Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 17.9.2021

Hallituksen esityksessä ehdotetaan hyväksyttäväksi sopimus Euroopan vakausmekanismin perustamisesta tehdyn sopimuksen muuttamisesta (EVM-muutossopimus) sekä sitä koskeva voimaansaattamislaki.

EVM-muuttamissopimus on oikeudellisesti kansainvälinen sopimus, jonka hyväksymisestä noudatetaan perustuslain 94 §:ssä säädettyä menettelyä ja jonka voimaansaattamisessa sovelletaan perustuslain 95 §:ssä säädettyä menettelyä.

Perustuslain 94 §:n 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. Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä.

Perustuslain 95 §:n mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä.

Alkuperäinen EVM-sopimus hyväksyttiin eduskunnassa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 13/2012 vp) yksinkertaisella enemmistöllä ja sen voimaansaattamislaki säädettiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta tarkasteli ehdotusta tuolloin erityisesti Suomen täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta. Taloudellisista vastuista ja riskeistä esitetyn kokonaisarvion perusteella valiokunta katsoi, ettei EVM-sopimuksesta johtuva eduskunnan budjettivallan rajoitus ollut niin merkittävä, että se johtaisi vaikeutettuun säätämisjärjestykseen. Taloudelliset vastuut eivät tuolloisen arvion mukaan vaarantaneet valtion mahdollisuuksia vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksistaan. Valiokunta katsoi myös, etteivät sopimuksen määräykset päätöksentekomenettelyä koskevilta osin olleet ongelmallisia Suomen täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta. Edelleen valiokunta totesi, ettei sopimusmääräyksissä ollut kysymys Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä sopimuksen muuttamista koskevasta toimivallan siirrosta EVM:n hallintoneuvostolle (PeVL 13/2012 vp, s. 3-5).

EVM-muutossopimuksella on tarkoitus kehittää vakausmekanismin toimintaa. Keskeiset muutokset koskevat pankkien yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelmän toteuttamista Euroopan vakausmekanismista, ennalta varautuvan rahoitusavun kelpoisuuskriteerien muuttamista sekä velkakestävyyden arviointia ja velkajärjestelymenettelyjä (HE, s. 1).

Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi. Tähän liittyy myös kysymys siitä, voidaanko vastuilla vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on (esim. PeVL 13/2012 vp, s. 3).

Arvioitaessa Suomen kokonaisvastuiden merkitystä tältä kannalta on keskeistä vastuiden absoluuttisen summan lisäksi riskin toteutumisen todennäköisyys. Kokonaisvastuiden määrän lisäksi eduskunnan budjettivallan rajoittamista koskevaan arviointiin vaikuttaa se, millä tavalla eduskunta voi vaikuttaa Suomen vastuiden lisääntymiseen. (esim. PeVL 13/2012 vp, s, 3).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut useita lausuntoja liittyen Euroopan vakausmekanismin kehittämishankkeisiin (esim. PeVL 1/2019 vp). Nämä lausunnot ovat perustuneet eduskunnalle annettuihin valtioneuvoston selvityksiin tai valtioneuvoston kirjelmiin. Kyse on ollut siten eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden kansalliseen valmisteluun tilanteessa,

jossa sopimusneuvottelut ovat olleet vireillä ja sopimustekstin sisältö liikkeessä. Nyt käsiteltävänä olevassa tilanteessa kyse on valmiin sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta ilman mahdollisuutta puuttua sopimustekstin sisältöön. Perustuslakivaliokunnan kannanoton merkitys on tässä yhteydessä aikaisemmista lausuntotilanteista poikkeava. Nyt valiokunta määrittelee eduskuntaa sitovasti EVM-muuttamissopimuksen perustuslainmukaisen hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyn. Tämä ero valiokunnan päätöksentekotilanteessa on otettava huomioon hyödynnettäessä tässä yhteydessä valiokunnan aikaisempaa lausuntokäytäntöä, josta ei välttämättä yksiselitteisesti käy ilmi valiokunnan huomautuksen valtiosääntöoikeudellinen painoarvo esimerkiksi sopimuksen hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyä silmällä pitäen.

Hallituksen esityksen perusteluissa on käsitelty suhteellisen laajasti Suomen vastuuta euroalueen vakaudenhallinnasta sekä arvioitu euroalueen vakausmekanismeista aiheutuvia riskejä (HE, s. 9-13). Perustelujen mukaan euroalueen vakausmekanismeista aiheutuvien kokonaisvastuiden määrän ja pitkäaikaisuuden sekä riskien toteutumisen todennäköisyyden vuoksi euroalueen vakausmekanismeista aiheutuvat jäsenvaltiokohtaiset takaus- ja pääomavastuut ovat sinänsä valtiontaloudellisesti merkittäviä. Perusteluissa esitettyjen todennäköisyysarvioiden perusteella Suomen vastuisiin liittyvän vahingon odotusarvo ei kuitenkaan realisoituisi siinä laajuudessa, että se vaarantaisi Suomen mahdollisuudet vastata perustuslainmukaisista velvoitteistaan.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan sopimusmuutokset eivät lisää Suomen EVM:stä ja ERVV:stä tulevaa kokonaisvastuuta. Sopimusmuutokset eivät myöskään lisää riskiä vastuiden realisoitumisesta (HE, s. 25).

Edellä olevin perustein katson, etteivät EVM-muutossopimus sisällä sellaisia uusia taloudellisia vastuita Suomelle, jotka loukkaisivat eduskunnan budjettivaltaa vaarantamalla Suomenmahdollisuudet vastata perustuslaissa säädetyistä velvoitteistaan.

Sopimuksen käsittelymenettelyn kannalta on merkityksellistä, onko siinä kyse sellaisesta Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirtämisestä perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä toimivallan siirron merkittävyyttä arvioitaessa on kiinnitetty huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattuisuuteen ja soveltamisalaan sekä sopimusmääräyksen luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin. Valiokunnan mukaan kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka

vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädetyn Suomen täysivaltaisuuden kannalta (PeVL 13/2012 vp, s. 4). Täysivaltaisuuden tulkinnassa on merkitystä myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännöksellä Euroopan unionin jäsenyydestä, erityisesti kun on kysymys sopimuksesta, jolla on kiinteä liittymä Euroopan unioniin (ks. PeVL 13/2012, s. 2). Tältä osin on myös syytä huomata, että alkuperäinen EVM-sopimus ei perustuslakivaliokunnan mukaan sisältänyt Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa EVM:n hallintoneuvostolle. Nähdäkseni EVM-muutossopimukseen ei sisälly voimassa olevaan EVM-sopimukseen verrattuna sellaisia uusia toimivallan siirtoja EVM:n hallintoneuvostolle, joita olisi pidettävä Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävinä.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on erikseen käsitelty hätätilamenettelyn valtiosääntöoikeudellista merkitystä (HE, s. 26). Voin tältä osin yhtyä hallituksen esityksessä omaksuttuun tulkintaan (ks. myös PeVL 1/2019 vp, s. 6).

Edellä olevin perustein katson, että EVM-muutossopimus voidaan eduskunnassa hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä ja sen voimaansaattamislaki käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.