Valiokunnan lausunto PeVL 12/2018 vp– U 5/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan valuuttarahaston perustaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan valuuttarahaston perustaminen) (U 5/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg
- apulaisprofessori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission asetusehdotus sisältää säännökset, joilla perustettaisiin Euroopan valuuttarahasto EVR. EVR olisi unionin lainsäädännön mukainen unionin elin, joka on oikeushenkilö. Sen oikeudellinen asema vastaisi EU-virastoa. EVR korvaisi EVM:n ja olisi sen laillinen seuraaja oikeusaseman ja kaikkien siihen kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien osalta. Euroalueen jäsenvaltioiden olisi sovittava, että EVM:n pääoma siirretään uuteen EVR:oon joko yksittäisillä sopimuksilla tai monenvälisellä sopimuksella.

Asetusehdotukseen kuuluu liite, joka sisältää luonnoksen EVR:n perussäännöksi. Ehdotettu asetus ja sen liite, joka sisältää EVR:n perussäännön, perustuvat nykyiseen EVM-sopimukseen.

Komission ehdotus ei sisällä lainkaan sijoittajanvastuuta koskevia elementtejä tai esityksiä velkajärjestelymenettelyistä. Siten esimerkiksi EVM-sopimuksen johdantolauseisiin sisältyvä viittaus sijoittajanvastuuseen puuttuu komission ehdotuksesta.

Valmis
5.0

Asetusehdotuksesta ei suoraan ilmene, mikä olisi nykyisen hallitustenvälisen EVM-sopimuksen asema, jos ehdotus hyväksytään. Epäsuorasti ehdotuksesta on pääteltävissä, että komission tarkoituksena on, että hallitustenvälinen sopimus jäisi voimaan. Ehdotetun asetuksen johdanto-osan 52 kappaleessa todetaan, että asetuksen ei pitäisi vaikuttaa EVM:n perustamissopimuksen sopimuspuolten sitoumukseen sisällyttää yhteistoimintalausekkeet valtion joukkovelkakirjoihin, joiden laina-aika on yli yksi vuosi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti Euroopan vakausmekanismin kehittämiseen ja muuttamiseen Euroopan valuuttarahastoksi. Suomen yleiset kannat ja edellytykset on esitetty valtioneuvoston selvityksessä E 80/2017 vp. Komission asetusehdotus Euroopan valuuttarahaston perustamiseksi ei täytä mitään näissä kannoissa esitetyistä edellytyksistä.

Komission ehdotus perustaa Euroopan valuuttarahasto sekundäärilainsäädäntöä käyttäen ei valtioneuvoston näkemyksen mukaan ole asianmukainen. Toisin kuin EVM:ssa, joka voi tehdä päätökset itsenäisesti, kaikki EVR:n päätökset, joiden takia se ylipäänsä olisi olemassa, jouduttaisiin alistamaan neuvoston vahvistettaviksi. Tällainen vahvistusmenettely on väistämätön seuraus, jos valuuttarahasto perustetaan asetuksella, koska EU-virastolle ei voida antaa merkittävää harkintavaltaa edellyttävää päätöksentekovaltaa.

Suomi voi tukea sitä, että yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely perustetaan EVM:n tai sen mahdollisesti korvaavan EVR:n yhteyteen. Varautumisjärjestelyn kautta myönnettävien lainojen tai takauksien yhteenlaskettu enimmäismäärä tulee rajata selkeällä ja tarkkarajaisella euromääräisellä katolla. Varautumisjärjestelyn keskipitkän aikavälin fiskaalisen neutraliteetin periaatteen mukaisesti varautumisjärjestelyn kautta myönnetty rahoitus tulee lisäksi periä takaisin täysimääräisesti toimialalta ylimääräisillä jälkikäteen kerättävillä vakausmaksuilla.

Julkisten varojen käyttö pankkikriisien hallinnassa on tarkoitettu rajatuksi poikkeukseksi pankkiunionin kriisinhallintajärjestelmässä. Varautumisjärjestelyn kautta myönnettävien — luonteeltaan viimesijaisten — lainojen nostamista tai takauksien myöntämistä koskevien päätösten tulee siten perustua tapauskohtaiseen, poliittisesti vastuunalaiseen harkintaan. Yksittäisten lainaerien maksatuksia voidaan kuitenkin delegoida virkamiestasolle nykykäytäntöjen mukaisesti.

Eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi valtioneuvosto ei voi myöskään hyväksyä komission ehdotusta, että EVR:ssa rahoitustukiohjelmien hyväksymistä ja rahoitustuen maksamista, mukaan lukien luottolaitosten suora pääomittaminen, tai rahoitustuen hinnoittelua koskevat päätökset tehtäisiin yksimielisyyden sijasta vahvistetulla määräenemmistöllä. Eduskunnan budjettisuvereniteetin turvaamiseksi yhteistä varautumisjärjestelyä koskevat päätökset tulee tehdä yksimielisesti.

Edellä esitetyn perusteella valtioneuvosto ei kannata asetuksen hyväksymistä, vaan katsoo, että EVM:ää tulee ainakin toistaiseksi kehittää voimassa olevan hallitustenvälisen EVM-sopimuksen pohjalta.

EVM:n tukirahoitus tulee olla käytettävissä vain, jos lainanottajan velkakestävyys on ensin varmistettu, tarvittaessa sijoittajavastuuta hyödyntäen. EVM:lle tulee luoda riippumattomat edellytykset ottaa vastuu sopeutusohjelmien sisällöstä sekä niihin liittyvästä velkakestävyysanalyysistä. Tarvittaessa EVM:n tulisi myös saada rooli velkajärjestelymenettelyiden hallinnoijana ja koordinoijana.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetulla asetuksella perustettava Euroopan valuuttarahasto (EVR) korvaisi euroalueen valtioiden keskinäisellä hallitusten välisellä sopimuksella vuonna 2012 perustetun Euroopan valuuttamekanismin (EVM). EVR olisi EVM:sta poiketen unionin lainsäädännön alainen unionin elin, joka olisi oikeushenkilö ja jolle EVM:n oikeudet ja velvollisuudet siirtyisivät. EVM:n taloudelliset ja oikeudelliset rakenteet on niin ikään tarkoitus siirtää olennaisilta osiltaan EVR:oon. EVM:n pääoma siirrettäisiin ilmeisesti erillisellä kansainvälisoikeudellisella sopimuksella EVR:oon. Sopimusluonnosta ei kuitenkaan vielä ole ollut käytettävissä.

Perussopimukset eivät sisällä nimenomaista oikeusperustaa EVR:n perustamista varten. EVR olisi komission ehdotuksessa unionin elin. Kokonaisuutena ehdotus muistuttaa useiden EU-virastojen perustamisasetuksia. Oikeusperustan arviointi ei kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Toisaalta oikeusperustan arvioiminen on jossain määrin edellytys myös ehdotuksen arvioinnille perustuslain näkökulmasta. Jos lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä ja täten Suomen täysivaltaisuuden rajoituksesta (kts. tästä esim. PeVL 28/2013 vp, s. 5/I). Jos puolestaan oikeusperustaa ei voida pitää oikeudellisesti riittävänä, ehdotuksen perustuslaillisen arvion kysymyksenasettelu on hieman toisenlainen.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt yleisesti huomiota siihen, että syvennettäessä EU:n taloudellista ja finanssipoliittista yhdentymistä on samalla varmistuttava talous- ja rahaliiton demokraattisesta legitimiteetistä. EU:n lainsäädäntö ja päätöksenteko kaventavat kansallisen finanssipolitiikan alaa ja etäännyttävät päätöksentekoa kansallisista parlamenteista. Euroalueen kriisin hoitamisen edellyttämä valmistelu- ja päätöksentekotahti ovat myös kaventaneet valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että EMU:ta kehitetään ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa (PeVL 55/2017 vp ja PeVP 92/2012 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin niin ikään korostanut, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (ks. PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan käsitykset ovat merkityksellisiä myös nyt arvioitavan ehdotuksen kannalta.

EVR:n oikeudellisen perustan ja oikeudellisen aseman erilaisuudesta huolimatta perustuslakivaliokunnan EVM:ia ja sitä edeltäviä vakausjärjestelyjä koskevat lausunnot ovat merkityksellisiä myös nyt tarkasteltavan asetusehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Näissä lausunnoissa keskeisinä valtiosääntöoikeudellisina kriteereinä olivat kansallinen suvereniteetti ja

eduskunnan budjettivalta sekä Suomen valtion mahdollisuudet vastata sille perustuslain mukaan kuuluvista velvoitteista. Perustuslakivaliokunta korosti, 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 vp). Vastuissa on otettava huomioon paitsi niiden kokonaismäärä myös niiden toteutumisen todennäköisyys (PeVL 3/2013 vp ja PeVP 52/2014 vp).

Lisäksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oli erityistä merkitystä annettava sille, edellyttävätkö lisävastuut Suomen suostumusta ja onko eduskunnalla mahdollisuus osallistua vastuusitoumuksia koskeviin päätöksiin. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomen rahoitusvastuu olisi niin sanottua hätätilamenettelyä EVM:n hallintoneuvostossa käytettäessä saattanut kasvaa vastoin Suomen omaa kantaa vakausmekanismin hallintoneuvoston määräenemmistöpäätöksellä. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen määräenemmistöpäätöksenteko olisi vaikuttanut kansalliseen suvereniteettiin ja eduskunnan budjettivaltaan siinä määrin, että sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen olisi koskettanut perustuslakia siten kuin perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetaan (ks. PeVL 22/2011 vp).

EVM-sopimuksen luonnoksessa mahdollisuus poiketa hallintoneuvostossa hätätilamenettelyssä yksimielisyysvaatimuksesta ja noudattaa määräenemmistöä oli rajoitettu tilanteeseen, jossa sekä Euroopan komissio että Euroopan keskuspankki toteavat, että kiireellisen, sopimusluonnoksen 13—18 artiklassa tarkoitetun rahoitusavun myöntämistä tai toteutusta koskevan päätöksen tekemättä jättäminen vaarantaisi euroalueen talouden ja rahoituksen kestävyyden. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että menettely tulisi siten kyseeseen tilanteessa, jossa päätös on tehtävä kiireellisesti ja koko euroalueen taloudellinen kestävyys on uhattuna, ja että menettely voi koskea vain rahoitusavun antamista. Valiokunnan mielestä kyseessä oli hallintoneuvoston poikkeuksellinen päätöksentekomenettely, jonka edellytykset on määritelty sopimuksessa varsin täsmällisesti. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota sopimusluonnoksen määräykseen, jonka mukaan hätätilamenettelyä käytettäessä vararahastosta tai maksetusta pääomasta tehdään siirto erilliseen hätätilarahastoon, jolla muodostetaan erityinen puskuri hätätilamenettelyssä myönnetystä rahoitustuesta aiheutuvien riskien kattamiseksi (PeVL 25/2011 vp).

Valiokunta totesi, että sopimuksen uusi muotoilu poisti yksiselitteisesti mahdollisuuden korottaa jäsenvaltion rahoitusvastuuta määräenemmistöpäätöksellä rajatessaan hätätilamenettelyssä tehtävät päätökset vain 13—18 artikloissa tarkoitettuun rahoitusapuun. Sopimuksen 10 ja 11 artiklassa tarkoitetut päätökset vakausmekanismin peruspääoman ja sen merkinnässä käytettävän jakoperusteen muutoksista tehtiin sopimusluonnoksen mukaan aina yksimielisesti. Lisäksi hätätilamenettelystä aiheutuvia riskejä vastaan suojautuminen erillisellä hätätilarahastolla rajasi Suomen vastuita tilanteessa, jossa Suomi olisi äänestänyt rahoitusapua vastaan. Ottaen huomioon sen, että vakausmekanismin toiminnassa olisi voinut olla kyse poikkeuksellisen merkittävistä rahoitusvastuista, oli myös hätätilarahastoa koskevalla sääntelyllä merkitystä eduskunnan budjettivallan turvaamisessa. Johtopäätöksenään valiokunta katsoikin, että sopimusluonnos ei enää päätöksentekomenettelyä koskevilta osiltaan ollut ongelmallinen Suomen täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta (PeVL 25/2011 vp).

EVR:n päätössäännöistä määrättäisiin perussäännössä, joka olisi asetuksen liite. Hallintoneuvostossa, jossa jäsenvaltioiden hallitukset ovat edustettuina, päätökset tehtäisiin joko yksimielisesti,

85 %:n vahvistetulla määräenemmistöllä, 80 %:n äänienemmistöllä tai yksinkertaisella määräenemmistöllä. Kuten EVM:ssa myös EVR:ssa yksimielisyyttä edellyttäisivät päätökset, joilla on jäsenvaltioihin merkittävä välitön taloudellinen vaikutus, kuten päätökset, jotka koskevat rahaston lainanantokapasiteettia, vaadittaessa maksettavaa pääomaa koskevia muita kuin kiireellisiä maksuvaatimuksia ja peruspääoman muuttamista. Merkittävin muutos EVM:ssa noudatettaviin äänestyssääntöihin olisi se, että rahoitustuen myöntämisestä ja maksatuksesta ei enää päätettäisi yksimielisesti, kuten EVM:ssa on asianlaita poikkeuksellista hätätilamenettelyä lukuun ottamatta, vaan vahvistetulla 85 %:n määräenemmistöllä (Perussäännön 5(6—7) artikla). Perussäännön äänestyssääntöjä koskevissa määräyksissä ei ole erikseen mainittu hallintoneuvoston päätöksiä luottolaitosten suorasta pääomittamisesta, joten päätökset tehtäisiin ilmeisesti enemmistöpäätöksinä.

Rahoitustukea (tai luottolaitosten suoraa pääomittamista) koskevat päätökset eivät lisäisi välittömästi Suomen vastuita. Välillistä vaikutusta Suomen vastuisiin päätöksillä sen sijaan voi olla. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, "Suomen mahdollisesta vastustuksesta huolimatta vahvistetulla määräenemmistöllä olisi mahdollista ottaa koko EVR:n lainanantokyky (500 miljardia euroa) käyttöön", ja "tällöin riski siitä, että Suomi voisi joutua maksamaan lisää pääomaa EVR:oon, vaikka olisi vastustanut tehtyä päätöstä, kasvaa merkittävästi". Määräenemmistöä noudattava päätöksenteko rahoitustuesta ei olisi enää sillä tavalla poikkeuksellinen menettely kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 25/2011 vp tarkoitetaan. EVR:ssa rahoitustukea vastaan äänestäneitä maita ei myöskään enää suojaisi hätätilarahasto, jonka purkaminen edellyttää yksimielisyyttä ja jolle perustuslakivaliokunta myös antoi merkitystä, kun se katsoi, että EVM:n sopimukseen nykyisin sisältyvät määräykset määräenemmistöä noudattavasta hätätilamenettelystä eivät ole perustuslain kannalta ongelmallisia.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston kirjelmän tavoin on syytä korostaa ja viitata uskottavan velkajärjestelymekanismin ja sijoittajanvastuun puuttumiseen sekä epäselvyyteen EVR:n etuoikeutetun velkojan asemasta Suomen vastuisiin liittyviin riskeihin vaikuttavina tekijöinä. Määräenemmistöä noudattava päätöksenteko rahoitustuesta merkitsisi sellaista lisärajoitusta eduskunnalle perustuslaissa turvattuun budjettivaltaan, jota ei voida katsoa hyväksytyn perussopimuksilla ja niiden voimaansaattamislaeilla. Perustuslakivaliokunta yhtyy myös valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan EVM:n pääoman siirtämistä EVR:oon koskevan sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen koskettaisi rahoitustukea koskevan äänestyssäännön vuoksi perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetussa mielessä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota edellä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.*

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2018 vp

Helsingissä 2.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Maarit Feldt-Ranta sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen