Valiokunnan lausunto PeVL 37/2018 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): 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
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Yleinen kuvaus 1—7 artiklat

Ehdotetulla asetuksella on tarkoitus perustaa uudistusten tukiohjelma (jäljempänä ohjelma) talousarviovuosiksi 2021—2027 (1 artikla).

Ohjelma muodostuu kolmesta erillisestä ja toisiaan täydentävästä välineestä jotka ovat (3 artikla);

Uudistusten toteuttamisen tukiväline, josta myönnetään taloudellista tukea jäsenvaltioille eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä määriteltyjen rakenneuudistusten toteuttamiseksi;

Valmis
5.0

Teknisen tuen väline, jolla tarjotaan teknistä tukea jäsenvaltiolle rakenneuudistusten toteuttamiseksi; ja

Lähentymisväline, jolla annetaan taloudellista ja teknistä tukea euroalueen ulkopuolisille maille rakenneuudistusten toteuttamiseksi yhteisvaluutan käyttöön ottamiseksi.

Ohjelman tavoitteena on edistää jäsenmaissa kansallisten rakenteellisten uudistusten toteuttamista, joilla pyritään vahvistamaan talouskasvua ja tukemaan taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden kestävyyttä sekä edistämään yhteenkuuluvuutta, kilpailukykyä, tuottavuuskasvua ja työllisyyttä (4 artikla) sekä lisäämään hallinnollisia valmiuksia instituutioiden, hallinnon sekä talous- ja sosiaalisektorin vahvistamiseksi.

Kullekin tukivälineelle on määritelty erityistavoitteet. Uudistusten toteuttamisen tukivälineen tavoitteena on rakenneuudistusten läpivieminen. Toteutusta seurataan uudistussitoumuksissa asetettujen konkreettisten välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisella, joiden perusteella tukea maksetaan. Teknisen tuen välineen tavoitteena on tukea kansallisia viranomaisia uudistusten suunnittelussa, kehittämisessä ja toteuttamisessa parantamalla hallinnollista kapasiteettia hyvien käytänteiden vaihdon, menettelytapojen ja tehokkaan henkilöstöhallinnon kautta. Lähentymisvälinettä koskevat edellä mainitut tavoitteet, joiden avulla pyritään edistämään toimenpiteitä yhteisvaluutan käyttöönottamiseksi. (5 artikla)

Ohjelmaa voidaan soveltaa laaja-alaisesti eri yhteiskunnan alojen kehittämiseen ja rakenneuudistuksiin liittyen muun muassa julkiseen varain- ja omaisuuden hoitoon, institutionaalisiin ja hallinnollisiin uudistuksiin, yritysten toimintaympäristöön, rahoitussektoriin, hyödyke-, palvelu- ja työmarkkinoihin, koulutukseen, kestävään kehitykseen, kansaterveyteen ja sosiaalipalveluihin (6 artikla).

Ohjelman toteuttamiseen on ehdotettu varattavan € 22,18 miljardia (vuoden 2018 kiintein hinnoin) rahoituskehyskaudelle 2021—2027. Uudistusten toteuttamisen tukiväline (€ 19,52 mrd); ja teknisen tuen välineen rahoitusosuus (€ 0,75 mrd) on kaikkien jäsenmaiden käytössä, kun taas lähentymisvälineen (€ 1,92 mrd) tukeen ovat oikeutettuja eurojäsenyyttä suunnittelevat euroalueen ulkopuoliset EU-maat. Lähentymisvälineen tuki on jaettu taloudellisen tuen osioon (€ 1,77 mrd) ja tekniseen tukeen (€ 0,14mrd) (7 artikla). Lisäksi ohjelman vaikutusta ilmastotavoitteeseen seurataan. Tavoitteena on allokoida kaikista EU:n ohjelmista 25 prosenttia ilmastotavoitteiden tukemiseen.

Uudistusten toteuttamisen tukiväline, 8—17 artiklat

Uudistusten toteuttamisen tukivälineen kautta voidaan tukea eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä esille nousseiden rakenneuudistusten toteuttamista ja siten vahvistaa eurooppalaisen ohjausjakson vaikuttavuutta (8 artikla).

Maakohtainen tuen enimmäismäärä rahoituskehyskaudella määräytyy maiden väestöosuuksien mukaan (9 artikla), jolloin Suomen osuudeksi tulisi 1,24 % tukisummasta eli 242 miljoonaa euroa koko rahoituskehyskaudelle 2021—2027. Ohjelmarahat on tarkoitus laittaa haettavaksi vaiheittain niin, että puolet tukisummasta eli noin € 10 mrd on haettavana ohjelman ensimmäisten 20

kuukauden aikana. Toisessa vaiheessa, joka kestää ohjelmajakson loppuun saakka, olisi tarkoitus jakaa jaksoittain loppuosa määrärahoista sekä peruuntuneista uudistushankkeista palautuvat varaukset (10 artikla).

Jäsenvaltioiden tulee itse esittää komissiolle tuen kohteeksi soveltuvia rakenneuudistuksia kansallisen uudistusohjelman liitteenä. Uudistusten tulee kuitenkin vastata eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettuihin maakohtaisiin suosituksiin tai muihin ohjausjakson yhteydessä esille nousseisiin haasteisiin. Jäsenvaltion tulee perustella uudistukset arvioimalla niiden luonne ja merkitys suhteessa ohjausjaksolla määriteltyihin haasteisiin. Perusteluissa tulee esittää uudistuksen taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset, mahdolliset liitännäiset toimet, uudistuksen investointikustannukset ja niihin liittyvät EU-tuet, uudistukseen liittyvät järjestelyt, uudistuksen tavoitteet ja niihin liittyvät indikaattorit sekä muut tarvittavat tiedot. Uudistuksen toteuttamiseen on aikaa kolme vuotta, minä aikana komissio seuraa etenemistä valittujen indikaattorien pohjalta eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä (11 artikla).

Komissio arvioi ehdotuksia yhteistyössä jäsenvaltion kanssa, ja talouspoliittinen komitea voi antaa näkemyksensä ehdotetuista uudistuksista. Komissio päättää tuen jakamisesta arvioiden tapauskohtaisesti (i) ehdotetun uudistuksen tehokkuutta ohjausjakson yhteydessä esiin nousseisiin haasteisiin vastaamisessa (ii) uudistuspaketin kokonaisvaltaisuutta, (iii) uudistuksen vaikutuksia maan talouden suoritus- ja häiriönsietokykyyn ja (iv) uudistuksen vaikutusten pysyvyyttä ja sitä, (v) voidaanko jäsenmaiden asettamilla välitavoitteilla ja tavoitteilla toteuttaa uudistus kolmen vuoden aikana (11 artikla).

Edellä mainittujen kriteerien perusteella komissio määrittää uudistukselle maksettavan tuen määrän. Jos ehdotettu uudistus täyttää kokonaan yllä mainitut kriteerit, uudistussitoumuksen katsotaan olevan ″suuri″, jolloin maksettava tuki on koko maakohtaisen osuuden suuruinen. Mikäli ehdotus uudistussitoumukseksi täyttää kriteerit tyydyttävästi, sen katsotaan olevan ″merkittävä″, jolloin myönnetään puolet enimmäisrahoitusosuudesta. Mikäli kriteerit eivät täyty tyydyttävästi, jäsenvaltiolle ei myönnetä rahoitusosuutta. Tuen suuruus ei siis riipu uudistuksen suorista kustannuksista, vaan sen arvioidusta vaikuttavuudesta. Maat voivat hakea tukea useaan uudistukseen, kunnes niille varattu rahoitusosuus täyttyy. Komission on annettava päätös rahoituksesta viimeistään neljän kuukauden kuluessa hakemuksen lähettämisestä (12 artikla).

Mikäli jäsenmaa ei objektiivisten olosuhteiden vuoksi pysty toteuttamaan uudistusta, tulee sen esittää komissiolle tuetun uudistuksen muuttamista tai korvaamista toisella uudistuksella, jonka aiheellisuuden komissio arvioi. Uudistusta voi muuttaa yhden kerran (13 artikla).

Jäsenmaan tulee raportoida uudistusten etenemisestä kansallisessa uudistusohjelmassa (14 artikla). Tuki voidaan maksaa jäsenvaltiolle, kun uudistuksille määritellyt tavoiteindikaattorit ovat täyttyneet (15 artikla). Lisäksi jäsenvaltio sitoutuu pitämään uudistuksen voimassa ainakin viisi vuotta, jotta uudistusten pysyvyys voidaan varmistaa. Mikäli jäsenvaltio toimii tämän vastaisesti, voidaan tuki periä takaisin (16 artikla). Komissio antaa jäsenmaiden uudistussitoumukset tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle ilman aiheetonta viivytystä sekä tiedottaa uudistussitoumuksista asianomaisen jäsenvaltion suostumuksella (17 artikla).

Teknisen tuen väline, 18—23 artiklat

Teknisen tuen välineen avulla pyritään jakamaan hyviä käytänteitä maiden välillä ja parantamaan jäsenmaiden institutionaalista ja hallinnollista kapasiteettia rakenneuudistusten läpiviemiseksi. Teknisen tuen väline on jatkoa jo olemassa olevalle rakenneuudistusten tukiohjelmalle (SRSP), joka on ollut kaikkien jäsenvaltioiden käytettävissä vuodesta 2017 alkaen ja sopeutusohjelmien yhteydessä jo tätä ennen.

Jäsenvaltio voi hakea teknistä apua laaja-alaisesti eri julkisen sektorin toimintoihin, joilla pystytään parantamaan rakenneuudistusten suunnittelua ja toteutusta. Tekninen apu voi koskea mm. ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä, uudistusstrategioiden suunnittelua, lainsäädännöllisten tai hallinnollisten uudistusten suunnittelua ja toimeenpanoa (18 artikla).

Jäsenmaan tulee itse esittää teknisen avun tukipyyntö. Komissio arvioi tukipyyntöjen kiireellisyyden, laajuuden, erityistarpeiden, indikaattorien ja maan hallinnollisten valmiuksien perusteella. Komissio yhdessä jäsenmaan kanssa sopii tuen painopistealan ja arvioidun kokonaisrahoitusosuuden, jotka vahvistetaan tukisuunnitelmassa (19 artikla).

Teknisen tuen yhteistyö- ja tukisuunnitelmia koskevien tietojen antaminen Euroopan parlamentille ja neuvostolle määritellään 20 artiklassa. 21 artiklassa todetaan, että jäsenmaat voivat myös täydentää teknisen tuen välineen rahoitusta vapaaehtoisella lisärahoitusosuudella. 22 artiklassa määritellään täydentävä rahoitus.

Komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksillä työohjelmat teknisen tuen välineen toteuttamiseksi ja vahvistaa teknisen tuen antamisen toimenpiteet (23 artikla).

Lähentymisväline, 24—32 artiklat

Lähentymisväline on euroalueen ulkopuolisille EU-maille suunnattu lisätuki euroon liittymisen kannalta oleellisten rakenneuudistusten vauhdittamiseksi. Tuki muodostuu rakenneuudistusten tukivälineen kaltaisesta suorasta tuesta uudistusten kannustamiseksi (€ 1,77 mrd) sekä teknisestä avusta (€ 0,14 mrd) (24 ja 25 artiklat). Tuki ei kuitenkaan korvaa kahta edellä mainittua välinettä vaan tulee niiden päälle ja on suunnattu erityisesti euroon liittymisen kannalta keskeisiin uudistuksiin. Ohjelman odotetaan vauhdittavan lähentymisprosessia jäsenvaltioissa ja edistävän näin lähestymisperusteiden täyttämistä ja euroalueen häiriönsietokykyä kokonaisuutena.

Lähentymisvälineestä annettava tuki on kohdennettu euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille, jotka ovat toteuttaneet todistettavia toimenpiteitä yhtenäisvaluutan käyttöön ottamiseksi sovitussa aikataulussa ja toimittaneet näistä toimista virallisen kirjeen komissiolle. Lisäksi maan on sitouduttava euroalueeseen liittymiseen sovitun kohtuullisen ajan kulussa. Tuen enimmäisrahoitusosuus määräytyy väestön mukaan tukikelpoisten jäsenmaiden keskuudessa (26 artikla). Tuen ehdot vastaavat uudistusten toteuttamisen tukivälineen ja teknisen tuen välineen ehtoja, minkä lisäksi lähentymisvälineellä tuettavilla rakenneuudistuksilla tulee olla merkitystä maan euroalueeseen osallistumisen valmistelussa (27 artikla).

Komissio tekee päätöksen tuen maksamisesta ottaen huomioon uudistusten relevanssin eurojäsenyyden kannalta ja jäsenmaan sitoutumisen euron käyttöönottoon uskottavan aikataulun puitteissa. Muut rahoituksen kriteerit vastaavat uudistusten toteuttamisen tukivälineen ehtoja (28 artikla).

Uudistuksia, joihin on myönnetty tukea uudistuksen toteuttamisen tukivälineestä, ei rahoiteta lähentymisvälineellä (29 artikla).

Teknisen tuen osalta voidaan rahoittaa hankkeita, jotka auttavat jäsenvaltion euroalueeseen liittymisen valmistelussa (30 artikla). Jäsenmaan tulee toimittaa pyyntö teknisestä tuesta, jonka pohjalta komissio tekee päätöksen tuesta teknisen tuen kriteerien vastaavalla tavalla (31 artikla). Lähentymisvälineen teknisen tuen totuttamisen ehdot ovat yhteneväiset teknisen tuen välineen kanssa (32 artikla).

Valtioneuvoston kanta

Uudistusten toteuttamisen tukiväline

Valtioneuvosto katsoo, että koheesiopolitiikan tulee tukea EU:n jäsenvaltioiden rakenteellisia uudistuksia. Valtioneuvosto kannattaa ohjelmavarojen suuntaamista tavalla, joka edistää talouden rakenteiden tervettä sopeutumista. Valtioneuvosto tukee sellaisen ehdollisuuden vahvistamista, joka edistää Euroopan rakenne- ja investointirahastoista osarahoitettavien ohjelmien varojenkäytön vaikuttavuutta.

Valtioneuvosto pitää kuitenkin uudistusten toteuttamisen tukivälinettä koskevaa ehdotusta ongelmallisena sekä oikeusperustan että rakennepoliittisen toimivallanjaon näkökulmasta. Tukiväline siirtäisi rakennepoliittisen päätöksenteon painopistettä budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttäjiltä komissiolle tavalla, joka voisi vaarantaa demokraattisen vastuujärjestelmän.

Valtioneuvosto katsoo, että oikeusperustan riittävyyttä ja toimivaltakysymyksiä tulisi arvioida osana jatkovalmisteluja. 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.

Teknisen tuen väline

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti EU:n teknisen tuen välineiden kehittämiseen. Tekninen tuki on oikein toteutettuna kustannustehokas tapa parantaa jäsenmaiden hallinnollista kapasiteettia ja siten edistää rakenneuudistusten suunnittelua ja toimeenpanoa jäsenmaissa. Ohjelman mitoituksessa tulee kuitenkin huomioida kokemukset sen tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta.

Lähentymisväline

Valtioneuvosto katsoo, että lähentymisvälineeseen sisältyvään uudistusten rahalliseen tukeen liittyy samoja toimivaltaongelmia kuin uudistuksen toteuttamisen tukiohjelmaan. Valtioneuvosto ei myöskään pidä ilmeisenä, että euroalueen ulkopuolisille maille tarvitaan edellä esitetyn teknisen tuen välineen lisäksi erillinen väline.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa komission ehdotuksiin osana rahaliiton kehittämisen kokonaisuutta. Osana EMU:n vakauden lisäämistä ja toiminnan parantamista Suomi voi tukea monivuotisen rahoituskehyksen ja EU-budjetin kehittämistä siten, että euroalueen mahdolliset erityistarpeet tulisivat aiempaa paremmin huomioiduiksi. Paremmin kohdistettu, jäsenmaiden lähentymistä edistävä ja määrältään maltillinen sekä selkeästi rajattu rahoitus euroalueen erityistarpeisiin EU-budjetissa voi olla joissakin tilanteissa hyödyllistä. Tällaiset erityistarpeet voisivat koskea esimerkiksi kilpailukyvyn ja rakenneuudistusten edistämistä tai nuorisotyöttömyyden vähentämistä.

Ehdotusten rahoituksen mitoitukseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti kirjelmän, joka koskee komission ehdotusta asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta. Ehdotukset liittyvät laajempiin talous- ja rahaliiton (EMU) kehittämistä koskeviin uudistamissuunnitelmiin, joista perustuslakivaliokunta on antanut useita lausuntoja. EMU:n kehittämiseen liittyvät ehdotukset ovat valiokunnan käytännön mukaan merkityksellisiä erityisesti eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen, täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan käytön kannalta (ks. PeVL 13/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että EU:n taloudellisen koordinaation kehittäminen on rakenne, jonka kehittämiseen Suomi on EU:n ja EMU:n jäsenenä sitoutunut (ks. PeVL 55/2017 vp, s. 2). 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 (ks. PeVL 55/2017 vp, s. 2 ja PeVL 22/2011 vp, s. 2).

Suomen taloudellisia vastuita tulee perustuslakivaliokunnan 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 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 päätök-

senteko kaventavat kansallisen finanssipolitiikan alaa ja etäännyttävät päätöksentekoa kansallisista parlamenteista (PeVL 55/2017 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että EMU:ta kehitetään ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa (PeVP 92/2012 vp, s. 3), ja korostanut, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaan saattamisen yhteydessä (ks. PeVL 55/2017 vp, s. 2—3, PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II). Valiokunta on pitänyt tärkeänä myös sitä, ettei sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisin sopimuksin välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (PeVL 49/2010 vp, s. 5/I).

Arviointi

Oikeusperusta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti teknisen tuen välineen kehittämiseen, mutta pitää ehdotusta muutoin ongelmallisena sekä oikeusperustan että rakennepoliittisen toimivallanjaon näkökulmasta.

Asetus uudistusten tukiohjelman perustamisesta ehdotetaan annettavaksi kahden oikeusperustan, SEUT 175 artiklan 3 kohdan ja SEUT 197 artiklan 2 kohdan, nojalla. Koheesiopolitiikkaa koskevan SEUT 175 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat päättää (rakenne)rahastojen ulkopuolisista erityistoimista, jos ne osoittautuvat tarpeellisiksi. Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät niistä tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen. Ehdotuksen toisen oikeusperustan, SEUT 197 artiklan 2 kohdan, mukaan unioni voi tukea jäsenvaltioiden ponnisteluja parantaa hallinnollista valmiuttaan panna unionin oikeus täytäntöön. Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallisista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla tätä varten tarvittavista toimenpiteistä.

Ehdotetun oikeusperustan SEUT 175 artiklan 3 kohdan ongelmallisuus liittyy valtioneuvoston arvion mukaan siihen, että ehdotusten pääasialliset tavoitteet ja näiden saavuttamiseksi tarkoitetut keinot eivät näyttäisi liittyvän kyseisissä oikeusperustoissa määriteltyihin unionin tavoitteisiin ja tehtäviin. Uudistusten tukiohjelman perustamista koskevalle asetukselle ehdotettu oikeusperusta liittää uudistusten toteuttamisen tukivälineen osaksi taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämistä, mutta valtioneuvoston arvion mukaan on kyseenalaista, voiko taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämistä pitää tukivälineen pääasiallisena tarkoituksena. Valtioneuvoston mukaan ehdotuksen perustelujen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että tukivälineen pääasiallinen tarkoitus on talous- ja rahaliiton syventäminen ja erityisesti rakenneuudistusten edistäminen, jotka kuuluvat talouspolitiikan ja osin sosiaalipolitiikan toimialaan. Vaikutus koheesioon on toissijainen ja alisteinen talouspoliittisille tavoitteille, mikäli tällaista vaikutusta ylipäänsä edes olisi.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan oikeusperustan riittävyyden arvioiminen on merkityksellistä ehdotusten arvioimiselle perustuslain näkökulmasta. Jos lainsäädäntöehdotukselle on kuitenkin osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta (PeVL 12/2018 vp, s. 3) 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.

Valtioneuvoston esittämä arvio ehdotusten oikeusperustojen ongelmallisuudesta ja oikeusperustan valinnan periaatteellisesta merkityksestä unionin tulevan kehityksen kannalta on perustuslakivaliokunnan mielestä perusteltu. Talous- ja sosiaalipolitiikka kuuluvat pääosin kansalliseen toimivaltaan, kun taas koheesiopolitiikka kuuluu jäsenvaltioiden ja unionin jaettuun toimivaltaan. Perustuslakivaliokunta tukee valtioneuvostoa siinä näkemyksessä, että oikeusperustaan mahdollisesti liittyvät epäilykset on selvitettävä, jotta sääntelyyn ei liity demokraattista legitimiteettiä rapauttavia seikkoja.

Ehdotuksen vaikutus demokraattiseen päätöksentekoon ja budjettivallan käyttöön

Tukiväline siirtäisi valtioneuvoston mukaan rakennepoliittisen päätöksenteon painopistettä budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttäjiltä komissiolle tavalla, joka valtioneuvoston mielestä "voisi vaarantaa demokraattisen vastuujärjestelmän".

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että päätöksenteon demokraattinen hyväksyttävyys ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuvat suorimmin kansallisten parlamenttien kautta, ja katsonut, ettei EU-järjestelyillä ole mahdollista miltään osin korvata kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla (PeVP 92/2012 vp). Kansallisten parlamenttien päätöksenteon korvaaminen on valtioneuvoston mukaan juuri se tavoite, johon nyt käsittelyssä oleva ehdotus nimenomaisesti pyrkii.

Perustuslakivaliokunta pitää valtioneuvoston kirjelmässään esille nostamia huolia perusteltuina ja suhtautuu esitykseen epäillen. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen hyväksyminen merkitsisi komission toimivallan kasvamista: komissio arvioisi jäsenvaltion tarpeen saada tukea, päättäisi tuen määrän ja ehdot ja perisi tarvittaessa maksetun tuen takaisin, jos jäsenvaltio peruisi uudistukset viiden vuoden sisällä. Rahallisin kannustein komissio voisi näin ohjata jäsenvaltioita käytännössä millä tahansa kansallisen talous- ja sosiaalipolitiikan alueella. Kun komissio olisi yhä vahvemmin päättämässä tukea saavista uudistuksista, jäsenvaltioiden demokraattisen järjestelmän toiminta saattaisi talouspoliittisessa päätöksenteossa heikentyä. Uudistuksella olisi myös periaatteellista merkitystä, sillä jos ehdotuksen oikeudellinen logiikka hyväksytään, ohjelman kokoa voitaisiin kasvattaa ohjaavan vaikutuksen saavuttamiseksi.

Perustuslakivaliokunta yhtyy sisällöllisesti valtioneuvoston kantaan asiassa. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, ettei ehdotus kuitenkaan merkitse suoranaisesti perustuslain vastaista kavennusta eduskunnan budjettivaltaan tai Suomen täysivaltaisuuteen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto PeVL 37/2018 vp

Helsingissä 21.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Timo V. Korhonen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen