Janne Salminen 15.10.2019
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 15.10.2019

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston jatkokirjelmä eduskunnalle euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävästä talousarviovälineestä (U 85/2018 vp, U 7/2019 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston eduskunnalle Suomen perustuslain 96 §:n nojalla lähettämä kirjelmä, jossa käsitellään komission ehdotusta Euroopan unionin asetukseksi. Kysymys on ehdotuksesta lainsäädännöksi, joka koskee lähentymistä ja kilpailukykyä edistävää talousarviovälinettä.

2. Kirjelmä liittyy Euroopan unionin monivuotisen rahoituskehyksen valmisteluun. Valmistelu kytkeytyy merkittäviltä osin eurooppalaisen talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevaan keskusteluun ja on siinä osa etenkin niin sanottua eurobudjettia koskevaa keskustelua.

3. Vastaavia kysymyksiä on useaan otteeseen käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Kokonaisuuteen liittyy aikaisempi ehdotus uudistusten tukiohjelman perustamisesta (U 85/2018 vp). Siitä on annettu PeVL 37/2018 vp. EU:n budjetin rahoittamiseen valtiosopimuksen kautta osana investointien vakautusohjelman (U 86/2018 vp) perustuslakivaliokunta on käsitellyt lausunnossa PeVL 38/2018 vp. Yleisemmin perustuslakivaliokunta on käsitellyt talous- ja rahaliiton kehittämistä (E 80/2017 vp) lausunnossaan PeVL 55/2017 vp. Samoin se on käsitellyt Euroopan komission ehdotuksia talous- ja rahaliiton kehittämiseksi (E 115/2017 vp) lausunnossaan PeVL 13/2018 vp.

4. Asia on liitetty jatkoksi aikaisempaan U 85/2018 vp -asiaan. Sillä on kuitenkin sisällöllisiä yhteyksiä muihin edellä mainittuihin asioihin ja etenkin asiaan U 7/2019 vp. Olen antanut perustuslakivaliokunnalle asiantuntijalausunnon (4.10.2018) asiaan U 85/2018 vp liittyen. En toista siinä yhteydessä esittämiäni näkökohtia.

5. Komission ehdotusta euroalueen talousarviovälineen ohjauskehykseksi on käsitelty eduskunnassa valtioneuvoston kirjelmän johdosta (U 7/2019 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole ryhtynyt siinä asiassa toimenpiteisiin (18.9.2019).

6. Euroalueen talousarviovälineen suuntaviivat on hyväksytty 14.6.2019 euroryhmän kokouksessa. Välineestä on tarkoitus myöntää taloudellista tukea jäsenmaiden toteuttamille

rakenneuudistuksille ja investoinneille. Tavoitteena on näin edistää euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä. Talousarviovälineeseen osallistuvat ne jäsenvaltiot, joiden valuuttana on euro, sekä ERM II -valuuttakurssimekanismiin osallistuvat valtiot vapaaehtoisuuden pohjalta. Talousarviovälineestä tulee osa unionin talousarviota.

7. Eurotalousarvioväline on ollut tarkoitus sisällyttää komission jo antamaan asetusehdotukseen uudistusten tukiohjelmasta (COM(2018) 391), joka on osa komission 31.5.2018 ehdottamia uusia talousarviovälineitä, joiden tavoitteena on tukea lähentymistä ja kilpailukykyä edistäviä rakenteellisia uudistuksia. Ohjauskehystä koskee erillinen asetusehdotus. Asetusehdotuksessa säädetään talousarviovälineen hallinnosta. Hallinnosta säätäminen perustuisi Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 136 artiklaan.

8. Sääntelyllä pyritään vahvistamaan eurojäsenvaltioiden strategista ohjausta. Ohjauskehyksellä on tarkoitus vahvistaa euroalueen talouspolitiikkojen yhteensovittamista ja luoda raameja talouspoliittiselle ohjaukselle uudesta talousarviovälineestä rahoitettavia uudistuksia ja investointeja varten

9. Käsillä oleva jatkokirjelmä koskee ennen kaikkea talousarviovälineen käyttötapoja, tuen ehtoja, välineen rahoitusta ja euroalueen ulkopuolisten maiden roolista. Kirjelmä on verraten yleinen ja tekninen, eikä siihen juurikaan sisälly valtiosääntöoikeudellista arviota.

10. Suomen pitää olla oman perustuslakinsa 1.3 §:n perusteella sitoutunut sekä Euroopan unionin että siihen kuuluvan eurooppalaisen talous- ja rahaliiton kehittämiseen (PeVL 55/2017 vp). Tämä ei vielä anna suoranaista osviittaa siitä, miten näitä olisi perustuslain mukaan kehitettävä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että perustuslain 1 §:n Suomen täysivaltaisuuteen ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiseen liittyvistä säännöksistä voidaan kuitenkin tehdä päätelmiä perustuslain kannalta suotavasta päätöksentekotavasta talous- ja rahaliiton toiminnassa (PeVL 55/2017 vp ja PeVL 22/2011 vp).

Samanaikaisesti perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen katsonut, että Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (PeVL 55/2017 vp, PeVL 3/2012 vp, PeVL 25/2011 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut tarvetta suojella omaa budjettivaltaansa (PeVL 28/2013 vp). Lisäksi on samalla varmistuttava talous- ja rahaliiton demokraattisesta legitimiteetistä, sillä unionin lainsäädäntö voi kaventaa kansallisen finanssipolitiikan alaa ja vaikuttaa kansallisen parlamentin päätöksentekoon (PeVL 55/2017 vp).

Painopisteeksi valiokunta on asettanut talous- ja rahaliiton kehittämisen unionin perussopimusten puitteissa (PeVP 92/2012 vp) katsoen samalla, että johdetun oikeuden säännöksiin ei tule sisällyttää jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaan saattamisen yhteydessä (PeVL 55/2017 vp, PeVL 49/2010 vp ja PeVL 46/1996 vp). Lisäksi perussopimuksen ulkopuolisin järjestelyin ei tulisi muuttaa unionitoimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (PeVL 49/2010 vp).

11. Perustuslakivaliokunta on asiassa U 85/2018 vp antamassaan lausunnossa PeVL 37/2018 vp korostanut tarvetta selvittää säädösehdotuksille osoitetuttujen oikeusperustojen riittävyyttä tehtyä perusteellisemmin. Komission alkuperäisessä ehdotuksessa uudistusten tukiohjelman oikeusperustana olivat Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen

175(3) ja 197(2) artikla. Talousarviovälineen ohjauskehyksen oikeusperustaksi oli alun perin ilmoitettu saman sopimuksen 136 artiklan 1 kohdan b alakohta yhdessä saman sopimuksen 121 artiklan 6 kohdan kanssa. Sopimuksen 136 artikla antaa neuvostolle ja Euroopan parlamentille mahdollisuuden säätää erityisesti euroaluetta koskevista koordinaatiotoimenpiteistä (ks. myös U 34/2010 vp, eurooppalaisen ohjausjakson perustamisesta).

Oikeusperustan riittävyyden arvioiminen on merkityksellistä ehdotusten arvioimiselle perustuslain näkökulmasta. Jos lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa oikeusperusta perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta (PeVL 12/2018 vp) vaan sellaisen toimivallan käytöstä, jonka Suomi on luovuttanut unionille liittymissopimuksen ja perussopimusten myöhemmät muutokset ratifioimalla. EU-säädösehdotukselle osoitetun oikeusperustan arvioinnissa toimivalta on viime kädessä EU-tuomioistuimella.

Siihen nähden, että perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston aikaisemman ja asiaa problematisoineen selvityksen perusteella ollut kriittinen kyseisten säädösten oikeusperustaa kohtaan, olisi ollut suotavaa, että valtioneuvosto olisi kirjelmässään nyt avannut perustuslakivaliokuntaa varten uudelleen käsitystään oikeusperustasta. Nyt sellainen keskustelu puuttuu lähes kokonaan.

Olen omassa aikaisemmin antamassani lausunnossa pitänyt tuolloin esitettyjä oikeusperustoja tarkoitukseen riittävinä ja talousarviovälineen osalta. Ehdotus on tältä osin vielä muuttunut ja kaventunutkin. Myös Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 136 ja 121 artikla vaikuttaisivat alustavasti tarkastellen riittäviltä niihin tarkoituksiin, joita niillä tässä on.

12. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin ottanut kantaa myös ehdotuksenkaltaisen sääntelyn demokraattiseen päätöksentekoon ja budjettivallan käyttöön heijastuviin vaikutuksiin. Arvioitavana on ollut erityisesti budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttäjiltä siirtyvän toimivallan sisältö ja merkitys näissä yhteyksissä komissiolle tavalla ja sen heijastumat demokraattiseen vastuujärjestelmään. Tässä vaiheessa en itse ole havainnut ehdotuksen merkitsevän perustuslain vastaista kavennusta eduskunnan budjettivaltaan tai Suomen täysivaltaisuuteen. Siihen nähden, että perustuslakivaliokunta on kuitenkin toistuvasti ilmaissut huolta asiasta, valtioneuvoston voisi odottaa kirjelmässään ottavan perusteellisemmin kantaa nimenomaan demokraattiseen päätöksentekoon ja budjettivaltaan heijastuviin vaikutuksiin.

13. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin mahdollinen pyrkimys siihen, että unionin budjetin menoja tältä osin katettaisiin rahoituskehyksen ulkopuolelta valtiosopimuksella. Yleisesti ottaen ja myös tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista kehitystä problemaattisena budjettisuvereenisuutensa kannalta (esim. PeVL 38/2018 vp asian U 86/2018 vp johdosta). Toisin kuin ehdotuksessa muuten esillä olevat Euroopan unionin johdettuun oikeuteen kuuluvat asetukset, jotka ovat suoraan sovellettavia, mahdollinen valtiosopimus tulee luonnollisesti aikanaan Suomen perustuslain 94 ja 95 §:n mukaisesti eduskunnassa hyväksyttäväksi ym. Koska asia liittyy näin kiinteästi unionioikeuteen, sen valmistelua (ja mahdollisesti siihen perustuvat päätöksentekotilanteet) koskevat kuitenkin eduskunnan tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia koskevat säännökset.

14. Tällaisenaan valtioneuvoston kirjelmä ei valtiosääntöoikeudellisilta osiltaan tarjoa riittävää pohjaa valtioneuvoston omien ehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseen perustaan liittyvien aspektien arvioimiseksi. Perustuslakivaliokunta on samaan kokonaisuuteen liittyvissä asioissa osoittanut selkeitä puitteita kokonaisuuden arvioimiseksi ja lisäksi tähän keskeisesti liittyvän asian yhteydessä ilmaissut näkökohtia a) oikeusperustasta, b) tarpeesta arvioida ehdotuksen vaikutuksia demokraattiseen legitimiteettiin ja eduskunnan budjettivaltaan ja c) valtiosopimuksen käyttämisestä näissä yhteyksissä.

Käsillä olevan ehdotuksen osalta olisi tärkeä arvioida etenkin, millainen liikkumavara jäsenvaltioille jää erilaisten omien uudistustensa ja investointien valitsemisessa ja toteuttamisessa euroryhmän maakohtaisten ohjeiden puitteissa. Lisäksi olisi tärkeätä demokraattisen legitimiteetinkin kannalta, että sovellettavat menettelyt olisivat paitsi ennustettavia myös läpinäkyviä.

15. Näistä syistä ja kun ehdotukset liittyvät laajempiin talous- ja rahaliiton kehittämistä koskeviin uudistamissuunnitelmiin ja koska talous- ja rahaliiton kehittämiseen liittyvät ehdotukset ovat perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan merkityksellisiä erityisesti eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen, täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan käytön kannalta (erit. PeVL 13/2018 vp), eduskunnan ja samalla perustuslakivaliokunnan pitäisi saada valtioneuvostolta asiaan liittyen jatkossa perusteellisempaa selvitystä kirjelmässä.