

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto

13.7.2020

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, COM(2020) 408 final, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (elpymis- ja palautumistukiväline) (U 30/2020 vp ja jatkokirjelmä UJ 19/2020 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston perustuslain 96 §:n nojalla sille antama kirjelmä ja jatkokirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi, joka koskee Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen perustamista. Ehdotus asetukseksi elpymis- ja palautumistukivälineen (Recovery and Resilience Facility, RRF-väline) perustamisesta on osa komission ehdottamaa elpymisvälinettä.
2. Ehdotuksesta on aikaisemmin toimitettu perustuslain 97 §:n mukainen yleinen selvitys (E 64/2020 vp), joka koski laajempaa kokonaisuutta, erityisesti Euroopan komission ehdotusta unionin elpymissuunnitelmaksi, komission muutetuksi rahoituskehys ehdotukseksi vuosille 2021–2027 ja elpymisvälineeksi ym. Kokonaisuuteen liittyy useita säädösehdotuksia, joista käsillä oleva on yksi.
3. Perustuslain 96.1 §:n nojalla eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Vastaavasti 96.2 §:n mukaan valtioneuvoston on tämän vuoksi toimitettava kirjelmällään ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Valtioneuvoston käsillä olevasta kirjelmästä, samoin kuin muistakin asiaan liittyvistä kirjelmistä saa kattavan käsityksen ehdotusten siitä tilasta, joka on vallinnut kirjelmien tekemisen aikaan. Pidän valtioneuvoston käsillä olevaa kirjelmää – kuten muitakin asiassa sittemmin esitettyjä perustuslain 96 §:n nojalla annettuja kirjelmiä – tuolloin vallinneeseen tilanteeseen asianmukaisena ja tietopohjiltaan antamisaikoinaan riittävinä. Niiden perusteella eduskunnalle on syntynyt perustuslain tarkoittama ja asianmukainen mahdollisuus osallistua päätöksentekoon ja eduskunnan kannan muodostamiseen.
5. Vaikka asiassa on eduskunnan käsittelyn pohjana aikaisemmin ollut käsillä vasta varsin yleispiirteinen perustuslain 97 §:n nojalla annettu selvitys, eduskunta on jo ennättänyt antaa sen johdosta suuren valiokunnan lausunnon (SuVL 6/2020 vp). Samoin sitä varten muiden ohella myös perustuslakivaliokunta on jo antanut oman, asian tuolloiseen tilaan

nähdessä laajahkon ja yksityiskohtaisen lausunnon kokonaisuuden yleisistä puitteista (PeVL 16/2020 vp).

6. Käsillä olevan selvityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin puitteita on esitelty perustuslakivaliokunnan tuoreessa lausunnossa (PeVL 16/2020 vp). Osin sen perusteella voidaan hahmotella myös käsillä olevan asetusehdotuksen käsittelyä.

Ehdotuksen yleisten puitteiden osalta viitataan tänään perustuslakivaliokunnalle antamaani kirjalliseen lausuntoon asiassa U 27/2020 vp (Salminen 13.7.2020).

Yleisenä lähtökohtana on se, että Suomen taloudellisia vastuita tulee perustuslakivaliokunnan mukaan tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi. Tässä voi olla myös kysymys siitä, miten vastuiden syntymistä ja niihin mahdollisesti liittyviä riskejä hallitaan päätöksenteossa.

7. Käsillä olevassa asiassa on kysymys ehdotuksesta unionin asetukseksi. Myös sen Euroopan unionin oikeudellisia puitteita ja perustaa on lyhyesti käsitelty siinä oikeudellisessa selvityksessä, jonka eduskunta on saanut valtioneuvostolta. Käsitykseni mukaan ehdotuksen oikeusperustaa voidaan pitää riittävällä tavalla selvitettyinä ja perusteltuna. Selvityksestä kuitenkin ilmenee, että ehdotuksessa olisi erityisesti siltä osin kuin on kysymys taloudellisen tuen kanavoimisesta tiettyihin hankkeisiin aihetta painottaa nimenomaan pandemiasta elpymistä.

8. Sen lisäksi mitä yleisestä viitekehyksestä on jo todettu aikaisemmassa lausunnossa, yleisen viitekehyksen ohella käsitykseni mukaan tukea käsillä olevan ehdotuksen valtiosääntöoikeudelliselle tulkinnalle olisi parhaiten saatavissa perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 37/2018 vp, joka on annettu kirjelmän U 85/2018 vp johdosta. Sisällöllisesti kysymys oli komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta. Ehdotus liittyi unionin monivuotiseen rahoituskehykseen ja sisälsi saman tyyppisiä piirteitä kuin tämä asia. Myöhemmin perustuslakivaliokunta antoi samassa asiassa vielä lausunnon PeVL 10/2019 vp.

9. Käsitykseni mukaan ehdotukseen sisältyy käsitykseni mukaan asianmukainen asian perustuslaillista viitekehystä koskeva luonnehdinta ja arvio.

10. Siltä osin kuin tässä on kysymys lainan tai avustusten saamisesta/kanavoimisesta tässä yhteydessä on etsittävä sellaisia ratkaisuja, jotka eivät heikennä kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla, koska komissiolla tule olemaan tärkeä rooli unionin puolelta arvioitaessa niitä hankkeita, jotka saavat tukea. Samalla järjestelmässä tulee vahvistaa elementtejä, jossa komission toimivaltaa ja sen käyttöä voidaan valvoa tehokkaasti. Tällä on välillistä vaikutusta myös siihen, millaiseksi jäsenvaltioiden taloudelliset vastuut elpymis- ja palautumistukivälineen käytöstä muodostuvat. On sinänsä asianmukaista, että päätöksenteko tapahtuu unionin järjestelmän puitteissa ja sitä koskevien tavanomaisten sääntelyiden puitteissa. Valtioneuvoston kanta siitä, että tämän välineen muotoilussa tulisi noudattaa samoja suuntaviivoja kuin uudistusten tukiohjelmankin osalta on oikeansuuntainen. On kuitenkin huomattava, että tässä välineessä on painotus elpymisessä ja palautumisessa, mikä osaltaan hälventää niitä valtiosääntöisiä ja demokraattiseen legitimitettiin liittyviä pitkäaikaishuolia, joita uudistusten tukiohjelmalla koskevaan ehdotukseen liitettiin. Lisäksi katson toisin kuin niissä yhteyksissä on tuotu esiin, että pi-

dän demokraattisen hyväksyttävyyden kannalta päinvastoin tärkeänä, että tukia ym voidaan myös periä takaisin, sikäli kuin niitä ei käytetä niihin tarkoituksiin kuin ne on myönnetty tai rahoituksen tai tuen saaja luopuu edistämästä hanketta.

11. Komission ehdotus tulee vielä muuttumaan.

12. Asian nykyisessä vaiheessa pidän valtioneuvoston kirjelmästä ilmeneviä kannanottoja tämänhetkisen säädösehdotuksen valossa valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisina, ja ne mielestäni mahtuvat perustuslakivaliokunnan jo näistä kirjelmiä edeltäneen yleispiirteisen selvityksen yhteydessä esittämän lausunnon PeVL 16/2020 vp osoittamiin puitteisiin.