Tuomas Ojanen
16.11.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Asetusehdotus

Asetusehdotuksessa on kysymys uudistusten tukiohjelman perustamisesta osana tulevaa monivuotista rahoituskehystä vuosille 2021-2027. Asetusehdotus on osa laajempaa EMU:n kehittämispakettia, jossa se sijoittuu osaksi talous- ja finanssivakausunionin kehittämistä ja EU:n monivuotisten rahoituskehysten uudistamista.

Uudistusten tukiohjelmalla pyritään vahvistamaan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettujen maakohtaisten suositusten toimeenpanoa tarjoamalla rahallisia kannusteita rakenneuudistusten toteuttamiseksi sekä lisäämällä resursseja rakenneuudistusten tekniseen apuun. Rakenneuudistuksilla tarkoitetaan pääasiassa työ- tai hyödykemarkkinoiden sääntelyyn, sosiaaliturvaan, hallintoon tai verotukseen liittyviä uudistuksia.

Tukiohjelman tavoitteena on edistää rakenteellisia uudistuksia jäsenmaissa ja sitä kautta vahvistaa talouskasvua, taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden kestävyyttä sekä edistää yhteenkuuluvuutta, kilpailukykyä, tuottavuutta ja työllisyyttä. Ohjelmalla pyritään myös lisäämään hallinnollisia valmiuksia sekä vahvistamaan instituutioita.

Asetusehdotuksen mukainen tukiväline eroaisi aiemmista unionin koheesiorahoitusvälineistä siinä, että aiemmin rahoitus on ohjattu tiettyyn temaattiseen alueeseen, jonka katsotaan palvelevan taloudellista tai sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Tähän liittyen rahoituksen myöntämiselle on asetettu ehtoja tarkoituksella varmistaa unionin varojen vaikuttavuus. Sitä vastoin nyt ehdotetaan, että välineestä maksettu tuli olisi suoraa budjettitukea, jonka käyttöä ei ole rajoitettaisi. Tuen tarkoitus olisi toimia rahallisena kannusteena jäsenmaille toimeenpanna sellaisia kansallisessa toimivallassa olevia rakenneuudistuksia, joita unioni eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa on pitänyt suotavina.

Ehdotuksen mukaan jäsenmaat valitsivat ne uudistukset, joille ne hakisivat rahallista tai teknistä tukea. Jäsenvaltio voisi myös päättää olla hakematta tukea, jolloin sille varattu osuus vapautuisi muiden jäsenvaltioiden käyttöön. Uudistusten edellytetään kytkeytyvän eurooppalaisessa ohjausjaksossa esille nousseisiin uudistustarpeisiin. Jäsenvaltio voisi myös viiden vuoden sisällä perua rakenneuudistuksen, johon se on saanut tukea uudistusten toteuttamisen tukivälineestä. Tällöin tuki voitaisiin periä takaisin.

Komissio arvioisi tapauskohtaisesti, täyttävätkö jäsenvaltioiden esittämät uudistukset asetuksen tavoitteet sekä määrittäisi niiden toteuttamisesta maksettavan tuen määrän.

Asetusehdotuksen oikeusperustaksi esitetään SEUT 175 artiklan 3 kohtaa sekä SEUT 197 artiklan 2 kohtaa. Koheesiopolitiikkaan liittyvän SEUT 175 artiklan 3 kohdan mukaan voidaan ottaa käyttöön rakennerahastojen ulkopuolisia tarpeellisia erityistoimia. Hallinnolliseen yhteistyöhön liittyvän SEUT 197 artiklan 2 kohdan mukaan unioni voi tukea jäsenvaltioita parantamaan hallinnollista valmiutta unionin oikeuden täytäntöönpanossa. Molemmissa oikeusperustoissa viitataan tavallisen lainsäätämismenettelyn soveltamiseen. Niiden nojalla annettuja toimia sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa ohjelmavarojen suuntaamista tavalla, joka edistää talouden rakenteiden tervettä sopeutumista. Valtioneuvosto myös tukee sellaisen ehdollisuuden vahvistamista, joka edistää Euroopan rakenne- ja investointirahastoista osarahoitettavien ohjelmien varojenkäytön vaikuttavuutta.

Valtioneuvosto kuitenkin pitää uudistusten toteuttamisen tukivälinettä koskevaa ehdotusta ongelmallisena sekä oikeusperustan että rakennepoliittisen toimivallanjaon näkökulmasta. Tukiväline siirtäisi valtioneuvoston mukaan rakennepoliittisen päätöksenteon painopistettä budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttäjiltä komissiolle tavalla, joka voisi vaarantaa demokraattisen vastuujärjestelmän.

Valtioneuvosto katsoo, että oikeusperustan riittävyyttä ja toimivaltakysymyksiä tulisi arvioida osana jatkovalmisteluja. Uudistusten toimeenpanon tukivälinettä tulisi pyrkiä kehittämään suuntaan, joka liittyy selkeämmin koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja perustuu koheesiota edistävistä uudistuksista jäsenvaltiolle tosiasiallisesti koituvien lyhyen aikavälin kustannusten osittaiseen korvaamiseen.

Arvio

Asetusehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen merkityksellisyys liittyy nähdäkseni ennen muuta oikeusperustaan. Lisäksi jossain määrin huomionarvoinen on tukiväline kansallisen lainsäädäntö- ja budjettivallan kannalta.

Oikeusperusta

Asetusehdotuksen oikeusperustan *valtiosääntöoikeudellisen* tarkastelun peruslähtökohtana on painotettava sitä, ettei EU-säädösehdotusten oikeusperustan arviointi kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:ssä osoitettuihin tehtäviin. Sitä vastoin oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin (ks. esim. PeVL 12/2018 vp ja PeVL 13/2018 vp).

Valiokunta on kuitenkin linjannut, että oikeusperustan arvioiminen ”on jossain määrin edellytys myös ehdotuksen arvioinnille perustuslain näkökulmasta.” Jos

lainsäädäntöehdotukselle ”on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä ja täten Suomen täysivaltaisuuden rajoituksesta.” Vastaavasti ”(j)os puolestaan oikeusperustaa ei voida pitää oikeudellisesti riittävänä, ehdotuksen perustuslaillisen arvion kysymyksenasettelu on hieman toisenlainen.” (PeVL 12/2018 vp).

Lisäksi valtiosääntöoikeudellisesti merkitystä on sillä, että asetusehdotus on osa laajempaa EMU:n kehittämispakettia, mihin Suomi Euroopan unionin jäsenvaltiona ja talous- ja rahaliiton jäsenenä on sitoutunut. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin todennut, että valtiosäännön kannalta voidaan päätyä myös tulkintaan Suomen vastuusta unionin — mukaan lukien sen talous- ja rahaliiton — rakenteiden kehittämisestä (ks. PeVL 13/2018 vp, ks. myös esim. PeVL 55/2017 vp). Valiokunta on myös pitänyt tärkeänä, että EMU:a kehitetään ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa (ks. PeVL 13/2018 vp, PeVL 55/2017 vp ja PeVP 92/2012 vp). Valiokunta on niin ikään korostanut, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (PeVL 13/2018 vp, ks. myös PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II).

Asetusehdotuksen oikeusperustaksi esitetään SEUT 175 artiklan 3 kohtaa ja SEUT 197 artiklan 2 kohtaa. Koheesiopolitiikkaan liittyvän SEUT 175 artiklan 3 kohdan mukaan voidaan ottaa käyttöön rakennerahastojen ulkopuolisia tarpeellisia erityistoimia. Hallinnolliseen yhteistyöhön liittyvän SEUT 197 artiklan 2 kohdan mukaan unioni voi tukea jäsenvaltioita parantamaan hallinnollista valmiutta unionin oikeuden täytäntöönpanossa.

Valtioneuvoston kirjelmässä esitetään vahvoja epäilyksiä asetusehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta. Muun ohella epäselvyyksissä on kysymys siitä, liittyvätkö asetusehdotuksen pääasialliset tavoitteet ja näiden saavuttamiseksi ehdotetut keinot liittyvät riittävästi perussopimuksen ao. artikloissa määriteltyihin unionin tavoitteisiin ja tehtäviin. Viittaan kirjelmän jaksosta 4.1 ilmenevään toistamatta siinä esitettyä tässä.

EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimivaltajärjestelmässä unionin ”toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö.”[1] Edelleen oikeuskäytännöstä ilmenee, että ”(j)os unionin toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määräämäksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen

[1] Ks. esim. asia C-166/07, parlamentti v. neuvosto, tuomio 3.9.2009, Kok., s. I-7135, kohta 42. Ks. myös asia C-338/01, komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004, Kok., s. I-4829, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja lausunto 2/00, 6.12.2001, Kok., s. I-9713, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää."[2] Poikkeuksena ovat tilanteet, jossa toimella on useampi samanaikainen tarkoitus, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen.

Näiden verraten yleisten ja tulkinnanvaraisten kriteerien valossa siis osaltaan arvioidaan riidanalaisessa tilanteessa EU-oikeuden kannalta sitä, onko kulloisellekin EU-säädösehdotukselle asianmukainen oikeusperusta ja voidaanko se antaa kyseisen oikeusperustan nojalla. On korostettava, että myös näiden kriteerin arviointi on perusteiltaan EU-oikeudellinen kysymys, jossa toimivalta on viime kädessä EU-tuomioistuimella.

Jo yksinomaan näistä syistä kannustan perustuslakivaliokuntaa valtiosääntöoikeudelliseen pidättyvyyteen kannanotoissa EU-säädösehdotusten oikeusperustasta.

Lisäksi on syytä todeta erityisesti koheesiopolitiikkaa koskevasta SEUT 175 artiklan 3 kohdasta, että se muodostaa oikeusperustan sellaisille rakennerahastojen ulkopuolisille erityistoimille, jotka osoittautuvat tarpeellisiksi unionin taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. Kun EU-tuomioistuin on – sinänsä harvoin - arvioinut SEUT 175.3 artiklan asianmukaisuutta oikeusperustana EU-säädöksille, se on samalla ottanut huomioon muita taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta määrääviä artikloja SEUT XVII osastossa. Tuomioistuin on muun muassa ottanut huomioon koheesiopolitiikan tavoitteista määräävän SEUT 174 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan unionin politiikan tavoitteena on "edistää koko unionin sopusointuista kehitystä". Tällä politiikalla pyritään taas tuomioistuimen SEUT 174 artiklan 2 kohdan mukaan erityisesti "vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden tai saarien jälkeenjääneisyyttä, maaseutu mukaan luettuna". Tavoitteen väljän muotoilun on tarkoitus luoda edellytyksiä sille, että unionin 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.[3]

Ja niin edelleen.

Kysymys on siis perusteiltaan muun muassa siitä, että EU-tuomioistuin usein tarkastelee yksittäisiä perussopimuksen määräyksiä huomioiden asianomaisen perussopimuksen määräyksen laajemman kontekstin, joka on SEUT 175 artiklan yhteydessä XVII osaston muu sääntely, jossa annetaan unionille toimivalta harjoittaa taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen pyrkivää unionin politiikkaa koko unionin sopusointuisen kehityksen edistämiseksi.

---

[2] Ks. esim. asia C-338/01, komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004, Kok., s. I-4829, 54 ja 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-130/10, parlamentti v. neuvosto, tuomio 19.7.2012, 42 ja 43 kohta.
[3] Ks. esim. C-166/07, tuomion kohdasta 40 alkaen. Ks. erit. kohdat 44-46.

Taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden monimuotoisuus ja kyseiselle politiikalle asetettujen tavoitteiden yleisyys vaikeuttavat SEUT 175 artiklan soveltamisalan määrittelyä, varsinkin kun samalla huomioidaan, ettei EU-tuomioistuimen aiemmasta oikeuskäytännöstä ole juurikaan saatavissa johtoa asiaan. Lisäksi tuomioistuin on todennut, että ” 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 (perussopimuksen – TO) määräykset ovat luonteeltaan ohjelmallisia siten, että taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitteen täytäntöönpanon on oltava yhteisön ja jäsenvaltioiden noudattaman politiikan ja toiminnan tulos” (C-149/96, *Portugali v. neuvosto*, 23.11.1999, tuomion 86 kohta).

Lopuksi on huomautettava, että varsinkaan SEUT 175 artiklasta ei ole tuoreempaa Lissabonin sopimuksen voimaantulon 1.12.2009 jälkeistä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Edellä ollut *ei* ollut tarkoitettu EU-oikeudelliseksi arvioksi asetusehdotuksen oikeusperustasta. Sitä vastoin edellä SEUT 175 artiklasta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa todetun keskeisenä tarkoituksena on havainnollistaa ensinnäkin sitä, että asetusehdotuksen oikeusperustaksi ehdotettuun artiklaan SEUT 175.3 artiklaan liittyy huomattavaa, osaksi ”perussopimusten herrojen”, so. jäsenvaltioiden yksimielisyyteen perustuvaa tulkinnanvaraisuutta soveltamisalastaan alkaen taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden monimuotoisuuden ja kyseiselle politiikalle asetettujen tavoitteiden yleisyyden takia. Samalla edellä ollut on tarkoitettu havainnollistamaan sitä, että oikeusperustakysymys ei välttämättä ole aivan niin yksioikoinen kuin valtioneuvoston kirjelmästä saa käsityksen. Asia on EU-oikeudellisesti monisyisen vaikeaselkoinen. Viimekätinen päätösvalta on joka tapauksessa EU-tuomioistuimella.

Tätä taustaa vasten perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi nähdäkseni perusteltua lähinnä katsoa, että oikeusperustaan liittyy sellaisia EU-oikeudellisia epäselvyyksiä, joita olisi syytä asetusehdotuksen jatkovalmistelussa unionitasolla selvittää lisää. Valiokunnan lausunnossa olisi paikallaan kuitenkin pidättäytyä tätä ”vahvemmista” kannanotoista asetusehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuuden suhteen.

Jos valtioneuvosto jatkovalmistelujen jälkeenkin edelleen katsoo, että asetusehdotuksen oikeusperustaan liittyy vakavia epäselvyyksiä, valtioneuvostolla on tällöin mahdollisuus panna vireille EU-tuomioistuimessa kumoamiskanne 2 kuukauden kuluessa asetuksen julkaisupäivämäärästä, jos se hyväksyttäisiin. Tämä on EU-oikeudellisesti oikea ”marssijärjestys” selvittää viime kädessä oikeudellisesti sitovalla tavalla kysymys siitä, onko asetuksella asianmukainen oikeusperusta perussopimuksissa vai ei. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voisi huomauttaa tästä.

Tukiväline

Tukiväline siirtäisi valtioneuvoston mukaan rakennepoliittisen päätöksenteon painopistettä budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttäjiltä komissiolle tavalla, joka

valtioneuvoston mielestä ”voisi vaarantaa demokraattisen vastuujärjestelmän.” Valtioneuvoston kanta on huomattavan voimakkaasti määritelty tältä osin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on sinänsä kiinnitetty huomiota yleisesti siihen, että syvennettäessä EU:n taloudellista ja finanssipoliittista yhdentymistä on samalla varmistuttava talous- ja rahaliiton demokraattisesta legitimiteetistä. EU:n lainsäädäntö ja päätöksenteko kaventavat kansallisen finanssipolitiikan alaa ja etäännyttävät päätöksentekoa kansallisista parlamenteista. Euroalueen kriisin hoitamisen edellyttämä valmistelu- ja päätöksentekotahti ovat myös kaventaneet valiokunnan mukaan valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta. (ks. PeVL 13/2018 vp, ks. myös PeVL 55/2017 vp)-

Nähdäkseni nyt käsillä olevan asetusehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on pantava muun ohella painoa myös sille, että jäsenvaltio kuitenkin valitsisi uudistukset, joille se hakisi rahallista tai teknistä tukea, samoin kuin että jäsenvaltio voisi päättää olla hakematta tukea, jolloin sille varattu osuus vapautuisi muiden jäsenvaltioiden käyttöön. Jäsenvaltio voisi lisäksi perua rakenneuudistuksen. Näin ollen jäsenvaltiolla säilyisi keskeistä päätösvaltaa yhtä hyvin rakenneuudistuksen aloittamisen kuin päättämisen (perumisen) suhteen.

Siinä, että maksettu tuki voitaisiin periä takaisin, jos jäsenvaltio peruisi rakenneuudistuksen, johon se on saanut tukea uudistusten toteuttamisen tukivälineestä, ei sinänsä olisi nähdäkseni mitään (valtiosääntö)oikeudellisesti uutta tai ihmeellistä: tuen takaisin periminen tällaisessa tilanteessa on pikemminkin säännönmukaista kuin poikkeuksellista tämän tyyppisille tuille. Vastaavasti myös moni muukin tuki yleensä peritään takaisin, jos tuella toteutetusta toimesta syystä tai toisesta luovutaan tai jos tukea ei käytetä tarkoituksensa mukaisesti.

Myöskään sitä, että tukiväline ”sitoisi uutta hallitusta ja eduskuntaa edeltäjänsä toteuttamiin toimiin tai vähintäänkin lisäisi niiden muuttamisesta seuraavia kustannuksia, ja siten se saattaisi vähentää vaalitulosten vaikutusta talouspolitiikan sisältöön” ei ole nähdäkseni syytä valtiosääntöoikeudellisesti ”ylidramatisoida”. Rakenneuudistuksille on usein ominaista vaalikaudetkin ylittävä monivuotisuus ja pitkäkestoisuus. Lisäksi monet muutkin (edellisen hallituksen tai hallitusten) taloudelliset sitoumukset tai hyväksymät velvoitteet sitovat ja velvoittavat uusia vaalien jälkeisiäkin hallituksia ja eduskuntia.

Lisäksi valtioneuvoston kirjelmän mukaan ”ehdotetussa suuruudessa uudistusten toteuttamisen tukivälineen kotimaista päätöksentekoa ohjaava tosiasiallinen vaikutus jäisi todennäköisesti pienehköksi”. Tälle on myös pantava painoa juuri nyt käsillä olevan asetusehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen merkittävyyden arvioinnissa esimerkiksi budjettivallan kannalta.

Kaiken kaikkiaan päädyn kantaan, jonka mukaan ehdotettu tukiväline on valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoinen ja osin ehkä ongelmallinenkin budjetti- ja lainsäädäntövallan reaalisuuden näkökulmasta. En kuitenkaan voi varsinkaan perustuslain 1 §:n 3 momentti ja perussopimusten valtionsisäiset hyväksymis- ja

voimaansaattamisratkaisut (ks. PeVL 13/2008 vp) huomioiden yhtyä valtioneuvoston kirjelmään siinä, että nyt käsillä olevassa asetusehdotuksessa ehdotettu tukijärjestelmä voisi ”vaarantaa demokraattisen vastuujärjestelmän”, varsinkin jos jatkovalmistelussa asetusehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuus selkeytyy. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä muotoilla asia valtiosääntöoikeudellisesti maltillisemmin.

Helsingissä 16. päivänä marraskuuta 2018

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki