

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**

Lausunto 46/1996 vp

Valtioneuvoston kirjelmä U 73/1996 vp

*Vakaussopimus julkisen talouden kurinalaisuuden varmistamiseksi**Suurelle valiokunnalle*

Eduskunnan puhemies on toimittaessaan 3 päivänä joulukuuta 1996 suureen valiokuntaan valtioneuvoston kirjelmän U 73/1996 vp, joka koskee komission ehdotusta vakaussopimukseksi julkisen talouden kurinalaisuuden varmistamiseksi Euroopan talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa sekä ehdotuksia neuvoston asetukseksi julkisten talouksien tilan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta ja neuvoston asetukseksi liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä, samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Martti Anttinen ja finanssineuvos Tuomas Sukselainen valtiovarainministeriöstä ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunniottaen seuraavaa.

**Komission ehdotus**

Vakaussopimuksen tarkoituksena on taata, ettei jäsenvaltioiden harjoittama finanssipolitiikka vaaranna talous- ja rahaliiton onnistumista. Vakaussopimus on tarpeen kokonaistaloudellisen vakauden ja yhdentymishyötyjen turvaamiseksi, vastuun jakamiseksi rahapolitiikan kanssa ja kansallisen finanssipoliittisen liikkumavaran luomiseksi.

Talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa käyttöön otettavasta yhteisestä rahasta, eurosta, on tarkoitus luoda vakaa valuutta. Tästä tulee lähinnä olemaan vastuussa Euroopan keskuspankkijärjestelmä (EKPJ), jonka ensisijaiseksi tavoitteeksi on määrätty hintavakauden ylläpitäminen. Tähän tavoitteeseen pyritään Euroopan keskuspankin (EKP) rahapolitiikalla. Keskeinen

edellytys EKP:n onnistumiselle on, että jäsenvaltioiden julkisen talouden kehitys ei vaaranna hintavakauden ylläpitämistä.

Talous- ja rahaliiton päämäärien kanssa sopu- soinnussa olevan kansallisen tason finanssipolitiikan merkitys on hyväksytty perustamissopimuksessa. Kolmannen vaiheen aikana tulee liiallisten alijäämien välttäminen olemaan jäsenvaltioiden velvollisuus. Perustamissopimuksen 104 c artikla ja siihen liittyvä pöytäkirja n:o 5 sisältävät säännöt monivaiheiselle liiallisen alijäämän menettelylle, jolla pyritään estämään liiallisten alijäämien synty tai ainakin niiden muodostuminen pitkäaikaisiksi. Perustamissopimus ei kuitenkaan tarjoa riittävän täsmällistä ja selkeää käytännön menettelyä budjettikurin turvaamiseksi. Vakaussopimukseen sisältyvillä asetuksilla on tarkoitus täydentää ja täsmentää perustamissopimusta finanssipolitiikan säännösten osalta.

Vakaussopimus rakentuisi kahden peruselementin varaan. Ensiksikin luotaisiin kansallisiin vakausohjelmiin perustuva seuranta- ja ennakkoarvointijärjestelmä. Sen puitteissa jäsenvaltiot pyrkivät keskipitkällä aikavälillä ylläpitämään julkisen taloutensa tasapainon tuntumassa tai ylijäämäisenä. Toiseksi vahvistettaisiin liiallisen alijäämän menettelyä kurinalaisuuteen kannustavaksi.

Perustamissopimuksen 103 artiklan 5 kohdan nojalla annettaisiin asetus julkisten talouksien tilan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta. Finanssipolitiikan valvontaa tehostettaisiin edellyttämällä euroalueen mailta vuosittain tarkistettavat vakausohjelmat. Niissä täsmennettäisiin, millaisiin keskipitkän ajan tavoitteisiin julkisen talouden ja julkisen velan osalta pyritään, sekä esitettäisiin keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Vakausohjelmien toteutumista seurattaisiin säännöllisesti. Seuranta pyrkii osoittamaan tapahtuneet tai ennakoitavat poikkeamat jäsenvaltioiden keskipitkän ajan

budjettiurista ja se luo neuvostolle mahdollisuuden antaa suosituksia korjaustoimista hyvissä ajoin ennen julkisen talouden liiallisen alijäämän syntymistä. Mikäli poikkeaman todetaan jatkuvan tai pahenevan, neuvoston tulee antaa suosituksia täsmennetyistä korjaustoimista ja se voi myös julkistaa suosituksensa.

Perustamissopimuksen 104 c artiklan 14 kohdan nojalla annettaisiin asetus liiallisiä alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä. Menettelyn lähtökohta muodostuisi edelleenkin kahdesti vuodessa suoritettavasta julkista rahoitusjäämää ja julkista bruttovelkaa koskevasta raportoinnista. Neuvoston olisi viimeistään kolmen kuukauden kuluessa raportit saatuaan tehtävä päätös liiallisesta alijäämästä. Liiallisen alijäämän toteavassa päätöksessään neuvoston tulee myös esittää suosituksensa korjaaviin toimenpiteisiin ryhtymisestä. Ellei tehokkaisiin toimiin ryhdytä, neuvosto voi päättää suositustensa julkistamisesta, huomautuksen antamisesta ja edelleen sanktioihin ryhtymisestä. Sanktiona tulee kysymykseen koroton talletus, joka voidaan muuttaa sakoksi.

Perustamissopimus sallii julkisen talouden alijäämää koskevan viitearvon ylittämisen poikkeuksellisissa ja tilapäisissä olosuhteissa. Tällaisina syinä pidetään komission ehdotuksessa tapahtumia, joihin jäsenvaltio ei omilla toimillaan pysty vaikuttamaan ja joilla on merkittävä vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, ja vakavaa taloudellista taantumaa. Poikkeuksellisten tilanteiden tilapäisyydellä tarkoitettaisiin sitä, että komission ennusteet osoittavat alijäämän palautuvan 3 prosentin viitearvon alapuolelle poikkeuksellista ylitystä seuraavana vuonna.

Valtioneuvoston kirjelmään liittyvän valtiovaraministeriön muistion mukaan vakaussopimuksen mukaisten järjestelyjen aikaan saaminen turvaamaan euroalueen vakautta olisi erityisesti Suomen kaltaisten pienten maiden etujen mukaista.

### **Valiokunnan kannanotot**

Vakaussopimus on luonteeltaan poliittinen sitoumus, jolla ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia. Siitä päätettäisiin Eurooppa-neuvoston julistuksella eikä siihen liittyisi valtiosäännön mukaista kansainvälisen sopimuksen eduskuntakäsittelyä. Eduskunnan näkökulmasta valtiosääntö vaatii vain valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun mukaista valtiosisäistä käsittelyä.

Komission ehdottamilla asetuksilla olisi välittämiä oikeudellisia vaikutuksia euroalueeseen osallistuviin valtioihin nähden.

Asetus julkisten talouksien tilan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta kytkeytyy eduskunnalle hallitusmuodon VI luvun mukaan kuuluvaan budjettivaltaan ja sen kautta myös hallitusmuodon 1 ja 2 §:n täysivaltaisuussäännöksiin. Vakausohjelmamenettelyllä on kattaessaan koko julkisen talouden merkitystä myös hallitusmuodon 51 §:n 2 momenttiin perustuvan kuntien itsehallinnon kannalta. Muodollisesti katsoen vakausohjelma ei ole oikeudellisesti sitova eikä se siten rajoittaisi eduskunnan itsenäistä päätösvaltaa vuosittaisessa budjettikäsittelyssä. Ohjelmalla ja neuvoston siihen pohjautuvilla suosituksilla olisi kuitenkin tosiasiallisesti merkittävä painoarvo eikä poliittisia mahdollisuuksia poiketa neuvoston hyväksymästä ohjelmasta tai neuvoston suosituksista voida pitää suurina. Valtiosäännön kannalta on oleellista, että asetus ei toisi perustamissopimukseen (erit. 103 artikla) nähden uusia elementtejä kansallisen talouspolitiikan valvontaan.

Liiallisiä alijäämiä koskevaa menettelyä määräävä asetus rajoittaisi oikeudelliseltakin kannalta eduskunnan valtiosäännön mukaista budjettivaltaa. Ehdotettu asetus ei kuitenkaan tuo uusia ainesosia menettelyyn, josta jo on määrätty perustamissopimuksen 104 c artiklassa ja sitä täydentävässä Maastrichtin sopimuksen liittyvässä pöytäkirjassa n:o 5. Asetusehdotuksen 104 c artiklaa täydentävät lisämääräykset koskevat lähinnä menettelyssä noudatettavia määräaikoja sekä seuraamuksina määrättävien talletusten ja sakkojen laskentaperusteita. Neuvosto on oikeutettu tällaisten määräysten antamiseen sanotun artiklan 14 kohdassa.

Valiokunta toteaa johtopäätöksensä, että vakaussopimukseen liittyvät asetusehdotukset eivät sisällä sellaisia poikkeuksia perustuslaistamme, joita ei olisi jo hyväksytty liittymissopimuksen voimaansaattamislailla.

Valtiosääntöpoliittisena kysymyksenä on valiokunnan mielestä aihetta arvioida vaadittavan vakausohjelman valtiosisäistä käsittelyä. Jos Suomi osallistuu euroalueeseen, vakausohjelma muodostuu merkittäväksi keskipitkän ajan talouspolitiikkaa koskevaksi ja myös vuosittaista budjettia suuntaavaksi asiakirjaksi. Tämän vuoksi on tärkeää, että eduskunta voi ilmaista siitä kantansa. Vaihtoehtoja ovat ainakin erillinen tiedonanto tai selonteko vakausohjelmasta (vrt. HM 66,2 §).

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että suuri valiokunta asiaa käsitellessään ottaisi huomioon tässä lausunnossa esitetyn.*

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 1996

---

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Kor-

keaoja /kesk, Valto Koski /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r, Jorma Rantanen /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

---

