena järjestelyn budjettineutraliteetin varmistamiseksi ja jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin varmistamiseksi. Järjestelyillä on kuitenkin yksi keskeinen ero. Siinä missä yhteiseen kriisinratkaisurahastoon siirrettävät, pakollisen vakuutusmaksun luonteiset maksuosuudet kerätään yksityiseltä sektorilta ja jäsenvaltion rooli rajoittuu lähinnä niiden välittämiseen, nyt tehdyssä ehdotuksessa siirron kohteena ovat jäsenvaltioiden budjettivaroista kerättävät maksuosuudet.

Tästä syystä valtioneuvoston kirjelmässä esitetyt huolet ovat erittäin perusteltuja. On selvää, ettei määräenemmistöllä annettavassa EU-asetuksessa voida päättää siitä, että jäsenvaltioiden on ratifioitava kansalliseen toimivaltaansa kuuluva, erillisiä budjettivelvoitteita sisältävä valtiosopimus, vaikka epäilemättä tätä tullaan perustelemaan mm. jäsenvaltioita myös kansallisen toimivallan aloilla sitovalla lojaalin yhteistyön periaatteella (SEU 4(3) artikla). Komission ehdotuksessa ei oteta kantaa siihen, mitä tapahtuu, jos joku jäsenvaltio päättää olla ratifioimatta valtiosopimusta, jolle EU-asetuksen mukaisen järjestelyn rahoitus osin nojautuu. Voiko tällainen valtio kuitenkin saada järjestelystä tukea?

Jos EU tarvitsee ehdotetun kaltaista vakautustukirahastoa, se tulisi nähdäkseni rahoittaa EU-budjetista normaalien budjettimenettelyjen puitteissa. Poliittisesti tämä lienee kuitenkin mahdotonta: kun osallistumista järjestelyyn ollaan rajaamassa (kts alla), syntyy samanaikainen tarve rajata myös osallistumisen kustannuksia. Painetta tähän synnyttää myös se, että kun EU-budjettia joka tapauksessa käytettäisiin lainanoton takauksena, sen kautta syntyy joka tapauksessa kaikki EU:n jäsenvaltiot kattava yhteisvastuu, osallistuivat nämä sitten järjestelyyn tai eivät. Tämä herättää kysymyksen siitä, kuinka pitkälle euroalueen integraatiota on mahdollista kehittää perustamissopimuksia muuttamatta.

Vakautusjärjestelyn hallinnointia koskevat ratkaisut

Komission ehdotus nojautuu vahvasti ehdollisuuden periaatteelle. Tukikelpoisuuden perusteena on muun muassa, että tukea hakevan jäsenvaltion ei ole kahden edellisen vuoden aikana katsottu rikkoneen unionin talouspolitiikan sääntöjä. Huomioiden sen, kuinka väljiä ja tulkinnallisia kyseiset säännöt ovat, ja että niiden rikkominen on ennemmin sääntö kuin poikkeus, tällainen ehto on käytännössä täysin harkinnanvarainen. Ehdollisuudella on ehdotuksessa oma itsearvonsa, joka liittyy (jälleen) uusien kannusteiden luomiseen unionin taholta annettavan talouspoliittisen ohjauksen noudattamiseen, eikä sillä vaikuttaisi olevan juurikaan yhteyttä itse ehdotettuun järjestelyyn. Vaikka ehdollisuudella voi olla tiettyä poliittista merkitystä moraalikadon vastustamisessa, sen käytännön hyödyt eivät ole järin suuret. Samalla sen toteuttaminen herättää jälleen kysymyksiä unionin talouspoliittisen toimivallan ulottuvuudesta.

Järjestelyn hallinnointi olisi lähtökohtaisesti yksin komission käsissä. Tähän liittyen komissio ehdottaa itselleen myös valtuutusta antaa SEUT 290 artiklan mukaisia delegoituja säädöksiä vakautustukirahaston yksityiskohtaisista säännöistä ja rahaston yleisen sijoitusstrategian vahvistamiseksi. Huomioiden, että delegoitu lainsäädäntövalta on EU:n lainsäätäjän näkökulmasta käytännössä menetettyä valtaa, jonka kontrolloiminen on lähinnä teoreettinen vaihtoehto, olisi hyödyllistä pohtia, ovatko nämä säännöt käytännössä sellaisia, joiden sisällöstä komissio voi päättää yksin. Myös SRM-asetuksessa vastaavista

säännöistä päätetään delegoidulla säädöksellä, mutta sijoitusstrategian sisältöä on määritelty sangen pitkälle jo itse asetuksessa.[5] Asetuksissa on myös selkeä institutionaalinen ero: SRM-asetuksessa keskeisin toimija on komissiosta erillinen kriisinratkaisuneuvosto, joka on unionin virasto. Täten toisin kuin nyt tehdyssä ehdotuksessa, SRM-asetuksessa kysymys ei ole vallan kasautumisesta yksin komissiolle. Myös tästä syystä ehdotetun delegoinnin tarpeellisuutta ja rajoja olisi tarpeen harkita huolellisesti.

Vakautustukirahaston osallistujat

Komission ehdotuksessa investointien vakausjärjestelyyn osallistuminen rajattaisiin euroalueen maihin ja ERM II-maihin. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, rajaus on poikkeuksellinen etenkin huomioiden väitteen ehdotuksen kohdistumisesta koheesiopolitiikan alaan. Kuten yllä on todettu, koheesiopolitiikka rahoitetaan unionin budjetista, ja siinä perinteisesti etusijalle on asetettu ne maat ja alueet, joiden kehitys on jäljessä perustuen useimmiten asukasta kohden laskettuun bruttokansantuloon (BKTL).[6] Erityisesti huomion ehdotuksessa kiinnittää se, että rahoituksen ulkopuolelle jäisivät useat köyhimmät EU-valtiot, kuten Romania, Bulgaria ja Kroatia, jotka yleensä ovat koheesiorahoituksen saajien kärkipäässä.

EU:n perussopimusten mukaan on selvää, että jos tavoitteena on perussopimuksiin nojautuva, mutta vain osan jäsenvaltioista kattava järjestely sellaisilla politiikanaloilla, joilla jäsenvaltioilla ei ole erityisjärjestelyjä (oikeus- ja sisäasiat, talous- ja rahaliitto), ensisijainen väline sen toteuttamiseen on SEU 20 artiklan mukainen tiiviimpi yhteistyö. Tiiviimpään yhteistyöhön osallistuminen ei ole SEU 20 artiklan mukaan pakollista, ja se on avointa kaikille EU:n jäsenvaltioille. Huomioiden nyt tehdyn ehdotuksen poliittiset tavoitteet, tämä perussopimusten mukainen malli on mahdoton huomioiden, että on jäsenvaltioita joiden on ”pakko” osallistua (euroalueen maat) ja valtioita jotka eivät ”saa” osallistua järjestelyyn (euroalueen ulkopuoliset maat).

Huomioiden sen, ettei järjestelylle ole osoitettavissa toimivaltaperustetta sopimusten EMU-osan määräyksistä, tämä ongelma koskee kaikkia ehdotettuja oikeusperustoja (koheesiopolitiikka tai joustolauseke SEUT 352 artikla), jotka soveltuvat kaikkiin jäsenvaltioihin. Vastaava ongelma sisältyy myös unionin pankkiunioniin, joka on pääosin rakennettu EU:n sisämarkkinatoimivallalle (SEUT 114 artikla). Siihen osallistuminen on käytännössä sekundäärilainsäädännön avulla rajattu eurovaltioihin, vaikka toimista on päätetty kaikkien EU-valtioiden kesken.[7] Pankkiunioniin liittyviä rajoituksia ei ole riitautettu EU-tuomioistuimessa.

SEU 4(2) artiklassa vahvistetaan jäsenvaltioiden välinen tasa-arvo. Keskeinen kysymys järjestelyn kohdalla onkin se, sopiiko se kaikille jäsenvaltioille ja toimielimille. EU-tuomioistuimen mukaan ”yhdenvertaisen kohtelun periaate tai syrjintäkiellon periaate edellyttävät, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavoin, ellei tuollainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua”.[8] Mahdollista on, että joku jäsenvaltioista kokee järjestelyn SEU 4(2) artiklan mukaisen

[5] SRM-asetuksen 73(3) artikla: ”Kriisinratkaisuneuvosto noudattaa varovaista ja turvallista sijoitusstrategiaa, josta säädetään tämän artiklan 4 kohdan nojalla hyväksyttävissä delegoiduissa säädöksissä, ja sijoittaa kriisinratkaisurahaston hallussa olevat määrät jäsenvaltioiden tai hallitustenvälisten järjestöjen sitoumuksiin tai erittäin likvideihin omaisuuseriin, joiden luottokelpoisuus on erittäin hyvä, ottaen huomioon asetuksen (EU) N:o 575/2013 460 artiklassa tarkoitetun delegoidun säädöksen ja muut kyseisen asetuksen asiaankuuluvat säännökset. Sijoitusten on oltava alakohtaisesti, maantieteellisesti ja suhteellisesti riittävän hajautettuja. Kyseisten sijoitusten tuoton on koiduttava kriisinratkaisurahaston hyväksi.”

[6] 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

[7] Täten myös SRM-asetus on SEUT 114 artiklan nojalla kaikkia jäsenvaltioita koskeva, mutta käytännössä sen 4(1) artiklan mukaan ”Asetuksen (EU) N:o 1024/2013 2 artiklassa tarkoitettujen osallistuvien jäsenvaltioiden katsotaan olevan osallistuvia jäsenvaltioita tätä asetusta sovellettaessa”. Jälkimmäisessä asetuksessa osallistuvat jäsenvaltiot on määritelty niin, että sillä tarkoitetaan ’jäsenvaltiota, jonka rahayksikkö on euro, tai jäsenvaltiota, jonka rahayksikkö ei ole euro ja joka toimii tiiviissä yhteistyössä EKP:n kanssa’.

[8] See e.g. *Spain v. Commission* (C-304/01) EU:C:2004:495, 31 kohta.

jäsenvaltioiden tasa-arvon vastaiseksi. Tällöin EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi viime kädessä jää, olisiko rajaus objektiivisesti perusteltu. Poliittisesti hankala se joka tapauksessa on, ja edellyttää oikeudellisesti luovien ratkaisujen soveltamista.