Janne Salminen 4.10.2018
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 4.10.2018

Perustuslakivaliokunta

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)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston eduskunnalle Suomen perustuslain 96 §:n nojalla lähettämä kirjelmä, jossa käsitellään komission ehdotusta Euroopan unionin asetukseksi. Kysymys on ehdotuksesta lainsäädännöksi, joka koskee investointien vakautusjärjestelyä Euroopan unionissa. Lisäksi kokonaisuuteen liittyy valtiosopimus, joka on unionikytkentäinen. Valtioneuvosto on toiminut asianmukaisesti tuodessaan sekä komission ehdotuksen unionisäädökseksi että siihen kiinteästi liittyvän valtiosopimuksen eduskunnan käsiteltäväksi tällä kirjelmällä. Katson siltä osin kuten valtioneuvosto, että valtiosopimus liittyy sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin. Siten siinä on kysymys valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93.2 §:n nojalla kuuluvasta unioniasiasta. Siitä puolestaan seuraa valtiosopimuksenkin osalta valtioneuvostolle velvollisuuksia suhteessa eduskuntaan. Tätä seikkaa ja valtiosopimusehdotuksen käsittelyä perustuslain 96 §:n puitteissa koskee perustuslakivaliokunnan aikaisempi käytäntö.

2. Kirjelmä liittyy Euroopan unionin monivuotisen rahoituskehyksen valmisteluun ja on osa Suomen neuvottelutavoitteiden muotoamisprosessia. Uuden MFF:n valmistelu kytkeytyy myös eurooppalaisen talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevaan keskusteluun. Osana MFF-kokonaisuutta komissio on näet antanut kaksi esitystä (uudistusten tukiohjelma ja vakautusjärjestely), joista valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle seuraavat U-kirjelmät. Tarkoittamani U-kirjelmät ovat kirjelmä U 85/2018 vp Uudistusten tukiohjelman perustaminen ja nyt käsillä oleva kirjelmä U 86/2017 vp Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta. Nämä U-kirjelmät ovat osa isompaa MFF-kokonaisuutta, joista valtioneuvosto on toimittanut seuraavat kirjelmät: U 45/2018 vp rahoituskehysasetus ja omat varat ja E 29/2018 vp rahoituskehysneuvottelukysymysten kokonaisuudesta.

Kirjelmässä valtioneuvosto ei vielä esitä omaa kantaansa varsinaiseen ehdotukseen, vaan ilmoittaa, että se muodostaa kantansa myöhemmin kokonaisuutta tarkastellen.

3. Käsillä olevassa kirjelmässä käsiteltävä säädösehdotus tähtää siihen, että unionilla olisi käytössään mahdollisuus myöntää euroalueen jäsenvaltioille ja niille euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille, jotka osallistuvat valuuttakurssimekanismiin (ERM II), Euroopan unionin talousarvion takaamaa lainaa tukikelpoisiin julkisiin investointeihin sekä korkotukea jäsenvaltioiden rahastoimista maksuista. Komission tarkoittaman lakiehtouksen tavoitteena on vaimentaa laajoja epäsymmetrisiä häiriöitä ja vahvistaa yhteenkuuluvuutta. Ehdotus on tärkeä ja innovatiivinen.

4. Perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta kirjelmässä tarkoitettu investointivakausjärjestelmä ja kirjelmässä esitetty problematiikka on tässä vaiheessa suhteellisen selväpiirteinen siltä osin kuin pohdinta liittyy hankkeeseen osana unionin toimivaltaa ja sen kansalliseen merkitykseen. Hankalimmin hahmotettava on ehdotukseen liittyvä valtiosopimus ja siihen sisältyvä mekaniikka. Muutoin problematiikka on perusteiltaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta hyvin samansuuntainen kuin kirjelmän U 85/2018 vp yhteydessä esittämäni. Samoin valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat ovat hyvin samantyyppisiä. Tematiikkaan liittyy toki erinäisiä poliittisia intohimoja, joista myöskään valtioneuvoston kirjelmä ei ole puhdas, mutta niiden ei tulisi antaa vääristää asian valtiosääntöoikeudellista käsittelyä.

5. Valtioneuvoston selvityksessä suhtaudutaan epäillen siihen, että komission ehdotus pysyisi unionilla olevan toimivallan puitteissa. Euroopan unionin oikeuden kannalta kysymys onkin siitä, onko ehdotuksella asianmukainen oikeusperusta. Se puolestaan on nimenomaan unionioikeudellinen ja sen konstituution tulkintaan liittyvä kysymys, jonka ratkaisemista koskee Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Komissio on tässä nojannut ehdotuksensa koheesiopolitiikkaa koskevaan unionin toimivaltaan, joka on toimivaltatyyppinä jaettua toimivaltaa ja tarjoaa unionille tehokkaita oikeudellisia mahdollisuuksia toteuttaa lainsäädäntötoimia. Unionioikeudellisesti kysymys on siten siitä, onko ehdotus perusteltavissa osana unionin koheesiopolitiikkaa tämänsisältöisenä. Oikeusperusta sisältyy koheesiopolitiikkaa koskevaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 175 artiklan 3 kohtaan. Koheesiopolitiikan tavoitteet on määrätty saman sopimuksen 174 artiklassa. Koheesiopolitiikan tavoitteet ovat sopimuksessa hyvin yleisesti määrätyt. Komission ehdotus näiden tavoitteiden toteuttamiseksi nyt käsillä olevalla tavalla on uudentyyppinen ja poikkeaa siten aikaisemmista koheesiopolitiikan keinoistaja toimenpiteistä. Tämä ei kuitenkaan itsessään tarkoita, että ehdotus ei voisi olla koheesiopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi relevantti. Ilmeisesti unionin toimivalta esimerkiksi talouspolitiikkaan liittyvässä saman sopimuksen 114 artiklassa ei kuitenkaan ole riittävä, minkä vuoksi toimivaltaperustaa on ollut etsittävä koheesiopolitiikan suunnalta kuten myös asian U 85/2018 vp osalta.

Koheesiopolitiikkaan liittyvät tavoitteet ja samalla siihen liittyvä toimivalta on perussopimustasolla varsin yleisesti määriteltyä. Käytäntöä koheesiopolitiikasta on Euroopan unionin tuomioistuimesta erittäin niukasti.

6. Koska sopimuksessa koheesiopolitikan tavoitteet ovat hyvin laajasti määriteltyjä ja väljiä, pidän täysin mahdollisena, että unioninlainsäätäjällä on siihen vedoten mahdollisuus toteuttaa hyvinkin erityyppisiä yhteisiä toimia. En pidä mitenkään poissuljettuna sitä, etteikö hankkeen tavoitteita ja sisältöä voitaisi muotoilla niin, että hanke olisi perusteltavissa koheesiopolitiikan toteuttamisena. Tällaisissa tilanteissa unionilainsäätäjän liikkumavara on tullut suopeasti tarkastelluksi myös unionin tuomioistuimen oikeusperustaa koskevassa

oikeuskäytännössä. Lisäksi kuten valtioneuvoston kirjelmässäkin tuodaan esiin, hanke on epäilemättä mahdollista toteuttaa myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 352 artiklan perusteella. Tämä johtuu siitä, että vakausjärjestely kiistatta voisi kuulua unionin tavoitteiden alaan.

7. Kuten totesin samaan aikaan käsiteltävänä olevan U 85/2018 vp osalta, unionin toimivaltaan liittyy usein epäselvyyksiä. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävä ja asian valmistelun aste huomioon ottaen avata oikeusperustaa koskevaa problematiikkaa enemmälti. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan tulisi tukea hallitusta siinä näkemyksessä, että oikeusperustaan mahdollisesti liittyvät epäilykset selvitetään, jotta uutta sääntelyä kohtaan ei siitä syystä liity demokraattista legitimiteettiä rapauttavia seikkoja. Valtioneuvoston on siten 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.

8. 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 yleisesti eikä etenkään ehdotuksen näin varhaisessa vaiheessa 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. En ole vakuuttunut, että nimenomaan tämän asetusehdotuksen osalta olisi käsillä sellainen asetelma nyt.

Tässä vaiheessa perustuslakivaliokunnan onkin 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.

9. Jos taas puolestaan unionilla on toimivalta antaa käsillä olevansisältöinen unionisäädös, lähtökohtaisesti Euroopan unionin johdettua oikeutta käsiteltäessä arviointiin eivät tule jäsenvaltion täysivaltaisuuteen liittyvät aspektit. Unionin johdettua oikeutta hyväksytään unionin toimielimissä unionille siirretyn toimivallan perusteella. 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 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). Lausunnon perusteella ei siten ole yksiselitteisesti todettavissa, minkä suuntainen vaikutus täysivaltaisuussääntelyn kokonaisuudella on tällaisessa yhteydessä valtiosääntöpoliittista näkemystä muotoiltaessa.

Kun kysymys on johdetun oikeuden instrumentin hyväksymisestä, Suomen kantaa muodostettaessa huomioon otettavat valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat eivät siis ole palautettavissa täysivaltaisuussääntelyyn ja esimerkiksi budjettivaltaan sen osana sinänsä, vaan kysymys on pikemminkin valtiosääntöpoliittisista näkökohdista, joiden muotoilun kannalta on merkitystä myös sillä, miten ehdotus vaikuttaa jäsenvaltion toimivaltaan.

10. Komission ehdotukseen liittyy kuitenkin myös valtiosopimus, joka on olennainen osa kokonaisuutta, koska järjestelmän rahoitus perustuu valtiosopimuksella luotavaan järjestelyyn. Sopimuksella määrättäisiin vakautustukirahaston maksuosuuksien siirtämisestä. Sopimuksessa jäsenvaltiot sitoutuvat täydentämään rahastoa kansallisista budjeteistaan vuosittain. Kysymys ei siten olisi unionin budjetin hyväksymiseen normaalisti sovellettavasta menettelystä. Valtiosopimuksesta on tarkoitus sopia yksimielisesti siihen osallistuvien jäsenvaltioiden välillä, eikä siinä ole kysymys unionin toimivallan käytöstä.

Sopimuksen implikaatiot tulevat siten valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltaviksi kansallisesti eikä siitä päättämisessä ole kysymys johdetusta oikeudesta päättämisestä. Asetelma on tältä osin samantyyppinen kuin komission ehdotukseen neuvoston asetukseksi Euroopan valuuttarahaston perustamiseksi sisältyvä rakenne. Siitä on olemassa varsin tuore perustuslakivaliokunnan kanta lausunnossa PeVL 12/2018 vp, mutta lausunnon käyttökelpoisuus sinänsä on tässä yhteydessä vähäinen. Siltä osin kuin siinä kuitenkin tehdään ero

valtiosopimuksen ja sekundäärioikeuden välillä, ero on relevantti ja tässä yhteydessä hyödynnettävä.

Valtiosopimus tulee johdetusta oikeudesta riippumatta käsiteltäväksi perustuslain 94 ja 95 §:n tarkoittamassa menettelyssä, ja joutuu siinä tarkoitetun materiaalisen arvioinninkin kohteeksi.

Ehdotettu valtiosopimus koskettaa selkeästi jäsenvaltion budjettivaltaa. Näin on tietysti monien valtiosopimusten osalta: valtiosopimukset vaikuttavat myös jäsenvaltion taloudellisiin sitoumuksiin, eikä tästä seikasta vielä voi tehdä päätelmiä sen suhteen, koskettaako valtiosopimus Suomen täysivaltaisuutta perustuslain 94.2 ja 95.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla merkittävästi. Selvää on, että valtiosopimus on erilainen velvoite kuin unionin budjettivelvoitteet ja myös siihen sisältyvä mekanismi on erilainen tavalla, joka on tässä vaiheessa noteerattava. Valtiosääntöoikeudellisesti ei ole kuitenkaan tässä yhteydessä vielä aihetta ottaa kantaa siihen, missä järjestyksessä kyseinen valtiosopimus tulisi kansallisesti käsiteltäväksi.

Unionin budjetista on perustamissopimuksissa, joihin Suomi on jäsenen velvoittautunut. Unionin omista varoista päätetään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 311 artiklan mukaan neuvoston yksimielisellä päätöksellä Euroopan parlamentin kuulemisen jälkeen. Päätös tulee voimaan, kun se on jäsenvaltioissa hyväksytty kunkin oman valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti. Unionin monivuotisesta rahoituskehyksestä päätetään neuvoston yksimielisellä päätöksellä Euroopan parlamentin hyväksynnän jälkeen saman sopimuksen 312 artiklan nojalla. Ehdotetulla valtiosopimuksella luodaan tähän vierelle järjestely, jossa unionin toimintaa rahoitetaan. Todennäköisesti poliittisesti ei ole mahdollisuutta luoda muutakaan järjestelyä, joka sopisi oikeudellisesti asianmukaisemmin tähän yhteyteen. Asetelma on problemaattinen siitäkin syystä, että asetus ja valtiosopimus liittyvät niin kiinteästi yhteen, ja niiden oikeastaan tulisi jakaa päätöksenteollisesti sama kohtalonyhteys, mutta valtiosääntöoikeudellisesti ne tulevat täysin eri tavalla käsitellyiksi hyväksymisvaiheessa ja voimaansaattamisvaiheessa. Valtiosopimus edellyttää kansalliset hyväksymis- ja voimaansaattamistoimet. Asetus puolestaan on unionin johdettuun oikeuteen kuuluva instrumentti, joka tulee voimaan unionin instituutioiden päätöksenteolla ja on suoraan sovellettavaa oikeutta. Valtiosopimuksen käsittelyyn vaikuttaa jatkossa luonnollisesti se, millaiseksi kyseinen asetus käsittelyprosessissa muodostuu.

11. Kun valtioneuvosto ei ole esittänyt varsinaista lopullista kantaa ehdotukseen vaan ilmoittaa, että ehdotusta tarkastellaan osana laajempaa myös talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevaa kokonaisuutta, tämä ja ehdotuksen muu vaihe huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan ei ole tarvetta eikä myöskään syytä ilmaista asiassa erityisen voimakkaita tulkintoja.