U 85/2018 vp
Kaarlo Tuori

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä U 85/2018 vp, joka koskee komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Oikeusperusta

Perustuslakivaliokunnan käytännöksi on tullut arvioida sen käsiteltäviksi U-kirjelminä tulevia EU-säädöksiä paitsi kansallisen perustuslain myös säädösten EU-oikeudellisen toimivaltaperustan kannalta. Näiden arviointiperusteiden välillä vallitsee yhteys, kuten valiokunta on viimeksi todennut lausunnossaan 13/2018 vp. Valiokunta korosti tuossa lausunnossaan, muun muassa lausunnon 49/2010 vp tavoin, että EU:n sekundäärilainsäädännöllä ei voida lisätä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia velvoitteita, joita ei olisi hyväksytty jo perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Ns. *ultra vires* -periaatteella on siten merkitystä myös Suomen valtiosäännön kannalta.

Uudistusten tukiohjelma muodostuisi kolmesta tukivälineestä:

- Uudistusten toteuttamisen tukiväline, josta myönnetään taloudellista tukea jäsenvaltioille eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä määriteltyjen rakenneuudistusten toteuttamiseksi;
- Teknisen tuen väline, jolla tarjotaan teknistä tukea jäsenvaltiolle rakenneuudistusten toteuttamiseksi; ja
- Lähentymisväline, jolla annetaan taloudellista ja teknistä tukea euroalueen ulkopuolisille maille rakenneuudistusten toteuttamiseksi yhteisvaluutan käyttöön ottamiseksi.

Komissio on osoittanut tukiohjelmasta säätävälle, jäsenvaltioissa suoraan sovellettavalle asetukselle kaksi oikeusperustaa: SEUT 175(3) artiklan 3 kohdan ja SEUT 197(2) artiklan 2 kohdan. Näistä edellinen sopimusmääräys liittyy EU:n ns. koheesiopolitiikkaan. SEUT 174(1-2) artiklan 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”. SEUT 175(1) artiklan mukaan

> ”(j)äsenvaltiot harjoittavat talouspolitiikkaansa ja sovittavat sitä yhteen siten, että myös 174 artiklassa tarkoitetut tavoitteet saavutetaan. Unionin politiikan ja toiminnan suunnittelussa ja täytäntöönpanossa sekä sisämarkkinoiden toteuttamisessa otetaan huomioon 174 artiklassa tarkoitetut tavoitteet ja osallistutaan niiden toteuttamiseen. Unioni tukee myös tätä toteuttamista toiminnallaan, jota se harjoittaa rakennerahastojen (Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosasto, Euroopan sosiaalirahasto, Euroopan aluekehitysrahasto), Euroopan investointipankin ja muiden olemassa olevien rahoitusvälineiden kautta.”

SEUT 175(3) artiklan mukaan taas ”jos rahastojen ulkopuoliset erityistoimet osoittautuvat tarpeellisiksi, Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat päättää niistä tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista”.

Hallinnolliseen yhteistyöhön liittyvän SEUT 197(2) mukaan unioni voi tukea jäsenvaltioita parantamaan hallinnollista valmiutta unionin oikeuden täytäntöönpanossa.

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä on todettu, on ilmeistä, että oikeusperustoista SEUT 175(3) artikla liittyy uudistusten toteuttamisen tukivälineeseen ja SEUT 197(2) artikla teknisen tuen välineeseen. Lähentymisvälineellä, jossa on ainesosia sekä rahoitustuesta että teknisestä tuesta, on yhtymäkohtia kumpaankin ehdotettuun oikeusperustaan.

Ohjelman yleiseksi tavoitteeksi on ehdotetussa asetuksessa määritelty edistää jäsenmaissa kansallisten rakenteellisten uudistusten toteuttamista, joilla pyritään vahvistamaan talouskasvua ja tukemaan taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden kestävyyttä sekä edistämään yhteenkuuluvuutta,

kilpailukykyä, tuottavuuskasvua ja työllisyyttä sekä lisäämään hallinnollisia valmiuksia instituutioiden, hallinnon, talous- ja sosiaalisektorin vahvistamiseksi. Kullekin tukivälineelle on lisäksi määritelty erityistavoitteet. Uudistusten toteuttamisen tukivälineen erityistavoitteena on rakenneuudistusten läpivieminen. Toteutusta seurataan uudistussitoumuksissa asetettujen konkreettisten välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisella, joiden perusteella tukea maksetaan. Teknisen tuen välineen tavoitteena on tukea kansallisia viranomaisia uudistusten suunnittelussa, kehittämisessä ja toteuttamisessa parantamalla hallinnollista kapasiteettia hyvien käytänteiden vaihdon, menettelytapojen ja tehokkaan henkilöstöhallinnon kautta. Lähentymisvälinettä koskevat edellä mainitut tavoitteet, joiden avulla pyritään edistämään toimenpiteitä yhteisvaluutan käyttöönottamiseksi. (3-5 artikla)

Valtioneuvoston kirjelmässä asetetaan kyseenalaiseksi SEUT 175(3) artiklan käyttäminen asetuksen oikeusperustana uudistusten toteuttamisen tukivälineen ja lähestymisvälineen osalta. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että tämä oikeusperusta edellyttäisi näiden tukivälineiden toteuttavan ensisijaisesti taloudellista ja sosiaalista koheesiota. Valtioneuvosto päättelee, että tukivälineiden pääasiallinen tarkoitus on syventää – tai lähestymisvälineen kohdalla myös laajentaa - KT – talous- ja rahaliittoa ja erityisesti edistää rakenneuudistuksia, Nämä tavoitteet puolestaan kuuluvat talouspolitiikan ja osin sosiaalipolitiikan toimialaan. Sikäli kun tukivälineillä ylipäänsä olisi vaikutusta koheesioon, vaikutus olisi toissijainen ja alisteinen talouspoliittisille tavoitteille. Pidän valtioneuvoston analyysia näiltä osin oikeaan osuneena.

Samoin voin yhtyä kirjelmässä esitettyyn erittelyyn jaetun toimivallan ja kansallisen toimivallan välisistä suhteista. Jos SEUT 175(3) artiklan mukaista toimivaltaa laajennetaan asetusehdotuksen mukaisella tavalla, tämä antaisi unionille uusia välineitä toimia SEUT 5 artiklan mukaan pääosin kansalliseen toimivaltaan kuuluvassa talous- ja sosiaalipolitiikassa.

SEIT 197(2) artiklan käyttämiseen asetuksen oikeusperustana teknisen tuen välineen ja lähentymisvälineen teknisen tuen ainesosan osalta minulla ei ole huomauttamista.

Vaikutukset Suomen perustuslain kannalta

Tukiohjelma rahoitettaisiin EU:n budjetista. Sen vaikutus Suomen rahoitusosuuteen olisi kuitenkin niin vähäinen, että siitä ei seuraisi uutta valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä kavennusta eduskunnan budjettivaltaan tai Suomen täysivaltaisuuteen.

Porthaniassa 15.11.2018

Kaarlo Tuori