Janne Salminen 30.10.2018
Kirjallinen lausunto

Suuri valiokunta

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. Suuren valiokunnan 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. Olen aikaisemmin antanut lausunnot eduskunnan perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston kirjelmistä U 85/2018 vp, U 86/2018 vp ja E 29/2018 vp. Valtiosääntöoikeuden ja julkisoikeuden tutkijana annan lausuntoni lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta niin, että se kattaa myös Euroopan unionin konstituutioon liittyviä seikkoja.

4. Käsitykseni mukaan ainakin sekä U 85/2018 vp ja U 86/2018 vp ovat sisällöltään sellaisia, että suurella valiokunnalla tulisi olla kansallista kantaa jossain vaiheessa muodostettaessa myös perustuslakivaliokunnan kannanotto.

5. 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.

6. Kysymys on eräänlaisesta fiskaalisesta tasausjärjestelmästä, joka tosiasialliselta luonteeltaan on jäsenvaltioiden kriisirahoitusjärjestelmä. On huomattava, että ehdotukseen ei havaintojeni mukaan sisälly ehdollisuutta. Erityislaatuista on se, että korkotuki rahoitetaan Euroopan unionin budjetista, mutta ei kuitenkaan rahoituskehyksestä, vaan rahoittamiseen käytetään valtiosopimusjärjestelyä.

7. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ehdotuksen kipupisteet tulevat suhteellisen selväksi käsillä olevan kirjelmänkin perusteella. Oma pohdintani on kuitenkin suhteellisen selväpiirteinen ja samansuuntainen kuin asian U 85/2018 vp osalta siltä osin kuin kysymys on ehdotuksesta osana unionin toimivaltaa ja sen kansalliseen, valtiosääntöiseen 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. Niitä näkyy myös valtioneuvoston kirjelmässä, mutta minusta niiden – siis poliittisten aspektien – ei tulisi antaa hämärtää asian valtiosääntöoikeudellista arviointia, vaan niille on oma tilansa.

8. Valtioneuvoston selvityksessä suhtaudutaan epäillen siihen, että komission ehdotus pysyisi unionilla olevan toimivallan puitteissa. Euroopan unionin konstituution 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. Ko-

mission ehdotus näiden tavoitteiden toteuttamiseksi nyt käsillä olevalla tavalla on uudentyyppinen ja poikkeaa siten aikaisemmista koheesiopolitiikan keinoista ja toimenpiteistä.

Tämä ei kuitenkaan luonnollisesti itsessään tarkoita, että ehdotus ei voisi olla koheesiopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi relevantti ja ettei sitä voisi nojata mainittuun toimivaltaperustaan. 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 havaitaan.

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

9. Koska perussopimuksessa koheesiopolitikan tavoitteet ovat hyvin laajasti määriteltyjä ja väljiä, pidän mahdollisena, että unioninlainsäätäjällä on siihen vedoten mahdollisuus toteuttaa hyvinkin erityyppisiä yhteisiä toimia.

Tältä pohjalta en siten pidä 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. Sellainen päätöksenteko puolestaan edellyttäisi jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

10. Kuten totesin samaan aikaan käsiteltävänä olevan U 85/2018 vp osalta, unionin toimivaltaan liittyy usein epäselvyyksiä. Euroopan unionin toimivallan osalta toistan muutettavat muuttaen tässä yhteydessä ne näkökohdat, jotka olen esittänyt samaan aikaan antamani U 85/2018 vp asiaa koskevassa lausunnossani asiakohdissa 11-12.

11. Jos taas puolestaan lähdetään siitä, että unionilla on toimivalta antaa tämä ehdotus, tulisi panostaa ehdotuksen muotoiluun ennen kaikkea sellaiseksi, että se vastaa unionin etua. Lähtökohtaisesti Euroopan unionin johdettua oikeutta käsiteltäessä arviointiin eivät tule jäsenvaltion valtiosääntöön eikä varsinkaan täysivaltaisuuteen liittyvät aspektit. Valtiosääntöoikeudelliset argumentit voivat luonnollisesti ja niiden on hyväkin ohjata myös poliittista kannanmuodostusta. Unionin johdettua oikeutta hyväksytään kuitenkin 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). Perustuslakia tulkittaessa on jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Eu-

roopan unionissa. Perustuslakia tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, on perustusvaliokunnan 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).

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.

12. Komission ehdotukseen liittyy kuitenkin myös valtiosopimus, joka on olennainen osa kokonaisuutta, koska järjestelmän rahoitus perustuu valtiosopimuksella luotavaan järjestelyyn.

Tämä valtiosopimuskonstruktio Euroopan unionin johdetun oikeuden instrumentin rinnalla ja unionin budjettiin liittyen on problemaattinen myös valtiosääntöoikeudellisesti.

Valtiosopimuksella 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.

13. 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.

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

14. 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 määräykset 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.

Valtiosopimuksen osalta on jatkossa kiinnitettävä huomiota siihen, millaista automatiikkaa sen perusteella unionille maksettavaan rahoitukseen sisältyy ja mikä on yksittäisen jäsenvaltion mahdollisuus vaikuttaa sen omasta budjetista maksettavaan osuuteen. Valtiosääntöoikeudellisesti voi perustuslain kannalta olla merkitystä, miten jäsenvaltio voi vaikuttaa valtiosopimuksen perusteella sen rahoittamaan osuuteen. Tällä aspektilla voi olla vaikuttaa myöhemmin valtiosopimusta kansallisesti hyväksyttäessä ym. esimerkiksi siihen, missä järjestyksessä hyväksyminen ym. on tehtävissä.

15. Tämän ohella kiinnitän huomiota siihen valtiosopimuksen käyttöön liittyvään seikkaan, että Suomi on vakiintuneesti katsonut ja myös perustuslakivaliokunta on omana kantanaan esittänyt, että unionia tulisi kehittää nimenomaan perussopimuskehikon puitteissa. Unionin oikeudellisen kokonaisuuden rinnalla ja ulkopuolelle syntyvät järjestelyt, kuten tässä valtiosopimuksin luotava mekanismi rahoituskehyksen ulkopuolisen rahoituksen tuottamiseen Euroopan unionin budjettiin, on unionin vastuunalaisuusjärjestelmien ulkopuolinen. Näin ollen se on myös unionin toiminnan demokraattisen legitimiteetin kannalta problemaattinen. Lisäksi unionin oikeuden ulkopuolisen valtiosopimusjärjestelyn oikeudellinen luonne on aina jossain määrin tulkinnanvarainen unionioikeudellisesti ja tuottaa yhteensovittamisvaikeuksia.

16. Valtioneuvosto ei ole esittänyt varsinaista selkeää kantaansa ehdotukseen vaan ilmoittaa, että ehdotusta tarkastellaan osana laajempaa myös talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevaa kokonaisuutta, tämä ja ehdotuksen muu vaihe tulisi ottaa huomioon eduskunnan kantaa muodostettaessa.