

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 1/2011 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä luonnoksesta Euroopan vakausmekanismin perustamista koskevaksi valtiosopimukseksi (Euroopan vakausmekanismi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 20 päivänä toukokuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän luonnoksesta Euroopan vakausmekanismin perustamista koskevaksi valtiosopimukseksi (Euroopan vakausmekanismi) (U 6/2011 vp) perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Suuri valiokunta on edelleen 20 päivänä toukokuuta 2011 lähettänyt jatkokirjelmän 1. VM 18.05.2011 asiassa U 6/2011 vp perustuslakivaliokunnalle tiedoksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- erikoistutkija Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeustieteen tohtori, varatuomari Ilkka Saraviita.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Sopimusluonnos Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisesta

Valtiosopimuksella on tarkoitus perustaa Euroopan vakausmekanismi (EVM). Se on kansainvälinen rahoituslaitos, jonka jäseninä ovat euroalueeseen kuuluvat maat. EVM:n tehtävänä on hankkia varoja ja myöntää tukea jäsenelleen, jolla on vakavia rahoitusvaikeuksia tai jota tällaiset rahoitusvaikeudet uhkaavat.

Valtiosopimusluonnos liittyy Eurooppa-neuvoston 25 päivänä maaliskuuta 2011 tekemään päätökseen, jolla Euroopan unionin toiminnasta

tehdyn sopimuksen 136 artiklaa täydennetään yksinkertaistettua muutosmenettelyä noudattaen lisäämällä siihen uusi 3 kohta. Sen mukaan euroalueen jäsenvaltiot voivat perustaa rahoitusvakausmekanismin turvaamaan koko euroalueen rahoitusvakautta.

Valtiosopimusluonnos sisältää määräykset EVM:n hallinnosta ja päätöksenteosta. EVM tekee päätökset keskinäisellä sopimuksella, määränemmistöllä tai yksinkertaisella enemmistöllä siten kuin sopimuksessa määrätään. EVM:n korkein päättävä elin on hallintoneuvosto, johon

kuuluu EVM:n jäsenvaltioiden hallitusten talousasioista vastaavat ministerit. Hallintoneuvosto päättää keskinäisellä sopimuksella mm. tuen myöntämisestä, sen ehdoista ja edellytyksistä. Osan päätöksistä hallintoneuvosto tekee määräenemmistöllä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että Euroopan vakausmekanismi on välttämätön osa uutta, vahvistettua talouden ohjausjärjestelmää. Valtiosopimus on valtioneuvoston mielestä hyväksyttävissä. Alkuperäistä sopimusluonnosta on kuitenkin täsmennettävä ja täydennettävä.

Valtioneuvoston mielestä EVM:n päätökset laina-avun myöntämisestä ja ehdoista sekä EVM:n lainakapasiteetista ja tukimuodoista on tehtävä yksimielisesti, kuten sopimusluonnoksessa esitetään. Tämä on valtioneuvoston mukaan välttämätöntä, jotta Suomen asemaan mahdollisesti merkittävästi vaikuttavia päätöksiä ei

voida tehdä vastoin Suomen kantaa. Yksimielisyyden edellyttäminen turvaa myös eduskunnan aseman, koska päätökset tehdään hallintoneuvostossa, jossa Suomen edustajana toimii eduskunnalle parlamentaarisisessa vastuussa oleva ministeri. EVM:n päätöksentekokyky on kuitenkin turvattava etenkin silloin, kun sen pääomarakenne on heikentynyt.

Arviossaan valtiosopimusehdotuksen valtiosääntöisistä kysymyksistä valtioneuvosto toteaa ehdotuksen sisältävän useita perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisia määräyksiä, jotka eduskunnan on hyväksyttävä. Siihen sisältyy lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ja sopimuksella on vaikutuksia eduskunnalle kuuluvaan budjettivaltaan.

Valtioneuvosto katsoo, viitaten muun ohella perustuslakivaliokunnan mietintöön ja lausuntoihin, että EVM-sopimus kuuluu perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston toimivallan alaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Luonnos Euroopan vakausmekanismin perustamista koskevaksi valtiosopimukseksi

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Eduskunnan on hyväksyttävä myös sellaiset kansainväliset sopimukset, jotka ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan suostumuksen. Tällaisia ovat esimerkiksi eduskunnan budjettivaltaa sitovat kansainväliset velvoitteet (HE 1/1998 vp, s. 149/I).

EVM:n tarkoituksena on turvata euroalueen vakautta ja myöntää taloudellista tukea vakaviin rahoitusvaikeuksiin joutuneelle jäsenelle. EVM:n pääoma jakaantuu maksettuaan pääomaan ja takuupääomaan. EVM-sopimuksella Suomi sitoutuu maksamaan osallistumisosu-

tensa EVM:n pääomasta. Maksettavaa pääomaa koskeva velvoite liittyy välittömästi eduskunnalle perustuslain 3 §:n 1 momentin ja 7 luvun perusteella kuuluvaan budjettivaltaan. Takuupääomavelvoitteen täyttäminen edellyttää puolestaan perustuslain 82 §:n 2 momentin nojalla eduskunnan suostumusta.

Valtioneuvoston kirjelmässä tehdään selkoa sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä. Sopimuksella perustettava EVM on itsenäinen oikeushenkilö. Sopimus sisältää määräykset EVM:n varojen ja omaisuuden samoin kuin toimitusjohtajan ja henkilökunnan erioikeuksista ja -vapauksista. Lisäksi sopimus sisältää määräykset riitojen ratkaisemisesta. Nämä kaikki kuuluvat lainsäädännön alaan. Sopimusluonnos ei näytä sisältävän määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla.

EVM-sopimuksen pääpiirteet on määritelty maaliskuussa 2011 pidetyssä Eurooppa-neuvos-

ton kokouksessa. EVM:n jäseninä voivat olla vain euroalueeseen kuuluvat maat, ja sen tehtävänä on turvata euroalueen vakautta ja tukea vakaviin rahoitusvaikeuksiin joutunutta jäsenmaataan. Komissiolla ja EKP:llä on keskeinen rooli laadittaessa tuensaajalle talouden sopeutusohjelmaa, jonka on oltava sopusoinnussa EU:n perussopimuksen puitteissa tehtävien neuvoston päätösten kanssa. EVM-sopimusta koskevat riidat ratkaisee Euroopan unionin tuomioistuin.

Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Erityisen oikeusperustan luominen vakauserämekanismia varten Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan täydentämisellä osoittaa, että kyse on selvästi unioniasia, joka kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan.

Eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet

Suomen EVM:n osuus kokonaispääomasta olisi noin 12,5 miljardia euroa. Tästä noin 1,4 miljardia euroa olisi maksettua pääomaa ja noin 11,1 miljardia euroa takuupääomaa. EVM:n jäsenvaltiolle myönnettävästä tuesta, sen ehdoista ja

edellytyksistä päättää keskinäisellä sopimuksella EVM:n hallintoneuvosto, johon kuuluvat jäsenvaltioiden talousasioista vastaavat ministrit. Lisäksi EVM:n päätöksin voidaan lisätä jäsenvaltioiden maksusitoumuksia ja EVM:n toimitusjohtaja voi esittää jäseniä velvoittavan kutsun maksaa lisää pääomaa.

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). Valiokunta katsoo, että EVM:n päätökset esimerkiksi lainavun myöntämisestä ovat luonteeltaan ja taloudellisilta vaikutuksiltaan niin merkittäviä, että eduskunnan tiedonsaanti ja osallistuminen vakauserämekanismin puitteissa tehtäviin päätöksiin on turvattava esimerkiksi edellyttämällä asianomaisen ministerin informoivan eduskuntaa ennen EVM:n hallintoneuvoston kokouksia.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johanna Ojala-Niemelä /sd
 jäs. Lasse Hautala /kesk
 Kalle Jokinen /kok
 Antti Kaikkonen /kesk
 Pia Kauma /kok
 Kimmo Kivelä /ps
 Anna Kontula /vas

Jukka Kopra /kok
 Antti Lindtman /sd
 Tom Packalén /ps
 Tuula Peltonen /sd
 Vesa-Matti Saarakkala /ps
 vjäs. Elisabeth Nauclér /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Maastrichtin sopimukseen sisällytettiin nykyisen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 125 artikla, joka kieltää unionia ja jäsenmaita ottamasta vastatakseen toisen jäsenmaan velkaongelmia. Tämän nk. no-bail-out -kirjauksen tehtävä oli sitoa jäsenmaiden kädet, jottei millekään maalle syntyisi kiusausta ajautua toisten elätettäväksi.

EVM-valtiosopimuksen hyväksyminen siis toisin sanoen edellyttää muutoksia Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen, mikä takia EVM-valtiosopimusta ei voidakaan pitää EU:ssa tehtävänä sopimuksena eikä sitä voida sisällöltään myöskään rinnastaa EU:ssa tehtäviin päätöksiin. Kyse on valtiosopimuksesta, josta päättäminen perustuslain 93 § 1 momentin mukaan kuuluu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan piiriin.

EVM-valtiosopimus on merkityksellinen perustuslain 3 § 1 momentin ja 7 luvun mukaan eduskunnalle kuuluvan budjettivallan kannalta. Kokonaisuutena tarkastellen EVM-valtiosopimus on vaikutuksiltaan huomattava, millä perusteella toisaalta eduskunnan tulisi päättää siitä.

Ristiriidan johdosta EVM-valtiosopimuksesta on Suomen perustuslain kannalta toistaiseksi mahdotonta tehdä kansallista päätöstä, eikä perustuslakivaliokunta voi mielestämme tulkita EVM-valtiosopimuksen luonnetta ikään kuin parhain päin. Ongelma ei tältä osin ole Suomen perustuslaissa, vaan EVM-valtiosopimuksessa.

On tärkeää, ettei kansallinen perustuslakimme taivu ongelmallisten valtiosopimusten edessä, vaan kunnioitamme sitä ja vaadimme sellaista päätöksentekoa myös ylikansallisella ja kansainvälisellä tasolla, joka ei ole perustavaa laatua olevassa ristiriidassa perustuslakimme kanssa.

Mikäli EVM-valtiosopimuksen yhteydessä ongelmaksi ei koeta valtiosopimuksen sisältöä, vaan Suomen perustuslain sisältö, siinä tapauksessa niiden tahojen, jotka haluavat EVM-valtiosopimuksesta päätettävän, on tehtävä esitys Suomen perustuslain muuttamisesta, niin jottei synny sellaista tulkintaristiriitaa kuin nyt, jossa ei voida yksiselitteisesti ratkaista, kumman, eduskunnan vai tasavallan presidentin, tulisi päättää EVM-valtiosopimuksen hyväksymisestä/hylkäämisestä.

EVM-valtiosopimuksesta päättäminen edellyttäisi, että EU:n uusi perustamissopimus olisi astunut voimaan siltä osin kuin Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt siihen muutoksen (SEUT) 136 artiklaa koskien niin, että siihen on lisätty uusi 3 kohta. Sen mukaan euroalueen jäsenvaltiot voivat perustaa vakauserämekanismin turvaamaan koko euroalueen rahoitusvakautta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

etemme voi hyväksyä valtioneuvoston kantaa.

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2011

Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tom Packalén /ps
Kimmo Kivelä /ps