

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission ehdotukset talous- ja rahaliiton kehittämiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä (U 4/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission ehdotukset talous- ja rahaliiton kehittämiseksi (E 115/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Suuri valiokunta ottaa asiaan kantaa E-kirjelmässä mainittujen, perustuslain 96 §:n mukaisten kirjelmien ja muiden selvitysten saavuttua. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Jussi Lindgren, valtioneuvoston kanslia
- budjettineuvos Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Susanna Ikonen, valtiovarainministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg
- apulaisprofessori Janne Salminen
- professori Jukka Snell
- oikeustieteen tohtori Tomi Tuominen
- professori Kaarlo Tuori

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2018 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ JA SELVITYS

Ehdotus (E 115/2017 vp)

Valtioneuvoston kirjelmässä käsiteltyt komission ehdotukset koskevat kolmea kokonaisuutta; rahoitusunionin kehittämistä, talous- ja finanssiunionin kehittämistä sekä demokraattisen vastuuvollisuuden toteuttamista ja tehokkaampaa hallintoa. Komission ehdotukset koostuvat horisontaalisesta tiedonannosta (COM(2017) 821 final) sekä seuraavista tiedonannoista ja ehdotuksista:

- Tiedonanto uusista talousarviovälineistä unionin kehikseen vakaan euroalueen tueksi (COM(2017) 822 final)
- Tiedonanto Euroopan talous- ja finanssiministeristä (COM(2017) 823 final)
- Ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä (COM(2017) 824 final)
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2017/825 muuttamisesta rakenneuudistusten tukiohjelman rahoituspuitteiden kasvattamiseksi ja sen yleistavoitteen mukauttamiseksi (COM(2017) 825 final)
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17 päivänä joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 muuttamisesta jäsenvaltioissa toteutettaville rakenneuudistuksille myönnettävän tuen osalta (COM(2017) 826 final)
- Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan valuuttarahaston perustamisesta (COM(2017) 827 final), mukaan lukien ehdotukseen kuuluva liite.

Komission EMU:n kehittämiseksi esittämä uudistuspaketti on laaja, moniulotteinen ja useassa vaiheessa toteutettavaksi esitetty kokonaisuus. Se nostaa esiin useita EU:n integraatiota koskevia laajempia ja periaatteellisempia näkökohtia sekä oikeudellisia ja institutionaalisia kysymyksiä, jotka liittyvät jäsenvaltioiden ja EU:n väliseen toimivallanjakoon, EU:n toimielinten toimivaltuuksiin, institutionaaliseen tasapainoon, EU:n perussopimusten mukaisten oikeusperustojen kattavuuteen, EU:n päätöksentekomenettelyihin, valittaviin säädösvälineisiin, demokraattiseen legitimeettiin, vastuuvollisuuden toteutumiseen sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamiseen. Viime kädessä kysymys on siitä, voisivatko eräät muutokset edellyttää oikeudellisesti EU:n perussopimusten muuttamista joko yksinkertaistetussa tai tavanomaisessa menettelyssä.

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2018 vp

Ehdotuksilla on myös perustuslakikyktykentöjä kansallisella tasolla. On arvioitava, voisiko niillä toteutuessaan olla vaikutuksia esimerkiksi täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivallan käyttämiseen.

Komission keskeisiä ehdotuksia on kuvattu tarkemmin E-kirjelmässä.

Valtioneuvoston kanta (E 115/2017 vp)

Suomen kanta Euroopan vakaushämekanismin kehittämiseen on kuvattu yksityiskohtaisesti valtioneuvoston E-kirjeessä E 80/2017 vp. Suomi ei näe tarvetta Euroopan vakaushämekanismin siirtämiselle osaksi Euroopan unionin oikeudellista kehikkoa.

Suomi ei pidä ongelmallisena finanssipoliittista sopimusta vastaavien sääntöjen sisällyttämistä osaksi EU-lainsäädäntöä. Alustavan arvion mukaan komission ehdotus vaikuttaisi kuitenkin sisällöllisesti poikkeavan joiltakin osin hallitustenvälisestä finanssipoliittisesta sopimuksesta. Mahdolliset tosiasialliset muutokset ja niiden merkitys on arvioitava asian jatkovalmistelussa. Alustavan arvion mukaan komission ehdotus poikkeaa joiltakin osin myös voimassa olevasta suoraan sovellettavasta EU:n vakaus- ja kasvusopimuksesta. Direktiivin johdosta säädettävät kansalliset finanssipoliittiset säännöt saattaisivat tällöin poiketa EU-asetuksista. Myös tältä osin mahdolliset tosiasialliset muutokset on arvioitava asian jatkovalmistelussa.

Talous- ja rahaliiton etenemissuunnitelmaa koskevan tiedonannon mukaan tarkoituksena on yksinkertaistaa EU:n finanssipoliittisia sääntöjä huomattavasti vuoteen 2025 mennessä. Suomi on jo aiemmin tukenut EU:n finanssipoliittisen kehikon yksinkertaistamispyrkimyksiä. Suomi katsoo, että EU-lainsäädäntöön perustuvia finanssipoliittisia sääntöjä tulee tarkastella kokonaisuutena sekä samalla varmistaa yhtäältä suoraan sovellettavien ja toisaalta kansalliseen lainsäädäntöön sisällytettävien sääntöjen johdonmukaisuus ja yhteensopivuus. Direktiivillä tässä kohdin tehtävät muutokset eivät välttämättä tue tätä kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

Osana EMU:n vakauden lisäämistä ja toiminnan parantamista Suomi voi tukea monivuotisen rahoituskehityksen 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. Tarvittava rahoitus tulisi pääosin järjestää uudelleenkohdentamalla jo olemassa olevaa EU-rahoitusta. EU-budjetin hyödyntämisellä vältettäisiin uusien instituutioiden luominen pelkästään euromaille ja siten tarpeetonta eriytymistä ja vastakkainasettelua unionissa. Suomen nettomaksuosuuden täytyy kuitenkin pysyä kohtuullisena ja oikeudenmukaisena.

Suomen näkemyksen mukaan euroalueelle ei ole tarvetta perustaa uusia makrotaloudellisia vakautusjärjestelyitä suhdanteiden tasaamiseksi, kuten yhteiseurooppalaista työttömyysvakuutusta tai pahan päivän rahastoa. Tällaisia järjestelyitä ei voisi toteuttaa reilulta pohjalta, niiden tosiasiallinen hyöty olisi vaatimaton ja vaarana olisi järjestelyiden muuttuminen pysyviksi tulonsiir-

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2018 vp

roiksi jäsenmaiden välillä. Edellä todetuin syin Suomi myös katsoo, ettei ole perusteita luoda erillistä eurobudjettia nykyisten vakiintuneiden unionin instituutioiden rinnalle.

Suomi tukee tavoitteita vahvistaa euroryhmän puheenjohtajan asemaa ja parantaa euroryhmän toimintaedellytyksiä. Suomi ei pidä tarkoituksenmukaisena ajatusta yhdistetystä Euroopan komission jäsenen ja euroryhmän puheenjohtajan tehtävästä. Euroryhmän puheenjohtajalla tulee olla riittävä omistajuus ja vastuuvollisuus euroryhmässä käsiteltäviin asioihin. Suomi ei näe tarvetta eikä perusteita luoda uutta toimielintä euroalueen valtiovarainministerin tai valtiovarainministeriön muodossa, vaan katsoo nykyisten instituutioiden olevan riittäviä.

Hallituksen EMU-linjauksen mukaisesti pankki- ja pääomamarkkinoiden kautta tapahtuva tehokas riskien hajauttaminen on keskeistä EMU:n vakauden ja no bail-out -periaatteen uskottavuuden kannalta. Siksi Suomi pitää tässä vaiheessa pankkiunionin loppuunsaattamista ja pääomamarkkinaunionin edistämistä päätavoitteina EMU:n kehittämisessä. Suomi pitää erityisen tärkeänä pankkien vakavaraisuussäntelyn muuttamista valtoriskien osalta paremmin todellisia riskejä vastaaviksi. Tässä asiassa tulisi edetä eurooppalaisessa lainsäädännössä, vaikka globaalisti sääntely ei etenisikään yhtä nopeasti, sillä euroalueen erityispiirteiden vuoksi pankkien ja valtioiden kohtalonyhteyden katkaiseminen on välttämätöntä. Myös pääomamarkkinaunionin roolia riskienjaossa tulisi tehostaa tässä yhteydessä. Muita tärkeitä riskien vähentämisen toimia ovat järjestämättömien luottojen määrän selvä alentaminen sekä pankkisektorin pääomapohjan ja yleisen riskinkantokyvyn vahvistaminen tavalla, joka tosiasiallisesti mahdollistaa sijoittajavastuun soveltamisen ongelmatilanteissa. Suomi edellyttää, että tulee luopua nopeasti sijoittajavastuuseen kohdistuvista kriisiajan poikkeussäännöksistä ja siirtyä pankkiunionin periaatteiden mukaiseen täysimääräiseen sijoittajanvastuun soveltamiseen. Konkreettisen ja selvästi todennetun pankkisektorin merkittävän riskien vähentämisen ja tasaamisen jälkeen on mahdollista edetä kohti yhteistä talletussuojaa ja kriisintarkaisurahaston pysyvää varautumisjärjestelyä. Pankkisektorin riskien vähentämiseen liittyviä toimia ja yhteisen varautumisjärjestelyn toteuttamista on linjattu tarkemmin valtioneuvoston selvityksissä E 95/2017 vp ja E 43/2017 vp.

Päätöksenteon demokraattinen legitimitetti ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuu suorimmin kansallisten parlamenttien kautta. Kyse on myös omistajuudesta. Kansallisista talousarvioista päättäminen on keskeinen osa jäsenvaltioiden parlamentaarista demokratiaa. Finanssi- ja talouspoliittisten kehysten tiiviimpi yhdentäminen edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat kansanedustuslaitostensa asianmukaisen osallistumisen. Tapa, jolla kansalliset parlamentit valvovat maansa hallituksen toimintaa EU:hun liittyvissä kysymyksissä ja osallistuvat EMU:a koskevaan keskusteluun, on kunkin jäsenvaltion valtiosäännön mukaiseen järjestelmään ja käytäntöön kuuluva asia. Yhteistyön muotoja kansallisten parlamenttien sekä niiden ja Euroopan parlamentin välillä voidaan kehittää, mutta yhteistyö ei milloinkaan osin korvaa kansallisten parlamenttien roolia talous- ja finanssipolitiikan alalla.

Ehdotus (U 4/2018 vp)

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on vahvistaa julkisen talouden kestävää hoitoa sekä varmistaa SEUT:n ja siihen liittyvän pöytäkirjan 12 mukaisten alijäämää ja velkaa koskevien viitearvojen noudattaminen. Tavoitteet vastaavat talousunionin vahvistamista koskevan sopimuksen ja budjettikehysdirektiivin sekä niiden perusteella säädetyn kansallisen lainsäädännön tavoitteita.

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2018 vp

Direktiiviehdotuksen 2 artikla koskee määritelmiä. Artiklan mukaan direktiiviehdotuksessa käytetyt määritelmät "julkinen", "alijäämä" ja "velka" vastaavat perussopimusten pöytäkirjassa 12 käytettyjä käsitteitä. Muita määritelmiä ovat "poikkeukselliset olosuhteet", "riippumattomat elementit" ja "rakenteellinen rahoitusasema".

Direktiiviehdotuksen keskeisin artikla on artikla 3, joka koskee finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta. Artiklan 3(1) mukaan jäsenvaltion on luotava kehys, joka muodostuu erityisistä sitä koskevista sitovista ja pysyvistä numeerisista finanssipoliittisista säännöistä, joilla lisätään jäsenvaltion harjoittaman finanssipolitiikan vastuullisuutta ja tuloksellisesti edistetään SEUT:een pohjautuvia koko julkista sektoria koskevia finanssipoliittisia velvoitteita monivuotisella aikajänteellä. Viittaus SEUT:een merkitsee, että finanssipolitiikan säännöillä tulee tukea tehokkaasti sekä alijäämä- että velkakriteerin noudattamista.

Direktiiviehdotuksen 3(1) artiklan mukaiseen julkista taloutta koskevaan monivuotiseen kehykseen on lisäksi sisällytettävä erityisesti kaksi finanssipoliittista sääntöä. Artiklan 3(1)(a) sisältämän ensimmäisen säännön mukaan jäsenvaltion on asetettava rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite, jolla varmistetaan, ettei julkisen velan määrä suhteessa markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen ylitä pöytäkirjassa 12 asetettua viitearvoa tai lähesty sitä riittävän nopeasti. Viitearvon ylittävän velan riittävä vähentymisvauhti on määriteltävä vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavassa osiossa.

Direktiiviehdotuksen 3(1)(b) artiklan sisältämän toisen säännön mukaan finanssipolitiikan suunniteluun on sisällytettävä keskipitkän aikavälin tavoitteen tai siihen tähtäävän lähentymisaikataulun mukainen keskipitkän aikavälin kehitysura julkisille menoille, joista on vähennetty päätöspäätökset tulopuolen toimenpiteet. Menojen kehitysura on asetettava vaalikauden ajaksi heti, kun uusi hallitus astuu virkaan, ja sitä on noudatettava vuotuisissa talousarvioissa vaalikauden ajan.

Direktiiviehdotuksen 3(2)(a) artiklan mukaan vuotuisilla talousarvioilla on huolehdittava, että 3(1)(a) artiklan mukaista rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitetta noudatetaan tai sitä lähennetään, erityisesti varmistamalla pysyminen 3(1)(b) artiklassa tarkoitettulla julkisten menojen kehitysuralla. Kehitysuraa kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta määriteltäessä voidaan ottaa huomioon merkittävät rakenteelliset uudistukset, joilla on välittömiä pitkän aikavälin myönteisiä vaikutuksia, mukaan lukien kestävän potentiaalisen kasvun parantuminen, ja joilla sen vuoksi on todennettavissa oleva vaikutus julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys-teen.

Direktiiviehdotuksen 3(2)(b) artikla koskee korjausmekanismia. Korjausmekanismiin on käynnistytävä automaattisesti, jos havaitaan merkittävä poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen johtavalta sopeuttamisuralta. Korjausmekanismiin on sisällytettävä velvoite toteuttaa toimenpiteitä poikkeaman korjaamiseksi tietyn ajanjakson kuluessa. Sallitun ajanjakson pituuteen vaikuttavat poikkeaman luonne ja suuruus. Keskeistä on korjata poikkeama julkisten menojen kehitysuralta.

Direktiiviehdotuksen 3(3) artikla koskee poikkeuksellisia olosuhteita. Keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta sekä julkisten menojen kehitysuralta voidaan

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2018 vp

poiketa tilapäisesti vain 2 artiklan tarkoittamissa poikkeuksellisissa olosuhteissa ja edellyttäen, ettei poikkeaminen vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.

Direktiiviehdotuksen 3(4)—3(7) artiklat koskevat finanssipoliittisten sääntöjen seuranta. Direktiiviehdotuksen 3(4) artiklan mukaan jäsenvaltion on nimettävä riippumaton toimielin seuramaan 3(1) ja 3(2) artiklan mukaisten sääntöjen noudattamista. Riippumattomien elinten on laadittava julkisia arvioita muun muassa siitä, ovatko finanssipoliittisina sääntöinä noudatettava keskipitkän aikavälin tavoite ja sen mukainen julkisten menojen kehitysura riittäviä, onko keskipitkän aikavälin tavoitetta ja julkisen menojen kehitysuraa noudatettu sekä vallitsevatko (keskipitkän aikavälin tavoitteesta ja julkisten menojen kehitysurasta tilapäisen poikkeamisen sallivat) poikkeukselliset olosuhteet. Riippumattomien toimielinten on kehotettava talousarvioviranomaisia käynnistämään korjausmekanismi, jos havaitaan merkittävä poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta (3(5) artikla). Kun korjausmekanismi on käynnistetty, riippumattomien toimielinten on laadittava julkisia arvioita siitä, ovatko suunnitellut korjaustoimenpiteet riittäviä ottaen huomioon erityisesti julkisten menojen kehitysura, edistyykö korjaaminen määritellyssä aikataulussa sekä vallitsevatko poikkeukselliset olosuhteet. Jäsenvaltioiden on varmistettava riippumattomien toimielinten antamien suositusten noudattaminen tai perusteltava julkisesti, miksi suosituksia ei noudateta (3(6) artikla). Direktiiviehdotus sisältää myös institutionaalisia vaatimuksia riippumattomien toimielinten riippumattomuuden takaamiseksi (3(7) artikla).

Direktiiviehdotuksen 4 artiklan mukaan direktiivi sitoo muita kuin eurovaltioita vain, jos asianomainen jäsenvaltio ilmoittaa komissiolle päättäneensä näin.

Direktiiviehdotuksen 5 artiklan mukaan komissio antaa viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2024 ja sen jälkeen joka viides vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta.

Direktiiviehdotuksen 6 artiklan mukaan direktiivi on saatettava voimaan viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2019.

Valtioneuvoston kanta (U 4/2018 vp)

Valtioneuvosto kannattaa finanssipoliittisen sopimuksen saattamista sopimuksen 16 artiklan mukaisesti osaksi unionin oikeutta.

Komission direktiiviehdotus kuitenkin poikkeaa finanssipoliittisesta sopimuksesta. Keskeisimmät erot liittyvät rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamiseen sekä tavoitteesta johdettuun vaalikauden sitovaan menokehitysuran. Eroista ensimmäinen saattaa johtaa finanssipoliittisten sääntökehikkojen päällekkäisyyteen ja epäselvyyteen. Viimeksi mainittu muutos on mahdollisesti ongelmallinen myös eduskunnan perustuslaillisen budjettivallan kannalta. Säännökseen on kiinnitettävä erityistä huomiota asian jatkovalmistelussa.

Talous- ja rahaliiton etenemissuunnitelmaa koskevan komission tiedonannon (COM(2017) 821 final) mukaan tarkoituksena on yksinkertaistaa EU:n finanssipoliittisia sääntöjä huomattavasti

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2018 vp

vuoteen 2025 mennessä. Suomi on tukenut näitä pyrkimyksiä jo aiemmin. Valtioneuvosto katsoo, että EU-lainsäädäntöön perustuvia finanssipoliittisia sääntöjä tulee tarkastella ensisijaisesti kokonaisuutena sekä samalla varmistaa yhtäältä suoraan EU-oikeuteen perustuvien että toisaalta kansalliseen lainsäädäntöön sisällytettävien sääntöjen johdonmukaisuus ja yhteensopivuus. Direktiivi ei tue tätä lähestymistapaa. Direktiivin valmistelu finanssipoliittisesta sopimuksesta poikkeavan sisältöisenä ei ole finanssipoliittisen sääntökehikon kokonaisuus huomioon ottaen lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaista.

Direktiiviehdotuksen oikeusperustaa on tarve arvioida jatkovalmistelussa vielä tarkemmin.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Talous- ja rahaliiton kehittäminen

Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston joulukuussa 2017 perustuslain 97 §:n nojalla eduskunnalle lähettämä selvitys talous- ja rahaliiton kehittämiseksi. Valtioneuvosto on myöhemmin antanut perustuslain 96 §:n nojalla kirjelmän ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä. Perustuslakivaliokunta on päättänyt yhdistää asioiden käsitteilyn ja antaa asioista yhteisen lausunnon.

Perustuslakivaliokunta on joulukuussa 2017 antanut lausunnon PeVL 55/2017 vp valtioneuvoston talous- ja rahaliiton kehittämisestä perustuslain 97 §:n nojalla antaman selvityksen johdosta. Valiokunta korosti lausunnossaan eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamista, täysivaltaisuutta ja eduskunnan budjettivallan käyttöön liittyviä näkökohtia.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisen tehtävän kannalta arvioituna nyt käsillä oleva kirjelmä talous- ja rahaliiton kehittämiseksi on yleispiirteinen, mutta siinä kuitenkin todetaan perustellusti, että kirjelmässä käsiteltäviin ehdotuksiin sisältyy myös valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä kysymyksiä. Euroopan unionin olennaisena osana olevan talous- ja rahaliiton rakenteissa on valtioneuvoston selvityksen mukaan puutteita. Valtioneuvoston mukaan 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 (ks. PeVL 55/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on Euroopan vakausmekanismia ja Euroopan rahoitusvakausvälinettä koskeissa lausunnoissaan korostanut, että Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tarkastella kokonaisuutena 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 vastuulla vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä perustuslain mukaan on (PeVL 5/2011 vp, s. 4/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2018 vp

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 todennut, 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 vaihteittaisin ratkaisuin, jolloin on ollut vaikea arvioida ratkaisujen kokonaisvaikutuksia esimerkiksi eduskunnan budjettivallan kannalta. Valiokunta on katsonut sen käsittelyssä olleiden yleisluonteisten hahmotelmien perusteella, että asiakokonaisuuteen liittyy erittäin merkittäviä kysymyksiä valtiosäännön kannalta ja että suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestyskysymyksiin tulee jatkovalmistelussa selvittää huolellisesti (ks. ks. PeVL 55/2017 vp ja 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 legitimitetistä. 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 on pitänyt tärkeänä, että EMU:ta kehitetään ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa (ks. PeVL 55/2017 vp ja 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 hallitustenvälinen sopimuksin välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (PeVL 49/2010 vp, s. 5/I). Valiokunta on katsonut, että päätöksenteon demokraattinen hyväksyttävyyys ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuu suorimmin kansallisten parlamenttien kautta. Valiokunta on pitänyt Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välistä yhteistyötä sinänsä tärkeänä, mutta todennut, ettei se miltei osin korvaa kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla (PeVP 92/2012 vp, s. 3).

Valtioneuvoston selvitys talous- ja rahaliiton kehittämisestä vastaa kokonaisuutena arvioituna kutakuinkin perustuslakivaliokunnan käytännössä esitettyjä yleisiä käsityksiä, eikä valiokunnalla ole perustuslakiin perustuvaa huomauttamista valtioneuvoston selvityksessä E 115/2017 vp esitettyyn. Perustuslakivaliokunta toteaa kuitenkin yleisellä tasolla, että valtioneuvoston on syytä

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2018 vp

jatkossa merkittävässä määrin kehittää perustuslaillisten näkökohtien huomioimista eduskunnalle perustuslain 96 ja 97 §:n mukaan toimitetuissa kirjelmissä ja selvityksissä. Valiokunnan mielestä valtiosäännön kannalta ei ole ongelmattonta, jos sillä on mahdollisuus arvioida unionilainsäädäntöä vasta unionissa jo hyväksytyn lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevien hallituksen esitysten yhteydessä. Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että nyt arvioitavien kirjelmien käsittelyssä ei ole kyse tästä.

Ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä

Valtioneuvoston kirjelmässä lähdetään siitä, että komission ehdotus direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä pysyy unionilla olevan toimivallan puitteissa. Direktiiviehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126(14)(2) artikla. Kyseisen artiklan mukaan "[n]euvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja Euroopan keskuspankkia kuultuaan aiheelliset säännökset, joilla [pöytäkirja n:o 12] korvataan".

Oikeusperustan arviointi ei kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Toisaalta oikeusperustan arvioiminen on jossain määrin edellytys myös ehdotuksen arvioinnille perustuslain näkökulmasta. Jos lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä ja täten Suomen täysivaltaisuuden rajoituksesta (kts tästä esim. PeVL 28/2013 vp, s. 5/I). Tämä ei kuitenkaan valiokunnan mielestä merkitse sitä, että perustuslakiin kiinnittyvät seikat olisivat merkityksettömiä muodostettaessa Suomen kantoja valmisteltavana olevaan unionin lainsäädäntöön. Valiokunta pitää lisäksi tärkeänä, että oikeusperustaan mahdollisesti liittyvät epäilykset poistetaan.

Komission ehdottamalla direktiivillä on tarkoitus panna täytäntöön 1 tammikuuta 2013 voimaan tulleen niin sanotun finanssipoliittisen sopimuksen eli talousunionin vahvistamista koskevan sopimuksen 16 artikla. Artiklan mukaan viimeistään viiden vuoden kuluttua valtiosopimuksen voimaantulosta toteutetaan, sopimuksen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten arvioinnin perusteella, tarvittavat toimenpiteet valtiosopimuksen sisällön saattamiseksi osaksi EU-oikeutta.

Finanssipoliittinen sopimus on Suomessa saatettu voimaan lailla talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (PeVL 37/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta arvioi finanssipoliittista sopimusta yhtäältä eduskunnan budjettivaltaan kohdistuvien rajoitusten ja toisaalta unionin tuomioistuimelle perustettavan toimivallan kannalta. Valiokunta katsoi, että määräykset julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamisesta rajoittivat eduskunnalle perustuslain 3 §:n 1 momentin ja 7 luvun säännösten mukaan kuuluvaa budjettivaltaa kieltämällä eduskuntaa hyväksymästä budjetteja, jotka heikentävät sopimuksen vastaisesti Suomen julkisen talouden rahoitusasemaa. Määräykset vastasivat kuitenkin

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2018 vp

pääosin jo voimassa ollutta vakaus- ja kasvusopimusta. Ne tosin menivät osin vakaus- ja kasvusopimusta pitemmälle, koska ne eivät salli tavoitearvoa heikomman tavoitearvon asettamista kaikissa niissä tilanteissa, joissa se vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion ja sen soveltamiseen liittyvien käytännesääntöjen mukaan oli mahdollista. Valiokunta piti budjettivallan rajoitusta sinänsä merkittävänä. Uusi sopimusmääräys ei kuitenkaan valiokunnan mielestä aiheuttanut unionin perussopimuksen velvoitteisiin ja vakaus- ja kasvusopimuksen asettamiin rajoituksiin nähden valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittäviä lisärajoituksia eduskunnan budjettivaltaan.

Valiokunta arvioi myös sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan määräystä, jonka mukaan sopimusvaltioiden tulee säätää artiklan 1 kohdan säännöistä kansallisessa lainsäädännössä sitovilla ja luonteeltaan pysyvillä, mieluiten perustuslain tasoisilla säännöksillä. Valiokunta oli sopimuksen valmisteluvaiheessa todennut ehdotetusta sopimusmääräyksestä, että sen ongelmallisuutta perustuslain kannalta rajaa se, että tavallisen lain sääntelytaso on riittävä eikä korjausmekanismi saa rajoittaa eduskunnan toimivaltaa (PeVL 24/2011 vp). Sopimuksen voimaansaattamista arvioidessaan valiokunta puolestaan piti korjausmekanismeja aikaisempiin velvoitteisiin nähden uutena velvoitteena mutta kuitenkin liitännäisenä suhteessa sopimuksen keskipitkän aikavälin velvoitteisiin eikä katsonut sillä sellaisenaan olevan valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Sopimuksen 8 artikla perusti unionin tuomioistuimelle toimivallan ratkaista, onko osapuoli saattanut sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan määräykset osaksi kansallista lainsäädäntöään. Valiokunnan mukaan kyse oli rajatun sopimusvelvoitteen täytäntöönpanon valvonnasta ja siten suppeasta toimivallan laajentamisesta talouspolitiikan alalla. Valiokunta ei pitänyt tuomioistuimen toimivallan laajentamista niin merkittävänä, että sopimus olisi tämän vuoksi ollut hyväksyttävä vaikeutetussa järjestyksessä (PeVL 37/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta arvioi lisäksi säännöksiä selonteko- ja tiedonantomenettelyistä, jotka sisältyivät ehdotettuun kansalliseen korjausmenettelyyn. Valiokunta ei pitänyt ehdotettua sääntelyä perustuslain kannalta ongelmallisena. Valiokunta arvioi myös ehdotusta, jonka mukaan talousliiton vahvistamista koskevan sopimuksen ja budjettikehysdirektiivin edellyttämä finanssipolitiikan sääntöjen hallituksesta riippumattoman valvonnan tehtävä uskotaan Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Valiokunta katsoi, että ehdotetuilla uusilla tehtävillä oli hyvin läheinen yhteys virastolle perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan kuuluvaan valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamiseen, eikä ehdotettu sääntely ollut ongelmallinen tämän perustuslain kohdan kannalta (ks. PeVL 37/2012 vp).

Tarkasteltava direktiiviehdotus poikkeaa eräissä kohdin Suomea jo velvoittavasta oikeudesta. Eroja on ensinnäkin määräyksissä niistä tekijöistä, joiden perusteella keskipitkän aikavälin rakenteellista rahoitusasemaa koskeva tavoite asetetaan (3(1)(a) artikla). Perustuslakivaliokunta voi kuitenkin yhtyä valtioneuvoston kirjelmän kantaan, jonka mukaan erot finanssipoliittiseen sopimukseen ja siinä viitattuun vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osioon eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti olennaisia.

Toinen ero liittyy direktiiviehdotuksen 3(1)(b) artiklan määräykseen heti hallituskauden alussa asetettavasta keskipitkän aikavälin tavoitteen mukaisesta julkisen menojen kehitysurasta, jota on noudatettava vuotuisissa talousarvioissa vaalikauden ajan. Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että tämä velvollisuus on eräin osin lähellä niitä vaatimuksia, jotka sisältyvät niin sanottuun

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2018 vp

budjettikehysdirektiiviin eli direktiiviin jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista (2011/85/EU). Budjettikehysdirektiivin mukaan jäsenvaltiolla on oltava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen alijäämä- ja velkakriteerien noudattamisen kattavat finanssipoliittiset säännöt (5(1)(a) artikla) sekä julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehys, joka sisältää finanssipoliittisia sääntöjä vastaavat julkisen talouden tavoitteet ja jota on noudatettava vuotuisessa talousarviolainsäädännössä (9—10 artikla).

Valtioneuvoston kirjelmässä kuitenkin katsotaan, että direktiiviehdotuksen 3(1)(b) artiklassa tarkoitettu velvollisuus noudattaa julkisten menojen vaalikauden mittaista kehitysuraa on voimassa olevaa EU-oikeutta ja kansallisia säännöksiä osittain pidemmälle menevä velvoite. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan katso, että ehdotettu direktiivi muuttaisi oikeustilaa olennaisesti ja Suomen perustuslain kannalta merkityksellisellä tavalla. Budjettikehysdirektiivin ohella myös finanssipoliittisessa sopimuksessa on keskipitkän aikavälin menosuunnittelua koskevia määräyksiä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan sopimuspuolten on varmistettava, että ne lähentyvät nopeasti keskipitkän aikavälin rakenteellista rahoitusasemaa koskevaa tavoitettaan. Artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävästä sopeuttamisurasta voidaan poiketa vain artiklan 3 kohdan toisen kappaleen b alakohdassa määritellyissä poikkeuksellisissa olosuhteissa. Valtioneuvosto on kirjelmässään kiinnittänyt huomiota siihen, että budjettikehysdirektiivin 10 artikla mahdollistaa kehiksestä poikkeamisen, kunhan poikkeaminen perustellaan asianmukaisesti. Vastaavaa määrystä ei sen sijaan sisälly nyt tarkasteltavaan direktiiviehdotukseen. Kuitenkin myös direktiiviehdotuksessa on finanssipoliittisen sopimuksen 3(3) artiklaa vastaava määräys mahdollisuudesta poiketa keskipitkän aikavälin tavoitteesta ja vastaavasta sopeutumisurasta poikkeuksellisissa oloissa ja edellyttäen, että poikkeaminen ei vaaranna julkisen talouden vakautta keskipitkällä aikavälillä. Toisaalta jo nyt mahdollisuutta hyödyntää budjettikehysdirektiivin jättämää liikkumavaraa kaventavat finanssipoliittisen sopimuksen 3(3) artiklan mukaiset edellytykset.

Direktiiviehdotuksen 3(2)(b) artiklan määräys automaattisesta korjausmekanismista, joka käynnistyy, jos keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen johtavasta kehitysurasta poiketaan, ei myöskään eroa valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisellä tavalla finanssipoliittisen sopimuksen vastaavasta määräyksestä. Lisäystä, jonka mukaan mekanismin on erityisesti huolehdittava menokehysuralta poikkeamisen kompensoimisesta, voidaan pitää lähinnä selventävänä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota edellä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2018 vp

Helsingissä 2.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Maarit Feldt-Ranta sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen