

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 35/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä vakaumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta**

*Talousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 1 päivänä lokakuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä vakaumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 175/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jaakko Weuro, neuvotteleva virkamies Armi Taipale ja erityisasiantuntija Päivi Leino-Sandberg, valtiovarainministeriö
- oikeustieteen kandidaatti Piia-Noora Kauppi
- professori Tuomas Ojanen
- tutkija Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- pääjohtaja, oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan unionin niin sanottu kriisinratkaisudirektiivi ja talletussuojadirektiivin muuttamista koskeva direktiivi, tehdä unionin kriisinratkaisusasetuksen voimaantulosta johtuvat muutokset kansalliseen lainsäädäntöön sekä saattaa voi-

maan yhteisestä kriisinratkaisurahastosta tehty sopimus.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta, laki rahoitusvakausviranomaisesta sekä laki Rahoitusvakausviraston hallinto-

maksusta. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Finanssivalvonnasta annettua lakia, luottolaitostoiminnasta annettua lakia ja Suomen Pankista annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan kumottaviksi valtion vakuusrahastosta annettu laki ja väliaikaisesta pankkiverosta annettu laki. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi vakuusmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen sekä lain sopimuksen alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta. Lisäksi ehdotetaan eräitä muutoksia useisiin muihin lähinnä talletuspankkeja koskeviin lakeihin.

Ehdotettu kriisinratkaisua koskeva laki koskee luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten lisäksi niiden kanssa samaan yritysryhmään kuuluvia yrityksiä. Laissa säädetään yrityksen kriisinratkaisuun varautumisesta ja taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen yrityksen kriisinratkaisusta toiminnan uudelleen järjestämiseksi tai purkamiseksi. Esityksen mukaan perustettavalla rahoitusvakuusviranomaisella olisi toimivalta päättää luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen asettamisesta kriisihallintoon ja käyttää kriisinratkaisua koskevia välineitä ja valtuuksia sen sijaan, että yritys asetettaisiin selvitystilaan tai konkurssiin.

Lailla rahoitusvakuusviranomaisesta perustetaan Rahoitusvakuusvirasto, joka toimii kansallisen kriisinratkaisuviranomaisena ja käyttää kriisinratkaisulaissa tarkoitettuja kriisinratkaisuvälineitä ja valtuuksia. Viraston tehtävänä on kerätä laitoksilta kriisinratkaisuasetuksessa tarkoitettut vakuusmaksut ja siirtää kerätyillä varoilla katettu Suomen rahoitusosuus yhteiseen kriisinratkaisurahastoon. Virasto hallinnoi valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa.

Valtion vakuusrahastosta annettu laki ja väliaikaisesta pankkiverosta annettu laki ehdotetaan

kumottaviksi. Pankkiverolla kerätyt varat ehdotetaan siirrettäviksi osin kriisinratkaisurahastoon ja osin valtion talousarvioon.

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Laki kriisinratkaisurahastosta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan, kun sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

Esityksen laajoissa säätämisyjärjestysperusteissa lakiehdotuksia arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turvatuun omaisuudensuojan, 18 §:n 1 momentissa suojatun elinkeinovapauden, 21 §:n 1 momentin oikeusturvavaatimuksen sekä 81 §:n, jonka mukaan valtion verosta säädetään lailla, kannalta. Hallinnollisia seuraamuksia koskevia ehdotuksia tarkastellaan ne bis in idem -kiellon suhteen. Perusteluissa tarkastellaan talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista perustuslain 87 §:n valossa. Yhteistä kriisinratkaisurahastoa koskeva sopimukseen ei perusteluiden mukaan sisälly määräyksiä, jotka koskevat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, ja se voidaan siten hyväksyä äänen enemmistöllä ja voimaansaattamislakiehdotus käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallituksen käsityksen mukaan muut lakiehdotukset kuin 2. lakiehdotus voidaan hallituksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esityksen 2. lakiehdotus on käsiteltävä perustuslain 87 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Esityksestä on kuitenkin hallituksen mielestä kuitenkin syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

**Perustelut***Rahoitusvakausviraston toimivaltuudet ja rahoitusmarkkinoiden toiminnan rajoittaminen*

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi uusi viranomaisena, Rahoitusvakausvirasto. Se toimii kansallisena kriisinratkaisuviranomaisena rahoitusmarkkinoiden vakauden varmistamiseksi ja taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten toiminnan uudelleen järjestämiseksi (1. lakiehdotuksen 1 luvun 2 §:n 1 mom.). Rahoitusvakausvirastolle ehdotetaan täysin uusia ja merkittäviä toimivaltuuksia, jotka mahdollistavat pitkälle menevän puuttumisen perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan ja 18 §:ssä suojattuun elinkeinovapauteen. Rahoitusvakausviraston toimivaltuuksiin kuuluvat muun muassa laitoksen asettaminen kriisihallintoon, velkojen nimellisarvon alentaminen ja muuntaminen, osakkeiden ja osuukien ja muiden oman pääoman erien arvon alentaminen ja osakkeiden ja osuukien mitätöinti sekä liiketoiminnan luovutus.

Lisäksi valtioneuvostolle annetaan toimivaltuudet rajoittaa rahoitusmarkkinoiden toimintaa. Tällaisesta rajoittamisesta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella valtion vakausrahastosta annetussa laissa (PeVL 7/2009 vp). Tämä laki ehdotetaan kumottavaksi ja vastaavan sisältöiset säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi kriisinratkaisulakiin (1. lakiehdotuksen 16 luvun 1—3 §). Valtioneuvosto voi laissa säädetyin edellytyksin rajoittaa rahoitusmarkkinoilla toimivien yritysten toimiluvan ja sääntöjen mukaista toimintaa samoin kuin päättää arvopaperikauppaa koskevista rajoituksista ja kielloista enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisen toiminnan yhteydessä katsonut perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien yhteiskunnallisten intressien, ennen muuta rahoitusmarkkinoiden vakauden, turvaamiseen ja siten myös asiakkaiden suojaan liittyvien perusteiden puoltavan myös sellaista sääntelyä, jolla puututaan voi-

makkaasti perustuslaissa suojattuun omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen (ks. esim. PeVL 43/2004 vp, s. 2/I).

Rahoitusvakausvirasto voi käyttää toimivaltuuksiaan vasta silloin, kun laitos ei ole enää toimintakykyinen tai sitä uhkaa maksukyvyttömyysmenettely. Kriisinratkaisuvälineiden käyttäminen on vaihtoehto laitoksen selvitystilalle tai konkurssille. Kriisinratkaisuvälineiden käyttö on rajattu siten, että kriisinratkaisun kohteena olevan luottolaitoksen tai sijoituspalveluyrityksen omistajat ja velkojat eivät joudu heikompaan asemaan kuin selvitystilassa tai konkurssissa (1. lakiehdotuksen 4 luvun 1 § ja 13 luvun 1 §). Ehdotettua sääntelyä voidaan arvioida valiokunnan täytäntöönpano-oikeudellista (konkurssi, ulosotto) sääntelyä koskevan käytännön valossa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut konkurssi- ja ulosottolainsäädännön olevan lähtökohtaisesti saatettavissa voimaan muun täytäntöönpano-oikeudellisen sääntelyn tavoin tavallisella lailla (PeVL 13/2013 vp, s. 2/I ja siinä mainitut lausunnot). Perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattuun omaisuuden suojaan ja 18 §:n 1 momentin elinkeinovapauteen kohdistuvan sääntelyn on kuitenkin oltava riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä. Sääntelyn on lisäksi otettava eri osapuolten oikeudet ja velvollisuudet oikeasuhtaisesti huomioon esimerkiksi niin, ettei se muodostu jonkun osapuolen kannalta kohtuuttomaksi taikka perusteettomasti jotakuta syrjiväksi tai suosivaksi. Ehdotettu sääntely täyttää nämä vaatimukset, eikä valiokunnalla ole siitä huomautettavaa.

Rahoitusmarkkinoiden toiminnan rajoittamista koskevaa nykyistä sääntelyä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on huomauttanut siitä, että määräaika koskevaa sääntelyä on asianmukaista täydentää esityksen perusteluissa (HE s. 129—130) mainituilla seikoilla päätöksen keston rajaamisesta mahdollisimman lyhyeksi ja velvollisuudella kumota rajoitukset välittömästi niiden käyttöönoton perusteen poistuttua. Valiokunta ei myöskään pitänyt sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta täysin on-

gelmattomana, että rajoitusten ja kieltojen sisältö jää varsin avoimeksi. Valiokunta toistaa tässä yhteydessä aikaisemmat arvionsa ja pitää edelleen tärkeänä, että kriisinratkaisulain 16 luvun 1 §:n molempia kohtia täydennetään ainakin esimerkkiluettelolla niistä rajoitus- ja kieltoimenpiteistä, joita valtioneuvosto voi säännöksen perusteella asettaa (PeVL 7/2009 vp, s. 3—4).

Rahoitusvakausvirastolla on ehdotuksen (1. lakiehdotuksen 12 luvun 1 §:n 1 mom. 2 kohta) mukaan oikeus suorittaa tehtäviensä hoitamisen vaatimassa laajuudessa ja salassapitosäännösten estämättä tarkastuksia luottolaitoksessa ja sijoituspalveluyrityksessä. Valiokunta on käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että yrityksiin kohdistuvien valvontatyypipisten tarkastusten sääntelyssä on syytä selkeyden vuoksi viitata hallintolain tarkastuksia koskeviin 39 §:n yleissäännöksiin (ks. PeVL 14/2014 vp, s. 3/I, PeVL 3/2014 vp, s. 4/II ja siinä mainitut lausunnot). Tämän vuoksi lakiehdotukseen on tässäkin tapauksessa syytä lisätä viittaus hallintolain 39 §:ään. Jos esimerkiksi tarkastusten luonteesta johtuu tarve toimia joltakin osin hallintolain säännöksistä poikkeavasti, on tästä säädettävä perustuslain vaatimukset täyttävällä tavalla erikseen.

#### *Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen*

Esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan perustettavaksi valtion talousarvion ulkopuolinen rahoitusvakausrahoitus. Se muodostuu luottolaitosten vakausmaksuina kartutettavasta kriisinratkaisurahastosta ja talletuspankkien talletussuojamaksuina kartutettavasta talletussuojarahastosta. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisen taustalla on kriisinratkaisudirektiivi, joka edellyttää kansallisen kriisinratkaisun rahoitusjärjestelmän luomista rahaston kautta. Kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen velvollisuutena on huolehtia siitä, että maksuvelvolliset laitokset suorittavat täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti vakausmaksut, ja maksujen tilityksestä edelleen EU:n kriisinratkaisuasetus-

sessä tarkoitetulle kriisinratkaisuneuvostolle (HE s. 61/II, 194/I).

Talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta, ja niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 139/I). Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Näitä edellytyksiä tulee tulkita tiukan pidättyvästi (PeVL 14/2012 vp, s. 5/I, PeVM 10/1998 vp, s. 24/I). Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, soveltuisi hyvin tehtävän hoitamiseen (HE 1/1998 vp, s. 139/I). Tällaisen rahaston perustamista sekä rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan kahden kolmasosan enemmistö.

Esityksen perusteluiden mukaan mahdollinen tarve luottolaitoksen kriisinratkaisuun, sen rahoittamiseen tai talletussuojan maksatukseen on hyvin poikkeuksellista ja tarvetta on vaikea ennakoida. Rahoitusvakausrahoitus kuulumat vaurautumistehtävät ovat luonteeltaan pysyviä valtion tehtäviä, joiden hoitamiseen liittyvien mahdollisesti määrältään huomattavien menoerien ennakoiminen ja rahoittaminen budjettitalouden piiriin kuuluvin keinoin on vaikeaa. Valiokunta katsoo, että perustuslain 87 §:n mukaiset edellytykset talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiselle täyttyvät. Lakiehdotuksen, jolla talousarvion ulkopuolinen rahasto perustetaan, hyväksymiseen vaaditaan perustuslain 87 §:n mukainen määräänemmistö. Sääntämisyjärjestys ilmaistaan lain johtolauseessa, jota on tältä osin syytä täydentää.

#### *Maksut*

Rahoitusvakausviraston ja rahoitusvakausrahoituksen toiminnasta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset ehdotetaan katettaviksi maksuilla, jotka kerätään kriisinratkaisulain soveltamisalaan

kuuluville luottolaitoksilta ja sijoituspalveluyrityksiltä sekä kolmannen maan luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten sivuliikkeiltä (4. lakiehdotuksen 1 §). Maksu on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero, ja ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 81 §:n 1 momentin kannalta.

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan hallintomaksuina perittävän määrän ollessa todennäköisesti suurempi kuin Rahoitusvakausraston kustannukset, on viraston tarvittaessa määrättävä hallintomaksu siten alennettuna, ettei ylitettä todennäköisesti synny. Esityksen sääntämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslakivaliokunnan veronhuojennusta koskevan tulkintakäytännön valossa. Valiokunta on pitänyt veronhuojennustoimivallan säätämistä viranomaiselle sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena. Huojennusmahdollisuuden tulee kuitenkin jäädä selvästi poikkeukselliseksi suhteessa laissa säädettäviin veron määräytymisperusteisiin (ks. esim. PeVL 5/2010 vp, s. 4/I).

Hallintomaksun alentamisessa ei näytä kuitenkaan olevan kysymys poikkeuksellisesta veronhuojennuksesta. Hallintomaksua on alennettava kaikkien maksuvelvollisten osalta siten, että hallintomaksua alennetaan kaikilta samassa suhteessa. Maksun alentamistarve aiheutuu lähinnä siitä, että Rahoitusvakausraston toiminnasta aiheutuvien kustannusten ja maksujen määrää on vaikea ennakolta arvioida (HE s. 193/II). Valiokunnan käsityksen mukaan kysymys on veron suuruuden perusteista, jota koskevien säännösten tulee olla niin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa (HE 1/1998 vp, s. 134/II). Sääntelyä on siten välttämätöntä tältä osin täsmentää.

Rahoitusvakausrasto voi päättää periä laitokselta kohtuullisen korvauksen kriisinratkaisuvälineiden käyttämisestä virastolle aiheutuneista kustannuksista (1. lakiehdotuksen 7 luvun 2 §:n 3 mom.). Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten toiminnastaan perimien maksujen suuruuden yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Perustuslain esi-

töiden mukaan lailla on säädettävä maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista, kuten omakustannusarvon tai liiketaloudellisten perusteiden noudattamisesta (HE 1/1998 vp, s. 135/I). Ehdotetusta on täydennettävä maksun suuruuden perusteita koskevin säännösin.

#### *Valituskielto*

Rahoitusvakausraston on ennen osakkeiden ja osuuksien arvon alentamista ja kriisinratkaisutoimenpiteisiin ryhtymistä huolehdittava siitä, että laitoksen varat ja velat arvioidaan. Arvonmäärittäminen ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla (1. lakiehdotuksen 5 luvun 10 §:n 2 mom.). Muutoksenhakukielto on kriisinratkaisudirektiiviin edellyttämä. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan muutoksenhakukielto on perusteltu, koska arvonmäärittäminen on kiireellisiä kriisinratkaisutoimenpiteitä. Muutoksenhakukielto ei ole valiokunnan käsityksen mukaan perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta ongelmallinen, koska arvonmäärittäminen oikeellisuus voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi osana rahoitusvakausraston 5 luvun 10 §:n 1 momentin mukaista päätöstä.

#### *Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys*

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy vakauseräsuojelun siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen ja antaa suostumuksen sopimukseen ja EU:n kriisinratkaisuasetusseen liittyvään julistukseen.

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. Muusta syystä eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä ovat muun muassa eduskunnan budjettivaltaa sitovat kansainväliset velvoitteet (HE 1/1998 vp, s. 149/I).

Sopimuksessa on lainsäädännön alaan kuuluvia ja eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavia määräyksiä, joista on esityksen perusteluissa tehty asianmukaisesti selkoa. Yhteistä kriisinratkaisurahastoa koskeva sopimus vaatii siten 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 13/2012 vp, s. 3). Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus, jonka mukaan eduskunta hyväksyisi julistuksen, vastaa valiokunnan käytäntöä.

Sopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sopimuksen hyväksymisestä voidaan siten päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus sopimuksen voimaansaatta-

mislaiksi käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen hyväksymiseen sekä hallituksen esityksessä ehdotetun julistuksen antamiseen,*

*että näistä päätetään äänten enemmistöllä,*

*että 1. ja 3.—18. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä ja*

*että 2. lakiehdotus käsitellään perustuslain 87 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.*

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd  
vpj. Anu Urpalainen /kok  
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Tuija Brax /vihr  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /kok  
Anna Kontula /vas  
Elina Lepomäki /kok

Markus Lohi /kesk  
Elisabeth Naucclér /r  
Vesa-Matti Saarakkala /ps  
Kimmo Sasi /kok  
Tapani Tölli /kesk  
Harry Wallin /sd  
vjäs. Lea Mäkipää /ps  
Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

apulaispääsihteeri Timo Tuovinen.

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

**Perustelut**

Päätöksenteon kohteena olevalla hallitustenvälisellä sopimuksella yritetään nähdäksemme kiertää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 125 artiklaa, joka kieltää toista EU-jäsenmaata ottamasta vastattavakseen toisen EU-jäsenmaan taloudellisia vastuita. Tähän viittaa erityisesti se, että syksyn 2013 sopimusneuvottelutilanteesta poiketen sopimus ei tapahtuisi enää pelkällä asetuksen antamisella, koska sille toimintatavalle ei ollut löydettävissä riittävää oikeusperustaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklasta tai ainakin tuon artiklan on todettu olevan ongelmallinen oikeusperustaksi. Myöskään sopimukseen liittyvä julistus ei muuta asiaa, vaan päinvastoin alleviivaa sopimuksen ongelmallisuutta. Sopimus tosiasiallisesti edellyttäisi EU:n perussopimusten muuttamista, jotta se voitaisiin solmia EU:n piirissä. Pohjimmiltaan sopimuksessa onkin kysymys Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta Euroopan unionille, ja sen hyväksyminen edellyttäisi perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä.

Lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonnassa perustuslakivaliokunnan kuulemilla asiantuntijoilla on tosiasiasa suuri merkitys valiokunnan kannanottoihin. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslainmukaisuuden valvonta (PL 74 §). Valvonnan tarkoituksena ei ole vain havaintojen tekeminen vaan tarvittaessa toimenpiteisiin ryhtymällä varmistaa, että asiat sujuvat niin kuin niiden pitäisi.

Kuultujen asiantuntijoiden lausunnoista ilmenevä seikka, että jokin asia on ongelmallinen, ei yksinään ole valvontaa. Esimerkiksi ongelmana ollut kansallisen toimivallan vähittäinen siirto EU:lle ja sen suhde perussopimukseen on jäänyt tällaisten havaintojen ja epäkohtien toteamiseen.

Ilman kokonaisarviointia seurauksena väistämättä näyttäisi olevan, että Suomi saatetaan tilanteeseen, jossa se ei ole enää perinteisessä mielessä täysivaltainen, ja vaikka täysivaltaisuus nähdään myös kansainvälisen toimivallan käyttämisenä, ei tällaisen toiminnan kautta synnyvällä oikeussäätelyllä ole suomalaisiin palautuvaa hyväksymistä.

**Mielipide**

Edellä olevan perusteella esitämme,

*että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen hyväksymiseen sekä hallituksen esityksessä ehdotetun julkistuksen antamiseen,*

*että näistä päätetään kahden kolmasosan määräenemmistöllä,*

*että 3. lakiehdotus käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä,*

*että 1. ja 4.—18. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ja että 2. lakiehdotus käsitellään perustuslain 87 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.*

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2014

Vesa-Matti Saarakkala /ps  
Lea Mäkipää /ps