

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 5/2011 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle Belgian, Saksan, Viron, Irlannin, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Kyproksen, Luxemburgin, Maltan, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Slovenian, Slovakian, Suomen ja Euroopan rahoitusvakaussväliseen välisen ERVV-puitesopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä ja laiksi Euroopan rahoitusvakaussväliseelle annettavista valtioneuvostakauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä syyskuuta 2011 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle Belgian, Saksan, Viron, Irlannin, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Kyproksen, Luxemburgin, Maltan, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Slovenian, Slovakian, Suomen ja Euroopan rahoitusvakaussväliseen välisen ERVV-puitesopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä ja laiksi Euroopan rahoitusvakaussväliseelle annettavista valtioneuvostakauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 31/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Erkki Sarsa, valtiovarainministeriö
- professori Juha Raitio
- erikoistutkija Janne Salminen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori.

Viitetiedot

Valiokunta on asian kiireellisyyden vuoksi antanut lausuntonsa mahdollisimman pian 16 päivänä syyskuuta suorittamansa ennakkokäsittelyn jälkeen. Valiokunnalla on lausuntoaan laitiessaan ollut käytettävissä myös asiassa valtiovarainvaliokunnalle ja talousvaliokunnalle annetut asiantuntijalausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi sopimuksen Belgian kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Viron tasavallan, Irlannin, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Italian tasavallan, Kyproksen tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Maltan tasavallan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Portugalin tasavallan, Slovenian tasavallan, Slovakian tasavallan, Suomen tasavallan ja Euroopan rahoitusvälineen välisen ERVV-puitesopimuksen muuttamisesta. Suomi allekirjoitti sopimuksen 8 päivänä syyskuuta 2011. Viron tasavalta liittyi muutoksella puitesopimuksen sopijapuoleksi.

Muutoksella takaajien Euroopan rahoitusvälineen varainhankinnalle annettavien takauksien kokonaismäärää korotetaan 440 miljardista eurosta 780 miljardiin euroon. Tästä 726 miljardia euroa on käytettävissä olevia takauksia, koska Kreikka, Irlanti ja Portugali väistyvinä takaajina eivät anna takauksia. Suomen osuus takauksista nousee noin 7,9 miljardista eurosta noin 13,974 miljardiin euroon. Takausten määrätymistapa muuttuu kokonaistakauksesta taatavan velan pääoman nimellisarvolle annettavaksi takaukseksi. Parhaimman mahdollisen luottoluokituksen varmistamiseksi sovittu ylita-kaus nousee 20 prosentista enintään 65 prosenttiin. Sopimukseen sisällytetään määräys Euroo-

pan rahoitusvälineeseen myöntämien lainojen hinnoitteluperusteista.

Euroopan rahoitusvälineeseen toiminnan tehokkuutta ja joustavuutta lisätään sisällyttämällä puitesopimukseen kolme uutta tukivälinettä. Ensinnäkin Euroopan rahoitusväline voi antaa euroalueeseen kuuluville valtioille ennakkollista tukea. Toiseksi euroalueeseen kuuluvalla valtiolla voidaan antaa lainaa sen rahoituslaitosten pääomittamista varten. Lainaa voidaan antaa myös valtioille, joille ei ole vahvistettu talouden sopeutusohjelmaa. Kolmanneksi Euroopan rahoitusväline voi poikkeuksellisesti hankkia euroalueeseen kuuluvan valtion joukkovelkakirjoja jälkimarkkinoilta.

Sopimusmuutos tulee voimaan, kun kaikki sopijapuolet ovat toimittaneet Euroopan rahoitusvälineelle kirjallisen vahvistuksen siitä, että ne ovat saattaneet päätökseen kansallisen lakinsa vaatimukset sopimusten voimaansaattamisesta.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi puitesopimuksen muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi Euroopan rahoitusvälineelle annettavista valtiontakauksista annetun lain 2 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että takauksien enimmäismäärää korotetaan ja takauksen määrätymisperusteeksi tulee velkojen nimellisarvo aikaisemman kokonaistakauksen sijaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sopimuksen keskeinen sisältö ja oikeudellinen perusta

Euroopan rahoitusväline (ERVV) on oikeudelliselta muodoltaan euroalueeseen kuuluvien jäsenmaiden omistama osakeyhtiö, johon sovelletaan Luxemburgin lakia. Sen tehtävänä on myöntää pääomamarkkinoilta hankkimistaan

varoista lainaa taloudelliseen kriisiin joutuneelle euroalueen valtiolle.

Nyt tehtävällä sopimusmuutoksella yhtiön toimintamahdollisuuksia tehtävänsä toteuttamiseksi lisätään kolmella toimivaltuudella. Ensinnäkin ERVV voi antaa euroalueeseen kuuluville maille taloudellista tukea jo ennakkoon. Toiseksi euroalueeseen kuuluvalla valtiolle voidaan antaa lainaa, jotta se voisi pääomittaa rahoituslaitoksiaan. Kolmanneksi ERVV voi hankkia euroalueeseen kuuluvan valtion joukkovelkakirjoja

niin sanotuilta jälkimarkkinoilta. Samalla ERVV:n varainhankinnalle myönnettävien takauksen kokonaissumma korotetaan 780 miljardiin euroon. Suomen kannalta tämä merkitsee sitä, että maamme osuus takausvastuista nousee enimmäismäärältään 7,9 miljardista eurosta noin 13,974 miljardiin euroon. Samalla takaus muuttuu koskemaan nimellisarvoa, jolloin korot eivät kuulu takauksen piiriin.

Kyseessä on tyypiltään varsin erityislaatuisen sopimus, johon liittyy merkittävästi yksityisoikeudellisia piirteitä. Kaikkiaan siinä on kuitenkin kyse sopimusmekanismista, jolla pyritään turvaamaan Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen perustuvan talous- ja rahoituskäytännön mahdollisimman häiriötön ja vakaa toiminta. Viime kädessä sopimus on nojattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 122 artiklan 2 kohtaan. Sen mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta tietyin edellytyksin myöntää jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua, jos luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia. Tämän lisäksi oikeudellisessa keskustelussa on nostettu esiin myös kysymys Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 125 artiklan merkityksestä. Siinä muun muassa kielletään jäsenvaltiota ottamaan vastuuta sitoumuksista, joita toisen jäsenvaltion keskushallinnolla on.

Koska oikeusperustan pitävyyteen on kohdistettu myös epäilyksiä, on parhaillaan vireillä perussopimuksen muutos, joka on käsiteltävänä myös perustuslakivaliokunnassa (HE 12/2011 vp). Tässä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklaa muutettaisiin niin, että siinä nimenomaisesti mainittaisiin euroalueeseen kuuluvien maiden voivan perustaa erityisen vakausmekanismin koko euroalueen vakauden turvaamiseksi. Näin ollen ERVV on vain eräänlainen väliaikaisratkaisu. Valiokunta pitää valitettavana, että hallituksen esityksessä järjestelyn unionioikeudellisen perustan tarkastelu on sivuutettu.

Merkillepantavaa on ennen kaikkea tietynlainen ylimalkaisuus, jolla kuvataan päätöksen jakautumista yhtäältä yksimielisyyttä edellyttäviin päätöksiin ja toisaalta määräenemmistöllä tehtäviin päätöksiin. Tämä puute vaikeuttaa sopimuksen sisällön arviointia mainituilta osin. Perustuslakivaliokunnan perustellussa kannanotossaan (PeVP 11/2011 vp) esille nostamat päätösmekanismien aiheuttamat täysivaltaisuuskykykysymykset on valiokunnan arvion mukaan asianmukaisesti huomioitu. Valiokunta on muodostanut mainitusta jaosta kuvan, jonka mukaan määräenemmistöpäätökset koskevat lähinnä sopimuksen käytännön täytäntöönpanoon liittyviä yksityiskohtia. Tämän vuoksi asia ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Valtiontalouden kannalta kyse on perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitettusta valtiosopimuksesta. Tällainen takaus voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Ilmaisuuksien kattava suostumuksen antamisen myös lakimuodossa, jolloin kyse on lähinnä yleisvaltuuksien antamisesta tietynlaisten takauksien myöntämiseen (ks. HE 1/1998 vp, s. 135/II).

Arviointia

Kaikki edellä sanottu osoittaa valiokunnan mielestä, että kyse on perustuslain 94 §:ssä tarkoitettusta valtiosopimuksesta. Tällaisena sitä on käsitelty myös aiemmin (ks. HE 95/2010 vp), joskin ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Erityisen oikeusperustan luominen vakausmekanismille osoittaa osaltaan valiokunnan mielestä selvästi, että kyse on unioniasia, joka kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan (ks. PeVL 1/2011 vp, s. 3/I). Hallituksen esityksen käsitteilyjärjestysperusteluissa on tehty asianmukaisesti selkoa siitä, miksi sopimus edellyttää eduskunnan hyväksymistä. Valiokunta yhtyy hallituksen käsitykseen eduskuntakäsittelyä edellyttävistä sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvista ja budjettivaltaan liittyvistä määräyksistä. Niin ikään valiokunta jakaa hallituksen käsityksen siitä, että sopimus ei koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla ja että se voidaan näin ollen hyväksyä äänten enemmistöllä.

Sopimuksen voimaantulosta ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella. Valiokunta on pitänyt tällaista voimaantulosääntelyä perustuslain 79 §:n 3 momentin kannalta mahdollisena erityisesti silloin, kun kyse on Euroopan unionin toimintaan liittyvistä asioista (ks. esim. PeVL 36/2010 vp, s. 3). Valiokunnalla ei ole huomauttamista tästä järjestelystä.

Hallituksen esitykseen sisältyvästä 2. lakiehdotuksesta käy asianmukaisen täsmällisesti ilmi takauksen enimmäismäärä, kuten perustuslain säännös edellyttää (ks. HE 1/1998 vp, s. 135/II). Valiokunta korostaa lisäksi sitä, että kaikissa tapauksissa Suomen valtion vastuun yläraja — mukaan lukien ylitakausten kattaminen — on määritelty laissa.

Valiokunta on erikseen kiinnittänyt huomiota siihen, että Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvoston antamien lain (668/2010) 3 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto antaa eduskunnalle tiedonannon aina ennen kuin se tekee päätöksen valtioneuvoston myöntämisestä. Valiokunta tähdentää kuitenkin, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet on turvattava myös muissa tapauksissa. Sopimuksen 10 artiklan 5 kohdassa luetellaan tyhjentävästi ne kysymykset, joissa päätökset tehdään yksimielisesti. Määräenemmistöllä tehtävistä päätöksistä määrätään saman artiklan 6 kohdassa. Nämä kysymykset ovat valiokunnan käsityksen mukaan lähinnä sopimuksen käytännön täytäntöönpanoon liittyviä eivätkä sellaisina vaikutta eduskunnan budjettivaltaan siinä määrin, että sopimuksen voimaansaattaminen koskettaisi pe-

rustuslakia sen 95 §:n 2 momentissa tarkoitettuna mielessä (vrt. PeVL 19/2010 vp, s. 4—5). Eduskunnan riittävästä ja ajantasaisesta informoimisesta on jo finanssivallan kokonaisuuden kannalta pidettävä huolta perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisilla menettelyillä (vrt. PeVL 49/2010 vp, s. 4—5).

Valiokunta on tarkastellut valtiosäännön kannalta myös takauksen enimmäismäärän euro-määriä lisääntymistä. Valiokunnan mielestä kyseinen määrä on sinänsä merkittävä. Sen vaikutusta käsittelyjärjestykseen on kuitenkin arvioitava paitsi absoluuttisen eurosumman kannalta myös suhteessa siihen, miten todennäköinen riski on. Valiokunta ei kuitenkaan pidä tällaisten riskien toteutumista niin todennäköisenä, että se vaarantaisi Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on.

Lakiehdotukset voidaan näin ollen käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitettulle sopimukselle,

että tästä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Markus Lohi /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Elisabeth Naucélér /r
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Tom Packalén /ps
	Tarja Filatov /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Kalle Jokinen /kok	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Kimmo Sasi /kok.
	Anna Kontula /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

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

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

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

Ristiriidan johdosta ERVV-sopimuksesta on Suomen perustuslain kannalta toistaiseksi ongelmallista tehdä kansallisia päätöksiä, eikä perustuslakivaliokunta voi mielestämme tulkita sopimusten luonnetta ikään kuin parhain päin. Ongelma ei tältä osin ole Suomen perustuslaisa, vaan ERVV-sopimuksessa, jota perustuslakimme ei tunnista. On tärkeää, ettei kansallinen perustuslakimme taivu ongelmallisen sopimuksen edessä, vaan kunnioitamme sitä ja vaadimme myös ylikansallisella ja kansainvälisellä tasolla sellaista päätöksentekoa, joka ei ole perustavaa laatua olevassa ristiriidassa perustuslakimme kanssa.

Mikäli ERVV-sopimuksen yhteydessä ongelmaksi ei koeta sopimuksen sisältöä, vaan Suomen perustuslain sisältö, siinä tapauksessa niiden tahojen, jotka haluavat ERVV-sopimukses-

ta päätettävän, on tehtävä esitys Suomen perustuslain muuttamisesta niin, ettei synny sellaista tulkintaristiriitaa kuin nyt, jossa ei voida yksiselitteisesti ratkaista, kumman, eduskunnan vai tasavallan presidentin, tulisi päättää ERVV-sopimuksen hyväksymisestä/hylkäämisestä.

ERVV-puitesopimuksen tehtävistä muutoksista 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 vakausermekanismiin turvaamaan koko euroalueen rahoitusvakautta. Vasta tämä kirjaus kumoaisi no bailout -klausuulin ja loisi lainsäädäntöpohjan ERVV-sopimukselle.

Perustuslakivaliokunta ei ole antanut lausuntoa voimassa olevasta ERVV-sopimuksesta lainkaan, kun sopimuksen hyväksymisestä aikanaan vuonna 2010 päätettiin, joten tässä yhteydessä on voitava kyseenalaistaa myös koko aiempi ERVV-sopimusta koskeva päätöksentekoprosessi siihen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten ongelmien takia. Käytännössä on kyseenalaistettava koko olemassaoleva ERVV-sopimus, samoin kuin siihen tehtävät no bailout -sopimuskirjausta rikkovat muutokset. On myös ongelmallista, että ERVV-sopimuksesta päätettäisiin eduskunnassa ennen kuin Euroopan vakausermekanismista tehty sopimus olisi hyväksytty kaikissa jäsenmaissa, koska ERVV on tarkoitettu väliaikaiseksi järjestelyksi, jonka EVM korvaisi vuoden 2013 aikana. Tällä hetkellä ei ole olemassa kuitenkaan täyttä varmuutta välineen väliaikaisuudesta, koska EVM-valtiosopimuksen voimaantumisen ei ole varmuutta.

Hallituksen esitykseen kuuluu, että eduskunta osallistuisi välillisesti ERVV:n päätöksentekoon saamalla hallituksen tiedonannon aina, kun ERVV:n rahoitusvälineitä käytetään. Tällainen päätöksenteko edustaa näennäisdemokratiaa, sillä jos Suomi riitauttaisi maksuerän maksamisen

ERVV:lle tai välineen muun käytön, asian käsittely voisi päättyä EU:n tuomioistuimeen, joka etenkin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklaan 136 tehtävän muutoksen jälkeen saattaisi suurella todennäköisyydellä tulkita asiaa niin, että Suomi rikkoisi ns. vilpittömän yhteistyön velvoitetta, jota EU:n tuomioistuin on usein käyttänyt EU:n toimivaltaa ja tavoitteita vahvistavana argumenttina. Näin ollen ERVV:n päätöksenteossa yksimielisyysvaatimuksin on näennäistä. ERVV on poikkeuksellinen järjestely, jonka tulkinta ja tunnistaminen vaikuttavat perustuslain kannalta olleen tähän asti ja olevan yhä hyvin pitkälle poliittista tulkintaa.

Katsomme, että ERVV-puitesopimuksen hyväksyminen koskee perustuslakia sen 94 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla ja sopimus on sen seurauksena hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. ERVV-sopimuksen voimaansaattaminen koskee perustuslakia perustuslain

95 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla, joten myös voimaansaattaminen on hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetulle sopimukselle,

että sopimus hyväksytään päätöksellä, jota kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä,

että 1. lakiehdotus käsitellään supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja

että 2. lakiehdotus käsitellään perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 2011

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