

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 49/2010 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan komission
lainsäädäntöehdotuksista Euroopan unionin ja
euroalueen talouspolitiikan koordinaation te-
hostamiseksi**

**Valtioneuvoston selvitys talouspolitiikan koor-
dinaation tehostamisen mahdollisesti edellyttä-
mistä perussopimusmuutoksista**

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 7 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän Euroopan komission lainsäädäntöehdotuksista Euroopan unionin ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi (U 34/2010 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle. Suuri valiokunta on samassa asiassa lähettänyt perustuslakivaliokunnalle 12 päivänä marraskuuta 2010 jatkokirjelmän 1. VM 12.11.2010 mahdollisia toimenpiteitä varten.

Suuri valiokunta on 22 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen talouspolitiikan koordinaation tehostamisen mahdollisesti edellyttämistä perussopimusmuutoksista (E 86/2010 vp) perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten. Suuri valiokunta on samassa asiassa lähettänyt perustuslakivaliokunnalle 19 päivänä marraskuuta 2010

jatkokirjelmän 1. VNK 17.11.2010 ja 3 päivänä joulukuuta 2010 jatkokirjelmän 2. VNK 3.12.2010 mahdollisia toimenpiteitä varten.

Perustuslakivaliokunta päätti 23 päivänä marraskuuta 2010 pitämässään kokouksessa yhdistää edellä mainittujen asioiden käsittelyn.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- finanssineuvos Marketta Henriksson ja finanssineuvos Ilkka Kajaste, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo, oikeusministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Juha Raitio
- erikoistutkija Janne Salminen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- erikoistutkija Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄT

U 34/2010 vp

Komission ehdotukset

Euroopan komissio antoi 29 päivänä syyskuuta 2010 ehdotuksen talouspolitiikan koordinaation tehostamisesta Euroopan unionissa ja euroalueella. Ehdotettu sääöspaketti muodostaa kokonaisuuden, joka koostuu yhdestä direktiivistä ja viidestä asetuksesta.

Maailmanlaajuinen talous- ja finanssikriisi on komission mukaan tuonut korostetusti esiin tarpeen lisätä talouspolitiikan koordinaatiota ja valvontaa talous- ja rahaliitossa. Äskettäiset kokemukset ovat myös osoittaneet, millaisia aukkoja ja heikkouksia nykyisessä koordinaatijärjestelmässä ja voimassa olevissa valvontamenettelyissä yhä on. Ehdotusten tarkoituksena on vahvistaa olemassa olevia välineitä siten, että niiden avulla voidaan tehokkaammin koordinoita talouspolitiikkaa EU:n alueella.

Ehdotettu direktiivi jäsenvaltioiden finanssi-politiikan kehyksiä koskevista vaatimuksista (KOM 2010/523) asettaa vaatimuksia jäsenvaltioiden tilinpitojärjestelmille, tilastotoimille, ennusteille, numeerisille budjettisäännöille ja keskipitkän aikavälin budjettikehikoille sekä edellyttää näiden vaatimusten ulottamista julkishallinnon kaikille tasoille. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa sääntöjä ja menettelyjä, jotka muodostavat julkisen talouden kehykset jäsenvaltioissa.

Asetusehdotuksista kaksi (KOM 2010/522 ja KOM 2010/526) liittyy olemassa olevaan vakaus- ja kasvusopimusta koskevaan lainsäädäntöön. Niiden tarkoituksena on sopimuksen ennalta ehkäisevän osan vahvistaminen ja sen korjaavan osan täsmentäminen erityisesti velkakriteerin operationalisoinnin osalta. Sisältönsä puolesta asetuksissa on pitkälti kyse SEUT 126 artiklassa (julkistalouden alijäämät) ja 121 artiklassa (talouspolitiikan laajat suuntaviivat) säädelyjen menettelyjen nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä.

Kokonaan uusista asetusehdotuksista yksi koskee kokonaistaloudellisten tasapainotomuuksien ehkäisyä ja korjaamista (KOM 2010/527). Siinä säädetään makrotalouden epätasapainon havaitsemisessa tarpeellisista keinoista, kuten tulostaulusta ja varoituskoneismista.

Kaksi uusista asetusehdotuksista liittyy lainsäädännön täytäntöönpanon tehostamiseen euroalueella. Ehdotuksessa asetukseksi täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella (KOM 2010/525) määritetään yksityiskohtaisella tasolla sakon asettamista ja sitä koskevaa menettelyä. Julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella annetussa asetusehdotuksessa (KOM 2010/524) ehdotetaan otettavaksi käyttöön seuraamusjärjestelmä vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän ja korjaavan osion täytäntöönpanon tehostamiseksi. Keinoina ovat korollinen ja koroton talletus sekä sakko.

Kaiken kaikkiaan ehdotettu sääntely mahdollistaa muun muassa sanktioiden asettamisen niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltioiden julkisen talouden alijäämäisyys tai velka tai kokonaistaloudellisen tasapainon kehitys poikkeavat annetuista suosituksista tai uhkaavat vaarantaa talous- ja rahaliiton häiriöttömän toiminnan.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee yleisesti komission lainsäädäntöehdotuksia. Se katsoo muun muassa, että ehdotettu sanktiomekanismi, joka mahdollistaa asteittaisen siirtymisen velvoittavampiin pakotteisiin, on toimiva ja tukee vakaus- ja kasvusopimuksen ja kokonaistaloudellisen vakauden täytäntöönpanoa ja valvontaa. Komission ehdotus makrotalouden epätasapainon ehkäisemistä ja korjaamista koskevan uuden menettelyn käynnistämisestä ei valtioneuvoston mukaan tuo merkittäviä vaikutuksia toimielinten keskinäissuhteisiin eikä jäsenvaltioiden talouspoliittiseen päätösvaltaan. Valtioneuvosto ei näe

ongelmia ehdotetuissa oikeusperustoissa eikä katso ehdotusten loukkaavan toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatetta.

Arviossaan ehdotusten valtiosääntöisistä vaikutuksista Suomessa valtioneuvosto toteaa ehdotusten kytkeytyvän perustuslain 3 §:n 1 momentin ja 7 luvun mukaan eduskunnalle kuuluvaan budjettivaltaan ja siten myös perustuslain 1 §:n mukaiseen täysivaltaisuuteen. Lisäksi ehdotukset ulottavat vaikutuksensa valtionhallinnon ulkopuolelle perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon ja 120 §:ssä turvattuun Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoon. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että ehdotukset eivät tuo jäsenvaltioille perussopimuksessa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä muutoksia tai menettelyjä kansallisen talouspolitiikan valvontaan. Perussopimusten määräyksiin perustuvina komission ehdotukset eivät valtioneuvoston mielestä siten sisällä sellaisia poikkeuksia perustuslaista, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamislaeilla.

E 86/2010 vp

Talouspolitiikan koordinaation tehostamisen mahdollisesti edellyttämät perussopimusmuutokset

Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Herman Van Rompuyn johtama työryhmä on käsitellyt muun ohella talouspolitiikan tehostamista pidemmällä aikavälillä. Työryhmän 18 päivänä lokakuuta 2010 hyväksymässä loppuraportissa arvioidaan, että keskipitkällä aikavälillä on tarpeen luoda euroalueelle kriisinhallintajärjestelmä. Työryhmä toteaa, että kriisinhallintajärjestelmän luominen saattaa yksityiskohdistaan riippuen edellyttää perussopimusmuutosta. Lisäksi Eurooppa-neuvosto voisi loppuraportin mukaan tutkia myös muita talouspolitiikan koordinaation tehostamiseen liittyviä avoimia kysymyksiä, kuten jäsenvaltion äänioikeuden pidättämistä. Samana päivänä Van Rompuyn työryhmän raportin julkaisemisen kanssa myös Saksan liittokansleri ja Ranskan presidentti antoivat julis-

tuksen, jossa todettiin perussopimusmuutos tarpeelliseksi.

Lokakuun 28 ja 29 päivänä 2010 pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmissä todetaan, että valtion tai hallitusten päämiehet ovat yhtä mieltä siitä, että jäsenvaltioiden on perustettava pysyvä kriisinhallintamekanismi turvaamaan koko euroalueen rahoitusvakaus. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa kehoitettiin aloittamaan Eurooppa-neuvoston jäsenten kanssa neuvottelut asian edellyttämästä perussopimuksen vähäisestä muuttamisesta, minkä yhteydessä ei kuitenkaan muuteta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 125 artiklaa. Eurooppa-neuvosto toteaa palaavansa asiaan joulukuun 2010 kokouksessa tehdäkseen lopullisen päätöksen sekä kriisinhallintamekanismin yleisistä piirteistä että perussopimuksen vähäisestä muuttamisesta, jotta mahdolliset muutokset voidaan ratifioida viimeistään vuoden 2013 puolivälissä.

Ranskan ja Saksan toimesta Eurooppa-neuvostossa nousi esille myös äänioikeuden pidättäminen sanktiona, joka voitaisiin kohdistaa talouspolitiikan alan velvoitteita laiminlyövään jäsenvaltioon. Asia kirjattiin Eurooppa-neuvoston päätelmiin siten, että se irrotettiin kriisinhallintaa koskevan kysymyksen käsittelystä ja rajattiin koskemaan euromaiden päätöksentekoa EMUun liittyvissä menettelyissä siinä tapauksessa, että koko euroalueen vakauten kohdistuu pysyvä uhka. Tämän asian käsittely siirrettiin myöhemmin erikseen tapahtuvaksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kirjelmän jatkokirjelmissä 1. VNK 17.11.2010 ja 2. VNK 3.12.2010 on esitetty valtioneuvoston alustavia näkemyksiä perustettavaan kriisinhallintamekanismiin sisällytettävistä seikoista. Muutoksen sisällöstä ei vielä ole käyty jäsenvaltioiden yhteistä keskustelua. Kahdenvälisissä keskusteluissa on lähdetty siitä, että SEUT 136 artiklaan kirjattaisiin määräys siitä, että jäsenvaltiot voivat perustaa kriisinhallintamekanismin. Tällöin kyse ei olisi siitä, että unionille annettaisiin toimivaltaa mekanismin perustamiseen, vaan jäsenvaltioiden

keskinäisestä järjestelystä. Keskusteluissa on myös nostettu esiin kysymys siitä, tulisiko tätä kirjausta täydentää maininnoin kriisinhallintamekanismin yleispiirteistä.

Jatkokirjelmissä on arvioitu myös perussopimusmuutosten tekoa koskevia menettelyvaihtoehtoja EU:ssa sekä perussopimusmuutosten valmistelua koskevia kansallisia menettelyjä. Tähänastisissa keskusteluissa on ensisijaisesti pidetty esillä sitä, että mahdollinen muutos tehtäisiin SEU 48 artiklan 6 kohdan mukaisessa ns. yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä eli siten, että muodolliset päätökset perussopimuksen muuttamisesta tekisi Eurooppa-neuvosto.

Jatkokirjelmässä 2. VNK 3.12.2010 ilmaistun kannan mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä esitetyn kaltaisen perussopimuksen muutoksen. Muutos olisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista tehdä SEUT 136 artiklaan. Valtioneuvosto pitää riittävänä, että perussopimukseen otettava kirjaus koskee kriisinhallintamekanismin perustamista euroaluetta varten. Valtioneuvosto ei pidä tarpeellisena tarkentaa perussopimuksessa mekanismia yksityiskohtaisin määräyksin. Muutos tulisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan tehdä SEU 48 artiklan 6 kohdan mukaisessa yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotukset EU:n ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi

Komission ehdotusten keskeisenä tarkoituksena on tehostaa perussopimuksessa vahvistettujen vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisten, jäsenvaltioiden julkista taloutta ja velkaa koskevien vaatimusten noudattamista. Ehdotuksiin sisältyy muun muassa jäsenvaltioihin kohdistuvia uusia sisällöllisiä kriteerejä, raportointivelvoitteita ja sanktiomahdollisuuksia. Vakaus- ja kasvusopimukseen liittyvien sanktioiden automaattisuutta lisätään ja samalla vähennetään poliittisen harkintavallan osuutta niiden asettamisessa.

Komission ehdottamat talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi annettavat asetukset ja direktiivi perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) VIII osaston talouspolitiikkaa koskevan 1 luvun määräyksiin. Perustuslakivaliokunta voi yhtyä valtioneuvoston näkemykseen siitä, että ehdotusten oikeusperustat näyttäisivät olevan riittäviä ja asianmukaisia. Tältä osin jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä kiinnittää erityistä huomiota uuden ja melko tulkinnanvaraisen SEUT 136 artiklan käyttöön oikeusperustana.

Useilla säädösehdotusten säännöksillä on yhteys eduskunnalle perustuslain 3 §:n 1 momentin ja perustuslain 7 luvun säännösten perusteella kuuluvaan budjettivaltaan. Tällaisia ovat etenkin julkisten menojen kasvua koskevat rajoitukset ja niihin kytkeytyvä velvoite veropoliittisiin toimiin sekä julkistalouden velkaa koskevat rajoitukset, joihin liittyy myös sanktiomenettely. Valtiosäännön kannalta olennaista on kuitenkin se, että ehdotukset eivät sisällä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (vrt. PeVL 46/1996 vp, s. 2/II). Ehdotukset eivät valiokunnan mielestä ole liioin ongelmallisia perustuslain täysivaltaisuutta tai kunnallista itsehallintoa koskevien säännösten kannalta.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tosiasiallisesti ehdotetulla sääntelyllä — sen tulevasta sisällöstä ja kehittyvistä käytännöistä riippuen — saattaa olla melko merkittäviäkin vaikutuksia eduskunnan budjettivallan ja yleisemminkin finanssivallan kokonaisuuden kannalta. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet turvataan asianmukaisesti erityisesti enna-

kollisen raportoinnin ja unionin toimielinten harjoittaman kontrollin yhteydessä.

Ehdotusten jatkokäsittelyssä on syytä varmistua siitä, että säännöksiä mahdollisesti muutettaessa oikeusperustojen riittävyys ja asianmukaisuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Valtiosäännönkin kannalta merkittävänä voidaan pitää myös sitä, että ehdotetun kaltaisella sekundäärilainsäädännöllä ei välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (ks. PeVL 49/1998 vp, s. 2).

Mahdolliset perussopimusmuutokset

Olemassa oleva ja sekundäärilainsäädännön tasolla toteutettavaksi ehdotettu talouspolitiikan koordinaation keinovalikoima on viimeaikaisessa keskustelussa todettu riittämättömäksi. Tämän vuoksi unionin piirissä on pohdittu keinoja luoda keskipitkällä aikavälillä euroalueelle tehostettu kriisinhallintajärjestelmä. Tämä edellyttää kuitenkin perussopimustason muutoksia. Tarkoituksena onkin päättää jo joulukuun Eurooppa-neuvostossa kriisinhallintamekanismin yleisistä piirteistä ja perussopimuksen vähäisestä muuttamisesta. Tavoitteena on, että perussopimusmuutos voisi tulla voimaan vuoden 2013 puoliväliin mennessä, jolloin väliaikainen kriisijärjestely päättyy.

Valtioneuvoston selvityksistä ilmenee, että muutosten sisällöstä vallitsee vielä epävarmuus. Tarkoituksena lienee kuitenkin SEUT 136 artiklan muuttaminen siten, että siitä ilmenisi euroalueen jäsenvaltioiden toimivalta perustaa keskinäisenä järjestelynsä kriisinhallintamekanismin talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi. Keskusteluissa on tuotu esille myös mahdollisuus sisällyttää määräykseen maininta mekanismin yleispiirteistä. Joka tapauksessa jäsenvaltioiden kesken näyttäisi vallitsevan yhteisymmärrys siitä, että muutoksen tulee olla niin vähäinen, että se voidaan hyväksyä SEU 48 ar-

tiklan 6 kohdan ns. yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä. Tämä merkitsee sitä, että valmistelussa ei käytettäisi valmistelukuntaa (konventti) eikä muutoksesta päätettäisi hallitusten välisessä konferenssissa vaan Eurooppa-neuvoston yksimielisellä päätöksellä. SEU 48 artiklan 6 kohdan yksinkertaistettuun tarkistusmenettelyynkin liittyy kuitenkin kansallinen ratifiointimenettely.

Saamansa selvityksen perusteella perustuslakivaliokunta katsoo, että kaavailtu muutos vaikuttaisi olevan sellainen, että se on toteutettavissa SEU 48 artiklan 6 kohdan mukaisessa yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä. Niin kauan kuin tarvittavien muutosten sisällöstä vallitsee epävarmuus tähän ei kuitenkaan voida ottaa lopullisesti kantaa. Valiokunta huomauttaa, että tässä menettelyssä ei voida päättää muutoksista, joilla lisätään perussopimuksissa unionille annettua toimivaltaa. Tämän vuoksi vaikuttaa selvältä, että menettelyssä ei esimerkiksi voida päättää jäsenvaltion äänioikeuden menettämiseen johtavasta sanktiosta.

Muita seikkoja

Talouspolitiikan koordinaation tehostamistarpeeseen liittyvät Euroopan unionin eri toimielinten toimenpiteet ovat perustuslakivaliokunnan mielestä osoittaneet, että eräät Lissabonin sopimuksella luodut toimielinjärjestelmän piirteet — erityisesti Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan asema — ovat pikemminkin sekoittaneet kuin selventäneet toimielinten välisiä suhteita.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

PeVL 49/2010 vp — U 34/2010 vp, E 86/2010 vp

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Mikaela Nylander /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Johanna Ojala-Niemelä /sd
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Ulla Karvo /kok	Ilkka Viljanen /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Antti Vuolanne /sd
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Raimo Piirainen /sd.
	Elisabeth Naucclér /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.