

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 24/2011 vp**

Valtioneuvoston selvitys sopimuksesta talousunionin vahvistamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 22 päivänä joulukuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen sopimuksesta talousunionin vahvistamisesta (E 122/2011 vp) perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten ennakkokäsittelyä käsiteltäväksi.

Suuri valiokunta on 12 päivänä tammikuuta 2012 lähettänyt jatkokirjelmän 1. VNK 12.01.2012 ja 19 tammikuuta 2012 jatkokirjelmän 2. VNK 19.01.2012 asiassa E 122/2011 vp perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-erityisasiantuntija Tia-Maaret Möller, valtioneuvoston EU-sihteeristö

- finanssineuvos Ilkka Kajaste ja lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- professori Juha Raitio
- erikoistutkija Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeustieteen tohtori, varatuomari Ilkka Saraviita
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunnan lausunto suurelle valiokunnalle on laadittu valtioneuvoston 2. jatkokirjelmään 19.1.2012 sisältyneen 3. sopimusluonnosversion pohjalta.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtiosopimuksen tarkoituksena on vahvistaa euromaiden budjettikuria ja euroalueen ylimmän päätöksenteon rakenteita sekä talouspolitiikan koordinoitua. Sopimusluonnos sisältää sopimusvaltioita koskevia määräyksiä mm. julkisen talouden rakenteellisen alijäämän enimmäismäärästä, velvoitteesta säätää lainsäädännössä sitovasti tämän enimmäismäärän noudattamisesta kansallisissa budjettimenettelyissä sekä auto-

maattisesta talouden poikkeamiin puuttuvasta korjausmekanismista samoin kuin velvoitteesta vähentää julkisen talouden velkaa.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan budjettikuria koskevat sopimusmääräykset (3 art.) vastaavat sisällöltään pitkälti jo nykyisin jäsenvaltioita velvoittavaa EU-sääntelyä, kuten unionin perussopimusten ja vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteita. Lisäksi jo voimaan tullut

Euroopan unionin ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamista koskeva lainsäädäntöpaketti (ns. six pack) vahvistaa edelleen vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista julkisessa taloudessa.

Valtiosopimuksessa määrättäisiin EU:n tuomioistuimen toimivallasta arvioida budjettiku-

ria koskevan sääntelyveloitteen täytäntöönpanoa sopimusvaltiossa toisen sopimusvaltion kanteen perusteella (8 art.). Sopimusluonnos sisältää myös määräykset euroalueen huippukouksista (12 art.).

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta on saanut sopimusneuvottelujen edessä käsittelynsä eri sopimusluonnoksia. Valiokunta toteaa, että sopimusluonnos on kehittynyt neuvottelujen aikana merkittävästi suotuisampaan suuntaan Suomen valtiosäännön kannalta. Neuvotteluvaiheen edelleen jatkuessa ja sopimusmääräysten sisältöjen ollessa vielä jossain määrin tarkentumattomia valiokunta esittää lausunnossaan lähinnä alustavia näkökohtia eikä lopullisia kannanottoja sopimuksen suhteesta perustuslakiin voida vielä tehdä.

Valtiosopimusluonnos kytkeytyy sisällöltään kiinteästi EU:n lainsäädäntöön ja EU:n toimieliimiin. Sopimus rinnastuu siten sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin, joten sopimuksessa on valiokunnan käsityksen mukaan selvästi kyse valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla kuuluvasta unioniasiaista (ks. PeVL 1/2011 vp, s. 3/I, PeVL 5/2011 vp, s. 5/II).

Budjettikuria sääntelevällä sopimuksen 3 artiklalla on yhteys perustuslain 3 §:n 1 momentin ja perustuslain 7 luvun säännösten mukaan eduskunnalle kuuluvaan budjettivaltaan. Artiklan 1 kohdassa asetetut veloitteet tasapainoisesta budjetoinnista näyttäisivät ainakin pääosin vastaavan nykyistä vakaus- ja kasvusopimusta ja sen perusteella annettua EU-normistoa. Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti budjettikuriveloite kohdistuu julkiseen talouteen kokonaisuudessaan eli valtionalouteen, kuntatalouteen ja työeläkerahastoihin. Julkisen talouden rakenteellinen eli suhdannekorjattu alijäämä rajoitetaan kuitenkin nyt käsillä olevassa sopimusluonnoksessa enintään 0,5 prosenttiin bruttokansan-

tuotteesta, kun se nykyisen vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan saa olla enintään 1 prosentti bruttokansantuotteesta. Valtioneuvoston mukaan tämä ei kuitenkaan merkitsisi Suomen osalta olennaista tiukennusta nykyiseen verrattuna.

Valiokunnan käsityksen mukaan on tulkinanvaraista, sisältääkö sopimusluonnos näiltä osin jäsenvaltiolle unionin perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden sellaisia merkittäviä uusia veloituksia, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (ks. esim. PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja vrt. EU:n perussopimusten voimaansaattamista koskevat PeVL 14/1994 vp, PeVL 10/1998 vp, PeVL 13/2008 vp).

Edellä todettuun liittyen on vielä tarpeen, että valtioneuvosto toimittaa valiokunnalle tarkemman selvityksen siitä, mitä jäsenvaltion veloituksia nykyinen EU:n lainsäädäntö budjettikurin osalta sisältää ja miltä osin veloitteet tosiasiallisesti muuttuisivat.

Sopimusluonnoksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltioiden täytyy sitovasti ja pysyvästi kansallisessa lainsäädännössään, mieluiten perustuslain tasolla, säätää 3 artiklan 1 kohdan mukaisten julkisen talouden tasapainoa koskevien veloitteiden noudattamisesta kansallisissa budjettimenettelyissä. Lisäksi sopimusvaltioiden on otettava kansallisella tasolla käyttöön automaattinen "korjausmekanismi" talouden poikkeamistilanteissa. Mekanismin tulee kuitenkin täysimääräisesti kunnioittaa kansallisen parlamentin toimivaltuuksia.

Valtioneuvoston kirjelmässä ei selvitetä, millaista sääntelyä ja korjausmenettelyä 3 artiklan 2 kohdan veloitteet tarkoittaisivat Suomen

osalta. Tämä puute vaikeuttaa olennaisesti sopimuksen arviointia Suomen valtiosäännön kannalta. Se, että tavallisen lain sääntelytaso näyttäisi sopimuksen mukaan riittävän ja ettei korjausmekanismi saa rajoittaa eduskunnan toimivaltaa, rajaa sopimuksen ongelmallisuutta perustuslain kannalta.

Sopimusluonnoksen 8 artiklassa osoitetaan unionin tuomioistuimelle toimivalta arvioida, toisen jäsenvaltion kanteen perusteella, sopimusvaltiota sitovasti 3 artiklan 2 kohdan sääntelyvelvoitteiden täytäntöönpanon riittävyttä. Sopimusluonnoksen johdannossa viitataan tältä osin unionin perussopimuksen määräykseen (SEUT art. 273), jonka mukaan unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista jokainen jäsenvaltioiden välinen riita, joka on yhteydessä perussopimusten kohteeseen, jos asia saatetaan

sen käsiteltäväksi välityssopimuksen nojalla. Määräyksen oikeusperusta vaatii vielä lisäselvityksiä, jotta sopimuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi olisi mahdollista.

Sopimusluonnoksen 3 artiklan 2 kohdan ja 8 artiklan merkityksen arvioimiseksi valtioneuvoston tulee toimittaa myös alustava selvitys sääntelyvelvoitteen toimeenpanosta Suomessa. Valiokunta ei ole arvioinut tuomioistuimen toimivallan osalta neuvottelujen jo edetessä sopimusluonnoksen 4. versioon tehtyjä muutoksia.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Tarja Filatov /sd
Kalle Jokinen /kok
Pia Kauma /kok
Anna Kontula /vas

Jukka Kopra /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucélér /r
Vesa-Matti Saarakkala /ps
vjäs. Mika Kari /sd
Lea Mäkipää /ps
Simo Rundgren /kesk
Kimmo Sasi /kok (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Majuri.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallitustenvälinen valtiosopimus talousunionin perustamiseksi on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, eikä se ole valmisteluvaiheessa ratkaisevalla tavalla muuttunut ongelmattomampaan suuntaan.

Sopimuksen artiklan 3.1 velvoite Suomen valtion budjettialijäämän enimmäismäärästä kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa ja siten Suomen täysivaltaisuutta. Jos budjettialijäämän sijaan alijäämäraja koskee koko julkista sektoria, on tilanne lainsäädännön näkökulmasta entistäkin merkittävämpi ja samalla hankalampi.

Nyt kyseessä oleva valtiosopimus on ainutlaatuinen ja täysin poikkeuksellinen verrattuna budjettialijäämiä koskevaan aiempaan sääntelyyn. Siinäkin tapauksessa, että kansallisella tasolla enimmäisalijäämästä säädettäisiin tavallisen lain tasolla eikä perustuslain tasolla, koskee sopimuksen 3.2 artikla Suomen perustuslakia kuitenkin siten, että sopimuksen hyväksymisestä tulee päättää eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentissa säädetyllä määräenemmistöllä ja voimaansaattamislakiehdotus tulee käsitellä perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

On jopa mahdollista, ettei eduskunnan budjettivaltaa voida tässä sopimuksessa tarkoitetulla tavalla sitoa kansallisen lainsäädännön tasolla ilman Suomen perustuslain muuttamista. Jos kuitenkin päädytään siihen arvioon, että Suomessa olisi asianmukaista säätää alijäämästä tämän sopimuksen perusteella vain tavallisen lainsäädännön tasolla, olisi itse valtiosopimuksen hyväksy-

misestä silloin päätettävä ehdottomasti perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisella määräenemmistöllä.

Ongelmallinen on myös sopimuksen 8 artikla, sillä artiklan myötä EU:n tuomioistuimen toimivaltaa laajennettaisiin valtion täysivaltaisuuden ydinalueelle. Toimivallan laajentamisen jälkeen EU:n tuomioistuin voisi käytännössä velvoittaa Suomea muuttamaan kansallista lainsäädäntöään. Mielestämme tällainen toimivallan laajennus voidaan käsitellä vain vaikeutetussa järjestyksessä.

Lisäksi sopimuksen juridinen puoli erilaisten termien, kuten "poikkeuksellisten taloudellisten olosuhteiden", osalta jää epäselväksi ja poliittisen tulkinnan varaan. Niin ikään sopimus ei sisällä mahdollisuutta sen irtisanomiseen, mikä on selkeä puute.

Huomionarvoista on myös se, että sopimuksen valmistelu ja tämänhetkinen tapa käsitellä sopimusta erittäin nopealla aikataululla ja varsin kyseenalaisella valmistelun tasolla on omiaan heikentämään nykyisen poliittisen järjestelmän uskottavuutta ja legitimitettiin. Sopimus on yritys syventää jäsenmaiden keskinäistä integraatiota merkittävällä tavalla ilman, että asiasta käydään kunnolla julkista keskustelua. Integraation syventämiseen viittaa sekin, että sopimusluonnoksissa on esillä ollut mahdollisuus myöhemmin EU:n perussopimusten muuttamiseen tämän valtiosopimuksen pohjalta, mikä ei ole tällä hetkellä poliittisesti mahdollista, sillä kaikki jäsenmaat eivät ole halukkaita perussopimusmuutoksiin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 2012

Vesa-Matti Saarakkala /ps
Lea Mäkipää /ps