Janne Salminen 12.6.2018
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission tiedonannosta sekä ehdotuksista vuosia 2021-2027 koskevaksi Euroopan unionin monivuotiseksi rahoituskehykseksi (E 29/2018 vp)

1. Valtioneuvosto on lähettänyt perustuslain 97§:n mukaisesti selvityksen komission tiedonannosta sekä ehdotuksista vuosia 2021–2027 koskevaksi Euroopan unionin monivuotiseksi rahoituskehykseksi.

2. Valtioneuvoston sinänsä asianmukainen ja oikea-aikainen kirjelmä on sisällöllisesti laaja-alainen ja laajakantoinen. Samalla se on huomattavan lavea: se koskee yleisellä tasolla koko ehdotusta Euroopan unionin monivuotiseksi rahoituskehykseksi. Kysymyksessä on siten kirjelmän volyymikin huomioon ottaen suhteellisen yleispiirteinen E-kirjelmä. Monista sen tarkoittamista asioista tulee vielä aikanaan perustuslain 96 §:n mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmät.

3. Komissio on itse asiassa toukokuun lopulta alkaen tähän päivään antanut useita rahoituskehykseen liittyviä lainsäädäntöehdotuksia. Ne pitäisi käsitellä sanotulla tavalla eduskunnassa eikä niiden käsittelyn johtopäätelmiä myöskään ole tämän E-kirjelmän perusteella tarpeen ennakoida, vaikka osittain valtioneuvoston kannat ehdotuksiin tulevatkin esiin jo nyt käsillä olevasta kirjelmästä. Ajankohtaisista lainsäädäntöehdotuksista on syytä nostaa jo tässä vaiheessa esiin Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamista koskeva esitys (Establishment of a European Investment Stabilisation Function – Proposal for a regulation COM(2018) 387) ja uudistusten tukiohjelmien perustamista koskeva esitys (Establishment of the Reform Support Programme – Proposal for a regulation COM(2018) 391).

4. Perustuslakivaliokunnan toiminnan kannalta mainitut talous- ja rahaliiton kehittämiseen liittyvät ehdotukset osana monivuotista rahoituskehystä ja siihen liittyviä lainsäädäntötoimia ovat huomionarvoisia. Nämä ovat osa talous- ja rahaliiton kehittämistoimia. Valtioneuvoston erillisten, niitä nimenomaisesti koskevien kirjelmien perusteella myös perustuslakivaliokunnan on hyvä varautua arvioimaan esimerkiksi perustaa, joihin komission tekemät ehdotukset on unionin toimivallan osalta perustettu. Molemmat ehdotukset voidaan asettaa myös perustuslakivaliokunnan yleisiin talous- ja rahaliiton kehittämisestä lausumien näkökohtien valoon.

5. Perustuslakivalokunnan tehtävän kannalta niitäkin merkittävämpi ehdotus on niin ikään menokehykseen liittyvä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (Proposal for a regulation of the European Partliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States COM(2018) 324). Tämä on erittäin tärkeä ehdotus valtiosääntöoikeudellisesti. Palaan siihen vielä jäljempänä.

6. Sinänsä ehdotus monivuotisesta rahoituskehyksestä perustuu Euroopan unionin toiminnasta annettuun sopimukseen, sen 312 artiklaan:

> 312 artikla
>
> 1. Monivuotisella rahoituskehyksellä pyritään takaamaan, että unionin menot kehittyvät hallitusti sen käytettävissä olevien omien varojen rajoissa.
>
> Monivuotinen rahoituskehys vahvistetaan vähintään viiden vuoden jaksolle.
>
> Unionin vuotuinen talousarvio laaditaan monivuotista rahoituskehystä noudattaen.
>
> 2. Neuvosto antaa erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen asetuksen, jossa vahvistetaan monivuotinen rahoituskehys. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän.
>
> Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti tehdä päätöksen, jonka mukaan neuvosto voi ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua asetusta antaessaan tehdä ratkaisunsa määräenemmistöllä.
>
> 3. Rahoituskehyksessä vahvistetaan vuotuiset enimmäismäärät maksusitoumusmäärärahoille menoluokittain ja vuotuinen enimmäismäärä maksumäärärahoille. Menoluokkien lukumäärä on rajoitettu, ja ne vastaavat unionin keskeisiä toiminta-aloja.
>
> Rahoituskehyksessä määrätään kaikista muistakin toimenpiteistä, jotka ovat hyödyksi vuotuisen talousarviomenettelyn moitteettomalle toteuttamiselle.
>
> 4. Jos uuden rahoituskehyksen vahvistavaa neuvoston asetusta ei ole annettu edellisen rahoituskehyksen voimassaolon päättyessä, jatketaan päättyneen rahoituskehyksen viimeistä vuotta koskevien enimmäismäärien ja muiden toimenpiteiden voimassaoloa, kunnes säädös on annettu.
>
> 5. Rahoituskehyksen vahvistamiseen johtavan menettelyn aikana Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio toteuttavat kaikki tarvittavat toimenpiteet helpottaakseen vahvistamista.

Menettely sinänsä on tältä kannalta unionin puolelta ollut ollut asianmukaista ja odotettavissa. Komissio on asettanut asian käsittelylle erittäin kunnianhimoisen aikataulun.

7. Kirjelmässä esitettyihin valtioneuvoston kantoihin perustuslakivaliokunnan tehtävä huomioon ottaen ei vain menokehyksestä keskusteltaessa ole juurikaan ole mahdollista puuttua. Yleisesti ottaen on kuitenkin mahdollista sanoa, että likimainkaan aina ei ole riittävä lähestymiskulma menokehyksestä käytävään keskusteluun se, että asiaa hahmotetaan vain oman (yksittäisen jäsenvaltion) maksutaakan kautta. Asiat ovat useimmiten huomattavan paljon nyansoidumpia, ja jossain kohdissa on hyvä nähdä mahdollisuus maksutaakan kasvattamiseen myös (valtiosääntö)oikeudellisesti perusteltuna toimena. Tämä koskee esimerkiksi talous- ha rahaliiton kehittämiseksi perustettavien Euroopan unionin

talousarviosta kanavoitavien rakenneuudistusten toteuttamista tai makrotaloudellisia vakautusjärjestelyjä.

8. Lausuntoni lopussa palaan menokehykseen liittyvään asetusehdotukseen, jonka tarkoituksena on vahvistaa kytkentää oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen ja rahoituskehysten välillä niin, että unionirahoitus olisi mahdollista keskeyttää, jos jäsenvaltiossa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuu puutteita.

Komission ehdotus lähtee liikkeelle siitä, että unioni on oikeusyhteisö ja sen arvot muodostavat keskeisen perustan sen olemassaololle. Tarkoitus on, että nämä ”arvot läpäisevät unionin koko oikeudellisen ja institutionaalisen rakenteen ja kaikki sen politiikat ja ohjelmat.” Tämän vuoksi taas on unionin toiminnalla pyrittävä varmistamaan, että arvoja myös kunnioitetaan. Komission mukaan tämä vaatimus kattaa myös unionin talousarvion, ”sillä perusarvojen kunnioittaminen on moitteettoman varainhoidon ja EU:n rahoituksen tuloksellisuuden keskeinen ennakkoedellytys”. Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen keskeisyys palautuu viime kädessä unionin kansalaisten etuun ja myös unionissa tapahtuviin taloudelliseen aktiviteettiin ja investointeihin. Oikeudellisten instituutioiden ja institutionaalisten puitteiden pitäisi olla yhteisten arvojen mukaisia. Tässä kunkin jäsenvaltion oikeudellisten instituutioiden toiminta on yhtä tärkeätä: rapautuminen yhdessä jäsenvaltiossa vaikuttaa kaikkiin jäsenvaltioihin ja potentiaalisesti kaikkiin yksityisiin – niin luonnollisiin henkilöihin kuin oikeushenkilöihinkin.

Jo nyt monivuotiseen rahoituskehykseen on sisällytetty uusia säännöksiä sen välttämiseksi, että epäterve talous- ja finanssipolitiikka heikentäisi EU:n rahoituksen tuloksellisuutta. Nyt on tarkoitus siirtää vastaavia säännöksiä ja tausta-ajattelua myös osaksi oikeusvaltioperiaatteen toteuttamista koskevaan tarkasteluun ja sen toteutumisen varmistamiseen. Mekanismi on hyvinkin samanlainen.

Asetuksella pyritään siis tehostamaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamista ja tehostamaan valvontaa. Kun osa jäsenvaltioista on kuitenkin kiinnostunut unionin kautta kanavoituvasta rahoituksesta, vaikka ei muuten arvostaisikaan unionin oikeudellista viitekehystä, pyritään siis puuttumaan tilanteeseen tätä kautta. Tarkoitus on mahdollistaa taloudelliset toimenpiteet tilanteessa, jossa oikeusvaltioperiaate on jäsenvaltiossa uhattuna. Unionille annettaisiin mahdollisuus ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin tällaisissa tapauksissa rahoituksen kautta. Ehdotuksen mukaan toimenpiteet olisi toteutettava päätöksellä, jonka neuvosto hyväksyy komission ehdotuksesta. Tässä otettaisiin käyttöön jo aikaisemmin toisaalla käyttöön otettu päätöksentekomekanismi, jossa katsotaan, että neuvosto on hyväksynyt päätöksen, ellei se päätä määräenemmistöllä hylätä komission ehdotusta kuukauden kuluessa siitä, kun komissio on antanut ehdotuksensa. Euroopan parlamentin olisi osallistuttava täysimääräisesti kaikkiin asian käsittelyn vaiheisiin.

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 322 artiklan 1 kohdan a alakohtaan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 a artiklaan. Oikeusperustaa tulee vielä arvioida tarkoin.

Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta kiperä ja erittäin mielenkiintoinen. Liikutaan alueella, jolla perussopimuksissa on valittu osittain niukempi lähestymistapa, ja Euroopan unionin toimivalta ei ole aivan selvä. Kuten totesin, vastaavat sääntelyt ovat kuitenkin olleet mahdollisia talous- ja rahaliiton kokonaisuudessa. Tällöin vaikuttaisi perustellulta nähdä ne osana oikeusvaltioperiaatteenkin turvaamista. Valtioneuvosto si-

nänsä suhtautuu varsin hyväksyvästi tässä yhteydessä ehdotukseen. Perustuslakivaliokunta voi tässä yhteydessä panna merkille tämän ehdotuksen liittyvän tähän kokonaisuuteen ja varautua siihen, että sen lähiaikana pitäisi saada tarkasteltavakseen asiaa koskeva U-kirjelmä.