HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Sälen 18.2.2024

Asia: E 58/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: Suomen avaintavoitteet EU-vaalikaudelle 2024-2029

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle 22.2.2024

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä, joka koskee Suomen avaintavoitteita EU-vaalikaudelle 2024–2029. Lausuntoa pyydetään erityisesti sivistysvaliokunnan toimialan kannalta, jossa keskeisiä ovat osaamiseen, koulutukseen, tutkimukseen ja nuorisoon liittyvät kysymykset.

Valtioneuvoston kirjelmässä näitä kysymyksiä käsitellään suoranaisesti kohdissa, joissa esitellään seuraavaa rahoituskehyskautta ja toisaalta liikkuvuuden edistämistä ja koulutustason nostamista. Valtioneuvoston mukaan ”seuraavalla rahoituskehyskaudella varoja tulisi suunnata entistä enemmän tutkimusta, innovaatioita ja osaamista sekä digitalisaatiota ja puhdasta siirtymää edistäviin toimiin”. EU:n nykyinen rahoituskehyskausi päättyy vuonna 2027, joten tältä osin tavoite on sangen kaukana tulevaisuudessa, vaikka neuvottelut uudesta rahoituskehyksestä eittämättä käynnistyvät seuraavan vaalikauden aikana. Valtioneuvosto katsoo, että ”EU:n kilpailuun perustuvien rahoitusohjelmien, kuten tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman, tulee jatkossakin perustua korkeaan toiminnan laatuun, ei kiintiöihin tai aluekriteereihin. Rahoituksen tavoitteena tulee olla strategisen kilpailukyvyn ja osaamisen edistäminen julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyöllä”. Tältä osin huomaamatta jää, että EU:n elpymispaketista varoja jaetaan tänä ja ensi vuonna miljardeja tavoilla, jotka ovat juuri tämän kannan vastaisia; kirjelmän fokus on tulevaisuudessa eikä niissä päätöksissä joita juuri nyt ja lähivuosina tehdään. Toisaalta

> *liikkuvuuden edistäminen painottaen korkean tuottavuuden sektoreita on keskeistä laadukkaan ja saavutettavan koulutuksen ja strategisesti keskeisen osaamisen varmistamiseksi. Suomi näkee osaavan koulutetun työvoiman saatavuuden parantamisen keskeisenä tekijänä Euroopan kilpailukyvylle. Suomi pitää Euroopan*

kilpailukyvyn ja menestyksen kannalta ratkaisevana, että jatkamme määrätietoisia ponnisteluja koulutustason nostamiseksi ja jatkuvan oppimisen vahvistamiseksi EU:n tasolla. Jatkuvat panostukset Erasmus+:n kaltaisiin ohjelmiin tukevat näitä tavoitteita. Maailmanlaajuisessa kilpailussa EU:n on oltava kilpailukykyinen alue sekä huippututkimukselle että opiskelijavaihdolle.

Epäselväksi jää, miten näitä kysymyksiä käytännössä edistettäisiin. Mitä tarkoittavat ”määrätietoiset ponnistelut koulutustason nostamiseksi ja jatkuvan oppimisen vahvistamiseksi EU:n tasolla”, ja miten tämä suhtautuu unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon? Keskityn lausunnossani näihin kysymyksiin ja totean kunnioittavasti seuraavan.

EU:n toimivallasta ja viimeaikaisesta kehityksestä

Koulutus kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjaossa kansallisen toimivallan ydinalueisiin.[1] Unionin toimivalta näillä aloilla on kevyttä. SEUT 6 artiklan mukaan

”Unionilla on toimivalta toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi. Nämä toimet koskevat Euroopan tasolla seuraavia aloja:
… e) yleissivistävä koulutus, ammatillinen koulutus, nuoriso ja urheilu;”

Tukitoimivallan aloilla ”ja perussopimuksissa määrätyin edellytyksin unionilla on toimivalta toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia, mutta tämä ei syrjäytä niiden toimivaltaa näillä aloilla” (SEUT 2(5) artikla). Olen käsitellyt näihin kysymyksiin liittyvää unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä viimeksi valiokunnalle 16.11.2023 antamassani lausunnossa, joka koskee kyberturvallisuusakatemioita ja viittaan tällöin todettuun.

Unionilla on EUT-sopimuksen XIX osaston alaisuudessa toimivaltaa myös tutkimuksen ja teknologian kehittämisessä. Näillä aloilla unionin toimivaltaa on kuitenkin nimenomaisesti tarkennettu SEUT 4 artiklan 3 kohdassa niin, että ”[t]utkimuksen, teknologisen kehittämisen ja avaruuden aloilla unionilla on toimivalta toteuttaa toimia, erityisesti määritellä ja panna täytäntöön ohjelmia ilman, että tämän toimivallan käyttäminen estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa”. Tälle toimivallalle nojautuu nykyisin esimerkiksi tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma ”Horisontti Eurooppa”,[2] jonka oikeusperustana toimii 173 artiklan 3 kohta (teollisuus), 182 artiklan 1 kohta sekä 183 artiklan ja 188 artiklan toinen kohta (tutkimus ja teollisuus).

Sivistysvaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että koulutus kuuluu EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallanjaossa kansallisen toimivallan ydinalueisiin ja että unionin toimivalta on tällä alalla

[1] The Secretariat of Working Group V on Complimentary Competences, ‘The European Convention’ [2002] CONV 375/1/02 REV 1, 11.
[2] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2021/695 tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman ”Horisontti Eurooppa” perustamisesta, sen osallistumista ja tulosten levittämistä koskevien sääntöjen vahvistamisesta sekä asetusten (EU) N:o 1290/2013 ja (EU) N:o 1291/2013 kumoamisesta.

kevyttä. EU voi hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä koulutusta koskevien tavoitteiden edistämiseen liittyviä toimia, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. Lisäksi neuvosto voi antaa komission ehdotuksesta suosituksia. Valiokunta on eri yhteyksissä (mm. SiVL 6/2021 vp, SiVL 36/2022 vp ja SiVL 1/2023 vp) painottanut, että päätöksenteko koulutuspolitiikasta tulee pitää jäsenmaissa.

Valiokunta on huomauttanut viimeksi lausunnossaan SiVL 10/2023 vp, että kirjaukset koulutuksen kehittämisestä EU-tasolla jäävät epäselviksi ja korostanut, että jäsenvaltiot päättävät tutkintojen viitekehysten sisällöstä sekä osaamisen tunnustamisesta huomioiden pyrkimyksen säännellä jatkossa myös tutkintoja ja vaikuttaa niiden sisältöön. Tällöin käsittelyssä olleet ehdotukset vahvistaisivat toteutuessaan komission asemaa koulutuksen suunnittelussa, koska sillä on keskeinen asema suunnitelmia tehtäessä ja rahoituksesta päätettäessä. Valiokunta kiinnitti huomiota komission pyrkimykseen ohjata koulutussektorille kohdistuvia toimia taloudellisilla panostuksilla. Sivistysvaliokunta on jo aiemmin (mm. SiVL 1/2023 vp) tuonut esiin, että on tärkeää tiedostaa myös ei-sitovan ohjauksen merkitys: muodollisesti ei-sitovalla — rahoituksella tai muulla instrumentilla tapahtuvalla — EU:n ohjauksella voi olla kansallisesti merkittäviäkin käytännön vaikutuksia. Siten valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena, että komission roolia vahvistetaan koulutussektorilla tai siihen heijastuvilla toimilla.

Mikä Suomen linja on?

Valtioneuvoston linjausten suhde näihin arvioihin jää hyvinkin epäselväksi, sillä vaikutelmaksi jää, ettei sen kirjelmässä oteta laisinkaan kantaa siihen tapaan, jolla EU tällä hetkellä tosiasiallisesti toimii koulutuksen, tutkimuksen ja nuorispolitiikan kentillä. Kirjelmän painopiste on tulevassa EU:n monivuotisessa rahoituskehyksessä ja sen suhteessa tiettyihin prioriteetteihin. Kirjelmässä korostetaan kehysten kokonaistason säilyttämistä kohtuullisena sekä kielteistä kantaa EU:n kehittymiseen epäsymmetrisen tulonsiirtounionin suuntaan.

Valtioneuvosto katsoo myös, että ”EU:n toimintaa on uudistettava ja tehostettava ensisijaisesti nykyisten perussopimusten puitteissa”. Tämä lähtökohta käytännössä johtaa juuri niihin käytäntöihin, joissa perussopimuksia venytetään ja komissio hakee epävirallisempia reittejä suurempaa vaikutusvaltaa niillä aloilla, jotka kuuluvat kansalliseen toimivaltaan. Tämänkaltaiset vaikutuskeinot ovat vain vaikeammin näkyviä ja esimerkiksi kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuudet niihin ovat heikompia kuin jos kyseessä olisi perinteisempien lainsäädäntökeinojen käyttö. Siksi ei ole selvää, miksi valtioneuvoston kokee tärkeäksi korostaa nykyisten perussopimusten ”puitteita”. Viime vuosina on tehty useampia ehdotuksia perussopimusten uudistamisesta. Sivistysvaliokunnan toimialaan kuuluvissa asioissa perussopimusten uudistamista ei kuitenkaan ole esitetty, joten lähtökohtana lienee yleisemminkin, että esimerkiksi koulutukseen kuuluvat kysymykset kuuluisivat jatkossakin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Siksi olisi tärkeää käydä keskustelua siitä, minkälaista unionin tosiasiallista vallankäyttöä pidetään hyväksyttävänä aloilla, joilla sillä ei ole varsinaista lainsäädäntövaltaa harmonisoida jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.

Hyvänä käytännön esimerkkinä tavoista, joilla EU tällä hetkellä ulottaa vaikutusvaltaansa kansallisille koulutuksen ja tutkimuksen järjestämisen aloille, voidaan mainita esimerkiksi

Portugalin elpymissuunnitelma, jonka 3. ja 4. maksatuserät komissio hyväksyi 22.12.2023.[3] Kuten lähes kaikissa muissakin kansallisissa suunnitelmissa, mittavasti rahoitusta suunnataan ”tuleville sukupolville”. Esimerkiksi Portugalissa EU rahoittaa 600 000 kannettavan tietokoneen hankkimisen opettajien ja oppilaiden käyttöön peruskouluissa. EU rahoittaa myös neljän laajamittaisen verkkokoulutuksen käyttöönoton digitaitojen kehittämiseksi, sekä digitaalisten välinepakettien lahjoittamisen 5120 oppilaalle Madeiralla. Tutkimuksen alalla EU antaa varoja lukuisten tutkimuskonsortioiden rakentamiseen yritysten ja akateemisten tai teknologian tutkimuskeskusten välillä (kohteet 5.5., 5.7., 5.9, 5.39, 5.41). Kaikissa näissä EU:n mittava tutkimusrahoitus myönnetään juuri valtioneuvoston kannan vastaisesti: se ei ole EU-tasolla kilpailtua ja pohjautuu nimenomaan maakohtaisiin kiintiöihin, joista nauttivat ainoastaan portugalilaiset tutkimuslaitokset. Myös esimerkiksi Itävallan elpymissuunnitelmaan sisältyy huomattava määrä kouluihin liittyviä toimia. Komission ensimmäisessä maksatuspäätöksessä[4] Itävallalle suunnataan rahoitusta palkkiona siitä, että sen uusi koulujen digitalisoitumista koskeva lainsäädäntö on tullut voimaan (tavoite 49 ja 50), hankintapäätöksestä jolla tilataan digilaitteita oppilaille (52), digilaitteiden toimittamisesta 5. ja 6. luokkien oppilaille (53), työttömien lisäkoulutusta koskevan lainsäädännön voimaantulosta (84, 87) sekä koulutukseen liittyvän lisäkannustimen jakamisesta työttömille (85). Edelleen EU palkitsee Itävaltaa siitä, että se on hyväksynyt uuden koulutuslainsäädännön jonka nojalla oppilaiden opetustunteja lisätään (92) sekä varsinaisten koulutustuntien lisäämisen ml. koulujen loma-aikoina (93).

Vastaavia toimia ja niiden rahoittamista sisältyy lukuisiin muihinkin elpymissuunnitelmiin. Rahoituksen yleistavoitteena on vauhdittaa EU:n erilaisten koulutus- ja tutkimusalan suositusten täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Neuvottelut rahoitettavista kohteista käydään käytännössä komission ja jäsenvaltion virkamiesten välillä luottamuksellisissa neuvotteluissa, joiden lopputulos käsitellään jäsenvaltioiden välisissä elimissä pikaisesti ja muodollisesti, mutta vailla varsinaisia sisältökeskusteluja.[5] Usein kansallisia suunnitelmia ei ole saatavilla kuin kansallisella kielellä. Täten myös muille jäsenvaltioille jää niukat mahdollisuudet vaikuttaa siihen, mihin EU:n rahoitusta muissa jäsenvaltioissa suunnataan. Mitkään näistä rahoitustoimista eivät perussopimusten mukaan kuulu sisältönsä puolesta unionin toimivaltaan, mutta komissiolla on toki mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten ja minkälaisista hankkeista unioni jäsenvaltiota ”palkitsee”, huomioiden sen epäsuoran (ja mahdollisesti myös suoran) vaikutuksen myös kansallisen lainsäädännön uudistamiseen. Pohtimatta jää, miten tämä käytäntö vaikuttaa siihen vakiintuneeseen lähtökohtaan, että päätöksenteko koulutuspolitiikasta tulee pitää jäsenmaissa. Komission sisältövaikutusta on ulkopuolelta mahdoton nähdä. Toisaalta olisi hyvä pohtia myös, mitä syytä EU:lla on rahoittaa tai palkita jäsenvaltiota kansallisista toimista, joiden vaikutukset ovat täysin paikallisia ja joiden sisällöstä se päättää itse.

[3] C(2023) 9290 final.
[4] C(2023) 2551 final.
[5] Päivi Leino-Sandberg; (2023). Recovery and Resilience Facility two years after – quo vadis EU money? *Verfassungsblog*. https://doi.org/10.17176/20230928-103349-0; Päivi Leino-Sandberg & Tapio Raunio, (2023). From bad to worse: The continuous dilemma facing parliaments in European economic and fiscal governance. *Government and Opposition*. https://doi.org/10.1017/gov.2023.29 .

Valtioneuvoston kirjelmää lukemalla täysin epäselväksi jää, miten se suhtautuu tämänkaltaiseen EU-toimintaan. Onko tämä osa ”määrätietoisia ponnisteluja koulutustason nostamiseksi ja jatkuvan oppimisen vahvistamiseksi EU:n tasolla” joita Suomi tukee? Käytännössä tämänkaltaisessa toiminnassa komissiolla on valtava harkintavalta siinä, mitkä toimet ja EU-tasolla erilaisissa menettelyissä (kuten talouspolitiikan alalla sovellettava koordinaatiokehikko) annetut laajat suositukset se laskee sellaisiksi, joiden edistämiseen (usein hyvin abstraktilla tasolla) se suuntaa rahoitusta. Tällä hetkellä esimerkiksi komissiossa pidetään kokemuksia positiivisina ja niitä ollaan vakiinnuttamassa uusiinkin rahoitusinstrumentteihin. Kyse ei ole vain tulevan rahoituskehyksen prioriteeteista vaan täysin uudenlaisesta toimintamallista, johon myös Suomen tulisi muodostaa kantansa, ja jonka merkityksen havaitsemisessa Suomi tuntuu valtioneuvoston kirjelmän perusteella olevan pahasti jälkijunassa.