HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 8.3.2024

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

Eduskunnan suurelle valiokunnalle 13.3.2024

Eduskunnan suuri valiokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä, joka koskee Suomen avaintavoitteita EU:n strategiseen agendaan ja tulevan komission ohjelmaan vaikuttamiseksi. Sinänsä siirtymistä "kerran vaalikaudessa annettavasta EU-selonteosta jatkuvaan strategisten prioriteettien määrittämiseen, vaikuttamiseen ja seurantaan" voidaan pitää perusteltuna huomioiden myös viime vuosien kriittisen keskustelun Suomen EU-vaikuttamisen heikkouksista. Haittapuoliakin tässä lähtestymistavassa on. Esinnäkin selvitys on alaltaan laaja ja kuvaukseltaan yleinen, eikä siitä ole helposti löydettävissä varsinaisia prioriteetteja tai strategiaa niiden edistämiseksi. Vaikka 'strategia' määritelmällisesti katsoo eteenpäin, valtioneuvoston tahtotila rakentuu osin ajatukselle sellaisesta Euroopan unionista, jota ei enää ole. EU:n toiminnan perusperiaatteet ovat viime vuosina olleet liikkeessä, ja tehokkaan strategian lähtökohtana tulisi olla näiden muutosten tunnistaminen ja vaikutusten ymmärtäminen.

Esitän lausunnossani joitakin huomioita oman ja tutkimusryhmäni viime vuosina toteuttaman tieteellisen tutkimuksen näkökulmasta.[1] Lisäksi lausunto pohjautuu osin Saksan valtiovarainministeriön pyynnöstä laatimaani laajaan raporttiin, jossa selvitän EU:n varainkäyttöä ja sen oikeudellisia rajoja.[2] Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

[1] Keskeisiä tutkimushankkeitani viime vuosina ovat olleet eurooppalaisten tiedeakatemioiden ja Euroopan komission yhteisrahoittamat konsortiot *NORFACE Separation of Powers in the 21st Century Europe* ja *NORFACE Information in the EU's Digitalized Governance* sekä Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama, Suomen ja EU:n ilmastosiirtymää tutkiva *2035Legitimacy* -konsortiohanke.
[2] Päivi Leino-Sandberg, *Cohesion Policy and the Principle of Subsidiarity - A Legal Analysis (2024).*

EU:n arvot ja toiminnan peruslähtökohdat

Kirjelmässä valtioneuvosto korostaa perusoikeus- ja demokratiapolitiikan pitkäjänteistä kehitystyötä ja kertoo jatkavansa oikeusvaltiokysymyksissä pitkäaikaisella toimintalinjallaan. Erityisen tärkeää Suomelle on se, että unionin budjetista saatava rahoitus linkitetään tiiviisti oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen, varojen väärinkäytön vastaisiin toimiin ja korruption ehkäisemiseen. Nämä kaikki ovat kannatettavia lähtökohtia, mutta ilmentävät sangen kapeaa näkökulmaa demokraattisen yhteiskunnan peruslähtökohtiin. EU:ssa oikeusvaltiokeskustelu on keskittynyt pitkälti tuomioistuimiin, eikä sen yhteydessä ole juurikaan keskusteltu perustuslaillisen demokratian muista elementeistä, kuten demokraattisesta päätöksenteosta ja sen vaatimuksista. Näiden kohdalla erityisesti EU:n toimielinten toiminnassa olisi paljon kehitettävää. Suomen EU-politiikan pitkänä linjana on ollut EU:n demokraattisuuden ja avoimuuden lisääminen, ja nämä tavoitteet jäävät nyt annetussa selvityksessä silmiinpistävällä tavalla kokonaan mainitsematta.

Viime vuosina sekä päätöksenteon julkisuus että kansallisten parlamenttien asema ovat EU:ssa selkeästi heikentyneet.[3] Van der Leyenin komissio aloitti tehtävänsä vetämällä pois pitkään vireillä olleen EU:n avoimuusasetuksen uudistamista koskeneen lainsäädäntöehdotuksen, eikä asiaan ole tämän jälkeen palattu. Avoimuuden kehittäminen on käytännössä mahdollista vain tuomioistuimen kautta, eikä Suomi ole enää ollut avoimuusasioissa aktiivinen.[4] Van der Leyen itse on ollut julkisen keskustelun kohteena liittyen esimerkiksi nk. Pfizergateen, jossa kysymys oli komission puheenjohtajan tekstiviestien ja sähköpostien julkisuudesta. Euroopan oikeusasiamies katsoi, että komissio on jättänyt perusteettomasti merkittäviä asiakirjaluokkia julkisuusperiaatteen soveltamisen ulkopuolelle.[5] Käytännössä asiakirjajulkisuutta komissiossa (ja muissakin toimielimissä) on viime vuosin rajoitettu niin, että kaikki puoli vuotta vanhemmat, rekisteröimättä jätetyt asiakirjat tuhotaan eikä niitä täten “ole olemassa”. Myös itselläni on käynnissä kantelu, joka koskee komissiossa kohta vuoden vireillä ollutta asiakirjapyyntöä.[6] Hyvää ja avointa hallintoa koskevalla oikeusperustalla (SEUT 298 artikla) on van der Leyenin kaudella hyväksytty yksi säädös, joka koskee julkisuuden rajaamista hallinnossa.[7]

Myös kansallisten parlamenttien asema on heikentynyt. Kriisiaikojen hallinto on johtanut siihen, että komission oma rooli on korostunut erityisesti kansallisissa parlamenteissa

[3] Kts tästä esim. Maarten Hillebrandt, Päivi Leino-Sandberg ja Ida Koivisto (toim.) *(In)visible European Government: Critical Approaches to Transparency as an Ideal and a Practice*. (UACES Contemporary European Studies). Routledge 2023.

[4] Kts tästä esimerkiksi oma vireillä oleva kanteeni asiassa T-683/21 *Leino-Sandberg v neuvosto*, johon odotetaan tuomioistuimen ratkaisua 13.3.2024. Kts myös asia Case T-421/17 RENV *Leino-Sandberg v Euroopan parlamentti,* jonka käsittely kesti lopulta nelisen vuotta. Aiemmassa tuomioistuinasiassani Suomi vielä teki avoimuusperiaatetta puolustaneen väliintulon.

[5] Päätös komission puheenjohtajan ja lääkeyhtiön toimitusjohtajan välillä covid-19-rokotteen ostamisesta vaihdettujen tekstiviestien julkisesta saatavuudesta (asia 1316/2021/MIG).

[6] https://www.ombudsman.europa.eu/en/opening-summary/en/180812 .

[7] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2023/2841, annettu 13 päivänä joulukuuta 2023, toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi unionin toimielimissä, elimissä, toimistoissa ja virastoissa.

tapahtuvan päätöksenteon kustannuksella.[8] Esimerkiksi elpymissuunnitelmien käsittely jäsenvaltioiden kanssa on ollut korostetun salaista ja tarkoituksellisetikin rajannut parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia. Komissio on kieltäytynyt kansallisten suunnitelmien valmistelua koskevista asiakirjapyynnöistä kategorisesti. EU:n toimielimissä avoin päätöksenteko ja demokratia kulkevat suuntaan, joka on täysin vastakkainen Suomen pitkäaikaisten tavoitteiden kanssa ja vaikuttaa rajoittavasti myös julkisuusperiaatteen toteuttamiseen kansallisessa päätöksenteossa. Tuorein esimerkki tästä lienee EU-tuomioistuimen viime viikolla antama ennakkoratkaisupyyntö asiassa C-740/22 *Endemol Shine Finland Oy.*

EU:n yhteisissä arvoissa on kyse keskeisesti myös perusoikeuksien toteutumisesta. Tällä saralla Suomen keskeisenä tavoitteena on yhä EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Keskeisesti perusoikeuksia eletään kuitenkin tänään todeksi maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan alalla, jossa valtioneuvoston kannat vaikuttavat sisäisesti ristiriitaisilta. Se korostaa hallitusohjelmastakin ilmenevää lähtökohtaa, jonka mukaan Suomi noudattaa muuttoliikepolitiikassa ihmisoikeus- ja muita kansainvälisiä sopimuksia, EU-lainsäädännön velvoitteita ja oikeusvaltioperiaatetta. Tämän kanssa on vaikeasti sovitettavissa yhteen tavoite ”edistää rakentavasti EU-tason toimia, joilla kehitetään mahdollisuuksia toteuttaa turvapaikkaprosessi ja kansainvälisen suojelun tarjoaminen turvallisissa kolmansissa maissa” tai turvapaikkahakemusten käsittelyn keskeyttäminen, mikäli tällä tarkoitetaan sitä, ettei turvapaikkahakemuksia otettaisi rajalla vastaan. Tämänkaltainen mekanismi olisi ristiriidassa perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU:n perusoikeuskirjan kanssa.

Perussopimusten muuttaminen ja EU:n toimivalta

Viime vuosina EU:ssa on tehty useampia vakavasti otettavia ehdotuksia perussopimusten muuttamiseksi.[9] Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin keskusteluun perussopimusten avaamisesta kategorisen kielteisesti. Selvityksessä huomioidaan EU:n mahdollinen laajentuminen ja korostetaan, että “liittymisprosessin rinnalla unionin tulee edetä tarvittavassa sisäisessä pohjatyössä”. Valtioneuvosto toistaa käsityksensä siitä, että “Suomen näkemyksen mukaan perussopimusmuutokset eivät ole ennakkoehto uusien jäsenvaltioiden hyväksymiselle unioniin, vaan EU:n toimintaa on uudistettava ja tehostettava ensisijaisesti nykyisten perussopimusten puitteissa”. Valtioneuvosto korostaa myös, että “Jäsenmaiden erityispiirteet on huomioitava valmistelussa nykyistä paremmin ja unionin sekä jäsenmaiden keskinäistä toimivallan jakoa on kunnioitettava”.

[8] Kts tästä Christina Eckes, Päivi Leino-Sandberg ja Anna Wallerman Ghavanini (toim.) *The Dynamics of Powers in the European Union*. (Modern Studies in European Law). Hart publishing 2024.

[9] O Costa et al, ‘Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century’ (Report of the Franco-German Working Group on the EU Institutional Reform, Paris-Berlin, 18 September 2023), www.auswaertiges-amt.de/blob/2617322/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf; European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties (2022/2051(INL)), <www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html .

EU:n perussopimukset mahdollistaisivat jo nyt unionin toiminnan merkittävän kehittämisen esimerkiksi turvallisuuspolitiikan aloilla.[10] Useilla aloilla unioni on kuitenkin viime vuosina aktivoitunut uusilla tavoilla myös kysymyksissä, jotka perussopimukset jättävät kokonaan tai pääosin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Esimerkiksi ilmasto- ja ympäristötoimien yhteydessä on viime vuosina hyväksytty sääntelyä, joka kuuluu sosiaaliturvan ydinalueelle ja kuuluu perussopimusten mukaan jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan. Esimerkkejä tästä ovat uusi sosiaalinen ilmastorahasto ja energiatehokkuutta koskeva sääntely.[11] Siinä missä perussopimukset korostavat kansallisen päätöksenteon merkitystä kansallisen turvallisuuden ydinalueilla, käytännössä periaate toimii nykyään niin, että väljyys kansallisen liikkumavaran käyttämiseen määritellään EU-lainsäädännössä, ei yksipuolisesti jäsenvaltioissa.[12]

Toisaalta useille eri kansallisen politiikan aloille on suunnattu kansallisella tasolla tehtävää suunnittelua, jota ohjataan ja kannustetaan unionin rahoituksella. Malli tunnetaan nimellä ‘governance by planning’: komissio johtaa jäsenvaltioiden kansallista päätöksentekoa EU:ssa hyväksyttävien suunnitelmien avulla esimerkiksi koulutuksen ja sosiaaliturvan aloilla. Näillä on vaikutuksia myös kansallisten parlamenttien toimintaan, sillä EU-tason suunnittelu tapahtuu hallitusten ja komission välillä, ja sen nimenomaisena tarkoituksenakin on sitoa kansallinen päätöksenteko etukäteen EU:ssa jo tehtyihin sitoumuksiin,[13] joiden toteuttamista valvotaan ja vauhditetaan EU:n rahoituksen avulla. Tällä on selkeä vaikutus myös toimivaltasuhteisiin ja siihen, miten EU:n ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako nykyään käytännössä toimii.

Jos lähtökohtana on, kuten valtioneuvostolla kirjelmässään, että ”EU:n toimintaa on uudistettava ja tehostettava ensisijaisesti nykyisten perussopimusten puitteissa”, realismia on, että EU:n toimielimet laajentavat tehtäviään tulkitsemalla nykyisiä EU:n perussopimuksia uudelleen samalla kun komissio hakee epävirallisempia reittejä suurempaa vaikutusvaltaa niillä aloilla, jotka kuuluvat kansalliseen toimivaltaan. Siinä missä perussopimusmuutokset ovat kansallisten parlamenttien käsissä, tulkinnan kautta tehtävien EU:n toimintakentän laajennusten kohdalla valta on toimielimissä ja hallitusten edustajilla. Tämänkaltaiset käytännön muutokset tapahtuvat epävirallisesti ja usein näkymättömissä. Kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuudet suunnitelmien ja rahoituksen kautta tapahtuvaan vaikuttamiseen ovat heikompia kuin jos kyseessä olisi perinteisempien lainsäädäntökeinojen käyttö.

Siksi ei ole selvää, miksi valtioneuvoston kokee tärkeäksi korostaa nykyisten perussopimusten ”puitteita”. Perussopimusten muodollisen koskemattomuuden asemesta olisi tärkeää käydä keskustelua siitä, minkälaista unionin tosiasiallista vallankäyttöä pidetään hyväksyttävänä

[10] Kts tästä Päivi Leino-Sandberg ja Hanna Ojanen, H. (2022). Time for Military Integration in the EU? *Verfassungsblog*. https://doi.org/10.17176/20220304-001147-0; Päivi Leino-Sandberg, (2022); Pääkirjoitus: ‘När ett väpnat angrepp blir verklighet i Europa - kriget i Ukraina och EU:s försvarspolitik’. *Europarättslig tidskrift*, *2022*(2), 169-171.

[11] Kts tästä Päivi Leino-Sandberg, (2023). Sosiaaliturvaa energiatehokkuuden sivutuotteena. *Perustuslakiblogi: Suomen valtiosääntöoikeudellisen seuran ajankohtaispalsta* .

[12] Päivi Leino-Sandberg, ‘The non-integrable core area of national security? On the function and scope of Art. 4 (2) 3rd sentence TEU’, julkaistavana teoksessa A. Pilniok, & J-H. Dietrich (Eds.), *Research Handbook on the European Security Union - Law and Policies,* Nomos.

[13] Kts tästä 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 .

aloilla, joilla sillä ei ole varsinaista lainsäädäntövaltaa esimerkiksi harmonisoida jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.

Talous ja rahoitus

Kirjelmän painopiste on tulevassa EU:n monivuotisessa rahoituskehyksessä ja sen suhteessa tiettyihin politiikkaprioriteetteihin. Kirjelmässä korostetaan kehysten kokonaistason säilyttämistä kohtuullisena sekä kielteistä kantaa EU:n kehittymiseen epäsymmetrisen tulonsiirtounionin suuntaan. Lisäksi siinä toistetaan kriittinen kanta uusien, elpymisvälineen kaltaisten EU:n lainanotolla rahoitettavien EU-tason rahoitusvälineiden luomiseen. Näiltä osin kirjelmässä on menneen maailman tuulahdus. Paljon tärkeämpää kuin keskustelu rahoituskehysten kokonaistasoista on se, mihin EU:n rahoitusta tosiasiassa suunnataan. Mikäli rahoitusta suunnattaisiin enemmän eurooppalaisiin julkishyödykkeisiin, rahoituskehysten kokonaistasolla olisi vähemmän merkitystä kuin nykyisessä mallissa, jossa suuri osa rahoituksesta käytetään tavoilla, jonka merkitys on paikallinen ja korkentaan kansallinen.

Neuvottelut uusista rahoituskehyksistä käynnistyvät eittämättä lähivuosina, mutta unionin rahoituksen käytöllä on merkitystä jo tätä ennen. Komission kesällä 2022 antamassa tiedonannossa koskien monivuotisten rahoituskehysten väliarviota tuodaan esiin lukuisia tärkeitä ja nimenomaan EU-tasolla rahoitettavia rahoitustarpeita, kuten Ukrainan tilanne, muuttoliikkeen hallinta, turvallisuus ja strategiset kumppanuudet.[14] Tällä hetkellä kaikilla näillä on EU:n mittavimmassa rahoitusvälineessä, elpymisvälineessä, täysin marginaalinen asema. Käytännössä laajasti määritellyt unionin tavoitteet kuten “vihreä siirtymä” tai “digitalisaatio" eivät ole ohjanneet unionin rahoituksen käyttöä tavalla, joka perustelisi hankkeiden rahoittamista juuri unionin varoista. Keskeinen syy tähän on se tapa, jolla elpymisvälinettä koskeva asetus on kirjoitettu.

Viime vuosikymmeninä EU:n rahoituksen käytön pääpaino on ollut maatalouspolitiikassa ja koheesiopolitiikassa. Maatalouspolitiikan rahoitusta ei kirjelmässä käsitellä. Nykyisellä rahoituskehyskaudella eniten rahoitusta saava politiikanala on muodollisesti koheesipolitiikka, koska elpymisvälineen oikeusperustana toimii koheesiopolitiikan joustolauseke (SEUT 175 artiklan 3 kohta). Kirjelmässä korostetaan, että modernisoitaessa koheesiopolitiikkaa ja sen varojenjakokriteerejä tulisi entisestään painottaa Euroopan unionin ulkoraja-alueiden merkitystä ja niiden tulevaisuuden toimintaedellytyksiä sekä koheesiopolitiikan varojen jakautumista vaikuttavasti. Kirjelmässä ei arvioida sitä, että koheesiopolitiikka on muodostunut elpymisvälineen kautta laajaksi toimivallaksi, joka ulottuu käytännössä kaikkeen mitä unioni rahoittaa, riippumatta siitä, kuuluuko kysymys unionin toimivaltaan vai ei. Tämä johtuu yhtäältä välineen lähes rajattomista tavoitteista ja toisaalta siitä, että rahanjako toteutuu keskeisesti jäsenvaltioiden hallitusten itse laatimien suunnitelmien pohjalta, jolloin rahaa suunnataan ensisijaisesti niihin hankkeisiin joita he ovat itse pitäneet tärkeinä.[15]

[14] COM(2023) 336 final.

[15] 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 .

Neuvottelut rahoitettavista kohteista käydään käytännössä komission ja jäsenvaltion virkamiesten välillä luottamuksellisissa keskusteluissa, joiden lopputulos käsitellään jäsenvaltioiden välisissä elimissä (Talous- ja rahoitusasioiden komitea ja komitologiamenettely) pikaisesti ja muodollisesti, mutta vailla varsinaisia sisältökeskusteluja. 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. toimista, joiden vaikutukset ovat täysin paikallisia ja joiden sisällöstä se päättää itse. 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” se suuntaa rahoitusta. Ratkaisevaa on lähinnä se, että jokaiselle jäsenvaltiolle jyvitetty kirjekuori kyetään käyttämään määräaikaan mennessä.

Elpymisväline on myös hyvä esimerkki yllä kuvaamastani ”uudesta toimintatavasta”, jolla EU tällä hetkellä ulottaa vaikutusvaltaansa esimerkiksi kansallisille politiikanaloille. Esimerkiksi Portugalin elpymissuunnitelmassa[16] suunnataan mittavasti rahoitusta ”tuleville sukupolville”: EU rahoittaa 600 000 kannettavan tietokoneen hankkimisen opettajien ja oppilaiden käyttöön peruskouluissa, neljän laajamittaisen verkkokoulutuksen käyttöönoton digitaitojen kehittämiseksi, sekä digitaalisten välinepakettien lahjoittamisen 5120 oppilaalle Madeiralla. Myös esimerkiksi Itävallan elpymissuunnitelmaan sisältyy huomattava määrä kouluihin liittyviä toimia, jotka liittyvät esimerkiksi koulutuslainsäädännön uudistamiseen.[17] Vastaavia toimia ja niiden rahoittamista sisältyy lukuisiin muihinkin elpymissuunnitelmiin (esim. Saksa). Useassa muussa jäsenvaltiossa (esim. Portugali ja Unkari) EU:n puolestaan rahoittaa elpymissuunnitelmien kautta sote-sektorin perustoimintaa, kuten sairaaloita, sairaanhoitohenkilökunnan palkkaamista, asunnottomille ja vähävaraisille järjestettävää majoitusta – eli terveydenhuollon ja sosiaaliturvan perustehtäviä, joista huolehtiminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja on tähän asti rahoitettu kansallisista budjeteista.[18]

Nämä esimerkit ovat vaikeasti sijoitettavissa sisältönsä puolesta unionin toimivaltaan. Rahoituksen kautta komissiolla on mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten ja minkälaisista hankkeista unioni jäsenvaltiota ”palkitsee”, huomioiden sen epäsuoran (ja mahdollisesti myös suoran) vaikutuksen myös suunnitelmissa mainittuihin sitoumuksiin kansallisen lainsäädännön uudistamisesta. Näiden joukossa on myös rakenteellisia uudistuksia, jotka ovat jo lähtökohtaisesti monimutkaisia, poliittisia kokonaisuuksia, joiden kohtalo ratkeaa kansallisissa vaaleissa ja tulokset näkyvät vasta paljon myöhemmin. Pohtimatta jää, miten tämä käytäntö vaikuttaa siihen vakiintuneeseen lähtökohtaan, että päätöksenteko tietyillä

[16] C(2023) 9290 final.

[17] C(2023) 2551 final. Komission ensimmäisessä maksatuspäätöksessä 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).

[18] Tätä korostaa myös yleisten taloudellisten edun mukaisia koskevia palveluja (SGEI-palvelu) koskeva perussopimuksiin liitetty pöytäkirja (nro 26), jonka mukaan ”Perussopimusten määräykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää yleistä, muuta kuin taloudellista, etua koskevia palveluja.”

kansallisen politiikan aloilla tulee pitää jäsenmaissa. Komission sisältövaikutusta kansalliseen sääntelyyn ja sen ratkaisuihin on ulkopuolelta mahdoton nähdä. Toisaalta olisi hyvä pohtia myös, mitä syytä EU:lla on rahoittaa tai palkita jäsenvaltiota kansallisista toimista, joista tämä pääosin päättää itse.

Merkittävällä tavalla unionin rahoituksen käyttöä muuttaa myös vuonna 2018 mahdollistettu mutta elpymisvälineessä täysin omaksuttu, 'performance-based' rahoitustapa, jolla rahoitusta myönnetään palkintona tiettyjen etappien tai uudistusten hyväksymisestä riippumatta niiden kuluista, ja ilman vaatimuksia jäsevaltioiden omasta osarahoitusosuudesta. Jälkimmäisiä on perinteisesti pidetty tärkeimpinä tapoina varmistaa, että unionin rahoitusta käytetään vastuulliesti ja läpinäkyvästi. Elpymisvälineessä unionin rahoitus on eriytetty siitä, paljonko toimet tosiasiassa maksavat tai maksavatko mitään – kuitteja ei enää kysellä. Euroopan tilintarkastustuomioistuin on kiinnittänyt toistuvasti huomiota siihen, että uudella tavalla määritellyt maksuperusteet heikentävät selkeästi EU:n varainkäytön valvontaa.[19] Kun komissio toteaa elpymissuunnitelmassa määritellyt tavoitteet saavutetuiksi, jäsenvaltio saa vapaaseen käyttöönsä sen summan, jonka komissio on laskenut näitä tavoitteita vastaavaksi palkkioksi, ja voi käyttää varat mihin tahansa tarkoitukseen kansallisen talousarvionsa puitteissa. Vastaavaa menettelyä on nyt esitetty myös Ukrainaa ja Länsi-Balkania koskeneisiin uusiin välineisiin, mutta sen hyödyistä ja haitoista on käyty niukasti julkista keskustelua.

Valtioneuvoston mukaan "seuraavalla rahoituskehyskaudella varoja tulisi suunnata entistä enemmän tutkimusta, innovaatioita ja osaamista sekä digitalisaatiota ja puhdasta siirtymää edistäviin toimiin". 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". Myös näissä kysymyksissä elpymispaketti vie keskustelua vastakkaiseen suuntaan. Tutkimuksen alalla EU antaa varoja esimerkiksi Portugalille lukuisten tutkimuskonsortioiden rakentamiseen yritysten ja akateemisten tai teknologian tutkimuskeskusten välillä. 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. Onkin ilmeistä, että valtioneuvoston 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.*

[19] Special report 26/2023: The Recovery and Resilience Facility's performance monitoring framework – Measuring implementation progress but not sufficient to capture performance, https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2023-26 .

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? Käytännössä koulutuksenkin alalla vallitsevana toimintatapana on juuri yllä kuvattu ’goverance by planning’, jossa muodollisesti ei-sitovina annettuja suosituksia lähdetään vauhdittamaan unionin rahoituksen avulla.

Tällä hetkellä esimerkiksi komissiossa pidetään kokemuksia elpymispaketista positiivisina ja niitä ollaan vakiinnuttamassa uusiinkin rahoitusinstrumentteihin. Tämä oli ilmeistä esimerkiksi 14.2.2024 komission presidentin kutsusta Brysselissä järjestetyssä korkean tason panelikeskustelussa ’High-Level Roundtable on Recovery and Resilience Facility’ , johon osallistuin puhujana. Kyse ei ole vain tulevan rahoituskehyksen prioriteeteista tai siitä, millä EU:n toimet jatkossa rahoitetaan, vaan täysin uudenlaisesta toimintamallista, johon myös Suomen tulisi muodostaa kantansa, ja jonka merkityksen havaitsemisessa Suomi tuntuu valtioneuvoston kirjelmän perusteella olevan pahasti jälkijunassa. Jo nykyisten rahoituskehysten väliarvio kertoo kuitenkin karua kieltä siitä, että EU:n olisi kiireellisesti mietittävä varainkäyttönsä periaatteet uudelleen. Elpymispakettiin liittyvien lainojen takaisinmaksu ja nousseet korkokulut rajoittavat jo nyt ja tulevaisuudessa EU:n mahdollisuuksia rahoittaa niitä asioita, joiden rahoittaminen juuri EU-tasolla olisi ratkaisevan tärkeää.

Puhdas ja digitaalinen siirtymä

Erityisenä painopisteenä kirjelmässä mainitaan puhdas ja digitaalinen siirtymä, johon sisältyy elementtejä sekä vihreästä siirtymästä että digitalisaatiosta. Kirjelmän mukaan “EU:ssa tulee jatkaa työtä datatalouden ja digitalisaation edistämiseksi niin horisontaalisti kuin tarvittaessa sektorikohtaisesti.” Digitalisaatio on ollut yksi van der Leyenin komission kärkiteemoista ja EU on viime vuosina säännellyt erityisesti digitaalisia sisämarkkinoita.[20] ‘Digitalisaatio’ on kuitenkin laaja ja läpileikkaava ilmiö, joka koskettaa keskeisellä tavalla jäsenvaltioiden hallintoa ja käytäntöjä, ja jonka on perinteisesti ajateltu kuuluvan pääosin jäsenvaltioiden toimivaltaan osana niiden hallinnollista autonomiaa. Komission digitaalista vuosikymmentä koskeva, vuonna 2022 julkistettu ohelma kuvaa hyvin teeman määrittelemättömyyttä. Se päätavoitteet voidaan tiivistää neljään kohtaan:

1. *digitaalisesti osaava väestö ja korkeasti koulutetut digitaalialan ammattilaiset;*
2. *turvalliset ja kestävät digitaaliset infrastruktuurit;*
3. *yritysten digitalisaatio;*
4. *julkisten palvelujen digitalisointi.* [21]

Näistä ensimmäinen on osa koulutuspolitiikkaa ja kuuluu jäsenvaltioille; digitaaliset infrastruktuurit puolestaan ovat yksityissektorin kehittämiä. Kolmas kuuluu määritelmällisesti yrityksille ja neljäs on osa jäsenvaltioiden hallintojen toimintaa.[22] Siksi olisi hyvä, jos

[20] Kts tästä esim. Miikka Hiltunen, ‘Social Media Platforms within Internal Market Construction: Patterns of Reproduction in EU Platform Law’, 23(9) *German law journal* (2022) 1226–1245.
[21] https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/europes-digital-decade .
[22] Charles WYPLOSZ, Which European Public Goods?, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/755722/IPOL_IDA(2024)755722_EN.pdf, 20.

valtioneuvosto kykenisi määrittämään, miten se näkee EU:n roolin näillä digitaalisaation eri osa-alueilla. Esimerkiksi juuri elpymisvälineen kohdalla digitalisaation tukeminen on ollut perustelu satojen tuhansien kannettavien tietokoneiden hankkimiseen ja julkisen sektorin tietojärjestelmien uusimiseen EU-varoista – ja syy, miksi Euroopan parlamentin valiokunnissa on kritisoitu komissiota vahvasti siitä, ettei sen varainjaon taustalla ole minkäänlaista selkeää digitalisaatiota koskevaa strategiaa.[23]

Samantapaisia huomioita voidaan tehdä myös vihreästä siirtymästä, siitä huolimatta, että ilmasto- ja energiapolitiikka kuuluvat EU:n toimivallan ydinalueisiin. Vihreän siirtymän alla elpymisvälineestä rahoitetaan mittavasti lukuisten jäsenvaltioiden julkisen sektorin autokannan ja julkisten liikennevälineiden uudistamista sähkökäyttöisiin. Italiassa huomattava osa rahoitusta on suunnattu rakennusten energiatekniikan 110 % -superbonukseen, jossa kotitaloudet saavat 110% veronalennuksen remonteista, joilla on edistetty yksityiskäytössä olleiden rakennusten energiatehokkuutta.[24] Vaikka nämä toimet eittämättä voivat vähentää päästöjä, on jokseenkin varmaa, että olisi huomattavasti tehokkaampia toimia, joiden avulla päästöjä olisi mahdollista vähentää mittavamminkin. Tämänkaltaiset kysymykset eivät kuitenkaan tule prosessissa arvioitaviksi, koska elpymissuunnitelmien hyväksymisessä kyse on lähinnä siitä, hyväksyykö komissio ne toimet, joita jäsenvaltion hallitus sille esittää. Keskeistä on myös se, että rahoituspäätökset tehdään jäsenvaltiokohtaisesti, eikä elpymisvälineen rahoituksessa edellytetä useiden jäsenvaltioiden välisiä hankkeita, kuten esimerkiksi eurooppalaisten junaverkkojen tai yhteiseurooppalaisten ja yhteentoimivien energiaverkkojen uudistaminen. Uusiutuvien energialähteiden kohdalla painopiste on juuri jäsenvaltion omissa uusiutuvan energian ratkaisuissa, jotka todenäköisesti toimivat energian sisämarkkinoiden kehittymistä vastaan.

Lisäksi muistiossa toistetaan näkemys siitä, että ‘metsäpolitiikka kuuluu jatkossakin jäsenvaltioiden kansalliseen päätösvaltaan’. Kuten olen toistuvasti tuonut esiin, EU:lla on laajaa toimivaltaa ympäristö- ja ilmastopolitiikassa, ja se voi kyseisen toimivallan nojalla toteuttaa laajasti toimia, joilla on vaikutuksia myös metsiin.[25] Unionin lainsäätäjän tulee kuitenkin huomioida suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteet, joista ensimmäisen mukaan valittujen keinojen tulee olla oikeassa suhteessa niille asetettuihin päämääriin ja jälkimmäinen edellyttää, että EU toteuttaa toimia vain, jos ne ovat tehokkaampia kuin kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla toteutetut toimet. Ilmastonmuutoksen pysäyttäminen on kaikkien EU:n jäsenvaltioiden yhteinen etu. Huomioiden metsien merkityksen ilmastotyössä on selvää, että niihin liittyviä säädöshankkeita tehdään EU:ssa jatkossakin paljon ja ne koskettavat Suomea metsäisenä maana erityisesti. Suomen vaikutusmahdollisuuksien kannalta olisi tärkeää, että valtioneuvoston argumentointi on sekä poliittisesti että oikeudellisesti uskottavaa sekä perustuisi realistiselle näkemykselle siitä, miten EU:ssa viime vuosina tapahtuneet muutokset ovat muokanneet sen toimintatapoja.

[23] Viola von Cramon-Taubadel, MEP, https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/committee-on-budgetary-control_20230921-0900-COMMITTEE-CONT .

[24] https://www.mef.gov.it/en/focus/documents/PNRR-NEXT-GENERATION-ITALIA_ENG_09022021.pdf at 87-88.

[25] Leino-Sandberg, P., & Ronkainen, A. (2023). Tyhjistä fraaseista linjattomuuteen – Marinin hallituksen EU-poliittinen perintö. *Politiikasta.fi*. https://politiikasta.fi/tyhjista-fraaseista-linjattomuuteen-marinin-hallituksen-eu-poliittinen-perinto/ .