TARKASTUSVALIOKUNNALLE **17.5.2017**

O 21/2016 vp Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990-2020 – Tutkimus budjetti- ja valvontavallan muutosten ja toteutumisen indikaattoreista, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2016

1. Yleisiä näkökohtia

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävistä säädetään perustuslaissa. Valiokunnan päätehtävänä on osallistua lakien säätämiseen eduskunnassa. Perustuslain 74 §:n mukaan valiokunta antaa lausuntoja sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Kysymys on asioista, jotka ovat tulleet eduskunnassa asianmukaisesti vireille ja jotka lisäksi on lähetetty valiokuntaan tai ovat muutoin säännösten perusteella tulleet siellä käsiteltäviksi. Asian vireille tulosta eduskunnassa on säädetty perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä.

Kyseessä olevan tutkimuksen suurin anti liittyy siihen, että siinä on kootusti käsitelty alan lainsäädännön kehitystä ja muutoksia. Tutkimuksessa on tutkimustehtävästä huolimatta itse asiassa melko vähän luotettavasti ja uskottavasti osoitettuja perustuslakiin liittyviä tutkimustuloksia. Alle on poimittu lainauksina perustuslakivaliokunnan käytäntöön liittyvät tutkimuksen tutkimustulokset – muut tutkimukseen sisältyvät perustuslakivaliokuntaa koskevat maininnat perustuvat valiokunnan esittämien näkökohtien toistamiseen.

(1) ”Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöjen samoin kuin muun eduskuntakäytännön valossa huoli budjettivallan kaventumisesta on kytkeytynyt ennen kaikkea viime vuosien ylikansalliseen kehitykseen EMU:ssa ja yleensä EU:ssa. (s. 31)”

(2) ”Eduskunnan budjetti- ja valvontavaltakysymyksiä on käsitelty suhteellisen vähän perustuslakivaliokunnassa (s. 55)”.

(3) ”Suurimmassa osassa kannanottoja budjettivalta on vain lyhyesti mainittu ilman erityisempiä jatkoerittelyjä siltä kannalta, rajoittaako jokin järjestely liikaa eduskunnan budjettivaltaa vai ei. (s. 55)”

(4) ”Valtiontaloutta koskevista pykälistä perustuslakivaliokunta on käsitellyt eniten 81 §:ää, joka säätää valtion verojen ja maksujen perustuslaillisista vaatimuksista” (s. 55)

Käsittelemme näitä havaintoja seuraavassa noudattaen edellä todettua numerointia. Lopuksi otamme kantaa esitettyyn kysymykseen ja eräisiin tutkimuksen keskeisiin väittämiin.

1.1 ”Huoli” budjettivallan kaventumisesta

Ensin mainittu päätelmä voidaan kiinnittää perustuslakivaliokunnan lausuntoon, joka koski hallituksen esitystä, jossa ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi Euroopan unionin jäsenvaltioiden tehdyn sopimuksen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (PeVL 37/2012 vp). Lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi seuraavaa:

”Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan a—d alakohdissa määrätään julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamisesta. Artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan sopimuspuolen julkisen talouden on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Tätä sääntöä katsotaan noudatetun, jos keskipitkän aikavälin rakenteellinen alijäämä on enintään 0,5 prosenttia markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta. Tavoitearvo saa olla enintään 1,0 prosenttia bruttokansantuotteesta, jos julkisen talouden velka on merkittävästi alle 60 prosenttia bruttokansantuotteesta ja jos maan pitkän aikavälin kestävyyteen kohdistuu vain vähäinen riski.

Sopimuksen määräykset rajoittavat perustuslain 3 §:n 1 momentin ja 7 luvun säännösten mukaan eduskunnalle kuuluvaa budjettivaltaa kieltämällä eduskuntaa hyväksymästä budjetteja, jotka heikentävät sopimuksen vastaisesti Suomen julkisen talouden rahoitusasemaa. Talousunionin vahvistamisesta tehdyn sopimuksen määräykset vastaavat kuitenkin pääosin nykyistä vakaus- ja kasvusopimusta. Uuden sopimuksen määräykset menevät osin pidemmälle kuin Suomea sitova vakaus- ja kasvusopimus, koska sopimusmääräykset eivät salli tavoitearvoa -0,5 heikomman tavoitearvon asettamista kaikissa niissä tilanteissa, joissa se vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion ja sen soveltamiseen liittyvien käytännesääntöjen mukaan on mahdollista.

Valiokunta pitää budjettivallan rajoitusta sinänsä merkittävänä, mutta ottaen huomioon unionin perussopimuksissa määritellyt velvoitteet ja nykyiset vakaus- ja kasvusopimuksen asettamat rajoitukset ei uusi sopimusmääräys aiheuta valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittäviä lisärajoituksia eduskunnan budjettivaltaan (vrt. PeVL 49/2010 vp, s. 4/II, PeVL 24/2011 vp, s. 2/II). Sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee säätää artiklan 1 kohdan säännöistä kansallisessa lainsäädännössä sitovilla ja luonteeltaan pysyvillä, mieluiten perustuslain tasoisilla säännöksillä. Vaihtoehtoisesti sopimusvaltio voi taata muulla tavoin, että niitä noudatetaan täysimääräisesti ja että niihin pitäydytään täysin kansallisten talousarviomenettelyiden kaikissa vaiheissa. Lisäksi kansallisella tasolla on otettava käyttöön korjausmekanismi, joka käynnistyy automaattisesti, jos havaitaan merkittäviä poikkeamia keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen johtavasta sopeuttamisurasta. Artiklan mukaan mekanismin tulee kuitenkin kunnioittaa täysin kansallisten parlamenttien valtaoikeuksia.

Valiokunta totesi sopimuksen valmisteluvaiheessa ehdotetusta sääntelystä, että sen ongelmallisuutta perustuslain kannalta rajaa se, että tavallisen lain sääntelytaso on riittävä eikä korjausmekanismi saa rajoittaa eduskunnan toimivaltaa (PeVL 24/2011 vp, s. 3/I). Korjausmekanismi on aikaisempiin velvoitteisiin nähden uusi velvoite, mutta se on liitännäinen suhteessa sopimuksen keskipitkän aikavälin velvoitteisiin, eikä sillä ole sellaisenaan valtiosääntöoikeudellista merkitystä.”

Valiokunnan lausunto päätyy seuraavaan päätelmään: ”talousunionin vahvistamisesta tehdyn sopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai

kansainväliselle toimielimelle perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, joten sopimuksen hyväksymisestä voidaan päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus sopimuksen voimaansaattamislaiksi käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä."

Kiinnitämme huomiota siihen, että valiokunnan kannasta ei varsinaisesti voi tehdä johtopäätöstä siitä, että valiokunta olisi kantanut suurta "huolta" budjettivallan kaventumisesta. Valiokunta arvioi ehdotettua sopimusta perustuslain kannalta budjettivallan rajoituksena, muttei arvioon liittynyt nimenomaista arvoarvostelmaa tästä.

Kiinnitämme myös huomiota siihen, että tutkimuksen jakson "arvioita perustuslain valtiontaloutta koskevista säännöksistä" (s. 53-60) analyysi keskittyy tarkastelemaan perustuslakivaliokunnan lausuntoja määrällisesti. Lisäksi lainsäädännön kehitystä kuvataan ennen kaikkea budjettivallan organisointiin liittyvien kysymysten kannalta. Lukija olisi olettanut, että tässä taikka jossain kohtaa tutkimusta olisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella syvällisesti käsitelty kysymystä budjettivallan rajoittamisesta. Asiaa käsitellään kyllä pitkin tutkimusta eri teemojen yhteydessä, mutta kokonaisanalyysi jää valitettavan ohueksi.

1.2 Perustuslakivaliokunnan lausuntojen määrä budjettiasioissa

Se tutkimuksen päätelmä, että eduskunnan budjetti- ja valvontavaltakysymyksiä on käsitelty suhteellisen vähän perustuslakivaliokunnassa, ei välttämättä pidä paikkaansa. Se mikä on vähän, on suhteellista. Käsityksemme mukaan tutkimuksessa (s. 54) esitetyistä numerotiedoista voisi aivan hyvin tehdä täysin toisenlaisen johtopäätöksen.

Kiinnitämme tarkastusvaliokunnan huomiota, että perustuslakivaliokunta on antanut tutkimusteeman kannalta keskeisiä kantojaan myös pöytäkirjamerkintöjen muodossa, mitä voidaan pitää poikkeuksellisena (ks. PeVP 11/2011 vp, PeVP 92/2012 vp, PeVP 108/2013 vp ja PeVP 18/2014 vp). Nämä pöytäkirjamerkinnät ovat asian kokonaisuuden kannalta aivan keskeisiä (ja ajavat käytännössä saman asian kuin valiokunnan lausunnot), mistä syystä ne olisi tullut huomioida myös määrällisessä tarkastelussa.

Kiinnitämme lisäksi tarkastusvaliokunnan huomiota erääseen tutkimusteemaan liittyvään seikkaan, mikä ei kuitenkaan ilmene tutkimuksesta: perustuslakivaliokunta on antanut pidättyväisesti lausuntoja valtion talousarvioehdotuksesta taikka julkisen talouden suunnitelmasta. Valtion talousarviosta on annettu lausuntoja 2000-luvulla neljä kertaa (PeVL 29/2014 vp, PeVL 23/2008 vp ja PeVL 11/2007) ja julkisen talouden suunnitelmasta kaksi kertaa (PeVL 19/2016 vp ja PeVL 4/2007 vp).

1.3 Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa vain lyhyt maininta budjettivallasta

Kysymystä siitä, miten perustuslakivaliokunta arvio eduskunnan budjettivaltaa lausunnoissaan, tulee arvioida valiokunnan tehtävistä käsin. Valiokunnan perustuslain 74 §:ään palautuva tehtävä liittyy nimenomaisesti hallituksen esityksen säätämisjärjestyksen arvioimiseen, so. siihen, voidaanko tietty laki säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tutkimuksessa kaivatut budjettivallan "jatkoerittelyt" sopivat huonosti siihen perinteeseen, millä tavoin perustuslakivaliokunnan lausuntoja on pyritty kirjoittamaan. Jos valiokunta

käsittelisi lausunnoissaan laajemmin esityksiin liittyviä budjettivallan kannalta merkityksellisiä asioita, valiokuntaan kohdistettaisiin otaksuttavasti nopeasti poliittista arvostelua tästä.

1.4 Eniten perustuslain 81 §:n säännökseen liittyviä lausuntoja

Se, että perustuslakivaliokunnan lausunnoista määrällisesti suuri osa koskee perustuslain 81 §:ää (Valtion verot ja maksut), johtuu siitä, että säännöksen liittyvät lait ovat verrattain usein muutosten kohteena. Tähän ryhmään kuuluvien lausuntojen valtiosääntöoikeudellinen ulottuvuus on yleensä liittynyt siihen, onko tiettyä laissa säädettyä rahasuoritusta pidettävä maksuna vai verona. Näin ollen lausunnoissa on ollut usein kyse budjettivallan kannalta ei-niin-merkityksellisistä kysymyksistä.

Perustuslakivaliokuntaa ja eduskuntaa on toisinaan myös arvosteltu siitä, että verolakeja ei saateta perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tältä osin haluamme kiinnittää tarkastusvaliokunnan huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta antoi syksyllä 2016 kaksi periaatteellisesti merkittävää lausuntoa verolaeista (ks. PeVL 53/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2017 tuloveroasteikkolaiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta sekä PeVL 52/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle metsälahjavähennystä koskevaksi lainsäädännöksi).

2. Tarkastusvaliokunnan kysymys

Tarkastusvaliokunnan lausuntopyynnössä on esitetty seuraava johdatteleva kysymys:

”Tutkimusraportissa käsitellään EU- ja EMU jäsenyyden vaikutuksia eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan. Raportissa todetaan haastatteluiden pohjalta, että budjettivalta on EU-jäsenyyden aikana liukunut eduskunnalta pois tavalla, jota ei voida pitää perustuslain mukaisena ja Suomen suvereniteettia kunnioittavana. Miten kommentoitte perustuslakivaliokunnan roolia tässä ja muissa vastaavissa kysymyksissä eduskunnan budjettivallan näkökulmasta?” (alleviivaus tässä)

Kiinnitämme tarkastusvaliokunnan huomiota siihen, että johdattelevan kysymyksenasettelun sisältämä hyvin vakava väite perustuu tutkimuksen sivulla 217 esitettyyn *yhteen* haastatteluvastaukseen (ja haastatteluaineisto on ylipäänsä vähäinen).

Tutkimusteeman kannalta merkitykselliset päätökset budjettivallasta on tehty eduskunnassa perustuslaissa säädettyjä lainsäädäntö- ja budjettimenettelyjä noudattaen. Kun tietty laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, tämän jälkeen on *oikeudellisesti* virheellistä väittää, ettei asiantilaa voida pitää perustuslain mukaisena.

Kun eduskunnan budjettivaltaan liittyvä kysymys on tietyssä asiassa muuttunut, olennaista on valtiosääntöoikeudellisesti se, että eduskunta on itse näin päättänyt (mm. rahastojen perustaminen, yhtiöittämiset, kehysmenettely jne). Nämäkin muutokset ovat vastanneet yhteiskunnassa tapahtunutta kehitystä ja niitä pidetään myös tässä tutkimuksessa lähtökohtaisesti hyvinä (s. 177).

Tutkimuksen puutteena voidaan pitää sitä, ettei siihen sisälly tarkempaa kuvausta eduskunnan budjettiprosessista. Toisaalta on edelleen myös niin, että eduskunnalla on periaatteessa täysi valta tehdä merkittäviäkin muutoksia talousarvioesitykseen. Enemmistöparlamentarismissa tällaiseen menettelyyn ei kuitenkaan päädytä. Tutkimuksesta ilmenevä ajatus (s. 176), että valtioneuvostolle kuuluva valmistelutyö olisi ristiriidassa eduskunnan budjettivallan kanssa, vaikuttaa vieraalta Suomen järjestelmälle.

Toisaalta ei ole oikeudellisesti lainkaan selvää, että EU-jäsenyys olisi kaventanut eduskunnan budjettivaltaa sillä tavalla kuin tutkimuksessa esitetään. Tällainen tutkimustulos pitäisi pystyä perustelemaan vakuuttavimmin kuin muutaman tutkimushaastattelun keinoin. Yksi tapa olisi käydä läpi Suomessa tehtyjä budjettiratkaisuja ja osoittaa, että niiden sisältö EU:n toimielinten vaikutuksen vuoksi olisi toinen kuin se on muuten ollut.

Helsingissä 17.5.2017

Annika Lapintie

Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja

OTT, VT Matti Marttunen

Perustuslakivaliokunnan sihteeri