HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 22.4.2021

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

Eduskunnan suurelle valiokunnalle 23.4.2021

Eduskunnan suuri valiokunta on pyytänyt lausuntoa Valtioneuvoston EU-politiikkaa koskevasta selonteosta (VNS 7/2020 vp). Lausuntopyynnön mukaan kirjallista lausuntoa ”pyydetään haluamastanne tarkastelukulmasta ja haluamassanne laajuudessa. Valiokunnan kuulemistilaisuudessa keskitytään erityisesti EU-poliittisen selonteon osuuteen 5. EU:n toiminnan ja Suomen EU-vaikuttamisen kehittäminen.”

Valiokunta on aikaisempia EU-selontekoja ja vaikuttamisselvityksiä käsitellessään katsonut, että ”EU-selonteko on parhaimmillaan strateginen asiakirja, joka ohjaa Suomen vaikuttamista unionin päätöksenteossa muun muassa asioiden priorisoinnin kautta” (SuVM 1/2014 vp). Suuri valiokunta on arvioinut aikaisempia EU-selontekoja ja vaikuttamisselvityksiä sangen kriittisesti. Se esitti esimerkiksi lausunnossaan SuVL 3/2016 vp huomautuksia selvityksen oikea-aikaisuudesta ja jäsentelystä sekä selvityksen esitystavasta johtuvasta vaikeudesta hahmottaa hallituksen tavoitteita ja niiden saavuttamiseksi tarkoitettuja keinoja sekä arvioida myöhemmin tavoitteiden saavuttamista. Vuotta myöhemmin valiokunta kiinni huomiota siihen, että vaikuttamisstrategiassa mainituista konkreettisista asioista enin osa on muutenkin valiokunnan käsiteltävänä U- ja E-asioina (SuVL 2/2017 vp). Vaikuttamisstrategiat ovat olleet suurelta osin jo tapahtuneiden seikkojen toteamista ja raportointia valmistelun vaiheista kuluvan vuoden aikana, ja valtioneuvoston prioriteettien arvioiminen on ollut vaikeaa: ”Eduskunnan kannalta tieto valtioneuvoston prioriteeteista on hyödyllinen. Vaikuttamisstrategia ei kuitenkaan tuo juurikaan lisäarvoa sellaisten asioiden eduskuntakäsittelyyn, joiden merkittävyydestä ja sisällöstä eduskunnan valiokuntien on muutenkin päätettävä itsenäisesti” (SuVL 3/2016 vp).

Olen arvioinut nyt käsiteltävänä olevan EU-selonteon sisältöä tämänhetkisten tutkimushankkeideni valossa sangen laajasti. Valiokunnan lausuntopyynnössä eriteltyjä kysymyksiä käsitellään selonteon rakenteen mukaisesti lausunnon loppuosassa (alkaen sivulta 10). 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. Kuten suuri valiokunta on toistuvasti muistuttanut, sisällöllisesti EU-selonteot ja vaikuttamisselvitykset ovat jääneet teknisiksi harjoituksiksi, jotka eivät herätä – ja joiden nimenomaisesti ei ehkä ole tarkoituskaan herättää – mielenkiintoa. Tällöin valtioneuvoston oma liikkumavara EU-politiikan johtamisessa jää mahdollisimman laajaksi. Tämä on ongelma. 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.[1]

Jokin aika sitten kirjoitin yhdessä professori Tapio Raunion kanssa, kuinka suomalaista EU-keskustelua vaivaa lisäksi kulloinkin vallassa olevan hallituksen pyrkimys keskustelun viivästyttämiseen.[2] Vaikuttamisselvityksistä ja EU-selonteoista 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 Suomen EU-politiikan toteuttamista kattavasti edellisen kerran Sipilän hallituksen kauden päättyessä.[3] 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. 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. Selonteko keskittyisi – valiokunnan lausuntokäsittelyssä edellytetyllä tavalla - Suomen ja EU:n vaihtoehtoihin suurten kokonaisuuksien ja isojen periaatteiden tasolla. Selonteon perustana tulisi olla Suomen visio EU:n pitkän aikavälin tavoitetilasta. Suurien

[1] 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/ .
[2] 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/ .
[3] Päivi Leino-Sandberg, 'Sipilän EU-poliittinen kesanto', Politiikasta - Valtiotieteellisen yhdistyksen lehti (2019), https://politiikasta.fi/sipilan-eu-poliittinen-kesanto/ .

periaatteiden lisäksi selonteossa kuvattaisiin myös hallituksen konkreettiset prioriteetit, joiden vuoksi tarvittaessa kaadutaan vaikka saappaat jalassa. Painopisteiden tulisi olla niin konkreettisia, että niiden saavuttaminen voidaan todentaa, ja niistä annettaisiin joitakin seurantaraportteja vaalikauden edetessä.

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 vaikeaa, eikä selonteko sellaisenaan luo selkeää pohjaa EU-politiikan vaihtoehtojen käsittelemiselle. Yleisellä tasolla selonteko syleilee 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 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.

[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 ;

Selonteon suurin ongelma on kuitenkin strategisuuden puute. Tavoitteita sinänsä löytyy, mutta ei näkyä eikä arviota siitä, miten nämä olisivat saavutettavissa. Lisäksi selonteosta puuttuvat unionin kehityksen suuret linjat. Viime aikoina tehtyjen suurten periaatteellisten linjausten vaikutus jää arvioimatta. Siksi on epävarmaa, mitä konkreettisia välineitä selonteko tuo lähiaikojen ja keskipitkän aikavälin EU-poliittisiin keskusteluihin.

Yhteiset arvot ja oikeudellinen yhteistyö

Valtioneuvoston aikaisempien linjausten mukaisesti EU:n arvot nostetaan tässäkin selonteossa keskeiseen asemaan. Strategisuuden puute on kuitenkin silmäänpistävää. 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. Tavoitteet sinänsä lienevät yhä yhtä tärkeitä kuin ennenkin. Mielenkiintoista olisi kuitenkin, miten valtioneuvosto ajattelee ne saavuttavansa.

Suuri valiokunta on käsitellyt unionin oikeusvaltiokehitystä lukuisia kertoja (esim. (SuVL 2/2019 vp, SuVL 12/2018 vp). Komission tuoreessa oikeusvaltiokertomuksessa korostetaan, että

> *monilla jäsenvaltioilla on korkeatasoiset oikeusvaltionormit ja että myös muualla maailmassa tunnustetaan niiden edustavan parhaita käytäntöjä oikeusvaltioon liittyvien keskeisten periaatteiden soveltamisessa. Toisaalta kertomuksessa tarkastellaan myös merkittäviä haasteita, kun tuomioistuinten riippumattomuuteen kohdistuu paineita, kun järjestelmät eivät ole onnistuneet torjumaan korruptiota, kun tiedotusvälineiden moniarviosuuteen ja vapauteen kohdistuvat uhkat vaarantavat demokraattisen vastuuvelvollisuuden, tai kun toimivan järjestelmän kannalta välttämättömään hallitusjärjestelmien osien keskinäiseen valvontajärjestelmään kohdistuu haasteita.*[5]

Valtioneuvosto kehuu rahoituskehyksiin sisältyvää uutta oikeusvaltiomekanismia. Tällaista ei kuitenkaan varsinaisesti neuvotteluissa saavutettu, vaan kysymyksessä on lähinnä unionin budjetin petoksentorjuntaan liittyvän välineistön laajentaminen jonkin verran, ei varsinainen oikeusvaltioperiaatteen edistäminen. Valtioneuvoston tavoitteet jäivätkin tältä osin toteutumatta.[6] Uusia keinoja unionin oikeusvaltio-ongelmiin valtioneuvostolla ei ole esittää, ja jakso menee - asian keskeisestä merkityksestä huolimatta - vanhan toistelemiseksi. Miten valtioneuvosto näkee tilanteen, jossa joidenkin jäsenvaltioiden oikeusvaltiokehitys heikkenee jatkuvasti?

Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisella on kiinteä yhteys myös oikeudellisen yhteistyön kulmakivenä toimivaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Suuri valiokunta on korostanut, että ’Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön ja eurooppalaisen oikeusalueen

[5] Oikeusvaltiokertomus 2020, COM(2020) 580 final.
[6] Päivi Leino-Sandberg, ‘Keisarin uudet vaatteet’, Perustuslakiblogi (2020), https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/12/15/paivi-leino-sandberg-keisarin-uudet-vaatteet/ .

peruskivenä on oikeuden päätösten ja tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen ja sitä kautta viranomaisten välisen yhteistyön sekä yksilön ja yritysten oikeuksien oikeudellisen suojan parantaminen' (SuVL 2/2019 vp). Miten valtioneuvosto näkee tilanteen, jossa jäsenvaltioiden oikeusviranomaiset ovat toistuvasti epäilleet toisen jäsenvaltion tarjoaman suojan riittävyyttä? Onko vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttamiselle vielä edellytyksiä, ja jos on, miten näitä vahvistetaan? Nämä ovat niitä kysymyksiä, joihin valtioneuvostolta toivoisi realistista ja kriittistä arviota.

Merkittävää asian arvioinnin kannalta on myös vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle EU-toimielimissä viime aikoina annetut uudet tulkinnat, joista valiokunta on lausunut tuoreessa lausunnossaan LaVL 2/2021 vp (lainvalvontaviranomaisen rajat ylittävä pääsy sähköiseen todistusaineistoon):

> *asetusehdotus edellä sanotun mukaisesti pääsääntöisesti tarkoittaisi määräyksen antavan jäsenvaltion viranomaisen yhteistoimintaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen tai siellä toimivan palveluntarjoajan laillisen edustajan kanssa. Kysymys ei näin varsinaisesti ole sellaisesta vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ilmentävästä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä, jonka on perinteisesti katsottu kuuluvan SEUT 82(1) artiklan alaan, ei siinäkään tapauksessa, että täytäntöönpanovaltion viranomaiselle annettaisiin komission alkuperäistä asetusehdotusta merkittävämpi asema, kuten parlamentin mietintöön sisältyvässä asetusehdotuksessa on tehty. Järjestely, jossa todisteiden esittämis- tai säilyttämismääräys joka tapauksessa toimitettaisiin suoraan palveluntarjoajalle — vaikkakin se samalla toimitettaisiin myös täytäntöönpanoviranomaiselle —, merkitsee valiokunnan käsityksen mukaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen luonteen merkittävää muuttumista. Tämänkaltainen järjestely voi muuttaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle perustuvan rikosoikeudellisen yhteistyön luonnetta arvaamattomalla tavalla. Lakivaliokunta toteaa SEUT 82 (1) artiklan osalta, ettei ole ongelmaton kehityssuunta pyrkiä tulkitsemaan kyseisen artiklan oikeusperustaa tavalla, joka poikkeaa sille alun perin tarkoitetusta ja sille tulkinnallisesti vakiintuneesta merkityssisällöstä.*

Lakivaliokunnan huoliin asiassa on helppo yhtyä. Miten valtioneuvosto näkee vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen jatkossa? Voisiko periaatteen uudenlainen tulkinta johtaa jopa siihen, että Suomi näkisi tarpeen jäädä säädösten ulkopuolelle SEUT 82 artiklan 3 kohdassa mahdollistetulla tavalla?

Oikeudellinen yhteistyö ei kuulu van der Leyenin komission prioriteetteihin, eikä sitä käsitellä erillisen otsikon alla myöskään selonteossa. Komission vuotuisen lainsäädäntösuunnitelman mukaan:

> *Jatkamme turvallisuusunionin vahvistamista erityisesti torjumalla järjestäytynyttä rikollisuutta ja hybridiuhkia, soveltamalla uutta lähestymistapaa terrorismin vastaisiin toimiin ja radikalisoitumiseen ja edistämällä verkossa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön paljastamista, tällaisen aineiston poistamista ja siitä ilmoittamista*

Komissio on edelleen sitoutunut tukemaan EU:n liittymistä Istanbulin yleissopimukseen ja esittää uuden ehdotuksen sukupuoleen perustuvan väkivallan torjumiseksi. Se ehdottaa myös vakavien rajat ylittävien rikosten luettelon laajentamista kattamaan kaikki viharikosten ja vihapuheen muodot.

Edistämme myös rajatylittävää oikeudellista yhteistyötä hyödyntämällä täysin digitaaliteknologiaa.

Katsooko valtioneuvosto, että tämänkaltainen suunnitelma on riittävän kunnianhimoinen? Käsitelläänkö siinä oikeita asioita? Onko luetteloon lisättävää, tai tulisiko siitä poistaa jotain? Mitä tulossa olevat ehdotukset kertovat oikeudellisen yhteistyön suunnasta ja tavoitteista? Vastaako tämä valtioneuvoston omaa tahtotilaa?

Komission suunnitelmista ilmenee aikomus esittää SEUT 83 artiklaan sisältyvän EU-rikosten luettelon laajentamiseen kattamaan kaikki viharikosten ja vihapuheen muodot. Tätä kysymystä ei kuitenkaan selonteossa erikseen käsitellä, vaikka se on rikosoikeudellisen yhteistyön kohdalla nimenomaisesti juuri sellainen periaatteellinen kysymys, jollaisia selonteossa olisi perusteltua käsitellä.

SEUT 83 artiklassa mainitun EU-rikoksia koskevan listan laajentamisesta päätetään neuvostossa yksimielisesti. SEUT 83 artiklassa mainitun luettelon laajentaminen ei yksin riitä siihen, että viharikoksia ja vihapuhetta koskeva sääntely tiukentuisi. EU:n aikaisempi puitepäätös 2008/913/YOS on annettu ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa sopimuksiin sisältyneiden oikeusperustojen nojalla. Komission asiakirjoissa on ensisijaisesti esitetty, että nykyisen puitepäätöksen soveltamisessa on ollut haasteita. Vaikka komission asiakirjoissa tätä ei varsinaisesti esitetä, oletan että varsinaisena tarkoituksena on antaa muokatun SEUT 83 artiklan nojalla uusi direktiiviehdotus, jolla sääntelyä kehitetään edelleen. Tähän mennessä ei ole kuitenkaan esitetty, miksi nykyinen puitepäätös olisi korvattava uudella ja miltä osin siihen sisältyvä sääntely on riittämätöntä. Kysymystä SEUT 83 artiklan täydentämisestä olisi tarpeen tarkastella myös horisontaalisemmin – onko muita kysymyksiä, joita siellä olisi perusteltua mainita, tai joiden lisäämistä koskeva poliittinen paine (ehkä Suomen näkökulman vastaisestikin) lisääntyisikin jos artikla avataan? Kun komission suunnitelma on selvillä, tämänkaltaiselle pohdinnalle ja linjaamiselle olisi ollut juuri nyt tarvetta.

Toimivampi talous- ja rahaliitto

Strateginen ote puuttuu myös talous- ja rahaliittoa koskevasta osasta, jossa 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 koronakriisin 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?

'Kertaluonteinen elpymisväline' ja sen tehokas toimeenpano

Kuten parhaillaan eduskunnan käsittelyssä olevassa omien varojen päätöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 260/2020 vp), COVID-19 -kriisin yhteydessä toteutettuja toimia vakuutellaan selonteossa 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 kertaluonteisuudesta 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 periaatteen 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. Valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että 'Suomi on hyväksynyt elpymisvälineen näillä reunaehdoilla. EU:n monivuotinen rahoituskehys on jatkossakin ensisijainen tapa rahoittaa unionin toimintaa.'

Kokonaisuutena valtioneuvoston näkemys talous- ja rahaliiton tulevaisuudesta on epäuskottava. Saksassa juuri nipin napin 2/3 enemmistöllä hyväksytty omien varojen päätös esiteltiin parlamentissa Eurooppaministeri Michael Rothin toimesta viittauksella siihen, että

[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 .

hyväksyttävä päätös on ”tarpeellinen ja jo myöhässä ollut askel kohti fiskaaliunionia”.[8] 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.*[9]

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.*[10]

Toisin kuin valtioneuvostossa, EU-tason keskustelussa ja myös keskeisten jäsenvaltioiden ulostuloissa (Saksa, Italia, Ranska) on selkeästi ymmärretty, ettei tilannetta ole enää mahdollista nollata. 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. Tähän vaikuttaa toki osaltaan Saksan perustuslakituomioistuimessa vireillä oleva kanne sekä tähän todennäköisesti liittyvä ennakkoratkaisupyyntö, joissa tulevan kehityksen reunaehtoja saatetaan määritellä tarkemmin. Realismia on kuitenkin, ettei yhteisvastuullisten ratkaisujen hylkääminen seuraavalla kerralla ole ainakaan helpompaa kuin nyt. Tällä on laajat vaikutukset unioniin ja sen kehitykseen tulevaisuudessa.

Selonteolta olisikin 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 valtioneuvosto tosiasiallisesti vielä uskoo *no bailout* -unioniin, nyt olisi aika viimeistään kertoa, millä keinoilla siihen on tarkoitus palata.

Valtioneuvosto painottaa, että elpymisvälineen rahoitus tulee käyttää kasvua ja kilpailukykyä parantaviin rakenteellisiin uudistuksiin sekä ilmastotoimiin. Käytännössä valtioneuvostolla ei kuitenkaan ole mitään keinoja taata, että näin tosiasiallisesti käy. Elpymisvälineen hyväksymisen jälkeen julkisuudessa on esiintynyt huolia siitä, ettei sen varoja ehkä kyetä hallinnoimaan asianmukaisesti ja ohjaamaan tehokkaasti hyödyllisiin kohteisiin. Siinä missä hallituksen edustajat ovat vakuutelleet, että elpymissuunnitelmat tutkitaan yksityiskohtiaan

[8] https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw12-de-eu-eigenmittel-826488 .
[9] Martin Nettesheim, ‘Next Generation EU’: Legal Construction, Legitimacy, Efficiency. Symposium Solid Financing of the EU, Heidelberg, October 23rd, 2020.
[10] 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 .

Field Code Changed

myöten, keskeiset eurooppalaiset asiantuntijat ovat nähneet järjestelyn olevan riskipeliä.[11] Kansalaisjärjestöjen edustajat ovat tuoneet esiin huolia siitä, kuinka elpymisvälineeseen suunnatut mittavat rahamäärät yhdistettynä tarpeeseen käyttää ne nopeasti lisäävät petosten ja korruption riskiä, millä on vaikutuksensa myös perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen.[12] Näissä puheenvuoroissa on peräänkuulutettu EPPO:lle vahvempia toimivaltuuksia ja resursseja varojen käytön seurantaan sekä ylimääräisiä itsenäisiä valvontamekanismeja, joilla varainkäytön valvontaa voitaisiin poikkeuksellisessa tilanteessa valvoa erityisen tarkkaan.

Nämä huolet ovat perusteltuja. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 4 artikla sisältää sangen väljät kriteerit varojen käytölle. Tavoitteet ovat niin laajat, että niiden alle on mahdollista tuoda melkein mitä vaan. Tukikelpoisuudesta määrätään asetuksen 17 artiklassa, jonka mukaan jäsenvaltiot laativat kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmat, joihin on 'sisällyttävä toimenpiteitä uudistusten ja julkisten investointien toteuttamiseksi kattavan ja johdonmukaisen paketin puitteissa, johon voi sisältyä myös julkisia ohjelmia, joilla pyritään kannustamaan yksityisiin investointeihin'. Toimien edellytetään olevan johdonmukaisia lukuisten unionin tasolla määriteltyjen suositusten ja politiikkaperiaatteiden kanssa – jotka jälleen ovat hyvin avoimia. Toimielimille on lisätty mittava määrä rajauksia ja velvoitteita päätöksissä huomioitavista asioista, mikä tekee sääntöjen ja rajausten soveltamisesta monimutkaisen poliittisen harjoituksen ja antaa jäsenvaltioille loputtoman määrän poliittisia argumentteja kiistää tai riitauttaa ne EU:n toimielinten päätökset, joilla jäsenvaltioiden osuuteen 'kuuluvien' varojen käyttöä pyrittäisiin rajoittamaan. Vaikeuksia lisää myös rahoituksen jakamiseen sovellettava tiukka aikataulu. Kokonaisuutena arvioiden asetukseen sisältyvät kriteerit ovat niin väljät, etteivät ne muodosta tarkkoja rahoituksen käyttöä ohjaavia kriteerejä, joilla rahoitus voitaisiin tehokkaasti ja varmasti ohjata unionin etujen kannalta keskeisimpiin kohteisiin. Myöntäminen nojautuu jäsenvaltioiden omille ehdotuksille, ja näiden kategorinen torjuminen on vaikeaa. Lisäksi tiukat määräajat suunnitelmien tekemiselle ja rahoituksen käytölle vaikeuttavat suunnitelmien huolellista laatimista ja arvioimista.

Pankkiunioni ja pääomamarkkinaunioni

Pankkiunionin loppuunsaattamisen osalta valtioneuvoston kannat ovat entuudestaan tuttuja ja pysyneet muuttumattomina 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?

Reilu verotus ja omat varat

[11] Jean Pisani-Ferry, 'Europe's recovery gamble', https://www.bruegel.org/2020/09/europes-recovery-gamble/ .

[12] Kts tästä esim https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/transparency-needed-eu-recovery-money-be-delivered-properly .

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 luo silti vaikutelman siitä, että omia varoja yritettäisiin ’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. Uusien omien varojen vaikutusta esimerkiksi kokonaisveroasteeseen tai jäsenvaltioiden mahdolliseen kokonaisveroasteeseen ei ole arvioitu. Toteutuessaan ne vaikuttavat kuitenkin budjettivallan käyttöön myös Suomessa. Siksi ne edellyttävät huomattavasti tarkempaa arviointia.

EU:n toiminnan ja Suomen EU-vaikuttamisen kehittäminen

Institutionaaliset kysymykset ja EU:n tulevaisuus

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. Tämä on huolestuttavaa myös demokratiaperiaatteen toteuttamisen kannalta. Eurooppa-neuvoston demokraattisen katteen puuttumisesta käydään huomattavan kriittistä keskustelua.

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?

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. Mitään ei todeta myöskään siitä, miten yhteisömenetelmään liittyviä merkittäviä demokratiavajeita olisi mahdollista kuroa umpeen. Suomen EU-jäsenyyden alkuaikojen vahva panos EU:n päätöksenteon avoimuuden lisäämisessä puuttuu. Käytännössä EU:n avoimuuden lisääminen on viime vuosina polkenut paikoillaan.

Tämä kysymys liittyy myös vaikuttamiseen EU-tuomioistuimessa, jossa nimenomaan avoimuusasioiden käsittelyyn osallistuminen on aikaisemmin ollut Suomen erityinen painopiste. Valtioneuvosto toteaa, että ’osallistuminen EU:n tuomioistuimessa vireillä oleviin asioihin on tärkeä osa Suomen EU-poliittisten linjausten tukemista ja EU:n toiminnan kehittämistä koskevaa vaikuttamista. EU:n tuomioistuimessa vireillä oleviin asioihin vaikuttamista hyödynnetään tehokkaammin EU-asioissa.’ Käytännössä viime vuosina Suomen aktiivisuus EU-tuomioistuimessa on kuitenkin hiipunut. Osittain tähän on liittynyt Junckerin puheenjohtajakaudella komissiossa toteutettu poliittinen linja,[13] jonka vuoksi rikkomuskanteita jäsenvaltioita ml. Suomea vastaan on nostettu vähän.[14] Suomi on kuitenkin tehnyt myös vähemmän väliintuloja esimerkiksi juuri avoimuuteen liittyvissä tuomioistuinasioissa – itse nostamani kanne tosin on tähän poikkeus, ja olen kiitollinen hallituksen tuesta tässä asiassa.[15]

Selonteossa mainitaan myös käynnistymässä oleva tulevaisuuskonferenssi, johon ei kovin suuria odotuksia kannata ladata. Kovin merkittävänä valtioneuvostokaan ei tunnu sitä pitävän. Sen 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.’ Näkemys on erikoinen huomioiden sen, että viimeisen vuosikymmenen aikana EU:ssa on hyväksytty lukuisia perussopimusten kanssa vähintäänkin todella jännitteisessä suhteessa olevia toimia. Onko

[13] EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla (2017/C 18/02).
[14] Suomea koskevat luvut löytyvät UM:n raportista Suomen hallituksen toimet EU-tuomioistuinasioissa ja EU-rikkomusasioissa 1.1.–31.12.2020.
[15] Asia C-761/18 P *Leino-Sandberg v. parlamentti* .

valtioneuvoston mielestä parempi venyttää sopimuksia, vai tuoda mahdolliset muutostarpeet avoimeen ja demokraattiseen keskusteluun?

Miten valtioneuvosto suhtautuu tilanteeseen, jossa ’harmaan alueen’ operaatiot johtavat kasvavassa määrin kiistoihin EU-tuomioistuimen ja kansallisten perustuslakituomioistuinten välillä? Tuorein tapaus on yllä mainittu Saksan perustuslakituomioistuimen ratkaisu ottaa omien varojen päätöstä koskeva Saksan hyväksymispäätös arvioitavakseen. Välitoimia koskevassa, 15.4.2021 tehdyssä ratkaisussaan se toteaa, että on hyvinkin mahdollista, että se joutuu hakemaan asiassa EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisua. Samalla se korostaa, että EU:n toimielinten tulee kunnioittaa annetun toimivallan periaatetta. Demokratiaperiaatteesta johtuu, että Saksan parlamentin tulee päättää tuloista ja menoista, eikä ole mahdollista luoda pysyviä järjestelyjä, joiden nojalla Saksa ottaisi vastuun muiden valtioiden päätöksistä. Jos julkisiin menoihin vaikuttavia päätöksiä EU-tasolla tehdään, Saksan parlamentin tulee voida hyväksyä ne erikseen ja kyetä vaikuttamaan siihen, mihin varoja käytetään. Perustuslakituomioistuin katsoo, että kantelun perusteella on mahdollista, että omien varojen päätös loukkaa yllä olevia periaatteita ja rikkoo EU:n perussopimuksia. Asiaan liittyy tulkintakysymyksiä joihin perustuslakituomioistuin ei ole ottanut aikaisemmin kantaa, ja joihin perehtyminen ml. mahdollinen ennakkoratkaisupyyntö vie aikansa.[16] Täten lopullista oikeudellista tulkintaa joudutaan vielä odottamaan. Jo nyt voidaan kuitenkin nähdä, että tilanne, jossa EU:n toimielinten epäillään toistuvasti ylittäneen toimivaltansa ei kuitenkaan voi olla EU:n toiminnan hyväksyttävyyden ja legitimiteetin kannalta toivottava. Toistuvat tilanteet luovat varjon myös EU-tuomioistuimen uskottavuuden ylle.

EU-liitännäiset oikeudelliset kysymykset

EU-oikeudellisiin asioihin liittyen valtioneuvosto kertoo, että ’politiikkasektorit ylittävät hankkeet sekä kriisiaikoina nopeasti tarvittavat EU-toimet korostavat myös tarvetta vahvistaa EU-oikeudellista osaamista sekä siihen liittyvää neuvontaa ja koulutusta valtioneuvostossa. Nopea ja selkeä EU-oikeudellinen tuki EU-valmistelun eri vaiheissa ja tasoilla edellyttää tiivistä yhteistyötä ja resurssien tehokasta käyttämistä.’ Kysymys on ajankohtainen, mutta liittyy osaltaan myös eduskunnan toimintatapoihin EU-asioissa.

EU-asioihin liittyy sekä *EU-oikeudellisia* että *valtiosääntöoikeudellisia* kysymyksiä. EU-oikeudellisten kysymysten arvioinnissa on valtioneuvoston puolella selkeitä puutteita, mutta erityisen mittavia ongelmat ovat valtiosääntöoikeudellisissa kysymyksissä, joita perustuslakivaliokunta on käsitellyt lausunnossaan PeVL 30/2020 vp. Kriittisen lausunnon huomioiden valtioneuvostolta olisi toivonut jonkin verran konkretiaa siinä, miten se aikoo ongelmiin vastata.

Perustuslakivaliokunta käsittelee perustuslain 74 §:n nojalla tarvittaessa EU:n toimielinten säädösehdotusten (asetus- tai direktiiviehdotukset) lisäksi muutkin EU-kytkentäiset asiat (esim. EVM-sopimusluonnos), mikäli näillä voidaan arvioida olevan vaikutuksia perustuslain soveltamiseen. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan ”on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa" (PeVL 20/2017 vp). Tyypillisesti perustuslakivaliokunnassa arvioitavia

[16] Saksan perustuslakituomioistuimen toisen senaatin ratkaisu 15.4.2021 2 BvR 547/21.

kysymyksiä ovat esimerkiksi oikeusperusta ja toimivallanjako, perusoikeus- ja ihmisoikeuskysymykset, täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivaltaan liittyvät kysymykset sekä eduskunnan osallistumiseen ja tiedonsaantioikeuteen liittyvät kysymykset. Valiokunnan tulkintakäytännön mukaan

> *Eduskunnan valiokuntien ja täysistunnon tulee ottaa asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 126/I). Perustuslain 96 §:n mukaan suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa ehdotuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että mainitut valiokunnat ovat osana eduskuntakäsittelyä velvollisia ottamaan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöiset huomautukset asianmukaisesti huomioon myös perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisessa menettelyssä* (PeVL 16/2020 vp).

Suurella valiokunnalla onkin ollut tapana ”kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmeneviin valtiosääntöisiin arvioihin, jotka sisältävät ehdottomana pidettävän ohjeen valtioneuvoston toiminnalle” (SuVL 2/2020 vp); yhtyä ”erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti ja esittämin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 53/2017 vp) esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin” (SuVEK 132/2017 vp) tai ”kiinnittää erityistä huomiota perustuslakivaliokunnan asiaa koskeviin valtiosääntöisiin reunaehtoihin, jotka on otettava huomioon asiaa koskevissa jatkoneuvotteluissa” (SuVEK 100/2018 vp). Viime aikoina käytännössä on kuitenkin ollut horjuvuutta. Tämä on haitallista paitsi säädösten kansallisen hyväksyttävyyden, myös niiden myöhemmän kansallisen täytäntöönpanon näkökulmasta. Mahdolliset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat onkin syytä huomioida mahdollisimman hyvin jo EU-neuvottelujen aikana.

Selonteossa nimenomaisesti esillä olevien *EU-oikeudellisten* kysymysten osalta viime aikoina havaittavissa on ollut, että valtioneuvoston omat EU-oikeudelliset arviot ovat vähäisiä tai puuttuvat kirjelmistä lähes kokonaan. Itsenäisen arvioinnin asemesta valtioneuvosto nojautuu neuvoston oikeuspalvelun arvioille. Tämä on merkittävä muutos suhteessa aikaisempaan. Suomessa oikeudellinen kanta EU-oikeudellisiin kysymyksiin on koko EU-jäsenyyden ajan muodostettu itsenäisesti, osana kansallista kannanmuodostusta. U-kirjelmää laadittaessa useimmiten neuvoston oikeuspalvelun kanta ei ole edes tiedossa. Tältä osin näkemystä ja neuvottelutilannetta ehkä tarkennetaan jälkikäteen. Suomi on käytännössä usein ollut oikeuspalvelun arvioista ainakin joiltakin osin eri mieltä. Se on myös omilla puheenjohtajakausillaan toistuvasti edistänyt tavoitteita (esim. tilinpäätösdirektiivi CBCR, oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät toimet), jotka ovat olleet oikeuspalvelun näkemyksen kanssa ristiriidassa. Suomessa oikeuspalvelun arviolle ei täten ole annettu mitenkään automaattista arvoa, vaan se on arvioitu kriittisesti, kuitenkin tiedostaen, että oikeuspalvelun näkemyksillä on vaikutus neuvotteluihin. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että toisin kuin Suomessa, monissa jäsenvaltioissa itsenäistä oikeudellista arviointia ei juuri tehdä. Joissakin jäsenvaltioissa toimivalta-arviointi on toisaalta hyvinkin systemaattista, toisissa se tehdään, mikäli jokin kysymys nousee neuvoston keskusteluissa esiin.

Erityisen huolestuttavaa on, että valtioneuvoston itsenäinen EU-oikeudellinen analyysi on viime aikoina ollut ohutta jopa suurissa EU-asioissa, joissa myös valtiosääntöoikeudellinen arviointi on puuttunut kokonaan. Hyvänä esimerkkinä EU-oikeudellisen arvioinnin

puutteellisuudesta toimikoon uusi EU-UK -kauppa- ja yhteistyösopimuksesta (U 55/2020 vp), jonka tekemisestä – hyvin poikkeuksellisesti EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvana sopimuksena – sovittiin joulun välipäivinä. Neuvoston oikeuspalvelun asiaa koskeva lausunto on salainen, mutta löytyy vuodettuna verkosta.[17] Lausunnossaan oikeuspalvelu arvioi sopimuksen sisältöä strategisen selektiivisesti niin, että katsoo olevan – ratkaisun poikkeuksellisuudesta - ongelmatonta, että sopimus tehdään vain EU:n puolesta.[18] Perusteluna käytetään Singaporen kanssa tehtyä vapaakauppasopimusta, jolla on vain vähän yhtymäkohtia nyt neuvoteltuun sopimukseen. Vertailu on virheellinen - sopimus vastaa sisällöllisesti assosiaatiosopimuksia, jotka tehdään jaetun toimivallan sopimuksina.

Käytännössä UK-EU-sopimukseen sisältyy lukuisia seikkoja, jotka kuuluvat kansalliseen toimivaltaan ja joita koskee Suomessa eduskunnan perustuslakivaliokunnan mittava tulkintakäytäntö. Valtioneuvosto nojautui kirjelmässään lähes yksinomaan oikeuspalvelun lausuntoon, jossa näitä seikkoja ei arvioitu laisinkaan. Sopimusta koskeneessa kannanotossaan perustuslakivaliokunta korosti, että

> *Valiokunta on vakiintuneesti todennut, että valtioneuvoston kirjelmiin on syytä sisällyttää myös sellainen valtiosääntöoikeudellinen arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin, joka mahdollistaa perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:n mukaisen valvontatehtävän hoitamisen EU-asioiden kansallisessa valmistelussa (PeVL 30/2020 vp, s. 17 ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on lisäksi pitänyt tärkeänä, että toimivallan jakautumiseen unionin ja jäsenvaltioiden välillä kiinnitetään riittävästi huomiota laadittaessa hallituksen esityksiä jaetun toimivallan sopimuksista (PeVL 6/2001 vp, s. 3). Kirjelmät jäävät perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta valitettavan yleisluonteisiksi. Vaikkei nyt käsillä olevassa tilanteessa ole valtioneuvoston arvion mukaan kyse jaetun toimivallan sopimuksesta, kirjelmissä olisi tullut esittää täsmällisempiä perusteluita toimivallan jakautumiselle. Valtioneuvoston kirjelmissä yhtäältä pidetään valittua toteuttamisratkaisua oikeudellisesti mahdollisena ja toisaalta korostetaan voimakkaasti sen poikkeuksellisuutta. Perustuslakivaliokunta toteaa, että ratkaisun oikeudellisesta asianmukaisuudesta tulee varmistua ennen päätöksentekoa asiassa.*

EU-UK -sopimuksella ja sen tekotavalla on mittava valtiosääntöoikeudellinen merkitys huomioiden sen, että ratkaisu vaikuttaa merkittävästi kansallisten parlamenttien valtaoikeuksiin kansallisten toimivaltaan kuuluvien määräysten hyväksyjinä, ja tässä tilanteessa myös sopimuksen alaan kuuluvien aikaisempien Euroopan neuvoston sopimusten hyväksyjänä. Tätä asemaa ei mitenkään korvaa niiden epäsuora kontrolli neuvostossa tapahtuvasta päätöksenteosta. Kansallisille parlamenteille olisi tullut vähintään antaa mittavasti aikaa ja avoimet ja kattavat perustelut ratkaisusta ja sen suorista ja epäsuorista vaikutuksista. Neuvoston oikeuspalvelun keskeisenä tehtävänä ei kuitenkaan menettelyssä ollut toimivaltarajojen tai kansallisten parlamenttien aseman suojelu. Se päinvastoin toteaa vuodetussa lausunnossaan nimenomaisesti, että

[17] http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/01/the-brexit-deal-council-legal-service.html?m=1 .
[18] Kts tästä Christina Eckes & Päivi Leino-Sandberg, 'In view of the exceptional and unique character' of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement – an Exception to Separation of Powers within the EU?' https://europeanlawblog.eu/2021/04/15/in-view-of-the-exceptional-and-unique-character-of-the-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement-an-exception-to-separation-of-powers-within-the-eu/ .

the conclusion of mixed agreements presents procedural and political complexity as the process relating to the conclusion of recent mixed agreements testifies. Indeed, the entry into force of a mixed agreement requires ratification not only by the EU (conclusion by the Council, usually after obtaining the consent of the European Parliament), but also by all its Member States in accordance with their constitutional requirements. As a consequence, in principle, the EU will wait for ratification by all Member States before ratifying itself. Such a process may take a long time and depends on whether the ratification runs smoothly or not in all Member States. By contrast, in order to enter into force, an EU-only agreement needs only to be ratified by the EU, and can in practice be concluded within a shorter period of time than a mixed agreement.

Oikeuspalvelun tulkinnan oli tarkoitus mahdollistaa ripeä päätöksenteko ja estää EU:n tavoitteiden vastaiseksi (perustellustikin) todettu sopimukseton tila. Tämä tavoite olisi kuitenkin ollut mahdollista toteuttaa myös tavoilla, joka olisi huomioinut kansalliset valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot huomattavasti nyt toteutettavana olevaa ratkaisua paremmin. Näillä seikoilla on kuitenkin oikeuspalvelun tulkintakäytännössä huomattavan marginaalinen asema. Erityisen ongelmalliseksi asetelma muodostuu, jos itsenäinen kansallinen oikeudellinen arviointi puuttuu kokonaan, eikä neuvoston oikeuspalvelun esittämiä argumentteja arvioida kriittisesti.