Tuomas Ojanen

26.2.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

E 63/2019 vp Valtioneuvoston selvitys: Euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen rahoittaminen valtiosopimuksen kautta

Pääasiallinen sisältö

Asiassa on kyse euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen (”talousarvioväline”) rahoitukseen liittyvästä valtiosopimuksesta. Euroryhmä saavutti yhteisymmärryksen talousarviovälineen pääpiirteistä lokakuussa 2019, jonka jälkeen talousarviovälineen käyttöä ohjaavaa lainsäädäntöä on valmisteltu neuvoston työryhmässä osana uudistusten ja investointien tukiohjelmaa (U 7/2019 ja UJ 8/2019). Lainsäädäntö on määrä antaa koheesiopolitiikan toimivallan nojalla (SEUT 175 artikla).

Talousarvioväline ei toiminnallisesti edellyttäisi rahoituskehyksen ulkopuolista lisärahoitusta. Tietyt jäsenvaltiot ovat kuitenkin pitäneet tarpeellisena täydentävän rahoituksen järjestämistä valtiosopimuksen kautta. Vaikka kaikki jäsenvaltiot hyväksyvät periaatteessa talousarviovälineen rahoittamisen valtiosopimuksella, tietyt jäsenvaltiot, kuten Suomi, suhtautuvat varauksellisesti omaan osallistumiseensa valtiosopimukseen. Eräät toiset jäsenvaltiot taas pitävät keskeisenä, että kaikki euroalueen maat osallistuisivat valtiosopimukseen.

Valtiovarainministeriön perusmuistion mukaan keskustelut valtiosopimuksesta ovat vasta periaatteellisella tasolla, eikä sopimuksesta ole vielä luonnosta. Muistion mukaan valtiosopimukseen liittyy ”laajempia poliittisia tavoitteita kuin vain käsillä olevan asetusehdotuksen rahoittaminen”. Valtiosopimuksesta ”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.” (Perusmuistio, s. 2).

Perusmuistiossa selostetaan ”alustavien keskustelujen ja epävirallisten hahmotelmien perusteella” (s. 2) mahdollisen valtiosopimuksen tarvetta, sisältöä ja toimintamuotoja sivuilla 2-3. Viittaan perusmuistiosta ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Perusmuistion mukaan Suomen kantana on, ettei Suomi pidä valtiosopimukseen perustuvaa lisärahoitusta tarpeellisena talousarviovälineen toiminnan kannalta. Suomi ei kuitenkaan vastusta lisärahoituksen järjestämistä vapaaehtoisesti tähän halukkaiden maiden kesken, kunhan rahoituskehyksen ulkopuolisesta lisärahoituksesta ei muodostu talousarviovälineelle välttämätöntä toiminnallista edellytystä. Lisäksi perusmuistion mukaan Suomi katsoo, että Euroopan talous- ja rahaliittoa tulisi kehittää ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa. Koska unionin menojen rahoittaminen tapauskohtaisesti valtiosopimuksella ei tarjoa jäsenvaltioiden budjettivallalle samanlaista

turvaa kuin rahoittaminen EU:n rahoituskehyksen vakiintuneiden menettelyiden kautta, Suomen lähtökohta on, että unionin budjetin menot rahoitetaan unionin rahoituskehyksistä.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on aiemmin ottanut kantaa sekä komission ehdotuksiin euroalueen talousarviovälineiksi valtioneuvoston kirjelmien U 85/2018 vp sekä U 86/2018 vp perusteella (PeVL 37/2018 vp) että EU:n budjetin rahoittamiseen valtiosopimuksen kautta osana investointien vakautusohjelman (U 86/2018 vp) käsittelyä (PeVL 38/2018 vp). Lisäksi valiokunta on lausunut EMU:n kehittämisestä valtioneuvoston E-kirjeen E 80/2017 vp, E-jatkokirjeen EJ 26/2018 perusteella (PeVL 55/2017 vp) sekä Euroopan komission ehdotuksista talous- ja rahaliiton kehittämiseksi valtioneuvoston antaman E-kirjeen E 115/2017 vp perusteella (PeVL 13/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan edellä mainituista lausunnoista ilmenee seuraavia valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia käsillä olevan asian kannalta:

- EU:n taloudellisen koordinaation kehittäminen on rakenne, jonka kehittämiseen Suomi on EU:n ja EMU:n jäsenenä sitoutunut. Valiokunta on katsonut, 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 37 ja 38/2018 vp ja niissä mainittu muu lausuntokäytäntö).
- Perustuslakivaliokunta on suhtautunut valtiosopimusmalliin varauksellisesti. Valiokunnan mukaan EMU:a tulee ensisijaisesti kehittää unionin perussopimusten puitteissa, eikä johdetun oikeuden säännöksiin tulisi sisällyttää perussopimuksissa määriteltyihin jäsenvaltioiden velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tms., joita ei ole hyväksytty perussopimusten voimaan saattamisen yhteydessä (ks. esim. PeVL 38/2018 vp ja siinä mainittu lausuntokäytäntö).
- Perustuslakivaliokunnan mukaan unionin toiminta tulee lähtökohtaisesti rahoittaa EU-budjetista monivuotisten rahoituskehysten asettamissa puitteissa, koska tämä parhaiten turvaa jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuudet ja hyväksyttävän lopputuloksen. Valiokunnan mukaan tulee välttää valtiosopimusten käyttämistä EU:n sääntelyvälineenä, koska valtiosopimukset pirstaloivat EU:n normipohjaa ja koska niiden käsittelyprosessi on erilainen kuin unionin lainsäädännön. Valtiosopimusmalli ei myöskään ole valiokunnan mukaan ongelmaton unionin oikeuden yhtenäisyyden ja selkeyden samoin kuin päätöksenteon demokraattisen hyväksyttävyyden ja vastuunalaisuuden kannalta (ks. PeVL 38/2018 vp).
- Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, ettei sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisin sopimuksin välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa.
- Perustuslakivaliokunta on pitänyt kansallisen budjettivallan näkökulmasta huolestuttavana sitä lähtökohtaa, että koheesiopolitiikan piiriin luotaisiin tukijärjestely, joka hyväksyttäisiin määräenemmistöpäätöksellä mutta joka

tosiasiassa toisi valtiosopimukseen liittyvien järjestelyjen kautta jäsenmaille kansalliseen budjettiin vaikuttavia velvoitteita. Esimerkiksi rahoituskehyksiä ja unionin omia varoja koskevissa päätöksissä edellytetään yksimielisyyttä, mutta ehdotuksen myötä jäsenmaille voisi syntyä tosiallinen velvollisuus rahoittaa valtion budjetista sellaista unionin toimintaa, jota vastaan se on itse äänestänyt. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että EU:n talousarvion kautta kaikki jäsenmaat joutuisivat vastuuseen lainoista, joita tukea saanut maa ei maksa takaisin, sillä EU:n budjetti toimisi lainanoton takaajana (PeVL 38/2018 vp).
- Perustuslakivaliokunnan mukaan päätöksenteon demokraattinen hyväksyttävyys ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuvat suorimmin kansallisten parlamenttien kautta. EU-järjestelyillä ei voida miltään osin korvata kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla (esim. PeVL 37/2018 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).
- EMU:n kehittämisehdotukset ovat mukaan merkityksellisiä erityisesti eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen, täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan käytön kannalta (PeVL 37/2018 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).

Arvio

Valtiovarainministeriön perusmuistiossa on informatiivisesti selostettu käsillä olevan asiakokonaisuuden tämänhetkistä valmistelutilannetta. Muistiossa on tehty asianmukaisesti selkoa eduskunnan valiokuntien, perustuslakivaliokunta mukaan lukien, aiemmista kannoista suhteessa unionin toimien toteuttamiseen osaksi kansanvälisin sopimuksin erityisesti siltä osin kuin kysymys on EMU:n kehittämisestä ja koheesiopolitiikan piiriin kuuluvan unionin ohjelman EU-budjetille koituvien menojen rahoittamisesta valtiosopimuksella (ks. muistio, s. 4).

Kuten perusmuistiosta ilmenee, varsinaiset neuvottelut valtiosopimuksesta eivät ole vielä alkaneet, eikä mahdollisesta valtiosopimuksesta ole luonnostekstiä. Valtiosopimuksen mahdollista sisältöä on perusmuistiossa arvioitu ”alustavien keskustelujen ja epävirallisten hahmotelmien perusteella”.

Asian keskeneräisyyden takia on nähdäkseni tyydyttävä painottamaan perusmuistiosta ilmenevän perusteella seuraavia seikkoja:

- Valmisteltava valtiosopimus vaikuttaa liittyisi sisällöllisesti niin kiinteästi talousarviovälinettä koskevaan asetukseen, EU:n budjetin rahoittamiseen sekä EU:n toimielimiin, että valmisteltava valtiosopimus selvästi rinnastuisi sisällöltään ja vaikutuksiltaan valtioneuvoston toimivaltaan kuuluviin unioniasioihin perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti. Perusmuistion valossa valmisteltava valtiosopimus olisi myös eduskunnan toimivallan alaan kuuluva asia; viittaan esimerkiksi perusmuistiossa asiasta eduskunnan budjettivallan kannalta esitettyyn.
- Edellä esitetty tarkoittaa tarvetta huolehtia perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisista eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksista valtiosopimusneuvottelujen edistyessä (ks. myös esim. PeVL 37/2018 vp). Käsillä

oleva valtioneuvoston selvitys on E-kirjelmän muodossa. Kirjelmä on päivätty 23.1.2020 ja annettu eduskunnalle 31.1.2020. Nähdäkseni tässä tapauksessa E-kirjelmää voidaan pitää perusteltuna, etenkin kun otetaan huomioon se, että asiassa on kysymys valtiosopimusmuotoisesta instrumentista, jonka virallinen valmistelu unionitasolla on vasta alkamassa, eikä sopimuksesta ole tässä vaiheessa edes alustavaa luonnosta ainakaan perusmuistion mukaan. Valtioneuvoston selvitys asiasta E-kirjelmällä on myös toimitettu eduskunnalle aikataulussa, jonka nähdäkseni pitäisi turvata eduskunnalle riittävät tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa asiasta sekä vaikuttaa Suomen neuvottelukantojen muotoutumiseen.

- Äsken esitetystä huolimatta perustuslakivaliokunta voisi kuitenkin harkita sisällyttää lausuntoonsa yleisen lausuman siitä, että valtioneuvoston E-kirjelmissä tulisi jatkossa tehdä selkoa siitä, miksi asiassa ei ole pidetty tarpeellisena U-kirjelmää, jos kysymyksessä on kuitenkin sinänsä selvästi sellainen EU-asia (tai EU-kytkentäinen asia), joka kuuluu eduskunnan toimivallan alaan. Vaikka juuri käsillä olevassa asiassa E-kirjelmää voidaan pitää perusteltuna edellä selostetuista syistä, valtioneuvostolta voisi jatkossa alkaa edellyttää asiaperusteiden esittämistä E-kirjelmissä sille, miksi tietyn asia selvitys on toimitettu eduskunnalle E-kirjelmällä U-kirjelmän sijasta. Tällä tavoin eduskunnalla olisi paremmat edellytykset ottaa tarvittaessa kantaa asian käsittelyjärjestykseen. Tässä yhteydessä on korostettava, että perustuslain 96 §:n mukainen U-kirjelmä turvaa parhaiten eduskunnan mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa Suomen kantoihin ehdotuksista säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi unionissa. Tästä syystä ensisijaisesti olisi syytä käyttää U-kirjelmää, kun taas E-kirjelmää voidaan käyttää poikkeuksellisesti, jos sille on esitettävissä kulloisenkin asian erityispiirteisiin liittyviä hyväksyttäviä perusteita.
- Perusmuistiossa selostettuihin keskeisiin neuvottelukysymyksiin liittyy sellaisia valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia, joita perustuslakivaliokunta on linjannut aiemmissa, perusmuistiossa viitatuissa lausunnoissaan EMU:n kehittämisestä ja koheesiopolitiikan piiriin kuuluvan unionin ohjelman EU-budjetille koituvien menojen rahoittamisesta valtiosopimuksien kautta. Viittaan erityisesti lausunnossa PeVL 38/2018 vp esitettyyn. Koska perusmuistiossa on tehty asianmukaisesti selkoa perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa Suomen kantoja tulevissa valtiosopimusneuvotteluissa ohjaavista keskeisistä valtiosääntöoikeudellisista näkökohdista (ks. erit. jakso ”*EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely*”, s. 3-4), perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan nähdäkseni yhtyä sisällöllisesti (perusmuistiosta ilmenevään) valtioneuvoston kantaan asiassa.

Helsingissä 26. päivänä helmikuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki