Valiokunnan lausunto PeVL 10/2019 vp– U 85/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta (U 85/2018 vp): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 7/2019 vp — U 85/2018 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta (U 85/2018 vp): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 8/2019 vp — U 85/2018 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo, valtiovarainministeriö
- avustava lakimies Hanna Oraheimo, valtiovarainministeriö
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Tuomas Ojanen
- kollegiumtutkija Klaus Tuori

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon PeVL 37/2018 vp.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2019 vp

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄT

Ehdotus

Suomi on puheenjohtajana yhdessä EU:n neuvoston sihteeristön ja komission kanssa muokannut uudistusten tukiohjelmasta annetusta asetusehdotuksesta puheenjohtajan nimissä annetun kompromissiehdotuksen uudistusten ja investointien tukiohjelmaksi. Kompromissiehdotukseen sisältyy poliittisen yhteisymmärryksen mukaisesti kaksi uutta välinettä, euroalueen maille kohdistettu lähentymistä ja kilpailukykyä edistävä väline sekä euroalueen ulkopuolisille maille suunnattu lähentymis- ja uudistusväline, sekä jo vanhaan ehdotukseen sisältynyt teknisen tuen väline. Nämä kaksi uutta välinettä korvaavat uudistusten tukiohjelmaan aiemmin sisältyneet uudistusten toteuttamisen tukivälineen ja lähentymisvälineen.

Valtioneuvoston kanta

Jatkokirjelmä UJ 7/2019 vp

Suomi edistää talousarviovälinettä koskevien asetusehdotuksien käsittelyä neuvoston puheenjohtajan roolissa. Suomi on ottanut talousarviovälineeseen kantaa osana EMU:n kehittämisen kokonaisuutta (E 80/2017 vp, EJ 26/2018 vp ja EJ 4/2019 vp) sekä valtioneuvoston kirjelmissä koskien uudistusten tukiohjelmaa (U 85/2018 vp) ja talousarviovälineen ohjauskehystä (U 7/2019 vp). Suomi on myös ottanut kantaa EU:n budjetin rahoituksen järjestämiseen valtiosopimuksella investointien vakautusjärjestelyn käsittelyn yhteydessä (U 86/2018 vp).

Euroalueen talousarviovälinettä koskevien avoinna olevien kysymysten osalta esitetyt ratkaisut ovat Suomen hyväksyttävissä. Rahoituksen osalta lisärahoituksen perustuminen vapaaehtoiseen hallitusten väliseen sopimukseen on Suomen aiempien linjausten mukaista. Suomi muodostaa lopullisen kantansa osallistumiseen valtiosopimuksella täydennettävään rahoitukseen myöhemmässä vaiheessa. Maakohtaisen jako-osuuden osalta ratkaisun perustuessa väkiluvun lisäksi henkeä kohti laskettuun BKT:hen, tämä vastaa paremmin asetuksen oikeusperustaa, mitä voidaan pitää Suomen aiempien kantojen mukaisena parannuksena. Suhdannemodulaation osalta kansallisen maksuosuuden puolittaminen vakavien taloudellisten olosuhteiden sattuessa on niin ikään hyväksyttävissä.

Suomi voi myös hyväksyä rakenneuudistusten tukivälineen kaltaisen instrumentin euroalueen ulkopuolisten maiden osalta. Tukiväline kohdistuisi rajattuun joukkoon euroalueen ulkopuolisia maita, jolloin koheesiopolitiikkaa koskeva oikeusperusta olisi perustellumpi kuin alkuperäisessä uudistusten tukiohjelmassa. Näiden jäsenvaltioiden osalta myönnettävän tuen pääasiallisena tarkoituksena voidaan pitää taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämistä.

Esillä olleeseen Ruotsin ja Tanskan esittämään mahdolliseen hyvitysjärjestelyyn otetaan kantaa myöhemmin, osana monivuotista rahoituskehystä koskevaa kokonaisuutta.

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2019 vp

Jatkokirjelmä UJ 8/2019 vp

Alkuperäistä uudistusten tukiohjelmaa koskevassa kannassaan valtioneuvosto suhtautui periaatteessa myönteisesti tavoitteeseen tukea koheesiopolitiikan keinoin EU:n jäsenvaltioiden rakenteellisia uudistuksia ja vahvistaa eurooppalaisen ohjausjakson toimivuutta. Valtioneuvosto piti kuitenkin komission uudistusten toteuttamisen tukivälinettä sekä lähentymisvälinettä koskevia ehdotuksia ongelmallisina sekä oikeusperustan että rakennepoliittisen toimivallanjaon näkökulmasta. Rakenneuudistuksien edistäminen rahallisin kannustein siirtäisi rakennepoliittisen päätöksenteon painopistettä budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttäjiltä komissiolle tavalla, joka voisi vaarantaa demokraattisen vastuujärjestelmän.

Valtioneuvosto katsoi, että oikeusperustan riittävyyttä ja toimivaltakysymyksiä tulisi arvioida osana jatkovalmisteluja ja että uudistusten toimeenpanon tukivälinettä tulisi pyrkiä kehittämään suuntaan, joka liittyy selkeämmin koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja perustuu koheesiota edistävistä uudistuksista jäsenvaltiolle tosiasiallisesti koituvien lyhyen aikavälin kustannusten osittaiseen korvaamiseen.

Eduskunta (SuVL 8/2018 vp, PeVL 37/2018 vp, VaVL 10/2018 vp, TaVL 44/2018 vp) yhtyi valtioneuvoston kantaan. Eduskunta katsoi lisäksi, että esitykset uudistusten toteuttamisen tukivälineestä ja lähentymisvälineestä tulee esitetyssä muodossaan hylätä (SuVL 8/2018 vp). Jos kuitenkin niiden osalta halutaan neuvotteluissa edetä, tulisi eduskunnan mukaan niiden säännöksiä muokata valtioneuvoston kannan mukaisesti niin, että ehdotusten pääasialliset tavoitteet ja keinot liittyvät selkeästi koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja rahoitus kytketään selkeämmin toimista koituvien tosiasiallisten kustannusten korvaamiseen. Talousvaliokunta arvioi erityisesti, että rahoituksen myöntämistä ja seurantaa olisi kehitettävä niin, että ne huomioisivat rakennepoliittisten uudistusten luonteen ja mahdollistaisivat niistä käytävän kansallisen keskustelun sekä niitä koskevat muutokset (TaVL 44/2018 vp).

Investointien vakautusjärjestelyä koskevan käsittelyn yhteydessä eduskunta yhtyi valtioneuvoston varaukselliseen kantaan liittyen välineen rahoittamiseen erillisen valtiosopimuksen kautta. Eduskunnan mukaan unionin koheesiopolitiikan rahoittaminen tapauskohtaisesti valtiosopimuksella ei tarjoa jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetille samanlaista turvaa kuin rahoittaminen EU:n budjetin vakiintuneiden menettelyiden kautta.

Jatkokirjeessä UJ 7/2019 vp valtioneuvosto on valmis hyväksymään lisärahoituksen perustumisen vapaaehtoiseen hallitusten väliseen sopimukseen. Omaan osallistumiseensa valtiosopimuksella täydennettävään rahoitukseen Suomi muodostaa kannan myöhemmässä vaiheessa. Valtioneuvosto katsoi myös, että Suomi voi hyväksyä rakenneuudistusten tukivälineen kaltaisen instrumentin euroalueen ulkopuolisten maiden osalta. Tukiväline kohdistuisi rajattuun joukkoon euroalueen ulkopuolisia maita, jolloin koheesiopolitiikkaa koskeva oikeusperusta olisi perustellumpi kuin alkuperäisessä uudistusten tukiohjelmassa. Näiden jäsenvaltioiden osalta myönnettävän tuen pääasiallisena tarkoituksena voidaan perustellusti pitää taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämistä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Perustuslakivaliokunnan arvioitavina olevissa jatkokirjelmissä on kyse uudistusten ja investointien tukiohjelmasta ja siihen tässä vaiheessa sisällytettäviksi ehdotetuista välineistä.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (ks. PeVL 55/2017 vp, PeVL 25/2011 vp, s. 3/II ja PeVL 3/2012 vp, s. 2 /II). Tähän liittyy myös kysymys siitä, voidaanko vastuilla vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 5/2011 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 55/2017 vp, PeVL 28/2013 vp, s. 4/II). Valiokunta on myös pitänyt eduskunnan budjetti- ja finanssivallan turvaamisen kannalta tärkeänä, että esimerkiksi yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa toteutuu kattava ja täysimääräinen sijoittajavastuu, jolloin tarve kriisinratkaisurahaston varojen käyttöön ja julkiseen rahoitukseen minimoidaan (ks. PeVL 28/2013 vp, s. 4—5 ja PeVL 1/2014 vp, s. 3). Arvioidessaan Euroopan vakausmekanismin ja sen tukivälineiden valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä valiokunta on pitänyt tärkeinä seikkoina Suomen vastuiden kokonaismäärää, niiden toteutumisen todennäköisyyttä, eduskunnan osallistumista päätöksentekoon ja vaikutuksia valtion mahdollisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista (ks. PeVL 55/2017 vp).

Perustuslakivaliokunnan nyt arvioitavina olevat jatkokirjelmät liittyvät valiokunnassa aikaisemmin käsiteltyyn uudistusten tukiohjelman perustamista koskevaan kirjelmään (PeVL 37/2018 vp, U 85/2018 vp; ks. erit. PeVL 55/2017 vp). Valiokunta on tuolloin todennut, että EMU:n kehittämiseen liittyvät ehdotukset ovat valiokunnan käytännön mukaan merkityksellisiä erityisesti eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen, täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan käytön kannalta (PeVL 37/2018 vp, s. 6, ks. myös PeVL 55/2017 vp). Valiokunta on yhtynyt valtioneuvoston tuolloiseen varsin kriittiseen kantaan tarkasteltuaan asiaa ehdotusten oikeusperustan ja demokraattisen vastuujärjestelmän kannalta.

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä UJ 7/2019 vp tarkastellaan euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävää talousarviovälinettä. Perustuslakivaliokunta on jatkokirjelmän antamisen jälkeen esittänyt perustuslain 47 §:n mukaisen tietopyynnön valtioneuvostolle. Valiokunta on edellyttänyt valtioneuvoston selostavan valiokunnalle ajantasaisesti ja kattavasti 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 (ks. PeVP 19/2019 vp).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan jatkokirjelmään UJ 8/2019 vp liittyvässä perusmuistiossa selostetaan valiokunnan tietopyynnössä edellytetyn mukaisesti asiakokonaisuuden käsittelyn nykytilannetta sekä sitä, mitkä kohdat ovat alkuperäisen kirjelmän jälkeen muuttuneet, miten Suomen ajamat näkökohdat ovat edenneet ja mitkä kysymykset ovat vielä avoinna. Perusmuistioon ei kuitenkaan juurikaan sisälly nyt valmisteltavien säädösehdotusten varsinaista perustusla-

kiarviointia. Jatkokirjelmässä esitettävien tietojen perusteella lainsäädäntötyö kompromissiehdotuksista on vasta alkanut, mikä vaikuttaa mahdollisuuteen tässä vaiheessa arvioida ehdotuksia seikkaperäisesti perustuslain kannalta. Valiokunta painottaa kuitenkin, että nyt käsiteltävän kaltaisia ehdotuksia koskeviin kirjelmiin tulee sisällyttää arviointia perustuslaillisten kysymysten, kuten täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan, kannalta.

Suomi on jatkokirjelmän UJ 8/2019 vp mukaan puheenjohtajana yhdessä EU:n neuvoston sihteeristön ja komission kanssa muokannut uudistusten tukiohjelmasta annetusta asetusehdotuksesta kompromissiehdotuksen uudistusten ja investointien tukiohjelmaksi. Kompromissiehdotukseen sisältyy kaksi uutta välinettä, euroalueen maille kohdistettu lähentymistä ja kilpailukykyä edistävä väline sekä euroalueen ulkopuolisille maille suunnattu lähentymis- ja uudistusväline, sekä jo vanhaan ehdotukseen sisältynyt teknisen tuen väline.

Jatkokirjelmän mukaan ehdotuksen oikeusperustaan liittyvät ongelmat vaikuttaisivat vähentyneen. Lisäksi demokraattista vastuuvelvollisuutta koskevilta osiltaan ehdotuksen voidaan valtioneuvoston mukaan katsoa lähentyneen Suomen kantoja merkittävästi. Perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotukset kokonaisuutena arvioiden vaikuttavat kehittyneen perustuslain ja valiokunnan aikaisempien kannanottojen kannalta ongelmattomampaan suuntaan. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota jatkokirjelmässä (s. 11) esitettyyn arvioon siitä, että monet niistä epäilyistä, joita eduskunta esitti komission alkuperäisen ehdotuksen uudistusten toteuttamisen tukivälinettä ja lähentymisvälinettä kohtaan, ovat edelleen merkityksellisiä lähentymis- ja uudistusvälineen osalta. Valiokunta painottaa edelleen tarvetta poistaa oikeusperustaan liittyviä epäselvyyksiä ja tarvetta pyrkiä siihen, ettei sääntelyyn sisälly demokraattista legitimiteettiä rapauttavia seikkoja.

Perustuslakivaliokunta korostaa velvollisuutta huolehtia eduskunnan riittävästä ja ajantasaisesta informoimisesta perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisilla menettelyillä. Valiokunta painottaa erityisesti sitä, että nyt käsillä olevan kaltaisissa kirjelmissä valtioneuvoston tulee eritellysti tehdä selkoa niistä näkökohdista, joita valiokunta on yleisellä tasolla käsitellyt kokoavasti lausunnossa PeVL 55/2017 vp.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2019 vp

Helsingissä 19.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala