Valiokunnan lausunto PeVL 55/2017 vp– E 80/2017 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: EMU:n kehittäminen

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: EMU:n kehittäminen (E 80/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jussi Lindgren, valtioneuvoston kanslia
- professori Päivi Leino-Sandberg
- apulaisprofessori Janne Salminen
- professori Jukka Snell, Turun yliopisto
- OTM Tomi Tuominen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvoston laatimassa perusmuistiossa on selvitetty Suomen ennakkovaikuttamislinjauksia Euroopan talous- ja rahaliiton eli EMU:n kehittämiseen. Linjausten mukaan Suomi osallistuu aktiivisesti markkinatalouden perusperiaatteisiin ja sijoittajavastuuseen nojaavaan EMU:n toimintaedellytysten vahvistamiseen. Linjauksissa suhtaudutaan kielteisesti yhteisvastuun laajentamiseen.

Valtioneuvosto painottaa julkisen talouden sääntöjen noudattamista. Se ei kannata suhdannetasausjärjestelmän luomista, kuten ei myöskään uusia toimielimiä. Valtioneuvosto pitää pankkiunionin ja pääomamarkkinaunionin edistämistä päätavoitteena EMU:n kehittämisessä ja katsoo, että yhteistä talletussuojaa ja kriisinratkaisun varautumisjärjestelyä kohti voidaan edetä vasta sitten, kun pankkien riskejä on vähennetty. Tähän pääsemiseksi olisi muutettava pankkien sääntelyä valtionvelkapaperisijoitusten vähentämiseksi.

Valtioneuvosto tukee valtioiden velkajärjestelymekanismin luomista no-bailout-periaatteen uskottavuuden ja siten markkinakurin vahvistamiseksi. Hallitus tukee myös EVM:n kehittämistä

niin, että sille tulisi vastuu ja valta määrittää valtioiden velkakestävyys ja siten velkajärjestelytarve rahoitustuen ehtona.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä oleva valtioneuvoston kirjelmä koskee Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämistä. Asian luonteesta perustuslain 97 §:ssä tarkoitettuna eduskunnan informointina johtuu, että muistio on hyvin yleisluonteinen ja myös valtioneuvoston kannat on esitetty varsin yleisellä tasolla. Kirjelmässä ei ole varsinaisesti eritelty käsittelyn tarkoitusta eikä sitä, mitä konkreettisia ehdotuksia ollaan käsittelemässä, missä vaiheessa niiden käsittely on tai missä kirjelmässä esitellyistä kysymyksistä on tarkoitus tehdä päätöksiä.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen tehtävän kannalta selvitys ei sen luonteesta johtuen anna aineksia perustuslain tulkintakannanotoille, jotka koskisivat valtioneuvoston kantoja asioissa. Kirjelmässä esitetyt asiat konkretisoituvat mahdollisesti myöhemmin, ja perustuslain 96 ja 97 §:n nojalla eduskunnalla on mahdollisuus silloin vaikuttaa Suomen kannan muodostamiseen. Ottaen huomioon se, että kirjelmässä tarkoitettu asiakokonaisuus on merkityksellinen useiden perustuslain säännösten kannalta ja asiakokonaisuudesta on myös perustuslakivaliokunnan käytäntöä, valiokunnan mielestä olisi ollut asianmukaista, että valtioneuvoston kirjelmässä olisi tuotu esiin asian perustuslakikytkennät. Valiokunta katsoo, että nämä etupäässä eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen, täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivallan käyttöön liittyvät näkökohdat ovat siinä määrin tärkeitä, että valiokunta on päättänyt yleisellä tasolla lausua asiasta.

Euroopan unionin olennaisena osana olevan talous- ja rahaliiton rakenteissa on valtioneuvoston selvityksen mukaan puutteita. Taloudellisen koordinaation vahvistamiseksi tehdyt muutokset eivät ole käytännössä osoittautuneet niin tehokkaiksi kuin on ajateltu. Valtiosääntöoikeudellisesti asiassa on merkitystä sillä, että kysymyksessä on rakenne, johon Suomi Euroopan unionin jäsenvaltiona ja talous- ja rahaliiton jäsenenä on sitoutunut. Valtiosäännön kannalta voidaan päätyä myös tulkintaan Suomen vastuusta unionin — mukaan lukien sen talous- ja rahaliiton — rakenteiden kehittämisestä.

Käsitellessään ehdotuksia euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi perustuslakivaliokunta korosti eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisten tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien asianmukaista turvaamista (PeVL 49/2010 vp, s. 4—5, ks. myös PeVL 28/2017 vp). Valiokunta on korostanut näiden seikkojen merkitystä myös ennen Euroopan vakausmekanismiin liittyvien päätösten tekemistä (PeVL 1/2011 vp, s. 3) ja Euroopan rahoitusvakausvälineen yhteydessä (PeVP 11/2011 vp). Valiokunta on katsonut, että perustuslain 1 §:n Suomen täysivaltaisuuteen ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiseen liittyvistä säännöksistä voidaan tehdä päätelmiä perustuslain kannalta suotavasta päätöksentekotavasta talous- ja rahaliiton toiminnassa (PeVL 22/2011 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on Euroopan vakausmekanismia ja Euroopan rahoitusvakausvälinettä koskevissa lausunnoissaan korostanut, että Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tarkastella kokonai-

suutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (ks. PeVL 25/2011 vp, s. 3/II ja PeVL 3/2012 vp, s. 2 /II). Tähän liittyy myös kysymys siitä, voidaanko vastuilla vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 5/2011 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 28/2013 vp, s. 4/II). Valiokunta on myös pitänyt eduskunnan budjetti- ja finanssivallan turvaamisen kannalta tärkeänä, että yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa toteutuu kattava ja täysimääräinen sijoittajavastuu, jolloin tarve kriisinratkaisurahaston varojen käyttöön ja julkiseen rahoitukseen minimoidaan (ks. PeVL 28/2013 vp, s. 4—5 ja PeVL 1/2014 vp, s. 3). Arvioidessaan Euroopan vakausmekanismin ja sen tukivälineiden valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä valiokunta on pitänyt tärkeinä seikkoina Suomen vastuiden kokonaismäärää, niiden toteutumisen todennäköisyyttä, eduskunnan osallistumista päätöksentekoon ja vaikutuksia valtion mahdollisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista (ks. PeVL 3/2013 vp, s. 2 ja PeVP 52/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut EMUn kehittämistä hallituksen E-kirjelmistä 113—114/2012 vp (EMUn kehittämisestä, Pankkiunioni osana EMUn kehittämistä) tekemässään pöytäkirjakannanotossa (ks. PeVP 92/2012 vp). Valiokunta totesi, että EMUn kehittäminen on laaja, moniulotteinen ja useammassa vaiheessa toteutettavaksi suunniteltu kokonaisuus, jonka valmistelun aikana valtioneuvoston on syytä mahdollisuuksien mukaan esittää arvio ehdotuskokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisista vaikutuksista. Euroalueen talous- ja finanssikriisiä on pyritty taltuttamaan vaiheittaisin ratkaisuin, jolloin on ollut vaikea arvioida ratkaisujen kokonaisvaikutuksia esimerkiksi eduskunnan budjettivallan kannalta. Valiokunta katsoi tuolloin käsittelyssä olevien yleisluonteisten hahmotelmien perusteella, että osa ehdotuksista tulee olemaan erittäin merkittäviä valtiosäännön kannalta ja että suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestyskysymyksiin tulee jatkovalmistelussa selvittää huolellisesti (ks. PeVP 92/2012 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti vuoden 2012 kannanotossaan yleisesti huomiota siihen, että 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. Euroalueen kriisin hoitamisen edellyttämä valmistelu- ja päätöksentekotahti ovat myös kaventaneet valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta. Valiokunta piti tärkeänä, että EMU:ta kehitetään ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa (PeVP 92/2012 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin niin ikään korostanut, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (ks. 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). Valiokunta on katsonut, että päätöksenteon demokraattinen hyväksyttävyys ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuu suorimmin kansallisten parlamenttien kautta. Valiokunta on pitänyt Euroopan parlamentin ja kansallisten parlament-

tien välistä yhteistyötä sinänsä tärkeänä, mutta todennut, ettei se miltään osin korvaa kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla (PeVP 92/2012 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää hallituksen huomiota edellä todettuihin perustuslaillisiin näkökohtiin ja pitää erityisen tärkeänä eduskunnan riittävää ja ajantasaista informointia perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisilla menettelyillä (ks. myös PeVL 28/2017 vp).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

> *että se kiinnittää valtioneuvoston huomiota edellä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.*

Helsingissä 1.12.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Olli Immonen ps
varajäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen