Tuomas Ojanen
16.11.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 86/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta sekä komission ehdotuksesta valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä

Ehdotus ja valtioneuvoston kanta

Komissio ehdotuksissa on yhtäältä kysymys asetusehdotuksesta siitä, että euroalueen jäsenvaltioille ja niille euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille, jotka osallistuvat valuuttakurssimekanismiin (ERM II), myönnettäisiin EU:n talousarvion takaamaa lainaa tukikelpoisiin julkisiin investointeihin sekä korkotukea jäsenvaltioiden rahastoimista maksuista. Tavoitteena olisi vaimentaa laajoja epäsymmetrisiä häiriöitä ja vahvistaa yhteenkuuluvuutta.

Toisaalta komissio on laatinut ehdotuksensa tueksi luonnoksen valtiosopimukseksi, jolla jäsenvaltiot sitoutuisivat vuosittain täydentämään vakautustukirahastoa, joka rahoittaisi investointien vakautusjärjestelyn tukiluotoille myönnettävää korkotukea. Sopimus liittyisi sisällöllisesti kiinteästi komission tekemään asetusehdotukseen sekä EU:n toimielimiin. Näin ollen sopimusluonnos rinnastuu sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin perustuslain 93 §:n 2 momentissa – samoin kuin perustuslain 96 §:ssä - tarkoitetulla tavalla (ks. PeVL 1/2014 vp ja siinä mainitut muut lausunnot).

Valtioneuvosto pitää ongelmallisena sekä investointien vakautusjärjestelyn ehdotettua oikeusperustaa että järjestelyn toiminnan rahoittamista valtiosopimuksella unionin rahoituskehyksen ja omien varojen päätöksen ulkopuolelta. Unionin koheesiopolitiikan rahoittaminen tapauskohtaisesti valtiosopimuksella tai EVM:n kautta ei valtioneuvoston mukaan tarjoaisi jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetille samanlaista turvaa kuin rahoittaminen EU:n budjetin vakiintuneiden menettelyiden kautta.

Valtioneuvoston mukaan se muodostaa kuitenkin lopullisen kantansa komission ehdotukseen osana rahaliiton kehittämisen kokonaisuutta.

Arvio

Nähdäkseni ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys liittyy yhtäältä oikeusperustaan ja toisaalta valtiosopimusluonnokseen, jolla vakautusjärjestelyä rahoitettaisiin unionin rahoituskehyksen ja omien varojen päätöksen ulkopuolelta.

Oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperusta olisi komission mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 175 artiklan 3 kohta, joka mahdollistaa rakennerahastojen

ulkopuoliset erityistoimet taloudellisen, sosiaaliseen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistamiseksi. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät ehdotukset tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ja niitä sovelletaan koko EU:n alueella.

Nähdäkseni ehdotus tuo esiin tältä osin perusteiltaan samanlaisia kysymyksiä kuin valtioneuvoston kirjelmässä U 85/2018 vp esillä ollut komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta, josta olen antanut lausuntoni 16.11.2018 perustuslakivaliokunnalle. Viittaan näin ollen tähän lausuntooni siltä osin kuin siinä selostetaan EU-säädösehdotusten oikeusperustan *valtiosääntöoikeudellisen* tarkastelun lähtökohtia sekä niitä näkökohtia, jotka koskevat SEUT) 175 artiklan 3 kohtaa osana taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta määrääviä artikloja SEUT XVII osastossa. Viittaan myös tähän lausuntooni siltä osin kuin tuon siinä esiin unionin säädöksen oikeusperustan valintaan ja EU-oikeudelliseen arviointiin liittyviä näkökohtia EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

Valtioneuvoston mukaan se muodostaa lopullisen kantansa komission ehdotukseen osana rahaliiton kehittämisen kokonaisuutta. Tästä syystä ja ottaen samalla huomioon sen, ettei EU-säädösehdotusten oikeusperustan arviointi kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:ssä osoitettuihin tehtäviin ja että oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin (ks. esim. PeVL 12/2018 vp ja PeVL 13/2018 vp), perustuslakivaliokunnan lausunnossa on nähdäkseni riittävää yhtyä valtioneuvoston kirjelmään siltä osin kuin siinä esitetään epäilyksiä komission ehdottaman oikeusperustan asianmukaisuudesta.

Näin ollen perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan osaltaan edellyttää sitä, että asetusehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuutta selvitetään lisää jatkovalmistelussa unionitasolla.

Lisäksi perustuslakivaliokunta voi todeta, että jos valtioneuvosto jatkovalmistelujen jälkeenkin edelleen katsoo, että asetusehdotuksen oikeusperustaan liittyy vakavia epäselvyyksiä, valtioneuvostolla on tällöin mahdollisuus panna vireille EU-tuomioistuimessa kumoamiskanne 2 kuukauden kuluessa asetuksen julkaisupäivämäärästä, jos se hyväksyttäisiin. Tämä on EU-oikeudellisesti oikea ”marssijärjestys” selvityttää viime kädessä kysymys siitä, onko asetuksella asianmukainen oikeusperusta perussopimuksissa vai ei. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voisi huomauttaa tästä.

> Valtioneuvoston kirjelmässä muun ohella pohdiskellaan sitä, voitaisiinko ehdotus antaa SEUT 352 artiklan nojalla. Kyseistä oikeusperustaa voidaan soveltaa tilanteessa jossa ”jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määritellyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista.”
>
> Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei ole tarvetta alkaa miettiä tätä. Totean kuitenkin informatiivisuuden vuoksi, että SEUT 352 artiklan käyttäminen tietyn toimen oikeusperustana on perusteltua ainoastaan silloin, kun missään muussa perussopimuksen määräyksessä ei anneta unionin toimielimille kyseisen toimen toteuttamiseksi tarpeellista

toimivaltaa.[1] SEUT 352 artiklalla pyritään siis korvaamaan se, ettei perussopimuksen erityismääräyksissä ole nimenomaisesti tai implisiittisesti myönnetty unionin toimielimille toimivaltuuksia, siltä osin kuin tällaiset toimivaltuudet näyttävät kuitenkin tarpeellisilta, jotta unioni voisi toimia tietyn perusssopimuksessa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi.[2] SEUT 352 artikla voi tulla sovellettavaksi oikeusperustana joko yksinään tai yhdessä jonkin muun tai muiden perussopimusten artiklojen kanssa. EU-tuomioistuin on pitänyt tarpeellisena esimerkiksi sitä, että erään asetuksen oikeusperustana olisi käytetty SEUT 175.3 artiklan ohella SEUT 352 artiklaa.[3]

Lisäksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö, eikä siihen, mitä oikeusperustaa on käytetty annettaessa muita yhteisön toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä. Viittaan tarkemmin asiassa U-85/2018 vp 16.11.2018 antamaani lausuntooni.

Valtiosopimusluonnos

Nähdäkseni ehdotettu valtiosopimusluonnos on ongelmallinen sen perustuslakivaliokunnan linjauksen valossa, että valiokunta on pitänyt tärkeänä, että EMU:ta kehitetään ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa (esim. PeVL 12/2018 vp ja PeVL 55/2017 vp).

Edelleen sopimusluonnos on ongelmallinen unionin oikeuden yhtenäisyyden ja selkeyden samoin kuin päätöksenteon demokraattisen hyväksyttävyyden ja vastuunalaisuuden kannalta. Lisäksi sopimusmenettely sulkee valmisteluprosessista pois EU:n parlamentin, sopimuksen ulkopuolelle jäävät jäsenvaltiot ja osan jäsenvaltioiden parlamenteista. (ks. esim. PeVL 1/2014 vp). Nämä edellä selostetut perustuslakivaliokunnan käsitykset ovat siis osaltaan merkityksellisiä nyt arvioitavan ehdotuksen kannalta.

Kyseessä on vasta yleisluontoinen sopimusluonnos. Tästä syystä on ennenaikaista yrittää arvioida sen suhdetta perustuslakiin 94 ja 95 §:n kannalta.

Sitä vastoin tässä yhteydessä on nähdäkseni riittävää yhtyä valtioneuvoston kantaan siitä, että ehdotusta rahoittaa järjestely unionin rahoituskehyksen ja omien varojen päätöksen ulkopuolelta voidaan pitää ongelmallisena budjettivallan kannalta, koska mekanismi ei

---

[1] Ks. erityisesti asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok., s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 13 kohta); asia 242/87, komissio v. neuvosto, tuomio 30.5.1989 (Kok., s. 1425, Kok. Ep. X, s. 53, 6 kohta); asia C-295/90, parlamentti v. neuvosto, tuomio 7.7.1992 (Kok., s. I-4193, 11 kohta); asia C-350/92, Espanja v. neuvosto, tuomio 13.7.1995 (Kok., s. I-1985, 26 kohta); asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996 (Kok., s. I-1689, 13 kohta); asia C-22/96, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.5.1998 (Kok., s. I-3231, 22 kohta) ja asia C-436/03, parlamentti v. neuvosto, tuomio 2.5.2006 (Kok., s. I-3733, 36 kohta).

[2] Esim. Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.9.2008, 211 kohta.

[3] Ks. esim. C-166/07 , kohta 69, jossa EU-tuomioistuin toteaa, että lainsäätäjän olisi tullut käyttää oikeusperustana EY 159 artiklan kolmatta kohtaa (SEUT 175.3 - TO) yhdessä EY 308 artiklan (SEUT 352 – TO) kanssa. Ks. myös asia 242/87, komissio v. neuvosto, tuomio 30.5.1989, Kok., s. I-1425, Kok. Ep. X, s. 53, 6 ja 37 kohta ja em. yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, 211–214 kohta).

tarjoaisi jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetille samanlaista turvaa kuin rahoittaminen EU:n budjetin vakiintuneiden menettelyiden kautta.

Koska valtiosopimusluonnos vaikuttaa siis huomionarvoiselta ja ongelmalliselta perustuslain kannalta, perustuslakivaliokunnan lausunnossa on paikallaan korostaa tarvetta kiinnittää huomiota myös sen suhteeseen perustuslakiin jatkovalmistelussa. Tähän liittyen on syytä painottaa tarvetta huolehtia eduskunnan ja sitä kautta perustuslakivaliokunnan riittävästä ja ajantasaisesta informoinnista käsillä olevan valtiosopimusluonnoksen ja siihen kiinteästi liittyvän asetusehdotuksen jatkovalmistelusta unionitasolla perustuslain 96 §:n mukaisin menettelyin.

Helsingissä 16. päivänä marraskuuta 2018

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki