Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan valuuttarahaston perustamisesta (U 5/2018). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Ehdotetulla asetuksella perustettava Euroopan valuuttarahasto (EVR) korvaisi euroalueen valtioiden keskinäisellä hallitusten välisellä sopimuksella vuonna 2012 perustetun Euroopan valuuttamekanismin (EVM). EVR olisi EVM:sta poiketen unionin lainsäädännön alainen unionin elin, joka olisi oikeushenkilö ja jolle EVM:n oikeudet ja velvollisuudet siirtyisivät. EVM:n taloudelliset ja oikeudelliset rakenteet on niin ikään tarkoitus siirtää olennaisilta osiltaan EVR:oon. EVM:n pääoma siirrettäisiin ilmeisesti erillisellä kansainvälisoikeudellisella sopimuksella EVR:oon. Sopimusluonnosta ei kuitenkaan vielä ole ollut käytettävissä.

EVR:n oikeudellisen perustan ja oikeudellisen aseman erilaisuudesta huolimatta perustuslakivaliokunnan EVM:ia ja sitä edeltäviä vakausjärjestelyjä koskevat lausunnot ovat merkityksellisiä myös nyt tarkasteltavan asetusehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Näissä lausunnoissa keskeisinä valtiosääntöoikeudellisina kriteereinä olivat kansallinen suvereniteetti ja eduskunnan budjettivalta sekä Suomen valtion mahdollisuudet vastata sille perustuslain mukaan kuuluvista velvoitteista. Perustuslakivaliokunta korosti, että kun eduskunnan budjettivallan rajoituksia selvitetään valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena (PeVL 25/2011 vp ja 3/2012 vp). Vastuissa on otettava huomioon paitsi niiden kokonaismäärä myös niiden toteutumisen todennäköisyys (PeVL 3/2013 vp ja PeVP 52/2014 vp).

Lisäksi valiokunnan lausunnoista ilmenee, että valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on erityistä merkitystä annettava sille, edellyttävätkö lisävastuut Suomen suostumusta ja onko eduskunnalla mahdollisuus osallistua vastuusitoumuksia koskeviin päätöksiin. Lausunnossaan 22/2011 vp EVM-sopimuksen luonnoksesta valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että Suomen rahoitusvastuu olisi niin sanottua hätätilamenettelyä EVM:n hallintoneuvostossa käytettäessä saattanut kasvaa vastoin Suomen omaa kantaa vakausmekanismin hallintoneuvoston määräenemmistöpäätöksellä. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen määräenemmistöpäätöksenteko olisi vaikuttanut kansalliseen suvereniteettiin ja eduskunnan budjettivaltaan siinä määrin, että sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen olisi koskettanut perustuslakia siten kuin perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetaan.

EVM-sopimuksen luonnoksessa, jota valiokunta tarkasteli lausunnossaan 25/2011 vp, mahdollisuus poiketa hallintoneuvostossa hätätilamenettelyssä yksimielisyysvaatimuksesta ja noudattaa määräenemmistöä oli rajoitettu tilanteeseen, jossa sekä Euroopan komissio että Euroopan keskuspankki toteavat, että kiireellisen, sopimusluonnoksen 13—18 artikloissa tarkoitetun rahoitusavun myöntämistä tai toteutusta koskevan päätöksen tekemättä jättäminen vaarantaisi euroalueen talouden ja rahoituksen kestävyyden. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että menettely tulisi siten kyseeseen tilanteessa, jossa päätös on tehtävä kiireellisesti ja koko euroalueen taloudellinen kestävyys on uhattuna, ja että menettely voi koskea vain rahoitusavun antamista. Valiokunnan mielestä kyseessä oli hallintoneuvoston poikkeuksellinen päätöksentekomenettely, jonka edellytykset on määritelty sopimuksessa varsin täsmällisesti. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota sopimusluonnoksen määräykseen, jonka mukaan hätätilamenettelyä käytettäessä vararahastosta tai maksetusta pääomasta tehdään siirto erilliseen hätätilarahastoon, jolla muodostetaan erityinen puskuri hätätilamenettelyssä myönnetystä rahoitustuesta aiheutuvien riskien kattamiseksi.

Valiokunta totesi, että sopimuksen uusi muotoilu poisti yksiselitteisesti mahdollisuuden korottaa jäsenvaltion rahoitusvastuuta määräenemmistöpäätöksellä 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 Suomen vastuita tilanteessa, jossa 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. Johtopäätöksenään valiokunta katsoikin, että sopimusluonnos ei enää päätöksentekomenettelyä koskevilta osiltaan ollut ongelmallinen Suomen täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta.

EVR:n päätössäännöistä määrättäisiin perustamisasetuksen liitteenä olevassa perussäännössä, joka olisi asetuksen liite. Hallintoneuvostossa, jossa jäsenvaltioiden hallitukset ovat edustettuina, päätökset tehtäisiin joko yksimielisesti 85 %:n vahvistetulla määräenemmistöllä, 80 %:n äänienemmistöllä tai yksinkertaisella määräenemmistöllä. Kuten EVM:ssa myös EVR:ssa yksimielisyyttä edellyttäisivät päätökset, joilla on jäsenvaltioihin merkittävä välitön taloudellinen vaikutus, kuten päätökset, jotka koskevat rahaston lainanantokapasiteettia, vaadittaessa maksettavaa pääomaa koskevia muita kuin kiireellisiä maksuvaatimuksia ja peruspääoman muuttamisesta. Merkittävin muutos EVM:ssa noudatettaviin äänestyssääntöihin olisi se, että rahoitustuen myöntämisestä ja maksatuksesta ei enää päätettäisi yksimielisesti, kuten EVM:ssa on asianlaita poikkeuksellista hätätilamenettelyä lukuun ottamatta, vaan vahvistetulla 85 %:n määräenemmistöllä. (Perussäännön 5(6-7) artikla). Perussäännön äänestyssääntöjä koskevissa määräyksissä ei ole erikseen mainittu hallintoneuvoston päätöksiä luottolaitosten suorasta pääomittamisesta, joten päätökset tehtäisiin ilmeisesti enemmistöpäätöksinä.

Rahoitustukea (tai luottolaitosten suoraa pääomittamista) koskevat päätökset eivät lisäisi välittömästi Suomen vastuita. Välillistä vaikutusta Suomen vastuisiin päätöksillä sen sijaan voi olla. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, ”Suomen mahdollisesta vastustuksesta huolimatta vahvistetulla määräenemmistöllä olisi mahdollista ottaa koko EVR:n lainanantokyky (500 miljardia euroa) käyttöön”, ja ”tällöin riski siitä, että Suomi voisi joutua maksamaan lisää pääomaa EVR:oon, vaikka olisi vastustanut tehtyä päätöstä, kasvaa merkittävästi”. Määräenemmistöä noudattava päätöksenteko rahoitustuesta ei olisi enää sillä tavalla poikkeuksellinen menettely kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa 25/2011 vp tarkoitetaan. EVR:ssä rahoitustukea vastaan äänestäneitä maita ei myöskään enää suojaisi hätätilarahasto, jonka purkaminen edellyttää yksimielisyyttä ja jolle perustuslakivaliokunta myös antoi merkitystä, kun se katsoi, että EVM:n sopimukseen nykyisin sisältyvät määräykset määräenemmistöä noudattavasta hätätilamenettelystä eivät ole perustuslain kannalta ongelmallisia. Valtioneuvoston kirjelmän tavoin on myös syytä viitata uskottavan velkajärjestelymekanismin ja sijoittajanvastuun puuttumiseen sekä epäselvyyteen EVR:n etuoikeutetun velkojan asemasta Suomen vastuisiin liittyviin riskeihin

vaikuttavina tekijöinä. Katsonkin, että määräenemmistöä noudattava päätöksenteko rahoitustuesta merkitsisi sellaista lisärajoitusta eduskunnalle perustuslaissa turvattuun budjettivaltaan, jota ei voida katsoa hyväksytyn perussopimuksilla ja niiden voimaansaattamislaeilla. Voin myös yhtyä valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan EVM:n pääoman siirtämistä EVR:oon koskevan sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen koskettaisi rahoitustukea koskevan äänestyssäännön vuoksi perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetussa mielessä.

Porthaniassa 7.3.2018

Kaarlo Tuori