Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle



Viite:
Perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö 13.2.2020 asiassa E 63/2019 vp

**VALTIONEUVOSTON SELVITYS: EUROALUEEN LÄHENTYMISTÄ JA KILPAILUKYKYÄ EDISTÄVÄN TALOUSARVIOVÄLINEEN RAHOITTAMINEN VALTIOSOPIMUKSEN KAUTTA**

Valtioneuvoston selvityksen mukaan euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävästä talousarviovälineen käyttöä ohjaavaa lainsäädäntöä on valmisteltu neuvoston työryhmässä osana uudistusten ja investointien tukiohjelmaa (U 7/2019 ja UJ 8/2019). Talousarviovälineestä on tarkoitus myöntää taloudellista tukea euroalueen jäsenmaiden toteuttamille **rakenneuudistuksia ja investointeja** sisältäville kokonaisuuksille. Tukiohjelman on tarkoitus olla osa EU:n talousarviota. Talousarvioväline ei toiminnallisesti edellytä rahoituskehyksen ulkopuolista lisärahoitusta, mutta jotkut jäsenmaat pitävät tarpeellisena **täydentävän rahoituksen järjestämistä kaikkien euroalueen jäsenvaltioiden tai osan jäsenvaltioista tekemän valtiosopimuksen kautta**.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan valtiosopimuspohjaisen rahoituksen välitön käyttö liittyisi euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen rahoitukseen. Valtiosopimuksesta kuitenkin kaavaillaan muodostuvan jatkossa kokonsa ja käyttötarkoituksensa puolesta joustavasti sopeutettavissa oleva alusta euroalueen yhteisten hankkeiden rahoittamiseen, ja sitä kautta se loisi edellytyksiä euroalueen muuta EU:ta nopeammalle yhdentymiselle. Valtiovarainministeriön perusmuistiossa todetaankin, että valtiosopimuksella voidaan luoda näin laajemminkin rahoitusperusta euroalueen yhteisten hankkeiden rahoittamiseen.

Euroalueen oman rahoituskyvykkyyden luominen on ollut pitkään Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevassa keskustelussa esillä eri muodoissaan. Valtiosopimusta on näin valtiovarainministeriön muistion mukaan tarve tarkastella **laajemmassa kontekstissa**, vaikka nyt EU:n rahoituskehysneuvotteluiden yhteydessä ollaan päättämässä vain euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän välineen rahoituksesta. Voinkin yhtyä tähän tarpeeseen ottaa laajempi viitekehys huomioon asian oikeudellisessa ja eurooppapoliittisessa arvioinnissa. Valtioneuvoston selvityksen ja siinä liitteenä olevan perusmuistion perusteella ei



Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

ole aivan tarkkaan hahmotettavissa, missä vaiheessa päätöksenteko yhtäältä rahoituksen määrän ja valtiosopimuksen tekemisen osalta ylipäänsä on ja miten asiassa edetään. Itse valtiosopimuksen sisältö näyttäisi vielä olevan vasta kaavailuiden tasolla. Sen vuoksi tässä vaiheessa tarkastelun ja eduskunnan osallistumisen painopiste on väistämättä enemmän asian eurooppapoliittisessa tarkoituksenmukaisuudessa kuin oikeudellisissa kysymyksissä, joihin joudutaan palaamaan, kun valtiosopimuksen sisältö on tarkemmin selvillä. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota perustuslain näkökulmasta eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen sekä siihen, että kirjelmissä ja selvityksissä tulee olla riittävän seikkaperäinen perustuslaillisten kysymysten arviointi (ks. PeVL 10/2019 vp, PeVL 38/2018 vp, PeVL 39/2018 vp ja PeVL 55/2017 vp sekä euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen osalta pöytäkirjakannanotto PeVP 19/2019 vp). Jatkokäsittelyssäkin on tarpeen näin selkeästi tarkastella erikseen sekä **oikeudellisia** että asiaan liittyviä **periaatteellisia** ja talous- ja rahaliiton tulevaa kehitystä koskevia **eurooppapoliittisia** ja nyt käsillä olevaa rahoitusvälinettä koskevia **konkreettisia eurooppapoliittisia** kysymyksiä. Tässä lausunnossa rajoitutaan vain oikeudellisiin kysymyksiin.

Valtiosopimuksen käyttö talousarviovälineen lisärahoitukseen perustuisi sitä koskevan asetuksen artiklan 7e valtuuttamissäännökseen. Asetusteksti ei tämänhetkisessä muodossaan aseta rajoituksia sille, osallistuisiko valtiosopimukseen kaikki euromaat vai vain osa niistä. Asetusteksti ei siis velvoita jäsenvaltioita tekemään rahoitusta täydentävää valtiosopimusta. Jäsenvaltiot voivat kansainvälisen julkisoikeuden mukaisesti vapaasti päättää, osallistuvatko ne hallitustenväliseen sopimukseen. **Asetusteksti ei voikaan sinänsä velvoittaa tai oikeuttaa hallituksen välisen sopimuksen tekemiseen.** Asian oikeudellisen arvioinnin kannalta on kiinnostavaa, että neuvoston oikeuspalvelun varsin lyhyt lausunto valtiosopimuksen mahdollisuudesta on julkaistu (ks. neuvoston asiakirja 13116/19, 15.10.2019). Voin yhtyä julkisen kansainvälisen oikeuden, EU-oikeuden ja myös Suomen perustuslain näkökulmasta neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa esitettyyn siitä, että valtiosopimus on mahdollista tehdä täydentävästä rahoituksesta mutta sen tulee olla julkisen **kansainvälisen oikeuden mukaisesti täysin vapaaehtoinen**, unionin asetuksessa ei voida siihen velvoittaa eikä valtiosopimuksella saa puolestaan loukata tai rajoittaa **unionin oikeuden autonomiaa**.

Varsinaiset neuvottelut valtiosopimuksesta eivät ole alkaneet, eikä siitä ole käytössä luonnostekstiä, joten valtioneuvoston selvityksessä on arvioitu sopimuksen mahdollista sisältöä sitä koskevien alustavien keskustelujen ja epävirallisten hahmotelmien perusteella. Näiden perusteella valtiosopimus asettaisi siihen osallistuville jäsenvaltioille velvollisuuden maksaa lisärahoitusosuuksia talousarviovälineeseen. Valtiosopimukseen osallistuvat jäsenmaat päättäisivät lisärahoituksen koosta yksimielisesti rahoituskehysneuvotteluiden yhteydessä. Valtiosopimuksen perusteella suoritettavia ulkoiseen käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja tai vastaavia menoja ei laskettaisi monivuotisen rahoituskehyksen puitteisiin.

Talousarviovälineen valtuuttamissäännöksessä ei ole rajoitettu valtiosopimuksella myönnettävän rahoituksen kokoa. Unionin asetuksella ei nähdäkseni voidakaan tällaista rajoitusta säätää. Valtuuttamissäännös mahdollistaa periaatteessa talousarviovälineen koon kasvattamisen monivuotisen rahoituskehyksen puitteiden yli, mutta muut oikeudelliset reunaehdot saattavat valtioneuvoston selvityksessä esi-



Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

tetyn arvion mukaan rajoittaa lisärahoituksen kokoa. Valtiosopimukseen kirjattaisiin oletettavasti säännökset siitä, miten valtiosopimuksen mitoitusta ja käyttötarkoitusta voitaisiin muuttaa sopimusosapuolten yksimielisellä päätöksellä niin haluttaessa riippumatta rahoituskehystä koskevien neuvottelujen vaiheesta. Lisäksi valtiosopimus voisi sisältää säännöksen riidanratkaisusta, mahdollisesti antaen toimivallan Euroopan unionin tuomioistuimelle artiklan SEUT 273 nojalla.

## Ehdotusten merkitys perustuslain kannalta

Perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta merkittäviä kysymyksiä ovat valtiosopimuksen soveltuvuus unionin oikeusjärjestykseen, josta perustuslakivaliokunta voi esittää näkökohtia neuvotteluissa huomioon otettavaksi, vaikka sinänsä unionin oikeuden materiaalinen tulkinta ja noudattamisen valvonta ei lähtökohtaisesti ole perustuslakivaliokunnan tehtävänä. Unionin perustuslaillisen tasoiseksi katsottavalla oikeudella, kuten perustamissopimuksissa luodun toimivaltajärjestelmän ja perusoikeuksien kunnioittamisella valtiosopimuksissa, joissa Suomi on osapuolena, on kuitenkin perustuslaillinen merkitys. Samoin tällä tavoin olennaisia kysymyksiä on unionin ja unioniin liittyvillä valtiosopimuksilla luotavien järjestelyiden demokraattinen legitimiteetti ja vaikutukset vastuunalaisuuteen. Lisäksi perustuslakivaliokunnan tehtävänä kannalta olennaisia ovat kysymykset valtiosopimuksen suhteesta perustuslakiin ja valtion täysivaltaisuuteen, eduskunnan budjettivaltaan ja budjettisuvereniteettiin sekä Suomen valtion vastuisiin ja kykyyn vastata velvoitteistaan, joita valtiolla perustuslain mukaan on.

Koska lisärahoitusta koskeva valtiosopimus liittyisi sisällöllisesti kiinteästi talousarviovälinettä koskevaan asetukseen, EU:n budjetin rahoittamiseen sekä EU:n toimielimiin, **sopimus rinnastuu valtioneuvoston katsomalla tavalla selkeästi sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin**, joten sopimuksessa olisi kyse valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla kuuluvasta unioniasiasta (esim. PeVL 1/2014 vp; PeVL 24/2011 vp, s. 2/I, PeVL 5/2011 vp, s. 5/I, PeVL 1/2011 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan pitänyt tärkeänä jäsenvaltioiden **budjettisuvereniteetin mahdollisimman tehokasta suojaamista** ja kiinnittänyt huomiota eduskunnan perustuslain mukaisten tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien ja eduskunnan budjettivallan turvaamiseen. (PeVL 10/2019 vp, PeVL 38/2018 vp, PeVL 37/2018 vp, PeVL 55/2017 vp, PeVL 1/2014 vp, PeVL 28/2013 vp).

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että EMU:a tulee kehittää ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa. EU-lainsäädäntöön ei tule sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisillä sopimuksilla ei tule välillisestikään horjuttaa perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (esim. PeVL 10/2019 vp, PeVL 38/2018 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVP 92/2012 vp, 3 § ja siinä viitatut PeVL 46/1996 vp, s. 2/II, PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja s. 5/I).



Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

EU:n toimien toteuttamista osittain kansainvälisellä sopimuksella perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena unionin oikeuden yhtenäisyyden ja selkeyden samoin kuin päätöksenteon demokraattisen hyväksyttävyyden ja vastuunalaisuuden kannalta. Sopimusmenettely sulkee valmisteluprosessista pois EU:n parlamentin, sopimuksen ulkopuolelle jäävät jäsenvaltiot ja osan jäsenvaltioiden parlamenteista (PeVL 1/2014 vp).

Nyt suunnitteilla oleva, valtiosopimukseen perustuva lisävarojen kerääminen rahoituskehysten ulkopuolelta on menettely, jota ei ole hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut investointien vakautusohjelman (U 86/2018 vp) käsittelyn yhteydessä kysymystä EU:n budjetin rahoittamisesta valtiosopimuksen kautta (PeVL 38/2018 vp). Perustuslakivaliokunta piti tuolloin kansallisen budjettivallan näkökulmasta huolestuttavana sitä, että koheesiopolitiikan piiriin luotaisiin tukijärjestely, joka hyväksyttäisiin määräenemmistöpäätöksellä mutta joka tosiasiassa toisi valtiosopimukseen liittyvien järjestelyjen kautta jäsenmaille kansalliseen budjettiin vaikuttavia velvoitteita. Valiokunta korosti, että EU:n toiminta tulee lähtökohtaisesti rahoittaa EU-budjetista monivuotisten rahoituskehysten asettamissa puitteissa, mikä turvaa jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuudet ja hyväksyttävän lopputuloksen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että valtiosopimusten käyttämistä EU:n sääntelyvälineenä tulisi välttää, koska valtiosopimukset pirstaloivat EU:n normipohjaa ja niiden käsittelyprosessi EU:ssa on erilainen kuin sekundäärilainsäädännön.

Olen katsonut aiemmassa investointien vakautusjärjestelyä koskevassa asiantuntijalausunnossani perustuslakivaliokunnalle koskien koheesiopolitiikan piiriin kuuluvasta unionin ohjelmasta EU-budjetille koituvien menojen rahoittamista valtiosopimuksella, että unionin toiminnan rahoittaminen unionin budjetin ja rahoituskehyksen puitteiden ulkopuolelta olisi eduskunnan budjettisuvereniteetin ja jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen kannalta ongelmallista. Valtiosopimus **turvaisi muodollisesti kunkin jäsenvaltion suvereniteetin, mutta tosiasialliset vaikutukset ovat sitä heikentäviä**. Näin on myös nyt esillä olevassa asiassa, vaikka talousarviovälinettä rahoittavan valtiosopimuksen muuttamiseen edellytettäisiinkin kaikkien sopimusosapuolten suostumusta ja Suomella valtiosopimuksen osapuolena olisikin ainakin muodollinen mahdollisuus estää muutokset.

Olen samassa yhteydessä kiinnittänyt perustuslaillisen demokratian, oikeusvaltion sekä hyvän hallinnon periaatteiden kannalta huomiota siihen, että valtiosopimuksiin perustuvat, unionin talousarvion ulkopuolella olevat rahastot sirpaloivat unionin rahoitusta ja heikentävät sen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä heikentävät demokraattista päätöksentekoa ja tilivelvollisuutta (mm. ulkoinen tarkastus). Nämä näkökohdat ovat relevantteja myös nyt esillä olevassa asiassa.

Yhdyn näin ollen valtioneuvoston arvioon, jonka mukaan **valtiosopimuspohjainen rahoitus tarjoaisi Suomen budjettisuvereniteetille heikomman turvan** kuin unionin monivuotisen rahoituskehyksen kautta tapahtuva rahoitus. Unionin menojen rahoittaminen tapauskohtaisesti valtiosopimuksella ei tarjoa jäsenvaltioiden budjettivallalle tosiasiallisesti samanlaista turvaa kuin rahoittaminen EU:n rahoituskehyksen vakiintuneiden menettelyiden kautta. Tämä heikentäisi jäsen-



Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto • Telefaksi 09 160 23975 • Internet www.okv.fi

valtioiden tosiasiallisia edellytyksiä kontrolloida unionin rahankäyttöä. **Muodollisesti kuitenkin valtiosopimuksessa jäsenvaltiolla on julkisen kansainvälisen oikeuden mukaisesti täysi valta päättää** siitä, että onko se mukana järjestelyssä vaiko ei. Valtioneuvoston arviossa olisikin tarvetta eritellymmin todeta yhtäältä muodolliset oikeudelliset seikat ja niiden mukainen sopimuksen ja rahoituksen vapaaehtoisuus ja tosiasiallinen liikkumavara. Unionin rahoituskehysten kautta ja niiden puitteissa tapahtuva rahoitus suojaa eduskunnan budjettivaltaa ja Suomen budjettisuvereniteettia tosiasiallisesti, mutta muodollisesti valtiosopimuksen tekemisestä ja tekemättä jättämisestä eduskunnalla on 94 §:n 1 momentin mukaan toimivalta päättää.

Vaikka sopimuksen sisällöllinen arviointi ei ole enemmälti mahdollista tässä vaiheessa, kun sopimusluonnosta ei vielä ole, on syytä lopuksi vielä korostaa yksimielisen päätöksenteon ja lisärahoituksen vapaaehtoisuuden merkitystä. Sopimusluonnosta on tarpeen tarkemmin arvioida siinä vaiheessa, kun se on käsillä. Lisäksi lopullinen valtiosääntöoikeudellinen arviointi on mahdollista tehdä siinä vaiheessa, kun sopimusta ollaan hyväksymässä ja saattamassa voimaan perustuslain vaatimalla tavalla. Kun kyse on ainakin eduskunnan budjettivaltaan kuuluvasta sopimuksesta, kuuluu sen hyväksyminen perustuslain 94 §:n 1 momentin perusteella eduskunnalle. Näyttäisi kuitenkin siltä, että kyseessä ei liene Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirtämisestä eikä siten kyseessä ole perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetusta määräenemmistöä vaativasta sopimuksesta.

Johtopäätöksenä voin todeta, että **perustuslakivaliokunnan aikaisemmissa unionin rahoitukseen liittyviä valtiosopimuksia koskevissa lausunnoissa, erityisesti lausunnossa PeVL 38/2018 vp, esittämät näkökohdat ovat edelleen merkityksellisiä ja asiassa huomioon otettavia**.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti