Valiokunnan lausunto PeVL 38/2018 vp– U 86/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta sekä komission ehdotuksesta valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio ehdottaa, 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 on vaimentaa laajoja epäsymmetrisiä häiriöitä ja vahvistaa yhteenkuuluvuutta.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2018 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto korostaa EMU:n kehitystyössä markkinakurin ja jäsenmaiden oman vastuun merkitystä. Valtioneuvosto katsoo, ettei euroalueelle ole tarpeen perustaa uusia makrotaloudellisia vakautusjärjestelyitä suhdanteiden tasaamiseksi. Tällaisia järjestelyitä ei voisi toteuttaa reilulta pohjalta, niiden tosiasiallinen hyöty olisi vaatimaton, ja vaarana olisi järjestelyiden muuttuminen pysyviksi tulonsiirroiksi jäsenmaiden välillä. Valtioneuvosto ei siten pidä tarpeellisena myöskään investointien vakautusjärjestelyn luomista.

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

Osana EMU:n vakauden lisäämistä ja toiminnan parantamista Suomi voi tukea monivuotisen rahoituskehyksen ja EU-budjetin kehittämistä siten, että euroalueen mahdolliset erityistarpeet tulisivat aiempaa paremmin huomioiduiksi. Paremmin kohdistettu, jäsenmaiden lähentymistä edistävä ja määrältään maltillinen sekä selkeästi rajattu rahoitus euroalueen erityistarpeisiin EU-budjetissa voi olla joissakin tilanteissa hyödyllistä. Tällaiset erityistarpeet voisivat koskea esimerkiksi kilpailukyvyn ja rakenneuudistusten edistämistä, nuorisotyöttömyyden vähentämistä tai pankkiunionin varautumisjärjestelyä.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa komission ehdotukseen osana rahaliiton kehittämisen kokonaisuutta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti kirjelmän, joka koskee komission ehdotusta asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta sekä valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä. Ehdotukset liittyvät laajempiin, talous- ja rahaliiton (EMU) kehittämistä koskeviin uudistamissuunnitelmiin, joista perustuslakivaliokunta on antanut useita lausuntoja. EMU:n kehittämiseen liittyvät ehdotukset ovat valiokunnan käytännön mukaan merkityksellisiä erityisesti eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen, täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan käytön kannalta (ks. PeVL 13/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että EU:n taloudellisen koordinaation kehittäminen on rakenne, jonka kehittämiseen Suomi on EU:n ja EMU:n jäsenenä sitoutunut (ks. PeVL 55/2017 vp, s. 2). Valiokunta on katsonut, että perustuslain 1 §:n Suomen täysivaltaisuuteen ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiseen liittyvistä säännöksistä voidaan kuitenkin tehdä päätelmiä perustuslain kannalta suotavasta päätöksentekotavasta talous- ja rahaliiton toiminnassa (ks. PeVL 55/2017 vp, s. 2 ja PeVL 22/2011 vp, s. 2).

Suomen taloudellisia vastuita tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (ks. PeVL 55/2017 vp, s. 2, PeVL 3/2012 vp, s. 2 /II, PeVL 25/2011 vp, s. 3/II). Valiokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 28/2013 vp, s. 4/II). Valiokunnan mukaan syvennettäessä EU:n taloudellista ja finanssipoliittista yhdentymistä on samalla varmistuttava talous- ja rahaliiton demokraattisesta legitimiteetistä. EU:n lainsäädäntö ja päätöksenteko kaventavat kansallisen finanssipolitiikan alaa ja etäännyttävät päätöksentekoa kansallisista parlamenteista (PeVL 55/2017 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että EMU:ta kehitetään ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa (PeVP 92/2012 vp, s. 3), ja korostanut, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaan saattamisen yhteydessä (ks. PeVL 55/2017 vp, s. 2—3, PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II). Valiokunta on pitänyt tärkeänä myös sitä, ettei sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisin sopimuksin välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (PeVL 49/2010 vp, s. 5/I).

Arviointi

Oikeusperusta

Valtioneuvosto pitää ongelmallisena sekä investointien vakautusjärjestelyn ehdotettua oikeusperustaa että järjestelyn toiminnan rahoittamista valtiosopimuksella unionin rahoituskehyksen ja omien varojen päätöksen ulkopuolelta.

Komissio on osoittanut tukiohjelmasta säätävälle, jäsenvaltioissa suoraan sovellettavalle asetukselle kaksi oikeusperustaa: SEUT 175 artiklan 3 kohdan ja SEUT 197 artiklan 2 kohdan. 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.

Komissio perustelee oikeusperustan valintaa sillä, että vakautusjärjestelyllä edistettäisiin jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, tämä ei liene ehdotuksen pääasiallinen tavoite. Pääasiallisilta tavoitteiltaan ja sisällöltään ehdotukset vaikuttaisivat olevan sangen kaukana koheesiopoliittisten toimien perinteisistä määritelmistä.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan oikeusperustan riittävyyden arvioiminen on merkityksellistä ehdotusten arvioimiselle perustuslain näkökulmasta. Jos lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta (PeVL 12/2018 vp, s. 3) vaan sellaisen toimivallan käytöstä, jonka Suomi on luovuttanut unionille liittymissopimuksen ja perussopimusten myöhemmät muutokset ratifioimalla. EU-säädösehdotukselle osoitetun oikeusperustan arvioinnissa toimivalta on viime kädessä EU-tuomioistuimella.

Valtioneuvoston esittämä arvio ehdotusten oikeusperustasta on perustuslakivaliokunnan mielestä perusteltu. Perustuslakivaliokunta tukee valtioneuvostoa siinä näkemyksessä, että oikeusperustaan mahdollisesti liittyvät epäilykset on selvitettävä, jotta sääntelyyn ei liity demokraattista legitimiteettiä rapauttavia seikkoja. Perustuslakivaliokunnan mielestä sitä valtioneuvoston kirjelmän perustelujen kantaa, jonka mukaan asetus voitaisiin SEUT 3 artiklan yleisluonteisiin tavoitemääräyksiin nojautuen antaa SEUT 352 artiklan nojalla, tulee vielä huolellisesti tutkia siltä kannalta, ettei se mahdollista artiklan laajamittaista käyttöä talouspolitiikassa ja tee tyhjäksi SEUT:n kansallisen toimivallan ensisijaisuudesta lähteviä sopimusmääräyksiä.

Ehdotuksen vaikutus demokraattiseen päätöksentekoon ja budjettivallan käyttöön

Komission ehdotuksessa on kysymys investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta. Järjestelyn tarkoituksena on tukea julkisten investointien tason säilyttämistä silloin, kun jäsenmaata kohtaa riittävän suurena pidetty taantuma, jota mitataan työttömyysasteen tasolla ja nousulla. Järjestely olisi kooltaan 30 miljardia euroa, ja se olisi tarkoitettu euromaille ja valuuttakurssimekanismiin (ERM II) osallistuville maille. Tuki olisi luonteeltaan lainaa, mutta lainaan liittyvä korko maksettaisiin tukirahastosta, johon jäsenmaat maksaisivat rahoitusosuuksia erikseen solmitun valtiosopimuksen mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että päätöksenteon demokraattinen hyväksyttävyys ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuu suorimmin kansallisten parlamenttien kautta, ja katsonut, ettei EU-järjestelyillä ole mahdollista miltään osin korvata kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla (PeVP 92/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta pitää kansallisen budjettivallan näkökulmasta huolestuttavana sitä lähtökohtaa, että koheesiopolitiikan piiriin luotaisiin tukijärjestely, joka hyväksyttäisiin määräenemmistöpäätöksellä mutta joka tosiasiassa toisi valtiosopimukseen liittyvien järjestelyjen kautta jäsenmaille kansalliseen budjettiin vaikuttavia velvoitteita. Esimerkiksi rahoituskehyksiä ja unionin omia varoja koskevissa päätöksissä edellytetään yksimielisyyttä, mutta ehdotuksen myötä jäsenmaille voisi syntyä tosiallinen velvollisuus rahoittaa valtion budjetista sellaista unionin toimintaa, jota vastaan se on itse äänestänyt. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että EU:n talousarvion kautta kaikki jäsenmaat joutuisivat vastuuseen lainoista, joita tukea saanut maa ei maksa takaisin, sillä EU:n budjetti toimisi lainanoton takaajana.

Ehdotettu valtiosopimusluonnos on jännitteisessä suhteessa sen perustuslakivaliokunnan linjauksen valossa, että EMU:ta kehitetään ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa (ks. PeVL 12/2018 vp ja PeVL 55/2017 vp). Sopimusluonnos ei ole täysin ongelmaton myöskään unionin oikeuden yhtenäisyyden ja selkeyden samoin kuin päätöksenteon demokraattisen hyväksyttävyyden ja vastuunalaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta pitää valtioneuvoston kirjelmässä muutoinkin esille nostettuja huolia perusteltuina ja suhtautuu ehdotukseen epäillen. Kuten valtioneuvosto toteaa, EMU:n kehitystyössä on korostettava jäsenmaiden oman vastuun merkitystä. Valiokunta painottaa, että EU:n toiminta tulee lähtökohtaisesti rahoittaa EU-budjetista monivuotisten rahoituskehysten asettamissa puitteissa, mikä turvaa jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuudet ja hyväksyttävän lopputuloksen. Perustuslakivaliokunnan mielestä yleisemminkin tulisi välttää valtiosopimusten käyttämistä

EU:n sääntelyvälineenä, koska valtiosopimukset pirstaloivat EU:n normipohjaa ja niiden käsittelyprosessi EU:ssa on erilainen kuin sekundäärilainsäädännön.

Perustuslakivaliokunta yhtyy sisällöllisesti valtioneuvoston kantaan asiassa. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, ettei ehdotus kuitenkaan merkitse suoranaisesti perustuslain vastaista kavennusta eduskunnan budjettivaltaan tai Suomen täysivaltaisuuteen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 21.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen