Janne Salminen 7.3.2019
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (asetus EU:n talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta) (U 40/2018 vp), valtioneuvoston perusmuistio 27.2.2019

1. Valtioneuvoston kirjelmässä ja siihen nyt liittyvässä tuoreemmassa perusmuistiossa on kysymys Euroopan unionin komission asetusehdotuksesta, joka liittyy unionin talousarvion suojaamiseen tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (COM(2018) 324 final). Ehdotuksella on tarkoitus luoda ehdollisuutta unionin varojen vastaanottamisen ja käyttämisen sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen välille. Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on komission ehdotuksen mukaan moitteettoman varainhoidon ja unionin rahoituksen tuloksellisuuden keskeinen ennakkoedellytys. Sillä on myös yhteys unionin taloudellisten etujen suojaamiseen. Asetukseen sisältyisi menettely unionin rahoituksen keskeyttämiseksi, vähentämiseksi tai lykkäämiseksi, jos oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuu jäsenvaltiossa yleisiä puutteita. Asetukseen sisältyisi myös menettely tällaisten toimenpiteiden kumoamiseksi. Ehdotus liittyy kokonaisuuteen, jolla pyritään varmistamaan, että jäsenvaltioiden taloudellinen, hallinnollinen ja oikeudellinen toimintaympäristö tukee pyrkimystä käyttää unionin varoja asianmukaisesti ja tuloksellisesti. Ehdotus liittyy Euroopan unionin monivuotiseen rahoituskehykseen ja sen valmisteluun ja unionissa vireillä olevaan pohdintaan siitä, miten oikeusvaltioperiaatteen noudattamista jäsenvaltioissa seurataan ja miten tilanteisiin, joissa periaatteen noudattaminen voi olla tai on uhattuna, voidaan puuttua.

2. Asiassa nyt annettu perusmuistio ja valtioneuvoston eduskunnalle aikanaan toimittama muistio sisältävät asianmukaisesti ja perustuslain 96 §:n edellyttämällä tavalla tietoa eduskunnalle unionissa tehdystä ehdotuksesta. Kirjelmässä tehdään myös selkoa asian valtiosääntöoikeudellisesti merkityksekkäästä sisällöstä. Itse asiassa ehdotus on, oikeastaan niin voidaan sanoa, sisällöltään mitä suurimmassa määrin valtiosääntöoikeudellinen. Ehdotus pyrkii puuttumaan vakavaan valtiosäännön loukkaukseen valtiosääntöoikeudellisesti relevantilla tavalla.

3. Käsitelen tässä ehdotusta ja nyt lähetettyä perusmuistiota ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan tehtävän huomioon ottaen.

4. Oman näkemykseni mukaan olisi lisäksi tärkeätä, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, koska osassa jäsenvaltioita suhtaudutaan epäileväisesti oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen oikeudellisesti ja hallinnollisesti tehokkaaseen valvontaan, joka toteutuisi unionin toimielinten puolelta. Myös Suomessa on esiintynyt puheenvuoroja, jotka ovat suhtautuneet siihen epäileväisesti.

5. Oikeusvaltioperiaatteen kuulumisesta Euroopan unionin oikeudellisesti relevantteihin arvoihin ja periaatteisiin ei voi olla epäilyksiä: Perussopimusten perusteella tarkasteltaessa oikeusvaltioperiaate on yksi niistä arvoista, joille unioni perustuu. Euroopan unionin perustamisesta tehdyn sopimuksen 49 artiklan mukaan periaatteen kunnioittaminen on unionijäsenyyden ehtona. Se tarkoittaa sitä, että saman edellytyksen on täytyttävä myös unionijäsenyyden kestäessä. Oikeusvaltioperiaate on mainittu unionisopimuksen johdanto-osassa, sopimuksen 2 artiklassa ja se sisältyy myös Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Periaatteeseen myös viitataan sopimuksen 7 artiklassa. Samoin yhteisten varojen vastuullinen käyttö on osa unionin oikeudellista perustaa ja lukuisat taloudenpitoon liittyvät sääntelyt toteuttavat sitä. Unionioikeuden kannalta asialla on merkitystä molemmista suunnista.

6. Suomen valtiosääntö niin ikään sisältää oikeusvaltioperiaatteen osana valtiojärjestyksen perusteita ja perusoikeuksien osana. Lisäksi sinänsä sääntelyt, jotka koskevat julkisten varojen vastuullista käyttöä, eivät sellaisenaan myöskään voi olla kansallisen valtiosäännön vastaisia. Lisäksi oikeusvaltioperiaate ja sen noudattaminen kuuluu useisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin joko keskeisenä sisältönä tai olennaisena taustaoletuksena. Erityisesti painottaisin sitä, että oikeusvaltioperiaate on siten myös osa kansallista valtiosääntöä ja se sitoo suomalaisia valtiollisia toimijoita myös toimittaessa Euroopan unionin päätöksentekoelimissä. Suomen on asianmukaista sinänsä tukea oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista ja tehostamista myös Euroopan unionin toimielimissä. Valtioneuvoston kirjelmässäkin viitataan siihen, että myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että unionin arvojen tulee ohjata ja määrittää unionin institutionaalista kehittämistä siten, että unionin institutionaalinen kehittäminen osaltaan loisi edellytyksiä unionin demokraattisen legitimiteetin ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistumiselle sekä perus- ja ihmisoikeuksien suojelulle ja edistämiselle (PeVL 59/2017 vp).

En katso, että ehdotettu sääntely olisi ongelmallista Suomen omien valtiosääntöoikeudellisten lähtökohtien kannalta. Lisäksi siltä osin kuin perustuslakivaliokunta on omassa viimeaikaisessa käytännössä tarkastellut unionin sekundäärioikeuden sisältöjä jossain määrin myös täysivaltaisuuden ja esimerkiksi eduskunnan budjettivallan kannalta pidän täysin yksiselitteisenä, että ehdotettu sääntely ei ole ristiriidassa jäsenvaltion täysivaltaisuuden tai sen budjettivallan kanssa. Sen lisäksi että ylipäätään tällaiseen täysivaltaisuusarviointiin on aiheellista suhtautua unionin sekundäärioikeudesta päätettäessä pidättyvästi, on huomattava, että Euroopan unionin perustamisesta tehtyyn sopimukseen (7 artikla) sisältyy paljon järeämpiä toimia unionin jäsenyysvelvoitteiden rikkomisen varalle ja ne on Suomessa hyväksytty.

7. Näiltä pohjilta on käsitykseni mukaan valtiosääntöoikeudellisesti ja myös kansallisen valtiosäännön kannalta kaikki perusteet tukea sellaista oikeudellista kehitystä, jossa pyritään suojaamaan unionin talousarviota tilanteilta, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvat yleiset puutteet jäsenvaltiossa vaikuttavat tai uhkaavat vaikuttaa haitallisesti varainhoitoon ja myös unionin taloudellisiin etuihin. Samoin

voidaan nähdä, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ja talousarvion toteuttaminen moitteettomasti ovat yhteydessä toistensa kanssa. Esimerkiksi oikeuslaitoksen riippumattomuudella on merkitystä varmistettaessa oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ja se voi heijastua varainhoitoon ja sen asianmukaisuuden valvontaan jäsenvaltiossa.

8. Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 322 artiklan 1 kohdan a alakohtaan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 a artiklaan. Kyseessä on oikeusperusta unionin varainhoitoa koskevalle sääntelylle.

Ottaen huomioon unionin tuomioistuimissa mainitulle oikeusperustalle annetun tulkinnan ja sen sisältämän suhteellisen laajan harkintavallan sääntelyn sisällön osalta arvioin, että kyseinen oikeusperusta sinänsä on riittävä tämäntyyppiselle sääntelylle. Se kuitenkin edellyttää, että sääntelyssä on kysymys primaaristi Euroopan unionin varainhoidon asianmukaisuuden huolehtimisesta eikä primäärisi oikeusvaltioperiaatteen valvonnasta sinänsä. Tulee siis korostaa - ja säännösten tulisi heijastella - tätä lähtökohtaa. Näin ollen olisi syytä työstää asetusehdotusta nimenomaan siihen suuntaan, että se liittää ehdotuksen nimenomaan unionin varainhoidon asianmukaisuuden valvontaan.

Perusmuistiossa tuodaan esiin epäilyksiä, joita on esitetty asetusehdotuksen suhteesta esimerkiksi Euroopan unionin perustamista koskevan sopimuksen 7 artiklaan nähden. Tämä seikka on epäilemättä syytä pitää mielessä, mutta itse en pidä asetusehdotuksen mekanismia sanktiomekanismina ylipäätään. Jatkotyöstämisessä on syytä kuitenkin hahmottaa, että joissakin tarkasteluissa näytetään pitävän asetusehdotuksen sisältämää sääntelymallia sanktiomekanismina, jollainen se ei käsitykseni mukaan ole. Jatkokehittämisen keskeisimpiä seikkoja on pitää mielessä asetusehdotuksen suhde mainittuun 7 artiklaan. (Tällä aspektilla ei kuitenkaan ole tarkoitus vesittää asetusehdotusta.)

9. Asetusehdotuksen jatkotyöstämisen varalta on aiheellista ottaa lisäksi esiin lyhyesti seuraavat seikat. Tarkoituksena ei kuitenkaan näidenkään näkökohtien osalta ole hankaloittaa asetusehdotuksen toteuttamista sinänsä vaan kysymys on täysin toteuttamismahdollisuuksien puitteissa olevista asetusehdotuksen jatkokehittämiseen liitettävistä seikoista.

10. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ja itse oikeusvaltioperiaate käsite sinänsä ovat tulkinnanvaraisia. Ehdotuksessa on pyritty määrittelemään oikeusvaltioperiaatetta, mutta ottaen huomioon käsitteen tulkinnanvaraisuuden määritelmiä voitaisiin vielä konkretisoida selkeämmillä viittauksilla esimerkiksi Euroopan neuvoston alaiseen sopimusjärjestelmään.

11. On huomattava, että ehdotus jättää komission harkintavaltaan paljon. Se sisältää myös niin sanotun käänteisen määräenemmistöpäätöksen. Käänteisyyttä on käytetty taloudenpitoa koskevissa yhteyksissä ja erityisesti sellaisissa päätöksentekoyhteyksissä, joissa on nähty, että neuvoston voi olla vaikea tehdä päätöksiä omasta kokoonpanostaan johtuen ja siitä syystä, että päätöksenteko niin suoraan kohdistuu johonkin jäsenvaltioon. Näin ollen on siis tietyt unionin päätöksentekoelinten keskinäiseen dynamiikkaan liittyvät perusteet siis yhtäältä sille, että komissiolla on asian yhteydessä paljon harkintavaltaa, ja toisaalta sille, että tässä esitetään myös tietynlaista päätöksentekomallia.

Liittäisin molemmat seikat vähintäänkin siihen, että menettelyn pitää asetuksessa olla tällaisessa tilanteessa mahdollisimman selkeää ja ennakoitavaa ja lisäksi se palautuu viime kädessä siihen, että itse peruskäsitteet on asetusehdotuksessa asianmukaisesti määritelty (edellinen kohta lausunnossani.)

12. Tämä aspekti liittyy myös siihen, että myös oikeusperusta edellyttää sitä, että ehdollisuus ja liityntä varainhoitoon itsessään on riittävä ja sääntely nimenomaan liittyy siihen, että unionin varoja väärinkäytetään tai riskiin siitä.

13. Näillä perusteilla ja ottaen huomioon erityisesti sen, mitä olen tuonut esiin asetusehdotuksen tarkoitusperien yhteensopivuudesta kansallisen, viime kädessä Suomen perustuslakiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin perustuvan valtiosääntöoikeudellisen kehyksen kanssa, katson, että valtioneuvoston kantaan voidaan myös valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta yhtyä.