Janne Salminen 12.11.2019
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 12.11.2019

Perustuslakivaliokunta

Uudistusten ja investointien tukiohjelma: euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävä talousarvioväline, lähentymis- ja uudistusväline (euroalueen ulkopuolisille maille), teknisen tuen väline (U 85/2018 vp, U 7/2019 vp jatkokirjelmä)

Kirjelmät ja säädösehdotus

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 eurooppalaisen talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevaan keskusteluun ja on siinä osa etenkin niin sanottua eurobudjettia koskevaa keskustelua.

3. Jatkokirjelmä on liitetty 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. Sittemmin, 25.10.2019 olen antanut lausunnon asiassa U 85/2018 annetun jatkokirjelmän johdosta. Viimeksi mainitun täydennys on nyt käsillä.

4. Lisäksi voidaan todeta, että 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).

5. Euroalueen talousarviovälineen suuntaviivat on hyväksytty 14.6.2019 euroryhmän kokouksessa. Asiassa on edetty nyt säädösten kirjoittamiseen. 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. 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. 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.

Perustuslakivaliokunnan vaatimus aikaisemman lisäkirjelmän täydentämisestä

6. Käsillä oleva uusi jatkokirjelmä on laadittu perustuslakivaliokunnan edellytettyä 25.10.2019, että valtioneuvoston on selostava valiokunnalle ajantasaisesti ja kattavasti käsillä olevan asetusehdotuksen käsittelyn nykyinen vaihe ja muutokset aikaisempaan sekä miten Suomen ajamat näkökohdat ovat edenneet ja mitkä kysymykset ovat vielä auki. Vaatimus oli, että valtioneuvoston selvityksessä on erityisesti kiinnitettävä huomiota asetusehdotuksen arviointiin perustuslain kannalta (PeVP 19/2019 vp).

7. Käsillä oleva valtioneuvoston kirjelmä on informatiivinen, perusteellinen ja kattava. Se myös sisältää selkeät valtiosääntöoikeudelliset arviot.

8. Käsitykseni mukaan jatkokirjelmä täyttää perustuslain 96 ja 97 §:n asettamat ja perustuslakivaliokunnan 25.10.2019 artikuloimat vaatimukset.

Valtioneuvoston kanta ja sen arviointi

9. Valtioneuvoston kanta, jonka mukaan oikeusperustan riittävyyteen ja toimivaltakysymyksiin kiinnitetään valmistelussa huomiota ja uudistusten toimeenpanon tukivälinettä kehitetään suuntaan, joka liittyy koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja perustuu koheesiota edistävistä uudistuksista jäsenvaltiolle tosiasiallisesti koituvien lyhyen aikavälin kustannusten osittaiseen korvaamiseen, vastaa perustuslakivaliokunnan valtiosäännön kannalta esittämiä näkemyksiä. Jatkokirjelmässä esitetty mahdollisuus siitä, että lisärahoitus voisi perustua hallitustenväliseen sopimukseen, ei ole ainakaan täysin yhdensopiva perustuslakivaliokunnan kansainväliseen sopimukseen instrumenttina tässä yhteydessä esittämään torjuvaan kantaan nähden.

Perusteluja

10. 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.

11. Kokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on se, että Suomi on 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).

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).

12. Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta selvittää säädösehdotuksille osoitetuttujen oikeusperustojen riittävyyttä perusteellisesti. 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.

Olen asiassa aikaisemmin antamissani lausunnossa pitänyt tuolloin esitettyjä oikeusperustoja tarkoitukseen riittävinä myös 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. Itse katson, että koheesiopolitiikkaan kuluu jäsenvaltioiden talous-, rakenne- ja sosiaalipoliittinen lähentyminen ja sen tukeminen. Niiden ohjailu/taloudellinen tukeminen ja koheesiopolitiikka eivät mielestäni ole sellaisessa fundamentaalissa ristiriidassa oikeusperustan kannalta, että se olisi ongelmallista. En siten esitetyn selvityksen perusteella pidä oikeusperustan osalta ehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti sillä tavalla ongelmallisena, et-

tä se edellyttäisi perustuslakivaliokunnan enempää reaktiota. Asiassa on tähän mennessä esitetty mielestäni riittävän selkeä oikeusperusta ja sitä koskeva selvitys.

13. 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 ja sen heijastumat demokraattiseen vastuujärjestelmään. En ole havainnut ehdotuksen merkitsevän perustuslain vastaista kavennusta eduskunnan budjettivaltaan tai Suomen täysivaltaisuuteen. Aikaisemmista kaavailuista esitys on muuttunut tältä osin vielä suuntaan, jossa on vielä pienempiä vaikutuksia kansalliseen poliittiseen päätöksentekoon. Esimerkiksi ehdotuksena on, että tukea ei edes perittäisi takaisin, jos vaalien jälkeisessä lainsäädännössä päätetään luopua uudistuksesta, johon on saatu tukea. Oman käsitykseni mukaan unionin taloudellisten etujen suojaaminen edellyttäisi tässä kohdin sitä, että jo maksettua tukea voitaisiin tavanomaisella tavalla myös periä takaisin, jos hankkeesta jäsenvaltiossa luovutaan. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin jo aikaisemmin puoltanut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ehdotuksen tällaista kehittämistä. Oman käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan esittämiin huoliin nähden ehdotus on muuttunut relevantilla tavalla.

14. Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin mahdollisuus, 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. Tämä turvaa sen, että eduskunta saa tiedon sopimuksen valmistelusta niin, että se voi vaikuttaa asiaan. Vaikka voidaan katsoa edelleen, että valtioneuvoston tulisi perustuslakivaliokunnan esittämin tavoin pyrkiä siihen, että valtiosopimusta ei instrumenttina tässä käytettäisi syistä, jotka perustuslakivaliokunta on artikuloinut, perustuslaki ei sinänsä ole esteenä tällaisen instrumentinkin käytölle. Sopimuksen käsittelyn yhteydessä sitten arvioidaan sen merkitys täysivaltaisuuden kannalta. Käytännössä vain harvoin tällaiset sopimukset merkittävällä tavalla koskevat täysivaltaisuutta. Siihen voidaan kuitenkin ottaa kantaa edes alustavasti vasta, kun itse sopimuksesta tiedetään enemmän.