Janne Salminen 6.3.2018
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 7.3.2018

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston eduskunnalle Suomen perustuslain 96 §:n nojalla lähettämä kirjelmä, jossa käsitellään komission ehdotusta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä.

2. Kirjelmä on informatiivinen ja tiivis selvitys käsillä olevasta ehdotuksesta ja sen suhteesta ja sisällöstä voimassa olevaan Euroopan unionin oikeuteen ja myös sisällön suhteesta niin sanottuun finanssipoliittiseen sopimukseen (Belgian ym. välinen sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta). Kokonaisuus on epäselvä sääntely kerrostuneisuudesta johtuen. Kirjelmässä kosketellaan myös direktiiviehdotuksen suhdetta Suomen perustuslakiin.

3. Komission ehdotus toteuttaa mainitun finanssipoliittisen sopimukseen 16 artiklaan sisältyvää tavoitetta määräajassa sisällyttää finanssipoliittisen sopimuksen määräykset unionin oikeuteen.

Tämä tavoite vastaa perustuslakivaliokunnan vaatimusta siitä, että talous- ja rahaliittoa tulee kehittää nykyisen perussopimisjärjestelmän puitteissa (esim. PeVL 55/2017 vp.). Tämä ehdotus pyrkii saattamaan unionin oikeudelliseen viitekehykseen ja esimerkiksi sen oikeudellisen valvonnan osaksi finanssipoliittista sopimusta yksiselitteisemmin sopimuksen määräyksiä. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmin useaan otteeseen ilmaiseman kannan kanssa yhdenmukaista on pyrkiä saattamaan unionin oikeusjärjestyksen ulkopuolella olevat säännökset selkeästi osaksi unionin oikeusjärjestystä.

Valtioneuvosto kannattaa sopimuksen määräysten sisällyttämistä unionin oikeuteen. Tältä osin valtioneuvoston kanta on yhtenevä perustuslakivaliokunnan aikaisemmin ilmaiseman kannan kanssa.

Hanke sinänsä liittyy myös talous- ja rahaliitossa viimeisen kriisin yhteydessä havaittujen puuteiden korjaamiseen. Tämän vuoksi on tässäkin yhteydessä mahdollista nostaa esiin se, että niiden talous- ja rahaliittoon liittyvien aspektien korjaamiseen, joiden on havaittu olevan kehittämistoimenpiteiden tarpeessa, Suomella on perustuslakivaliokunnan tuoreen lausunnon mukaan myös eräänlainen konstitutionaalinen vastuu Euroopan unionin jäsenenä. Perustuslakivaliokunta näet lausui, että ”[t]aloudellisen koordinaation vahvistamiseksi tehdyt muutokset eivät ole käytännössä osoittautuneet niin tehokkaiksi kuin on ajateltu. 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 on erittäin tärkeä kannanotto ja hyvin linjassa perustuslain 1.3 §:n kanssa.

4. Valtioneuvoston selvityksen perusteella on jossain määrin tulkinnanvaraista missä määrin ja kuinka tehokkaasti ehdotukset lopulta pyrkimyksestä huolimatta toteuttavat järjestelmän puutteiden korjausta. Asiasta esitetyn selvityksen perusteella tästä kysymyksestä on jossain määrin hankala esittää arviota, eikä sen esittäminen myöskään ole ensisijaisesti valtiosääntöoikeudellinen tehtävä.

Valtiosäännön kannalta on kuitenkin esitettävissä huomautus, että sääntelyn kokonaisuus on nykyisellään erittäin monimutkainen asiantuntijankin hahmotettavaksi. Tästä syystä sääntelykehikon yksinkertaistamiseen ja transparenssiin (ymmärrettävyytenä) mahdollisesti tähtäävät ehdotukset olisivat kannatettavia. Sellaisen sääntelyn avulla voisi ilmeisesti myös parantaa eurooppalaisen kansallista budjettivaltaa sivuavan päätöksenteon demokraattista legitimiteettiä.

5. Kysymyksessä on ehdotus unionin johdetun oikeuden antamisesta. Tämä seikka on relevantti arvioitaessa ehdotusta valtiosääntöoikeuden kannalta.

Valtioneuvoston selvityksessä lähdetään siitä, että komission ehdotus pysyy unionilla olevan toimivallan puitteissa. Tältä osin minulla ei ole huomautettavaa.

Pidän kuitenkin tärkeänä, että oikeusperustaan mahdollisesti liittyvät epäilykset varmistetaan, jotta uutta sääntelyä kohtaan ei siitä syystä liity demokraattista legitimiteettiä rapauttavia seikkoja. Sinänsä ei ole epätavallista, että unionin sääntelyn oikeusperustaa pyritään haastamaan ja keskustelemaan sen riittävyydestä ehdotettuihin sääntelytoimiin. Kysymys on useimmiten oikeudellisesta tulkinnasta, johon sisältyy epävarmuutta. Tässä tapauksessa etenkin johdonmukaisuuteen liittyvät näkökohdat puoltavat sitä, että oikeusperustaan kiinnitetään riittävää huomiota ottaen huomion sen, että aikanaan finanssipoliittiseen sopimukseen päädyttiin käsittääkseni ainakin osin siitä syystä, että kaikista sen sisältämistä elementeistä säätämiseen unionin toimivallan ei katsottu riittävän.

6. Perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta on tärkeätä, että esitetty selvitys unionin sääntelykompetenssin eli niin sanotun oikeusperustan riittävyydestä ehdotetun sisältöisen sääntelyn hyväksymiseen on luotettava, riittävän kattava ja selkeä.

Oikeusperustan arviointi ei kuitenkaan kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin.

Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuin.

Oikeusperustalla on merkitystä perustuslakivaliokunnan työlle kahdessa mielessä. Ensinnäkin, perustuslakivaliokunta on, kuten jo todettu, pitänyt tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa. Toiseksi perustuslakivaliokunta on tyypillisesti edellyttänyt, että unioninlainsäädäntöön ei 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. Tältä kannalta perustuslakivaliokunta voi tulkintani mukaan omasta mandaatistaan käsin edellyttää, että 1) valtioneuvosto Euroopan unionissa toimiessaan varmistuu riittävästi unionissa käytettävien oikeusperustojen riittävyydestä ehdotettuun lainsäädäntöön. Tämän lisäksi 2) tarvittaessa, mikäli oikeusperusta ei kansallisen arvion mukaan olisi riittävä, perustuslakivaliokunta voisi periaatteessa esittää valtioneuvostolle, että valtioneuvoston olisi harkittava, missä määrin sääntelyn tullessa hyväksytyksi olisi tarvetta asian edellyttämiin, Euroopan unionin oikeusjärjestyksen mahdollistamiin oikeudellisiin toimiin unionin toimielimissä (saattaa asia Euroopan unionin tuomioistuimessa tutkittavaksi). Suhtaudun tähänkin mahdollisuuteen kuitenkin pidättyvästi. Tällaista kantaa *ultra vires* -problematiikkaan liittyen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä esitetty ja valtiosääntöoikeudellisesti sellaisen esittäminen edellyttäisi vielä kehittelyä perustuslain ja perussopimusten hyväksymisellä ja voimaansaattamisella liittyvän velvoitteen välisestä suhteesta ja perussopimuksiin sisältyvistä oikeusperustoista. Havaintojeni mukaan käsillä olevaan ehdotukseen ei sisälly tarvetta kehittää tätä doktriini pidemmälle.

7. Lähtökohtaisesti Euroopan unionin johdettua oikeutta käsiteltäessä arviointiin eivät tule jäsenvaltion täysivaltaisuuteen liittyvät aspektit.

Unionin johdettua oikeutta hyväksytään unionin toimielimissä unionille siirretyn toimivallan perusteella. Myös budjettivaltaa on siirretty unionille perussopimuksia hyväksyttäessä. Ei myöskään ole jo suoritetun täysivaltaisuustarkastelun ulkopuolella olevaa budjettivaltaa. Se seikka, että käsillä olevasta ehdotuksesta päätetään unionin neuvostossa yksimielisesti ei muuta sitä seikkaa, että neuvostossa sen toimiessa unionin lainsäätäjänä käytetään unionilla jo olevaa lainsäädäntökompetenssia. Unionin lainsäädäntökompetenssi voi vaikuttaa myös eduskunnan budjettivaltaan: sitä käsillä olevan ehdotuksen hyväksyminen merkitsisi. Vaikutukset suhteessa jo olemassa oleviin Euroopan unionin perussopimuksiin suoraan tai johdettuun oikeuteen taikka finanssipoliittiseen sopimukseen perustuviin budjettivallan rajoituksiin nähden eivät käsillä olevan selvityksen valossa vaikuta erityisen merkittäviltä.

Toki on huomattava, että perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 3/2016 vp), että perustuslain täysivaltaisuussääntely ei ole käynyt kokonaan merkityksettömäksi tarkasteltaessa perinteisesti valtion täysivaltaisuuteen liittyviä unionin lainsäädäntöehdotuksia. Viitattu tapaus koski rajojen valvontaa. 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 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).

8. Kuitenkin pitäisin kiinni siitä, että tässä yhteydessä Suomen kantaa muodostettaessa huomioon otettavat valtiosääntöoikeudelliset aspektit lähinnä perustuisivat perustuslakivaliokunnan finanssipoliittisen sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä esittämiin näkökohtiin. (Ks. PeVL 37/2012 vp HE 155/2012 vp johdosta.) Siltäkin osin on huomattava, että asetelma on siis perusteiltaan aivan toinen nyt kun käsillä ei ole kansainvälisen sopimuksen valtiosääntöoikeudelliseen arvioon pohjautuva arviointitilanne. Lausunnon valossa käsillä oleva ehdotus ei vaikuta erityisen problemaattiselta. Finanssipoliittisen sopimuksen ja esimerkiksi automaattisen korjausmekanismin ei katsottu juurikaan lisäävän budjettivallan rajoituksia suhteessa jo olemassa oleviin rajoituksiin. Merkittävin seikka, johon valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on kiinnitettävä jatkossa huomiota, liittyy tapaan, jolla Suomessa on katsottu voitavan pannan täytäntöön finanssipoliittisen sopimuksen vaatimus niin sanotusta automaattisesta korjausmekanismista. Siinä hyödynnettiin vahvasti sopimukseen sisältyvää mahdollisuutta siitä, että mekanismin tulee kunnioittaa täysin kansallisten parlamenttien valtaoikeuksia. Olisi hyvä muodostaa käsitys siitä, onko tämä toimeenpanotapa myös nyt käsiteltävän ehdotuksen implementointitapana riittävä.

Suomen kantaa muodostettaessa huomioon otettavat valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat eivät siis ole palautettavissa täysivaltaisuussääntelyyn ja budjettivaltaan sen osana sinänsä, vaan kysymys on pikemminkin valtiosääntöpoliittisista näkökohdista, joiden muotoilun kannalta on merkitystä myös sillä, miten ehdotus vaikuttaa kansallisen parlamentin budjettivaltaan. Tällöin voidaan ajatella, että Suomen kantaa muodostettaessa yhtenä näkökohtana otetaan huomioon myös se, miten hallituksen toiminta unionin elimissä vaikuttaa siihen, millaiseksi jäsenvaltioiden parlamenttinen budjettivalta unionijäsenvaltion parlamentteina muodostuu. Tämänhetkisen tiedon valossa ja nimenomaan jo olemassa oleviin budjettivallan rajoituksiin nähden ehdotus ei välttämättä ole erityisen ongelmallinen.

9. Koska talous- ja rahaliiton kehittäminen tapahtuu 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). Tähän kokonaisarvioon kuuluisi olennaisesti valtioneuvoston näkemys siitä, millä tavoin tässä kokonaisuudessa varmistetaan ja vahvistetaan monimuotoisesti talous- ja rahaliiton demokraattisesta legitimiteetistä. Samoin siihen kuuluisi kannanotto siitä, millaiseksi kansallisen parlamentin budjettivalta unionijäsenyyden oloissa vähitellen on muotoutumassa.