Janne Salminen 7.3.2018
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 7.3.2018

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan valuuttarahaston perustaminen) (U 5/2018 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston eduskunnalle Suomen perustuslain 96 §:n nojalla lähettämä kirjelmä, jossa käsitellään komission ehdotusta euroalueen maiden hallitusten välisellä sopimuksella vuonna 2012 perustetun Euroopan vakausmekanismin muuttamista Euroopan valuuttarahastoksi. Valuuttarahasto olisi unionin lainsäädännön alainen oikeushenkilö. Vakausmekanismin nykyiset taloudelliset ja institutionaaliset rakenteet olennaisilta osin säilyvät ennallaan.

2. Kirjelmässä avataan komission kaavailua yhtäältä Euroopan vakausmekanismia koskevien kansainväliseen sopimukseen sisältyvien määräysten tuomisesta osaksi unionin oikeutta ja toisaalta uusien säännösten sisällyttämisestä tähän oikeuteen erityisesti niin sanotun yhteisen kriisinratkaisurahaston luomiseksi. Aikaisemmat Euroopan vakausmekanismia koskevat sääntelyt siirtyisivät merkittävin osin samansisältöisinä osaksi unionin oikeutta.

3. Komission ehdotus on tärkeä aloite tuoda Euroopan vakausmekanismia koskevat kansainväliseen sopimukseen sisältyvät määräykset osaksi Euroopan unionin omaa oikeudellista viitekehystä ja järjestystä. Samalla vakausmekanismi muuntuisi valuuttarahastoksi ja sen tehtäväkenttä laajentuisi. Valuuttarahasto olisi Euroopan unionin elin ja oikeushenkilö.

4. Tavoite saattaa Euroopan vakausmekanismia koskevan sopimuksen määräykset osaksi unionin oikeusjärjestystä vastaa perustuslakivaliokunnan vaatimusta siitä, että talous- ja rahaliittoa tulee kehittää nykyisen perussopimisjärjestelmän puitteissa (esim. PeVL 55/2017 vp.). Tämä ehdotus nimenomaan pyrkii saattamaan unionin oikeudelliseen viitekehykseen vakausmekanismia koskevat määräykset. Samalla vakuusrahasto ja sen toimet tulisivat muun muassa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeudellisen valvonnan kohteeksi. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmin useaan otteeseen ilmaiseman kannan kanssa yhdenmukaista on pyrkiä saattamaan unionin oikeusjärjestyksen ulkopuolella olevat kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin sisältyvät talous- ja rahaliittoa koskevat säännökset selkeästi osaksi unionin oikeusjärjestystä.

Valtioneuvosto sinänsä kannattaa Euroopan vakausmekanismin kehittämistä Euroopan vakuusrahastoksi, mutta suhtautuu kauttaaltaan torjuvasti pyrkimykseen saattaa sitä koskevat oikeudelliset säännökset osaksi unionin oikeusjärjestystä ja itse toimielin unionissa tapahtuvan poliittisen ja oikeudellisen valvonnan kohteeksi. Tällaisenaan valtioneuvoston kanta ylenkatsoo tämäntapaisten elinten oikeudellisen valvonnan tarvetta perusteettomasti. Kirjelmässä esimerkiksi arvellaan, että se seikka, että vakuusrahastolla ei olisi suojaa oikeudenkäynneiltä ja sen merkitse oikeudellinen valvonta erilaisine kannemahdollisuuksineen vaarantaisi Euroopan unionin tuomioistuimen toimintakyvyn. Niin ikään järjestelyn tuominen unionin oikeudelliseen kehykseen merkitsisi, että esimerkiksi Euroopan parlamentilla olisi oikeuksia siihen nähden. On selvä, että on vakava epäkohta, että Euroopan vakausmekanismin kaltainen elin ei ole selkeämmin poliittisesti ja oikeudellisesti valvottavissa. Jos se olisi osa unionin oikeusjärjestystä, esimerkiksi oikeudellinen valvonta olisi selviö – ja unionin tuomioistuin selviäisi sen valvonnasta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut nimenomaisesti, että talous- ja rahaliittoa tulee kehittää unionin perussopimusten puitteissa. Komission ehdotus on pyrkimys siihen, ja valtioneuvoston kanta taas on sen vastainen.

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

Komissio on tukenut ehdotuksensa Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 352 artiklaan sääntelyehdotuksen oikeusperustana. Sopimuksen 352 artiklassa on kysymys siitä, että unionilla on toimivalta kyseisen sääntelyn antamiseen, mutta perussopimuksista puuttuu unionin toimielimille osoitettu nimenomainen toimivalta säätää toimista perussopimusten sinänsä tunteman tavoitteen saavuttamiseksi.

Valtioneuvoston selvityksessä suhtaudutaan hyvin epäillen siihen, että komission ehdotus pysyisi unionilla olevan mainitun 352 artiklan perusteella olevan toimivallan puitteissa.

Valtioneuvoston kirjelmässäkin lyhyesti mainituilla perusteilla en pidä ollenkaan niin poissuljettuna kuin valtioneuvosto, etteikö kyseistä ehdotusta voitaisi perustaa komission esittämään oikeusperustaan Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 352 artiklassa. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan tehtävä ja asian valmistelun aste huomioon ottaen avata oikeusperustaa koskevaa problematiikkaa enemmälti.

Joka tapauksessa pidän tärkeänä, että oikeusperustaan mahdollisesti liittyvät epäilykset selvitetään, jotta uutta sääntelyä kohtaan ei siitä syystä liity demokraattista legitimiteettiä rapauttavia seikkoja. Valtioneuvoston on osaltaan huolehdittava siitä, että unionin toimielimissä selvitetään oikeusperustan riittävyys ja tuetaan unionia tässä selvitystyössä. Sinänsä ei ole epätavallista, että unionin sääntelyn oikeusperustaa pyritään haastamaan ja keskustelemaan sen riittävyydestä ehdotettuihin sääntelytoimiin. Erityisen usein se tapahtuu sellaisessa asetelmassa, johon valtioneuvostokin näyttää ajautuneen – toisin sanoen tilanteessa, jossa myös itse ehdotuksesta ollaan perustavalla tavalla toista mieltä. Joka tapauksessa oikeusperustan osalta 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 Euroopan vakausmekanismin perustamiseen kansainvälisen sopimuksen avulla päädyttiin 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.

Sen sijaan oikeusperustan arviointi ei 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. Tässä yhteydessä 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. Lisäksi kolmanneksi unionilla on tietysti vain se toimivalta, joka sille on luovutettu perussopimukset hyväksymällä. 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 sikäli, että sellainen mahdollisuus on todennäköisesti käytettävissä vain erityisen vakavissa ja ilmeisen toimivallan ylittämisen tilanteissa. Tällaista kantaa *ultra vires* -problematiikkaan liittyen ei kuitenkaan 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.

Tässä vaiheessa perustuslakivaliokunnan on minusta asianmukaista painottaa, että oikeusperustan riittävyys tulee luotettavasti, riittävän kattavasti ja selkeästi tutkittua. Kun ehdotus on tässä vaiheessa sen pidemmälle meneviin kannanottoihin ei oikeastaan ole edes edellytyksiä. Muutenkaan ei, kuten todettua, ole välttämättä mahdollista tehdä niin torjuvaa päätelmää oikeusperustan riittävyydestä kuin valtioneuvosto tässä esittää tässä.

7. Tämän asian käsittelylle tässä yhteydessä ja tämän selvityksen pohjalta ei perustuslakivaliokunnassa ole mieltä, ellei oteta huomioon sitä mahdollisuutta, että ehdotus on tehty unionin toimivallan puitteissa kokonaan tai ainakin osin.

Eli jos lähdetään siitä, että Euroopan unionilla on implisiittinen toimivalta tässä ja siten Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 352 artiklan nojalla kompetenssi hyväksyä nyt ehdotettu asetus, lähtökohtaisesti Euroopan unionin johdettua oikeutta käsiteltäessä arviointiin eivät tule jäsenvaltion täysivaltaisuuteen liittyvät aspektit. Kansallinen käsittely tilanteissa, joissa oikeusperusta on ollut Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 352 artikla, ei perustu perustuslain 94 § ja 95 §:ään. Kun mainittua oikeusperustaa on sovellettu, asiaa on lähestytty Suomen valtiosäännön kannalta johdetun oikeuden hyväksymiseen liittyvässä viitekehyksessä - ei siis kansainvälisen sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen viitekehyksessä. Siltä osin kuin kysymys on varojen siirtämistä unioninpuitteisiin koskevasta kansainvälisestä sopimuksesta, asia tulee arvioitavaksi perustuslain 94 ja 95 §:n tarkoittamassa viitekehyksessä. Tässä vaiheessa asiassa ei ole edellytyksiä ottaa kantaa käsittelyjärjestykseen niiden puitteissa. Omassa arviossani asettaisin merkittävästi painoa-arvoa sille, että kysymyksessä on sopimus, joka liittyy siihen, että Suomi toimii Euroopan unionin jäsenenä.

Unionin johdettua oikeutta hyväksytään unionin toimielimissä unionille siirretyn toimivallan perusteella. Myös mainittu 352 artikla lähtee siitä, että unionilla on tämä toimivalta, muuten kyseistä artiklaa ei voi soveltaa ja johdettua oikeutta ei voida käyttää. Se seikka, että Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 352 artikla edellyttää yksimielisyyttä unionin neuvostossa ei tarkoita, että siinä siirrettäisiin unionille uutta toimivaltaa sinänsä.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.

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 eikä se välttämättä ole samalla tavalla suoraan tähän asiaan sovellettavissa. Mainitun lausunnon perusteella *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 unio-

nin 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). Lausunnon perusteella ei siten ole yksiselitteisesti todettavissa, minkä suuntainen vaikutus täysivaltaisuussääntelyn kokonaisuudella on tällaisessa yhteydessä valtiosääntöpoliittista näkemystä muotoiltaessa.

8. Kuitenkin pitäisin kiinni siitä, että tässä yhteydessä Suomen kantaa muodostettaessa huomioon otettavat valtiosääntöpoliittiset aspektit lähinnä perustuisivat perustuslakivaliokunnan eri yhteyksissä aikaisemmin Euroopan vakausmekanismia ja siihen liittyviä kysymyksiä käsiteltäessä esittämiin kannanottoihin. Erityisesti kysymykseen tulevat siis lausunto PeVL 13/2012 vp ja siinä mainitut lausunnot. Niiltäkin osin on huomattava, että asetelma on siis perusteiltaan aivan toinen nyt, kun käsillä ei ole kansainvälisen sopimuksen valtiosääntöoikeudelliseen arvioon pohjautuva arviointitilanne. Käsitykset eivät siis ole suoraan muutettavissa kannanotoiksi tähän yhteyteen, koska soveltamistilanne on toinen. Lisäksi niiden rinnalla on painotettava Suomen perustuslakiin sisältyvää säännöstä siitä, että Suomi on unionin jäsen, ja lisäksi sitä valtiosääntöoikeudellista vastuuta, joka Suomella on unionin oikeuden kehittämisestä.

Painotan siis sitä, että jos kysymys on johdetun oikeuden instrumentin hyväksymisestä, 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, millaiseksi jäsenvaltioiden parlamenttinen budjettivalta unionijäsenvaltion parlamentteina muodostuu.

Vaikka se Euroopan vakausmekanismia koskevan kansainvälisen sopimuksen käsittelyn yhteydessä syntyneiden perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella vaikuttaa hyvin keskeiseltä elementiltä, tässä yhteydessä ei ole syytä ylikorostaa yksimielisyysvaatimusta kaikkein tärkeimpänä ja jotenkin valtiosäännön edellyttämänä elementtinä Euroopan vakuusrahaston päätöksenteossa. Kysymys on kokonaisuudesta, joka arvioidaan ensi sijaisesti poliittisesti osana niitä neuvotteluja, joita käydään asetuksen sisällöstä. Euroopan unionin päätöksentekoon kuuluu runsaasti määräenemmistöllätehtävää päätöksentekoa eikä sitä ole pidetty erityisen ongelmallisena jäsenvaltion valtiosäännön kannalta. Tätä havainnollistaa mielestäni hyvin se, että toisissa yhteyksissä, perussopimusten muutosten käsittelyssä, siirtyminen yksimielisestä päätöksenteosta määräenemmistöpäätöksentekoon on itse asiassa pidetty unionin päätöksentekomenettelyjen kehittämisenä ja täysin mahdollisena. Tyypillisesti Suomi on myös puoltanut unionin päätöksenteon tällaista kehittämistä. Itse asiassa jo Amsterdamin sopimuksen merkitsemien EU:n päätöksentekomenettelyn muutosten ei katsottu vaikuttavan unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon (PeVL 10/1998 vp). Määräenemmistöpäätöksenteon laajentaminen ei muuta jäsenvaltion ja unionin välistä toimivallanjakoa vaan koskee menettelyä, jossa toimivaltaa käytetään. Toki niitä tilannetta arvioitaessa otettiin huomioon myös kyseisten määräysten luonne ja asiallinen soveltamisala.