HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 19.11.2019

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

UJ 7/2019 vp Euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävä talousarvioväline

UJ 8/2019 vp Uudistusten ja investointien tukiohjelma: euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävä talousarvioväline, lähentymis- ja uudistusväline (euroalueen ulkopuolisille maille), teknisen tuen väline

Eduskunnan suurelle valiokunnalle 20.11.2019

Eduskunnan suuri valiokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä ja sitä koskevista, 1.10.2019 ja 4.11.2019 päivätyistä jatkokirjeistä koskien komission ehdotusta asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta (U 85/2018 vp). Käytännössä lausunto on tehty jatkokirjeistä uudemman perusteella. Lisäksi tukena on käytetty asiassa E 80/2017 vp annettuja valtioneuvoston jatkokirjelmiä, erityisesti 23.5.2019 päivättyä jatkokirjettä 'Euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä tukeva talousarvioväline'. Tähän liittyen merkityksellinen on myös suuren valiokunnan kannanotto SuVEK 8/2019 vp, jossa valiokunta totesi, että

> *jatkokirjelmissä esitettyihin keskeisimpiin neuvottelukysymyksiin liittyy valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia. Koska asioiden käsittely on kesken perustuslakivaliokunnassa, valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto huomioi asioiden jatkovalmistelussa perustuslakivaliokunnan asiaa koskevat mahdolliset valtiosääntöoikeudelliset huomiot ja linjaukset täysimääräisesti. Valiokunta pitää lisäksi tärkeänä, että eduskunnalle annetaan jatkossakin riittävät tiedot asioiden valmistelun etenemisestä EU-tasolla ja näin mahdollistetaan tarvittaessa niiden yksityiskohtainen käsittely suuressa valiokunnassa ja asianomaisissa erikoisvaliokunnissa.*

Keskityn arvioinnissani kolmeen seikkaan. Ensinnä pohdin EU-puheenjohtajakauden ja Suomen tavoitteiden välistä suhdetta. Toiseksi arvioin sitä, millä tavoin ehdotus on kehittynyt sen jälkeen, kun valiokunta on arvoinut sitä lausunnossaan (SuVL 8/2018 vp). Kolmanneksi tarkastelen muuttunutta ehdotusta suhteessa säädökselle esitettyyn oikeusperustaan ja unionin toimivaltaan.

Suomen tavoitteiden edistäminen EU-puheenjohtajakaudella

Hyvin harvoin käsittelyyn tulee EU-asiaa, johon Suomen kanta olisi yhtä kielteinen kuin nyt esillä olevassa asiassa. Syykin tälle oli sangen ilmeinen: kyseessä on lainsäädäntöehdotus jonka kohdalla voitiin esittää perusteltuja epäilyksiä siitä, kuuluiko se unionille perussopimuksissa annettuun toimivaltaan, vai oltiinko siinä ehkä säätelemässä – osin tai jopa yksinomaan - kansalliseen toimivaltaan kuuluvia asioita. Komission ehdotusta käsitellessään talousvaliokunta piti

> *tärkeänä, että Suomen toimet neuvotteluissa pyrkivät ensisijaisesti komission ehdotuksen mukaisen muutoksen hylkäämiseen. Sikäli kun ehdotus kuitenkin etenisi jatkovalmisteluun, tulee Suomen vaikuttaa ehdotuksen sisällön liudentamiseen siten, että rahoitusta suunnataan alkuperäisiin koheesiopolitiikan periaatteisiin palaten, yleisesti sovellettavan BKTL-laskutavan mukaisesti. Lisäksi rahoituksen myöntämistä ja seurantaa tulisi kehittää niin, että ne huomioisivat rakennepoliittisten uudistusten luonteen ja mahdollistaisivat niistä käytävän kansallisen keskustelun mahdollisine muutoksineen alkuperäisiin suunnitelmiin nähden.*

Suuri valiokunta arvioi lausunnossaan SuVL 8/2018 vp, että

> *esitykset uudistusten toteuttamisen tukivälineestä ja lähentymisvälineestä tulee esitetyssä muodossaan hylätä. Esitykselle teknisen tukivälineen kehittämisestä ei sen sijaan ole edellä mainittuja esteitä, ja esitys on tältä osin lähtökohtaisesti hyväksyttävissä. Valiokunta katsoo, että esitetyn kaltainen tekninen tuki on oikein toteutettuna kustannustehokas tapa parantaa jäsenmaiden hallinnollista kapasiteettia ja siten edistää rakenneuudistusten suunnittelua ja toimeenpanoa jäsenmaissa.*
>
> *Mikäli uudistusten toteuttamisen tukivälineen ja lähentymisvälineen osalta halutaan neuvotteluissa edetä, niiden säännöksiä on muokattava edellä esitetyt reunaehdot huomioiden niin, että ehdotusten pääasialliset tavoitteet ja keinot liittyvät selkeästi koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja rahoitus kytketään selkeämmin toimista koituvien tosiasiallisten kustannusten korvaamiseen. Talousvaliokunta arvioi myös, että rahoituksen myöntämistä ja seurantaa olisi kehitettävä niin, että ne huomioisivat rakennepoliittisten uudistusten luonteen ja mahdollistaisivat niistä käytävän kansallisen keskustelun ja niitä koskevat muutokset (TaVL 44/2018 vp).*

Myös perustuslakivaliokunta piti ’huolia perusteltuina ja suhtautuu esitykseen epäillen’ (PeVL 37/2018 vp).

Näitä kantoja ajatellen on kiinnostavaa, mikä vaikutus Suomen EU-puheenjohtajakaudella on ollut Suomen kantojen edistämiseen, huomioiden myös valiokunnan kannanotto (SuVEK 8/2019 vp). Valtioneuvoston 16.1.2019 päivätyn perusmuistion mukaan ’Suomi vie puheenjohtajakaudellaan EU:n asialistaa eteenpäin tehokkaasti toimien, aikatauluja kunnioittaen ja puolueettomana välittäjänä kompromisseja hakien. … Puheenjohtaja ei esitä omia kansallisia tavoitteita, vaan yhteisiä ratkaisuja.’ Nyt arvioitavana olevassa jatkokirjeessä tuodaan esiin, että Suomi on neuvoston ’puheenjohtajana joutunut tekemään valintoja pitkälti riippumatta sen omasta varauksellisesta suhtautumisesta hankkeeseen’. Ennen vuoden 2006 puheenjohtajakautta jokaiselle EU-hankkeelle määriteltiin puheenjohtajavaltion tavoitteet, jotka pyrittiin sovittamaan yhteen kansallisten tavoitteiden kanssa. Tällä kertaa tämänkaltaiselle harjoitukselle jäi ehkä vähemmän tilaa eduskuntavaalien ajoittumisen kannalta. Käytännössä puheenjohtajavaltiolla on silti paljon valtaa agendan asettamisessa ja kompromissien esittämisessä. Hankkeita joita ei itse kannata voi olla ottamatta asialistalle, tai hidastaa muuten niiden etenemistä. Toisaalta reunaehtoihin on vaikuttanut nyt käsittelyssä olevan ehdotuksen tiukka kytkentä monivuotisiin rahoituskehyksiin, joita koskevien neuvoston neuvottelujen viimeisteleminen on ollut Suomen keskeinen tavoite.[1]

[1] Kestävä Eurooppa. Suomen EU-puheenjohtajakauden ohjelma. Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajuus 1.7.–31.12.2019.

Tätä taustaa vasten mielenkiintoiseksi kysymykseksi nousee, minkä aseman valtioneuvosto on käytännössä antanut Suomen kansallisille kannoille eli onko se käytännössä pyrkinyt niiden toteuttamiseen myös puheenjohtajan asemassa. Tätä kysymystä on mahdollista arvioida tarkastelemalla miten Suomen keskeiset kannat ovat nykyisen neuvottelutilanteen valossa toteutumassa.

Toisaalta on huomattava, ettei kompromissiehdotuksesta ole vielä neuvoteltu Euroopan parlamentin kanssa, jonka kannanmuodostus – sikäli kun asia on parlamentissa edennyt – on perustunut keskeisiltä kohdiltaan täysin erilaisiin, komission ehdotukseen pohjautuviin ratkaisuihin. Täten kaavailtu malli voi muuttua merkittävästi paitsi neuvoston sisäisissä neuvotteluissa, myös näitä seuraavissa toimielinten välisissä keskusteluissa.

Jatkokirjeen perusteella on ilmeistä, että Suomen ensisijainen kanta komission ehdotuksen hylkäämisestä on jäänyt sivuun. Tämän sijaan valtioneuvosto on neuvoston puheenjohtajana pyrkinyt ratkaisuun, joka huomioisi Suomen toissijaisessa kannassa määritellyt reunaehdot. Teknisen tuen välineeseen ei kirjelmän mukaan ole tullut muutoksia, joten sen osalta Suomen kantaa ei liene tarve arvioida uudelleen.

Suomen kannan näkökulmasta keskeiset neuvottelutavoitteet ja niiden toteutuminen

Suomen kannassa voidaan oikeusperustaan ja toimivaltaan liittyvien kysymysten lisäksi ryhmitellä käytännössä viisi reunaehtoa. Kysymyksistä neljä ensimmäistä liittyy euroalueen talousarviovälineeseen ja viides euroalueen ulkopuolisille maille kaavailtuun lähentymis- ja uudistusvälineeseen. Varsinaista säädösehdotusta ei kirjelmään ole liitetty, joten arvio pohjautuu valtioneuvoston kirjelmän kuvauksiin.

1. *Mitä tuetaan?*

   Komission alkuperäisen ehdotuksen yhteydessä Suomi piti ongelmallisena sitä, että tukea voitiin maksaa kannustimena, ’poliittisten vaikeuksien voittamiseen’, riippumatta rahoitettavan uudistuksen hinnasta. Eduskunnan valiokunnat suhtautuivat kriittisesti siihen, että kyseessä oli suora budjettituki, joka ei ollut kytköksissä koheesiopolitiikan tavoitteisiin tai uudistusten kustannuksiin.

   Uudessa ehdotuksessa tukea voidaan maksaa vain todellisten kustannusten perusteella, pohjautuen uudistusten kustannusarvioon. Lisäksi vaadittaisiin kansallinen rahoitusosuus. Näitä voidaan pitää selkeinä parannuksina. Toisaalta koheesiopolitiikasta poiketen, kirjelmän mukaan välineen soveltaminen rajattaisiin euroalueen maihin. Sen pääasiallinen tavoite liittyy yhä jäsenvaltioiden talous-, rakenne ja sosiaalipoliittisen päätöksenteon ohjaamiseen: sen avulla vauhditettaisiin rakenteellisia uudistuksia ja niihin liittyviä julkisia investointeja, joiden kytkentä koheesiopolitiikan tavoitteisiin on etäinen.

2. *Miten päätetään?*

   Keskeisenä ongelmana komission alkuperäisessä ehdotuksessa oli Suomen näkemyksen mukaan sen aiheuttamat haasteet päätöksenteon demokraattiselle hyväksyttävyydelle. Alkuperäisessä ehdotuksessa rahoitettavien uudistusten sisältöä sai muuttaa vain kerran. Aikaa toteuttamiselle oli kolme vuotta. Lisäksi tuki oli mahdollista periä takaisin, mikäli uudistuksesta luovuttaisiin.

   Valtioneuvoston jatkokirjeen mukaan nämä kohdat ovat poistuneet ehdotuksesta. Uudistusta olisi mahdollista muuttaa niin monta kertaa kuin tämä on perusteltua. Jos hankkeiden toteutuksessa ei edetä, rahoitus voidaan kuitenkin keskeyttää tai lopettaa, mikäli tämä on tarpeen EU-varojen tehokkaan käytön varmistamiseksi. Kuten valtioneuvosto toteaa, tässä suhteessa ehdotuksen voidaan katsoa selkeästi parantuneen alkuperäisestä.

3. Miten rahoitetaan?

Talousarvioväline on tarkoitus rahoittaa unionin budjetista osana unionin monivuotisia rahoituskehyksiä, jolloin niitä koskevaan päätöksentekoon ja rahoitukseen osallistuvat kaikki EU-maat. EU:n perussopimukset eivät varsinaisesti mahdollista erillisen euroalueen budjetin luomista. Euroalueen valtioiden ja sen ulkopuolella olevien maiden näkemykset tällaisen tarpeesta ovat myös erinneet, samalla kun jotkut eurovaltiot ovat nimenomaisesti vaatineet euroalueelle mittavaa omaa budjettia. Käytännössä ainoa tapa merkittävän euroalueen budjetin luomiseen olisi täydentää sitä vapaaehtoiselta pohjalta erillisen valtiosopimuksen avulla. Suomi on kuitenkin suhtautunut tähän varauksellisesti.

Valtioneuvoston kuvauksen mukaan asetuksessa on tarkoitus mahdollistaa erillisen valtiosopimuksen pohjalta kerättävä täydentävä rahoitus, kuitenkin niin, ettei sen olemassaolo tai kaikkien euromaiden osallistuminen täydentävään rahoitukseen olisi edellytys asetuksen soveltamiselle. Avoimeksi jää, millä tavoin on ehkä varmistettu, että asetus toimii myös ilman valtiosopimusta, tai ainoastaan joidenkin jäsenvaltioiden tekemän valtiosopimuksen puitteissa, jolloin sen nojalla kerätyt varat jaetaan vain sopimuksen tehneiden maiden kesken.

Jos kyse on EU:n koheesiopolitiikan alaan kuuluvasta toimesta, lähtökohtana tulee olla, että se rahoitetaan EU:n budjetista, josta päätetään normaalien EU:n monivuotista rahoituskehystä koskevien menettelyjen mukaisesti (SEUT 312 artikla). Nämä menettelyt ja niissä määriteltävät maksuvelvoitteet ovat ne, joihin Suomi on liittymissopimuksen ja perussopimusten myöhemmät muutossopimukset ratifioidessaan EU-jäsenenä sitoutunut. Jos ’koheesiopoliittisia’ toimia on tarpeen rahoittaa jollain muulla rahoituksella, vahvistuu käsitys siitä, että kyseessä on jokin muu kuin varsinainen koheesiopoliittinen toimi, jolle ei ole osoitettavissa riittävää oikeusperustaa perussopimuksista (vrt PeVL 37/2018 vp).

Sinänsä suhtaudun jonkin verran kriittisesti siihen Suomen kannoissa toistuneeseen näkemykseen, että valtiosopimuksilla rahoittaminen ei tarjoaisi jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetille samanlaista turvaa kuin rahoittaminen EU:n budjetin vakiintuneiden menettelyiden kautta. Valtiosopimuksiin sitoutuminen tapahtuu aina jäsenvaltion erillisen, oman valtiosääntönsä määrittämän menettelyn kautta, kun taas EU:ssä suuri osa neuvoston päätöksenteosta tapahtuu määräenemmistöllä.

Kirjelmässä valtioneuvosto indikoi olevansa valmis hyväksymään lisärahoituksen perustumisen vapaaehtoiseen valtiosopimukseen, mutta korostaa, että Suomen osallistumisesta päätetään vasta myöhemmin. Valtioneuvoston mukaan kompromissiehdotuksen teksti on muotoiltu niin, että valtiosopimukseen liittyminen olisi aidosti vapaaehtoista sekä oikeudellisesta että poliittisesta näkökulmasta. Tätä voidaan pitää tavoiteltavana, mutta tavoitteen toteutumista on vaikea arvioida ilman konkreettista säädöstekstiä. Esimerkiksi SRM- asetukseen liittyvän valtiosopimuksen hyväksyminen saattoi olla oikeudellis-teknisesti vapaaehtoista, mutta poliittisesti käytännössä pakollista, koska asetus nojautui täysin valtiosopimukseen. Valtiosopimuksen avulla siirretyt varat ovat käytännössä pankkiunioniin osallistuvien maiden rahoituslaitosten yhteisessä käytössä, ja siksi olisi poliittisesti mahdotonta että jokin eurovaltio olisi jäänyt järjestelyn ulkopuolelle.

Tällaisten rahoitusmallien yleistyminen EU:n perustoiminnassa ei ole erityisen kannatettava kehityskulku. Tähän liittyy myös havainto siitä, että Suomi saa välineestä vähemmän kuin mitä siihen suhteessa maksaa. Voidaan ajatella, että siltä osin kun toimitaan EU:n yleisten päätöksentekorakenteiden puitteissa, myös itselle epämieluisiin ja taloudellisesti epäsuotuisiin järjestelyihin on yhteisen hyvän hengessä tarpeen osallistua. EU-rakenteiden ulkopuolelle näiden velvoitteiden ei tulisi kuitenkaan automaattisesti ulottua.

4. Mitä maksetaan?

Suomi on edellyttänyt, että ehdotuksen pääasialliset tavoitteet kytketään koheesiopolitiikan tavoitteisiin. 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). Komission alkuperäisessä ehdotuksessa rahoitusta oli tarkoitus jakaa tästä poiketen jäsenvaltioille niiden taloudellisesta asemasta tai kehityksestä riippumatta ja suhteessa niiden väestöosuuksiin.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan kompromissiehdotuksessa lisättäisiin väkiluvun rinnalle maksuperusteeksi BKTL samalla kun yksittäisen maan saantiosuudelle määritettäisiin 70% sen laskennallisesta maksuosuudesta. Valtioneuvosto arvioi, että uusi jakoperuste suosisi aiempaa enemmän alhaisen tulotason maita ja olisi täten paremmin linjassa koheesiopolitiikan tavoitteiden kanssa.

5. Mitä euroalueen ulkopuolisille maille tehdään?

Kun välineistä on tarkoitus sopia osana rahoituskehysneuvotteluja ja niistä on tarkoitus päättää SEUT 175 artiklan 3 kohdan nojalla tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä samalla seuraa, että ratkaisun on oltava hyväksyttävä myös euroalueen ulkopuolisten maiden näkökulmasta.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan keskusteluissa on sovittu, että euroalueen ulkopuolisia maita varten luodaan riittävän kompensaation tarjoava, erillinen lähentymistä ja uudistuksia tukeva väline. Sen soveltaminen rajattaisiin niihin euroalueen (ulkopuolisiin? Puuttuu valtioneuvoston kirjelmästä s. 11) jäsenmaihin, joiden tulotaso alittaa unionin keskiarvon. Koska Ruotsi ja Tanska eivät korkean tulotasonsa vuoksi hyötyisi välineestä, ne saisivat erillisen rahallisen kompensaation.

Ehdotuksen kohdalla kirjelmä on jonkin verran epäselvä. Siinä kuvataan ehdotukseen tehtyjä menettelyllisiä muutoksia vastaavasti kuin talousarviovälineen kohdalla, mutta samalla todetaan, että eduskunnan alkuperäiset huolet ovat sen kohdalla yhä relevantteja vaikkakin jonkin verran vähentyneet.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että huomioiden EU-puheenjohtajakauden nimenomaisen linjauksen olla edistämättä kansallisia tavoitteita valtioneuvosto on onnistunut niiden edistämisessä sangen hyvin. Kokonaisuutena ehdotus on parantunut, vaikka ongelmat eivät ole täysin poistuneet. Ongelmia liittyy myös oikeusperustaan liittyviin kysymyksiin.

Ehdotuksen oikeusperusta ja unionin toimivalta

Unionin toimivaltaan liittyviä kysymyksiä arvioidaan uusimmassa kirjelmässä niukasti. Puutetta voidaan pitää keskeisenä huomioiden oikeusperustaan ja toimivaltaan liittyvien huolien keskeisyys Suomen kannassa.

Valtioneuvoston jatkokirjeen mukaan ohjelmalle ehdotettu oikeusperusta on sama kuin komission alkuperäisessä ehdotuksessa eli koheesiopolitiikkaan liittyvä SEUT 175 artiklan 3 kohta. Kirjelmän oikeusperustaa koskevassa jaksossa oikeusperustana mainitaan kuitenkin lisäksi hallinnolliseen yhteistyöhön liittyvä SEUT 197(2) sekä uutena oikeusperustana varainhoitosääntöjä koskeva SEUT 322(1)(a) artikla, jonka sisällyttämistä ei ole perusteltu.

Lisäksi oikeusperustaa koskevassa jaksossa mainitaan erillisestä SEUT 136 artiklan nojalla annettavasta säädöksestä, joka koskisi euroalueen talousarviovälineen ohjauskehystä, ja jota on käsitelty erillisessä kirjelmässä (U 7/2019 vp), joka liittyy myös nyt esillä olevaan asiaan, ja jota on siksi tarpeen käsitellä tässä lyhyesti. Kyseinen asetus määrittelee menettelyn, jossa euroryhmä keskustelee eurobudjetin rahanjaossa sovellettavista prioriteeteista, ja jota koskevat päätökset tehdään SEUT 136 artiklan nojalla. Viittaus on kuitenkin sikäli epätarkka, että koska SEUT 136 artikla ei sisällä määräyksiä sovellettavasta päätöksentekosäännöstä, sitä sovelletaan yhdessä SEUT 121 tai 126 artiklan kanssa. Asiaa koskevan komission ehdotuksen (COM(2019) 354 final) mukaan sen oikeusperustana onkin ’SEUT 136 artiklan 1 kohdan b alakohta yhdessä 121 artiklan 6 kohdan kanssa’.

Valtioneuvoston kyseistä ehdotusta koskevassa kirjelmässä komission ehdotuksen suhdetta perustuslakiin tai kansalliseen lainsäädäntöön ei arvioida. Hyväksyttävyyttä arvioidaan vain suhteessa euroryhmän

suuntaviivoihin: valtioneuvosto ’pitää erillisen ohjauskehystä koskevan asetusehdotuksen säätämistä yhdenmukaisena euroryhmässä sovittujen suuntaviivojen kanssa. Suomi edistää asetusehdotuksen käsittelyä huomioiden puheenjohtajakauden roolinsa.’ Suomen vakiintuneita kantoja EMU:n kehittämiseen ei tähän valtioneuvoston kirjelmään (U 7/2019 vp) ole sisällytetty. Siinä esimerkiksi näyttää unohtuneen, ettei Suomi ole tukenut ’sellaisia EMU:n kehittämiseksi esitettyjä ratkaisumalleja, jotka perustuvat lisääntyvään yhteisvastuuseen tai johtavat jäsenvaltioiden välisiin tulonsiirtoihin ja nykyistä syvempään talouspolitiikan keskitettyyn ohjaamiseen’ (SuVL 9/2019 vp, SuVL 2/2018 vp, SuVL 8/2018 vp). Samalla Suomi on toistuvasta esittänyt talouspolitiikan koordinaatiokehikon yksinkertaistamista ja selkeyttämistä. Onko tosiaan niin, ettei näillä kannoilla ole merkitystä lainsäädäntöhankkeessa, joka sisällöllisesti tuntuisi liittyvän juuri talouspolitiikan koordinaation uudenlaiseen laajentumiseen, ja jonka käsittely EU:ssa jatkunee vielä puheenjohtajakauden päätyttyäkin? Perustuslain 96§ :n mukaisessa menettelyssä määritellään eduskunnan kanta EU:ssa sellaiseen asiaan, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Se missä määrin tämän kannan täysimääräinen ajaminen on mahdollista puheenjohtajakaudella ei estä asianmukaista kannan määrittämistä asiaan.

SEUT 136 artikla koskee euroalueen jäsenvaltioiden talousarvioiden kurinalaisuutta ja talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja. Sen käyttö nyt käsittelyssä olevan asetuksen yhteydessä vahvistaa edelleen sitä alusta asti esillä ollutta asetelmaa, jossa kyseenalaista on, onko ehdotuksissa 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.

Neuvoston oikeuspalvelu on neuvoston asiakirjarekisterin mukaan antanut nyt käsittelyssä olevaan ehdotukseen liittyen kaksi lausuntoa. Näiden pitäisi EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olla lainsäädäntöasioissa julkisia. Näin ei neuvoston vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisesti kuitenkaan ole. Lausunnoista ensimmäisestä (5347/19) on julkisesti saatavilla noin yksi sivu (kahdeksastatoista). Toisen (6582/19) koko oikeudellinen analyysi on poistettu julkisesti saatavilla olevasta asiakirjasta. Kun Suomen kannassa on erityisesti kehotettu arvioimaan ehdotuksen oikeudellisia kysymyksiä, olisi suonut, että valtioneuvoston kirjeessä olisi selvitetty näiden lausuntojen keskeistä sisältöä hivenen seikkaperäisemmin kuin toteamalla neuvoston oikeuspalvelun korostaneen, että ’tukikelpoisuuden arviointikriteerien tulisi olla koheesion ja lähentymisen päämääriä tukevia’. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 10/2019 vp on kiinnitetty huomiota arvioinnin niukkuuteen perustuslain kannalta. Sama toteamus voidaan tehdä myös unionin perussopimusten ja toimivallan näkökulmasta.

EU-säädösehdotuksia on usein mahdollista muokata paljonkin erilaisilla lainsäädäntöteknisillä keinoilla niin, että ne täyttävät EU-tuomioistuimen usein sangen teknisen ja summittaisen arvioinnin. Voidaan olettaa, että oikeuspalvelu on osallistunut kompromissiehdotuksen muotoiluun ja pyrkinyt muokkaamaan sitä juuri tähän suuntaan. Käytännössä muutoksia tehdään paitsi asetuksen operatiiviseen osaan, myös sen johdantolausekkeisiin, joita EU-tuomioistuin käyttää keskeisesti lainsäätäjän tahdon kuvaajana.[2] Näiden seikkojen toteuttamista on kuitenkin kirjelmän kuvauksen perusteella sangen mahdoton arvioida.

Entä sitten?

Jos oletetaan, että kompromissiehdotus lakiteknisesti on kehittynyt siihen suuntaan, että se olisi muodollis-oikeudellisesti hyväksyttävissä, jää jäljelle yhä kysymys siitä, onko säädöksen hyväksymisellä sisällöllisesti ”väärän” oikeusperustan nojalla muita vaikutuksia. Kuten suuri valiokunta lausunnossaan 8/2018 vp korostaa, esitys on merkitykseltään periaatteellinen. Kuten myös perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 37/2018 vp), ’esitettyyn oikeusperustaan liittyy periaatteellisia ja EU:n kehityksen kannalta merkittäviä kysymyksiä’.

EU-oikeudessa ainoastaan EU-tuomioistuimella on toimivalta arvioida lopullisesti oikeusperustan soveltuvuutta. Ellei säädöksestä nosteta kumoamiskannetta kahden kuukauden kuluessa sen julkaisusta (SEUT 263 artikla) hyvin todennäköistä on, että mikäli siihen sovellettavasta oikeusperustasta vallitsee

[2] Kts esim Asia C-270/12 *UK v neuvosto ja parlamentti.*

poliittinen yhteisymmärrys, säädös jää voimaan. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että valinta olisi oikea tai että sillä ei saattaisi olla seurannaisvaikutuksia, siitä huolimatta että toimielinten käytännölle ei ole EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä annettu sitovuutta:

> *yhteisön toimivaltajärjestelmässä on säädöksen oikeudellisen perustan valinnan perustuttava tuomioistuimen tutkittavissa oleviin objektiivisiin seikkoihin. Pelkkä neuvoston käytäntö ei voi olla perusteena perustamissopimuksen määräyksistä poikkeamiselle. Näin ollen tällainen käytäntö ei voi luoda ennakkotapausta, joka sitoisi yhteisön toimielimiä määritettäessä asianmukaista oikeudellista perustaa. [3]*

Täten käytännön perusteella ei voida myöhemmin ’poiketa perustamissopimuksen määräyksistä eikä tämä käytäntö voi luoda ennakkotapausta, joka sitoisi yhteisön toimielimiä määritettäessä oikeaa oikeudellista perustaa’[4] eikä jonkin uuden, tulevan ’toimen oikeusperustaa ei voida määrittää sen perusteella, mitä oikeusperustaa on käytetty annettaessa muita yhteisön toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä.[5]

Huomioiden sen, kuinka harvojen säädösten oikeusperusta lopulta päätyy tuomioistuimen tutkittavaksi, on kuitenkin selvää, että vähintään poliittista vaikutusta ratkaisulla olisi. Tällä on merkitystä tilanteessa, jossa perussopimusmuutoksia ei kaavailla ja talouspolitiikan toimivalta on toistuvasti todettu liian kevyeksi, mikä lisää komission ja muidenkin toimielinten kiinnostusta kiertää perussopimusten nimenomaisia rajoituksia innovatiivisten ratkaisujen avulla. Koheesiopolitiikan väljyys tarjoaa siihen hyviä mahdollisuuksia, kuten nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen kohdalla voidaan havaita.

Kokonaisuutena arvioituna voidaan todeta, että ehdotus on kehittynyt Suomen kantojen näkökulmasta positiiviseen suuntaan. Huolet eivät ole kuitenkaan kokonaan poistuneet, kuten perustuslakivaliokuntakin toteaa tuoreessa lausunnossaan (PeVL 10/2019 vp). Kompromissiehdotus on yhä huolestuttava erityisesti huomioiden talouspoliittisten tavoitteiden korostuneen aseman suhteessa väitteisiin soveltuvasta oikeusperustasta ja toimien koheesiopoliittisesta luonteesta sekä tavoitteen täydentää välineen rahoitusta yli EU-budjettiin liittyvien, normaalien maksuvelvoitteiden.

[3] Asia 68/86 *UK v neuvosto*, 24 kohta.
[4] Asia C-271/94 *Parlamentti v neuvosto*; 24 kohta.
[5] Asia C-155/07 *Parlamentti v neuvosto*, 74 kohta.