Janne Salminen 9.2.2017
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston Suomen perustuslain 97 §:n nojalla eduskunnalle lähettämä kirjelmä. Kirjelmässä käsitellään Euroopan komission ehdotuksia talous- ja rahaliiton kehittämiseksi.

2. Kirjelmä sisältää yleiskatsauksen Euroopan komission kaksi kuukautta (6.12.2017) sitten antamiin esityksiin ja ehdotuksiin lisätoimista Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämiseksi. Valtioneuvoston selvitys sisältää perusmuistion, joka on päivätty heti (10.12.2017) komission esitysten jälkeen.

3. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöön liittyvän tehtävän kannalta kirjelmä on yleispiirteinen. Siinä kuitenkin todetaan aivan oikein, että ehdotuksiin sisältyy myös valtiosääntöoikeudellisesti relevanttia ainesta.

4. Perustuslakivaliokunta on joulukuussa 2017 antanut lausunnon PeVL 55/2017 vp valtioneuvoston talous- ja rahaliiton kehittämisestä perustuslain 97 §:n nojalla antaman selvityksen johdosta. Siinä yhteydessä valiokunta on todennut, että asiassa on ”etupäässä eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen, täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivallan käyttöön” liittyviä tärkeitä näkökohtia. Valtioneuvoston selvityksessä on luetteloitu niin ikään, millaisia perustuslakikysymyksiä asiaan liittyy, mutta niihin ei ole tässä yhteydessä vielä pureuduttu.

5. Siihen nähden, että osasta selvityksen tarkoittamista kysymyksistä on selvityksen antamisen aikaan jo ollut komission säädösehdotuksia, olisi perustuslain 96 ja 97 §:n järjestelmän kannalta ollut asianmukaista osassa kirjelmän tarkoittamia asioita siirtyä perustuslain 96 §:n tarkoittaman selvityksen antamiseen. Kun kuitenkin kirjelmässä on myös muita aspekteja ja se on annettu hyvin pian komission annettua omat ehdotuksensa, perustuslain 97 §:n tarkoittamaa kirjelmää voidaan pitää asianmukaisena. Lisäksi valtioneuvosto on tuonut esiin, että se säädösehdotusten osalta tuottaa eduskunnalle perustuslain 96 §:ssä tarkoitetun kirjelmän.

6. Mainitsemani perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 55/2017 vp) on hyvin tuore, eikä valtioneuvoston uusi selvitys ole merkinnyt sen kannalta merkittävää muutosta. Näin ollen perustuslakivaliokunta voi lausuntonaan, jos se päättää lausunnon tässä vaiheessa ylipäätään antaa, viitata siinä yhteydessä esittämiinsä näkökohtiin. Ne ovat kokonaisuudessaan relevantteja ja tärkeitä edelleen, ja on hyödyllistä kannanottojen näkyvyyden ja seurattavuuden kannalta, että aikaisempia valiokunnan pöytäkirjoihin sisältyneitä kannanottoja on tässä tuotu valiokunnan lausuntoon. Lisäksi on todettava, että valtioneuvosto hyvin näyttää seuraavan omassa selvityksessään perustuslakivaliokunnan käsityksiä. Kun samat asiat ovat olleet käsillä myös mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon valmistelun yhteydessä antamassani asiantuntijalausunnossa (Salminen 14.11.2017) viittaan yleisesti siinä mainitsemiini seikkoihin myös tässä yhteydessä niitä kuitenkaan toistamatta.

7. Tässä vaiheessa nostan tuoreesta perustuslakivaliokunnan lausunnosta ja käsillä olevasta selvityksestä esiin muutamia valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoisia seikkoja. Ajatteluani leimaa myös perustuslakivaliokunnan mainitusta lausunnosta ilmenevä tulkinta, jonka mukaan ”valtiosääntöoikeudellisesti asiassa on merkitystä sillä, että kysymyksessä on rakenne, johon Suomi Euroopan unionin jäsenvaltiona ja talous- ja rahaliiton jäsenenä on sitoutunut. Valtiosäännön kannalta voidaan päätyä myös tulkintaan Suomen vastuusta unionin — mukaan lukien sen talous- ja rahaliiton — rakenteiden kehittämisestä”. Tämä näkemys ei aina näyttäydy kovin selkeänä valtioneuvoston kantojen muotoilusta.

8. Ehdotus Euroopan vakausmekanismin muuttamisesta Euroopan valuuttarahastoksi edustaa kehitystä, joka on hyvin voitu ennakoida. Euroopan vakausmekanismin sijoittaminen osaksi unionin oikeudellista rakennetta on ollut jo alkuperäisenä tavoitteena ja siten näköpiirissä.

Oikeusjärjestyksen kokonaisuuden ja sen selkeyden kannalta sekä Euroopan vakausmekanismin oikeudellisen valvonnan ja siten myös laajemmin sen demokraattisen legitimiteetin kannalta on hyvä pyrkiä sisällyttämään vakausmekanismia koskevat säädökset ja itse instituutio osaksi Euroopan unionin oikeudellista viitekehystä. Myös perustuslakivaliokunta on usein talous- ja rahaliiton kehittämistoimien yhteydessä huomauttanut, että talous- ja rahaliittoa tulee kehittää nykyisen perussopimisjärjestelmän puitteissa (esim. PeVL 55/2017 vp.): tämä liittyy nimenomaan siihen, että jäsenvaltiot ovat perustaneet unionin haminoille erilaisin kansainvälisoikeudellisin sopimuksin uusia mekanismeja. On perustuslakivaliokunnan kannan kanssa johdonmukaista saattaa nämä ulkopuolelle ja välittömään läheisyyteen synnytetyt rakenteet osaksi unionin järjestystä. Tältä osin kantani poikkeaa valtioneuvoston kannasta.

Mikäli tässä suunnassa edetään, tulee valtiosääntöoikeudellisesti arvioitavaksi muutoksen merkitys muun muassa eduskunnan osallistumismahdollisuuksien ja budjettivaltavaikutusten kannalta. Valtiosääntö ei sinänsä edellytä, että nykyisenkaltainen päätöksentekomenettely tiettyine yksimielisyyysvaatimuksineen säilyisi vakausmekanismin tai vastaavan elementäärisenä osana. Pääsääntönä Euroopan unionin institutionaalisessa rakenteessa on nimenomaan määräenemmistöpäätöksenteko eikä se ole ollut valtiosääntöoikeudellinen erityinen ongelma eikä varsinkaan ole sitä nykyisen perustuslain oloissa.

Valtiosääntöoikeudellisesti tulee lisäksi asian jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota siihen, mitä valittu oikeusperusta eli tässä tapauksessa nimenomaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 352 artiklan, eli niin sanotun joustolausekkeen, käyttö tässä

tarkoittaa valtiosääntöoikeudellisesti, kun kyseistä artiklaa ei ole otettu osaksi perussopimusten järjestelmää sellaisena mekanismina, jonka kautta olisi tarkoitus hyväksyä määräyksiä, joiden vaikutuksena olisi perussopimusten muuttaminen noudattamatta niissä tätä tarkoitusta varten määrättyä menettelyä. Valtiosääntöoikeudellinen järjestelmähän sinänsä myös lähtee siitä, että silloin kun unioni toimii sekundäärioikeuden puitteissa, se myös toimii sille jo annetun toimivallan puitteissa eikä varsinaisia täysivaltaisuuspohdintoja esimerkiksi aktualisoidu.

Oikeusperustan arviointi sinänsä ei kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa. Lisäksi valiokunta on korostanut, ettei unioninlainsäädäntöön saa sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä.

Lisäksi on huomattava, että perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 3/2016 vp) myös, että perustuslain täysivaltaisuussääntely ei ole käynyt kokonaan merkityksettömäksi tarkasteltaessa perinteisesti valtion täysivaltaisuuteen liittyviä unionin lainsäädäntöehdotuksia. Näin ollen *Suomen kantaa* ehdotettavaan unionilainsäädäntöön muodostettaessa on perustuslakivaliokunnan mielestä siten edelleen asianmukaista ottaa huomioon myös perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussääntely. Etenkin perustuslain 1.3 §:n 3 momentin osoittamat päämäärät kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiselle kohdistuvat myös Suomen toimintaan Euroopan unionin jäsenenä (HE 60/2010 vp). Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa. Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, on valiokunnan aiempien kantojen mukaisesti tarkoittanut sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla (PeVL 1/2007 vp). Käytännössä tulkinta on vaikuttanut siihen, että sellaisia velvoitteita, joilla on liityntä Euroopan unioniin, on lähtökohtaisesti pidetty täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomina (PeVM 9/2010 vp).

9. Komission ehdotukset tähtäävät myös siihen, että talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen määräykset saatettaisiin osaksi unionin oikeudellista viitekehystä. Tosiasiassa merkittävä osa määräyksistä jo nykyisellään sisältyy unionin sekundäärilainsäädäntöön. Sopimuksessa on kuitenkin myös määräyksiä, joita vastaavia määräyksiä ei vielä ole unionin oikeudessa vaan niiden olemassaolo perustuu nimenomaan kyseiseen sopimukseen.

Samoista syistä kuin Euroopan vakausmekanismia koskevan järjestelyn tuomista osaksi unionin oikeudellista viitekehystä, pidän myös niin sanotun vakaussopimuksen määräysten tuomista osaksi unionin oikeutta valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna kehityssuuntana. Tältä osin voidaan siis yhtyä valtioneuvoston kantaan. Se vastaa myös vakaussopimukseen itseensä kirjattua pyrkimystä.

10. Koska talous- ja rahaliiton kehittäminen tulee tapahtumaan vaiheittain ja se on erittäin laaja kokonaisuus, olisi ensiarvoisen tärkeätä, että valtioneuvosto ryhtyisi valmistelemaan

kokonaisarviota kehittämisen valtiosääntöoikeudellisista kansallisista vaikutuksista ja merkityksestä. Katson perustuslakivaliokunnan useaan otteeseen alleviivanneen tällaisen perustuslakia koskevan kartoituksen tarvetta eduskunnan kannanottojen pohjaksi (esim. viimeksi PeVL 55/2017 vp).

11. Tähän kokonaisarvioon kuuluisi olennaisesti valtioneuvoston näkemys siitä, millä tavoin tässä kokonaisuudessa varmistetaan ja vahvistetaan monimuotoisesti talous- ja rahaliiton demokraattisesta legitimiteetistä. On ilmeistä, että demokraattinen legitimiteetti ei voi perustua niin voimallisesti kansallisten parlamenttien varaan kuin valtioneuvosto esittää, jos toimivallan jako muuttuu. Myös siihen tilanteeseen tulisi varautua.