U 86/2018 vp
Kaarlo Tuori

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta sekä komission ehdotuksesta valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä (U 86/2018 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Komissio esittää vakautusjärjestelyn tavoitteeksi investointien tason turvaamisen jäsenmaassa, johon kohdistuu laaja epäsymmetrinen häiriö. Järjestely olisi aluksi kooltaan 30 mrd. euroa, mutta esitys olisi komission mukaan ensiaskelprosessissa vapaaehtoisen vakuutusmekanismin perustamiseksi makrotalouden vakauttamista varten. Järjestelyn piiriin kuuluisivat euroalueeseen ja valuuttakurssimekanismi ERM II:en osallistuvat jäsenvaltiot. Vakautusjärjestelystä maksettavaan tukeen olisi oikeutettu maa, jonka työttömyys on korkea ja nousussa. Tukea myönnettäisiin EU:n myöntämänä lainana, joka rahoitettaisiin EU-budjetin takaamalla liikkeeseenlaskulla tai rahoituslaitosten lainalla. Järjestelyyn kuuluva korkotuki rahoitettaisiin osallistuvilta jäsenmailta erillisen valtiosopimuksen perusteella kerättävillä maksuilla EU-budjetin ulkopuolella. Maksujen koko riippuisi keskuspankeille kertyvästä rahoitustulosta. Maksut kerättäisiin valtiosopimuksella perustettavaan vakautustukirahastoon, jonka tulot ohjattaisiin EU:n budjettiin korkotuen maksamista varten. Järjestelyn kapasiteettia saatettaisiin myöhemmin laajentaa siten, että vakautustukirahastosta katettaisiin myös korkokustannuksia, joita aiheutuu Euroopan vakausmekanismin (EVM) tai sen oikeudellisen seuraajan julkisia investointeja varten myöntämistä lainoista.

Vakautusjärjestelystä tukea saavan jäsenvaltion olisi tehtävä lainan suuruinen tukikelpoinen julkinen investointi sinä vuonna, jona sille myönnetään vakautusjärjestelystä laina. Jos komissio katsoisi, että lainan ehtoja ei ole noudatettu, se voi vaatia ennenaikaista takaisinmaksua joko osittain tai kokonaan ja evätä jäsenmaalta korkotuen. Ehtoihin myös unionin talous- ja finanssipolitiikan valvontakehyksen mukaisten päätösten ja suositusten noudattaminen.

Oikeusperusta

Perustuslakivaliokunnan käytännöksi on tullut arvioida sen käsiteltäviksi U-kirjelminä tulevia EU-säädöksiä paitsi kansallisen perustuslain myös säädösten EU-oikeudellisen toimivaltaperustan kannalta. Näiden arviointiperusteiden välillä vallitsee yhteys, kuten valiokunta on viimeksi todennut lausunnossaan 13/2018 vp. Valiokunta korosti tuossa lausunnossaan, muun muassa lausunnon 49/2010 vp tavoin, että EU:n sekundäärilainsäädännöllä ei voida lisätä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia velvoitteita, joita ei olisi hyväksytty jo perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Ns. *ultra vires* -periaatteella on siten merkitystä myös Suomen valtiosäännön kannalta.

Komissio on osoittanut tukiohjelmasta säätävälle, jäsenvaltioissa suoraan sovellettavalle asetukselle kaksi oikeusperustaa: SEUT 175(3) artiklan 3 kohdan ja SEUT 197(2) artiklan 2 kohdan. Näistä edellinen sopimusmääräys liittyy EU:n ns. koheesiopolitiikkaan. SEUT 174(1-2) artiklan mukaan ”edistääkseen koko unionin sopusointuista kehitystä unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansataloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi”; ”unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä”. SEUT 175(1) artiklan mukaan

> ”(j)äsenvaltiot harjoittavat talouspolitiikkaansa ja sovittavat sitä yhteen siten, että myös 174 artiklassa tarkoitetut tavoitteet saavutetaan. Unionin politiikan ja toiminnan suunnittelussa ja täytäntöönpanossa sekä sisämarkkinoiden toteuttamisessa otetaan huomioon 174 artiklassa tarkoitetut tavoitteet ja osallistutaan niiden toteuttamiseen. Unioni tukee myös tätä toteuttamista toiminnallaan, jota se harjoittaa rakennerahastojen (Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosasto, Euroopan sosiaalirahasto, Euroopan aluekehitysrahasto), Euroopan investointipankin ja muiden olemassa olevien rahoitusvälineiden kautta.”

SEUT 175(3) artiklan mukaan taas ”jos rahastojen ulkopuoliset erityistoimet osoittautuvat tarpeellisiksi, Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat päättää niistä tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista”.

Komissio on perustellut SEUT 175(3) artiklan soveltuvuutta oikeusperustaksi valintaa sillä, että investointien vakautusjärjestely tasaa suurien epäsymmetristen sokkien vaikutusta jäsenvaltioiden talouteen ja siten edistää taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Valtioneuvoston mukaan on kuitenkin kyseenalaista, voiko yhteenkuuluvuuden edistämistä pitää investointien vakautusjärjestelyn pääasiallisena tarkoituksena, mitä SEUT 175(3) artiklan käyttö oikeusperusteena EUT:n oikeuskäytännön mukaan edellyttäisi. Valtioneuvoston mukaan näyttää ilmeiseltä, että pääasiallinen tavoite on syventää rahaliittoa ja vakauttaa jäsenvaltioiden talouksia, mikä kuuluu talouspolitiikan alaan. Tätä osoittaa nähdäkseni myös se, että investointien tukiohjelman soveltamisala on rajattu euroalueeseen ja ERM II-maihin Voin yhtyä valtioneuvoston johtopäätökseen, jonka mukaan ”sikäli kun vakautusjärjestely edistää taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, vaikutus on toissijainen ja alisteinen talouspoliittisille tavoitteille, eikä sen siksi tulisi olla ratkaiseva oikeusperustan valinnan kannalta”. Voin myös yhtyä valtioneuvoston analyysiin siitä, että koheesiopolitiikan alaan kuuluvien välineiden käyttäminen talouspolitiikan alueella muuttaa jaetun ja kansallisen toimivallan rajaa ja että sillä on siten periaatteellista merkitystä unionin ja jäsenvaltioiden toimivaltasuhteiden kannalta.

Sen sijaan oudoksun valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan asetus voitaisiin SEU 3 artiklan yleisluonteisiin tavoitemääräyksiin nojautuen antaa SEUT 352 artiklan nojalla. Tämä voisi avata portit SEUT 352 artiklan laajamittaiselle käytölle talouspolitiikassa ja tehdä tyhjäksi SEUT:n kansallisen toimivallan ensisijaisuudesta lähtevät sopimusmääräykset.

Valtioneuvosto kiinnittää aivan oikein huomiota siihen, että investointien tukiohjelman soveltamisala on rajoitettu euroalueeseen ja ERM II-maihin edellyttää niin ikään oikeudellista arviointia. Valtioneuvosto toteaa, että ”mikäli tavoitteena on luoda järjestelyjä, joihin kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu, ensisijaisena keinona perussopimuksen mukaan voidaan pitää SEU 20 artiklan mukaista tiiviimpää yhteistyötä”, jolloin ”vakautusjärjestelyyn osallistuminen olisi vapaaehtoista ja samalla avoin kaikille jäsenvaltioille”. Onkin ilmeistä, että SEUT 174(3) artiklan käyttäminen oikeusperusteena asetuksella, joka on sovellettavana vain osassa unionia, vaatii vielä selvittämistä. Sama koskee myös investointien vakautusjärjestelyn korkotukeen käytettävien keräämistä EU-budjettiin rahoituskehyksen ulkopuolelta valtiosopimuksen nojalla, josta valtioneuvoston on kirjelmässään esittänyt perusteltuja huolenaiheita.

Vaikutukset Suomen perustuslain kannalta

Liikkeelle lasketut velkakirjat, joilla jäsenvaltioille annetun lainat rahoitetaan, saattavat tulla EU:n talousarvion kautta jäsenvaltioiden maksettavaksi, mikäli tuen saanut jäsenvaltio laiminlyö lainan takaisinmaksun. Pidän tällaista uutta riskiä eduskunnan budjettivallan kannalta vähäisenä ja valtiosääntöoikeudellisesti merkityksettömänä.

Valtioneuvosto pitää ”ehdotettua järjestelyä, jossa koheesiopolitiikan piiriin luotavaa, komission kontrolloimaa tukijärjestelyä rahoitetaan unionin rahoituskehysten ja omien varojen päätöksen ulkopuolelta jäsenvaltioiden välisellä valtiosopimuksella, … eduskunnan budjettisuvereniteetin näkökulmasta ongelmallisena ennakkotapauksena.” Valtioneuvosto perustaa kantansa siihen, ”jos asetus on määräenemmistöpäätöksellä hyväksytty ja saatettu voimaan, yksittäisen euromaan tosiasialliset poliittiset edellytykset jäädä valtiosopimuksen ulkopuolelle ja siten käytännössä mitätöidä asetuksen toiminta ovat heikot, vaikka maa olisikin äänestänyt asetusta vastaan”. Näin ”käytäntö voi periaatteessa johtaa tapauksiin, jossa Suomelle syntyy tosiasiassa velvollisuus rahoittaa valtion budjetista sellaista unionin toimea, jota vastaan se on itse äänestänyt”. Tällainen tilanne – jopa oikeudellinenkin velvollisuus – voi kuitenkin syntyä aina, kun EU:ssa noudatetaan määräenemmistöpäätöksentekoa ja kun tehdyllä päätöksellä on budjettivaikutuksia.

Nyt ehdotettua valtiosopimusta tulee arvioida perustuslain 94.2 §:n kannalta. Minusta on selvää, että valtiosopimuksesta ei aiheutuisi sillä tavalla merkittävää eduskunnan budjettivallan tai Suomen täysivaltaisuuden lisärajoitusta, että tämä vaatisi sopimuksen hyväksymistä määräenemmistöllä. Sinänsä voin yhtyä valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan lähtökohtana tulisi olla, että EU:n toiminta rahoitetaan EU-budjetista monivuotisten rahoituskehysten asettamissa puitteissa. Tähän voi vielä lisätä, että ylipäätään – toisin sanoen ei vain rahoituskysymyksissä – tulisi välttää valtiosopimusten käyttämistä EU:n sääntelyvälineenä, mikä Euro-kriisin aikana lisääntyi huolestuttavalla tavalla. Valtiosopimukset pirstaloivat EU:n normipohjaa, ja niiden käsittelyprosessi EU:ssa on erilainen kuin sekundäärilainsäädännön.

Porthaniassa 15.11.2018

Kaarlo Tuori