Tomi Tuominen
Lausunto 6.2.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Aluksi

Suuri valiokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa valtioneuvoston kanslian muistiosta *Euroopan komission ehdotukset talous- ja rahaliiton kehittämiseksi* (VNEUS2017-00861). Kyseessä on valtioneuvoston eduskunnan suurelle valiokunnalle perustuslain 97.1 §:n mukaisesti antama selvitys. Menettelyllä pyritään takaamaan eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutuminen. Kyseisen laisessa E-asiassa perustuslakivaliokunnan rooli on antaa suurelle valiokunnalle lausunto, missä hahmotellaan asian merkitystä Suomen valtiosäännön kannalta.

Nyt käsiteltävänä oleva asia voidaan nähdä jatkumona viime syksynä käsitellylle asialle PeVL 55/2017 vp, Valtioneuvoston selvitys: EMU:n kehittäminen, 1.12.2017. Edellisen lausunnon jälkeen Euroopan komissio on antanut tiedonantoja ja muutaman varsinaisen lainsäädäntöehdotuksen Euroopan talous- ja rahaliiton (EMU) kehittämisestä.

Nyt käsiteltävänä olevassa valtioneuvoston kanslian muistiossa luodaan yleiskatsaus komission 6.12.2017 antamiin EMU:n kehittämiseen liittyviin tiedonantoihin ja esityksiin. Muistiossa ilmaistaan mikä on valtioneuvoston kanta komission esityksiin. Lausuntoni perustuu komission esityksien arviointiin, eikä niinkään valtioneuvoston kanslian muistiossa niistä sanottuun. Pyrin nostamaan esiin niitä kohtia, joilla on nähdäkseni valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Tämä palvelee käsittääkseni parhaiten eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutumista.

Euroopan vakausmekanismin muuttaminen Euroopan valuuttarahastoksi (COM(2017) 827)

Oikeusperusta

Komissio ehdottaa Euroopan vakausmekanismin (EVM) sisällyttämistä unionin omaan oikeusjärjestykseen muuttamalla sen asetuksella perustettavaksi Euroopan valuuttarahastoksi (EVR). Asetuksen oikeusperusta olisi SEUT 352 artikla. Olen käsitellyt sisämarkkinaoikeusperustan SEUT 114 artiklan käyttämistä pankkiunionin oikeusperustana muualla.[1] SEUT 352 artiklan käyttö on päätöksenteon legitimiteetin kannalta toki parempi vaihtoehto kuin vaikkapa SEUT 114 artikla, sillä ensimmäinen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä neuvostossa kun taas

[1] Ks. Tomi Tuominen, ”The European Banking Union: A Shift in the Internal Market Paradigm?” (2017) *Common Market Law Review*, 1359–1380.

jälkimmäinen ei. SEUT 352 artiklan käyttäminen EVR:n perustamiseen ei sekään ole näkemykseni mukaan täysin ongelmatonta.

SEUT 352 artiklaa voidaan käyttää oikeusperustana perussopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, jos unionilla ei ole mitään nimenomaista oikeusperustaa kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. SEUT 352 artiklan käyttöä täsmentävät Lissabonin sopimukseen liitetyt julistukset numero 41 ja 42. Näistä ensimmäisen mukaan SEUT 352 artiklaa voidaan käyttää SEU 3 artiklan 2 (vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue), 3 (sisämarkkinat) ja 5 (unionin ulkosuhteet) kohdissa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Pelkästään SEU 3 artiklan 1 kohdassa (rauha ja kansojen hyvinvointi) mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi SEUT 352 artiklaa ei saa käyttää ja puolestaan SEU 3 artiklan 4 (Euroopan talous- ja rahaliitto sekä yhteisvaluutta euro) kohdan tavoitteista kyseisessä julistuksessa ei mainita mitään.

Jälkimmäisessä julkistuksessa tuodaan esiin se seikka, että SEUT 352 artiklaa ei saa käyttää perustana unionin valtuuksien laajentamiseksi ulottumaan perussopimusten kaikista määräyksistä ja erityisesti unionin tehtäviä ja toimintaa säätelevistä määräyksistä ilmenevien yleisten puitteiden ulkopuolelle. Lisäksi korostetaan, että kyseistä artiklaa ei missään tapauksessa voida käyttää perustana sellaisten määräysten hyväksymiselle, joiden vaikutuksena olisi perussopimusten muuttaminen noudattamatta niissä tätä tarkoitusta varten määrättyä menettelyä.

Komission asetusehdotukseen sisältyvä arviointi soveltuvasta oikeusperustasta tuo hyvin esiin SEUT 352 artiklan käytön ongelmallisuuden. Artiklan käyttö edellyttää kolmen kumulatiivisen edellytyksen täyttymistä. Näistä viimeinen edellytys on tarve täyttää perussopimuksissa asetettu tavoite. Komission mukaan tätä tarvetta ilmentää SEUT 136 artiklaan vuonna 2011 lisätty kohta 3 (”Jäsenvaltiot – – voivat perustaa vakausmekanismin, joka aktivoidaan – –”).[2] Tältä osin komission perustelu tuntuu kehäpäätelmältä: vuonna 2011 tehty lisäys oli kompromissi, koska yksimielisyyttä perussopimusten perusteellisemmasta muuttamisesta ei löytynyt ja jäsenvaltiot halusivat reagoida eurokriisiin nopeasti. Kyseistä muutosta ei kuitenkaan voi mielestäni tulkita perussopimusten varsinaiseksi tavoitteeksi.

Edellä mainitut julistukset 41 ja 42 tuovat hyvin esiin sen, miksi SEUT 352 artiklan käyttäminen oikeusperustana EVR:n perustamiselle on nähdäkseni ongelmallista. Perimiltään ongelma pelkistyy siihen, että unionilla ei ole tarpeeksi vahvaa talouspoliittista toimivaltaa nykyisten perussopimusten valossa. Jos EVM halutaan saattaa osaksi unionin omaa oikeusjärjestystä, olisi se näkemykseni mukaan parasta tehdä perussopimuksia muuttamalla. Asia on merkityksellinen Suomen valtiosäännön kannalta siksi, että siinä on asiallisesti kyse unionin toimivallan laajentamisesta, eli käänteisesti ottaen Suomen toimivallan kaventamisesta. Asia pitäisi saattaa eduskunnan käsiteltäväksi siten, että toimivallan luovutukseen liittyvä kysymyksenasettelu on riittävän selvästi esillä ja sen merkitys aukaista täsmällisesti.

[2] Ks. Eurooppa-neuvoston päätös 2011/199 ja asia C-370/12 *Pringle*. Tarkemmin, ks. Tomi Tuominen, ”Euroopan unionin tuomioistuin siunasi Euroopan vakausmekanismin – C-370/12 Thomas Pringle v Government of Ireland” (2013) *Lakimies*, 794–801.

Yksimielisyysvaatimuksesta luopuminen

Komission asetusehdotuksessa uuden EVR:n toimintatapaa muutettaisiin suhteessa vanhaan EVM:niin siten, että rahoituksen myöntämistä ja maksujen suorittamista jäsenille koskevissa äänestyksissä riittäisi vahvistettu määräenemmistö eli 85 prosenttia annetuista äänistä (asetusehdotuksen 5(7) artikla). Suomen nykyinen ääniosuus EVM:ssa on 1,8%. Ainoat jäsenvaltiot joidenka äänimäärä riittää yksin estämään päätöksenteon ovat Saksa (27%), Ranska (20%) ja Italia (18%). Muun muassa vähimmäislainanantokapasiteetin korottaminen, peruspääoman korottaminen ja vaadittaessa maksettavaa pääomaa koskevan maksuvaatimuksen tekeminen tapahtuisivat edelleen yksimielisesti (5(6) artikla). Tämä tarkoittaa sitä, että EVR:sta voitaisiin myöntää rahoitustukea vastoin Suomen eduskunnan kantaa. Suomen enimmäissitoumusten määrää ei kuitenkaan voitaisi nostaa ilman Suomen suostumusta.

Perustuslakivaliokunta on EVM sopimusta (ja sitä edeltäneitä, väliaikaisia oikeudellisia rakennelmia) käsitellessään ottanut selkeän kannan: EVM:n keskeiset päätökset on tehtävä yksimielisesti, muutoin Suomen takausvastuut voivat kasvaa vastoin eduskunnan kantaa, mikä puolestaan kaventaisi Suomen budjettisuvereniteettia (ks. PeVL 1/2011, 5/2011, 22/2011, 25/2011 ja 13/2012).

Valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu on siten seuraava: onko pelkkä jo myönnetyn pääoman käyttö merkittävää, vai ainoastaan pääoman korottamisesta päättäminen? Täysin muodollisesti asiaa katsottaessa voisi päätyä siihen lopputulokseen, että pelkästään pääoman enimmäismäärästä päättämisellä on merkitystä Suomen eduskunnan budjettisuvereniteetin kannalta, sillä myöhempi päätös pääoman käyttämisestä pysyy tämän raamin sisällä. Asia on kuitenkin mielestäni tätä monisyisempi. Tämä käy ilmi siitä, että toisilla jäsenvaltioilla ei olisi veto-oikeutta pääoman käyttämiseen, kun taas toisilla olisi. Näin ollen EVR:n käytössä on kyse poliittisesta harkinnasta. Jos ehdotettu 85% määräenemmistösääntö hyväksytään, Suomi luovuttaa tältä osin valtansa tähän poliittiseen harkintaan.

Täysin muodollisen katsantokannan mielekkyyttä voi arvioida myös näkemyksellä, jonka voisi rinnastaa ns. kaltevan pinnan argumenttiin: muodollisesti ottaen olisi toki siten, että pääoman käyttö määräenemmistöllä tapahtuisi yksimielisesti päätetyn enimmäispääoman rajoissa, mutta siirtyminen pääoman käytössä yksimielisyydestä määräenemmistöön tekee pääoman käytöstä paljon todennäköisempää ja näin ollen käytännössä merkityksellisempää. Tätä kautta taas takausvastuihin liittyvät mahdolliset seuraamukset ovat askelen lähempänä toteutua. Nimenomaan takausvastuiden laukeaminen on se seikka, mikä voi perustuslakivaliokunnan aiemman tulkintakäytännön mukaan vaarantaa eduskunnan budjettisuvereniteetin.

Vakaussopimuksen saattaminen osaksi EU:n sekundäärilainsäädäntöä (COM(2017) 824)

Komissio ehdottaa ns. vakaussopimuksen (ks. HE 155/2012 vp) saattamista osaksi EU:n sekundäärilainsäädäntöä direktiivillä. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt vakaussopimusta useaan otteeseen (ks. PeVL 24/2011 ja 37/2012). Perustuslakivaliokunnan tuolloinen kanta voidaan tiivistää seuraavasti: vakaussopimus ei muuta olennaisesti jo voimassa olevia Vakaus- ja

kasvusopimuksen budjettialijäämälle ja velkaantumiselle asettamia rajoja; näin ollen, kunhan komissiolle ei anneta valtaa puuttua sisällöllisesti Suomen valtion budjetin laadintaan, ja valtioneuvosto pitää eduskunnan tietoisena kaikesta asiaan liittyvästä, ei sopimuksella tehtävä toimivallanluovutus Euroopan unionille ole merkittävä. Lisäksi valiokunta piti ongelmallisena sitä, että vakaussopimuksen alkuperäisessä versiossa ns. velkajarru olisi pitänyt säätää osaksi kansallista perustuslakia. Tästä vaatimuksesta luovuttiin sopimuksen lopullisessa versiossa. Vakaussopimukseen kuuluva ns. velkajarru on implementoitu Suomessa tavallisella lailla (869/2012 ja siihen tehty muutos 12/2017).

Komission direktiiviehdotus ei tulkintani mukaan varsinaisesti muuta (kiristä) jo voimassa olevia finanssipoliittisia säännöksiä. Sen tarkoituksena on varmistaa jo voimassa olevan järjestelmän tehokas toiminta. Direktiiviehdotuksesta Suomen raportointivelvollisuuksiin tai Valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtäviin mahdollisesti aiheutuvat muutokset eivät ole olennaisia budjettisuvereniteetin kannalta. Näin ollen direktiiviehdotuksella ei ole valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Uudet talousarviovälineet unionin kehykseen vakaan euroalueen tueksi (COM(2017) 822)

Valtioneuvoston kanslian muistiossa komission tiedonannosta nostetaan esiin neljä seikkaa. En näe erityisiä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia liittyen kohtiin 1 (Uudistusten toteuttamisen tukiväline), 2 (Erityinen lähentymisväline) ja 4 (Vakautusjärjestely).

Pankkiunionin varautumisjärjestely (kohta 3) pyrkii puuttumaan niihin tilanteisiin, joissa yhteisen kriisinratkaisurahaston resurssit eivät riittäisi kriisiin joutuneen pankin tai pankkien tilanteen ratkaisemiseen. Järjestely tähtää siis uskottavan fiscal backstop –funktion luomiseen, mikä osaltaan auttaisi katkaisemaan valtioiden ja pankkien välisen kohtalonyhteyden. Tähän liittyy myös komission tavoite yhdistää varautumisjärjestely Euroopan vakausmekanismiin (tulevaan Euroopan valuuttarahastoon).

En epäile fiscal backstop –funktion merkitystä kohtalonyhteyden katkaisemisessa. Haluan kuitenkin tuoda esiin, että tässä on käsittääkseni kyse nimenomaan yhteisvastuun luomisesta jäsenvaltioiden välillä: linkki pankkien ja niiden kotivaltioiden välillä katkeaa, kun riski hajautetaan myös muille jäsenvaltioille. Näin ollen olennainen kysymys pankkiunionin varautumisjärjestelyyn liittyen on se, mistä siihen käytettävät rahat tulevat, mihin kaikkeen niitä voidaan käyttää, ja kuka päättää rahojen käytöstä.

Käytännössä perustettavaksi ehdotettava EVR voisi myöntää tukea pankkiunioniin jo kuuluvalle kriisinratkaisuneuvostolle (asetusehdotus COM(2017) 827, 22 artikla). Päätös tästä tehtäisiin yksimielisesti EVR:n hallintoneuvostossa (5(6) artikla). Yksimielisyysvaatimuksen takia kyseinen menettely ei ole merkittävä Suomen valtiosäännön kannalta. Viittaan tältä osin jo ylhäällä sanomaani.

Rovaniemellä 6.2.2018



Tomi Tuominen, OTT

Tutkijatohtori, Lapin yliopisto