Klaus Tuori
21.10.2019

Eduskunnan Perustuslakivaliokunnalle

U 85/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta ja siihen liittyvä jatkokirjelmä UJ 7/2019 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntöön koskien komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavan.

Tausta

Ehdotuksesta uudistusten tukiohjelman perustamisesta (U 85/2018 vp) on annettu Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 37/2018 vp vuoden 2018 lopulla. Lausunnon jälkeen Eurohuippukokous antoi euroryhmälle toimeksiannon 18.12.2018 aloittaa lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen valmistelu. Euroryhmä hyväksyi 14.6.2019 uuden euroalueen talousarviovälineen suuntaviivoja koskevan asiakirjan, ja asian valmistelu on jatkunut euroryhmän kesäkuussa hyväksymien suuntaviivojen ja heinäkuussa hyväksymän työohjelman pohjalta. Osa merkittävistä avoimista kysymyksistä, kuten rahoituksen maakohtainen jako-osuus, sekä kansallisen yhteisrahoitusosuuden pienentäminen poikkeusolosuhteissa (suhdannemodulaatio), on vielä ratkaisematta samoin ratkaisun löytäminen euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden osalta.

Valtioneuvoston kanta aikaisempaan ehdotukseen oli selvästi varauksellinen ja Perustuslakivaliokunta pääosin jakoi esitetyn varauksellisuuden (PeVL 37/2018). Uuden talousarviovälinettä koskevan asetusehdotuksen ja suuntaviivojen osalta valtioneuvoston kanta on muuttunut neutraalimmaksi, oletettavasti osin koska Suomi neuvoston puheenjohtajana edistää sen valmistelua. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan, muutosten jälkeen ”lähentymis- ja uudistusinstrumentti olisi selvästi lähempänä alkuperäistä rakenneuudistusten tukivälinettä kuin euroalueen talousarvioväline.”

Oikeudellinen arviointi

EU:n tukiohjelmien oikeudellisessa arvioinnissa on noussut esille muutamia toisiinsa kietoutuneita kysymyksiä, joissa muodollis-oikeudelliset kysymykset ja asiasisällön arviointi on tapahtunut katsantokannasta riippuen seuraavien otsikoiden alla: oikeusperusta, Suomen täysivaltaisuus, EU:n ja kansallinen toimivalta, EMU:n kehittäminen, eduskunnan budjettivalta ja demokraattinen vastuunalaisuus, joista jokainen tuottaa hieman erilaisen lähestymistavan ja voi siten olla hyödyllinen.

Oikeusperusta

Yksi uudistuksen muuttunut elementti on kahdesta oikeusperustasta luopuminen. Perustaksi jäisi siten koheesiopolitiikkaa koskevan SEUT 175(3) artikla, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat päättää rahastojen ulkopuolisista erityistoimista, jos ne osoittautuvat tarpeellisiksi. Tämä muutos ei juurikaan vaikuta aikaisemman ehdotuksen oikeusperustaa koskevaa analyysiin. Keskeinen periaate edelleen on se, että oikeusperustan asianmukaisuuden ratkaisee lopultaa EU-tuomioistuin, joten EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännöllä on suuri merkitystä tulkinnassa. Koska oikeusperustan osalta on kysymys myös kansallisen täysvaltaisuuden rajoista, on Perustusvaliokunnan perusteltua muodostaa asiasta oma näkemyksensä, vaikkakin pyrkimyksellä löytää rakentavia näkökulmia vastakkainasettelun sijaan.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että EMU:a kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (mm. PeVL 13/2018 vp ja PeVL 55/2017 vp), missä yksi näkökulma oin se, ettei EU-lainsäädäntöön tule sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (PeVL 28/2013 vp). Tältä osin kestävä oikeusperusta myös varmistaa, ettei kysymys ole täysivaltaisuuden uudesta rajoituksesta (PeVL 28/2013 vp).

Valtioneuvoston aikaisemman kannan mukaan ehdotetun oikeusperustan SEUT 175(3) artiklan ongelmallisuus tulee siitä, että ehdotusten pääasialliset tavoitteet näyttävät liittyvän EMU:n syventämiseen, vaikka niiden oikeusperusta pohjautuu taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämiseen. Tältä osin kyseessäsi olisi siis todellisuudessa talouspolitiikan ja myös sosiaalipolitiikan toimialaan kuuluvista asioista, jotka kuuluvat kansalliseen toimivaltaan. Ehdotukseen tehdyt muutokset tai siihen odotettavissa olevat muutokset eivät muuta tätä perusasetelmaa, mitä korostaa ehdotuksen pääasiallisten resurssien kohdistaminen euroalueen maihin.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei ole yksiselitteinen, vaikka toki tuomioistuin on osaltaan vahvistanut SEU 4 ja 5 artiklojen peruslähtökohdan, että kaikki toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Jotta tämä periaate toimii myös käytännössä, täytyy oikeusperustan perustua objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena. Tavoitteiden merkitys on korostunut, kuten muussakin EU-tuomioistuimen ratkaisuissa.

EU:n ja kansallisen toimivallan muutos

EU:n ja kansallisen toimivallanjaon näkökulmasta vaikuttaa ilmeiseltä, että uudistusten toteuttamisen tukiväline herättää aitoja kysymyksiä. Euroryhmän hyväksymän mallin mukaisesti, tukimalli toimisi niin, että Suomi ehdottaisi uudistushanketta, jossa sen oma rahoitusosuus olisi 20-30% hankkeesta. Loput rahoituksesta

tulisi tukivälineeltä, joka olisi osa EU:n budjettia ja johon rahat kerättäisiin jäsenvaltioiden maksuosuuksilla ja mahdollisesti erillisen valtiosopimuksen mukaisesti. Yksinomaan Suomen näkökulmasta on vaikea hahmottaa, miten tällainen rahan ja päätösvallan kierrättäminen palvelisi hallinnon ja päätöksenteon tehokkuutta tai vastuunalaisuutta, puhumattakaan läheisyysperiaatteesta.

Suomen oman talouspoliittisen toimivallan kaventuminen voi lähtökohtaisesti tapahtua niin tulojen kuin menojenkin osalta. Välineeseen liittyvä taloudellinen tuki ohjaa osaltaan Suomen valintoja sen osalta, mihin valtioon menoja kohdennetaan. Tukijärjestelyn kautta komissio voi myös ohjata kansallisia varoja hankkeisiin, jotka se näkee kannatettaviksi. Toki päätös tuen hakemisesta ja niiden mukaisten hankkeiden aloittamisesta on kansallista, mutta tuki vaikuttaa näihin konkreettisesti. Suomella säilyisi viimekätinen päätösvalta niin hankkeiden aloittamisen kuin perumisenkin suhteen, mutta komission mahdollisuus ohjata kansallisia valintoja kasvaisi.

Mikäli oletuksena on se, että kansallisesti pystytään edellen tekemään rationaalisia uudistushankkeita myös ilman komission ohjausta, tulee uudistuksen perustetta hakea muualta. Yksi peruste voi olla euroalueen sisällä tapahtuvien tulonsiirtojen kasvattaminen. Mikäli rahoituksessa noudatetaan ehdotusta väkimäärästä ja BKT:sta, tulisi hankkeille jonkinasteinen tulonsiirtoelementti, mikä myös on luonteenomaista koheesiohankkeille. Toinen peruste voi olla euroalueen vastasyklisen politiikan mahdollistaminen, koska hankkeiden omarahoitusosuus voisi liittyä taloudelliseen tilanteeseen. Tähän viittaa terminologia suhdannemoduulista. Kolmas selittävä tekijä on euroalueen institutionaalinen vahvistaminen suhdannepolitiikan näkökulmasta. Tähän viittaa myös alkuperäinen terminologia eurobudjetista.

Oikeudellisesti edellä mainitut tekijät voivat olla ongelmallisia, koska yleinen talouspolitiikka on selvästi edelleen kansallisella vastuulla. Selvin vasta-argumentti on se, että ehdotetussa muodossa ja laajuudessa, euroalueen osuus talouspolitiikan resursseista olisi edelleen erittäin pieni, eli kysymys on enemmänkin periaatteellinen kuin reaalinen. Demokraattisen vastuunalaisuuden kannalta on heikennys kierrättää valtion budjettiin kerättäviä varoja EU:n kautta ja lisäehdoilla varustettuna takaisin suomalaisiin kohteisiin.

EMU:n kehittäminen

Ehdotettu uudistus on selvästi sidottu EMU:n kehittämiseen. Taustalla on perusteltuja näkökulmia tarpeellisten rakenteellisten uudistusten rahoittamisesta niin, että euroalueen näkökulma tulisi selvemmin ohjaavaksi tekijäksi. Tätä taustaa vasten em. oikeusperustakeskustelu paljastaa varsinaisen ongelmien lähteen, eli sen että perustamissopimusten tarjoama oikeudellinen perusta ei vastaa sitä, mihin suuntaan EMU:a tulisi useiden EU:n instituutioiden mielestä kehittää.[1] Ehdotukset pyritään näin ollen esittämään joko EU:n yksinomaisen tai

[1] The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union, 22.6.2015.

jaetun toimivallan alueille kuuluviksi. Tilanne on ongelmallinen, koska se vaikeuttaa demokraattisen päätöksenteon kannalta olennaista keskustelua, joka perustuu tosiasioihin ja todellisiin vaikuttimiin. Myös EMU:n kehittämisen kannalta se voi johtaa epäoptimaalisiin valintoihin, kuten esimerkiksi suhdannepolitiikan tekemisen rakennerahastojen kautta.

Eduskunnan budjettivalta

Eduskunnan budjettivallan kannalta olennaisia tekijöitä ovat tukiohjelman määrä ja rahoitustapa. Se rahoitettaisiin lähtökohtaisesti EU:n budjetista, minkä lisäksi uusimmassa ehdotuksessa mainitaan mahdollisuus lisärahoitukseen valtiosopimuksen kautta. Määrällisesti ohjelma on nykyisten kaavailujen mukaan Suomen osalta selvästi alle tason, jota on pidetty tulevien eduskuntien budjettivaltaa merkittävästi rajoittavana.

Kokonaisarvio

Perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausunto PeVL 37/2018 ilmensi melko kriittistä mutta periaatteelliselta kannalta perusteltua näkökulmaa. Nyt tarkasteltavana oleva ehdotus on vielä osin jäsentymätön, joten lopullista vertailua aikaisempaan on vaikea tehdä. Esitetyt muutokset näyttävät muuttavan esityksen periaatteellisia ongelmia melko vähän, ellei sellaisena pidetä Suomen maksuosuuden kasvamista, jos BKT-kriteeri tulee määrittämään maksuosuutta.

Muodollis-juridisesti suurin ongelma on koheesiorahaston oikeusperustan käyttäminen uudistukseen, jonka päätarkoituksena näyttää olevan EMU:n syventäminen. Koko EU:n kehityksen kannalta on ongelmallista, jos muutosten tavoitteet ja toimenpiteen puetaan eri muotoon kuin mikä on niiden pohjimmainen sisältö. Se on omiaan heikentämään demokraattista päätöksentekoa ja vaikeuttaa jäsenvaltioiden ja EU:n välisen toimivallanjaon hahmottamista, mikä on myös Suomen perustuslain kannalta ongelmallista.

Käytännölliseltä kannalta ehdotettu tukiohjelma on melko pieni, ja siten taloudellisilta vaikutuksiltaan, hyvässä tai huonossa, melko marginaalinen. Tätä taustaa vasten pitäisin perusteltuna, että Perustuslakivaliokunta nostaa esille olennaisiksi katsomiaan periaatteellisia kysymyksiä huomioon otettaviksi jatkovalmistelussa, mutta pidättäytyy pitkälle menevästä EU-oikeuden tulkinnasta.

Firenzessä 21.10.2019

Klaus Tuori