

HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 5.3.2018

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä (U 4/2018 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 7.3.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä (U 4/2018 vp).

Komissio on joulukuussa 2017 antanut direktiiviehdotuksen, jonka keskeisenä tavoitteena on saattaa finanssipoliittisen sopimuksen sisältö osaksi EU-oikeutta. Tavoitteesta määrätään kyseisen sopimuksen 16 artiklassa (”Viimeistään viiden vuoden kuluttua tämän sopimuksen voimantulopäivästä toteutetaan sen täytäntöönpanosta satujen kokemusten arvioinnin perusteella [EU:n perussopimusten] mukaisesti tarvittavat toimenpiteet tämän sopimuksen sisällön liittämiseksi osaksi Euroopan unionin oikeutta.”) Kysymys finanssipoliittisen sopimuksen ja EU:n perussopimusten välisestä suhteesta on ollut kiistanalainen sopimuksen tekemisestä lähtien. Tästä syystä sopimuksen 16 artikla on kirjoitettu sangen väljästi ja tulkinannanvaraisesti, eikä siinä oteta kantaa siihen, miten liittäminen tulisi toteuttaa. Ehdotus kuuluu kuitenkin useilta osin eduskunnan toimivaltaan.

EU-oikeudessa ehdotusta koskevia määräyksiä sisältyy erityisesti EUT-sopimukseen (erityisesti SEUT 126 artikla) sekä pöytäkirjaan (N:o 12) liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä, joissa SEUT 126 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut viitearvot määritellään. Kyseisen pöytäkirjan 3 artiklaan sisältyy määräys, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, ”että kansalliset menettelyt talousarvion alalla mahdollistavat sen, että ne voivat täyttää niille perussopimuksista tällä alalla johtuvat velvollisuudet”. Kyseiset velvollisuudet Suomi on hyväksynyt hyväksyessään EU:n perussopimukset

ja niiden muutossopimukset. Lisäksi EU:n sekundäärilainsäädäntöön ja nk. finanssipoliittiseen sopimukseen sisältyy määräyksiä, joilla on vaikutusta budjettivallan käyttöön.

Vaikka nyt tehdyn direktiiviehdotuksen tavoitteeksi ilmoitetaan finanssipoliittisen sopimuksen sisällyttäminen EU-oikeuden viitekehykseen. Finanssipoliittisella sopimuksella on kolme keskeistä tavoitetta: ensinnäkin viedä sopimukseen sisältyvät budjetti- ja julkisen talouden rajoitteet ja niihin liittyvä korjausmekanismi kansalliseen sitovaan lainsäädäntöön. Toiseksi sopimus sisältää määräyksen jäsenvaltion velvollisuudesta tukea komission ehdotusta, jos tämä katsoo, että jokin jäsenvaltio loukkaa julkisen talouden rajoitteita koskevaa sääntelyä, ellei määräenemmistö jäsenvaltioita vastusta ehdotusta. Kolmanneksi EU-tuomioistuimelle annetaan toimivalta tutkia, onko jäsenvaltio ottanut käyttöön sopimuksen edellyttämät rajoitteet kansallisessa lainsäädännössään.

Direktiiviehdotuksen sisältö rajoittuu sopimuksen 3 artiklaan olematta tämän kanssa täysin identtinen. Täten ehdotuksessa sisällyttämättä jäävät esimerkiksi sopimukseen sisältyvät institutionaaliset määräykset, em. artiklojen lisäksi määräykset eurohuippukokousten järjestämisestä sekä kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välisistä kokouksista. Osa näistä määräyksistä on sellaisia, joiden sisällyttäminen sellaisenaan ilman perussopimusmuutoksia voisi olla oikeudellisesti kyseenalaista. Komission ehdotuksessa ei eritellä, miksi muut sopimuksen artiklat jätettäisiin sisällyttämättä EU-oikeuteen tai mitä finanssipoliittiselle sopimukselle tapahtuisi sisällyttämisen jälkeen. Valtioneuvoston kirjelmässä ei arvioida sisällyttämisen selektiivisyyteen liittyviä kysymyksiä eikä arvioida sitä, olisiko liittäminen ollut tarkoituksenmukaista toteuttaa ehdotettua kattavammin. Toisaalta kun lainsäädäntö annetaan EU-direktiivinä, sen täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset määräytyvät SEUT 258 ja 260 artiklan mukaan.[1] Siksi uuden direktiivin ja vanhan sopimuksen välille jäisi myös ristiriitoja.

Oikeusperustan arviointi ei kuulu suoraan valiokunnan perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin ja valinnan asianmukaisuuden ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Toisaalta oikeusperustan arvioiminen on jossain määrin edellytys myös ehdotuksen arvioinnille perustuslain näkökulmasta. Jos lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä ja täten Suomen täysivaltaisuuden rajoituksesta (kts tästä esim. PeVL 28/2013 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut finanssipoliittista sopimusta sitä neuvoteltaessa ja hyväksyttäessä toistuvasti (esim. PeVL 24/2011 vp, PeVL 37/2012 vp). Valiokunta korosti tällöin, että sopimukseen sisällytetyn automaattisen korjausmekanismin tuli täysimääräisesti kunnioittaa kansallisen parlamentin toimivaltuuksia ja ettei se tämän tavoitteen toteutuessa rajoittanut eduskunnan toimivaltuuksia. EMU:n kehittämistä arvioidessaan valiokunta on toistuvasti painottanut, ettei sekundäärilainsäädäntöön voida sisällyttää jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden uusia menettelyjä tai elementtejä, joita ei olisi hyväksytty jo perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Toisaalta tulee arvioida myös ehdotetun sääntelyn vaikutuksia eduskunnan budjettivallan ja yleisemminkin finanssivallan kokonaisuuteen. (PeVL 49/2010 vp). Vaikka aikaisempi finanssipoliittinen sopimus on muodoltaan EU-asioihin liittyvä

[1] Budjettikehysdirektiivin täytäntöönpanosta komissio on nostanut jo EU-tuomioistuimessa kanteen Sloveniaa vastaan, asia C-594/17 *Euroopan komissio v. Slovenian tasavalta*.

kansainvälinen sopimus ja nyt käsiteltävänä on EU-direktiivi, nämä kannat ovat ajankohtaisia myös nyt tehtyä direktiiviehdotusta tarkastellessa.

Komissio perustelee ehdotustaan mm. oikeudellisen kehyksen yksinkertaistamisella, mahdollisuudella tuloksellisempaan ja järjestelmällisempään talouden ohjausjärjestelmään sekä EU:n että kansallisella tasolla, järjestelmien johdonmukaisuudella sekä sillä, että ehdotus lisäisi demokraattista vastuuvelvollisuutta ja oikeutusta kaikkialla unionissa. Nämä perustelut on kuitenkin helppo kiistää esimerkiksi siksi, että juuri institutionaaliset määräykset jäävät yhteensovittamatta unionin oikeuden kanssa ja myös siksi, että nyt ehdotetun sääntelyn ja finanssipoliittisen sopimuksen ja tämän nojalla annetun kansallisen täytäntöönpanosääntelyn välille jäisi sisällöllisiä eroja. Koska direktiivissä kyse on EU-lainsäädännöstä jolla on etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja EU:n jäsenvaltioiden välillä sovelletaan ristiriitatilanteessa aina EU-oikeutta, lienee selvää, että nykyinen kansallinen mutta finanssipoliittiseen sopimukseen nojautuva järjestelmä tulisi mukauttaa uuden direktiivin mukaiseksi uudella kansallisen täytäntöönpanosääntelyn kautta. Näiden välille jäisi kuitenkin jonkin verran tulkinnanvaraisuutta.

Kaikesta siitä, mistä jäsenvaltiot ovat voineet kansallisen toimivaltansa puitteissa säätää kansainvälisellä sopimuksella, ei ole mahdollista säätää EU-lainsäädännössä. Jäsenvaltioiden mahdollisuuksia hyväksyä kansainvälisiä sopimuksia rajoittaa EU:n toimivalta ja unionin oikeuden etusija. EU:n toimivaltaa hyväksyä lainsäädäntöä puolestaan rajoittaa annetun toimivallan periaate ja EU:lle annetun toimivallan luonne. Direktiiviehdotus sijoittuu talouspolitiikan alalle, jolla toimivalta kuuluu jäsenvaltioille, mutta EU:lla on toimivaltaa hyväksyä niiden toimintaa yhteen sovittavia sääntöjä. EU:n toimivalta ei kuitenkaan syrjäytä jäsenvaltioiden toimivaltaa tällä alalla (SEUT 2 artiklan 3 ja 5 kohta). Jo näistä toimivaltakysymyksistä seuraa, ettei sopimuksen siirtämisessä EU-oikeuteen välttämättä voi olla kysymys leikkaa-liimaa – harjoituksesta. Samalla näillä kysymyksillä on merkitystä myös harjoituksen tarkoituksenmukaisuusarvioinnin kannalta.

Keskityn huomioissani kysymykseen mahdollisen oikeusperustan valinnasta sekä EU:n toimivallan kattavuudesta. Lopuksi pohdin, mitä tapahtuisi, jos finanssipoliittisen sopimuksen sisällyttämisestä päätettäisiin luopua.

Oikeusperustan valinta

Direktiiviehdotuksen oikeusperustana on SEUT 126(14)(2) artikla. Kyseisen artiklan mukaan ”[n]euvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja Euroopan keskuspankkia kuultuaan aiheelliset säännökset, joilla [pöytäkirja n:o 12] korvataan”. Kyseessä on sangen vahva oikeusperustamääräys: sen nojalla on mahdollista korvata EU-lainsäädännöllä perussopimuksiin liitetty ja niiden osan muodostama pöytäkirja. Samalla oikeusperusta on sangen tarkkarajainen: sen käyttö on määritelty artiklassa huolellisesti. Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan yhtäältä, että alustavassa arviossa ”direktiiviehdotuksen oikeusperusta on asiamukainen”, mutta toisaalta todetaan, että sitä tulee vielä arvioida tarkemmin.

Kirjelmässä ei kuitenkaan kiinnitetä huomiota siihen, ettei komission ehdotuksesta mitenkään ilmene, että siinä olisi kysymys pöytäkirjan n:o 12 korvaamisesta oikeusperustassa tarkoitetulla tavalla eikä oikeusperustan valintaa varsinaisesti perustella. Sen sijaan ehdotus vaikuttaisi sekä

antavan yksityiskohtaisempia määräyksiä että myös laajentavan määräysten sisältöä kyseisen pöytäkirjan ulkopuolelle samaan tapaan kuin saman oikeusperustamääräyksen nojalla aikaisemmin annettu neuvoston asetus (EU) N:o 1177/2011 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta. Vaikuttaa siltä, että kyseistä asetusta hyväksyttäessä kyseisen oikeusperustan riittävyyttä ei ole erityisesti tarkasteltu (U 34/2010 vp) eikä valiokunta ole ottanut siihen nimenomaisesti kantaa muutoin kuin toteamalla, että EU-sääntelyä muutettaessa oikeusperustojen riittävyyteen ja asianmukaisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota (PeVL 49/2010 vp). Hyvin niukalle oikeusperusta-arvioinnille vaikuttaa jääneen myös EU:n budjettikehysdirektiivi 2011/85/EU jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista, joka on annettu SEUT 126(14)(3) artiklan nojalla. Myös tämän säädöksen oikeusperustan kestävyys vaikuttaa sangen kyseenalaiselta, sillä siinä ei nimenomaisesti viitata lainsäädännön antamiseen. EU-tuomioistuin ei kuitenkaan ole arvioinut kumpaakaan säädöstä, joten niiden oikeusperustan asianmukaisuus on arvioimatta.

Huomioiden nyt ehdotetun oikeusperustan tarkkarajaisuuden vaikuttaisi kuitenkin siltä, ettei ehdotettu oikeusperusta ole asianmukainen. Sen lisäksi, ettei ehdotuksessa olla korvaamassa pöytäkirjaa, myös niiden tarkoitus vaikuttaisi olevan eri. Pöytäkirjalla tarkennetaan perustamissopimukseen sisältyviä, liiallisen alijäämän menettelyä koskevia määräyksiä. Nyt tehdyn direktiivin pääasiallisena tarkoituksena on ohjata jäsenvaltioissa käytössä olevia budjettiprosesseja. Nämä ovat tavoitteeltaan kaksi sangen eri asiaa.

Jos direktiiviehdotuksen katsotaan yleensä kuuluvan unionin toimivaltaan, kysymykseksi nousee, onko sille osoitettavissa perussopimuksista jokin muu vaihtoehtoinen oikeusperusta. Käytännössä mahdollisuuksia lienee kaksi: SEUT 136 artikla ja SEUT 352 artiklaan sisältyvä joustolauseke.

SEUT 136 artiklan 1 kohta sisältää oikeusperustan, jolla voidaan mm. hyväksyä toimenpiteitä, joilla tehostetaan euroalueen jäsenvaltioiden talousarvioita koskevan kurinalaisuuden yhteensovittamista ja valvontaa. Direktiivissä vaikuttaisi ensisijaisesti olevan kysymys tästä. Kyseisellä oikeusperustalla on annettu eurokriisin aikana neljä asetusta.[2] SEUT 136 artiklan soveltamisala rajoittuu kuitenkin yksiselitteisesti euroalueen jäsenvaltioihin.

Huomioiden, että finanssipoliittisen sopimuksen sopimuspuolet ulottuvat euroalueen maita laajemmaksi on ymmärrettävää, että komissio on pyrkinyt hakemaan sisällyttämiselle jonkin toisen oikeusperustan. SEUT 352 artikla puolestaan kattaisi SEUT 126 artiklan tavoin kaikki unionin jäsenvaltiot. Sen käyttökriteerit ovat kuitenkin sangen tiukat, ja tästä syystä sen soveltamista vältetään yleisesti (kts lausunto asiassa U 5/2018 vp). Oikeusperustalla ei myöskään ole mahdollista ratkoa unionin toimivallan ulottuvuuteen liittyviä ongelmia (kts tästä Lissabonin sopimukseen

[2] Asetus (EU) N:o 472/2013 rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/201 alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1173/2011 julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1174/2011 täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella.

liitetty julistus n:o 42 SEUT 352 artiklasta). Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu täten yhä se, onko ehdotus yleensä unionin toimivallassa.

Unionin toimivallan kattavuus

Kysymys unionin toimivallan kattavuudesta liittyy sekä annettavan sääntelyn alaan että sen sitovuuteen suhteessa unionin toimivaltaan talouspolitiikan alalla. Aikaisemmissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on korostanut myös sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia. Nykyisen finanssipoliittisen sopimuksen määräyksiä (sellaisina kuin komissio on sitä esimerkiksi viime vuonna esittämässään arviossa tulkinnut) sopimuksen vaikutukset ovat olleet sangen kevyitä eikä sen 3 artikla käytännössä ole rajoittanut eduskunnan budjettivaltaa.

Tältä osin on huomio kiinnittyy erityisesti niihin kohtiin joissa direktiiviehdotus eroaa nykyisestä finanssipoliittisesta sopimuksesta. Tältä osin keskeisiä eroja on ainakin kolme. Valtioneuvoston kirjelmässä on huomioitu erot mittaamistavassa, mutta nämä tuskin ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä. Keskeisempi on kysymys velvoittavuudesta. Direktiiviehdotuksen 3(1)(b) artiklan mukaan keskipitkän aikavälin tavoite tai siihen tähtäävä kehitysura ”on asetettava kunkin jäsenvaltion perustuslaillisessa oikeusjärjestyksessä määritellyn vaalikauden ajaksi heti kun uusi hallitus astuu virkaan, ja sitä on noudatettava vuotuisissa talousarvioissa koko vaalikauden ajan". Direktiiviin sisältyy finanssipoliittisen sopimuksen tapaan automaattinen korjausmekanismi, jonka mukaan mahdollinen merkittävä poikkeama johtaa siihen, että riippumattomien elinten on kehotettava talousarvioviranomaisia käynnistämään korjausmekanismi sekä seurattava sen korjaamista julkisissa raporteissa. Jäsenvaltioiden puolestaan on varmistettava että talousarvioviranomaiset joko noudattavat riippumattomien elinten antamia suosituksia tai perustelevat julkisesti päätöksensä olla noudattamatta suosituksia. Vaikka tämäntapainen *comply or explain* –periaate tuo asetelmaan tiettyä joustoa, komission ehdotuksen tavoitteena on kuitenkin kansallisten parlamenttien budjettivallan sitominen noudattamaan direktiivissä määriteltyä keskipitkän aikavälin tavoitetta.

Tätä vaikutelmaa vahvistaa se, että direktiiviehdotukseen ei sisälly finanssipoliittisen sopimuksen 3(2) artiklaan sisältyvää määräystä siitä, kuinka korjausmekanismin ”on kunnioitettava täysin kansallisten parlamenttien oikeuksia” ja jota perustuslakivaliokunta piti sopimusta tehtäessä eduskunnan aseman kannalta keskeisenä. Siksi tulee katsoa, että direktiiviehdotuksen vaikutukset eduskunnan budjettivaltaan ovat tältä osin finanssipoliittista sopimusta merkittävämmät. Tämänkaltaisia määräyksiä ei sisälly nykyiseen lakiin talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012).

Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan Suomessa lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Keskeisiä budjettivallan elementtejä on eduskunnan valta päättää valtion talousarviosta (perustuslain 83 §) sekä valtion lainanotosta (perustuslain 82 §). Eduskunnan budjettivallan arvioinnin kannalta vaikutusta on täten esimerkiksi mahdollisilla julkisten menojen kasvua tai julkistalouden velkaa koskevilla rajoituksilla. Nyt ehdotettu direktiivi koskisi juuri näitä kysymyksiä. On selvää, että EU:n perussopimuksissa ja sekundäärilainsäädännössä on jo nyt

määräyksiä joilla on vaikutusta eduskunnan budjettivallan käyttöön. Esimerkiksi pöytäkirjaan n:o 12 sisältyvillä raja-arvoilla 3 ja 60 on epäilemättä vaikutusta budjettivaltaan, ja selvää on myös, että SEUT 126(14) artiklan nojalla kyseisiä arvoja voitaisiin muuttaa. Sinänsä vaikutus eduskunnan toimivaltaan ei olekaan peruste sille, ettei asiaa voitaisi EU:ssa päättää: tätä varten perustuslain 96 § sisältää määräykset eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden kansalliseen valmisteluun. EU:ssa asia voidaan kuitenkin päättää vain siltä osin kun se kuuluu EU:n toimivaltaan. Huomioiden EU:n talouspoliittisen toimivallan ulottuvuuden on perusteltua kysyä, kuinka pitkälle menevää sääntelyä EU:lla on toimivalta antaa budjettivallan käytön rajoituksista, etenkin tilanteessa jossa niiden oikeusperusta on vaikeasti osoitettavissa perussopimuksista. Nyt käsillä olevassa tilanteessa ei ole itsestään selvää, että esitetynlainen korjausmekanismi on sellaisenaan tarpeellinen perussopimuksessa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Mikäli finanssipoliittinen sopimus jäisi sisällyttämättä EU-sopimuksiin, mitä tapahtuisi?

Sopimuksen 16 artikla kirjoitettu määräävään muotoon (”toteutetaan”). Sopimuksessa ei kuitenkaan määritellä, mitä ”tarvittavat toimenpiteet” tarkoittavat, ja edellyttäisivätkö ne esimerkiksi perussopimusmuutoksia.

Finanssipoliittinen sopimus on kansainvälinen sopimus, ja 16 artiklaan sisältyvä velvoite on luonteeltaan kansainvälisoikeudellinen. EU-tuomioistuimella ja komissiolla ei ole toimivaltuuksia valvoa sen noudattamista. Tältä osin sopimuksen 16 artiklan sisältämän velvoitteen toteutumatta jäämisellä ei olisi erityisiä oikeudellisia seuraamuksia.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, kuinka EU:n lainsäädäntö ja päätöksenteko ovat kaventaneet kansallisen finanssipolitiikan alaa ja etäännyttäneet päätöksentekoa kansallisista parlamenteista (esim. PeVP 92/2012 vp). Budjettivallan käyttö kuuluu demokraattisen päätöksenteon ytimeen. Direktiiviehdotus on monilta kohdin tulkinnanvarainen. Sen kohteena olevat asiat ovat siinä määrin tärkeitä, että sääntelyn soisi olevan mahdollisimman selkeää. Huomioiden, että yllä todetulla tavalla komission ehdotuksessa ei varsinaisesti voida katsoa olevan kysymys finanssipoliittisen sopimuksen sisällyttämisestä EU-sopimuksiin eikä komission tekemä ehdotus varsinaisesti vaikuta edistävän sen taustalla olevia perusteluja, selkeimpänä vaihtoehtona pitäisin ehdotuksesta luopumista.