VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite:
Perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö asiassa HE 99/2021 vp

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan vakausmekanismista tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Oikeudellisesti eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä HE 99/2021 vp on kyse kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä ja ehdotuksesta kyseisen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten vakiomuotoiseksi voimaansaattamislaiksi. Valtiosääntöoikeudellisesti sovellettavana on siten perustuslain 94 ja 95 §:t. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on kansainvälisen sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamislakia koskevassa asiassa antaa mietintövaliokunnalle perustuslain 74 §:ssä tarkoitettu lausunto sopimuksen ja sen voimaansaattamislain suhteesta perustuslakiin.

Euroopan vakausmekanismista tehty sopimus (SopS 75/2012, ks. myös konsolidoitu versio SopS 27/2019) on aikoinaan hyväksytty ja sen voimaansaattamislaki säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 13/2012 vp – HE 34/2012 vp). Eduskunta osallistui sopimusneuvotteluiden aikana Suomen kannan muodostamiseen siten kuin Euroopan unionin asioiden käsittelystä eduskunnassa perustuslain 96 ja 97 §:ssä säädetään (ks. PeVL 1/2011 vp, PeVL 14/2011 vp, PeVL 25/2011 vp).

Samoin nyt hyväksyttävänä olevaa sopimusmuutosta valmisteltaessa on asiaa käsitelty eduskunnassa unioniasiana, ja perustuslakivaliokunta on lausunut sopimusmuutoksen valtiosääntöisen arvioinnin kannalta olennaisista seikoista muun muassa osana Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämisen eduskuntakäsittelyä (ks. esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 1/2019 vp ja PeVL 19/2020 vp sekä osin myös PeVL 14/2020 vp).

Vaikka kysymyksessä on nyt valtiosopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta päättäminen, kyse on perustuslakivaliokunnan vakiintuneena pidettävän käytännön mukaisesti myös Euroopan unionin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvasta asiasta (PeVM 10/1998 vp, PeVL 49/2001 vp, PeVL 56/2006 vp). Tällä seikalla on merkitystä arvioitaessa eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksia sopimuksen mukaisen EVM:n hallintoneuvoston toiminnasta. Lisäksi sillä on tämän hallituksen esityksen yhteydessä merkitystä arvioitaessa tarpeellisia toimia eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön (TrVM 9/2017 vp) johdosta hyväksymän ponnen johdosta.

Muutossopimuksen tarkoituksena on kehittää Euroopan vakausmekanismin (EVM) toimintaa. Sopimuksella viedään Euroopan vakausmekanismia koskevan valtiosopimuksen osaksi EVM:n kehittämistä koskevat Euroopan unionissa sovitut linjaukset. Niiden mukaisesti EVM on keskeinen rahoitusvakauden viime kätistä rahoitusta turvaava toimija ja esimerkiksi komission ehdotusta Euroopan valuuttarahaston perustamisesta ei viedä eteenpäin. Keskeiset sopimusmuutokset koskevat pankkien yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn toteuttamista EVM:stä, ennalta varautuvan rahoitusavun kelpoisuuskriteerien muuttamista sekä velkakestävyyden arviointia ja velkajärjestelymenettelyjä. Sopimusmuutokset ovat siten osa Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kehittämistä ja liittyvät olennaisesti myös pääomamarkkina- ja pankkiunionin kehittämiseen. Tavoitteena on vahvistaa EVM:n kykyä tunnistaa ja ehkäistä tulevia rahoitusvakautta uhkaavia kriisejä ja turvata pankkien kriisinratkaisurahaston rahoitus niissä tilanteissa, joissa kriisinratkaisurahaston varat ovat ehtyneet tai ovat sovittuihin kriisinratkaisutoimiin nähden riittämättömiä. Samassa yhteydessä EVM:stä on tarkoitus poistaa pankkien suora pääomitusväline EVM:n hallintoneuvoston erillisellä päätöksellä.

Sopimusmuutoksilla kehitetään EVM:n ennalta varautuvan rahoitusavun välineitä tiukentamalla tuen ennakkokriteerejä ja parantamalla nopean takaisinmaksun kannustimia. Muutoksilla pyritään myös velkakestävyyden parempaan huomioon ottamiseen ja velkajärjestelyiden helpottamiseen. Edelleen tarkoituksena on helpottaa vuosien 2008-2010 finanssikriisin seurauksena perustetun ja väliaikaiseksi tarkoitetun Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) antamien tukien ja velvoitteiden siirtämistä EVM:ään, jolloin ERVV voidaan lopulta lakkauttaa.

Muutossopimuksessa määrätään myös EVM:n ja sen toimielinten tehtävistä ja valtuuksista seurata ja arvioida jäsentensä makrotalouden ja rahoitusjärjestelmän tilannetta, ja osana sitä

jäsentensä julkisen velan kestävyyttä, sekä analysoida asiaan liittyviä tietoja häiriöihin valmistautumiseksi ja reagoimiseksi. Valtiosopimukseen perustuva EVM ja sen toimielimet tulevat näin aikaisempaa vahvemmin pysyviksi toimijoiksi rahoitusvakauden turvaamiseksi tarvittavassa rahoituksessa ja myös velkakestävyyden viime kätisessä turvaamisessa. Valtiosopimus ei suoranaisesti vaikuta Euroopan unionin oikeuden sisältöön ja tulkintaan, vaan kyseessä on muodollisesti unionin ulkopuolella olevista, mutta unionin kannalta merkittävistä määräyksistä.

Olen ollut perustuslain 111 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa 10.6.2021 sen päättäessä hallituksen esityksen antamisesta. Minulla ei ole ollut aihetta esittää valtioneuvoston esittelylistojen ja siinä tehtävään säädösehdotusten ennakkovalvontaan perustuen perustuslain 112 §:ssä tarkoitettuja huomautuksia. Esitys täyttää siten muodolliset ja sisältöä koskevat vähimmäisvaatimukset eduskunnan päätöksenteon kannalta.

Hallituksen esitys ei ole ollut oikeuskanslerin lausunnoilla eikä ennakkotarkastuksessa eikä tälle ole asian sisältö huomioon ottaen ollut tarvettakaan. Kun otetaan huomioon perutuslain 112 §:n soveltamiskäytännön mukainen hyvinkin korkea kynnys oikeuskanslerin huomautuksille, ja kun monitulkintaisessa asiassa voi perustellusti olla erilaisia valtiosääntöoikeudellisia näkökulmia, ei istunnossa esitettyjen huomautusten puuttumisesta voi sinänsä tehdä päätelmiä siitä, etteikö oikeuskanslerilla laillisuusvalvojana saattaisi olla valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia asiaan ja hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn.

Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen osalta kuitenkin totean, että sen valtiosääntöoikeudellista arviointia koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö Euroopan unionin rahoitusvakausjärjestelyistä on laajaa ja vakiintunutta eikä tiedossani ole tarvetta esityksen uudelleenarviointiin. Hallituksen esityksen osalta ei myöskään nouse esiin merkittäviä uusia valtiosääntöisiä tulkintakysymyksiä. Arvioinnissani jäljempänä onkin kyse perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön soveltamisesta esitykseen.

ARVIOINTIA

Arvioidessaan Euroopan vakausmekanismin ja sen tukivälineiden sekä yleensä Euroopan unionin rahoitusvakautta koskevien järjestelyiden valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä perustuslakivaliokunta on pitänyt olennaisina seikkoina Suomen taloudellisten vastuiden kokonaismäärää sekä vastuiden tarkkaa ja selkeää rajaamista, vastuiden toteutumisen todennäköisyyttä ja riskien arviointia, eduskunnan osallistumista päätöksentekoon ja vaikutuksia valtion mahdollisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista (ks. esim. PeVL 19/2020 vp, PeVP 34/2020 vp ja PeVP 27/2020 vp, PeVL 1/2019 vp, PeVL 55/2017 vp). Edelleen perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että Suomen budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 10/2019 vp, PeVL

55/2017 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 5/2011 vp). Perustuslakivaliokunta on samoin pitänyt tärkeänä EVM:n rahoituksen ja muun unionin kriisirahoituksen riittävää ehdollisuutta, koska se vaikuttaa olennaisella tavalla Suomen valtion vastuuaseman muodostumiseen. Samoin riittävä sijoittajanvastuu on perustuslakivaliokunnan käytännössä nähty Suomen valtion vastuuaseman kannalta tärkeäksi seikaksi. (PeVL 16/2020 vp, PeVP 34/2020 vp ja PeVP 27/2020 vp, PeVL 19/2020 vp, PeVL 1/2019 vp). Nämä perustuslakivaliokunnan käytännössä korostetut seikat ovat keskeisiä myös nyt käsillä olevan hallituksen esityksen arviointiin.

Suomen täysivaltaisuus

Perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaan Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirrosta Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle päätetään kahden kolmasosan enemmistöllä.

Perustuslakivaliokunta on voimassa olevan EVM-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä katsonut, että sopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sopimuksen hyväksymisestä voitiin näin ollen päättää eduskunnan äänten enemmistöllä ja sopimuksen voimaansaattamislaki (402/2012) käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 13/2012 vp – HE 34/2012 vp)

Valiokunta on toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattuisuuteen ja soveltamisalaan (PeVL 38/2001 vp, PeVL 51/2001 vp), sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin (PeVL 61/2002 vp, PeVL 7/2003 vp, PeVL 6/2004 vp ja PeVL 19/2010 vp). Kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta. Näiden perusteiden mukaisesti valiokunta katsoi, ettei EVM-sopimuksen sopimusmääräyksissä ollut kysymys Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä sopimuksen muuttamista koskevasta toimivallan siirrosta EVM:n hallintoneuvostolle (PeVL 13/2012 vp).

Kokonaisuutena arvioiden EVM-sopimuksen muutos ei nähdäkseni sisällä merkittävää toimivallan siirtoa, joten sen hyväksyminen voidaan tehdä perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisessa järjestyksessä.

Eduskunnan budjettivalta, riskit ja riskienhallinta sekä Suomen valtion taloudelliset vastuut

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Muusta syystä eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä ovat muun muassa eduskunnan budjettivaltaa sitovat kansainväliset velvoitteet (HE 1/1998 vp, s. 149/I).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kokonaisuutena tarkastellen EVM- ja ERVV-sopimukset ovat vaikutuksiltaan huomattavia, millä perusteella eduskunnan tulisi päättää niistä (PeVP 11/2011 vp). Valiokunnan mukaan EVM-sopimus edellyttää eduskunnan suostumusta myös budjettivaikutustensa takia. Maksettavaa pääomaa koskeva velvoite liittyy välittömästi eduskunnalle perustuslain 3 §:n 1 momentin ja 7 luvun perusteella kuuluvaan budjettivaltaan ja takuupääomavelvoitteen täyttäminen edellyttää puolestaan perustuslain 82 §:n 2 momentin nojalla eduskunnan suostumusta (PeVL 1/2011 vp). Kokonaisvastuiden määrän lisäksi eduskunnan budjettivallan rajoittamista koskevaan arviointiin vaikuttaa se, millä tavalla eduskunta voi vaikuttaa Suomen vastuiden lisääntymiseen, kun erillisiä takaus- tai rahoituspäätöksiä tehdään (PeVP 18/2012 vp). Eduskunnan budjettivallan ja yleisemminkin finanssivallan kokonaisuus edellyttää, että eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet turvataan asianmukaisesti (PeVL 49/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on EVM:ia ja ERVV:tä koskevissa lausunnoissaan korostanut, että Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (PeVL 25/2011 vp ja PeVL 3/2012 vp). Tähän liittyy myös kysymys siitä, voidaanko vastuilla vaarantaa "Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on" (PeVL 5/2011 vp).

Esityksessä tarkoitettu asiakokonaisuus on taloudellisten vaikutusten osalta verrattain haasteellinen hahmottaa. Muutossopimuksella ei joka tapauksessa tehtäisi välittömiä muutoksia EVM:n pääomaan, joka koostuu maksetusta pääomasta sekä vaadittaessa maksettavasta pääomasta. EVM:n maksettu pääoma on 80,55 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 1,43 miljardia euroa. EVM:n vaadittaessa maksettava pääoma on 624,3 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 11,12 miljardia euroa. EVM:n kokonaispääoma on siten yhteensä 704,8 miljardia euroa, josta Suomen osuus on yhteensä 12,55 miljardia euroa. (HE, s. 9)

Taloudellisia vaikutuksia tai lisävastuita ja -sitoumuksia voisi esityksen mukaan syntyä tilanteessa, jossa tukea saanut jäsenvaltio tai kriisinratkaisuneuvosto ei maksa sovitusti takaisin saamaansa tukea. Suomi voisi tällöin joutua maksamaan lisää pääomaa EVM:lle. Suomen vastuiden ehdoton enimmäismäärä pysyisi kuitenkin jatkossakin 12,55 miljardissa eurossa. EVM:n ja sitä kautta euroalueen jäsenvaltioiden riskiä rajaa se, että EVM:llä on etuoikeutetun velkojan asema suhteessa muihin velkojiin heti Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) jälkeen.

Euromaille EVM:n myöntämästä rahoitustuesta ja lainoista aiheutuvia vastuita ja riskejä rajataan pääasiallisesti vahvalla pääomarakenteella, ensisijaisella velkoja-asemalla (IMF:n jälkeen), tuen myöntämisen ehtona olevalla velan kestävyyden edellytyksellä sekä välinekohtaisesti määräytyvällä ehdollisuudella. Yksimielisen päätöksenteon vaatimuksella turvataan jäsenmaiden budjettisuvereniteettia. EVM-sopimuksen muutosten mukaisesti vahvistetuilla velkajärjestelymenettelyillä, hinnoittelun ja kannustimien muutoksilla sekä ennalta varautuvan rahoitusavun myöntämisen ehtojen tiukentamisella voidaan entistä tehokkaammin hallita rahoitusavusta syntyviin vastuisiin liittyviä riskejä. (HE, s. 6)

Teknisesti muutossopimuksella avataan mahdollisuus nostaa EVM:n pääomaa, jotta ERVV:n vastuut ja siitä annettu tuki voidaan siirtää EVM:ään. Asiallisesti kyse on jo olemassa olevien vastuiden ja riskien siirrosta ja vastaavat riskit poistuvat ERVV:stä. Siirto voi jonkin verran vaikuttaa eri vastuiden riskisyyteen enkä voi tätä laillisuusvalvojana ja valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta ja oikeudellisesta asiantuntemuksesta käsin arvioida. Hallituksen esityksen perusteella kuitenkin kokonaisvastuissa ja –riskeissä ei tapahdu tällöinkään valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta olennaisia muutoksia.

Hallituksen esityksessä on nähdäkseni tehty perustuslakivaliokunnan käytännön edellyttämällä tavalla selkoa Suomen EU-jäsenyyteen liittyvistä kokonaisvastuista. Lisäksi kiinnitän huomiota hallituksen esityksen s. 14 viittaukseen hallituksen vuosikertomukseen K 3/2021 vp, jossa on kattava ja laajempi Suomen valtion vastuita koskeva selvitys (kertomuksen s. 121–145).

EVM:n tukien ehdollisuus

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain kannalta merkityksellisenä EVM:n rahoitustuen asianmukaista ehdollisuutta (PeVP 34/2020 vp, PeVP 27/2020 vp ja PeVL 19/2020 vp). Ennalta varautuvan rahoitusavun myöntämiskriteerit ovat tavanomaista talouspoliittista ehdollisuutta. Ehdollisuudella pyritään varmistamaan, että tukea saava jäsenvaltio noudattaa tervettä talouspolitiikkaa unionin oikeuskäytännön mukaisesti (Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-370/12, Pringle, ECLI:EU:C:2012:756, erityisesti tuomion kohdat 129 — 147). (PeVL 19/2020 vp).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 125 artiklan tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot noudattavat tervettä finanssipolitiikkaa (Pringle, kohta 135). Kyseisessä artiklassa ei sen sijaan kielletä yhtä tai useaa jäsenvaltiota myöntämästä rahoitusapua jäsenvaltiolle, joka on yhä vastuussa omista sitoumuksistaan velkojilleen, sillä edellytyksellä, että tällaiseen apuun liittyvät ehdot ovat omiaan kannustamaan viimeksi mainittua toteuttamaan tervettä finanssipolitiikkaa (Pringle, kohta 137). Tiukkojen ehtojen, jotka asetetaan kaikenlaiselle EVM:n antamalle vakaustuelle, tavoitteena on sen varmistaminen, että EVM ja saajana olevat jäsenvaltiot noudattavat unionin etenkin jäsenvaltioiden talouspolitiikan yhteensovittamisen alalla toteuttamia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on muun muassa taata se, että jäsenvaltiot jatkavat tervettä finanssipolitiikkaa (Pringle, kohta 143).

Hallituksen esityksen (s. 19) mukaan ennalta varautuvaa rahoitusapua voidaan myöntää EVM:n jäsenvaltiolle, jonka talouden perustekijät ovat terveellä pohjalla, mutta jota kohtaa ulkopuolinen häiriö, johon se ei voi itse vaikuttaa. Sopimukseen lisättäisiin myös vaatimus siitä, että tukea hakevan maan julkisen velan tulee olla kestävää. Ennalta varautuvaan ehdolliseen luottoon ja laajennettuihin ehtoihin perustuvaan luottoon sovellettavat kelpoisuuskriteerit on sisällytetty sopimukseen lisättävään liitteeseen III.

Muutokset EVM-sopimukseen korostavat osaltaan ehdollisuutta ja sen riittävää arviointia. Julkisen talouden velkakestävyys on myös kriteeristössä mukana. Käytännössä ehdollisuutta on EVM-sopimuksen perusteella erilaista. Ehdollisuuden kriteerit sisältävät lisäksi merkittävääkin harkintavaltaa. Ehdollisuutta on jo nyt erilaatuista kunkin tukivälineen vaatimusten mukaisesti (ks. myös valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu 19.5.2021 OKV/875/10/2020 pandemiakriisin tukivälinettä koskevasta menettelystä). Yleisen varautumisvälineen osalta tämä on jokseenkin väistämätöntä eikä nähdäkseni ole valtiosääntöoikeudellinen ongelma tai yksityiskohtien osalta valtiosääntöoikeudellinen kysymys. Ehdollisuutta koskevat sopimusmääräykset täyttävät nähdäkseni perustuslakivaliokunnan käytännön mukaiset kriteerit ja sisältävät valtiosääntöoikeudellisesti riittävät kannustimet Suomen valtion vastuiden rajaamiseksi. Huomautan samalla, että valtiosääntöisiä vähimmäisvaatimuksia laajemmin ehdollisuus on talouspoliittista tarkoituksenmukaisuutta ja taloudellista järkevyyttä koskeva kysymys.

Hallituksen esityksen mukaan sopimusmuutokset eivät lisää Suomen EVM-kokonaisvastuuta eivätkä riskiä vastuiden realisoitumisesta. Riskisyydessä voi eri tukiohjelmissa olla eroja ja tapahtua muutoksia, mutta kokonaisuutena EVM-sopimuksen riskit eivät näyttäisi valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla kasvavan. Tarkka riskiarvio tulee kuitenkin tehdä muilla kuin valtiosääntöoikeudellisilla perusteilla ja siihen minulla ei ole laillisuusvalvojana tässä yhteydessä mahdollisuutta eikä se kuulu myöskään rooliini.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään suhtautunut kriittisesti EVM:n käyttämiseen markkinatukijärjestelyissä pankkien suoraan pääomittamiseen Suomen valtion (kokonais)vastuiden rajaamiseksi (ks. PeVL 28/2013 vp, s. 5 ja siinä viitatut lausunnot). EVM-sopimusmuutos merkitsee sitä, että pankkien suoran pääomittamisen mahdollisuudesta luovutaan ja EVM:n rooliksi tulee selkeämmin toimia pankkien kriisinratkaisurahaston yhtenä viimekätisenä turvaajana. Muutos tarkoittaa perustuslakivaliokunnan aikaisemman kannan ja valtiosääntöpoliittisen linjan toteutumista.

Hätätilamenettely

Hätätilamenettelyn hyväksyttävyys Suomen perustuslain kannalta oli keskeisiä valtiosääntökysymyksiä EVM-sopimuksen eduskuntakäsittelyssä aikaisimpina vuosina. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallintoneuvoston määräenemmistöpäätöksenteko olisi vaikuttanut kansalliseen suvereniteettiin ja eduskunnan budjettivaltaan siinä määrin, että sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen olisi koskettanut perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetussa mielessä. Valiokunta totesi nykyistä hätätilamenettelyä koskevassa lausunnossaan PeVL 25/2011 vp muun muassa, että sopimuksen uusi muotoilu poisti yksiselitteisesti mahdollisuuden korottaa jäsenvaltion rahoitusvastuuta määräenemmistöpäätöksellä. Myös hätätilarahastoa koskevalla sääntelyllä oli siten merkitystä eduskunnan budjettivallan turvaamisessa. Johtopäätöksenään valiokunta katsoi, että sopimusluonnoksen päätöksentekomenettelyä koskevat määräykset eivät olleet ongelmallisia Suomen täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta (PeVL 25/2011 vp). Valiokunta toisti tämän kantansa ja sen perustelut lausunnossaan EVM-sopimuksesta ja sen voimaansaattamislaista (PeVL 13/2012 vp).

Hallituksen esityksen (s. 26) mukaan nyt ehdotettavan varautumisjärjestelyä koskevan hätätilamenettelyn soveltamisedellytysten perusteet vastaavat nykyisin voimassa olevia. Varautumisjärjestelyä koskevalla hätätilamenettelyllä ei myöskään ole mahdollista kasvattaa Suomen rahoitusvastuuta EVM-sopimuksen enimmäismäärästä. Muutos on nähdäkseni linjassa perustuslakivaliokunnan aiempien kannanottojen kanssa.

EVM-muutossopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa selvitetään asianmukaisesti eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta. Muutossopimus sisältää joitain lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä perustuslakivaliokunnan alkuperäisen sopimuksen hyväksymisvaiheessa ilmaiseman kannan mukaisesti. Tämän sekä sopimuksen huomattavan merkityksen ja vaikutusten eduskunnan valtiontaloudelliseen valtaan kuulumisen vuoksi eduskunnan suostumus on tarpeellinen. Esityksen säätämisjärjestysperusteluiden arvio säätämisjärjestyksestä on nähdäkseni asianmukainen. Niin ikään esityksen sisältämät 1. ja 2.

ponsi eduskunnan päätöksiksi sekä blankettimuotoinen voimaansaattamislaki ovat lainvalmisteluohjeiden mukaisia.

Hallituksen esityksen perusteluissa myös vastataan eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 9/2017 vp johdosta hyväksymään ponteen (ks. eduskunnan kannanotto EVM-rahoitustukiohjelmasta päättämisestä, s. 4-5). Eduskunta edellytti kannanotossaan, että hallitus selvittää tarpeen lakimuutoksille, joiden perusteella uusista EVM:n rahoitustukiohjelmista päättäminen on koko eduskunnalla, mikäli Euroopan vakausmekanismin rooli säilyy nykymuotoisena ja sen päätöksentekoon kuuluvat jäsenmaiden kannanotot (EK 37/2017 vp). Minulla ei ole valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta huomauttamista hallituksen esityksessä esitettyyn. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti rinnastanut EVM:n asiat sisällöltään ja vaikutuksiltaan unionin asioiksi. Kyse ei ole myöskään valtiontakauksen antamisesta, kuten ERVV:n tukiohjelmissa oli valtiosääntöoikeudellisesti kyse. EVM:n hallintoneuvostossa tehtävät päätökset on oikeudellisesti asianmukaista käsitellä perustuslain 96 §:n mukaisessa menettelyssä. On syytä kuitenkin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti korostaa eduskunnan oikea-aikaisten vaikutusmahdollisuuksien ja tiedonsaannin turvaamista jatkossakin.

JOHTOPÄÄTÖS

Kokoavasti totean, että nähdäkseni hallituksen esitys on riittävän asianmukainen perusta eduskunnan päätöksenteolle ja esityksen valtiosääntöiseen arviointiin voidaan soveltaa edellä kuvattua, varsin vakiintunutta perustuslakivaliokunnan käytännön mukaista kriteeristöä. Sen valossa esityksessä ei ole suurempia ongelmia eikä asiassa myöskään nouse esille merkittäviä uusia valtiosäännön tulkintakysymyksiä. Kyse ei ole merkittävästä uuden toimivallan siirrosta. Nähdäkseni eduskunnan suostumus on tarpeellinen ja se voidaan antaa perustuslain 94 §:n mukaisesti äänten enemmistöllä ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset voidaan hyväksyä perustuslain 95 §:n mukaisesti tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti