HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 4.3.2021

Asia: Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta - VNS 7/2020 vp

Eduskunnan talousvaliokunnalle 5.3.2021

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa Valtioneuvoston EU-politiikkaa koskevasta selonteosta (VNS 7/2020 vp). Arvioin lausuntoni aluksi valtioneuvoston selontekoa yleisemmästä näkökulmasta ja siirryn tämän jälkeen kysymyksiin, jotka kuuluvat erityisesti talousvaliokunnan toimialaan. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Yleistä EU-politiikan linjaamisesta

EU-politiikan linjaaminen ei ole helppoa. Tämä on tullut selväksi oikeastaan jokaista EU-politiikan linjauksia sisältävää valtioneuvoston kirjelmää arvioitaessa Suomen EU-jäsenyyden aikana. Sisällöllisesti EU-selonteot ja vaikuttamisselvitykset ovat jääneet teknisiksi harjoituksiksi, jotka eivät herätä – ja joiden nimenomaisesti ei ole tarkoituskaan herättää – mielenkiintoa. Tällöin valtioneuvoston oma liikkumavara EU-politiikan johtamisessa jää mahdollisimman laajaksi. Tämä on ongelma.

Jokin aika sitten kirjoitin yhdessä professori Tapio Raunion kanssa, kuinka suomalaisen EU-keskustelua vaivaa lisäksi kulloinkin vallassa olevan hallituksen pyrkimys keskustelun

viivästyttämiseen.[1] Selvityksistä syntyy vaikutelma, ettei keskustelua kannata käydä ennen kuin tiedetään EU:sta tulevan esityksen tarkka sisältö. Ja kun esitys annetaan, asian käsittelyä Suomessa viivästytetään niin pitkään, että se on jo ehditty hioa Brysselissä niin pitkälle, että kyse on enää sopeutumisesta eikä aidosta valintatilanteesta. Lopputulos on se, että koskaan ei ole oikea aika käydä keskustelua.

Arvioin EU-politiikan toteuttamista edellisen kerran Sipilän hallituksen kauden päättyessä.[2] Tällöin ihmettelin, missä määrin Suomella yleensä on konkreettisia EU-tavoitteita tai näkyä siitä, minkälaisessa EU:ssa Suomi haluaa olla mukana. Onko Suomella itsenäistä EU-politiikkaa, vai onko se vain muiden aloitteisiin reagoimista ja niihin mukautumista? Jos tavoitteita on, onko Suomella uskallusta ja osaamista toimia niiden saavuttamiseksi? Katsoin, että Sipilän kaudella keskeisissä asioissa Suomen kannat muotoutuvat ensisijaisesti taktisin perustein ulkoa määräytyvän asetelman perusteella. Keskeistä on välttää Suomen jääminen kantansa kanssa yksin tai muuten kiusallinen julkisuus. Toivoin seuraavalta hallitukselta selkeää ja konkreettista EU-poliittista visiota, josta olisi mahdollista käydä aitoa poliittista keskustelua. Hallitusohjelmaa täydentävä EU-selonteko annettaisiin vaalikauden kestettyä alle vuoden. Tämä mahdollistaisi sen kunnollisen valmistelun ja asianmukaisen eduskuntakäsittelyn ja jättäisi joitakin vuosia tavoitteiden toteuttamiseen. Toiveeni selonteon sisällöstä oli seuraavanlainen:

> *Selonteko keskittyisi Suomen ja EU:n vaihtoehtoihin suurten kokonaisuuksien ja isojen periaatteiden tasolla. Näistä periaatetason linjauksista johdettaisiin Suomen kannat yksittäisiin lainsäädäntöasioihin.*
>
> *Selonteon perustana tulisi olla Suomen visio EU:n pitkän aikavälin tavoitetilasta. Millä politiikan alueilla ollaan valmiita siirtämään EU:lle lisää toimivaltaa, millä taas halutaan turvata kansallinen suvereniteetti? Kehitetäänkö EU:ta nykyisen kaltaisena, ensisijaisesti jäsenvaltioiden kautta toimivana ylikansallisena elimenä, vai voidaanko lisätä sen suoraa (toisin sanoen liittovaltioille ominaista) roolia kansalaisten elämässä?*
>
> *Miten luodaan riittävät demokraattisen vastuunkannon kanavat kontrolloimaan EU:n kasvavaa vallankäyttöä? Tuleeko jatkossakin löytää keskitie jäsenvaltioiden erilaisten integraatiota koskevien tavoitteiden välillä, vai olisiko parempi luoda kanavia eriytyvälle integraatiolle?*
>
> *Suurien periaatteiden lisäksi selonteossa kuvattaisiin myös hallituksen konkreettiset prioriteetit. Pienen jäsenmaan pelimerkit ovat aina rajatut, eikä jokaisessa asiassa ole varaa olla vaikea. On kuitenkin sangen toivottavaa, että Suomella olisi myös tärkeitä asioita, sellaisia joista pidetään kiinni ja joiden vuoksi tarvittaessa kaadutaan vaikka saappaat jalassa. Painopisteiden tulisi olla niin konkreettisia, että niiden*

[1] Päivi Leino-Sandberg & Tapio Raunio, 'Onko koskaan aikaa keskustella EU-politiikan suurista linjoista?', Politiikasta - Valtiotieteellisen yhdistyksen lehti (2020), https://politiikasta.fi/onko-koskaan-aikaa-keskustella-eu-politiikan-suurista-linjoista/ .

[2] Päivi Leino-Sandberg, 'Sipilän EU-poliittinen kesanto', Politiikasta - Valtiotieteellisen yhdistyksen lehti (2019), https://politiikasta.fi/sipilan-eu-poliittinen-kesanto/ .

saavuttaminen voidaan todentaa, ja niistä annettaisiin joitakin seurantaraportteja vaalikauden edetessä.

Aikaisempien EU-selontekojen ja EU-vaikuttamisstrategioiden tavoin myös nyt käsiteltävänä olevan selonteon valmistelu on ollut kapeapohjaista. Kyseessä on tietoinen valinta rajata valmistelu pieneen, vakiintuneeseen piiriin yhteiskunnallisia vaikuttajia.[3] Kuten Tapio Raunion kanssa kirjoitimme jo syksyllä, selonteon tärkein tehtävä olisi

tarjota välineitä integraation suurten linjojen ymmärtämiseen että kertoa miten hallitus näkee unionin koronakriisin jälkeen huomioiden elvytysrahaston kohdalla tehdyt periaatteelliset avaukset. Tässä ei enää saa riittää viittaus elvytyspaketin ainutkertaisuuteen, vaan tulee pystyä ottamaan kantaa EU-tasolla käytävään keskusteluun.

Lausunnossani tarkastelen, miten asiassa lopulta kävi.

Yleisiä huomioita valtioneuvoston selonteon sisällöstä

Täyttääkö nyt annettu valtioneuvoston selonteko nämä odotukset? Tiiviisti vastattuna: Ei täytä. Tähän on useitakin syitä.

Selonteko on joiltain osin vähemmän tekninen kuin edelliset vastaavat selvitykset, ja sen ajoitus on entisiä onnistuneempi. Suurien linjojen hahmottaminen ja kantojen muodostaminen on kuitenkin yhä hakusessa, eikä selonteko sellaisenaan luo selkeää pohjaa EU-politiikan vaihtoehtojen käsittelemiselle. Tähän vaikuttaa myös se hyvin mustavalkoinen tapa, jolla hallituksen suulla EU-politiikkaa on viime aikoina käsitelty. Kysymyksenasettelut on haluttu muotoilla vaihtoehtoina EU-jäsenyyden puolesta tai sitä vastaan, ikään kuin EU-politiikkaan ei sisältyisi vaihtoehtoja ja tilaa kriittisellekin keskustelulle. Itse pidän tämänkaltaista vaihtoehdotonta lähestymistapaa lyhytnäköisenä ja demokraattiselle päätöksenteolle perusteiltaan vieraana. Keskeistä on hahmottaa, minkälaisessa unionissa Suomi haluaa olla jäsenenä ja määritellä, mitä tavoitteita voidaan pitää Suomen kannalta tärkeimpinä ja miten näihin tavoitteisiin on mahdollista päästä.

Yleisellä tasolla selonteko syleilee kuitenkin lähes kaikkea, vaikka muutama rajakin on löydettävissä. Selonteon mukaan ’metsäpolitiikan tulee olla jatkossakin EU:ssa kansallisen päätäntävallan piirissä’, eikä ’tule luoda tilannetta, jossa jokin maa voi hyötyä Suomen metsänieluista ja jättää niiden avulla päästövähennyksiä tekemättä’. Suomi tukee EU:n yhteisen varautumisen ja huoltovarmuuden kehittämistä, mutta nykyisen työnjaon pohjalta. Suomi kannattaa myös nykyistä toimivallanjakoa sosiaalisten oikeuksien pilarin ja terveyspolitiikan aloilla. Kuitenkin valtioneuvosto vakuuttaa, että

Suomen vahvuutena on aloitteellinen, johdonmukainen ja eurooppalaiseen yhteistyöhön myönteisesti suhtautuva linja. Jatkamme toimintaamme

[3] Päivi Leino-Sandberg & Tapio Raunio, ’Onko koskaan aikaa keskustella EU-politiikan suurista linjoista?’, Politiikasta - Valtiotieteellisen yhdistyksen lehti (2021), https://politiikasta.fi/onko-koskaan-aikaa-keskustella-eu-politiikan-suurista-linjoista/ .

yhteistyökykyisenä jäsenvaltiona, joka etsii aktiivisesti yhteisiä, eurooppalaista lisäarvoa luovia ratkaisuja ja edistää avoimuutta. Aloitteemme tukevat unionin yhtenäisyyttä. Vain olemalla rakentavasti mukana kaikessa yhteistyössä ja keskustelussa EU:n kehittämisestä, saamme äänemme kuuluviin, näkemyksillemme painoarvoa ja voimme ajaa omia tavoitteitamme ja etujamme sekä vaikuttaa EU:n tulevaisuuteen. Suomi edistää pohjoismaista yhteistyötä myös EU:ssa.

Kuitenkin on vaikea nähdä, missä asioissa nykyinen hallitus tosiasiassa olisi pyrkinyt saamaan äänensä kuuluviin tai missä sen näkemyksillä olisi ollut erityistä painoarvoa. Mitä ovat ne Suomen edut, joita hallitus on päättäväisesti ajanut? Valtioneuvoston avauksissa on ennemmin korostettu sitä, ettei kansallisia etuja tule nostaa eurooppalaisen edun edelle.

Maaryhmäyhteistyötä ei edellisessä kappaleessa kuvattua pohjoismaista viittausta lukuun ottamatta selonteossa juuri käsitellä. Tosiasiassa pohjoismainen yhteistyö on ollut EU:ssa todella heikkoa jo siksi, että pohjoismaiden asemoituminen, tavoitteet ja jopa oikeudellinen asema suhteessa eri yhteistyöaloihin vaihtelee hyvin mittavasti.[4] Tästä syystä on vaikea nähdä, mitä viittauksella tavoitellaan. Esimerkiksi ns. Hansa-ryhmä on ollut Suomen tavoitteiden edistämisessä paljon merkittävämpi, vaikka Suomi on (valitettavasti) hakenut siihen nykyisen hallituskauden aikana etäisyyttä. Tämä on heikentänyt Suomen neuvotteluasemaa merkittävästi.

Valtioneuvoston aikaisempien linjausten mukaan EU:n arvot nostetaan tässäkin selonteossa keskeiseen asemaan. Valtioneuvosto kehuu rahoituskehyksiin sen mukaan sisältyvää uutta oikeusvaltiomekanismia. Tällaista ei kuitenkaan varsinaisesti neuvotteluissa saavutettu, ja valtioneuvoston tavoitteet tältä osin jäivät toteutumatta.[5] Ilmeisesti tätä ei kuitenkaan ole rohkeutta sanoa ääneen. Uusia keinoja unionin oikeusvaltio-ongelmiin valtioneuvostolla ei ole esittää, ja jakso menee - asian keskeisestä merkityksestä huolimatta - vanhan toistelemiseksi.

Unionin arvojen kanssa on osin vaikeasti sovitettavissa yhteen näkemys siitä, että tulisi 'lisätä EU:n kykyä tehdä kauppapolitiikassaan ratkaisuja omista lähtökohdistaan ja puolustaa etujaan, mutta Euroopan avoimuus kansainväliselle kaupalle ja investoinneille tulee säilyttää'. Tämä tarkoittaa, että unionin edut ovat jatkossakin esimerkiksi kehitysmaiden etuja tärkeämpiä. Vaikka unionin mielellään esiintyy maailman merkittävimpänä kehitysavun jakajana,[6] tämä retoriikka pidetään erillään niistä politiikoista joissa unionilla on merkittävämpiä etuja puolustettavanaan.

---

[4] Kts tästä esim. Leino-Sandberg, Leppävirta ja Miettinen, 'Har det nordiska rättsliga samarbetet en framtid i Europeiska unionen?', 19(3) *Europarättslig tidskrift* (2016) 399-423; Leino-Sandberg, Leppävirta ja Miettinen, *Rapport över ändringar i de nordiska avtalen efter 1 januari 1995, i synnerhet ur ett EU-rättsligt perspektiv* (Nordiska ministerrådet 2016, saatavilla sivulta http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A945884&dswid=5678 ;

[5] Päivi Leino-Sandberg, 'Keisarin uudet vaatteet', Perustuslakiblogi (2020), https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/12/15/paivi-leino-sandberg-keisarin-uudet-vaatteet/ .

[6] Kts esim. Päivi Leino, 'Administering EU Development Policy: Between Global Commitments and Vague Accountability Structures', *European Papers*, Vol. 2, 2017, No 2, pp. 617-648.

Institutionaalisten kysymysten kohdalla valtioneuvosto korostaa Eurooppa-neuvoston lujittunutta roolia EU:n yleisten poliittisten suuntaviivojen ja painopisteiden määrittelemisessä sekä riippumatonta ja toimintakykyistä komissiota. Molemmissa asioissa on muitakin puolia. Eurooppa-neuvosto on jatkuvasti laajentanut rooliaan unionin lainsäätäjän alueelle. Erityisen ongelmallista tämä on huomioiden Euroopan parlamentin asema toisena lainsäätäjänä ja budjettivallan käyttäjänä. Käytännössä sen rooli lainsäädäntövallan käytössä on usein jäänyt Eurooppa-neuvoston tulosten toteamiseen, jolloin sen aito liikkumavara lainsäätäjänä on ollut vähäistä. Tutkimuskirjallisuudesta ilmenee myös, että komission kytkökset suuriin jäsenmaihin ovat voimistuneet, ja Euroopan Parlamentin vaikutus komission päätöksentekoon sekä suurissa asioissa että päivittäisissä kysymyksissä on vahvistunut etenkin Junckerin puheenjohtajakauden aikana. Epäselväksi jää, onko tämänkaltainen komissio enää pienen jäsenvaltion ystävä, kuten Suomessa on haluttu ajatella, vai onko komissiosta käytännössä kehittynyt poliittinen jäsenvaltioiden tasa-arvoa puolustavan instituution asemesta läpeensä poliittinen toimielin? Mitä valtioneuvosto ajattelee näistä unionin toimintatavoissa tapahtuneista tosiasiallisista muutoksista? Mitään konkreettista selonteossa ei todeta myöskään siitä, miten yhteisömenetelmään liittyviä merkittäviä demokratiavajeita olisi mahdollista kuroa umpeen.

Selonteon lopussa käsitellään kootusti EU:n toiminnan kehittämistä. Itselleni tärkeä on osallistavaa ja avoimempaa unionia koskeva jakso, josta valtioneuvostolla ei ole käytännössä mitään konkreettista sanottavaa. Suomen EU-jäsenyyden alkuaikojen vahva panos EU:n päätöksenteon avoimuuden lisäämisessä puuttuu. Valtioneuvoston mukaan institutionaalisten kysymysten käsittely tulevaisuuskonferenssissa ’ei toisi keskustelua lähemmäksi kansalaisia’. Kun merkittäviä institutionaalisia kysymyksiä liittyy esimerkiksi unionin päätöksentekotapoihin, tämä lausuma vaikuttaa oudolta. Näiden tapojen kehittäminen voisi hyvin suoraankin ja nimenomaisesti avata unionin tason keskusteluja kansalaisille ja luoda näille perussopimuksessakin taattuja osallistuvan demokratian välineitä, joiden toteutuminen EU:ssa tällä hetkellä on huomattavan heikkoa. Näiden välineiden kehittäminen on Suomelle ollut aina aikaisemmin tärkeää.

Valtioneuvosto katsoo myös, että ’EU:n perussopimusmuutokset eivät ole ajankohtaisia […]. Nykyiset perussopimukset tarjoavat tähän toimivat puitteet.’ Lausunto on huomattavan ongelmallinen huomioiden sen, että viimeisen vuosikymmenen aikana EU:ssa on hyväksytty lukuisia perussopimusten kanssa vähintäänkin todella jännitteisessä suhteessa olevia toimia. Onko valtioneuvoston mielestä parempi venyttää sopimuksia Brysselin yössä runnomalla jatkossakin, vai tuoda mahdolliset muutostarpeet avoimeen ja demokraattiseen keskusteluun?

Selonteon suurin ongelma on kuitenkin strategisuuden puute. Tavoitteita sinänsä löytyy, mutta ei näkyä eikä arviota siitä, miten nämä olisivat saavutettavissa. Hyviä esimerkkejä löytyy esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien saralta, jossa valtioneuvosto painottaa muun muassa pikaista liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EU:n perusoikeusviraston mandaatin laajentamista rikosoikeudellisen- ja poliisiyhteistyön aloille. Näistä ensimmäistä Suomi on ajanut vuodesta 1995 ja jälkimmäistä vuodesta 2006, näissä kuitenkaan onnistumatta. Tavoite sinänsä lienee yhä yhtä tärkeä kuin ennen. Mielenkiintoista olisi kuitenkin, miten valtioneuvosto ajattelee tavoitteessa onnistuvansa.

Talousvaliokunnan toimialaan kuuluvat kysymykset

Selonteon ehkä heikoimmat jaksot liittyvät talousvaliokunnan toimivaltaan kuuluviin kysymyksiin. Talous- ja rahaliiton osalta toistellaan näkemyksiä jäsenvaltioiden ensisijaisesta vastuusta talouspolitiikassa, tarvetta yksinkertaistaa sääntökehikkoa, vahvistaa velkakestävyyttä ja velkajärjestelyn toteuttamismahdollisuuksia. Yhdenkään tavoitteen kohdalla ei kuitenkaan kerrota, miten niiden edistämiseksi on tarkoitus toimia.

Esimerkiksi talouspolitiikan sääntökehikon yksinkertaistamisesta on puhuttu vuosia, ja komissio on tehnyt tästä jo aloitteen.[7] Miten sääntökehikon yksinkertaistaminen tulisi valtioneuvoston mukaan toteuttaa? Asiassa olisi hyvä päästä yleisen tavoitteen toistelemisesta eteenpäin. Mikä vaikutus on sillä, että käytännössä kehikon kriteerejä ei lähivuosina sovelleta laisinkaan ja sen pohjana olevat viitearvot ovat kriisin jälkeisessä tilanteessa täysin epärealistisia? Viitearvoja on tarkoitus päivittää, mutta miten tämä tulisi valtioneuvoston mukaan tehdä? Millä jäsenvaltiot voidaan kannustaa takaisin kestävälle kasvu-uralle, vai onko tämä tavoite nyt pysyvästi menetetty?

Nämä kysymykset eivät näy selonteossa millään lailla. Sen sijaan COVID-19 -kriisin yhteydessä toteutettuja toimia vakuutellaan jälleen poikkeuksellisiksi ja kertaluonteisiksi ratkaisuiksi akuuttiin kriisiin vastaamiseksi. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että

> *Mikäli keskustelu uusista pysyvistä järjestelyistä nousee EU-tasolla, tulee siihen varautua huolella selvittämällä järjestelyjen tarvetta, hyötyjä ja riskejä. Pysyviä muutoksia EU:n talouspolitiikan rakenteisiin ei tulisi tehdä vastauksena akuuttiin kriisiin. Yhteistyötä suhdannepolitiikan paremmaksi hallitsemiseksi finanssipolitiikassa voidaan lisätä myös jäsenvaltioiden keskinäisellä, erikseen sovittavalla samansuuntaisella toiminnalla.*

Hallituksen kirjaukset vaikuttavat eurooppalaista keskustelua seuraavan näkökulmasta epäuskottavilta. Monien jäsenvaltioiden velkatasot ovat koronakriisin jäljiltä huipputasoilla ja useamman velkakestävyydestä on esitetty kriittisiä arvioita. EKP:n kriisitoimia on laajennettu äärimmilleen. Käytännössä koronakriisin aikana toteutetut toimet esimerkiksi EVM:n käytössä, SURE:ssa ja viimeksi elpymisrahastossa ovat kaikki vieneet hallitusohjelmassa määriteltyjen ’kukin vastaa omasta taloudestaan’ -tavoitteiden toteuttamista kauemmaksi ja muuttaneet unionin kehityssuunnan tosiasiallisesti tämän vastaiseksi luomalla vahvan odotuksen yhteisvastuusta jatkossakin. Tästä huolimatta valtioneuvosto painottaa, kuinka ’elpymisväline toteutetaan EU:n perussopimus-, lainsäädäntö- ja toimielinkehikon sisällä, toimielinten välistä tasapainoa horjuttamatta’. Tästä toteuttamistavasta voi olla toistakin mieltä, eikä siinä kriittisemmin tarkasteltuna ole suurta juhlimista (kts yllä). Valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että ’Suomi on hyväksynyt elpymisvälineen näillä reunaehdoilla. EU:n monivuotinen rahoituskehys on jatkossakin ensisijainen tapa rahoittaa unionin toimintaa.’ Lisäksi valtioneuvosto painottaa, että rahoitus tulee käyttää kasvua ja kilpailukykyä

[7] Lisää viitteitä löytyy esimerkiksi Euroopan Parlamentin ECON-valiokunnan pyynnöstä laatimastamme raportista Päivi Leino-Sandberg & Fernando Losada, How to make the European Semester more effective and legitimate?’, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA(2020)651365 .

parantaviin rakenteellisiin uudistuksiin sekä ilmastotoimiin. Käytännössä valtioneuvostolla ei ole mitään keinoja taata, että näin tosiasiallisesti käy (kts lausuntoni valiokunnalle asiassa HE 260/2020 vp).

Kokonaisuutena valtioneuvoston näkemys talous- ja rahaliiton tulevaisuudesta on epäuskottava. Kuten professori Nettesheim toteaa,

> *NGEU was created on the occasion of the pandemic, but not to cope with the consequences of the pandemic. No one will seriously claim that the fundamental transformation of the EU financing system that is set up in NGEU will be temporary. A return to times "before Corona" is impossible.*[8]

Kuten Jacques Delors-tutkimuskeskuksen tutkijat toteavat tuoreessa raportissaan:

> *This debate has now been settled definitively. The fact that the current EU debt issuance is limited in time and scope does not alter that finding. The legal basis used for the Recovery Instrument is not limited to the pandemic. Put simply: what could be done once can be done again.*[9]

Toisin kuin valtioneuvostossa, EU-tason keskustelussa on selkeästi ymmärretty, ettei tilannetta ole enää mahdollista nollata. Talousvaliokunta käsittelee asiaa erittäin osuvasti tuoreessa lausunnossaan TaVL 4/2021 vp, jonka mukaan

> *Elpymisrahaston toiminta on enemmän kuin jäsenmaiden omien finanssipolitiikan toimien koordinaatiota; se täyttää EU-tason yhteisen finanssipolitiikan tunnusmerkistön. Yhteisesti taattujen velkakirjojen liikkeeseenlaskun avulla hankitut varat käytetään merkittävältä osin tulonsiirtoihin. Järjestely syrjäyttää tiukkaan ehdollisuuteen perustuvan kriisinhallintainstrumentin väljemmin ehdoin myönnettävillä tuilla ja lainoilla. Muodollis-juridisesti kysymys on kertaluonteisesta ratkaisusta, mutta se on ennakkotapaus. Jos aiemmin mahdottomana pidetty menettely todetaan uudella perussopimuksen tulkinnalla mahdolliseksi, on seuraava velkaantumiskerros matalamman kynnyksen takana.*
>
> *Yhteiseen velkaantumiseen sisältyy pitkällä aikavälillä sekä talouden vakauteen että maiden väliseen vastuiden jakoon liittyviä epävarmuuksia. Tämän vuoksi tarvitaan selkeät suuntaviivat jäsenvaltioiden velvoitteiden kehittymisestä akuutin kriisin väistyttyä ja mahdollisuus nykyistä voimakkaammin ohjata jäsenmaiden taloudenpitoa. Ellei näin tehdä, on riski siitä, että samalla kun elpymisrahasto vakauttaa EU-alueen talouskehitystä lähivuosina, se johtaa pitkällä aikavälillä epäsymmetriseen fiskaaliunioniin, jossa julkinen velka kasvaa ja päätöksenteko on vailla sellaista ehdollisuutta, joka varmistaisi varojen tehokkaan käytön ja kohentaisi alueen taloudellista suorituskykyä.*

[8] Martin Nettesheim, 'Next Generation EU': Legal Construction, Legitimacy, Efficiency. Symposium Solid Financing of the EU, Heidelberg, October 23rd, 2020.
[9] Everything will be different: How the pandemic is changing EU economic governance
Policy Brief, 11.2.2021 https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/everything-will-be-different-how-the-pandemic-is-changing-eu-economic-governance .

Vaikka pysyvän fiskaalikapasiteetin luominen voi yhä olla oikeudellisesti mahdotonta, elpymisrahastossa käytetty malli on luonteva ennakkotapaus, jonka pohjalta ratkaisuja todennäköisesti kriisiin verrattavissa tilanteissa jatkossa haetaan. Kun poliittinen kynnys ratkaisuun turvautumisessa kerta kerralta madaltuu, rahoitusmalliltaan ja periaatteellisilta ratkaisuiltaan se voi olla käytännössä hyvinkin pysyvä. Realismia on, ettei näiden ratkaisujen hylkääminen seuraavalla kerralla ole ainakaan helpompaa kuin nyt. Tällä on laajat vaikutukset unioniin ja sen kehitykseen tulevaisuudessa. Selonteolta olisi pitänyt voida edellyttää näkemystä integraation suurista linjoista ja siitä, miten hallitus näkee unionin koronakriisin jälkeen huomioiden elvytysrahaston kohdalla tehdyt periaatteelliset avaukset. Tämän sijaan valtioneuvosto tyytyy menneen maailman kuvauksiin ja sulkee silmänsä siltä unionilta, jonka syntyä se on itse ollut elpymisrahaston kautta tukemassa. Jos se tosiasiallisesti vielä uskoo *no bailout* -unioniin, nyt olisi aika viimeistään kertoa, millä keinoilla siihen on tarkoitus palata.

Pankkiunionin loppuunsaattamisen osalta valtioneuvoston kannat ovat myös entuudestaan tuttuja ja pysyneet muuttumattomana sangen pitkään. Käytännössä tavoitteiden saavuttaminen ei ole juuri edennyt. Myös pääomamarkkinaunionin kohdalla on totta, että ’keskustelu jatkuu maksukyvyttömyyslainsäädännön, verotuksen ja yhtiöoikeuden lisäharmoisointitarpeista’. On vaikea nähdä miten keskustelu olisi edennyt esimerkiksi viimeisen viiden vuoden aikana ja mitä valtioneuvosto tällä sektorilla varsinaisesti on edistämässä. Näkeekö valtioneuvosto ongelmia, joihin EU:ssa tulisi tarttua? Mitkä ovat Suomen prioriteetit, vai onko tarkoitus vain reagoida ehdotuksiin kun niitä EU:ssa tehdään?

Mielenkiintoinen on myös selonteon jakso, joka koskee reilua verotusta ja omia varoja. Valtioneuvoston mukaan

> *Monivuotisen rahoituskehyksen uudistamista tulee jatkaa. Suomi suhtautuu avoimesti ja rakentavasti EU:n omien varojen järjestelmän, eli rahoituskehyksen tulopuolen, kehittämiseen ottaen huomioon myös elpymisvälineen rahoittamiseen liittyvät näkökohdat. EU:n mahdollisten uusien omien varojen tulisi olla luonteeltaan laaja-alaisia ja kansainvälisiä. Suomi osallistuu aktiivisesti keskusteluun unionin uusista omista varoista ja arvioi tulevia ehdotuksia, kuten hiilidioksidipäästöjen tullimekanismia ja digitaaliveroa, kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. EU:n omia varoja kehittämällä voidaan esimerkiksi vähentää elpymisvälineen takaisinmaksusta jäsenvaltioille aiheutuvaa maksuosuutta. Muutokset omien varojen järjestelmään eivät saa suhteettomasti lisätä Suomen maksuosuutta. Päätökset EU:n omista varoista tulee säilyttää yksimielisen päätöksenteon piirissä.*

Linjaus on köykäinen. Sinänsä uusien omien varojen luominen on perussopimusten mukaan mahdollista, ja olen pitänyt tätä joiltain osin myös perusteltuna. Asian kytkeminen elpymisrahaston toistaiseksi velalla ja viime kädessä jäsenvaltioiden vastuulle palautuvaan rahoitukseen on silti onnetonta, ikään kuin omia varoja yritettäisiin nyt kansallisesti tehdä hyväksyttävämmäksi ja ’myydä’ sillä, että Suomen maksuosuus pian jo käytetystä elpymisrahastosta niiden ansiosta voisi jonkin verran laskea. Kokonaisuus on kuitenkin monimutkaisempi. Myös omien varojen päätöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 260/2020 vp) valtioneuvosto luettelee lukuisia uusia omia varoja, joiden tulisi sen mukaan

olla ”aitoja omia varoja kansallisten maksuosuuksien pienentämiseksi ja tuoda siten uutta rahaa unionin budjetin rahoittamiseksi”. Näistä osa on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2023 ja osa vuonna 2026. Konkreettisia päätöksiä uudista varoista ei ole tehty, eikä niiden vaikutusta kokonaisveroasteeseen tai jäsenvaltioiden mahdolliseen kokonaisveroasteeseen ole vielä arvioitu. Toteutuessaan ne vaikuttavat kuitenkin budjettivallan käyttöön myös Suomessa. Siksi ne edellyttävät huomattavasti tarkempaa arviointia.