

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto

5.6.2020

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle Euroopan unionin elpymissuunnitelmasta, komission muutetusta rahoituskehusehdotuksesta vuosille 2021–2027 ja elpymisvälineestä ym (E 64/2020 vp)

1. Eduskunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin elpymissuunnitelmasta.
2. Ajankohtainen kuuleminen liittyy Euroopan komission ehdotukseen Euroopan unionin elpymissuunnitelmasta, komission muutetusta rahoituskehusehdotuksesta vuosille 2021–2027 ja elpymisvälineestä ym. Kokonaisuuteen liittyy useita säädösehdotuksia. Osa on kokonaan uusia unionin sekundäärioikeuteen kuuluvia säädösehdotuksia, osa on muutosehdotuksia jo olemassa oleviin unionin sekundäärioikeuden säädöksiin. Uusia säädöksiä olisivat asetukset elpymisinstrumentista (COM(2020)441 fin), ”EU4 health” (COM(2020)405 fin), elpymis- ja palautumistukivälineestä (COM(2020)408 fin) ja teknisen tuen instrumentista (COM(2020)409 fin). Mukana on myös muutettu neuvoston asetukseksi monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta (COM(2020)443) ja muutettu ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (COM(2020)445 fin) sekä muun muassa komission tiedonanto EU:n talousarviosta Euroopan elpymissuunnitelman moottorina (COM(2020)442 fin) jne.
3. Kuulemista varten sen sijaan ei ole toimitettu sitä valtioneuvoston kirjelmää, joka on eduskunnan käsiteltävänä. Olen ollut perustuslakivaliokunnan käytettävissä asiantuntijana vuodesta 2003, mutta en ole koskaan aikaisemmin kohdannut vastaavaa tilannetta, vaikka asiakirjaa olisikin koskenut perustuslain 50.3 §:n tarkoittama vaiteliaisuuspyyntö. Valtioneuvoston kantoja olen voinut tätä kuulemista varten tarkastella valtioneuvoston kanslian tiedotteesta ”EU-minva linjasi Suomen kantoja rahoituskehyskokonaisuuteen ja elpymisvälineeseen” (4.6.2020).
4. Lähdän siitä, että kirjelmässä esitetyt valtioneuvoston kannat vastaavat tiedotteessa esitettyä. Arviointia kuitenkin haittaa se, että valtioneuvoston kantojensa tueksi esittämät perustelut jäävät pimentoon. Niin ikään pimentoon jää, miten valtioneuvosto itse on arvioinut unionin lainsäädännön suhdetta Suomen perustuslakiin. Tämä ei ole vähäpätöinen seikka, sillä perustuslaki osaltaan ohjaa valtioneuvoston kannanmuodostusta unionilainsäädännön valmistelussa (esim. PeVL 23/2018 vp).

5. Kun nyt valmistaudutaan neuvoston kokoukseen, tarvittaneen kokousta varten oletettavasti kuitenkin vain kansallinen käsitys hankkeesta yleisellä tasolla. Lisäksi lienee selvää, että kireästä tavoiteaikataulusta huolimatta komission tekemään ehdotukseen tulee vielä muutoksia, jolloin mahdollisuus kantojen täsmentämiseen vielä aktualisoituu uudelleen.

6. Siitä huolimatta on erittäin valitettavaa ja myös vahingollista, että tässä ei ole jo tässä vaiheessa huolehdittu mahdollisuudesta käydä avointa yhteiskunnallista keskustelua valtioneuvoston kirjelmän perusteella. Demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu mahdollisuus käydä avointa keskustelua primäärilähteiden perusteella. Erityisen tärkeätä sen voidaan katsoa olevan, kun on kysymys merkittävistä koko yhteiskuntaa pitkäaikaisesti muovaavista hankkeista. Se tuottaa ja turvaa osaltaan päätöksenteon legitimitetin. Lisäksi keskustelu tarvitsee riittävästi aikaa. Nyt keskustelua käydään puutteellisin tiedoin ja vieläpä erittäin kiivaalla aikataululla, mitä pidän epätydyttävänä.

7. Lausunnessani tarkastelen käsillä olevaa kokonaisuutta *valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta* niine varauksine, jotka edellä todetun perusteella liittyvät paitsi siihen, että valtioneuvoston kirjelmä ei ole ollut käytössäni, myös yleisesti valmistautumiselle jääneeseen asiakokonaisuuden laajuuteen nähden lyhyeen aikaan. Tässä vaiheessa kantani ovat muutenkin vain alustavia, ja ne täsmentyvät asian tästä edelleenkehittyessä päätöksentekoon. Samalla kun totean, että pyrin vain valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun, on ilmeistä, että *valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin vaikuttavat myös eurooppaoikeudelliset arviot esimerkiksi säädösehdotusten oikeusperustaa koskevilta osin*. Niillä on merkitystä myös valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa (esim. 12/2018 vp sekä PeVL 36/2018 vp ja PeVL 37/2018 vp), minkä vuoksi niitä ei voi täysin välttääkään.

8. Valtioneuvoston selvitys on annettu perustuslain 97 §:n nojalla. Siihen nähden, että komission ehdotukset on vasta vastikään annettu, tätä voidaan pitää riittävänä ja asianmukaisena tässä vaiheessa. Koska kysymys on kuitenkin ehdotuksista unionin säädöksiksi, valtioneuvoston pitää pyrkiä siihen, että se tuottaa eduskunnalle perustuslain 96 §:n tarkoittamat kirjelmät asianmukaisine tarkasteluineen jatkossa. Lisäksi eduskunnalle pitää myös käsittelyajan puolesta olla käytännössä mahdollista osallistua riittävästi asian kansalliseen valmisteluun perustuslain 96 §:n mukaisesti. Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. Perustuslain 96 §:n mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan niin kuin tässä asiassa selvästi on kysymys. Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun edellyttää perustuslain tarkoittamalla tavalla toteutuakseen, että osallistuminen on oikea-aikaista ja sille on todelliset mahdollisuudet. Nyt eduskunnalla ei ole riittävästi aikaa perehtyä valtioneuvoston kantaan ja osallistua päätöksentekoon. Toisaalta kun otetaan huomioon, että asiaa ei unionitasollakaan päätetä hetkessä, osallistumismahdollisuus tästä vasta avautuu.

9. Sekundäärioikeudellisen Euroopan unionin oikeuteen kuuluvan säädösehdotuksen oikeusperustan riittävyyden arvioiminen on huomiota edellyttävä seikka myös perustuslain näkökulmasta unionin säädösehdotuksia arvioitaessa ja eduskunnan osallistuessa päätöksentekoon. Viime kädessä on kysymys siitä, voidaanko kyseinen ehdotus perustaa niille perussopimuksille, joihin Suomi on Euroopan unionin oikeuden mukaan sitoutunut ja jot-

ka se on myös kansallisesti valtiosääntönsä mukaan hyväksynyt ja voimaansaattanut. Jos lainsäädäntöehdotuksella on oikeusperusta perussopimuksista, kysymys ei siten enää hahmotu toimivallan siirtana vaan toimivallan käyttönä Euroopan unionin puitteissa ja sen oikeudessa määrätyn mukaisesti. Tällaisen toimivallan Suomi on siirtänyt Euroopan unionissa käytettäväksi liittymissopimuksen ja perussopimusten myöhemmät muutokset hyväksymällä ja voimaansaattamalla. Kokonaisuuteen kuuluu myös se, että Euroopan unionin tuomioistuin on se taho, joka ylipäätään viime kädessä arvioi unionin oikeuteen kuuluvan säädöksen oikeusperustan unionioikeudenmukaisuuden. (PeVL 37/2018 vp).

10. Suomessa perustuslakivaliokunta on etenkin Euroopan unioniin kuuluvan talous- ja rahaliiton erinäisiä toimia valtiosääntöisesti arvioidessaan painottanut sitä, että Euroopan unionia tulee kehittää ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa. Unionilainsäädäntöön ei valiokunnan mukaan ole tullut sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Samoin se on noissa yhteyksissä painottanut, että sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisillä sopimuksilla ei tule välillisestikään horjuttaa perussopimuksissa määriteltyä Euroopan unionin toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (esim. PeVL 10/2019 vp). Vaikka nyt ei ole kysymys talous- ja rahaliiton kehittämisestä, voidaan näitä päätelmiä jossain määrin hyödyntää. Tällöin tulee kuitenkin erityisesti ottaa huomioon, että esimerkiksi Euroopan vakauskonkreettisiin ja muihin finanssikriisiin vakauskonkreetteihin liittyvät oikeudelliset haasteet olivat aivan toisentyypiset kuin nyt käsillä olevien toimien. Niille nimenomaan oli tyypillistä se, että niitä luotiin Euroopan unionin oikeuden ulkopuolella, ja nämä yleiset perustuslakivaliokunnan esittämät kehittämisenäkökohdat tulevat ymmärrettäväksi siinä kontekstissa. Ylipäätään kriisi ja kuten säädösehdotuksista käy ilmi, myös säädösehdotukset ovat poikkeavat merkittävästi talous- ja rahaliiton kriisitoimista.

11. Samalla on tietysti todettava, että esimerkiksi täysivaltaisuusnäkökohdilla on myös unionin toimivallan puitteissa toimittaessa merkitystä, kuten perustuslailla ylipäätään. Perustuslain tulisi ohjata Suomen toimintaa Euroopan unionissa yleisestikin ottaen. Unionin puitteissa toimittaessa keskeinen unionijäsenvaltion täysivaltaisuus ei kuitenkaan ole se keskeinen oikeudellinen seikka, jota perustuslaki kehottaisi tukemaan taikka primäärästi tukemaan niillä ratkaisulla, joita Suomi tekee unionin puitteissa. Suomen perustuslain 1.3 §:n mukaan ”Suomi on Euroopan unionin jäsen”. Suomen jäsenyys unionissa on perustuslain vakiintunut tulkintalähtökohta (HE 60/2010 vp, s. 35), ja se nimenomaan vaikuttaa täysivaltaisuuden ja esimerkiksi siihen kuuluvan budjettisuveerenisuuden tulkintaan.

12. Havaitakseni esimerkiksi elpymisinstrumenttia koskeva asetusehdotus (COM(2020)441 fin) perustuisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 122 artiklaan. Sen mukaan tilanteessa, jossa ”luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia, neuvosto voi komission ehdotuksesta tietyin edellytyksin myöntää kyseiselle jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua” yhteisvastuun hengessä. Puolestaan esimerkiksi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetusehdotuksen (COM(2020)408 fin) oikeusperustaksi esitetään saman sopimuksen 175.3 artiklaa. Kyseinen artikla antaa unionille toimivalta harjoittaa taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen pyrkivää politiikkaa koko unionin sopusointuisen kehityksen edistämiseksi. Aloja, joita toimenpiteet voivat koskea tahi tukimuotoja ei ole määrätty

erikseen. Pidän mahdollisena, että kyseinen asetuksen hyvinkin voitaisiin tulkita täyttävän tällaiset vaatimukset tavoitteittensa ja toimenpiteittensä osalta.

13. Tässä yhteydessä ei ole mahdollisuutta syventyä enemmälti säädösehdotuksille esitettyihin oikeusperustoihin. Edellä lyhyesti tarkastelemiltani osin pidän täysin mahdollisena, että unionilla katsottaisiin olevan toimivalta esimerkiksi kyseisistä täysin uusista instrumenteista säätämiseen. Tätä pitää kuitenkin tutkia vielä.

14. Vaikka nyt, kuten totesin, ei olekaan kysymys Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kehittämisestä ja sitä koskevat perustuslakivaliokunnan käsitykset eivät välttämättä sellaisenaan ole tähän yhteyteen siirrettävissä, tarkasteltaessa käsillä olevaa sääntelyä perustuslakivaliokunnan edellyttämän valossa tässä yhteydessä toteutuvat vaatimukset 1) Euroopan unionin oikeudellisen kehyksen käyttämisestä, 2) pysyttäytymisestä Euroopan unionin päätöksentekojärjestelmän puitteissa ja 3) myös niin, ettei kriisitoimin horjuteta unionin päätöksentekuelinten välistä tasapainoa. Tältä kannalta yleisesti ottaen ehdotukset vastaavat perustuslakivaliokunnan aikaisemmissa kannanotoissa esittämiä vaatimuksia. Lisäksi päätöksenteossa noudatetaan tavanomaista unionin päätöksentekoa.

15. *Jos vaikuttaa siltä, että tarkemmassakin analyysissä ja muiltakin kuin tarkastelemiltani osin, unionilla on toimivalta päättää ehdotetuista säädöksistä, säädösehdotusten oikeusperustaan ei perustuslain kannalta liity ongelmallisia piirteitä sinänsä. Siitä huolimatta oikeusperustat kaipaavat huomiota. Asian käsittelyn tässä vaiheessa eduskunnan tulee mielestäni joka tapauksessa kiinnittää huomiota siihen, että se edellyttää, että säädösehdotuksilla on asianmukaiset toimivaltaperustat unionin oikeudessa. Toimivaltaan todennäköisesti aina jää tulkinnanvaraisuuksia eivätkä ne ole kiistattomia, ja kysymys on osin myös siitä, millaista tulkinnanvaraa siinä suhteessa ylipäätään voidaan sietää. Jos toimivallalla on riittävän selvä ja myös hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, unioni toimii sen toimivallan puitteissa, joka sillä on ja Suomi osallistuu päätöksentekoon unionissa.*

16. Muutoinkin ehdotuksia valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa on lähtökohtana pidettävä sitä, että Suomi on oman perustuslakinsa 1.3 §:n perusteella sitoutunut Euroopan unionin ja sen kehittämiseen.

17. Tuoreemmassa etenkin talous- ja rahaliittoa koskevassa käytännössään perustuslakivaliokunta on paljon painottanut sitä, että jäsenvaltion budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut eivät kasva ainakaan tavalla, joka riskinsä puolesta voisi vaarantaa budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on (esim. PeVL 55/2017 vp ja PeVL 5/2011 vp). Samalla se on edellyttänyt, että uusia vastuita omaksuttaessa taloudellisia vastuita ja riskejä arvioidaan ”kumulatiivisesti, huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat”. Lisäksi perustuslakivaliokunta on nyttemmin myös muussa kuin talous- ja rahaliittoon liittyvässä yhteydessä katsonut, että tämä kokonaistarkastelu kattaa myös sellaiset velvoitteet, jotka syntyvät siitä, että Suomi on Euroopan unionin jäsen (PeVL 11/2020 vp). Tätä tuoretta kantaa ei ole enemmälti perusteltu.

18. Tämän ohella on muistettava, että perustuslaki on budjettivaltaa koskevien sääntelyjen osalta antelias eduskunnan enemmistön päätöksentekovalle. Perustuslaki antaa eduskunnalle erittäin laajan harkinnan mahdollisuuden budjettivallan osalta eikä perustuslaissa

ole huomattavia budjettivallan käyttöä rajoittavia säännöksiä. Tämä luonnollisesti koskee myös unionikytkentäistä budjettivallankäyttöä. Perustuslain näkökulmasta eduskunnan enemmistöllä on erittäin laaja liikkumavara budjettivallan käytössä.

19. Lisäksi on huomattava, että jo liittymissopimuksen kotimaisten valtiosääntöoikeudellisten ratkaisujen perusteisiin kuului arvio siitä, että jäsenyydellä on merkittäviä ja pysyviä budjettivaikutuksia, mitkä olivat perustana tuolloisille käsittelyratkaisuille. Tuolloisissa ratkaisuissa näkyy kuitenkin myös se, että jäsenyydestä ja siitä valtiolle aiheutuvista välitömistä kuluista on arvioitu olevan myös taloudellista, vähintäänkin välillistä hyötyä jäsenvaltiolle. Osaltaan myös tällaiseen monialaiseen arvioon käsittääkseni koko jäsenyys perustuu.

20. Koska käytössäni ei ole valtioneuvoston eduskunnalle esittämiä laskelmia siitä, mitkä ovat näiden säädösehdotusten taloudelliset ja siten myös talousarvioon heijastuvat vaikutukset, valtiosääntöoikeudellista kantaa on lopulta mahdotonta esittää. Julkisuuden tietojen perusteella kysymys voisi olla noin 8-10 miljardista eurosta kolmenkymmenen vuoden aikana. Tämä määrä on valtiosääntöoikeudellisestikin ja edellä sanotun käytännön valossa huomattava, eikä sitä voi arvioida samalla tavalla toteutumisriskin näkökulmasta, kun kysymyksessä olisi maksu. Elvytysrahastoon liittyvä järjestely sitoo eduskuntaa ja myös sen budjettivaltaa. Vaikka järjestely sitoo budjettivaltaa pitkään, toisaalta juuri pidempi aika tasoittaa budjettivaikutuksia. Asiaa on vielä tarkasteltava perustuslailliselta kannalta tarkemmin, vaikka asia tällaisenaan vaikuttaa siltä, että tuollaisena aikana tuota mittakaavaa edustava maksu sinänsä ei olisi sellainen, että se voisi vaarantaa budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on. Tällainen sitoumus ja, kun siihen liittyy parlamentaarinen päätöksenteko, ei vaikuttaisi olevan esteenä sille, että valtio muovautuu jatkossakin demokraattisesti. Tämän hetkisen, käytettävissäni tiedon valossa ei kuitenkaan ole esitettävissä lopullista valtiosääntöoikeudellista arviointia vaan vain suuntaa-antava käsitys.

21. Jatkossa joudutaan asiaa pohtimaan myös sen menettelyn kannalta, joka koskee unionin niin sanottuja omia varoja koskevaa kansallista päätöksentekoa ja sen alaa ja menettelyä. Tähän on kehittynyt Suomessa unionijäsenyyden alkuaikoina menettelytapa, jonka valossa sitä koskevaa päätöksentekoa jouduttaneen arvioimaan (PeVL 7/1995 vp). Viime kädessä ja viimeistään sellaisessa yhteydessä, kun se seuraavan kerran aktualisoituu, asia olisi perustuslakivaliokunnan harkittava.

22. Näin voidaan päätyä siihen, että komission ehdotus sisältää useita valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomiota kaipaavia seikkoja.

23. Valtioneuvoston kanslian lehdistötiedotteen (4.6.2020) mukaan

Suomi suhtautuu avoimesti jatkotyöhön komission ehdotusten osalta tarvittavassa aikataulussa. Kyseessä on taloudelliselta ja poliittiselta merkitykseltään mittava kokonaisuus. Valtioneuvosto korostaa, että asian valmistelun yhteydessä on syytä käydä riittävästi julkista keskustelua niin kotimassa, Euroopassa kuin eduskunnassa. Päätösten legitimitetin kannalta laaja kansalaishyväksyntä on tarpeellista.

Suomen keskeiset kysymykset monivuotisessa rahoituskehityksessä liittyvät maltilliseen kokonaistason, maaseudun kehittämisen (pilari II) rahoitukseen sekä ehdollisuuksiin, etenkin oikeusvaltioperiaatteen ja ilmastotoimien osalta. Samalla on kui-

tenkin huolehdittava, että muut ohjelmat muodostavat suurimman rahoitusosuuden ja mahdollistavat vastaamisen ajankohtaisiin haasteisiin.

Komission ehdotus elpymisvälineeksi ei sellaisenaan ole Suomen hyväksyttävissä.

Esitykseen tulee tehdä seuraavia keskeisiä muutoksia: 1) Ennakkokannassaan Suomi on katsonut, että lähtökohtana on elpymisvälineen tuen lainamuotoisuus, mutta on ollut valmis tarkastelemaan myös muita mahdollisia toteutustapoja. Neuvottelujen kuluessa tulee etsiä ratkaisuja, joissa avustusmuotoisen tuen suhteellinen osuus elpymisvälineestä pienenee. 2) Elpymisvälineen koon tulee olla pienempi ja suhteessa jäsenmaille myöhemmin syntyvään maksutaakaan ja maksutaakan ajalliseen keston. 3) Elpymisvälineen takaisinmaksuajan tulee olla esitettyä 30 vuotta lyhyempi ja rahoitusjärjestelyn tulee noudattaa perussopimuksen tasapainoisen budjetin periaatetta. Jäsenvaltioille tuleva pitkäaikainen budjettisuvereniteetin rajoite tulee pyrkiä rajaamaan mahdollisimman vähäiseksi. 4) Elpymisvälineen voimassaoloaika tulee rajata lyhyemmäksi kuin komission esittämä neljä vuotta.

24. Pidän näitä kannanottoja säädösehdotusten valossa myös valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisina. Erityisesti painotan ja pidän suorastaan välttämättömänä, että kuten valtioneuvosto korostaa ”asian valmistelun yhteydessä on syytä käydä riittävästi julkista keskustelua niin kotimassa, Euroopassa kuin eduskunnassa. Päätösten legitimitietin kannalta laaja kansalaishyväksyntä on tarpeellista.”