Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite:
Perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyynnöt asioissa U 85/2018 vp ja U 86/2018 vp

Asia:
VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI UUDISTUSTEN TUKIOHJELMAN PERUSTAMISESTA (U 85/2018 vp)

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN INVESTOINTIEN VAKAUTUSJÄRJESTELYN PERUSTAMISESTA SEKÄ KOMISSION EHDOTUKSESTA VALTIOSOPIMUKSEKSI VAKAUTUSTUKIRAHASTON RAHOITUSOSUUKSIEN SIIRTÄMISESTÄ (U 86/2018 vp)

Komissio antoi 31.5.2018 ehdotuksen asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta COM(2018) 391 osana tulevaa monivuotista rahoituskehystä vuosille 2021-27. Uudistusten tukiohjelma muodostuisi kolmesta elementistä: uudistusten toteuttamisen tukivälineestä, josta myönnetään taloudellista tukea jäsenvaltioille kannusteeksi eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä määriteltyjen rakenneuudistusten toteuttamiseen, teknisen tuen välineestä, jolla tarjotaan jäsenvaltioille teknistä tukea rakenneuudistusten toteuttamiseksi sekä lähentymisvälineestä, jolla annetaan tukea euroalueen ulkopuolisille maille rakenneuudistusten toteuttamiseksi yhteisvaluutan käyttöönottamiseksi. Uudistusten tukiohjelmassa komissio arvioisi, täyttävätkö jäsenvaltioiden esittämät uudistukset asetuksen tavoitteet, määrittäisi jäsenvaltiolle maksettavan tuen määrän ja voisi periä sen takaisin, mikäli jäsenvaltio peruisi uudistukset viiden vuoden sisällä tuen maksamisesta.

Komissio antoi 31.5.2018 myös ehdotuksen asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta ja tähän liittyvän ehdotuksen valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä COM(2018) 387. Ehdotuksen mukaan vakautusjärjestelystä voitaisiin myöntää lainaa tukikelpoisiin julkisiin investointeihin sellaisille euroalueen jäsenvaltioille ja valuuttakurssimekanismiin (ERM II) osallistuville euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille, joissa työttömyys on korkea ja nousussa. Järjestelyyn kuuluisi myös korkotuki, joka rahoitettaisiin osallistuvilta jäsenmailta erillisen valtiosopimuksen kautta kerättävillä maksuilla,

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto
PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975
E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi

jotka ohjattaisiin valtiosopimuksella perustettavaan vakautustukirahastoon. Korkotuki kattaisi kaikki jäsenvaltioille lainoista aiheutuneet korkokustannukset.

Molemmilla ehdotuksilla on periaatteellista merkitystä jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin välisen toimivallan jaon sekä erityisesti jäsenvaltion budjettisuvereniteetin ja demokraattisen vastuujärjestelmän toiminnan kannalta.

Ehdotusten oikeusperustat ja niiden vaikutus jäsenvaltioiden ja unionin välisen toimivallan jaon kannalta

Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Perustusvaliokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että EMU:a kehitetään ensijaisesti perussopimusten puitteissa. Lisäksi valiokunta on korostanut, ettei EU-lainsäädäntöön 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. (PeVL 28/2013 vp)

Oikeusperustan valinta on myös perustuslaillinen kysymys. Mikäli asetuksille on selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, ei kysymys ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä ja täysivaltaisuuden uudesta rajoituksesta (PeVL 28/2013 vp). Valtioneuvosto on kirjelmissään pitänyt molempien ehdotusten oikeusperustoja ongelmallisina.

Asetus uudistusten tukiohjelman perustamista ehdotetaan annettavaksi kahden oikeusperustan, SEUT 175 artiklan 3 kohdan ja SEUT 197 artiklan 2 kohdan nojalla. Koheesiopolitiikkaa koskevan SEUT 175 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat päättää (rakenne)rahastojen ulkopuolisista erityistoimista, jos ne osoittautuvat tarpeellisiksi. Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät niistä tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen. Ehdotuksen toisen oikeusperustan, SEUT 197 artiklan 2 kohdan, mukaan unioni voi tukea jäsenvaltioiden ponnisteluja parantaa hallinnollista valmiuttaan panna unionin oikeus täytäntöön. Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallisista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla tätä varten tarvittavista toimenpiteistä.

Vaikka kahden rinnakkaisen oikeusperustan käyttäminen on poikkeuksellinen ratkaisu ja lähtökohtana on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ehdotuksen antaminen yhden oikeusperustan nojalla, kyseisessä ehdotuksessa ensimmäinen oikeusperusta näyttäisi liittyvän uudistusten toteuttamisen tukivälineeseen ja jälkimmäinen teknisen tuen välineeseen, eikä oikeusperustamisen yhdistämiselle näyttäisi valtioneuvoston arvion mukaan olevan estettä.

Myös Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamista koskevan asetuksen oikeusperustaksi ehdotetaan SEUT 175 artiklan 3 kohtaa, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat päättää (rakenne)rahastojen ulkopuolisista erityistoimista, jos ne osoittautuvat tarpeellisiksi.

Ehdotetun oikeusperustan SEUT 175 artiklan 3 kohdan ongelmallisuus liittyy valtioneuvoston arvion mukaan siihen, että ehdotusten pääasialliset tavoitteet ja näiden saavuttamiseksi tarkoitetut keinot eivät näyttäisi liittyvän kyseisissä oikeusperustoissa määriteltyihin unionin tavoitteisiin ja tehtäviin. Uudistusten tukiohjelman perustamista koskevalle asetukselle ehdotettu oikeusperusta liittää uudistusten toteuttamisen tukivälineen osaksi taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämistä, kun valtioneuvoston arvion mukaan on kyseenalaista, voiko taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämistä pitää tukivälineen pääasiallisena tarkoituksena. Ehdo-

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

tuksen perustelujen perusteella vaikuttaa valtioneuvoston mukaan ilmeiseltä, että tukivälineen pääasiallinen tarkoitus on talous- ja rahaliiton syventäminen ja erityisesti rakenneuudistusten edistäminen, jotka kuuluvat talouspolitiikan ja osin sosiaalipolitiikan toimialaan. Vaikutus koheesioon on toissijainen ja alisteinen talouspoliittisille tavoitteille, mikäli tällaista vaikutusta ylipäänsä edes olisi.

Myös investointien vakuusjärjestelyn perustamista koskevan ehdotuksen osalta on valtioneuvoston näkemyksen mukaan kyseenalaista, voiko taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämistä pitää komission esittämällä tavalla sen pääasiallisena tarkoituksena. Muun muassa asetusehdotuksen perustelujen perusteella vaikuttaa valtioneuvoston mukaan ilmeiseltä, että sen tosiasiallisena tarkoituksena on rahaliiton syventäminen ja jäsenvaltioiden talouden vakauttaminen. Näin ollen sen pääasiallinen tavoite liittyy talouspolitiikan alaan. Sikäli kun vakautusjärjestely edistää taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, vaikutus on toissijainen ja alisteinen talouspoliittisille tavoitteille, eikä sen siksi tulisi olla ratkaiseva oikeusperustan valinnan kannalta. Lisäksi on huomattava investointien tukiohjelman soveltamisalan rajaaminen vain euroalueeseen ja ERM II-maihin, mitä ei ole koheesiorahoituksen kohdentamisessa aiemmin tehty.

Oikeuskansleri on kertomuksissaan kiinnittänyt huomiota oikeusperusta-analyysin tärkeyteen (esim. kertomus vuodelta 2009) Oikeusperustan valinta on perustuslaillinen kysymys (parlamentti v. neuvosto, C-263/14), koska unionilla on vain rajoitettua erityistoimivaltaa. SEU 4 ja 5 artiklojen lähtökohtana on, että se toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii jäsenvaltioiden sille antaman toimivallan rajoissa ja perussopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Unioni voi näin ollen toimia vain silloin, kun perussopimuksissa on konkreettinen määräys, joka antaa unionille valtuutuksen toteuttaa kyseinen toimenpide.

EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että oikeusperustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti säädöksen tarkoitus ja sisältö (parlamentti v. neuvosto, C-130/10, komissio v. neuvosto, C-300/89 ja komissio v. parlamentti ja neuvosto C-178/03). Olennaista oikeusperustan kannalta on, mihin tavoitteisiin asetuksella sen säännösten sisällön perusteella pyritään. Säädöksen tarkoitusta ja sisältöä arvioidaan hyväksyttäväksi tulevan säädöstekstin sekä sen johdanto-osan perustelukappaleiden perusteella. Oikeusperustan valinnassa ratkaisevaa on kokonaisarviointi (British American Tobacco, C-491/01).

Kun perussopimuksessa on erityinen määräys, joka voi olla kyseessä olevan toimen oikeudellinen perusta, toimen on perustuttava kyseiseen määräykseen (komissio v. neuvosto, C-338/01). Jos toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä tarkoituksista tai näistä tekijöistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää (esim. komissio v. neuvosto, C-155/91, komissio v. neuvosto, C-91/05). Oikeusperustan valinnan kannalta merkittävän pääasiallisen tavoitteensa lisäksi toimella saattaa olla muitakin vaikutuksia, mutta ne eivät ole ratkaisevia oikeusperustan valinnan kannalta (Pringle v. Irlanti, C-370/12). Ehdotuksen olennainen luonne ja toimen ensisijaiset ja keskeiset vaikutukset olisi pyrittävä erottamaan sen liitännäisistä tekijöistä ja välillisistä vaikutuksista (komissio v. neuvosto, C-377/12).

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on joissakin tapauksissa katsottu, että asiayhteys, johon kyseinen toimi liittyy, voi olla merkityksellinen oikeusperustan valinnan kannalta, mutta käy-

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

täntö on ollut tältä osin epäyhtenäistä ja ristiriitaistakin (komissio v. neuvosto, C-269/97 ja komissio v. parlamentti ja neuvosto, C-411/06). Oikeusperusta ei voi perustua ainoastaan tietyn toimielimen näkemykseen tavoitellusta päämäärästä (komissio v. neuvosto, C-300/89). Oikeusperustan valintaa ei voida myöskään perustella tarkoituksenmukaisuussyillä, kuten tarpeella taata unionin toimien tehokkuus (Cartagenan pöytäkirjaa koskeva lausunto 2/00).

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan harkintavaltaa on käytetty väärin, jos toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi (Espanja v. neuvosto, C-310/04).

Valtioneuvoston esittämä arvio molempien ehdotusten oikeusperustojen ongelmallisuudesta ja oikeusperustan valinnan periaatteellisesta merkityksestä unionin tulevan kehityksen kannalta on nähdäkseni perusteltu. On kuitenkin todettava, että oikeusperustan valinta ei ole puhtaasti oikeudellinen kysymys, vaan siihen liittyy myös poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Ehdotusten päätavoitteet näyttävät liittyvän euromaiden taloudelliseen vakauteen, eivätkä EU-jäsenmaiden koheesioon. Ehdotuksen perustelukappaleet ja säädösosa eivät siten näyttäisi tukevan ehdotettujen oikeusperustojen valintaa.

Euroopan investointien vakausjärjestelyn perustamista koskevassa kirjelmässä valtioneuvosto viittaa mahdollisena oikeusperustana SEUT 352 artiklaan. Kyseinen oikeusperusta voi tulla kyseeseen ainoastaan silloin, kun tietty toimi on tarpeen unionille perussopimuksissa asetetun tavoitteen toteuttamiseksi, mutta mikään sopimusten artikla ei anna toimielimille sen toteuttamiseksi tarvittavaa toimivaltaa. Kyseinen artikla soveltuu vain unionille jo perussopimuksissa implisiittisesti myönnetyn toimivallan käyttämiseen tilanteissa, joissa unionin toimielimiltä puuttuu nimenomainen toimivalta säätää toimista perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Julistuksessa N:o 41 täsmennetään, että unionin tavoitteilla tarkoitetaan tässä yhteydessä SEU 3 artiklan 2, 3 ja 5 kohdassa lueteltuja unionin sisäisen ja ulkoisen toiminnan tavoitteita. SEU 3 artiklan 3 kohdan mukaan unionin yhtenä tavoitteena on ”Euroopan kestävä kehitys, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus”. Koska tavoitteet on kirjoitettu melko väljästi, lainsäätäjälle jää laajaa harkintavaltaa unionille tarpeellisten toimien määrittelemiseen. SEUT 352 artikla oikeusperustana edellyttää yksimielistä päätöksentekoa, toisin kuin kyseessä oleville asetuksille oikeusperustaksi ehdotettu SEUT 175 artikla.

Talouspolitiikan alalla SEUT 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot yhteensovittavat talouspolitiikkansa unionin puitteissa. Tätä varten neuvosto hyväksyy toimenpiteitä, erityisesti näiden politiikkojen suuntaviivat. SEUT 5 artiklan 2 kohdan mukaan unioni myös toteuttaa toimenpiteitä, joilla varmistetaan jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen yhteensovittaminen, erityisesti määrittelemällä näiden politiikkojen suuntaviivat. Unioni voi SEUT 5 artiklan 3 kohdan mukaan lisäksi tehdä aloitteita, joilla varmistetaan jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikkojen yhteensovittaminen. Tämän perusteella unionin toimivalta talouspolitiikan alalla on lähinnä koordinaatiota ja pääosin ala on kansallisessa toimivallassa. Talouspolitiikan alalla ei valtioneuvoston toteamin tavoin ole oikeusperustaa, joka mahdollistaisi nyt ehdotetun kaltaiset unionin toimet.

Kiinnitän valtioneuvoston tavoin huomiota siihen, että talous- ja sosiaalipolitiikka kuuluvat pääosin kansalliseen toimivaltaan, kun taas koheesiopolitiikka kuuluu jäsenvaltioiden ja unionin jaettuun toimivaltaan. Jaetun toimivallan alalla jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjinä siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaa toimivaltaansa tai on päättänyt olla käyttämättä sitä. Asetusehdotusten antaminen koheesiopolitiikkaa koskevan oikeusperustan, SEUT 175 artiklan 3 kohdan nojalla siirtäisi valtioneuvoston arvion mukaan tosiallista päätöksentekovaltaa talous- ja rakennepolitiikan aloilla jäsenvaltioilta unionille tavalla, joka on kyseisen säännöksen tavoit-

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

teiden kannalta ongelmallinen. Komissio voisi ohjata jäsenvaltioita rahallisin kannustein kansallisen poliittisen toimivallan ytimeen kuuluvissa toimissa. Ehdotukset vaikuttavat näin ollen ongelmallisilta unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon näkökulmasta.

Ehdotusten merkitys perustuslain kannalta

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan pitänyt erittäin tärkeänä jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin mahdollisimman tehokasta suojaamista. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota eduskunnan perustuslain mukaisten tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien ja eduskunnan budjettivallan turvaamiseen. (PeVL 1/2014 vp, PeVL 28/2013 vp).

Valtioneuvoston kirjelmässä todetusti uudistusten toteuttamisen tukiväline ja investointien vakautusjärjestely poikkeavat normaalista koheesiopolitiikan rahoituksesta. Unionin koheesiorahoitus on tähän asti aina edellytetty ohjattavan johonkin temaattiseen, taloudellista tai sosiaalista yhteenkuuluvuutta palvelevaan alueeseen ja näissä ehdotuksissa linkki käyttötarkoitukseen poistuisi.

Uudistusten toteuttamisen tukivälinettä koskeva ehdotus vaikuttaisi valtioneuvoston arvion mukaan kansalliseen toimivaltaan rakennepoliittisissa päätöksissä. Vaikka se ei vaikuttaisi muodolliseen päätöksentekovaltaan, lainsäätäjä joutuisi ottamaan sen toteuttamisen tai toteuttamatta jättämisen vaikutukset unionilta saatavaan rahoituksen määrään. Ehdotuksen myötä komissio saisi merkittävää toimivaltaa: se arvioisi jäsenvaltion tarpeen saada tukea, päättäisi tuen määrän ja ehdot ja perisi tarvittaessa maksetun tuen takaisin, jos jäsenvaltio peruisi uudistukset viiden vuoden sisällä. Tämä voisi käytännössä vaikuttaa taloudellisten suositusten luonteeseen suosituksina. Komissio vaikuttaisi siten jäsenvaltioiden toimiin niiden kansallisen toimivallan ja politiikan ytimeen kuuluvilla alalla, jossa sillä on vain rajattua toimivaltaa. Yhdyn myös valtioneuvoston huoleen siitä, että ehdotus voisi vähentää vaalitulosten vaikuttavuutta talouspolitiikan sisältöön.

Tähän asti koheesiopolitiikka on rahoitettu unionin budjetista rahoituskehyksen puitteissa. SEUT 311 artikla antaa vahvan suojan jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetille: unionin varoista päätetään SEUT 311 artiklan mukaan neuvoston yksimielisellä päätöksellä, jonka jäsenvaltiot hyväksyvät valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Investointien vakautusjärjestelyn perustamista koskeva asetus annettaisiin määräenemmistöllä ja sillä olisi mahdollista asettaa jäsenvaltioille uusia tosiasiallisia rahoitusvelvoitteita suhteessa EU-budjettiin. Se näyttäisi siten vesittävän SEUT 311 artiklassa jäsenvaltioiden budjettisuvereineetille taatun suojan ja heikentäisi jäsenvaltioiden edellytyksiä kontrolloida unionin rahankäyttöä.

Investointien vakautusjärjestelyn korkotukeen käytettävät varat on määrä kerätä EU-budjettiin rahoituskehyksen ulkopuolelta valtiosopimuksen nojalla. Valtiosopimus hyväksyttäisiin yksimielisesti, mutta valtioneuvoston arvion mukaan sen ulkopuolelle jättäytyminen olisi poliittisesti vaikeaa sen jälkeen, kun asetus on hyväksytty ja sen toimeenpano on sidottu tosiasiallisesti siihen, että valtiosopimus tulee voimaan. Valtiosopimuksen tulkintaa koskevat riidat ratkaisisi EU-tuomioistuin.

Näkemykseni mukaan unionin toiminnan rahoittaminen unionin budjetin ja rahoituskehyksen puitteiden ulkopuolelta olisi eduskunnan budjettisuvereniteetin ja jäsenvaltioiden vaikutus-

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

mahdollisuuksien turvaamisen kannalta ongelmallista. Valtiosopimus toki muodollisesti turvaa kunkin jäsenvaltion suvereniteetin, mutta tosiasialliset vaikutukset ovat sitä heikentäviä. Lisäksi kiinnitän perustuslaillisen demokratian ja oikeusvaltion sekä hyvän hallinnon periaatteiden kannalta huomiota siihen, että valtiosopimuksiin perustuvat, unionin talousarvion ulkopuolella olevat rahastot sirpaloivat unionin rahoitusta ja heikentävät sen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä heikentävät demokraattista päätöksentekoa ja tilivelvollisuutta (mm. ulkoinen tarkastus). Komission vaikutusarvioinnissa investointien vakautusjärjestelystä tuodaan myös esille, että suoraan unionin talousarvioon perustuva vaihtoehto olisi todennäköisesti varmemmin vaikuttava, mutta sen heikomman poliittisen toteutettavuuden johdosta komissio on päätynyt nyt käsillä olevaan ehdotukseen.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi