Janne Salminen 16.9.2021

Perustuslakivaliokunta

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

Esitys

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan vakausmekanismin perustamisesta tehdyn sopimuksen muuttamisesta 27.1.2021 ja 8.2.2021 tehdyn sopimuksen sekä lain, jolla saatetaan voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Sopimuksella muutetaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken kansainvälisenä sopimuksena tehnyt sopimuksen määräyksiä niin, että sen yhteyteen voidaan toteuttaa pankkien yhteinen kriisinratkaisurahasto yhteisen varautumisjärjestelyn toteuttamiseksi Euroopan vakausmekanismista. Samoin muutetaan ennalta varautuvan rahoitusavun kelpoisuuskriteeriä sekä velkakestävyyden arviointia ja velkajärjestelymenettelyjä.

2. Euroopan vakausmekanismista tehdyn sopimuksen muuttamista koskevat toimet ovat osa talous- ja rahaliiton ja pankkiunionin pitkään jatkuneita uudistustoimia. 2010-luvun alkupuolelta lähtien on eri tavoin pyritty kehittämään talous- ja rahaliittoa ja ennen kaikkea pankki- ja pääomamarkkinaunionia Euroopan unionin toimivaltaan kuuluvan oikeuden muutoksilla ja siis Euroopan unionin perussopimusten sallimissa puitteissa. Tähän liittyi myös ehdotus Euroopan valuuttarahaston perustamisesta asetuksella, mutta ehdotus ei toteutunut, minkä johdosta osaratkaisuna kehittämiselle valikoitui Euroopan vakausmekanismia koskevan sopimuksen muuttaminen niin, että pankkien yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely toteutetaan Euroopan vakausmekanismista. Sen ohella on päätetty unionin sekundäärioikeudesta asiaan liittyen. Samalla Euroopan vakaussopimuksen eräitä muitakin määräyksiä on tarkistettu nyt käsiteltävänä olevaan sopimukseen. Sopimusmuutoksista on tehty kattavasti selkoa hallituksen esityksessä.

3. Valtioneuvosto on toimittanut Suomen perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittamassa menettelyssä toimittanut eduskunnalle lukuisia kirjelmiä, ja eduskunta, perustuslakivaliokunta mukaan luettuna, on voinut vaikuttaa kannanmuodostukseen. Muiden ohella Suomen yleisiä kantoja ja edellytyksiä talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi selvitetty valtioneuvoston selvityksessä E 80/2017 vp, valtioneuvoston jatkoselvityksessä EJ 26/2018 vp, valtioneuvoston kirjelmässä U 5/2018 vp sekä valtioneuvoston jatkoselvityksessä EJ 5/2019 vp. Yhteiseen varautumisjärjestelyyn liittyen on annettu valtioneuvoston selvitys E 43/2017 vp, valtioneuvoston jatkoselvitys EJ 15/2018 vp, valtioneuvoston selvitys E

45/2019 vp, valtioneuvoston jatkoselvitys EJ 2/2020 vp sekä valtioneuvoston kirjelmä U 15/2020 vp. Samoin yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetun käyttöönottamisen kantoja ja edellytyksiä on avattu eduskunnalle valtioneuvoston selvityksessä E 138/2020 vp. Näihin on liittynyt puolestaan eduskunnan valiokuntien lausuntoja.

Yleistä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin viitekehyksestä

4. Muodollisesta kansainvälisoikeudellisesta luonteestaan Euroopan vakausmekanismia koskeva sopimusta ja sen muutoksia on valmisteluvaiheissaan tullut käsitellä perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittamalla tavalla, koska sopimus olennaisesti liittyy Euroopan unioniin ja siitä on neuvoteltu Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken ja unionin päätöksentekojärjestelmässä. Vakaussopimus perustaa vakausmekanismin, johon viitataan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 136.3 artiklassa, ja käsillä oleva sopimus myös itsensä mukaan liittyy Euroopan unionin säädöskehykseen ja julkisen talouden ohjaukseen ja hallintaan osana ensisijaisia suojakeinoja euroalueen vakautta heikentäviä luottamuskriisejä vastaan.

5. Esitys liittyy kiinteästi samanaikaisesti käsiteltävänä olevaan yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettuun käyttöönottoon liittyvään hallituksen esitykseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

6. Tämän käsittelyvaiheen osalta kysymys on perustuslain 94 ja 95 §:ssä säädetyssä menettelyssä käsiteltävästä kansainvälisestä sopimuksesta. Sisällöllisesti sen käsittelyyn vaikuttavat Euroopan unionisisältöisyytensä vuoksi perustuslain 1.3 § sekä valtiontaloutta koskevat 3.1 §:n ja erityisesti 7 luvun sääntelyt.

7. Kuten jo edellä totesin, käsillä olevan sopimuksen valmistelun yhteydessä eduskunnalle on annettu useita kirjelmiä. Niihin liittyen myös perustuslakivaliokunnan käytäntöön kuuluu useita nyt käsillä olevan sopimusmuutoksen valmistelu- ja neuvotteluvaiheissa antamia lausuntoja kannanottoineen, joilla on tiettyä merkitystä nyt sopimuksen hyväksymistä ym käsiteltäessä kuitenkin siten, että niiden käyttöarvoon täytyy liittää tietyt varaukset juuri sen vuoksi, että niissä ei arvioida valmista, nyt käsiteltävänä olevaa sopimusta.

8. Selkeimmän valtiosääntöoikeudellisen kiinnekohdan käsillä olevien sopimusmääräysten arvioinnille muodostaakin perustuslakivaliokunnan lausunto Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta tehdyn ehdotuksen käsittelyn yhteydessä. Kysymys on valiokunnan lausunnosta PeVL 13/2012 vp. Siinä valiokunta on katsonut, että nyt käsiteltävänä olevalla sopimuksella muutettava sopimuksen hyväksymiseen eduskunnan suostumus on ollut tarpeen ja että siitä päätetään äänten enemmistöllä ja että sen voimaantuloa koskeva lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. On huomattava, että yhtenä lähtökohtana talous- ja rahaliiton kehittämiselle perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti asettanut sen, että sen tulisi tapahtua ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa. (Tämä ja muita siihen liittyviä vaatimuksia ainakin PeVL 10/2019 vp, PeVL 38/2018 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 49/2010 vp.) Euroopan vakausmekanismia koskeva sopimus ja sen muutos ei täysin liity Euroopan unionin perussopimusjärjestelmään, vaikka Euroopan

unionista tehdyn sopimuksen 136.3 artikla onkin otettava huomioon ja se vahvistaa järjestelyn yhteyttä perussopimusten järjestelmään.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

9. Eduskunta hyväksyy perustuslain 94.1 §:n mukaan 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. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähdetty myös siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen sellaisten sopimusmääräyksiä koskevien varaumien, selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (ks. esim. PeVL 15/2011 vp, s. 6/I).

10. Sopimus Euroopan vakausmekanismista on todetulla tavalla aikanaan edellyttänyt eduskunnan suostumusta perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti (PeVL 13/2012 vp), koska sopimukseen kuuluu määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan ja eduskunnalle perustuslain 3.1 §:n ja 7 luvun perusteella kuuluvaan budjettivaltaan.

11. Nyt käsillä olevilla sopimusmuutoksilla puututaan näihin määräyksiin. Lisäksi sopimukseen sisältyy uusia määräyksiä vakausmekanismin vaadittaessa maksettavasta peruspääoman lisäerästä. Tämän velvoitteen täyttäminen puolestaan koskee eduskunnan budjettivaltaa.

12. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, että sopimuksen 37.4 artiklassa määrätään sopimuksen sitovasta tulkintamenettelystä ja riitojenratkaisusta. Määräys, joka välillisesti vaikuttaa lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten tulkintaan ja soveltamiseen, kuuluu perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan itsekin lainsäädännön alaan (PeVL 6/2001 vp). Kun artiklassa määrätään sitovasta riitojenratkaisusta, joka voi vaikuttaa siihen, miten Suomessa laintasoisena säänneltyä asiaa koskevaa määräystä on sovellettava, määräys kuuluu lainsäädännön alaan valiokunnan käytännön mukaan (ks. PeVL 31/2001 vp). Tässä tapauksessa kuitenkin riitojen ratkaisijana toimii Euroopan unionin tuomioistuin, jonka toimivallan Suomi on jo aikaisemmin tunnustanut, joten tämä määräys ei kuitenkaan edellyttäne eduskunnan suostumusta.

13. Kun kuitenkin myös nyt käsillä oleviin määräyksiin kuuluu eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavia vastaavia sisältöjä kuin perustuslakivaliokunnan edellisessä vakausmekanismia koskevan sopimuksen hyväksymistä koskevassa lausunnossaan (PeVL 13/212 vp) tarkastelemassa sopimuksessa, katson, että eduskunnan suostumus on tarpeen sopimuksen hyväksymiselle.

Suhde perustuslakiin

Kysymys taloudellisista vastuista

14. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut tarvetta arvioida Suomen taloudellisia vastuita valtiosäännön kannalta. Valiokunnan mukaan Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi. Tähän liittyy myös kysy-

mys siitä, voidaanko vastuilla vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 5/2011 vp, PeVL 3/2012 vp, PeVP 18/2012 vp).

15. Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee perustuslakivaliokunnan mukaan tarkastella kokonaisuutena (PeVL 25/2011 vp ja PeVL 3/2012 vp). Vastuissa on otettava huomioon paitsi niiden kokonaismäärä myös niiden toteutumisen todennäköisyys (PeVL 3/2013 vp ja PeVP 52/2014 vp). Tämä kokonaisuus on liittynyt siihen, että saadaan selkoa, kuinka järjestely vaikuttaa eduskunnan budjettivaltaan. Perustuslakivaliokunta on käytännössään vähitellen edellyttänyt koko ajan laajemmalle ulottuvaa ja kattavampaa Suomen taloudellisia vastuita koskevaa kokonaisarviointia, jos kysymys on ollut Euroopan unionikytkentäisistä taloudellisista sitoumuksista ja näihin vastuihin liittyvien riskien arviointia sekä käsitystä niiden muutoksista.

16. Käsitykseni mukaan hallituksen esityksessä on perustuslakivaliokunnan edellyttämättä ja sikäli asianmukaisella tavalla tehty selkoa vastuiden sisällöstä.

17. Perustuslakivaliokunnan mielestä budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut eivät kasva ainakaan tavalla, joka riskinsä puolesta voisi vaarantaa budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 55/2017 vp ja PeVL 5/2011 vp). Siten käsitykseni mukaan valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää olisi nimenomaan, jos tämän hallituksen esitykseen sisältyvän selvityksen perusteella voitaisiin tulla arvioon, että uusilla vastuilla jotenkin voitaisiin vaarantaa Suomen valtion mahdollisuuksia vastata niistä velvoitteista, jotka sillä perustuslain mukaan on. Budjettisuvereenisuuden suojaaminen liittyy eduskunnan aseman turvaamiseen siten, että perustuslain 3.1 §:n säännöksellä on jokin merkitys (mutta ”mahdollisimman tehokasta suojaamista koskevalle” vaatimukselle on välttämätöntä antaa suppea merkitys sikäli, että sen alun perin lienee käsitetty tarkoittamaan nimenomaan sellaista tilannetta, jossa sopimusjärjestelyjen johdosta eduskunnan budjettivaltaan voitaisiin ulkopuolelta vaikuttaa erittäin ennakoimattomasti ja hallitsemattomasti. Euroopan unionin jäsenyys vaikuttaa monin tavoin eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja budjettivaltaan ja molempiin liittyy jäsenyydestä johtuvia muutoksia.)

18. Hallituksen esityksen mukaan ”[s]opimusmuutokset eivät lisää Suomen EVM:stä ja ERVV:stä tulevaa kokonaisvastuuta. ERVV-tukien mahdollinen siirto ERVV:stä EVM:ään voi jopa pienentää kokonaisvastuuta. Sopimusmuutokset eivät myöskään lisää riskiä vastuiden realisoitumisesta.” Minulla ei ole edellytyksiä arvioida tätä toisin ja yleensäkin katsotaan, että hallitusvallan tulee tehdä tällainen perusteltu arvio ja että sillä myös on parhaat edellytykset tehdä tällainen arvio. Siten jollei muuta selvästi osoiteta, tähän arvioon on myös voitava luottaa.

19. Merkitystä on myös sillä, että käsillä ei ole sellaisia sopimusmuutoksia, joiden johdosta Suomi ei voisi kontrolloida niitä muutoksia, joita sopimuksen perusteella toimivissa elimissä tehtävä päätöksenteko voi merkitä Suomen vastuille tämän sopimuksen perusteella.

Kysymys hätätilamenettelyn muutoksista ja erilaisista ehdollisuusedellytyksistä tässä yhteydessä

20. Käsitykseni mukaan myöskään hätätilamenettelyyn ei tässä yhteydessä tehdä sellaisia muutoksia, jotka olisivat eduskunnan budjettivallan kannalta ongelmallisia, koska menettelyn soveltamisedellytyksiin ei puututa, menettely on rajoitettu varautumisjärjestelyyn, päätökset on tehtävä kiireellisesti ja

kyse on koko euroalueen talouden ja rahoituksen kestävyydestä. Vararahastosta tai maksetusta pääomasta on siirrettävä varoja kattamaan varautumisjärjestelyn käytöstä aiheutuvat riskit. Varautumisjärjestelyä koskevalla hätätilamenettelyllä ei voida kasvattaa Suomen rahoitusvastuuta sopimuksen enimmäismääristä ilman Suomen suostumusta ja siihen liittyvää Suomen perustuslain mukaista eduskunnan osallistumista. Koska hätätilamenettelyn näihin ja siten jos aikaisemmin hyväksyttyihin elementteihin ei puututtaisi, voidaan katsoa aikaisempaan tapaan, etteivät sopimuksen määräykset päätöksentekomenettelyä koskevilta osin ole ongelmallisia Suomen täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta (PeVL 13/2012 vp ja PeVL 25/2011 vp).

21. Erinäisissä yhteyksissä perustuslakivaliokunta on korostanut yhtenä valtiosääntöoikeudellisena näkökohtana vakausmekanismin rahoitustuen ehdollisuutta (PeVL 19/2020 vp). Tämä on enemmänkin valtiosääntöpoliittinen budjettivallan suojaamiseen liittyvä näkökohta, jolla on merkitystä ennen kaikkea sopimusta muotoiltaessa kuin nimenomainen valtiontaloutta koskeviin perustuslain säännöksiin selkeästi palautuva vaatimus. Seikka liittyy tulkinnan perusteella erityisesti pikemminkin Euroopan unionin oikeuden vaatimuksiin tällaiselle tuelle. Ehdotetut sopimusmuutokset eivät vaikuta tältä osin olevan ongelmallisia Suomen perustuslain kannalta. Sanottu koskee myös perustuslakivaliokunnan tyypillisesti näissä yhteyksissä esittämää huolta budjettisuvereniteetin suojaamisesta ”mahdollisimman tehokkaasti” (PeVL 28/2013 vp), jolla on perusteltu esimerkiksi kattavaa ja täysimääräistä sijoittajavastuuta. Koska varautumisjärjestelyä koskevaa hätätilamenettely ei sopimuksen mukaan tule käsittääkseni sovellettavaksi, jos pankkien kriisinratkaisulainsäädännön pysyvyysehto ei täyty, sopimus ottaa tulkintani mukaan riittävällä tavalla huomioon myös tämän perustuslakivaliokunnan huolenaiheen.

Toimivallan siirto

22. Havaintojeni mukaan käsillä olevaan sopimukseen ei sisälly verrattuna jo hyväksyttyyn ja voimaansaatettuun Euroopan vakausmekanismia koskevaan sopimukseen sellaista toimivallan siirtoa, jolla olisi merkitystä käsittelyjärjestyksen kannalta.

Käsittelyjärjestys

23. Näillä perusteilla katson, että käsillä olevan sopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle perustuslain 94.2 §:ssä tai 95.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla, joten sopimuksen hyväksymisestä voidaan päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus sopimuksen voimaansaattamislaiksi käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.