Valiokunnan lausunto PeVL 2/2020 vp– E 63/2019 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen rahoittaminen valtiosopimuksen kautta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen rahoittaminen valtiosopimuksen kautta (E 63/2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Tuomas Ojanen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Valtioneuvosto tekee kirjelmässä selkoa valtiosopimuksesta, joka liittyy euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen rahoitukseen. Talousarviovälineestä on tarkoitus myöntää taloudellista tukea euroalueen jäsenmaiden toteuttamille rakenneuudistuksia ja investointeja sisältäville kokonaisuuksille.

Valtioneuvoston kanta

Suomi ei pidä valtiosopimukseen perustuvaa lisärahoitusta tarpeellisena talousarviovälineen toiminnan kannalta. Suomi ei kuitenkaan vastusta lisärahoituksen järjestämistä vapaaehtoiselta pohjalta tähän halukkaiden maiden kesken. Rahoituskehyksen ulkopuolisesta lisärahoituksesta ei saa muodostua talousarviovälineelle välttämätöntä toiminnallista edellytystä.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2020 vp

Suomi katsoo, että EMU:a tulee kehittää ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa. 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 rahoituskehysten sisältä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on arvioinut aiemmin valtioneuvoston kantaa komission ehdotuksista euroalueen talousarviovälineiksi (PeVL 37/2018 vp) ja EU:n budjetin rahoittamista valtiosopimuksen kautta osana investointien vakautusohjelman käsittelyä (PeVL 38/2018 vp). Lisäksi valiokunta on arvioinut EMU:n kehittämistä (PeVL 55/2017 vp) sekä Euroopan komission ehdotuksia talous- ja rahaliiton kehittämiseksi (PeVL 13/2018 vp).

Nyt arvioitavassa valtioneuvoston selvityksessä tehdään selkoa euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen käyttöä ohjaavan lainsäädännön valmistelusta. Välineestä on tarkoitus myöntää taloudellista tukea euroalueen jäsenmaiden toteuttamille rakenneuudistuksia ja investointeja sisältäville kokonaisuuksille.

Talousarviovälineen rahoittaminen valtiosopimuksella

Talousarvioväline ei toiminnallisesti edellytä rahoituskehyksen ulkopuolista lisärahoitusta, mutta jotkut jäsenmaat pitävät tarpeellisena täydentävän rahoituksen järjestämistä kaikkien euroalueen jäsenvaltioiden tai osan jäsenvaltioista tekemän valtiosopimuksen kautta. Valtiosopimuksesta kaavaillaan lisäksi muodostuvan jatkossa kokonsa ja käyttötarkoituksensa puolesta joustavasti sopeutettavissa oleva alusta euroalueen yhteisten hankkeiden rahoittamiseen.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan valtiosopimuksesta keskustellaan edelleen periaatteellisella tasolla, eikä sopimuksesta ole tässä vaiheessa olemassa luonnosta. Sopimuksen mahdollista sisältöä on selvityksessä arvioitu 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. Valtiosopimukseen kirjattaisiin oletettavasti säännökset siitä, miten valtiosopimuksen mitoitusta ja käyttötarkoitusta voitaisiin muuttaa sopimusosapuolten yksimielisellä päätöksellä.

Lisärahoitusta koskeva valtiosopimus rinnastuu valtioneuvoston selvityksen mukaan selkeästi sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin, joten sopimuksessa olisi kyse valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla kuuluvasta unioniasiasta (ks. 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).

Suomen taloudellisia vastuita tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (ks. PeVL 55/

2017 vp, s. 2, PeVL 3/2012 vp, s. 2 /II, PeVL 25/2011 vp, s. 3/II). Valiokunta on arvioinut, voidaanko ehdotetuilla toimilla ja niihin liittyvillä riskeillä vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteista, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 1/2019 vp, PeVL 3/2013 vp, PeVL 5/2011 vp, s. 4/II ja myös PeVP 52/2014 vp). Valiokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 28/2013 vp, s. 4/II). Valiokunnan mukaan syvennettäessä EU:n taloudellista ja finanssipoliittista yhdentymistä on samalla varmistuttava talous- ja rahaliiton demokraattisesta legitimiteetistä. EU:n lainsäädäntö ja päätöksenteko kaventavat kansallisen finanssipolitiikan alaa ja etäännyttävät päätöksentekoa kansallisista parlamenteista (PeVL 55/2017 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt EU:n toimien toteuttamista osittain kansainvälisellä sopimuksella ongelmallisena unionin oikeuden yhtenäisyyden ja selkeyden samoin kuin päätöksenteon demokraattisen hyväksyttävyyden ja vastuunalaisuuden kannalta (PeVL 38/2018 vp). Sopimusmenettely sulkee valmisteluprosessista pois EU:n parlamentin, sopimuksen ulkopuolelle jäävät jäsenvaltiot ja osan jäsenvaltioiden parlamenteista (PeVL 1/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut arvioidessaan EMU:n kehittämistä, että sitä tulee kehittää ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa. EU-lainsäädäntöön ei tule valiokunnan mielestä 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).

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 viitatut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt 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. Esimerkiksi rahoituskehyksiä ja unionin omia varoja koskevissa päätöksissä edellytetään yksimielisyyttä, mutta valiokunta arvioi tuolloin jäsenmaille voivan ehdotuksen myötä syntyä tosiasiallinen velvollisuus rahoittaa valtion budjetista sellaista unionin toimintaa, jota vastaan se on itse äänestänyt (PeVL 38/2018 vp). Valiokunnan mielestä vastaavia näkökohtia voidaan soveltaa nyt tehtävään arvioon.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston selvityksestä ei vielä valtiosopimuksen valmistelun tässä vaiheessa ilmene sellaista tietopohjaa, joka mahdollistaisi sopimuksen eritellyn valtiosääntöisen arvion. Sopimus vaikuttaisi olevan muodollisesti kansainvälisoikeudellinen sopimus, johon liittyminen on jäsenvaltion vapaassa harkinnassa. Valiokunta kuitenkin yhtyy siihen valtioneuvoston arvioon, jonka mukaan valtiosopimuspohjainen rahoitus tarjoaisi Suomen budjettisuvereniteetille tosiasiallisesti heikomman turvan kuin unionin monivuotisen rahoituske-

hyksen kautta tapahtuva rahoitus. Unionin menojen rahoittaminen tapauskohtaisesti valtiosopimuksella ei tarjoa jäsenvaltioiden budjettivallalle tosiasiallisesti samanlaista turvaa kuin rahoittaminen EU:n rahoituskehyksen vakiintuneiden menettelyiden kautta.

Eduskunnan tiedonsaantioikeus

Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Saman pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa. Perustuslain 96 §:ssä olevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen (ks. SuVL 3/1995 vp ja PeVL 20/1996 vp). Aineellisesti eduskunnan toimivallan kannalta keskeisinä tässä suhteessa on pidetty erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvia asioita (PeVL 20/1996 vp). Vaatimuksella tiedon toimittamisesta viipymättä on tietoisesti korostettu sitä, että eduskunnalle on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen (ks. HE 1/1998 vp, s. 153 sekä esim. PeVL 14/2017 vp, s. 7).

Nyt arvioitavassa valtioneuvoston selvityksessä (s. 4) on sinänsä tehty asianmukaisesti selkoa eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanmuodostuksesta 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. Valtioneuvoston selvitys asiasta E-kirjelmällä on toimitettu eduskunnalle asianmukaisesti aikataulussa, joka luo eduskunnalle riittävät tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa asiasta sekä vaikuttaa Suomen neuvottelukantojen muotoutumiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä vastaisuudessa laadittaessa E-kirjelmää eduskunnan toimivaltaan kuuluvista EU-asioista olisi kuitenkin syytä tehdä selkoa siitä, miksi asiassa ei ole pidetty tarpeellisena tai mahdollisena laatia U-kirjelmää.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota edellä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.*

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2020 vp

Helsingissä 4.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen