Tuomas Ojanen

12.11.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 85/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta

Teema: Jatkokirjelmä UJ 8/2019 vp (VM:n perusmuistio 4.11.2019)

Arvioinnin lähtökohtia

Kuten valtioneuvoston perusmuistiosta ilmenee, komission alkuperäisiä asetusehdotuksia välineiksi, joilla pyrittäisiin edistämään rakenteellisia uudistuksia sekä vakauttamaan euroalueen maiden julkisia investointeja suhdannevaihteluissa, samoin kuin näiden säädösehdotusten käsittelyvaiheita sekä säädösehdotusten tilalle tulleita vaihtoehtoisia välineitä, on jo aiemmin käsitelty valtioneuvoston kirjelmien (U 85/2018 vp ja UJ 7/2017) pohjalta eduskunnan eri valiokunnissa, perustuslakivaliokunta mukaan lukien (ks. PeVL 37/2018 vp).

Käsillä oleva asiakokonaisuus liittyy lisäksi laajempiin talous- ja rahaliiton (EMU) kehittämistä koskeviin uudistamissuunnitelmiin, joista perustuslakivaliokunta on antanut useita lausuntoja. EMU:n kehittämiseen liittyvät ehdotukset ovat valiokunnan käytännön mukaan merkityksellisiä erityisesti eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen, täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan käytön kannalta (ks. esim. PeVL 13/2018 vp ja siinä mainitut muut lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan edellinen *lausunnon* muodossa oleva kannanotto nyt käsillä olevasta asiakokonaisuudesta on lausunto PeVL 37/2018 vp, jossa valiokunta arvioi komission asetusehdotuksia perustuslain kannalta. Viittaan valiokunnan lausuntoon toistamatta sitä tässä korostaen lausunnosta ilmeneviä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia sekä valiokunnan asetusehdotuksista esittämiä perustuslakiarvioita.

Tuorein perustuslakivaliokunnan kannanotto nyt käsillä olevasta asiakokonaisuudesta on *pöytäkirjalausuman* muodossa viime kuun lopulta, 25. päivältä lokakuuta 2019 (PeVP 19/2019 vp). Siinä valiokunta totesi tuolloin käsiteltävänä olleen jatkokirjelmän UJ 7/2019 vp asiassa olevan kykenemätön ”kaikilta osiltaan” tarjoamaan ”riittävää pohjaa ehdotuksen nykytilan asianmukaiseksi arvioimiseksi.” Valiokunta viittasi aiempiin kannanottoihinsa eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisten tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien asianmukaisesta turvaamisesta EMU:n kehittämisehdotusten yhteydessä. Tältä pohjalta valiokunta edellytti, että valtioneuvosto selostaa ”valiokunnalle ajantasaisesti ja kattavasti nyt käsillä olevan asetusehdotuksen käsittelyn nykyisen vaiheen ja erityisesti sen, mitkä kohdat ovat alkuperäisen kirjelmän jälkeen muuttuneet,

miten Suomen ajamat näkökohdat ovat edenneet ja mitkä kysymykset ovat vielä auki. Valtioneuvoston selvityksessä on erityisesti kiinnitettävä huomiota asetusehdotuksen arviointiin perustuslain kannalta.” (PeVP 19/2019 vp, kohta 5).

Valiokunta päätti lähettää perustuslain 47 §:n mukaisen tietopyynnön valtioneuvostolle. Perustuslain 47 §:ssä säädetään eduskunnan tietojensaantioikeudesta; eduskunnan ohella muun muassa valiokunnalla ”on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.” (PL 47 § 2 mom.).

Nyt käsillä olevaa jatkokirjelmää UJ 8/2019 vp (VM:n perusmuistio 4.11.2019) on näin ollen syytä arvioida myös perustuslakivaliokunnan 25.10.2019 tekemän tietopyynnön valossa ottaen samalla huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 37/2018 vp sekä yleisemminkin valiokunnan lausuntokäytäntö EMU:n kehittämisehdotuksen valtiosääntöoikeudellisista edellytyksistä ja reunaehdoista.

Jatkokirjelmä UJ 8/2019 vp (VM:n perusmuistio 4.11.2019)

Perusmuistiossa ennen muuta selostetaan asiakokonaisuuden nykyistä käsittelytilannetta. Kuten perusmuistiosta ilmenee, lainsäädäntötyö neuvoston työryhmässä on vasta käynnistynyt lokakuun 2019 jälkipuoliskolla (s. 2), eivätkä lainsäädäntötyön kohteena enää ole komission alkuperäiset asetusehdotukset.

Sitä vastoin Suomi on puheenjohtajana yhdessä unionin neuvoston sihteeristön ja komission kanssa muokannut uudistusten tukiohjelmasta annetusta asetusehdotuksesta puheenjohtajan nimissä annetun kompromissiehdotuksen uudistusten ja investointien tukiohjelmaksi. Kompromissiehdotukseen sisältyy perusmuistion mukaan kaksi uutta välinettä: (i) euroalueen maille kohdistettu lähentymistä ja kilpailukykyä edistävä väline; ja (ii) euroalueen ulkopuolisille maille suunnattu lähentymis- ja uudistusväline, sekä jo vanhaan asetusehdotukseen sisältynyt teknisen tuen väline, jotka korvaavat uudistusten tukiohjelman aiemmat välineet (uudistusten toteuttamisen tukiväline ja lähentymisväline).

Lisäksi kokonaisuuteen liittyy perusmuistion mukaan on erillinen asetusehdotus (COM(2019) 354) euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen ohjauskehyksestä, jolla säädettäisiin euroalueen jäsenvaltioiden piiriin rajoittuvista hallinnollisista menettelyistä talousarviovälineen käytön yhteydessä. Lainsäädäntöneuvottelut asetusehdotuksesta alkavat marraskuussa 2019.

Käsittelytilanteen kuvauksen ohella perusmuistiossa kuvataan tarkemmin kompromissiasetusehdotuksen sisältöä sekä temaattisesti että artiklakohtaisesti. Samalla muistiossa arvioidaan ehdotuksia eduskunnan aiemmin esille nostamien ongelmien kannalta.

Arvio

Valtiovarainministeriön perusmuistiossa 4.11.2019 selostetaan nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tietopyynnössä 25.10.2019 edellytetyn mukaisesti asiakokonaisuuden käsittelyn lähtökohtia ja nykytilannetta sekä erityisesti sitä, mitkä kohdat ovat alkuperäisen kirjelmän jälkeen muuttuneet, miten Suomen ajamat näkökohdat ovat edenneet ja mitkä kysymykset ovat vielä avoinna.

Nähdäkseni perusmuistio täyttää tältä osin riittävästi perustuslakivaliokunnan tietopyynnön vaatimukset.

Perusmuistioon ei sinänsä sisälly nyt lainsäädäntötyön kohteena olevien kompromissiehdotusten varsinaista perustuslakiarviointia, vaikka perustuslakivaliokunnan tietopyynnössä edellytettiin, että valtioneuvoston selvityksessä ”on erityisesti kiinnitettävä huomiota asetusehdotuksen arviointiin perustuslain kannalta.”

Lainsäädäntötyö on kuitenkin vasta alkanut kompromissiehdotuksista, joten ehdotusten seikkaperäinen arviointi perustuslain kannalta ei tässä vaiheessa ole mielestäni edes mahdollista. Lisäksi perusmuistiossa kuitenkin arvioidaan kompromissiehdotusten suhdetta eduskunnan aiemmissa kannanotoissa esille tuomiin sellaisiinkin ongelmakohtiin, joita tuodaan esiin myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa 37/2018 vp seuraavasti:

- Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 37/2018 vp pidettiin muun ohella perusteluina valtioneuvoston tuolloista arviota silloisten asetusehdotusten oikeusperustojen ongelmallisuudesta ja oikeusperustan valinnan periaatteellisesta merkityksestä unionin tulevan kehityksen kannalta. Perusmuistion mukaan euroalueen talousarviovälineen oikeusperustaan liittyvät ongelmat ”vaikuttaisivat … vähentyneen”, joskaan ne eivät ole ”täysin poistuneet” (s. 5, ks. myös s. 7 ja 11).
- Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 37/2018 vp perusteltuina valtioneuvoston alkuperäisistä asetusehdotuksista esille nostamia huolia siitä, että tukiväline siirtäisi valtioneuvoston mukaan rakennepoliittisen päätöksenteon painopistettä budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttäjiltä komissiolle tavalla, joka "voisi vaarantaa demokraattisen vastuujärjestelmän". Perusmuistion mukaan kompromissiesityksessä komission rooliin ja ”demokraattiseen vastuuvelvollisuuteen” liittyvät ongelmat ovat kuitenkin ainakin merkittävästi vähentyneet (ks. varsinkin s. 5 tukirahoituksen käyttötarkoituksesta ja s. 6 hankkeiden arvioinnista esitetty).
- Edelleen se, että välinettä voitaisiin rahoittaa rahoituskehysten ulkopuolelta valtiosopimuksella, ei enää perusmuistion mukaan ”näyttäisi kyseenalaistavan Suomen budjettisuvereniteettia”, koska valtiosopimukseen liittymistä voidaan kompromissiesityksen jälkeen pitää ”aidosti vapaaehtoisena sekä oikeudellisesta että poliittisesta näkökulmasta” (s. 7). Lisäksi kompromissiehdotusten myötä ehdotusten pääasialliset tavoitteet ja keinot liittyvät aiempaa selkeämmin koheesiopolitiikan tavoitteisiin, mikä nimenomaan vähentää, joskaan ei vielä täysin poista, oikeusperustaan liittyviä epäselvyyksiä (ks. s. 5, 7 ja 11).

Kaiken kaikkiaan kompromissiehdotukset näyttäisivät kehittyneen sekä perustuslain että yleensä eduskunnan eri valiokuntien aiemmin esittämien huolien kannalta ongelmattomampaan suuntaan. Silti on myös perustuslain kannalta huomionarvoista, että perusmuistion mukaan ”(m)onet niistä epäilyistä, joita eduskunta esitti komission alkuperäisen ehdotuksen uudistusten toteuttamisen tukivälinettä ja lähentymisvälinettä kohtaan, ovat edelleen relevantteja lähentymis- ja uudistusvälineen kohdalla.” (s. 11)

Päädyn edellä esitetyn perusteella kantaan, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan nähdäkseni yhtäältä yhtyä sisällöllisesti asiassa valtioneuvoston kantaan (käytännössä perusmuistiossa sisällöllisesti esitettyyn). Koska kompromissiesitysten jälkeenkään ehdotukset eivät ole ongelmattomia perustuslain(kaan) kannalta, lausunnossa olisi toisaalta syytä painottaa tarvetta yrittää edelleen poistaa oikeusperustaan liittyviä epäselvyyksiä, samoin kuin pyrkiä siihen, ettei sääntelyyn sisälly demokraattista legitimiteettiä rapauttavia seikkoja.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä korostaa valtioneuvoston velvollisuutta huolehtia jatkossakin eduskunnan riittävästä ja ajantasaisesta informoimisesta käsillä olevan asiakokonaisuuden kehittymisestä perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisilla menettelyillä.

Brysselissä 12. päivänä marraskuuta 2019

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki