

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 22/2012 vp**

Valtioneuvoston selvitys Euroopan vakausmekanismiin (EVM) rahoitustukivälineiden kapasiteetin tehostamisesta (markkinatukijärjestelyt)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 28 päivänä syyskuuta 2012 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen Euroopan vakausmekanismiin (EVM) rahoitustukivälineiden kapasiteetin tehostamisesta (markkinatukijärjestelyt) (E 109/2012 vp) perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- eduskunnan apulaispääsihteeri Jarmo Vuorinen, eduskunnan kanslia
- pääjohtaja, oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- professori Mikael Hidén.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Tuomas Ojanen
- tutkija Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) ja Euroopan vakausmekanismiin (EVM) yhteenlaskettu lainakapasiteetti on 700 miljardia euroa, josta on jäljellä noin 400 miljardia euroa. Kokonaiskapasiteetin riittävyys on kyseenalaistettu, mutta sen nostamista ei ole esitetty. Sen sijaan EVM:n rahoitustukivälineiden kapasiteetin kasvattamiseksi ehdotetaan otettavaksi käyttöön markkinatukijärjestelyt (ns. vivutus). Yksityisille sijoittajille ehdotetaan tarjottavaksi EVM:n rajoitettua suojausta sijoituksiin liittyvän luottoriskin realisoitumista vastaan. EVM:n rahoitustukivalikoima ei kuitenkaan nykyisellään sisällä

vivutusmalleja. EVM:ssä ehdotetaan kahta eri toimintamallia markkinatukijärjestelyjen toteuttamiseksi. Ensimmäinen malli sisältää rajattujen suojaustodistusten myöntämisen sijoittajille ja toinen malli erityisrahoitusyhtiöiden hyväksikäytön.

EVM:n rahoitustukivälinevalikoima (EVM-sopimuksen 14—18 artiklat) ei sisällä viittausta markkinatukijärjestelyjen hyväksikäyttöön. Jäsenvaltiot ovat esittäneet kaksi toisistaan poikkeavaa näkemystä, minkä perusteella markkinatukijärjestelyt voitaisiin saattaa osaksi EVM:n tukijärjestelyitä. Ensimmäisen tulkinnan mukaan markkinatukijärjestelyt tulisi saattaa

EVM:n käyttöön EVM-sopimuksen 19 artiklan mukaisen rahoitusapuvälineiden luettelon uudelleentarkastelun kautta, jolloin edellytettäisiin hallintoneuvoston yksimielistä päätöstä. Toisen tulkinnan mukaan markkinatukijärjestelyjä koskevat lisäykset voidaan tehdä suoraan kyseisiä rahoitusapuvälineitä koskeviin johtokunnan vahvistamiin toimintaohjeisiin EVM-sopimusta muuttamatta.

Valtioneuvoston kanta

Suomi katsoo, että eurovaltioiden kriisinhallinnan keskeinen tavoite on, että valtioiden markkinaehtoisien rahoituksen saatavuus pyritään turvaamaan. Ehdotuksia EVM:n markkinatukijärjestelyistä on arvioitava huolellisesti erityisesti niihin liittyvien riskien ja EVM:n etuoikeutetun velkojan aseman kannalta. Kannan muodostamiseen ei ole edellytyksiä tällä hetkellä saatavilla olevan tiedon perusteella. Lähtökohtana kuitenkin on, että ehdotetut markkinatukijärjestelyt voisivat vaikuttaa EVM:n velkoja-asemaan ja si-

joittajan vastuuseen, koska EVM ottaisi nimenomaisesti kannettavakseen osan sijoittajien luottoriskistä.

Ehdotukset EVM:n markkinatukijärjestelyistä koskettavat myös EVM-sopimuksen tulkintaa ja sitä, mikä on Suomen perustuslain mukaan hyväksyttävää. Alustavasti on katsottu, että markkinatukijärjestelyissä kyseessä olisi uuden tukivälineen perustaminen, joka edellyttää yksimielistä päätöstä EVM:n hallintoneuvostossa EVM-sopimuksen 19 artiklan mukaisesti. Suomi katsoo, että Suomen riskeihin liittyvät päätökset on tehtävä yksimielisesti. Eduskunnan asema on turvattava myös markkinatukijärjestelyihin liittyvässä päätöksenteossa.

Ehdotetulla markkinatukijärjestelyllä ei olisi vaikutuksia Suomen EVM-sopimuksen mukaisen vastuiden enimmäismäärään. Käytettävissä olevan tiedon perusteella ei ole mahdollista arvioida esitykseen liittyviä riskejä ja taloudellisia vaikutuksia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

EVM-sopimus on luonteeltaan kansainvälinen sopimus, jolla on vahva liittymä EU-oikeuteen. Sopimuksen 14—18 artiklat sisältävät määräykset EVM:n rahoitusapuvälineistä. Sopimuksessa ei ole määräyksiä markkinatukijärjestelyistä, eikä niitä myöskään mainita sopimuksen johdannossa. EVM:n hallintoneuvosto voi keskinäisellä sopimuksella muuttaa 19 artiklan nojalla rahoitusapuvälineiden luetteloa ja ottaa käyttöön uusia välineitä. Rahoitusapuvälineiden yksityiskohtaiset ohjeet hyväksyy puolestaan johtokunta määräenemmistöpäätöksellä. Ehdotuksessa EVM:n markkinatukijärjestelyistä lähdetään siitä, että kysymyksessä on rahoitusapuvälineisiin sisältyvä piirre tai ominaisuus. Sen vuoksi ne voitaisiin ottaa osaksi EVM:n toimintaa johtokunnan antamin ohjein. Kysymys on kansainvälisen sopimuksen sopimusmääräysten tulkinnas-

ta, jonka lopputuloksella on valtiosääntöoikeudellisia liittymäkohtia.

Euroopan vakausmekanismin perustamisesta tehty sopimus hyväksyttiin ja sen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettiin voimaan hallituksen esityksen HE 34/2012 vp pohjalta. Esityksen perusteluissa EVM:n rahoituskapasiteetin velkavivuttamisen todetaan kasvattavan alaskirjausriskejä ja olevan vastoin EVM:n etuoikeutetun velkojan asemaa. Sen vuoksi vivutus- ta pidettiin epätodennäköisenä vaihtoehtona (s. 14/II).

Valiokunta käsitteli EVM-sopimusta sen valmistelun aikana useaan otteeseen, ja sopimus hyväksyttiin sekä voimaansaattamislaki säädettiin valiokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta ei erikseen arvioinut EVM:ää koskevissa lausunnoissaan rahoitusvälineitä koskevia määräyksiä, markkinatukijärjestelyitä tai EVM:n etuoikeusasemaa (PeVL 1/2011 vp,

PeVL 22/2011 vp, PeVL 25/2011 vp, PeVL 13/2012 vp). Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita valiokunta on valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tarkastellut kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi. Tässä tarkastelussa valiokunta on pitänyt tärkeinä seikkoina muun muassa vastuiden kokonaismäärää ja niiden toteutumisen riskejä sekä eduskunnan osallistumista päätöksentekoon sekä valtion mahdollisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvoitteistaan (PeVL 13/2012 vp, s. 3—4 ja siinä mainitut lausunnot). ERVV:stä antamassaan lausunnossa valiokunta totesi, että vastuiden arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa vivutuksen vaikutukset (PeVL 3/2012 vp, s. 2/II).

Markkinatukijärjestelyllä ei ole vaikutusta Suomen EVM-sopimuksen mukaisten vastuiden enimmäismäärään, joka on Suomen osuus EVM:n peruspääomasta. Vivuttaminen nostaa riskejä, koska kummankin vivuttamisvaihtoehdon perusajatuksena on, että EVM vastaisi osasta riskeistä ensisijaisena tappionkantajana. Sillä on merkittävä vaikutus Suomen riskeihin ja välillisesti Suomen vastuiden toteutumisen todennäköisyyteen, ja siten vivuttamismahdollisuus on merkityksellinen myös valtiosäännön kannalta. Avoinna olevien kysymysten vuoksi vaikutusten valtiosääntöoikeudellista arviointia ei ole kuitenkaan vielä mahdollista tehdä.

Valiokunta on katsonut, ettei EVM:n sopimusmääräyksissä ole kysymys täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä sopimuksen muuttamista koskevasta toimivallan siirrosta EVM:n

hallintoneuvostolle (PeVL 13/2012 vp, s. 4/II). Hallintoneuvoston toimivaltaa muuttaa sopimusta ei tule tulkinnallisesti laajentaa. Menettely, jossa vivutuksen käyttöönotosta päätetään, on merkityksellinen sen kannalta, voidaanko asiassa tehdä enemmistöpäätös, mahdollisesti Suomen kannan vastaisesti, ja miten eduskunta voi vaikuttaa päätöksentekoon. Valtioneuvoston puoltama yksimielisyyttä edellyttävä päätöksentekomenettely EVM:n hallintoneuvostossa on perusteltu täysivaltaisuuden, eduskunnan budjettivallan ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Päätöksentekomenettelystä riippumatta eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuudet on turvattava.

Lisäksi valtioneuvoston käsitystä puoltaa se, että EVM-sopimuksen sisältöä ja tarkoitusta vastaisi paremmin sellainen ratkaisu, jossa vivuttamisesta päätettäisiin 19 artiklan mukaisesti. Eduskunta ei ottanut nimenomaisesti kantaa sopimuksen valmistelun aikana tai sopimusta hyväksyttäessä markkinatukijärjestelyihin, jotka eivät olleet esillä valmistelun aikana ja joita ei myöskään mainita sopimuksessa. Niiden käyttöönottoaminen pian sopimuksen hyväksymisen jälkeen johtokunnan enemmistöpäätöksin olisi vastoin valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta ja parlamentaarista päätöksentekoa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin perustein.

PeVL 22/2012 vp — E 109/2012 vp

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Jukka Kopra /kok
	Tuija Brax /vihr	Markus Lohi /kesk
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Elisabeth Naucclér /r
	Kalle Jokinen /kok	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kantola /sd	Raimo Piirainen /sd
	Pia Kauma /kok	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Kimmo Kivelä /ps	Tapani Tölle /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

EVM-sopimuksen hyväksyminen on johtanut Suomen vastuisiin, jotka vaarantavat Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on. Näiden tulevaisuudessa mahdollisesti realisoituvien vastuiden osalta käsittelyjärjestystä eduskunnassa on arvioitava paitsi absoluuttisen eurosumman kannalta myös suhteessa siihen, miten todennäköinen riski on.

Juuri tämä todennäköisen riskin arvioiminen on hyvin nopeasti viime aikoina huolestuttavan tilannekehityksen takia käynyt yhä ongelmallisemmaksi Suomen kaltaisen, valtiontaloutensa asiallisesti hoitaneen valtion kannalta. Espanjan kokoisen eurovaltion ajankohtainen kriisiytymiskehitys on viimeisin osoitus riskiarvion hankaluuksista. Vielä suuremman eurovaltion Italian tilanne ei myöskään vähennä riskiä. Kreikka ja Portugali eivät ole pystyneet pitämään kiinni niille asetetuista taloudellisista tavoitteista.

Onkin ilmeistä, että EVM-sopimuksen 13—18 artikloiden mukainen, 85 prosentin määränemmistön tapahtuva hätätilamenettely on lähiaikojen realiteetti, Suomen osalta siis 12,58 miljardiin euroon asti. Todennäköisesti ennen pitkää ja jälleen kerran tullaan Suomeltaakin vaatimaan nopeita uusia muutoksia vakausmekanismiin Suomelle epäedulliseen suuntaan.

Nyt esillä oleva markkinatukijärjestely eli ns. vivutus on omiaan lisäämään Suomeen kohdistuvia riskejä, ja Suomen tuleekin pitää kiinni kannastaan, että vivutuksen käyttöönoton mahdollistaminen edellyttää uutena rahoitusapuvälineenä yksimielisyyttä hallintoneuvostossa. Tarvittaessa Suomen on vietävä asia EU-tuomioistuihin, mikäli Suomi jää vähemmistöön sen kanssa, että vivutus on uusi rahoitusapuväline ja sen käyttöönoton mahdollistamisesta tulee siksi päättää hallintoneuvostossa yksimielisesti.

Edellä kuvattu tilanne merkitsee Suomen perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momen-

tin osalta sitä, että vivutuksen käyttöönoton mahdollistamisen hyväksyminen olisi reaalisilta vaikutuksiltaan Suomen täysivaltaisuuden kannalta niin merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle toimielimelle (EVM), että vivutuksen käyttöönoton mahdollistamisen hyväksyminen, toisin sanoen EVM:n uuden rahoitusapuvälineen käyttöönoton mahdollistamisen hyväksyminen, vaatii eduskunnan päätöstä ja eduskunnassa vähintään kahta kolmasosaa annetuista äänistä. Muussa tapauksessa tämä eduskunta voisi yksinkertaisella enemmistöllä hyvin pitkälle sitoa tulevien eduskuntien käsiä eduskunnan perustuslaillisen budjettivallan käytössä.

EVM:n uuden rahoitusapuvälineen markkinatukijärjestelyn käyttöönoton mahdollistamisen hyväksyminen ei ole EVM-valtiosopimuksen 19 artiklan takia mielestämme mahdollista enemmistöpäätöksellä EVM:n johtokunnassa. Markkinatukijärjestelmän käyttöönoton mahdollistamisen hyväksyminen edellyttäisi sopimusmuutosta, joka tulisi Suomessa alistaa eduskunnan hyväksyttäväksi. Tämä edellyttäisi lopulta EVM-sopimuksen muuttamista Suomen eduskunnan tekemällä perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisella päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Mahdollisen lakiehdotuksen voimaansaattaminen olisi hyväksyttävä eduskunnassa perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisella päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Valtioneuvosto ei ota mielestämme riittävän selvästi kantaa siihen, miten eduskunnan vaikutusvalta EVM-sopimukseen aiottavan muutoksen päättämisessä turvataan.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunta ei yhdy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2012

Vesa-Matti Saarakkala /ps
Kimmo Kivelä /ps
Tom Packalén /ps