Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkä aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä (U 4/2018 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Komission ehdottamalla direktiivillä on tarkoitus panna täytäntöön 1 tammikuuta 2013 voimaan tulleen niin sanotun finanssipoliittisen sopimuksen eli talousunionin vahvistamista koskevan sopimuksen 16 artikla. Artiklan mukaan viimeistään viiden vuoden kuluttua valtiosopimuksen voimaantulosta toteutetaan, sopimuksen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten arvioinnin perusteella, tarvittavat toimenpiteet valtiosopimuksen sisällön saattamiseksi osaksi EU-oikeutta.

Finanssipoliittinen sopimus on Suomessa saatettu valtionsisäisesti voimaan lailla 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; finanssipoliittinen laki). Perustuslakivaliokunta tarkasteli sopimuksen ja voimaansaattamislakia koskevan ehdotuksen suhdetta perustuslakiin lausunnossaan 37/2012 vp.

Valiokunta arvioi finanssipoliittista sopimusta yhtäältä eduskunnan budjettivaltaan kohdistuvien rajoitusten ja toisaalta unionin tuomioistuimelle perustettavan toimivallan kannalta. Valiokunta katsoi, että sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan määräykset julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamisesta rajoittivat eduskunnalle perustuslain 3 §:n 1 momentin ja 7 luvun säännösten mukaan kuuluvaa budjettivaltaa kieltämällä eduskuntaa hyväksymästä budjetteja, jotka heikentävät sopimuksen vastaisesti Suomen julkisen talouden rahoitusasemaa. Määräykset vastasivat kuitenkin pääosin jo voimassa ollutta vakaus- ja kasvusopimusta. Ne tosin menivät osin vakaus- ja kasvusopimusta pitemmälle, koska ne eivät salli tavoitearvoa -0,5 heikomman tavoitearvon

asettamista kaikissa niissä tilanteissa, joissa se vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion ja sen soveltamiseen liittyvien käytännesääntöjen mukaan oli mahdollista. Valiokunta piti budjettivallan rajoitusta sinänsä merkittävänä. Uusi sopimusmääräys ei kuitenkaan valiokunnan mielestä aiheuttanut unionin perussopimuksen velvoitteisiin ja vakaus- ja kasvusopimuksen asettamiin rajoituksiin nähden valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittäviä lisärajoituksia eduskunnan budjettivaltaan.

Valiokunta arvioi myös sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan määräystä, jonka mukaan sopimusvaltioiden tulee säätää artiklan 1 kohdan säännöistä kansallisessa lainsäädännössä sitovilla ja luonteeltaan pysyvillä, mieluiten perustuslain tasoisilla säännöksillä. Vaihtoehtoisesti sopimusvaltio voi taata muulla tavoin, että sääntöjä noudatetaan täysimääräisesti ja että niihin pitäydytään täysin kansallisten talousarviomenettelyiden kaikissa vaiheissa. Lisäksi kansallisella tasolla on otettava käyttöön korjausmekanismi, joka käynnistyy automaattisesti, jos havaitaan merkittäviä poikkeamia keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen johtavasta sopeuttamisurasta. Artiklan mukaan mekanismin tulee kuitenkin kunnioittaa täysin kansallisten parlamenttien valtaoikeuksia.

Valiokunta oli sopimuksen valmisteluvaiheessa todennut ehdotetusta sopimusmääräyksestä, että sen ongelmallisuutta perustuslain kannalta rajaa se, että tavallisen lain sääntelytaso on riittävä eikä korjausmekanismi saa rajoittaa eduskunnan toimivaltaa (PeVL 24/2011 vp). Lausunnossaan 37/2012 vp valiokunta piti korjausmekanismia aikaisempiin velvoitteisiin nähden uutena velvoitteena mutta kuitenkin liitännäisenä suhteessa sopimuksen keskipitkän aikavälin velvoitteisiin, eikä katsonut sillä sellaisenaan olevan valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Sopimuksen 8 artikla perustaa unionin tuomioistuimelle toimivallan ratkaista, onko osapuoli saattanut sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan määräykset osaksi kansallista lainsäädäntöään. Valiokunnan mukaan kyse oli rajatun sopimusvelvoitteen täytäntöönpanon valvonnasta ja siten suppeasta toimivallan laajentamisesta talouspolitiikan alalla. Valiokunta ei pitänyt tuomioistuimen toimivallan laajentamista niin merkittävänä, että sopimus olisi tämän vuoksi ollut hyväksyttävä vaikeutetussa järjestyksessä.

Ehdotuksessa finanssipoliittisen sopimuksen voimaansaattamislaiksi perustuslakivaliokunta arvioi ensinnäkin säännöksiä selonteko- ja tiedonantomenettelyistä, jotka sisältyivät ehdotettuun kansalliseen korjausmenettelyyn. Valiokunta ei pitänyt ehdotettua sääntelyä perustuslain kannalta ongelmallisena. Toiseksi valiokunta arvioi ehdotusta, jonka mukaan talousliiton vahvistamista koskevan sopimuksen ja budjettikehysdirektiivin edellyttämä finanssipolitiikan sääntöjen

hallituksesta riippumattoman valvonnan tehtävä uskotaan Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Valiokunta katsoi, että ehdotetuilla uusilla tehtävillä oli hyvin läheinen yhteys virastolle perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan kuuluvaan valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamiseen, eikä ehdotettu sääntely ollut ongelmallinen tämän perustuslain kohdan kannalta.

Nyt tarkasteltava direktiiviehdotus poikkeaa eräissä kohdin Suomea jo velvoittavasta oikeudesta. Eroja on ensinnäkin määräyksissä niistä tekijöistä, joiden perusteella keskipitkän aikavälin rakenteellista rahoitusasemaa koskeva tavoite asetetaan (3(1)(a) artikla). Voin kuitenkin yhtyä valtioneuvoston kirjelmän kantaan, jonka mukaan erot perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 27/2012 vp arvioimaan finanssipoliittiseen sopimukseen ja siinä viitattuun vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osioon eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti olennaisia.

Toinen ero liittyy direktiiviehdotuksen 3(1)(b) artiklan määräykseen heti hallituskauden alussa asetettavasta keskipitkän aikavälin tavoitteen mukaisesta julkisen menojen kehitysurasta, jota on noudatettava vuotuisissa talousarvioissa vaalikauden ajan. Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että tämä velvollisuus on eräin osin lähellä niitä vaatimuksia, jotka sisältyvät niin sanottuun budjettikehysdirektiiviin eli direktiiviin jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista (2011/85/EU). Budjettikehysdirektiivin mukaan jäsenvaltiolla on oltava SEUT:n alijäämä- ja velkakriteerien noudattamisen kattavat finanssipoliittiset säännöt (5(1)(a) artikla) sekä julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehys, joka sisältää finanssipoliittisia sääntöjä vastaavat julkisen talouden tavoitteet ja jota on noudatettava vuotuisessa talousarviolainsäädännössä (9-10 artikla).

Valtioneuvoston kirjelmässä kuitenkin katsotaan, että direktiiviehdotuksen 3(1)(b) artiklassa tarkoitettu velvollisuus noudattaa julkisten menojen vaalikauden mittaista kehitysuraa on voimassa olevaa EU-oikeutta ja kansallisia säännöksiä osittain pidemmälle menevä velvoite. Minun on kuitenkin vaikea nähdä, että ehdotettu direktiivi muuttaisi oikeustilaa olennaisesti ja Suomen perustuslain kannalta merkityksellisellä tavalla. Budjettikehysdirektiivin ohella myös finanssipoliittisessa sopimuksessa on keskipitkän aikavälin menosuunnittelua koskevia määräyksiä. Niinpä 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan sopimuspuolten on varmistettava, että ne lähentyvät nopeasti keskipitkän aikavälin rakenteellista rahoitusasemaa koskevaa tavoitettaan. Artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävästä sopeuttamisurasta voidaan poiketa vain artiklan 3 kohdan toisen kappaleen b alakohdassa

määritellyissä poikkeuksellisissa olosuhteissa. Valtioneuvosto on kirjelmässään kiinnittänyt huomiota siihen, että budjettikehysdirektiivin 10 artikla mahdollistaa kehyksestä poikkeamisen, kunhan poikkeaminen perustellaan asianmukaisesti. Vastaavaa määräystä ei sen sijaan sisälly nyt tarkasteltavaan direktiiviehdotukseen. Kuitenkin myös tässä direktiiviehdotuksessa on finanssipoliittisen sopimuksen 3(3) artiklaa vastaava määräys mahdollisuudesta poiketa keskipitkän aikavälin tavoitteesta ja vastaavasta sopeutumisurasta poikkeuksellisissa oloissa ja edellyttäen, että poikkeaminen ei vaaranna julkisen talouden vakautta keskipitkällä aikavälillä. Toisaalta jo nyt finanssijäsenvaltioiden mahdollisuutta hyödyntää budjettikehysdirektiivin jättämää liikkumavaraa kaventavat finanssipoliittisen sopimuksen 3(3) artiklan mukaiset edellytykset.

Direktiiviehdotuksen 3(2)(b) artiklan määräys automaattisesta korjausmekanismista, joka käynnistyy, jos keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen johtavasta kehitys urasta poiketaan, ei myöskään eroa valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisellä tavalla finanssipoliittisen sopimuksen vastaavassa määräyksessä. Lisäystä, jonka mukaan mekanismin on erityisesti huolehdittava menokehysuralta poikkeamisen kompensoimisesta, voidaan pitää lähinnä selventävänä.

Helsingissä 7.3.2018

Kaarlo Tuori