Tuomas Ojanen

17.9.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 99/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan vakausmekanismista tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Pääasiallinen sisältö ja valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan vakausmekanismin perustamisesta tehdyn sopimuksen (*EVM-sopimus*) muuttamisesta tehdyn sopimuksen sekä lain, jolla saatetaan voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.
2. Voimassaolevaan sopimukseen verrattuna keskeiset muutokset koskevat pankkien yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn toteuttamista Euroopan vakausmekanismista, ennalta varautuvan rahoitusavun kelpoisuuskriteerien muuttamista sekä velkakestävyyden arviointia ja velkajärjestelymenettelyjä.
3. Esityksen jaksossa 9 (s. 23-27) on tehty selkoa yhtäältä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta perustelevista seikoista perustuslain 94 §:n kannalta ja toisaalta voimaansaattamislain käsittelyjärjestyksestä perustuslain 95 §:n kannalta. Käsittelyjärjestystä on erikseen arvioitu *valtion taloudellisen vastuun*, *ehdollisuuden* ja *hätätilamenettelyn* kannalta.
4. Sopimusmuutosten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellistä ainesta on myös muualla esityksessä. Tässä suhteessa erityisen merkityksellinen on ensinnäkin jakso 4.6, jossa on omissa alajaksoissaan eritelty Suomen vastuita euroalueen vakaudenhallinnasta ja arvioitu euroalueen vakausmekanismeista aiheutuvia riskejä ja Suomelle Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta tulevia vastuita. Jaksossa 4.7 on taas tehty selkoa koronaviruskriisiä koskevista EU-tason toimista pandemian taloudellisten seurausten helpottamiseksi, kuten varsinkin ns. EU:n elpymisvälineestä ja omien varojen päätöksestä. Jaksossa 4.8 on yhteenveto EU-jäsenyyteen liittyvistä pääasiallisista vastuista.
5. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhtenä peruslähtökohtana on huomioitava, että eduskunta on osallistunut käsillä olevaa muutossopimuksen kansalliseen valmisteluun perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisesti, ja että tällöin myös perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa muutossopimusluonnoksiin (ks. PeVL 19/2020 vp). Viittaan tarkemmin käsillä olevan muutossopimuksen kansallisesta valmistelusta esityksen jaksoon 1.2.
6. On syytä kuitenkin huomauttaa, että perustuslakivaliokunnan E- ja U-asioiden yhteydessä tekemät valtiosääntöoikeudelliset kannanotot eroavat oikeudelliselta sitovuudeltaan ja merkitykseltään perustuslakivaliokunnan lakiehdotuksista antamista kannanotoista. Ensinnäkin E- ja U-asioissa on kysymys EU-säädösehdotuksista tai muista kiinteästi Euroopan unionin toimintaan liittyvien

säädös- tai sopimusehdotusten kansallisesta käsittelystä ja valmistelusta. Lisäksi eduskunta ei tee päätöstä perustuslain 96 §:ssä tai 97 §:ssä tarkoitetuista asioista lopputuloksella, ettei esimerkiksi perustuslain 42 §:n 2 momentin mukainen menettely puhemiehen ja täysistunnon välisen erimielisyyden ratkaisemiseksi sovellu.

7. Äsken perustuslakivaliokunnan lausunnoista tai muista kannanotoista E- ja U-asioissa todettu ei tarkoita, että valiokunnan kannanotoilla ei olisi merkitystä arvioitaessa nyt käsillä olevan sopimuksen suhdetta perustuslakiin. Silti on tärkeää tiedostaa ja huomioida, ettei valiokunnan kannanotoille U- ja E-asioissa voida antaa samanlaista valtiosääntöoikeudellista merkitystä kuin valiokunnan lakiehdotusten tai kansainvälisten sopimusten arvioinnin yhteydessä esittämille kannanotoille ja varsinkaan niille, jotka ovat sisältävät ns. ponnen.
8. Esityksen jaksosta 9 ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin voidaan nähdäkseni pääosin yhtyä.
9. On syytä kuitenkin arvioinnin lähtökohtia täydentävästi huomauttaa edellä jo valiokunnan kannanotoista U- ja E-asioissa todetun lisäksi ensinnäkin siitä, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan peruslinjaukset (ks. PeVL 5/2011 vp ja PeVL 25/2011 vp, ks. myös PeVL 3/2012 vp) Euroopan vakausmekanismia koskevasta sopimuksesta ovat ajalta ennen perustuslain 94 ja 95 §:ään tehtyjä muutoksia osana 1.3.2012 voimaantulleita perustuslain tarkistuksia. Perustuslain 94 ja 95 §:n säännökset ovat osaksi erilaiset kuin ennen 1.3.2012 voimassa olleet perustuslain 94 ja 95 §:n säännökset samoista asioista. On selvää, että nyt käsillä olevia sopimusmuutosehdotuksia on arvioitava voimassa olevien perustuslain 94 ja 95 §:n säännösten kannalta, ja että niiden puitteissa voidaan antaa merkitystä ennen 1.3.2012 voimassa olleiden perustuslain 94 ja 95 §:n varaisesti tehdyille arvioille EVM-sopimuksesta (ks. myös esim. PeVL 14/2021 vp, erit. kohta 8 ja 9).
10. Toinen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia täydentävä huomio liittyy siihen, että perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 14/2021 vp, että siinä arvioinnin kohteena ollut Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annettu neuvoston päätös ja yleisemmin ns. elpymisvälineestä muodostava normikokonaisuus on merkittävään toimivallan siirtoon Euroopan unionille tosiasiallisesti rinnastuva järjestely, ja että siksi sitä koskeva ehdotus on eduskunnassa hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti.
11. Eduskunnan suostumuksen antamisesta päätettiin kahden kolmasosan enemmistöllä 18.5.2021 (Äänestyksen tulos: jaa 134, ei 57, tyhjiä 2; poissa 6).
12. Perustuslakivaliokunnan arvio omien varojen päätöksestä oli perustuslain 94 §:n 2 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta on jo kaksivuosikymmentä sitten linjannut, että perustuslaillinen arvio kansainvälisestä sopimuksesta tai muusta kansainvälisestä velvoitteesta on perustuslain 94 §:n mukaisessa hyväksymisestä päättämisen yhteydessä samanlainen kuin voimaansaattamiskysymyksen eli perustuslain 95 §:n yhteydessä (PeVL 38/2001 vp). Jos siis hyväksymisestä tulee päättää määräenemmistöllä perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti, myös mahdollinen voimaansaattamislakiehdotus olisi käsiteltävä perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa käsittelyjärjestyksessä (ns. supistettu perustuslainsäätämisjärjestys). Tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, että omien

varojen päätöstä ei ollut tarpeen erikseen saattaa valtiosisäisesti voimaan perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisesti, koska kyse on velvoitteesta, joka on hallituksen esityksen pohjalta hyväksyttävä perustuslain 94 §:n mukaisesti eduskunnassa (ks. myös esim. HE 248/2014 vp, PeVL 16/2020 vp), mutta jonka erillistä valtionsisäistä voimaansaattamista perustuslain 95 §:n mukaisesti ei vaadita (ks. myös PeVL 14/2021 vp, kohta 6).

13. Kun eduskunta hyväksyi omien varojen päätöksen perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisesti, se samalla päätöksellä päätti merkittävästä toimivallan siirrosta Euroopan unionille perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen alkaa tehdä tarkemmin selkoa siitä, varsinkin kun perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp jättää verraten paljon tulkinnan tässä suhteessa.
14. Nyt riittää vain muistuttaa tästä merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille tarkoittaneesta päätöksestä yhtenä arvion lähtökohtana sekä lisäksi vain yhtäältä todeta, että merkittävää toimivaltaa Euroopan unionille voi ja tarvitseekin siirtää unionille vain kerran. Toisaalta perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 14/2021 vp omaksuttu tulkinta tarkoittaa merkittävän toimivallan siirron soveltamiskynnyksen madaltumista huomattavasti siitä perustuslainsäätäjän tarkoittamasta. Palaan tähän lyhyesti lausunnon lopussa.

Arvio

15. Esityksen jaksossa 11.1 on nähdäkseni tehty asianmukaisesti selkoa eduskunnan hyväksymisen tarpeellisuutta perustelevista seikoista perustuslain 94 §:n kannalta. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan sellaisenaan yhtyä esityksen jaksossa 9.1 eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta esitettyyn.

16. Samoin esityksessä on asianmukaisesti ehdotettu hyväksymispäätöksen ala, so. määritelty se, mitä eduskunnan hyväksymispäätös kattaa käsillä olevassa sopimuspaketissa.

17. Esityksen jaksossa 11.2 on tehty selkoa sopimuksen ja edelleen sen lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten voimaansaattamislakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin ottaen samalla huomioon valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeistä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä aina valtiopäivistä 2011 alkaen aina perustuslakivaliokunnan tuoreimpiin kannanottoihin (PeVP 27/2020 vp, PeVP 34/2020 vp ja PeVL 19/2020 vp) saakka. Kuten jo edellä ilmeni, jaksossa on erikseen tehty selkoa arvioitavien sopimusmuutosten suhteesta perustuslakiin *valtion taloudellisten vastuiden, ehdollisuuden ja hätätilamenettelyn* kannalta.
18. Nähdäkseni voidaan kaikessa olennaisessa yhtyä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin käsityksiin sopimusmuutosten ja siten myös voimaansaattamislakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin. Koska en näe huomauttamisen tarvetta esityksen keskeisiin johtopäätöksiin sopimusmuutosten suhteesta perustuslakiin, en sopimusmuutosten merkittävyydestä huolimatta pidä

tarpeelliseksi alkaa toistaa tai kertoa toisin sanoin hallituksen esityksestä ilmenevää lausunnossani.

19. Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan arvioitava sopimus ei sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia tai Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.
20. Voimaansaattamista koskevassa lakiehdotuksessa on asianmukaisesti osoitettu sopimuksen muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella. Samoin voimaansaattamislain voimaantulosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella, mikä on niin ikään asianmukaista, koska käsillä oleva sopimus rinnastuu selkeästi sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin ja kuuluu siten perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston toimivaltaan
21. Sopimus voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislaiksi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Muita seikkoja

22. Totean lopuksi selvyyden vuoksi, että eduskunnan päätös unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen hyväksymisestä ja sitä myöden eduskunnan päätös siirtää merkittävää toimivaltaa Euroopan unionille perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla *ei* vaikuttanut edellä esittämääni arvioon nyt käsillä olevan sopimuksen suhteesta perustuslakiin.
23. Sinänsä yksi *seuraus* perustuslakivaliokunnan kannasta pitää omien varojen järjestelmästä annettua neuvoston päätöstä perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitettuna merkittävänä toimivallan siirtona Euroopan unionille on, että perustuslain 94 §:n 2 momentin, samoin kuin 95 pykälän 2 momentin, tarkoittaman merkittävän toimivallan siirron kynnystä on huomattavasti madallettu siitä, kuinka korkealla se oli tarkoitettu olemaan perustuslain esitöiden valossa. Esitöissä merkittävänä pidettävää toimivallan siirtoa on luonnehdittu seuraavasti: ”*Kansainvälinen velvoite koskisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos kyse olisi liittymisestä Euroopan unionin kaltaiseen, tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja velvoitteeseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa perustuslaissa säädetyillä aloilla*.” (HE 60/2010 vp, s. 46)
24. Vaikka nyt käsillä olevan asian yhteydessä ei siis ole tarvetta alkaa arvioida merkittävänä pidettävän toimivallan siirron soveltamiskynnystä, on syytä olla valtiosääntöoikeudellisesti valppaana sille, että asia voi soveltamiskynnyksen madaltumisen myötä jatkossa tulla ajankohtaisesti erilaisten muiden ja sinänsä täysin Euroopan unioniin liittymättömien kansainvälisten sopimusten tai muiden kv. velvoitteiden yhteydessä. Ajan oloon siis täsmentynee, mitä merkittävän toimivallan siirron soveltamiskynnyksen madaltuminen tarkemmin jatkossa tarkoittaa kansainvälisten sopimusten tai muiden velvoitteiden hyväksymisen ja voimaansaattamisen kannalta.