

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 13/2012 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta**

*Valtiovarainvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 3 päivänä toukokuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 34/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- finanssineuvos Pekka Morén ja lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntösihteeri Tapio Puurunen, oikeusministeriö

- pääjohtaja, oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- professori Juha Raitio
- tutkija Janne Salminen
- oikeustieteen tohtori, varatuomari Ilkka Sara-viita
- professori Kaarlo Tuori.

*Viitetiedot*

Valiokunta on esityksen yhteydessä käsitellyt valtioneuvoston selvitykset E 47/2012 vp Euroopan vakausmekanismin hallinnosta ja päätöksentekojärjestelmästä sekä E 49/2012 vp Euroopan vakausmekanismin rahoitusapuvälineiden ohjeista sekä sijoitus-, riskienhallinta- ja osinjonjakopolitiikasta.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi euroalueen jäsenvaltioiden välillä Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen sekä lain sen lainsäädännön

alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

EVM:n tehtävänä on turvata koko euroalueen vakautta antamalla tukea euromaille varoista, jotka EVM on hankkinut markkinoilta. Se luo-

daan euroalueen pysyväksi velkakriisinhallintamekanismiksi, ja sen on tarkoitus korvata nykyiset euroalueen väliaikaiset kriisinhallintavälineet.

Lisäksi ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi annettavaksi selityksen, jonka mukaan sopimusmääräys hallintoneuvoston puheenjohtajan, jäsenen tai varajäsenen oikeudellisesta koskemattomuudesta ei rajoita Suomea hallintoneuvostossa edustavan ministerin Suomen perustuslain mukaista ministerivastuuta.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Sopimus on tarkoitus tulla voimaan päivänä, jona sitoutumiskirjan ovat tal-

lettaneet sopimuksen allekirjoittajat, joiden ensimmäisten merkintöjen osuus kokonaismerkinnöistä on vähintään 90 prosenttia. Euroryhmässä tavoitteeksi sopimuksen voimaantulolle on asetettu 1 päivä heinäkuuta 2012. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin sopimus tulee voimaan.

Esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa arvioidaan sopimusta ja sen voimaansaattamislakia täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivalan kannalta. Hallitus katsoo, että sopimus voidaan hyväksyä äänen enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislakiksi voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus*

Hallituksen esityksessä hyväksyttäväksi ehdotulla valtiosopimuksella perustetaan Euroopan vakausmekanismi EVM. Oikeudelliselta muodoiltaan EVM-sopimus on kansainvälinen sopimus, jolla on kiinteä liittymä Euroopan unioniin. Sopimuksen tavoitteena on turvata koko euroalueen vakautta perustamalla kansainvälinen rahoituslaitos, jonka jäseniä ovat kaikki euroalueeseen kuuluvat maat. EVM on euroalueen pysyvä velkakriisinhallintamekanismi, joka liittyy kiinteästi EU:n talouspolitiikan koordinaatiokehikkoon.

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin 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).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt EVM-sopimusta useaan otteeseen sen valmistelun aikana. Valiokunta on katsonut, että sopimukseen sisältyy määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan ja eduskunnalle perustuslain 3 §:n 1 momentin ja 7 luvun perusteella kuuluvaan budjettivaltaan. Esityksen perusteluissa on tehty näistä määräyksistä asianmukaisesti ja yksityiskohtaisesti selkoa. Eduskunnan suostumus on tarpeen sopimuksen hyväksymiselle.

Esityksen perusteluissa (s. 37/II) todetaan, että vaadittaessa maksettavan pääomavelvoitteen täyttäminen edellyttää perustuslain 82 §:n 2 momentin nojalla eduskunnan suostumusta. Käsitely perustuu perustuslakivaliokunnan lausuntoon, joka annettiin sopimusluonnoksen englanninkielisen version pohjalta (PeVL 1/2012 vp). Vaadittaessa maksettavan pääoman osalta ei kuitenkaan ole kysymys valtioneuvoksesta tai valtioneuvoksesta vaan muutoin eduskunnan budjettivaltaan kuuluvasta velvoitteesta.

Sopimuksen 35 artiklassa määrätään hallintoneuvoston jäsenten oikeudellisesta koskemattomuudesta virkatehtävien osalta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, ettei Suomea edustavan ministerin toiminta hallintoneuvos-

tossa voi jäädä perustuslain 114—116 §:ssä säädetyn ministerivastuun ulkopuolelle, ja esittänyt, että epäselvyyden välttämiseksi voi olla syytä antaa selitys tai tehdä varauma (PeVL 25/2011 vp, s. 3/II). Esityksessä pyydetään suostumusta selityksen antamiseen, ettei sopimuksen 35 artiklan määräys hallintoneuvoston puheenjohtajan, jäsenen ja varajäsenen oikeudellisesta koskemattomuudesta rajoita Suomea hallintoneuvostossa edustavan ministerin perustuslain mukaista ministerivastuuta. Selityksessä on kysymys perustuslaissa säädetyistä ministerivastuusta, minkä vuoksi eduskunnan suostumus selityksen antamiseen on tarpeen.

#### *Sopimuksen suhde perustuslakiin*

*Taloudelliset vastuut.* Valiokunta on arvioinut vakaumekanismia ja Euroopan rahoitusvakaavälinettä (ERVV) koskevista lausunnoistaan 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 kysymys siitä, voidaanko vastuilla vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 5/2011 vp, s. 4/II, PeVL 3/2012 vp, s. 2/II, PeVP 18/2012 vp, 4 §).

Valiokunnan mukaan Suomen taloudellisia vastuita koskevassa kokonaisarvioinnissa on otettava huomioon Suomen takausvastuut ERVV:lle ja ERVV:n perustamista edeltäneet Suomen antamat rahoitustuet sekä Suomen osuus EVM:n kapasiteetista samoin kuin kysymys siitä, miten ERVV:n ja EVM:n kapasiteetit yhteen sovitetaan. Arviointiin vaikuttavat myös vastuihin liittyvät riskit ja niiden mahdolliset muutokset sekä Suomen IMF-maksusuudet ja Euroopan keskuspankin tekemiin vakauttamis toimiin liittyvät riskit (PeVP 18/2012 vp, 4 §). Valiokunta on pitänyt vastuiden ja niiden riskien kokonaisarvioinnin kannalta välttämättömänä, että EVM-sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä tehdään edus-

kunnalle selkoa vastuiden sisällöstä (PeVL 14/2011 vp).

Hallituksen esityksessä selvitetään valiokunnan edellyttämällä tavalla euroalueen velkakriisinhallinnan Suomen talousvastuita ja niihin liittyviä riskejä. Suomen osuus EVM:n peruspääomasta on 12,58 miljardia euroa. Suomen EVM-vastuut rajoittuvat tähän määrään. Pääomasta 1,44 miljardia euroa on maksettua osakepääomaa ja 11,14 miljardia euroa vaadittaessa maksettavaa osakepääomaa. Valiokunta on pitänyt Suomen osuutta peruspääomasta määrältään huomattavan suurena suhteessa esimerkiksi valtion vuotuisen talousarvioon. Käsittelyjärjestyksen kannalta absoluuttisen summan lisäksi riskin toteutumisen todennäköisyys on keskeistä (PeVL 25/2011 vp, 3/II). Taloudellisia vastuita on arvioitava myös suhteessa kulloinkin julkisyhteisöjen velan määrään ja siihen, voiko julkinen valta vastata perustuslain mukaisista velvoitteistaan, jos riskit toteutuvat pahimman vaihtoehdon mukaisina.

Kokonaisvastuiden määrän lisäksi eduskunnan budjettivallan rajoittamista koskevaan arviointiin vaikuttaa myös se, millä tavalla eduskunta voi vaikuttaa Suomen vastuiden lisääntymiseen (PeVP 18/2012 vp, 4 §). Eduskunnan budjettivallan ja yleisemminkin finanssivallan kokonaisuus edellyttää, että eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet turvataan asianmukaisesti (PeVL 49/2010 vp, s. 4/II). EVM:n pääomakorotuksista ja vaadittaessa maksettavaa pääomaa koskevista maksuvaatimuksista päätetään EVM:n hallintoneuvostossa yksimielisyydellä. Hallintoneuvoston päätöksenteossa tulee Suomen edustajan ottaa huomioon perustuslain 96 ja 97 §:n asettamat vaatimukset. Viime kädessä eduskunta päättää Suomen maksusuuksista pääomaan talousarviomenettelyssä (PeVL 25/2011 vp, s. 3/I). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että EVM:n hallintoneuvoston päätösten kansainvälisoikeudellinen velvoittavuus heikentää tällöin kuitenkin eduskunnan tosiasiallista päätösvaltaa.

Hallituksen esityksessä taloudellisista vastuista ja riskeistä esitetyn kokonaisarvion perus-

teella valiokunta katsoo, ettei EVM-sopimuksesta johtuva eduskunnan budjettivallan rajoitus ole niin merkittävä, että se johtaisi vaikeutettuun säätämisyjärjestykseen. Eduskunnan finanssivallan rajoitusta arvioitaessa on otettava huomioon Suomen vastuita lisäävän päätöksenteon yksimielisyysvaatimus EVM:n hallintoneuvostossa ja eduskunnan vaikutusmahdollisuudet Suomen kannanmuodostuksessa. Taloudelliset vastuut eivät nykytilanteessa myöskään saadun selvityksen mukaan vaaranna valtion mahdollisuuksia vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksistaan.

*Hätätilamenettely.* Sopimuksen 4 ja 5 artiklassa määrätään vakaustuen antamisesta hätätilamenettelyssä määränemmistöpäätöksin. Hätätilamenettelyä käytetään sen jälkeen, kun Euroopan komissio ja Euroopan keskuspankki ovat todenneet, että kiireellisen 13—18 artiklassa tarkoitetun rahoitusavun myöntämistä ja toteuttamista koskevan päätöksen tekemättä jättäminen vaarantaisi euroalueen talouden ja rahoituksen kestävyuden.

Valiokunta on sopimusluonnosta arvioidessaan todennut, että kyseessä on hallintoneuvoston poikkeuksellinen päätöksentekomenettely, jonka edellytykset on määritelty sopimuksessa varsin täsmällisesti. Hätätilamenettelyä käytettäessä vararahastosta tai maksetusta pääomasta on siirrettävä hätätilarahastoon varoja, joilla katetaan tuen antamisesta aiheutuvia riskejä. Tämä merkitsee sitä, että tehtäessä päätös määränemmistöllä varaudutaan samalla päätöksestä mahdollisesti syntyviin tappioihin. Sopimuksen määräykset poistavat yksiselitteisesti mahdollisuuden korottaa jäsenvaltion rahoitusvastuun enimmäismäärää määränemmistöpäätöksellä rajatessaan hätätilamenettelyssä tehtävät päätökset vain 13—18 artikloissa tarkoitettuun rahoitusapuun (PeVL 25/2011 vp, s. 2/II).

Hätätilamenettelystä aiheutuvia riskejä vastaan suojautuminen erillisellä hätätilarahastolla rajaa edelleen osaltaan Suomen vastuita sellaisessa tilanteessa, että Suomi olisi äänestänyt rahoitusapua vastaan. Ottaen huomioon sen, että

vakausmekanismin toiminnassa voi olla kyse poikkeuksellisen merkittävistä rahoitusvastuista, on myös hätätilarahastoa koskevalla sääntelyllä merkitystä eduskunnan budjettivallan turvaamisessa. Valiokunta on katsonut, etteivät sopimuksen määräykset päätöksentekomenettelyä koskevilta osin ole ongelmallisia Suomen täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta (PeVL 25/2011 vp, s. 2—3).

*Toimivallan siirto.* Sopimuksen määräysten mukaan EVM:n hallintoneuvosto päättää yksimielisesti uusien jäsenten liittymisestä, liittymiseen liittyvästä päätöksenteosta, EVM:n pääoman jakoperusteena käytetyn EKP:n jakovaimen muuttamisesta ja näiden johdosta sopimukseen tehtävistä mukautuksista.

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. Pykäliin kirjattiin tänä vuonna voimaan tulleella muutoksella perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö perustuslain 1 §:n tarkoittamasta täysivaltaisuudesta. Valiokunta on toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattaisuuteen ja soveltamisalaan (PeVL 38/2001 vp, PeVL 51/2001 vp), sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin (PeVL 61/2002 vp, PeVL 7/2003 vp, PeVL 6/2004 vp ja PeVL 19/2010 vp). Kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta. Näiden perusteiden mukaisesti valiokunta katsoo, ettei sopimusmääräyksissä ole kysymys Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä sopimuksen muuttamista koskevasta toimivallan siirrosta EVM:n hallintoneuvostolle.

### *Käsittelyjärjestys*

Edellä esitetyn mukaisesti sopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, joten sopimuksen hyväksymisestä voidaan päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus sopimuksen voimaansaattamiseksi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

### **Valtioneuvoston selvitys E 47/2012 vp — Euroopan vakaumekanismien hallinto ja päätöksentekojärjestelmä**

Ehdotetuilla EVM:n ohjesäännöllä, hallintoneuvoston työjärjestyksellä ja johtokunnan työjärjestyksellä täydennetään EVM-sopimuksen määräyksiä. Ohjesäännöllä ja työjärjestyksillä annetaan yksityiskohtaisemmat säännökset EVM:n hallinnosta ja päätöksentekojärjestelmästä.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd  
vpj. Outi Mäkelä /kok  
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Tuija Brax /vihr  
Tarja Filatov /sd  
Kalle Jokinen /kok  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /kok

Kimmo Kivelä /ps  
Anna Kontula /vas  
Markus Lohi /kesk  
Elisabeth Nauclér /r  
Tom Packalén /ps  
Vesa-Matti Saarakkala /ps  
Tapani Tölli /kesk  
vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.

Valiokunta on edellä korostanut eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisia tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksia eduskunnan budjetin- ja finanssivallan turvaamiseksi. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, että EVM:n hallinto- ja päätöksentekojärjestelmää täsmentävien säännösten on mahdollistettava eduskunnan oikea-aikainen ja riittävä informointi sekä eduskunnan osallistuminen Suomen kannan muodostamiseen.

### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen hyväksymiseen sekä hallituksen esityksessä ehdotetun selityksen tekemiseen,*

*että näistä päätetään äänten enemmistöllä ja*

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

### *Perustelut*

EVM-sopimuksen hyväksyminen tulisi mitä ilmeisimmin johtamaan Suomen vastuisiin, jotka vaarantaisivat Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on. Näiden tulevaisuudessa realisoituvien vastuiden osalta käsittelyjärjestystä eduskunnassa on arvioitava paitsi absoluuttisen eurosumman kannalta myös suhteessa siihen, miten todennäköinen riski on.

Juuri tämä todennäköisen riskin arvioiminen on hyvin nopeasti viime kuukausien ja jopa viime viikkojen huolestuttavan tilannekehityksen takia käynyt yhä ongelmallisemmaksi Suomen kaltaisen, valtiontaloutensa asiallisesti hoitaneen valtion kannalta. Espanjan kokoisen eurovaltion ajankohtainen kriisiytymiskehitys on viimeisin osoitus riskiarvion hankaluuksista. Vielä suuremman eurovaltion Italian tilanne ei myöskään vähennä riskiä. Onkin ilmeistä, että EVM-sopimuksen 13—18 artikloiden mukainen 85 prosentin määränemmistöin tapahtuva hätätilamenettely on lähiaikojen realiteetti, Suomen osalta siis 12,58 miljardiin euroon asti. Ja pään auettua euromaiden velkaunionille tullaan todennäköisesti ennen pitkää ja jälleen vaatimaan Suomeltakin nopeita uusia muutoksia vakausmekanismiin Suomelle epäedulliseen suuntaan.

Edellä kuvattu tilanne merkitsee Suomen perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin osalta sitä, että EVM-sopimuksen hyväksyminen olisi reaalisilta vaikutuksiltaan Suomen täysivaltaisuuden kannalta niin merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle toimielimelle (EVM), että sopimuksen ja 1. lakiehdotuksen hyväksyminen vaatii eduskunnassa vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Muussa tapauksessa tämä eduskunta voisi yksinkertaisella enemmistöllä hyvin pitkälle sitoa tulevien eduskuntien käsiä eduskunnan perustuslaillisen budjettivallan käytössä.

### *Ehdotus*

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen hyväksymiseen sekä hallituksen esityksessä ehdotetun selityksen tekemiseen,*

*että näistä päätetään kahden kolmasosan enemmistöllä ja*

*että lakiehdotus on hyväksyttävä sitä leppämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.*

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2012

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