

Tomi Tuominen

Lausunto 9.11.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

E 80/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: EMU:n kehittäminen

Aluksi

Suuri valiokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa valtioneuvoston kanslian muistiosta EMU:n kehittäminen (VNEUS2017-00644). Kyseessä on valtioneuvoston eduskunnan suurelle valiokunnalle perustuslain 97.1 §:n mukaisesti antama selvitys. Menettelyllä pyritään takaamaan eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutuminen. Kyseisen laisessa E-asiassa perustuslakivaliokunnan rooli on antaa suurelle valiokunnalle lausunto, jossa hahmotellaan asian merkitystä Suomen valtiosäännön kannalta.

Asian luonteen vuoksi perustuslakivaliokunnan ei tarvitse lausunnossaan ottaa kantaa siihen, missä lainsäätämisyjärjestyksessä mahdolliset tulevat EMU:n kehittämistoimet tulisi kansallisesti saattaa voimaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö perustuslakivaliokunta voisi jo nyt suorittaa sisällöllistä arviointia sen suhteen, että kuinka merkittävistä toimivallanluovutuksista muistiossa mainituissa kehittämistoimissa olisi kyse. Valiokunnan aiemmassa lausunkäytännössä ei ole ollut tapana määritellä esteitä Euroopan unionille tapahtuville toimivallan siirroille. Suomen valtiosääntö ei kuitenkaan estä tällaisen käytännön omaksumista. Verrattaessa perustuslakivaliokuntaa muiden jäsenvaltioiden perustuslakituoimioistuimiin tai muihin perustuslaillista valvontaa suorittaviin toimielimiin, tällainen toimintamalli näyttäisi soveltuvan varsin hyvin perustuslakivaliokunnalle. Näin siksi, että valiokunnan rooli on nimenomaan suorittaa abstraktia etukäteisvalvontaa. Tämä seikka korostuu etenkin E-asioissa.

Lausuntoni lähtökohtana on valtioneuvoston muistiossa käsiteltyjen oikeudellisten kehittämistoimenpiteiden merkityksen selittäminen. Eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutumisen kannalta on olennaista, että lainsäädäntöhankkeiden kaikki vaikutukset nostetaan esille. Lausunnossani pyrin selittämään mistä kehittämishankkeissa on kyse Suomen, mutta myös laajemmin muiden jäsenvaltioiden ja koko unionin kannalta.

Valtioneuvoston kanslian perusmuistiossa (VNEUS2017-00644) esitettyjen näkökantojen arviointi

Muistiossa hahmotellaan Euroopan talous- ja rahaliiton meneillään olevan kehittämisen merkitystä ja Suomen kantoja eri vaihtoehtoihin. Nostan seuraavaksi esiin yksittäisiä muistiossa mainittuja seikkoja ja pyrin selittämään niiden laajempaa merkitystä. Olennaista näiden kaikkien asioiden osalta on EMU:n asymmetrinen rakenne: euromaiden yhteistä rahapolitiikkaa hoitaa Euroopan keskuspankki (EKP), mutta talouspolitiikasta vastaa edelleen jokainen maa itse. Itsenäisesti harjoitetun talouspolitiikan on toki tarkoitus liikkua yhteisesti sovittujen raamien sisällä, mutta unionin perussopimuksiin ei kuitenkaan sisälly varsinaista yhteistä talouspolitiikkaa. Näin ollen pidän ongelmallisena sitä, että yhteistä talouspolitiikkaa pyritään vahvistamaan yksittäisten lainsäädäntöinstrumenttien kautta, kuitenkin muuttamatta perussopimuksissa asiasta sovittua.

EMU:n kehittäminen ”pala kerrallaan”

Kuten muistiossa todetaan, EMU:n puutteita on pyritty korjaamaan ”pala kerrallaan” (s.1). Unionin kehittäminen tällaisten pienien vaiheittaisten muutosten kautta on merkityksellistä kahdesta syystä. Yksittäisten pienien muutosten merkitystä Suomen unionijäsenyydelle arvioidaan osana Suomen unionijäsenyyden ”kokonaisjärjestelyä” (PeVL 10/1998 vp s. 3 ja 8). Näin ollen eduskunta ei pääse arvioimaan muutosten kumulatiivista yhteisvaikutusta, vaan aina vain yhtä muutosta kerrallaan. Eduskunta on kiinnittänyt tähän huomiota finanssipoliittisen sopimuksen hyväksymisen yhteydessä antamassaan lausumassa (EV 174/2012 vp – HE 155/2012 vp). Tunnistetulle ongelmalle voidaan tehdä jotain vain silloin jos: i) unionin perussopimuksia päädytään muuttamaan, jolloin kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä voidaan arvioida unionijäsenyyden merkitystä uudestaan; tai ii) jos nyt käsillä olevan kaltaisten asioiden yhteydessä eduskunta määrittää milloin toimivallan luovutus unionille loukkaisi Suomen täysvaltaisuutta ja edellyttäisi täten perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Muistiossa kannatetaan EMU:n kehittämistä nykyisen mallin mukaisesti (s. 2). Näin toimittaessa edellä kuvattu ensimmäinen vaihtoehto (perussopimusten kokonaisuudistus) ei aktualisoidu.

Asian toinen puoli koskee EMU:a. EMU:n kehittäminen ”pala kerrallaan” ei ratkaise kriisin taustalla ollutta syytä. Unionilla ei tulisi edelleenkään olemaan yhteistä talouspolitiikkaa tasapainottamassa EKP:n harjoittamaa yhteistä rahapolitiikkaa. Jo tehdyillä ja vielä kesken olevilla

kehittämistoimilla pyritään toki puuttumaan EMU:n asymmetrisestä rakenteesta johtuviin ongelmiin. Lähestymistapa on kuitenkin kyseenalainen siksi, että näin yhteistä talouspolitiikkaa pyritään saamaan aikaan kuitenkin muuttamatta perussopimuksia tältä osin. Pyrin seuraavaksi selittämään muun muassa sitä, miten jotkin muistiossa käsitellyistä asioista liittyvät tähän ongelmaan. Arvioitavassa muistiossa esitetään, että Suomi ei kannata sellaisia uudistuksia, ”jotka lisäävät jäsenmaiden yhteisvastuuta” (s. 2). Jotkut kriisinhoitomekanismeista kuitenkin sisältävät tällaisia piirteitä.

Talouskuripolitiikan seuraukset

Saksan perustuslakituomioistuimen eurokriisin hoitoon liittyviä tuomioita on kritisoitu siitä, että tuomioissa yhtäältä edellytetään tiukkaa talouskuria apua vastaanottavilta valtioilta, mutta toisaalta, kuinka tällainen ulkopuolisten vaikutus Saksan omaan talouspolitiikkaan olisi vastoin Saksan liittovaltion perustuslakia. Saksan perustuslakituomioistuin siis edellyttää muihin jäsenvaltioihin sovellettavan standardeja, joita se ei hyväksyisi sovellettavan Saksaan.¹

Unionin talouspoliittisen sääntelykehyksen kiristymisestä voi seurata heikennyksiä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen Suomessa. Perustuslakivaliokunta on ollut sitä mieltä, että tähän on kiinnitettävä jatkossa enemmän huomiota (PeVL 19/2016 vp). Valtiovarainvaliokunta on puolestaan ollut sitä mieltä, että tämän uudistetun talouspoliittisen sääntelykehyksen jäsenvaltioiden talouspolitiikalle asettamat rajoitteet voivat olla eurooppalaisella tasolla Suomen edun mukaisia (VaVL 8/2012 vp). Onko Suomen eduskunnan kanta yhtä lailla kahtiajakoinen kuin Saksan perustuslakituomioistuimen? Minkälaista politiikkaa Suomi haluaa edistää EMU:ssa?

Yhteinen rahapolitiikka ilman yhteistä talouspolitiikkaa johtaa väistämättä tiukan talouskurin kannattamiseen. Jos jäsenvaltiot eivät halua kehittää EMU:a aidosti yhteisen talouspolitiikan sisältävään suuntaan, on yhteisen rahapolitiikan luoman riippuvuussuhteen tasapainottamiseksi pakko omaksua tiukkaan talouskuriin tähtääviä säännöksiä. Tiukkaa talouskuria edellyttävien jäsenvaltioiden on ymmärrettävä tämän poliittisen valinnan seuraukset.

¹ Ks. L. Besselink, ”Parameters of Constitutional Development: The Fiscal Compact In Between EU and Member State Constitutions” teoksessa L.S. Rossi ja F. Casolari (toim.), *The EU After Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties* (Cham: Springer, 2014), 21–35, s. 29; M. A. Wilkinson, ”Economic Messianism and Constitutional Power in a ‘German Europe’: All Courts are Equal, but Some Courts are More Equal than Others” (2014) *LSE Law, Society and Economy Working Papers* 26/2014, s. 32.

Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä

Muistion mukaan Suomen päätavoite on ”pankkiunionin loppuunsaattaminen” (s. 6). Tämä tarkoittaa eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamista (ks. COM(2015) 586). Järjestelmän tavoitteena on kehittyä ”muutaman vuoden kuluessa asteittain jälleenvakuutusjärjestelmästä täysin yhteisvastuulliseksi rinnakkaisvakuutusjärjestelmäksi”. Komission esityksen mukaan ”talletussuojajärjestelmän avulla pankkien ja valtion välisiä yhteyksiä voidaan vähentää yksittäisissä jäsenvaltioissa toteuttamalla toimia, joilla riskit voidaan jakaa pankkiunionissa kaikkien jäsenvaltioiden kesken”. Ehdotetussa järjestelmässä kansallinen talletussuojajärjestelmä voi vaatia yhteistä talletussuojarahastoa kattamaan kokonaan maksamansa korvaukset (asetusehdotuksen 41 h (2) artikla).

Miten tämä eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän ominaisuus on yhtenevä sen Suomen tavoitteen kanssa, että yhteisvastuuta EMU:ssa ei lisätä?

Komission asetusehdotuksen oikeusperusta on SEUT 114 artikla. Artiklan perusteella voidaan ryhtyä sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskeviin lainsäädäntötoimenpiteisiin. Komission asetusehdotuksen tavoite on kuitenkin edistää yleistä rahoitusvakautta, ”joka on unionin talous- ja rahapolitiikan perusta”. Komission asetusehdotuksen tavoitteiden ja käytetyn oikeusperustan välillä on siis selkeä ristiriita. Tämä johtuu – jälleen kerran – siitä, että unionilla ei ole todellista toimivaltaa yhteisen talouspolitiikan alalla, mutta yhteinen rahapolitiikkaa edellyttää talous- ja finanssipolitiikkaa vakauttavia toimenpiteitä. Sisämarkkinaoikeusperustaa käytetään talouspoliittisen sääntelyn lisäämiseen ja yhteisvastuun kasvattamiseen koska EMU:n asymmetrinen rakenne ei mahdollista muuta, mutta kuitenkin edellyttää tätä.

Euroopan vakausmekanismin kehittäminen

Arvioitavassa muistiossa käsitellään muun muassa sitä, miten Euroopan vakausmekanismia (EVM) tulisi kehittää. Mielestäni olennainen kysymys on, minkälaisia uusia tehtäviä EVM:lle mahdollisesti annetaan, vai annetaanko nämä tehtävät Euroopan keskuspankille. EVM:ssa päättäväntä käyttävät demokraattisella mandaatilla varustetut poliitikot, kun taas EKP:ssa vailla demokraattista legitimitettä toimivat teknokraatit. Näin ollen pidän perustellumpana sitä, että mahdollisia uusia toimivaltuuksia keskitetään mieluummin EVM:in piiriin. Uusien toimivaltuuksien siirtäminen nimenomaan EVM:lle EKP:n sijaan olisi nähdäkseni myös yksinkertaisempaa Suomen valtiosäännön näkökulmasta. Perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä

edellyttävä merkittävyyskynnys ei ylitä helposti siirrettäessä uusia tehtäviä EVM:lle niin kauan kuin EVM:n toiminnassa noudatetaan yksimielisyysvaatimusta.

Nyt EVM toimii muodollisesti unionioikeuden ulkopuolella, mutta on sisällöllisesti arvioituna käytännössä osa EMU:a. Osa EVM:in kohdistetusta kritiikistä juontuu nimenomaan tästä. Yhä uusien tehtävien antaminen EVM:lle tekisi sen mahdollisesta sisällyttämisestä unionin omaan oikeusjärjestykseen yhä vaikeampaa. Euroopan unionin tuomioistuimien päätyi ratkaisussaan asiassa C-370/12 *Pringle* siihen, että EVM:ssa on kyse talous- eikä rahapolitiikasta. Muistiossa käsitelty velkajärjestelymekanismi lukeutuisi eittämättä talouspolitiikan alaan. Samoin ajatukset siitä, että EVM muutettaisiin eurooppalaiseksi valuuttarahastoksi. Koska unionilla ei ole selkeää toimivaltaa jäsenvaltioiden talouspolitiikan alalla, joudutaan tällaiset kehittämistoimet toteuttamaan unionioikeuden ulkopuolella, ellei yhteistä talouspolitiikkaa sitten omaksuta osaksi perussopimuksia. Muistio ilmeisesti tunnustaa tämän, koska siinä todetaan, että EVM:a ei tarvitse siirtää osaksi unionin oikeusjärjestystä (s. 9).

Muistiossa esitetään Suomen kantana, että EVM:n tukirahoitus tulisi olla käytettävissä vain sen jälkeen, kun sijoittajavastuu on ensin toteutettu (s. 8). Käsittääkseni sijoittajavastuun suosiminen voisi myös vähentää tarvetta talouskuripolitiikalle, jonka merkitystä käsittelemme ylempänä.

Lopuksi

On tärkeää hahmottaa, minkälaisen paradigman sisällä toimimme: on väärin sanoa, että meidän on tehtävä tietyn laisia poliittisia ratkaisuja; olisi oikeammin sanoa, että jos haluamme säilyttää EMU:n asymmetrisen rakenteen, meidän on tehtävä tietyn laisia päätöksiä. Olen yllä pyrkinyt selittämään valtioneuvoston muistiossa käsiteltyjen asioiden merkitystä tästä näkökulmasta.

Asian yksityiskohtaisempi tarkastelu on kuitenkin haastavaa pelkästään tämän muistion pohjalta. Jos eduskunta haluaa perustuslakivaliokunnalta lausunnon siitä, mitä EMU:n ja koko unionin viime aikoina esillä olleet eri kehitysideat tarkoittaisivat Suomen valtiosäännön ja muutoksien hyväksymisen yhteydessä mahdollisesti käytettävän säätämisyjärjestyksen kannalta, tulisi valtioneuvoston antaa asiasta huomattavasti yksityiskohtaisempi ja eri skenaarioita erittelevämpi selvitys.

Perustuslakivaliokunnan mahdollisuudet vaikuttaa unionitasolla tehtäviin päätöksiin ovat paremmat kuin perinteisillä perustuslakituomioistuimilla. Esimerkiksi EVM-sopimuksen neuvottelun ja myöhemmän kansallisen ratifioimisen aikaiset tapahtumat osoittavat tämän. Perustuslakivaliokunnan kahden EVM-sopimuksen luonnosta koskevan lausunnon (PeVL 1/2011 ja

PeVL 22/2011) on nähty vaikuttaneen sopimuksen lopulliseen sisältöön. Itävallan ja Puolan perustuslakituomioistuimet puolestaan päätyivät toteamaan EVM-sopimuksen maidensa perustuslakien mukaiseksi (ks. SV 2/12-18, 16.3.2013; K 33/12, 63/5/A/2013, 26.6.2013). Tämä ei ollut yllätys, sillä EVM-sopimus oli tullut jo voimaan ennen niiden tuomioita. Tuomioistui-
mien kohtaama ota tai jätä –tilanne vaikutti varmasti tuomioiden lopputulokseen.

Tarkoitan tällä sitä, että mitä aikaisemmassa vaiheessa poliittista prosessia jäsenvaltioiden val-
tiosääntöoikeudelliset instituutiot pääsevät osallistumaan unionin kehittämiseksi tehtävien toi-
mien arviointiin, sitä suuremmat niiden mahdollisuudet vaikuttaa tuon prosessin sisältöön.
Tuomioistuin jonka tehtävänä on arvioida jo voimassa olevan sopimuksen yhteensopivuutta
maansa perustuslain kanssa kohtaa poliittisia paineita hyväksyä sopimuksen. Perustuslakiva-
liokunta ei kohtaa samanlaista painetta arvioidessaan eri kehitysvaihtoehtoja etukäteen.

Toisaalta tämän kaltainen aktiivinen osallistuminen yksittäisten jäsenvaltioiden perustuslaillis-
ten instituutioiden osalta on kyseenalaista jäsenvaltioiden välisen yhdenvertaisuuden ja unionin
oman oikeusjärjestelmän näkökulmasta. Onko oikein, että yhden jäsenvaltion valtiosääntöoi-
keudellinen instituutio vaikuttaa koko unionin kehitykseen? Eikö unionin kehityksestä pitäisi
päättää unionin omien demokraattisten mekanismien puitteissa, joidenka kehittämiseksi vuo-
sien saatossa on nähty paljon vaivaa? Esiin nostamani asia edellyttää perustuslakivaliokunnalta
tasapainoilua näiden näkökulmien välillä.

Rovaniemellä 9.11.2017



Tomi Tuominen, OTM (väit.)

Tutkija, Lapin yliopisto