HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 8.2.2018

E 115/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission ehdotukset talous- ja rahaliiton kehittämiseksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 9.2.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston E-kirjeestä "Euroopan komission ehdotukset talous- ja rahaliiton kehittämiseksi" (E 115/2017 vp). Huomattava osa kirjelmässä käsiteltävistä asioista sisältyi myös valiokunnan joulukuussa 2017 käsittelemiin kahteen valtioneuvoston selvitykseen aiheista EMU:n kehittäminen (E 80/2017 vp) ja EU:n kehittäminen; institutionaaliset kysymykset (E 96/2017 vp). Viittaankin näiden osalta jo aikaisemmin lausumaani. Lisäksi valiokunta on ottanut tiedoksi valtioneuvoston selvityksen yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisestä varautumisjärjestelystä (E 43/2017 vp). Pankkisektorin riskien vähentämistä on käsitelty selvityksissä E 95/2017 vp ja E 43/2017 vp.

Nyt käsiteltävänä olevassa kirjelmässä ei eritellä, miltä osin aiemmat kirjaukset ovat muuttuneet tai vanhentuneet, ja miltä osin eduskunnalta tarvitaan uusia kannanottoja. Pääosin kirjaukset vaikuttavatkin sangen yhteismitallisilta. Epäselväksi jää, miksi samojen kirjausten tuomista eduskuntaan pidetään tarpeellisena.

Kokonaisuutena nyt käsiteltävänä oleva kirjelmä on luonteeltaan sangen yleisluontoinen. Kirjelmän E 80/2017 vp kohdalla valiokunta katsoi, että

> *Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen tehtävän kannalta selvitys ei sen luonteesta johtuen anna aineksia perustuslain tulkintakannanotoille, jotka koskisivat valtioneuvoston kantoja asioissa. Kirjelmässä esitetyt asiat konkretisoituvat mahdollisesti myöhemmin, ja perustuslain 96 ja 97 §:n nojalla eduskunnalla on mahdollisuus silloin vaikuttaa Suomen kannan muodostamiseen. Ottaen huomioon se, että kirjelmässä tarkoitettu*

> *asiakokonaisuus on merkityksellinen useiden perustuslain säännösten kannalta ja asiakokonaisuudesta on myös perustuslakivaliokunnan käytäntöä, valiokunnan mielestä olisi ollut asianmukaista, että valtioneuvoston kirjelmässä olisi tuotu esiin asian perustuslakikytkennät.* (PeVL 55/2017 vp)

Sama ongelma koskee myös tätä selvitystä. On selvää, että useilla siinä mainituista kysymyksistä olisi toteutuessaan merkityksellisiä perustuslain säännösten kannalta ja ne kuuluvat täten valiokunnan toimialaan. Niistä on myös olemassa kattavasti perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Kirjelmästä ilmenee kuitenkin jo, ettei sen tarkoituksena ole toimia pohjana tämänkaltaiselle arvioinnille: valtioneuvosto ilmaisee tarkoituksensa antaa komission 6. joulukuuta 2017 antamaan EMU-pakettiin sisältyneistä varsinaisista säädösehdotuksista perustuslain 96 §:n mukaiset selvitykset eduskunnalle mahdollisimman pian. Kirjelmässä sinänsä toki tunnistetaan, että ehdotuksilla olisi tai voisi olla toteutuessaan vaikutuksia EU:n perussopimuksiin, kansalliseen täysivaltaisuuteen tai eduskunnan budjettivallan käyttämiseen. Kirjelmä ei kuitenkaan luo edellytyksiä näiden kysymysten arvioimiseen. Sen sijaan se sisältää lukuisia ehdotuksia Suomen kannoiksi käsiteltävänä oleviin asioihin. Oletuksena siis näyttää olevan, että kantoja ryhdytään muodostamaan vaikka asioiden valtiosääntöinen arviointi on kokonaan tekemättä.

Valiokunta on lukuisia kertoja korostanut, kuinka Suomen perustuslain tulkinnan tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta (esim. PeVL 38/2017 vp). Siksi on kyseenalaista, onko yleensä mahdollista ryhtyä muodostamaan Suomen kantaa ennakollisesti asioihin, joiden tarkastelu perustuslain säännösten kannalta lykätään tulevaisuuteen. Tästä syystä haluaisin asian tässä käsittelyvaiheessa pitäytyä joihinkin yleisiin kirjelmää tai asiaa koskeviin huomioihin.

Ensinnäkin on selvää, että komissio tuo kirjelmässä käsiteltävistä asioista ehdotukset käsittelyyn. Vastaavia kysymyksenasetteluja on käsitelty niin Neljän Puheenjohtajan kuin Viiden Puheenjohtajankin taannoisissa raporteissa EMU:n kehittämisestä ja komission omissa politiikka-asiakirjoissa. Kysymys finanssipoliittisen sopimuksen sisällyttämisestä EU-oikeuden viitekehykseen sisältyy kyseisen sopimuksen loppumääräyksiin, ja EVM-sopimuksen sisällyttämisestä EU-oikeuteen on keskusteltu sopimuksen tekemisestä lähtien. Täten niitä koskevaan keskusteluun on syytä varautua kannoilla, jotka on valmisteltu asianmukaisessa järjestyksessä.

Toiseksi jo ehdotusten sangen pintapuolisenkin tarkastelun perusteella voi havaita, etteivät ehdotukset pitäydy ainoastaan aikaisempiin EU-tasolla tehtyihin poliittisiin linjauksiin tai nykyisen Finanssipoliittisen sopimuksen ja EVM-sopimuksen sisällön tekniseen sisällyttämiseen EU:n perussopimusten muodostamaan viitekehykseen, jonka ulkopuolella ne tällä hetkellä ovat. Finanssipoliittista sopimusta koskeva direktiiviehdotus on sisällöltään selektiivinen eli ei sisällyttäisi kaikkia sopimuksen elementtejä, ja samalla se on joiltakin osin huomattavasti pidemmälle menevä kuin nykyinen Fipo-sopimus. EU:n perussopimuskehikkoon sisällytettäessä sopimuksen tulee olla myös EU:n toimivaltarakenteeseen sopiva, mitä nyt tehty ehdotus nähdäkseni ei ole, eikä sille esitetty oikeusperusta vaikuttaisi olevn asianmukainen. EVM-sopimusta koskeva asetusehdotus puolestaan muuttaisi erityisesti nykyisen mekanismin päätöksentekomenettelyjä.

Ehdotukset ovat täten huomattavasti laajempia ja avaavat neuvotteluihin uusia asiakokonaisuuksia, joista useat ovat merkittäviä perustuslain säännösten kannalta. Ehdotukset sisältävät myös

elementtejä, jotka asioiden aikaisemmissa käsittelyvaiheissa ovat perustuslakivaliokunnan näkemyksen kannalta olleet valtiosääntöisen tarkastelun kannalta ratkaisevia, ja joita nyt esitetään muutettaviksi. Useat nyt tehdyistä ehdotuksista esitetään myös toteutettaviksi tavoilla, jotka tuskin myötävaikuttaisivat komissiossa ehdotuksille määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseen, kuten järjestelmän selkeyden tai demokraattisen legitimiteetin lisääminen. Täten ne heijastelevat myös Junckerin komission omaa, EMU:n syventämiseen liittyvää agendaa ja tulisi käsitellä uusina poliittisina avauksina, jotka edellyttävät huolellista arviointia perustuslain valossa.

Kolmanneksi: jos jostain EMU:n kehittämisessä on vallinnut yksimielisyys kaikkien osapuolten kesken, tämä seikka on ollut tarve pyrkiä vakaus- ja kasvusopimuksen alaisen koordinaatiokehikon yksinkertaistamiseen. Pirstaleina käsittelyyn tuotavat ehdotukset eivät edistä tätä tavoitetta, ja toteutuessaan monimutkaistaisivat kehikkoa entisestään. Keskeistä onkin pitää mielessä koko EMU:n nykyinen arkkitehtuuri eikä enää tehdä pieniä pistemäisiä paikkausliikkeitä, kuten nyt tehdyt ehdotukset.

Neljänneksi, yksi EMU:n kriisi- ja sen jälkeisen ajan kehittämisen leimallisimmista piirteistä on ollut EU:n perussopimusten venyttäminen ja luovien tulkintojen omaksuminen, jotta perussopimusmuutoksilta on vältytty. Tämä on luonut tilanteen, jossa perussopimuksissa määrätty unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako on hämärtynyt.[1] Kysymys ei ole ainoastaan valtiosääntöinen tai periaatteellinen, vaan heijastuu myös kehikon tehokkaan täytäntöönpanon selkeänä puutteellisuutena, koska vastuunjako on epäselvä tai kiistanalainen. Useat nyt tehdyistä ehdotuksista näyttäisivät jatkavan tätä linjaa. Yksi EMU:n vakauden keskeisimmistä kysymyksistä ovat selkeät tehtävänjaot, ei se, että unioni levittäytyy epämääräisesti määriteltyjen tehtävien kautta yhä laajemmalle tehtäväkentälle.

Perussopimusten mukainen unionin oikeudellinen järjestelmä nojautuu unionin ja jäsenvaltioiden väliselle toimivallanjaolle eri politiikka-aloilla. Niiltä osin kun toimivalta on unionilla, päätöksenteon demokraattinen vastuunalaisuus toteutuu yhtäältä Euroopan parlamentin kautta, jolle komissio on poliittisessa vastuussa toimistaan, ja toisaalta kansallisten parlamenttien kautta, joille neuvoston päätöksentekoon osallistuvat hallitukset vastaavat toimistaan. Kansalliseen toimivaltaan kuuluvista kysymyksistä vastaavat kansalliset parlamentit oman valtiosääntönsä nojalla. Siltä osin kun asiat kuuluvat jäsenvaltion toimivaltaan, EU:ssa tapahtuvan, ja teknisenä esitetyn tietojenvaihdon tai koordinoinnin ei tule johtaa siihen, että kansallisten parlamenttien mahdollisuus päättää tosiasiallisesti kansallisen politiikan sisällöstä merkittävästi kaventuu. Talouspoliittisen päätöksenteon lisäksi tällaisia kansalliseen toimivaltaan nimenomaisesti perussopimuksissa määriteltyjä kysymyksiä ovat esimerkiksi jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien perusperiaatteet ja näiden rahoitus (SEUT 153(4) artikla) ja kansallisten terveyspalveluiden ja sairaanhoidon hallinnointi ja niihin osoitettujen voimavarojen kohdentaminen (SEUT 168(7) artikla). Nämä ovat kuitenkin juuri niitä kysymyksiä, joihin useat komission ehdotukset tosiasiallisesti kohdistuisivat.

Jos perussopimusten mukainen vastuunjako todetaan epätarkoituksenmukaiseksi ja unionin ja jäsenvaltioiden vastuunjako vanhentuneeksi, perussopimuksiin sisältyy menettelyt joilla tätä on

[1] Kts tästä esimerkiksi Päivi Leino & Tuomas Saarenheimo, “Sovereignty and Subordination. On the Limits of EU economic policy coordination”, 2 *European Law Review* (2017) 166–189.

mahdollista muuttaa. Tällöin tämä tapahtuu kuitenkin julkisessa prosessissa joka edellyttää laajaa poliittista yhteisymmärrystä Euroopassa.

Viidenneksi, useat yllä esitetyt piirteet korostavat, kuinka EMU:n kehittämisessä tapana on esittää huomattavankin poliittiset asiat pieninä teknisinä korjauksina. Talouspoliittisen päätöksenteon alalla tästä on kuitenkin harvoin kyse. Esimerkiksi komission tiedonannossa mainittu ”uudistusten toteuttamisen tukiväline” tarkoittaa käytännössä EU-varojen ehdollistamista jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvien rakenneuudistusten toteuttamiseen esimerkiksi yllä mainituilla politiikanaloilla (sosiaaliturvajärjestelmät ja terveyspalvelut). Tämän toteuttaminen ei ole oikeudellisesti eikä poliittisesti viaton harjoitus. Samantapaisia ongelmia liittyy kirjelmässä mainittuun makrotaloudelliseen vakautusjärjestelyyn / suhdannetasausmekanismiin. Vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen soveltamisen kohdalla sangen positiivisessa valossa esitetty ”jousto” merkitsee käytännössä Suomen vakiintuneesti kannattamasta sääntöperusteisuudesta ja teknisestä täytäntöönpanosta siirtymistä edelleen kohti suurempaa poliittista harkintaa. Tämä ei varsinaisesti vastaa niitä tarkoitusperiä, jotka lainsäätäjällä oli tavoitteena nykyistä kehikkoa luodessaan, vaikka se vastaakin niitä poliittisia realiteetteja, joissa säännöt tulevat etenkin ristiriitatilanteissa sovellettaviksi. Poliittiset kysymykset edellyttävät avoimen poliittista päätöksentekoa. Näin tulee olla etenkin kysymyksissä, jotka ovat demokraattisen järjestelmän keskiössä, kuten useat EMU:n kehittämiseen liittyvät kysymykset.