HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 19.9.2021

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 20.9.2021

Arvioinnin lähtökohdista

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä koskien Euroopan vakausmekanismista (EVM) tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista (HE 99/2021 vp).

EVM-sopimus ja siihen tehtävät muutokset ovat olleet valiokunnan arvioitavana lukuisia kertoja ennenkin, ja sitä koskee sangen vakiintunut tulkintakäytäntö, jota lausunnossani käsittelen. Pääosa kyseisistä lausunnoista on annettu liittyen perustuslain 96 §:n ja 97 §:n mukaisiin menettelyihin. Valiokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan Suomen perustuslain tulee kuitenkin ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta myös EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 23/2018 vp, s. 4, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 16/2020 vp). Valtioneuvosto on perustuslain 2 §:n 3 momentissa julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden ja julkisen toiminnan lakisidonnaisuudesta säädetyn johdosta sidottu perustuslakiin myös EU-sääntelyn valmistelussa. Perustuslain 74 §:ssä perustuslakivaliokunnalle säädetystä valtiosääntöisestä tehtävästä johtuu, että mikäli perustuslakivaliokunta on perustellusti asettunut tietylle kannalle perustuslain tulkinnassa, ei vastakkaista kantaa voida pitää ainakaan selvänä ja riidattomana (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 164). Valtioneuvosto ei siten voi toimia EU-lainsäädännön valmistelussa vastoin perustuslakivaliokunnan ilmaisemaa selvää ja ehdotonta valtiosääntöoikeudellista kantaa. Velvollisuus ottaa valiokunnan

kannanmuodostus asianmukaisesti huomioon on luonteeltaan oikeudellinen velvollisuus. Perustuslakivaliokunta on perustuslainmukaisuuden ensisijainen tulkitsija, ja perustuslainmukaisuutta koskevat kannanotot sitovat niin eduskunnan muita valiokuntia kuin valtioneuvostoa (ks. PeVP 43/2020 vp, § 8; PeVL 16/2020 vp). Tämä on tärkeää myös siksi, että perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisissa menettelyissä käsiteltävät asiat käsitellään eduskunnassa vain harvoin myös perustuslain 94 ja 95 §:n mukaisina asioina.

Eduskunnan käsiteltävänä on nyt perustuslain 94 ja 95 §:n mukaisessa valtiosopimuksen hyväksymismenettelyssä EVM-sopimuksen muutossopimuksen hyväksyminen ja kyseisen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamiseksi annettava laki. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on tällöin antaa perustuslain 74 §:ssä tarkoitettu lausunto sopimuksen ja sen voimaansaattamislain suhteesta perustuslakiin.

Oikeudellinen arvio 96 §:n ja 97 §:n mukaisissa menettelyissä tehdään usein tilanteissa, joissa esimerkiksi valtioneuvoston oma oikeudellinen arvio voi olla hyvinkin puutteellinen ja ehdotuksen sisältö muuttuu merkittävästi. Hallituksen esityksessä on tehty selkoa sopimusmuutoksen sisällöstä ja arvioitu sitä suhteessa valiokunnan aikaisempiin lausuntoihin. Erityisen merkityksellistä nyt tehtävässä arvioinnissa onkin se, onko sopimuksen sisältö muuttunut suhteessa niihin sopimusluonnoksiin, jotka ovat olleet aikaisemmin valiokunnan käsiteltävänä, ja **onko ehdotus muuttunut niin, että se edellyttäisi uudenlaista sisällöllistä arviointia** (Vrt PeVL 14/2021 vp). **Kysymys perustuslainmukaisuudesta on sisällöllinen**: käsittelyssä oleva ehdotus joko on tai se ei ole perustuslain mukainen, eikä käsittelyvaiheella ole tämän arvion kannalta suoranaista merkitystä. Tehtäessä muutoksia valiokunnan aikaisempiin tulkintoihin ne tulee kyetä perustelemaan uskottavasti ja valtiosääntöteorian keskeisten periaatteiden mukaisesti.[1] Valtiosääntöelin ei voi olla yhtenä päivänä yhtä mieltä ja toisena toista mieltä rapauttamatta uskottavuuttaan, ellei eroa voida argumentoida oikeudellisesti kestävällä tavalla.

Ehdotus liittyy hallituksen esitykseen HE 100/2021 vp, josta lausun erikseen. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Valiokunnan aikaisemmat kannanotot

Perustuslakivaliokunnalla on vakiintunut tulkintakäytäntö koskien Suomen vastuiden ja budjettisuvereniteetin rajoitusten valtiosääntöoikeudellisista arviointikriteereitä (kts esim PeVP 27/2020 vp (6.4.2020), PeVP 34/2020 vp (8.5.2020) sekä PeVL 16/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että kun eduskunnan budjettivallan rajoituksia selvitetään valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena (PeVL 25/2011 vp ja PeVL 3/2012

[1] Tätä käsittelevät esimerkiksi Kelsen teoksessaan *Reine Rechtslehre* (1934) ja Schmitt, *Verfassungslehre* (1928)*;* eurooppalaisen valtiosääntöoikeuden osalta Peters, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas (2001)* ja kansainvälisen oikeuden doktriinin kohdalla Jenks, "Craftsmanship in International Law", 50 *American Journal of International Law* (1956) 32. Sovellettuna EU-oikeuteen, kts Christina Eckes ja Päivi Leino-Sandberg, 'The EU-UK Trade and Cooperation Agreement – Exceptional Circumstances or a new Paradigm for EU External Relations?', *Modern Law Review* (2021).

vp). Vastuissa on otettava huomioon paitsi niiden kokonaismäärä myös niiden toteutumisen todennäköisyys (PeVL 3/2013 vp ja PeVP 52/2014 vp). Lisäksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on erityistä merkitystä annettava sille, edellyttävätkö lisävastuut Suomen suostumusta ja onko eduskunnalla mahdollisuus osallistua vastuusitoumuksia koskeviin päätöksiin (ks. PeVL 12/2020 vp, PeVL 22/2011 vp, PeVL 12/2018 vp). ERVV:tä käsitellessään valiokunta korosti, että valtiontalouden kannalta kyse on perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitetusta valtiontakauksesta (PeVL 5/2011 vp). Tällainen takaus voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Perustuslakivaliokunta on korostanut riskien arviointia keskeisenä asian valtiosääntöisen arvioinnin kannalta (PeVL 14/2019 vp).

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, s. 3 ja PeVL 5/2011 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunnan finanssipoliittista sopimusta koskevassa lausunnossa (PeVL 37/2012 vp) hahmotellaan, mitä suuruusluokkaa olevat eduskunnan budjettivallan rajoitukset voisivat merkitä perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettua merkittävää toimivallan siirtoa. Lisäksi valiokunta on tulkintakäytännössään korostanut, että eduskunnan budjetti- ja yleisemminkin finanssivallan kokonaisuus edellyttää, että eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet turvataan asianmukaisesti. Budjettisuvereniteetti tarkoittaa tässä yhteydessä perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaisen eduskunnan valtiontaloudellisen vallan turvaamista siltä osin kuin sitä ei ole oikeudellisesti pätevällä tavalla luovutettu Euroopan unionille (PeVL 16/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta on rinnastanut EVM-asiat ja mekanismista tehtävät rahoitustukiohjelmat EU asioihin, (PeVL 1/2011 vp), joiden käsittelystä eduskunnassa säädetään perustuslain 96 ja 97 §:ssä. Valiokunta on arvioinut EVM-sopimusta jo neuvottelujen aikana (PeVL 1/2011 vp, PeVL 22/2011 vp ja PeVP 11/2011 vp, 3 §, PeVL 25/2011 vp) sekä sopimusta voimaansaatettaessa (PeVL 13/2012 vp).

Sopimuksen tekemisen jälkeen valiokunta on lisäksi EVM-sopimuksen mukaisissa järjestelyissä korostanut riittävää ehdollisuutta, jota on perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitava sitä koskevan oikeuskäytännön mukaisesti. Valiokunta käsitteli aihetta nimenomaisesti hyväksymässään lausumassa PeVP 34/2020 vp, jossa se muistutti, että

> *Perustuslakivaliokunta pitää perustuslain kannalta merkityksellisenä, että valtioneuvoston kannan mukaan Suomi tukee Euroopan vakausmekanismin (EVM) rahoitustuen asianmukaista ehdollisuutta. Ehdollisuus tulee toteuttaa EVM-sopimuksen edellyttämällä tavalla, suhteuttaen se kriisin erityisluonteeseen sekä rahoitustuen määrään ja laina-aikoihin. Rahoitustukea koskevissa päätöksissä tulisi huomioida EVM:n toimintakyvyn säilyminen ja sen rahoituskapasiteetin riittävyys.*

Valiokunta huomautti tämän jälkeen lausunnossaan PeVL 19/2020 vp, että

> *Euroryhmässä ja Eurooppa-neuvostossa on tehty huhtikuussa päätös, jonka mukaan EVM:n tällä hetkellä käytössä olevasta 410 mrd. euron kapasiteetista on käytettävissä yli puolet eli 240 mrd euroa Pandemic Crisis Support eli PCS-välineen kautta. Rahoitusta voidaan käyttää COVID-19-pandemiaan liittyviin terveydenhuollon, tarjottavan hoidon ja ennaltaehkäisemisen suoriin ja epäsuoriin kustannuksiin (**E 26/2020 vp**). Toisin kuin*

*perustuslakivaliokunta on kannanotoissaan (**PeVP 27/2020 vp**, 6.4.2020 ja **PeVP 34/2020 vp**, 8.5.2020) edellyttänyt, ohjelman kohdalla on sovittu, ettei siihen sovelleta EVM-sopimuksen mukaista yleistä talouspoliittista ehdollisuutta EVM-sopimuksen aikaisemman tulkinnan ja sitä koskevan oikeuskäytännön mukaisesti.*

*Kun talouspoliittisen ehdollisuuden perusteena on ollut pyrkimys varmistaa, että velka maksetaan takaisin, riski siihen, ettei näin tapahdu, on käytännössä nyt noussut, mikä käytännössä nostaa myös riskiä siihen, että Suomen tulee maksaa EVM:iin lisää pääomaa. Tällä on vaikutusta valiokunnan aikaisempiin kannanottoihin, joissa se on korostanut, etteivät EVM-sopimuksen muutokset saa lisätä Suomen rahoitusvastuuta EVM-sopimuksen enimmäismääristä (**PeVL 1/2019 vp**).*

EVM:n käyttämiseen kriisinratkaisurahaston rahoittamiseen valiokunta on suhtautunut varauksellisesti, koska se voisi lisätä vaikeasti arvioitavissa olevia kansallisia EVM-vastuita (PeVL 28/2013 vp, s. 5). Valiokunta korosti, että EVM:n rahoituksen käyttämisestä tulisi päättää tapauskohtaisesti EVM-sopimuksen mukaisessa päätöksentekomenettelyssä. EVM-sopimuksen muutoksista on neuvoteltu SRF-sopimuksen tekemisen jälkeen. Käytännössä EVM-sopimusta on tarkoitus muuttaa niin, että EVM:n yhteyteen perustettaisiin yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely (HE 100/2021 vp). Tämä tapahtuisi EVM:n nykyisen pääomarakenteen puitteissa, jolloin Suomen vastuut pysyisivät muuttumattomina. Valiokunta on EVM-sopimuksen muutoksia käsitellessään korostanut, että keskeistä perustuslain kannalta on, etteivät ehdotetut muutokset saa lisätä Suomen rahoitusvastuuta EVM-sopimuksen enimmäismääristä. EVM:n kokonaisvastuiden kasvattamisen on edellytettävä jatkossakin Suomen suostumusta ja eduskunnan myötävaikutusta (PeVL 1/2019 vp).

Lisäksi valiokunta on suhtautunut varauksellisesti EVM:n käyttämiseen markkinatukijärjestelyissä ja pankkien suoraan pääomittamiseen, joilla on vaikutusta Suomen taloudellisiin vastuisiin (PeVL 22/2012 vp ja PeVL 3/2013 vp, PeVL 28/2013 vp).

Sisällöllinen arviointi

Nyt käsiteltävänä olevassa muutossopimuksessa kehitetään EVM:n toimintaa ensisijaisesti toteuttamalla SRF:n varautumisjärjestely osana vakausmekanismia sekä muuttamalla ennalta varautuvan rahoitusavun kelpoisuuskriteereitä ja velkakestävyyden arviointia ja velkajärjestelymenettelyjä. Pankkien suoran pääomittamisen mahdollisuudesta luovutaan.

Hallituksen esityksessä kuvataan Suomelle valtiontalouden näkökulmasta muutoksista aiheutuvia riskejä ja korostetaan, että 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. Varautumisjärjestelyn käyttöönoton yhteydessä kumotaan korkeariskisimpinä pidetyt EVM:n pankkien suoran pääomituksen välinettä koskevat hallintoneuvoston päätökset. Valtioneuvoston mukaan (toistaiseksi vailla käyttöä olleisiin) EVM:n ennalta varautuvan rahoitusavun välineisiin eli ennalta varautuvan ehdollisen luottoon (*Precautionary Conditioned Credit Line*, jäljempänä *PCCL*) ja laajennettuihin ehtoihin perustuvaan luottoon (*Enhanced Conditions Credit Line*, jäljempänä *ECCL*) muutossopimuksella tehtävät muutokset luovat kannustimet tuen nopeampaan takaisinmaksuun ja ehtojen jatkuvaan

noudattamiseen. Niillä pyritään myös tehostamaan välineiden käyttöä, jotta rahoitusapua haettaisiin varhaisemmassa vaiheessa ja kriisien ennaltaehkäisy tehostuisi, mikä myös rajaisi Suomen vastuita ja riskejä.

Sopimusmuutoksiin sisältyy sitoumus ottaa vuoden 2022 alusta käyttöön vahvistetut yhteistoimintalausekkeet euroalueen maiden uusissa joukkovelkakirjalainoissa niin, että epävakaassa markkinatilanteessa tämä voi nostaa heikomman luottoluokituksen omaavien maiden markkinaehtoisen rahoituksen hintaa. Valtioneuvoston mukaan tällä voidaan katsoa olevan riskien hinnoittelua tervehdyttävä ja vastuulliseen talouspolitiikkaan kannustava vaikutus. Yhteistoimintalausekkeiden vahvistaminen valtioiden hallittujen velkajärjestelyjen mahdollistamiseksi on ollut Suomen pitkäaikainen tavoite.

Lisäksi hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena olisi mahdollistaa ERVV:n antamien tukien siirto EVM:iin hallintoneuvoston yksimielisellä päätöksellä. Käytännössä olisi samalla päätettävä EVM:n maksetun pääoman että vaadittaessa maksettavan pääoman korottamisesta. Muutoin EVM:n jäljellä oleva lainanantokyky pienenisi siirrettyä tukea vastaavasti. Maksetun pääoman korotustarve olisi arviolta noin 20 miljardia euroa, josta Suomen osuus olisi 357 miljoonaa euroa.

Hallituksen esityksen mukaan muutoksilla ei ilmeisesti olisi vaikutusta EVM:n päätöksentekoon, joten keskeiset päätökset tehdään jatkossakin (perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla) yksimielisesti. Hallituksen esityksen mukaan myös varautumisjärjestelyä koskevan hätätilamenettelyn soveltamisedellytysten perusteet vastaavat nykyisin voimassa olevia eikä sillä olisi mahdollista kasvattaa Suomen rahoitusvastuuta EVM-sopimuksen enimmäismäärästä.

Hallituksen esityksessä on kuvattu Suomen tämänhetkisiä vastuita euroalueen vakaudenhallinnasta. EVM:n pääomaan ei tehdä muutoksia muutossopimuksella. Se koostuu maksetusta pääomasta sekä vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Suomen osuus EVM:n pääomasta on 1,7811 prosenttia. 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. Tämä ratkaisu sinänsä vastaa valiokunnan aikaisemmassa käytännössä edellytettyä. Sopimuksen muuttamisella ei ole suoraa vaikutusta Suomen pääomaosuuksiin rajattuihin kokonaisvastuisiin EVM:ssä. EVM:n tulevaisuuteen vaikuttaa myös sen tulevaisuuden käyttötarkoitus, jossa omistajajäsenvaltioiden tukiohjelmien merkitys voi olla vähentymässä. Sopimusmuutokset vaikuttaisivat varautumisjärjestelyn kautta nostettavissa olevan rahoituksen enimmäismäärään sekä EVM:n rahoitusasemaan. Yhteinen varautumisjärjestely olisi järjestelyssä kaikkein viimesijaisin rahoituslähde yhteiselle kriisinratkaisulle, jota käytettäisiin, kun muut rahoituslähteet ovat ehtyneet ja kriisinratkaisurahaston varat ovat riittämättömiä kriisinratkaisutilanteen tai -tilanteiden selvittämiseksi. Toisaalta voi olla, että rahastoon turvauduttaisiin aikaisempaa herkemmin.

Valiokunta on korostanut, kuinka ’kokonaisarvio kasvavista vastuista viime kädessä vaikuttaa siihen, voidaanko koronakriisiin liittyviä järjestelyitä pitää perustuslain mukaisina’ ja etteivät EVM-sopimuksen muutokset saa lisätä Suomen rahoitusvastuuta EVM-sopimuksen enimmäismääristä (PeVL 1/2019 vp, PeVL 19/2020 vp). Samalla valiokunta on edellyttänyt, että käsiteltäessä tällaisia EU-jäsenyyteen liittyviä ehdotuksia valtioneuvoston selvityksissä ’arvioidaan taloudellisia vastuita ja riskejä kumulatiivisesti, huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat.’ (PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp). Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä arvioidaan riskejä lähinnä Euroalueen vakausmekanismien kohdalla sekä Suomelle Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta syntyviä vastuita. Lisäksi esityksessä listataan

luettelomaisesti (ss. 13-14) koronakriisin aikana toteutetut uudet toimet, arvioimatta kuitenkaan niiden kokonaisvaikutuksia vaikutuksia sekä juurikaan katsomatta tulevaisuuteen.

Käytännössä monilla jäsenmailla julkisen velan määrä ja velkasuhde olivat jo ennen koronakriisiä korkealla tasolla. Niiden velkasuhde heikkenee edelleen ja julkisen talouden alijäämät kasvavat merkittävästi, mitkä heikentävät jäsenmaiden kykyä maksaa mahdollista rahoitustukea takaisin. Käytännössä vakaus- ja kasvusopimus on ollut hyllyllä kriisin alusta lähtien, eikä sitä ole lähivuosina tarkoitus soveltaa.[2] Lisäksi koko vakaus- ja kasvusopimus on uudistettavana,[3] ja on hyvinkin epäselvää palataanko sen nykyisiin velkasuhteisiin enää koskaan. Korkeisiinkaan velkasuhteisiin ja alijäämiin ei ole puututtu, mikä heikentää edelleen monien jäsenvaltioiden kriisinkestävyyttä. Taloudellisia vaikutuksia tai lisävastuita ja -sitoumuksia voisi syntyä tilanteessa, jossa tukea saanut jäsenvaltio ei maksa sovitusti takaisin saamaansa tukea.

Lisäksi EVM:n tulevaisuuteen vaikuttaa huhtikuussa 2020 tehty päätös suunnata EVM:n kapasiteetista Pandemic Crisis Support eli PCS-välineen kautta COVID-19-pandemiaan liittyviin terveydenhuollon, tarjottavan hoidon ja ennaltaehkäisemisen suoriin ja epäsuoriin kustannuksiin Ohjelmaan ei sovelleta EVM-sopimuksen mukaista yleistä talouspoliittista ehdollisuutta EVM-sopimuksen aikaisemman tulkinnan ja sitä koskevan oikeuskäytännön mukaisesti. PCS-välineen kohdalla huomionarvoista on kuitenkin se, ettei yksikään jäsenvaltio ole toistaiseksi hakenut rahoitusta ohjelmasta. Syynä pidetään EVM:n perinteiseen ehdollisuuteen liittyvää stigmaa – siitä huolimatta, että ohjelmassa nimenomaisesti luovuttiin ehdollisuudesta. Käytännössä jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet ei-ehdollista SURE-välineen rahoitusta, Euroopan investointipankin tarjoamaa pandemiarahoitusta sekä RFF-välinettä samalla kun EVM:n rahoitus on jäänyt käyttämättä.

Suomen vastuita ja riskejä rajataan pääasiallisesti vahvalla pääomarakenteella, ensisijaisella velkoja-asemalla (IMF:n jälkeen), tuen myöntämisen ehtona olevalla velan kestävyyden edellytyksellä sekä talouspoliittisella ehdollisuudella. Lisäksi ohjelman jälkeisellä valvonnalla pyritään varmistamaan rahoitustuen takaisinmaksu. Myös yksimielinen päätöksenteko turvaa Suomen budjettisuvereniteettia. Valtioneuvosto kuvaa, että jatkossa EVM:n toimintaa on tarkoitus kehittää ennakollisten tukivälineiden suuntaan. Niiden kohdalla talouspoliittinen ehdollisuus on lähtökohtaisestikin vähäistä, ja erityisesti näin on etenkin vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslausekkeen aktivoimisen jälkeen.

Valtioneuvoston kirjelmään olisikin tullut sisällyttää päivitetty riskiarviointi, jossa arvioidaan valtioiden velkatasojen ja pankkisektorin kasvaneiden riskien ja EVM:n uuden ennakollisen PCS-ohjelman käytön merkitystä budjettisuvereniteetin ja Suomen kokonaisriskin ja sen mahdollisen toteutumisen näkökulmasta. Tällä arviolla olisi ollut merkitystä myös siksi, että valtioneuvoston omassakin arviossa pankkisektorin riskit eivät ole vähentyneet (kts tässä HE 100/2021 vp antamani lausunto). Hallituksen esityksen mukaan sopimusmuutokset eivät lisää Suomen EVM-kokonaisvastuuta eivätkä riskiä vastuiden realisoitumisesta. Suomen riskeihin vaikuttaa kuitenkin

[2] KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimisesta, COM(2020) 123 final;
[3] KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN KESKUSPANKILLE, TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE, ALUEIDEN KOMITEALLE JA EUROOPAN INVESTOINTIPANKILLE vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen jouston uudelleentarkastelusta, COM(2018) 335 final.

näiden ympärillä olevan toimintakentän kasvavat riskit, joita hallituksen esityksessä olisi ollut tarpeen käsitellä laajemmin.

Säätämisjärjestys

Valiokunta on arvioinut sopimuksen lausunnossaan PeVL 13/2012 vp, jossa se katsoi, että EVM-sopimuksen hyväksymiseen on eduskunnan suostumus tarpeen koska sopimukseen kuuluu määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan ja eduskunnalle perustuslain 3.1§:n ja 7 luvun perusteella kuuluvaan budjettivaltaan. Hyväksymisestä päätettiin äänten enemmistöllä ja sen voimaantuloa koskeva lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Nyt tehtävät sopimusmuutokset koskettavat näitä määräyksiä sekä lisäävät määräyksiä vaadittaessa maksettavasta peruspääoman lisäerästä, minkä täyttäminen koskettaa eduskunnan budjettivaltaa. Käytännössä nyt tehtävät muutokset mahdollistavat sen, että saattaa syntyä tarve EVM:n maksetun pääoman että vaadittaessa maksettavan pääoman korottamisesta. Kyseinen päätös tehdään kuitenkin EVM:n päätöksentekoelimissä yksimielisesti. Täten se täyttää sen valiokunnan asettaman kriteerin, että EVM:n kokonaisvastuiden kasvattamisen on edellytettävä jatkossakin Suomen suostumusta ja eduskunnan myötävaikutusta (PeVL 1/2019 vp).

Valiokunta on arvioinut tarvetta perustuslain 94 §:n 2 momentin soveltamiseen ja sen mukaista säätämisjärjestyskysymystä viimeksi lausunnossaan PeVL 14/2021 vp. Valiokunta katsoi tällöin kyseessä olleessa kokonaisuudessa olleen kansallisen perustuslain kannalta merkityksellisellä tavalla merkittävä uusi tulkinta, ja siksi ”merkittävään toimivallan siirtoon Euroopan unionille **tosiasiallisesti rinnastuva** järjestely, ja sitä koskeva ehdotus on eduskunnassa hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä” (PeVL 14/2021 vp). Lausunnossaan valiokunta kuitenkin korosti, että ”päätös on muodollis-oikeudellisesti kertaluonteinen” ja kiinnitti huomiota sen kohdalla esitettyihin ”väliaikaisuuteen ja poikkeuksellisuuteen” liittyneisiin perusteluihin painottaen ”ettei nyt toteutettavilla toimilla tule tehdä käytännössä pysyviä muutoksia unionin keskeisiin toimintaperiaatteisiin” (myös PeVL 16/2020 vp, s. 14).

Unionin omien varojen päätöksen hyväksymisessä ei ole kyse toimivallan siirrosta, sillä toimivaltaa siirretään unionille perussopimuksia muuttamalla. Kyseessä on erittäin poikkeuksellinen päätöksentekomenettely, jossa neuvosto hyväksyy SEUT 311 artiklan 3 kohdan nojalla erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti päätöksen, jossa vahvistetaan unionin omien varojen järjestelmää koskevat säännökset. Omia varoja koskeva neuvoston päätös ’tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti’ (SEUT 311 artikla).[4] Perussopimukset sinällään jäävät muuttamatta ja niille nojautuva toimivallanjako jää entiselleen, eikä tätä olisi edes teoriassa mahdollista muuttaa SEUT 311 artiklan nojalla. Täten lausunnossa PeVL 14/2021 vp todettu soveltuu ainoastaan silloin käsillä olleeseen tulkintatilanteeseen, eikä siinä todetun perusteella ei ole mahdollista ennakoida edes tilannetta, jossa eduskunta joutuisi ottamaan kantaa vastaavan rahoitusmallin käyttämiseen uudelleen tai laajemmin toimivallan siirtämistä tai perustuslain 94 §:n 2. momentin soveltamista koskeviin kysymyksiin.

[4] Vastaavaa menettelyä jäsenvaltioissa sovellettaisiin tilanteessa, jossa unioni olisi liittymässä Euroopan ihmisoikeussopimukseen; neuvoston yksimielinen päätös sopimuksen tekemisestä ’tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti’ (SEUT 218 artiklan 8 kohta). SEU 6 artiklan 2 kohdan mukaan liittymisellä ei olisi vaikutusta unionin toimivaltaan.

Täten on selvää, ettei lausunnossa todetulla ole merkitystä nyt käsiteltävänä olevan EVM-sopimuksen muutoksen kannalta. EVM-sopimus on EU-liitännäinen mutta kansalliseen toimivaltaan kuuluva sopimus, jonka hyväksyessään Suomi käyttää kansallista toimivaltaansa. 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. Valiokunta on arvioinut sopimusta lausunnossaan PeVL 13/2012 vp. Se katsoi tällöin, ettei EVM-sopimuksen sopimusmääräyksissä ollut kysymys Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä sopimuksen muuttamista koskevasta toimivallan siirrosta EVM:n hallintoneuvostolle. EVM-sopimuksen hyväksymiseen oli kuitenkin eduskunnan suostumus tarpeen, hyväksymisestä päätettiin äänten enemmistöllä ja sen voimaantuloa koskeva lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sopimukseen tehdyt muutokset eivät muuta tätä johtopäätöstä. Valiokunnan voi kuitenkin olla perusteltua kiinnittää huomiota siihen laajempaan kokonaisuuteen, jossa EVM-sopimuksen muutoksia tehdään, ja jossa Suomen EU-liitännäiset riskit ovat selkeässä kasvussa.