

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: EMU:n kehittäminen

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: EMU:n kehittäminen (E 80/2017 vp): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä EJ 5/2019 vp — E 80/2017 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- kollegiumtutkija Klaus Tuori

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Kaarlo Tuori

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon PeVL 55/2017 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroryhmä saavutti 3.12.2018 yhteisymmärryksen Euroopan vakausmekanismin (jäljempänä EVM) kehittämistä koskevista pääpiirteistä (jäljempänä yhteisymmärrysasiakirja). Eurohuippukokous vahvisti pääpiirteet 14.12.2018. Eurohuippukokous pyysi euroryhmää valmistelemaan EVM-sopimukseen tehtävät muutokset kesäkuun 2019 loppuun mennessä. EVM ja Euroopan komissio ovat 21.2.2019 tehneet ehdotuksen Euroopan vakausmekanismin perustamisesta tehdyn sopimuksen (jäljempänä EVM-sopimus) muuttamisesta. EVM ja komissio tekivät 29.4.2019 tarkistetun version sopimusmuutoksista. Sopimukseen esitettyjen muutosten tarkoituksena on saattaa sopimus vastaamaan yhteisymmärrysasiakirjaa. Sopimusluonnoksista on olemassa vain eng-

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2019 vp

lanninkieliset versiot. Sopimusmuutoksien käsittely teknisellä virkamiestasolla alkoi maaliskuun puolivälissä.

EVM:n kehittäminen on osa talous- ja rahaliiton viimeistelyä. Muutokset pitävät sisällään EVM:n vakaudenhallintatehtävien kehittämisen ja pankkien yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn toteuttamisen EVM:stä joulukuun 2018 eurohuippukokouksen vahvistaman toimintaohjeen (Terms of References of the common backstop to the Single Resolution Fund) mukaisesti. EVM:n kehittämistä jatketaan olemassa olevan hallitustenvälisen valtiosopimuksen pohjalta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti EVM:n kehittämiseen. Suomen yleiset kannat ja edellytykset on esitetty valtioneuvoston selvityksessä E 80/2017 vp, jatkoselvityksessä EJ 26/2018 vp ja kirjelmässä U 5/2018 vp. Sopimusluonnos vastaa pitkälti Suomen yleisiä kantoja. Suomi pyrkii neuvotteluissa entisestäänkin selkeyttämään edellytystä, että EVM:n tukirahoitus on käytettävissä vain, jos lainanottajan velkakestävyys on ensin varmistettu, tarvittaessa sijoittajavastuuta hyödyntäen. Vaatimus velan kestävydestä rahoitustuen myöntämisen ehtona ja turvautuminen tarvittaessa velan uudelleenjärjestelyyn sen saattamiseksi kestäväälle tasolle kannustavat riskien oikeaan hinnoitteluun rahoitusmarkkinoilla ja luovat kannustimet velkaantumisen hillitsemiseen.

Suomen tavoitteena on myös, että EVM:n rahoituksen ehtojen muutoksilla kannustetaan tuen oikea-aikaiseen hakemiseen tuen määrän rajaamiseksi. Rahoituksen ehtojen ja hinnoittelurakenteen muutoksilla tulisi pyrkiä tuen ehtojen jatkuvaan noudattamiseen ja nopeaan takaisinmaksuun.

Yhteistoimintalausekkeiden muutoksilla pyritään mahdollistamaan tehokas ja oikeudenmukainen sijoittajanvastuu velkajärjestelytilanteissa. Vahvistettujen yhteistoimintalausekkeiden käyttöönotto vaikeuttaisi estävän vähemmistön muodostamista mahdollisessa velkajärjestelytilanteessa, palauttaisi no-bail out -lausekkeen uskottavuutta ja lisäisi markkinakurin vaikutusta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että vahvistettujen yhteistoimintalausekkeiden sisällyttämisestä euro maiden arvopapereihin määrätään sopimuksessa.

Suomi tukee kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn perustamista EVM:n yhteyteen. Suomi pitää kuitenkin välttämättömänä, että varautumisjärjestelyyn turvautuminen on aina luonteeltaan viimesijaista ja keskipitkän aikavälin fiskaalisen neutraliteetin periaatetta kunnioitetaan. Suomi pitää tärkeänä, että varautumisjärjestelyn kautta myönnetty rahoitus tulee aina olla toimialalta täysimääräisesti takaisin perittävässä vakausmaksujen muodossa, huomioiden niihin liittyvät lainsäädännölliset kuin myös taloudelliset rajoitteet.

Suomi katsoo, että yhteisen varautumisjärjestelyn nimellinen katto ja luottolimiitin koko (nostettavissa olevien luottojen yhteenlaskettu enimmäismäärä) ovat selkeitä ja rajaavat riittävästi varautumisjärjestelyyn liittyviä riskejä.

Suomi edellyttää varautumisjärjestelyyn liittyvissä päätöksissä lähtökohtaisesti aina yksimielisyyttä ja päätöksiin liittyvien kansallisten parlamentaaristen menettelyjen kunnioittamista. Osa-

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2019 vp

na laajempaa kokonaisratkaisua Suomi voi harkita nykyisenkaltaisen hätätilamenettelyn soveltamista varautumisjärjestelyn yhteydessä, rajoittaen sen kuitenkin yksittäisiä luottoja ja niiden maksueriä koskeviin päätöksiin. Lisäksi Suomi voi hyväksyä, että EVM:n johtokunta voi yksimielisellä päätöksellä delegoida päätöksenteon yksittäisten luottojen myöntämisestä määräajaksi toimitusjohtajalle.

Suomi katsoo, että hallintoneuvostolle ei tule delegoida valtuuksia luoda ilman sopimusmuutoksia EVM:lle sellaisia uusia instrumentteja, jotka muuttaisivat EVM:n toiminnan luonnetta.

Eduskunnan suuri valiokunta on perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla päättänyt, että asian käsittelyyn osallistuvien valiokunnan jäsenten on noudatettava vaiteliaisuutta jatkokirjeen EJ 5/2019 vp sisällöstä valtioneuvoston vaitiolopyynnössään yksilöimien osin, koska muistio sisältää arvopaperilainsäädännön tarkoittamaa sisäpiiritietoa (SuVP 6/2019 vp, § 5). Perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaan käsiteltäessä Suomen kansainvälisiä suhteita tai Euroopan unionin asioita valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota suuri valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan on katsonut asian laadun vaativan. Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 3 momentin mukaan salassa pidettäviä ovat sellaiset asiakirjat, jotka kuuluvat valiokunnan perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla päättämän vaiteliaisuuden piiriin.

Vaiteliaisuuden alaan kuuluvaa valtioneuvoston kannan sisältöä ei selosteta tässä. Valtioneuvoston kirjelmä sisältää myös esimerkiksi sen suhdetta perustuslakiin selostavassa jaksossa vaiteliaisuuden alaan kuuluvaa sisältöä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta

Arvioinnin kohteena olevassa asiassa on kysymys Euroopan vakausmekanismin (EVM) kehittämistä koskevista sopimusmuutosehdotuksista. Joulukuun 2018 eurohuippukokous vahvisti asiaa koskevan toimintaohjeen, jonka käsittely on kevään 2019 aikana jatkunut. Euroryhmä käsitteli sopimusmuutoksia 13.6.2019, ja seuraavaksi niitä on tarkoitus käsitellä 21.6.2019 eurohuippukokouksessa.

Suomen aiempia yleisiä kantoja EMU:n kehittämisestä on käsitelty valtioneuvoston selvityksessä E 80/2017 vp, valtioneuvoston jatkoselvityksessä EJ 26/2018 vp ja valtioneuvoston kirjelmässä U 5/2018 vp. Yhteiseen varautumisjärjestelyyn liittyviä neuvotteluja on kuvattu ja sitä koskevia kantoja on myös esitetty valtioneuvoston selvityksessä E 43/2017 vp ja valtioneuvoston jatkoselvityksessä EJ 15/2018 vp. Osaa mainituista valtioneuvoston kirjelmistä on käsitelty perustuslakivaliokunnassa (ks. PeVL 55/2017 vp ja PeVL 12/2018 vp).

Lausunnossa PeVL 12/2018 vp arvioinnin kohteena olleelle komission asetusehdotukselle Euroopan valuuttarahaston perustamisesta "ei ole ollut jäsenvaltioiden tukea eikä siitä ole neuvoteltu neuvostossa" (jatkokirjelmä 7.6.2019, s. 4). EMU:n kehittämistyötä on jatkettu voimassa olevaan EVM-sopimukseen kaavailtujen, nyt arvioitavina olevien muutosehdotusten pohjalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2019 vp

EVM-sopimuksen valmistelu sekä hyväksyminen ja voimaansaattaminen tapahtui aikanaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 1/2011 vp, PeVP 11/2011 vp, PeVL 22/2011 vp, PeVL 25/2011 vp, PeVL 3/2012 vp, PeVL 13/2012 vp ja PeVL 3/2013 vp).

Arvio

Käsitellessään ehdotuksia euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi perustuslakivaliokunta korosti eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisten tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien asianmukaista turvaamista (PeVL 49/2010 vp, s. 4–5, ks. myös PeVL 28/2017 vp). Valiokunta on korostanut näiden seikkojen merkitystä myös ennen Euroopan vakausmekanismiin liittyvien päätösten tekemistä (PeVL 1/2011 vp, s. 3) ja Euroopan rahoitusvakaussäätelyjärjestelmän yhteydessä (PeVP 11/2011 vp). Valiokunta on katsonut, että perustuslain 1 §:n Suomen täysivaltaisuuteen ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiseen liittyvistä säännöksistä voidaan tehdä päätelmiä perustuslain kannalta suotavasta päätöksentekotavasta talous- ja rahaliiton toiminnassa (PeVL 22/2011 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta pitää eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien asianmukaisuuden kannalta tärkeänä myös riittävän ajan varaamista valtioneuvoston selvitysten ja kirjelmien eduskuntakäsittelylle. Nyt annettu jatkoselvitys olisi valiokunnan käsityksen mukaan ollut syytä saattaa eduskunnan käsiteltäväksi jo aikaisemmin.

Perustuslakivaliokunta on Euroopan vakausmekanismia ja Euroopan rahoitusvakaussäätelyjärjestelmää koskevissa lausunnoissaan korostanut, että Euroopan rahoitusvakaussäätelyjärjestelmään liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (ks. PeVL 25/2011 vp, s. 3/II ja PeVL 3/2012 vp, s. 2/II). Tähän liittyy myös kysymys siitä, voidaanko vastuulla vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 5/2011 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 28/2013 vp, s. 4/II). Valiokunta on myös pitänyt eduskunnan budjetti- ja finanssivallan turvaamisen kannalta tärkeänä, että yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa toteutuu kattava ja täysimääräinen sijoittajavastuu, jolloin tarve kriisinratkaisurahaston varojen käyttöön ja julkiseen rahoitukseen minimoidaan (ks. PeVL 28/2013 vp, s. 4–5 ja PeVL 1/2014 vp, s. 3). Arvioidessaan Euroopan vakausmekanismia ja sen tukivälineiden valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä valiokunta on pitänyt tärkeinä seikkoina Suomen vastuiden kokonaisuutena niiden toteutumisen todennäköisyyttä, eduskunnan osallistumista päätöksentekoon ja vaikutuksia valtion mahdollisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista (ks. PeVL 3/2013 vp, s. 2, PeVP 52/2014 vp ja PeVL 55/2017 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti vuoden 2012 kannanotossaan yleisesti huomiota siihen, että syvennettäessä EU:n taloudellista ja finanssipoliittista yhdentymistä on samalla varmistuttava talous- ja rahaliiton demokraattisesta legitimitetistä. 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 piti tärkeänä, että EMU:ta kehitetään ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa (PeVP 92/2012 vp, s. 3 ja PeVL 55/2017 vp, s. 3).

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2019 vp

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). Valiokunta on pitänyt tärkeänä myös sitä, ettei sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisin sopimuksin välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (PeVL 49/2010 vp, s. 5/I). Valiokunta on katsonut, että päätöksenteon demokraattinen hyväksyttävyyden ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuu suorimmin kansallisten parlamenttien kautta. Valiokunta on pitänyt Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välistä yhteistyötä sinänsä tärkeänä, mutta todennut, ettei se miltään osin korvaa kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla (PeVP 92/2012 vp, s. 3).

Valtioneuvoston jatkokirjelmän EVM-sopimusmuutosehdotusten keskeisin valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu liittyy ehdotettuihin vaihtoehtoihin hätätilamenettelyn soveltamiseksi kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelyn yhteydessä (ks. erit. s. 4, 8 ja 11).

Hätätilamenettelyn hyväksyttävyyden Suomen perustuslain kannalta oli keskeisiä valtiosääntökysymyksiä EVM-sopimuksen monivaiheisessa eduskuntakäsittelyssä vuosina 2011 ja 2012. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin (PeVL 22/2011 vp), että sopimusluonnoksen perusteella Suomen rahoitusvastuu saattaisi vastoin Suomen omaa kantaa kasvaa hallintoneuvoston määräänemistöpäätöksellä — poikkeuksellisesti jopa siitä enimmäismäärästä, mitä se eduskunnan hyväksyttävän sopimuksen ja sen liitteiden nojalla olisi. Valiokunnan mukaan määräänemistöpäätöksenteko vaikuttaisi kansalliseen suvereniteettiin ja eduskunnan budjettivaltaan siinä määrin, että sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen koskettaisi perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetussa mielessä.

Sopimusluonnosta muutettiin siten, että hätätilamenettelyn alaksi määriteltiin yksinomaan rahoitustuen myöntämistä ja toteuttamista koskevat päätökset. Uudesta sopimusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valiokunta totesi, että uusi muotoilu poisti yksiselitteisesti mahdollisuuden korottaa jäsenvaltion rahoitusvastuuta määräänemistöpäätöksellä. Lisäksi valiokunta katsoi, että sopimusluonnoksen määräys, jonka mukaan hätätilamenettelystä aiheutuvia riskejä vastaan suojaudutaan erillisellä hätätilarahastolla, rajoitti niin ikään Suomen vastuuta sellaisessa tilanteessa, että Suomi olisi äänestänyt rahoitusapua vastaan. Myös hätätilarahastoa koskevalla sääntelyllä oli valiokunnan mielestä merkitystä eduskunnan budjettivallan turvaamisessa. Johtopäätöksensä valiokunta katsoikin, että sopimusluonnoksen päätöksentekomenettelyä koskevat määräykset eivät olleet ongelmallisia Suomen täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta (PeVL 25/2011 vp). Valiokunta toisti tämän kantansa ja sen perustelut lausunnossaan EVM-sopimuksesta ja sen voimaansaattamislaista (PeVL 13/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ehdotusta Euroopan valuuttarahaston perustamista koskevaan asetukseksi todennut, että tuolloisen ehdotuksen mukainen määräänemistöä noudattava päätöksenteko rahoitustuesta ei olisi enää sillä tavalla poikkeuksellinen menettely kuin perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 22/2011 vp ja PeVL 25/2011 vp) on tarkoitettu. EVR:ssa rahoitustukea vastaan äänestäneitä maita ei myöskään enää olisi suojannut hätätilarahasto, jonka purkaminen edellyttää yksimielisyyttä ja jolle perustuslakivaliokunta myös antoi merkitystä, kun

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2019 vp

se katsoi, että EVM:n sopimukseen nykyisin sisältyvät määräykset määräänemmistöä noudattavasta hätätilamenettelystä eivät ole perustuslain kannalta ongelmallisia (PeVL 12/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston kirjelmän tavoin oli syytä korostaa ja viitata uskottavan velkajärjestelymekanismin ja sijoittajanvastuun puuttumiseen sekä epäselvyyteen EVR:n etuoikeutetun velkojan asemasta Suomen vastuisiin liittyviin riskeihin vaikuttavina tekijöinä. Määräänemmistöä noudattava päätöksenteko rahoitustuesta merkitsisi sellaista lisärajoitusta eduskunnalle perustuslaissa turvattuun budjettivaltaan, jota ei voida katsoa hyväksytyin perussopimuksilla ja niiden voimaansaattamislaeilla. Perustuslakivaliokunta yhtyi 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 (PeVL 12/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta voi yhtyä nyt arvioitavan täydentävän selvityksen sisältämään perustuslailliseen arvioon hätätilamenettelyn laajentamisesta varautumisjärjestelyvälineen käyttämiseen. Laajennus ei merkitse valiokunnan käytännössä tarkoitettua (ks. PeVL 22/2011 vp, PeVL 25/2011 vp, PeVL 13/2012 vp ja PeVL 12/2018 vp) ristiriitaa perustuslain Suomen täysivaltaisuutta ja eduskunnan budjettivaltaa koskevien säännösten kanssa. 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. Suomen ei tule perustuslakivaliokunnan mielestä hyväksyä neuvotteluissa sitä valtioneuvoston kirjelmässä mainittua vaihtoehtoa, joka koskisi perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetussa mielessä. Perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaan päätökset sopimuksen ja sen voimaansaattamislain hyväksymisestä on tehtävä kahden kolmasosan enemmistöllä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä perustuslaillisia näkökohtia.

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2019 vp

Helsingissä 19.6.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Belaynesh Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala