

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 25/2011 vp

Valtioneuvoston kirjelmä luonnoksesta Euroopan vakausmekanismia (EVM) koskevan sopimuksen muuttamisesta (Euroopan vakausmekanismi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 24 päivänä tammikuuta 2012 lähettänyt jatkokirjelmän 4. VM 23.01.2012 ja 25 päivänä tammikuuta 2012 jatkokirjelmän 5. VM 25.01.2012 asiassa U 27/2011 vp perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten ennakkokäsittelynä käsiteltäviksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö

- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- professori Juha Raitio
- erikoistutkija Janne Salminen
- oikeustieteen tohtori, varatuomari Ilkka Sara-viita
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiaan liittyvän lausunnon PeVL 22/2011 vp ja PeVL 1/2011 vp sekä kannanoton PeVP 11/2011 vp, 3 §.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄT

Sopimusluonnos Euroopan vakausmekanismiin (EVM) perustamisesta

Sopimusluonnoksessa on tarkistettu EVM:n hallintoneuvoston päätöksentekomenettelyä niin sanotun hätätilamenettelyn osalta. Hätätilamenettelyssä käytettävä määräenemmistöpäätöksenteko rajataan sopimusluonnoksessa vain rahoitustuen myöntämistä koskeviin päätöksiin. Lisäksi tuen antamisesta aiheutuvien riskien kattamiseksi siirrettäisiin sopimusluonnoksen mukaan varoja erilliseen hätätilarahastoon.

Sopimusluonnokseen on myös lisätty 5. johdantokappale, joka koskee sopimuksen suhdetta talousunionin vahvistamista koskevaan sopimukseen (sopimus vakaudesta, yhteensovittamisesta ja hallinnasta talous- ja rahaliitossa), ja 6. johdantokappale EVM:n rahoituskapasiteetista sekä 12. johdantokappale yksityisen sektorin osallistumisesta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että Suomi voi hyväksyä hätätilamenettelyä koskevan sopimusmääräyk-

sen sisällyttämisen sopimukseen. Edellytyksenä kuitenkin on, että hätätilamenettely rajataan yksiselitteisesti rahoitustuen antamista koskeviin päätöksiin viittaamalla asianomaisiin sopimusmääräyksiin sekä sisällytetään hätätilarahasto tai vastaava menettely, jolla katetaan määränemistöpäätöksistä johtuvia riskejä. Näin varmistetaan se, ettei Suomen rahoitusvastuuta vastoin Suomen omaa kantaa voida kasvattaa.

Valtioneuvoston mukaan on johdonmukaista, ettei jäsenvaltio voi saada tukea EVM:stä, jos se

ei ole ratifioinut uutta talousunionin vahvistamista koskevaa sopimusta ja myös pannut kansallisesti täytäntöön sen vaatimuksia. Valtioneuvoston mielestä sopimusluonnoksen johdanto ei ennakoisi missään muodossa Suomen kantaa arvioitaessa EVM:n rahoituskapasiteetin kokoa. Valtioneuvoston mukaan sopimusluonnos täyttää myös Suomen vaatimukset yksityissektorin osallistumisesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sopimuksen valmistelun aikaisemmassa vaiheessa antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että tuolloisen sopimusluonnoksen perusteella Suomen rahoitusvastuu saattaisi vastoin Suomen omaa kantaa kasvaa vakausmekanismin hallintoneuvoston määränemistöpäätöksellä — poikkeuksellisesti jopa siitä enimmäismäärästä, mitä se eduskunnan hyväksyttävän sopimuksen ja sen liitteiden nojalla olisi. Valiokunnan käsityksen mukaan tuolloin sopimusluonnokseen sisältynyt määränemistöpäätöksenteko vaikuttaisi kansalliseen suvereniteettiin ja eduskunnan budjettivaltaan siinä määrin, että sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen kaavaillussa muodossa koskettaisi perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetussa mielessä (PeVL 22/2011 vp, s. 2/II).

Nyt käsillä olevan sopimusluonnoksen 4 artiklan 4 kohta sisältää aikaisempaan luonnokseen verrattuna tarkentuneet määräykset hallintoneuvoston määränemistöpäätöksenteosta niin sanotussa hätätilamenettelyssä. Määräysten uuden muotoilun mukaan hätätilamenettelyä käytetään, jos sekä Euroopan komissio että Euroopan keskuspankki toteavat, että kiireellisen 13—18 artikloissa tarkoitetun rahoitusavun myöntämistä tai toteutusta koskevan päätöksen tekemättä jättäminen vaarantaisi euroalueen talouden ja rahoituksen kestävyuden. Menettely tulisi siten kyseeseen tilanteessa, jossa päätös on

tehtävä kiireellisesti ja koko euroalueen taloudellinen kestävyys on uhattuna. Lisäksi menettely voi koskea vain rahoitusavun antamista. Valiokunnan mielestä kyseessä on hallintoneuvoston poikkeuksellinen päätöksentekomenettely, jonka edellytykset on määritelty sopimuksessa varsin täsmällisesti.

Sopimusluonnoksen mukaan hätätilamenettelyä käytettäessä tehdään vararahastosta tai maksetusta pääomasta siirto erilliseen hätätilarahastoon, jolla muodostetaan erityinen puskuri tässä menettelyssä myönnetystä rahoitustuesta aiheutuvien riskien kattamiseksi. Hallintoneuvosto voi keskinäisellä sopimuksella, yksimielisellä päätöksellä, päättää hätätilarahaston purkamisesta ja sen varojen siirtämisestä takaisin vararahastoon tai maksettuun pääomaan.

Valiokunta toteaa, että sopimuksen uusi muotoilu poistaa yksiselitteisesti mahdollisuuden korottaa jäsenvaltion rahoitusvastuuta määränemistöpäätöksellä rajatessaan hätätilamenettelyssä tehtävät päätökset vain 13—18 artikloissa tarkoitettuun rahoitusapuun. Sopimuksen 10 ja 11 artiklassa tarkoitetut päätökset vakausmekanismin peruspääoman ja sen merkinnässä käytettävän jakoperusteen muutoksista tehdään sopimusluonnoksen mukaan aina yksimielisesti. Lisäksi hätätilamenettelystä aiheutuvia riskejä vastaan suojautuminen erillisellä hätätilarahastolla rajaa edelleen osaltaan Suomen vastuita sellaisessa tilanteessa, että Suomi olisi äänestänyt rahoitusapua vastaan. Ottaen huomioon sen,

että vakausmekanismin toiminnassa voi olla kyse poikkeuksellisen merkittävistä rahoitusvastuista, on myös hätätilarahastoa koskevalla sääntelyllä merkitystä eduskunnan budjettivallan turvaamisessa. Valiokunta katsoo edellä todetuin perustein, ettei sopimusluonnos enää ole päätöksentekomenettelyä koskevilta osin valiokunnan edellisessä lausunnossa todetulla tavalla ongelmallinen Suomen täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta.

Hallintoneuvoston päätöksenteossa tulee Suomen edustajan ottaa huomioon perustuslain 96 ja 97 §:n asettamat vaatimukset. Viime kädessä eduskunta päättää Suomen maksusuuksista pääomaan talousarviomenettelyssä.

Valiokunta on arvioinut Euroopan rahoitusvakausvälinettä (ERVV) koskevan puitesopimuksen muutoksen yhteydessä valtion taloudellisen vastuun euromääräistä kasvamista valtiosäännön kannalta (PeVL 5/2011 vp, s. 4/II). Tuolloin Suomen osuutta ERVV:n takauksista nostettiin hallituksen esityksen mukaan noin 7,9 miljardista eurosta 13,97 miljardiin euroon (ks. myös PeVL 14/2011 vp). Valiokunta piti kyseistä määrää sinänsä merkittävänä. Valiokunnan mukaan sen vaikutusta käsittelyjärjestykseen oli kuitenkin arvioitava paitsi absoluuttisen eurosumman kannalta myös suhteessa siihen, miten todennäköinen riski on. Valiokunta ei pitänyt tällaisten riskien toteutumista niin todennäköisenä, että se vaarantaisi Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on.

EVM-sopimusluonnoksen johdantokappaleen 6 mukaan EVM:n rahoituskapasiteetin riittävyys arvioidaan vielä ennen sopimuksen voimaantuloa. EVM:n kapasiteettia voidaan tarvit-

taessa päättää lisätä hallintoneuvoston yksimielisellä päätöksellä. Kokonaisvastuuseen vaikuttaa myös se, miten ERVV:n ja EVM:n kapasiteetit yhteensovitetaan. Sopimusluonnoksen liitteen II mukaan Suomen merkintäosuus EVM:n peruspääomasta on 12,58 miljardia euroa, mitä jo sinänsä voidaan määrältään pitää huomattavan suurena suhteessa esimerkiksi valtion vuotuisen talousarvioon. Valiokunta voi arvioida Suomen rahoitusvastuun kasvun merkitystä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta vasta edellä mainituista seikoista saatavan selvityksen pohjalta.

Sopimusluonnoksen 35 artiklassa määrätään hallintoneuvoston jäsenten oikeudellisesta koskemattomuudesta virkatehtäviensä osalta. Valiokunta toteaa, ettei Suomea edustavan ministerin toiminta hallintoneuvostossa voi jäädä perustuslain 114—116 §:ssä säädetyn ministerivastuun ulkopuolelle. Valiokunnan mielestä sopimusmääräystä ei ole näin ymmärrettäväkään (vrt. kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännöstä annettu PeVL 45/2000 vp, s. 5/II ja EU:n petostorjuntaviraston perustamisesta annettu PeVL 1/1999 vp). Valiokunta kiinnittää kuitenkin suuren valiokunnan huomiota mahdollisen selityksen tai sopimusvarauman tarpeellisuuteen, jos sopimusmääräyksestä aiheutuisi epäselvyyttä kansallisen ministerivastuun toteutumiselle vakausmekanismin hallintoneuvoston toiminnassa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

PeVL 25/2011 vp — U 27/2011 vp

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Pia Kauma /kok
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Kimmo Kivelä /ps
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Jukka Kopra /kok
	Tuija Brax /vihr	Markus Lohi /kesk
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Elisabeth Naucclér /r
	Tarja Filatov /sd	Tom Packalén /ps
	Kalle Jokinen /kok	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Majuri.

ERIÄVÄ MIELIPIDE***Perustelut***

EVM-valtiosopimus liittyy käytännössä kiinteästi sopimukseen talousunionin perustamisesta. Näin ollen perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan pitäisi voida käsitellä näitä kahta sopimusta samanaikaisesti yhtenä kokonaisuutena, vaikka muodollisesti sopimuksista päätettäisiin eri asiakohdissa.

Talousunionisopimuksessa on Suomen perustuslain kannalta sellaista ainesta, jonka seurauksena eduskunnassa vaadittaisiin käytännössä kahden kolmasosan enemmistö sopimuksen hyväksymiseksi. On myös epäselvää, vaatisiko sopimus talousunionin perustamisesta Suomen pe-

rustuslain muuttamista, jos sopimus päätettäisiin hyväksyä.

Käytännössä EVM-valtiosopimuksen voimaantulo edellyttää sopimuksen hyväksyviltä jäsenmailta myös talousunionisopimuksen hyväksymistä. Suomen perustuslain näkökulmasta EVM-sopimuksen käsittelyyn tulee siksi jättää varauma, jossa huomioidaan kahden sopimuksen yhteys toisiinsa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 2012

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