

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto
Kuuleminen 14.11.2017

14.11.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

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

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston kirjelmä, jossa käsitellään näkökohtia talous- ja rahaliiton kehittämisestä.
2. Selvitys on annettu eduskunnalle Suomen perustuslain 97 §:n nojalla. Selvityksen perustana ei vielä ole mitään konkreettista ehdotusta Euroopan unionin oikeuden kehittämiseksi.
3. Selvityksen luonteesta perustuslain 97 §:n tarkoittamana eduskunnan informointina johtuu, että muistio on tässä vaiheessa hyvin yleisluonteinen ja yleinen. Asiat ovat huomattavan laajoja, ja osin myös kannanmuodostukset esitetään varsin yleisellä tasolla.
4. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen tehtävän kannalta annettu selvitys ei vielä mielestäni tarjoa riittäviä aineksia perustuslain tulkinnasta eteneville kannanotoille, jotka koskisivat itse asiaa taikka valtioneuvoston kantoja asioissa. Käsitykseni mukaan Suomen kannat voivat olla tässä selvityksessä paikoin turhankin jyrkkiä siihen nähden, kuinka orastavia ehdotelmat vielä toistaiseksi ovat olleet.
5. Samoin perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta on aiheellista muistuttaa, että siltä osin kirjelmässä esitetyt asiat ovat edelleen käsittelyssä ja mahdollisesti konkretisoituvat, perustuslain 96 ja 97 §:n nojalla eduskunnalla on mahdollisuus vaikuttaa Suomen kannan muodostamiseen jatkossa. Siten tämän selvityksen perusteella ei ole erityistä tarvetta kannanottojen esittämiselle. Lisäksi siltä osin kuin Euroopan unionille jo siirretyn toimivallan puitteissa mahdollisia, suunniteltuja järjestelyjä ei voida toteuttaa ja ne siten johtavat perussopimusmuutoksiin ja toimivallan siirtämiseen, asia tulee eduskunnassa tarkasteltavaksi perustuslain 94 ja 95 §:n tarkoittamassa menettelyssä. Tässä ei luonnollisesti ole tämän selvityksen perusteella otettavissa mitään kantaa siihen,

minkä tyyppistä toimivallan siirtoja mainittujen perustuslain 94 ja 95 §:n järjestelmässä tässä muistiossa kaavailut mahdolliset ehdotukset merkitsisivät. Muu olisi varomatonta. Itse varon asettamasta Suomen valtiosäännön kannalta kumpaakaan kirjelmässä esitetystä malleista toisen edelle: molempiin liittyy valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Lisäksi pidän tärkeänä, että arviointia ei suoritettaisi ylipäättään vain Suomen valtiosäännön kannalta vaan kokonaiskonstellaatio huomioon ottaen. Siihen kuuluu myös unionin valtiosäännön taso.

6. Eurooppalaisen Euroopan unionin olennaisena rakenteena olevan talous- ja rahaliiton rakenteissa on puutteita. Kansainvälinen finanssikriisi on osoittanut puutteet hyvin konkreettisella tavalla. Kuten selvityksessä on tuotu esiin, puutteita on pyritty korjaamaan. Korjaustoimet ovat osin vielä täydellä teholla toimeenpanematta. Lisäksi tähän asti taloudellisen koordinaation vahvistamiseksi tehdyt muutokset eivät ole käytännössä osoittautuneet niin tehokkaiksi kuin on ajateltu.

Ongelmat ovat etenkin talous- ja rahaliiton talousliitto-osassa. Valtiosääntöoikeudellisestikin on merkitystä sillä, että kysymyksessä on rakenne, johon Suomi Euroopan unionin jäsenvaltiona ja talous- ja rahaliiton jäsenenä on sitoutunut. Sen vuoksi myös Suomen tulisi päätöksenteossaan pyrkiä siihen, että talous- ja rahaliiton rakenteet ovat toimivia sekä talouden ja rahoitusmarkkinoiden vakauden kannalta vakaata kehitystä tukevia. Jos tämä edellyttää perussopimusten muutoksia, muutoksiin olisi ryhdyttävä. Perustuslakikin korostaa Suomen asemaa Euroopan unionin jäsenenä perustuslain 1.3 §:n mukaisesti. Kysymyksessä ei siten ole mikä tahansa sitoutuminen valtion ulkopuoliseen järjestelyyn, vaan käytännössä asetelma, jossa on kysymys Suomen tärkeimmästä sitoumuksesta sekä sen toimivuuden ja sisäisen rakenteen varmistamisesta.

7. Selvityksessä tyypitellään talous- ja rahaliiton kehittämisskenaarioita kahden perusmallin kautta: yhtäältä on keskitetyn kontrollin malli ja toisaalta on markkinakurimalli. Vastaava karakterisointi on löydettävissä Valtiovarainministeriön julkaisusta 37a/2015: ”Arvio Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämistarpeista”. Siinä on avattu kehittämisvaihtoehtoja tavalla, joka myös nyt esitetyn muistion perusteella on relevantti ja erittäin hyödyllinen.

Käsillä olevassa selvityksessä nämä mallit – markkinakurimalli ja keskitetyn ohjauksen malli – kuvataan osin toisilleen vastakkaisiksi. Keino on tehokas esitysteknisesti, mutta sen ei kannattaisi antaa hämärtää sitä, että todennäköisesti käytännössä talous- ja rahaliiton kehittämisen vaihtoehdot eivät näyttäydy tällä tavoin toisilleen vastakkaisina, vaan tulevat ilmenemään limittäisinä ja käytännön sovellutuksissa molempien mallien piirteitä ilmenee. Lisäksi on varsin todennäköistä, että markkinakurin varaan rakentuva järjestelmä voi ylipäättään nykytilanteeseen nähden toteuta hyvin pitkällä aikavälillä. Valtiosääntöoikeuden asiantuntijana minulla ei valitettavasti ole riittävästi asiantuntemusta kannanottoon siitä, kestäisikö nykymuotoinen talous- ja rahaliitto ja sen sääntely uuden merkittävän finanssikriisin. Jos vastaus olisi kielteinen, olisi selviä

valtiosääntöoikeudellisia perusteita ja suoranaisia vaatimuksia sille, että on ryhdyttävä tehokkaampiin toimenpiteisiin.

Tässä vaiheessa valtioneuvoston kanta on myös vahvasti sitoutunut markkinakuria ja jäsenvaltion omaa vastuuta korostavien ratkaisujen toteuttamiseen pitkällä aikavälillä.

8. Valtiosääntöoikeudellisesti molempiin malleihin sisältyy omat haasteensa. Ei myöskään voi sanoa, että vain toinen merkitsisi esimerkiksi integraation syventymistä. Molempia malleja toteuttavissa käytännön sovellutuksissa on integraatiota syventäviä piirteitä. Siten on aiheetonta asettaa niitä tältä kannalta toisilleen vastakkaisiksi. Lisäksi arvioitaessa malleja valtiosäännön ja integraation syventämisen näkökulmasta voi hyvällä syyllä todeta, ettei integraation syventyminen myöskään talous- ja rahaliiton alueella ja sitä koskevassa oikeudessa lähtökohtaisesti ole mikään erityinen ongelma. Esimerkiksi talouspolitiikalla ei valtion toimivaltojen osalta ole sellaista immunitteettia, etteikö siihen liittyviä toimivaltoja voisi edelleen siirtää Euroopan unionin tasolla käytettäväksi. Voi hyvin olla, että keskitetty ohjaus voisi tuottaa kaikkien jäsenvaltioiden kannalta parhaimman tuloksen. Riskit ovat yhteiset, ja päätöksenteossa kyetään ottamaan huomioon koko euroalue toisin kuin jäsenvaltiokohtaisessa päätöksenteossa.

9. Valtiosäännön kannalta on verraten yksinkertaista päätyä tulkintaan Suomen vastuusta unionin - mukaan lukien sen talous- ja rahaliiton - sen rakenteiden kehittamisestä: Jos osoittautuu esimerkiksi, että järjestelmä, joka perustuu nykyistä tehokkaampaan keskitettyyn talous- ja finanssipolitiikan ohjaukseen Euroopan unionin puolelta olisi talous- ja rahaliiton kehittämiseksi suotuisin vaihtoehto, sitä olisi myös tavoiteltava, koska myös jäsenvaltioilla on vastuu kehittää oikeutta siten, että talous- ja rahaliitto on vakaa ja kestää tulevaisuudessa kriisejä. Tehokkaampaan keskitettyyn ohjaukseen voi myös liittyä lisääntyvää yhteisvastuuta ja myös jäsenvaltioiden välisiä tulonsiirtoja. Tämä ei Euroopan unionin oman konstituution kannalta olisi mikään erityinen ongelma: Unionissa, jonka arvoihin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklan mukaan kuuluu se, että unioni edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta, ei ole välttämättä mikään merkittävä muutos, jos talous- ja rahaliitossa yhtenä keskeisenä instrumenttina alkaisi enemmän näkyä esimerkiksi yhteisvastuu.

Vaikka tällainen järjestely Suomen valtiosäännön kannalta saattaisi merkitä toimivallan siirtämistä unionille, tässä vaiheella ei ole mahdollista ottaa kantaa siihen, millaisesta toimivallan siirrosta olisi perustuslain 94 ja 95 §:n kannalta kysymys.

10. Lisäksi minusta on selvä, että vaikka kuinka korostettaisiin markkinakurin merkitystä, talous- ja rahaliiton toiminta on toistaiseksi siinä vaiheessa, että unionissa on vielä tiivistettävä ja vahvistettava talous- ja finanssipolitiikan ohjausta. Näin ollen etenkin siltä osin kuin valtioneuvoston kanta korostaa jo toteutettujen uudistusten loppuunsaattamista ja tehostamista toimeenpanossa. Vahvemman markkinakurin varaan rakentuvassa järjestelmässä ilmeisesti keskitetty ohjausta tulisi kuitenkin myös vähentää, mutta unionin

jäsenvaltiot eivät ole tähän taloudellisesti valmiita; näin ollen keskitettyä ohjausta tarvitaan ja näkyy hyvin, kuinka mallit eivät ole toisiaan täysin poissulkevia. Lisäksi on huomattava, että markkinakuriinkin perustuvassa mallissa toteutuu yhteisvastuuta: se toteutuu suoremmin yritysten ja kansalaisten tasolla, ilman valtioiden puskuroivaa vaikutusta. Käsitykseni mukaan on siis oikeastaan harhaanjohtavaa sanoa, että yhteisvastuuta olisi vain keskitetyn ohjauksen mallissa. Sitä on myös markkinoiden kuriin nojaavassa järjestelmässä.

11. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta kirjelmässä esitetyissä malleissa on erilaiset vallankäytön legitimizeettia varmistavat mekanismit. On selvää, että keskitetyn mallin ratkaisut edellyttävät sitä, että demokraattista legitimizeettia varmistetaan sillä tasolla, jonne talouspoliittista valtaa siirtyy. Vaikka edes merkittävää valtaa ei enää siirtyisi vain vahvistetaan toimeenpanovaltaa unionin tasolla, pitää huolehtia siitä, että demokraattisia valvonnan muotoja ja kanavia vastaavalla tasolla vahvistetaan. Jos toimivaltaa ei siirretä edelleen ja jäsenvaltiot itse markkinoiden ohjaamina kantavat vastuun päätöksistään, demokraattinen legitimizeettikin toteutuu selkeämmin kansallisella tasolla. Edelleen pitää kuitenkin myös sillä tasolla varmistaa, että vastuun ja valvonnan elementit ovat riittävät. Koska jälkimmäisessäkin mallissa jäsenvaltioiden keskinäinen riippuvuus on hyvin kiinteää, on tuettava myös jäsenvaltion rajat ylittäviä demokraattista legitimizeettia tukevia ratkaisuja. Toisin sanoen kansallisten parlamenttien pitäisi olla valmiimpia siirtämään myös tätä toimivaltaa käytettäväksi sillä tasolla, jolla päätöksentekoa oikeudellisesti ja tosiasiallisesti tapahtuu.

12. Valtioneuvoston kirjelmässä käsitellään myös pankkiunionia ja sen kehittämiseen liittyviä näkökohtia. Pankkiunionin kehittämistä koskevat kannat ovat kirjelmässä kaikkein parhaiten perusteltuja. Se liittyy myös siihen, että on ilmeistä, että vaikka talous- ja rahaliittoa kehitettäisiin minkä ”mallin” mukaan, sen kehittämiseen kuuluu joka tapauksessa keskeisesti pankkiunionin vahvistaminen. Aikanaan siihen kuuluu myös yhteinen talletussuojajärjestelmä. Käsitykseni mukaan ei ole valtiosääntöoikeudellisia perusteita vastustaa myöskään tätä kehityskulkua.

13. Samoin miten tahansa talous- ja rahaliittoa koskevaa oikeutta kehitetään, Euroopan vakausmekanismilla on siinä asema. Näin ollen kirjelmässä hyvästä aiheesta kosketellaan myös Euroopan vakausmekanismien asemaa suhteessa Euroopan unionin oikeuteen. Tässä vaiheessa valtioneuvosto esittää näkemyksensä, ettei mekanismeja tulisi saattaa Euroopan unionin oikeuden piiriin. Valtioneuvosto tuo esiin myös vaatimuksen siitä, että mekanismin hallintoneuvostossa päätökset tulisi jatkossakin tehdä yksimielisesti. Euroopan vakausmekanismista sovittaessa on ollut tarkoitus pyrkiä saamaa kyseinen järjestely osaksi Euroopan unionin oikeutta. Sama koskee myös sopimusta talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta. Kansainvälisoikeudellisissa järjestelyissä demokraattisen legitimizeetin takeet – tuomioistuINVALVONTA mukaan lukien - eivät ole samalla tasolla kuin unionin oikeudessa, minkä perusteella olen alusta alkaen ollut sitä mieltä, että näiden järjestelyjen saattamisella osaksi Euroopan unionin oikeutta olisi erittäin vahvat

valtiosääntöoikeudelliset perusteet. Samoin valtiosäännön perusteella Suomella tulisi oman käsitykseni mukaan mahdollisuus tarkastella uudelleen myös vakausriskin päätöksentekoa koskevaa yksimielisyysvaatimusta.