

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 28/2013 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asetus yhteisestä kriisinratkaisumekanismista)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 17 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asetus yhteisestä kriisinratkaisumekanismista) (U 58/2013 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Suuri valiokunta on 20 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt jatkokirjelmän 1. VM 16.09.2013, 11 päivänä lokakuuta 2013 jatkokirjelmän 2. VM 8.10.2013 sekä 8 päivänä marraskuuta 2013 jatkokirjelmän 3. VM 07.11.2013 perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tuija Taos ja vanhempi hallitussihteeri Jaakko Weuro, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Heidi Kaila, valtioneuvoston EU-sihteeristö
- pääjohtaja, oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- professori Mikael Hidén
- tutkija Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori
- yliopistonlehtori Jani Wacker.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Tuomas Ojanen.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ SEKÄ JATKOKIRJELMÄT

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 10.7.2013 asetusehdotuksen yhteisestä kriisinratkaisumekanismista. Komissio ehdottaa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja yhteisen kriisinratkaisurahaston perustamista, jotka yhdessä komission ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kanssa muodostaisivat EU:n yhteisen kriisinratkaisumekanismiin (SRM). Mekanismi on osa pankkiunionia, johon

liittyvät pankkivalvontamekanismia, talletussuojaa, pankkien ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisua koskevat säännökset ovat myös parhaillaan valmisteilla.

Ehdotettu asetukset koskee euroalueeseen kuuluvia valtioita ja valtioita, jotka päättävät liittyä kriisinhallintamekanismiin. Asetuksen soveltamisalaan kuuluu näissä valtioissa sijaitsevat luottolaitokset, sijoituspalveluyritykset ym., joiden valvonta on yhteisen valvontamekanismiin

vastuulla. Asetusehdotuksen mukaan kriisinratkaisumekanismissa noudatetaan sisällöltään BRR-direktiiviä vastaavia säännöksiä. Tämä merkitsee sitä, että direktiivin kansallisille valvontaviranomaisille osoittamat tehtävät siirtyvät ensisijaisesti kriisinratkaisuneuvoston tehtäviksi.

Luottolaitoksen asettamisesta kriisinratkaisuun päättää komissio oma-aloitteisesti tai kriisinratkaisuneuvoston suosituksesta. Sen jälkeen kun luottolaitos on asetettu kriisinratkaisuun, kriisinratkaisuneuvosto päättää käyttöön otettavasta kriisinratkaisujärjestelmästä.

Ehdotuksessa esitetään perustettavaksi myös yhteinen kriisinratkaisurahasto, jonka varat ja velat ovat oikeudellisesti kriisinratkaisuneuvoston varoja ja velkoja ja joita kriisinratkaisuneuvosto hallinnoi. Rahaston varojen käyttö vastaisi, mitä BRR-direktiivissä säädetään kansallisten rahastojen varojen käytöstä. Rahaston etukäteisrahoituksen tavoitetasoksi ehdotetaan yhtä prosenttia jäsenluottolaitosten talletussuojan alaisista talletuksista. Tavoite olisi saavutettava pääsääntöisesti 10 vuodessa.

Jatkokirjelmä 3. VM 7.11.2013

Kolmannessa jatkokirjelmässä selostetaan puheenjohtajavaltion kolmatta kompromissiehdotusta, jossa esitetään tarkennuksia ja muutoksia mm. kriisinratkaisuviranomaisen harkintavaltaan, päätöksentekoon sekä muutoksenhakuun ja julkisten varojen käyttöön.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä vahvan, tehokkaan, itsenäisen ja fiskaalisesti neutraalin EU:n yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustamista joulukuun 2012 Eurooppa-neuvoston linjausten mukaisesti. Pankkien valvonnan siirtyessä yhteiselle valvontamekanismille tarvitaan yhteinen kriisinratkaisumekanismi, jolla on tarvittavat valtuudet varmistaa, että osallistuvissa jäsenvaltioissa minkä tahansa pankin kriisitilanne voidaan ratkaista asianmukaisin välinein. Yhteinen kriisinratkaisumekanismi on välttämätön, jotta pankkikriisit ratkaistaan tehokkaammin ja

murretaan julkisen talouden ja vaikeuksissa olevien pankkien välistä yhteyttä. Kriisinratkaisusta aiheutuvien kustannusten on oltava veronmaksajille mahdollisimman vähäiset.

Kriisinratkaisutoimenpiteiden kohteena olevan pankin omistajien ja sijoittajien tulee ensisijaisesti kattaa kriisinratkaisusta aiheutuvat kustannukset. Siltä osin kuin kriisinratkaisutoimenpiteet edellyttävät muuta rahoitusta, tulisi tämä kattaa pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden pankkisektoreilta kerättävillä vakaussuorituksilla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kriisinratkaisuvaltuuksien siirtyessä yhteiselle kriisinratkaisuviranomaiselle tällä on käytössään elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin mukaiset sijoittajanvastuuta koskevat täydet toimivaltuudet kaikissa jäsenvaltioissa. Siten kriisinratkaisuviranomainen voi tehokkaasti puuttua ongelma-pankkien toimintaan ilman turvautumista yhteisiin varoihin. Jos yhteisten varojen käyttö osoittautuu välttämättömäksi rahoitusvakauden turvaamiseksi, tällaisella päätöksellä tulee olla tarvittava poliittinen tuki.

Yhteisen kriisinratkaisumekanismin harkintavallan tulee rajoittua kriisinratkaisun kohteena olevan pankin hallittuun alasarjaan. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti sellaisen päätösvallan osoittamiseen yhteiselle kriisinratkaisumekanismille, joka tarkoittaisi pankkitoimialalta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon kerättävien varojen käyttöä tai joka johtaisi tarpeeseen lainata kriisinratkaisurahastoon varoja vaihtoehtoisista rahoituslähteistä.

Yhteisen kriisinratkaisuviranomaisen tulee toimia EU-oikeuden asettamissa rajoissa mahdollisimman itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena. Järjestelmän tulee turvata EU:n toimielinten tasapaino ja komission valtiontuki-valvontaan liittyvä tärkeä rooli.

Yhteisen kriisinratkaisurahaston perustaminen voidaan valtioneuvoston näkemyksen mukaan hyväksyä vain, mikäli jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetti suojataan ja kriisinratkaisurahastoon kerättyjen varojen käytölle asetetaan riittävät rajoitteet. Jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin suojaaminen yhteistä kriisinratkaisu-

rahastoa perustettaessa edellyttää ainakin sitä, että sijoittajavastuuta koskevat säännökset tulevat voimaan samanaikaisesti ehdotuksen muiden säännösten kanssa ja että kriisinratkaisurahaston varojen käytölle asetetaan erityinen päätöksentekomalli. Sellaisille toimille, joihin sisältyy yhteisen rahaston varojen käyttö sijoittajanvastuun rajaamiseen tai jotka edellyttävät turvautumista vaihtoehtoisin rahoituslähteisiin, tulee olla poliittinen tuki. Valtioneuvosto katsoo, että kriisinratkaisuviranomaisen oikeutta rajata sijoittajanvastuuta ja sen harkintavaltaa yhteisten varojen käytöstä tulee rajata. Tämä tapahtuisi tehokkaammin säätämällä niin sanotusta minimikustannusperiaatteesta.

Valtioneuvoston kannan mukaan EVM voisi olla kriisirahaston julkinen varautumisjärjestely tiukkojen ehtojen vallitessa. Suomen ei tule sitoutua EVM:n rooliin julkisena varautumisjärjestelynä ennen kuin vahvistuu, että perustettava kriisinratkaisumekanismi vastaa olennaisilta osin edellä esitettyjä sisältöavoitteita.

Yhteisen kriisinratkaisumekanismiin ja siihen liittyvän yhteisen kriisinratkaisurahaston perustaminen esitetyn oikeusperustan nojalla edellyttää kriisinratkaisumekanismiin toimintaperiaatteiden ja päätöksentekomallin järjestämistä siten, että jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetti turvataan. Kysymys oikeusperustasta tulee lopullisesti ratkaistavaksi neuvottelujen edettyä sisältökysymyksissä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Oikeusperusta

Asetusehdotuksessa ehdotetaan perustettavaksi yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ja yhteinen kriisinratkaisurahasto. Ne muodostaisivat yhdessä komission ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kanssa EU:n yhteisen kriisinratkaisumekanismiin (SRM), joka on osa pankkiunionia. Pankkien valvonnan siirtyessä yhteiselle valvontamekanismille pidetään tarpeellisenä perustaa myös yhteinen kriisinratkaisumekanismi, jolla on riittävät valtuudet ratkaista euroalueen valtiossa sijaitsevan pankin kriisi asianmukaisin menettelyin.

Asetusehdotuksen oikeusperustaksi on ehdotettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklaa. Sen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäädäntöjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

Oikeusperustan asianmukaisuus ja riittävyys on epäselvä ja kiistanalainen, kuten valtioneu-

voston kirjelmässä tuodaan esille. Valiokunta pitää tärkeänä, että oikeusperustan riittävyttä ja asianmukaisuutta selvitetään edelleen asetuksen jatkovalmistelussa. Oikeusperustan perussopimusten mukaisuuden arviointi ei kuulu suoraan valiokunnalle perustuslaisissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että EMU:a kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa. Lisäksi valiokunta on korostanut, ettei EU-lainsäädäntöön saa sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Valiokunta on pitänyt tärkeänä myös sitä, ettei sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisin sopimuksin välillisesitikkään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (PeVP 92/2012 vp, 3 § ja siinä viitattu PeVL 46/1996 vp, s. 2/II, PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja s. 5/I).

*Budjettisuvereniteetti ja eduskunnan budjetti-
valta*

Asetusehdotuksen mukaiseen yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin kuuluu yhteinen kriisinratkaisurahasto, jonka varat kerätään asetuksen soveltamisalaan kuuluvilta rahoituslaitoksilta kymmenen vuoden kuluessa. Asetuksen perusteluiden mukaan toimintaa ohjaavana periaatteena on, että kriisinratkaisuvälineiden käytön yhteydessä aiheutuneista tappioista, kustannuksista ja muista menoista vastaavat ensisijaisesti kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen osakkeenomistajat ja velkojat sekä tarvittaessa niiden jälkeen rahoitusala. Asetusehdotuksessa on myös nimenomainen säännös, jonka mukaan kriisinratkaisuneuvoston tai komission päätöksissä ei saa vaatia jäsenvaltiota myöntämään poikkeuksellista rahoitustukea (6 artiklan 4 kohta).

Jäsenvaltiota ei voida valiokunnan käsityksen mukaan SEUT:n 114 artiklan nojalla velvoittaa suoraan tai epäsuorasti osallistumaan rahaston rahoittamiseen. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan kriisinratkaisuneuvoston päätöksillä voi kuitenkin olla tosiasiallisia vaikutuksia pankkiunioniin kuuluvien valtioiden fiskaaliseen vastuuseen ennen kuin yhteisen kriisinratkaisurahaston ennakkorahastotitaso on kymmenen vuoden kuluttua saavutettu tai jos ennakkorahastointi osoittautuu riittämättömäksi.

Valtioneuvoston kirjelmässä ei ole arvioitu kriisinratkaisumekanismista mahdollisesti johtuvia taloudellisia vastuita valtiosäännön kannalta. Valiokunta on Euroopan rahoitusvakaussäätö- ja vakaussäätöä koskevassa käytännössään pitänyt tärkeinä seikkoina muun muassa vastuiden kokonaismäärää, niiden toteutumisen riskejä, eduskunnan osallistumista päätöksentekoon sekä valtion mahdollisuuksia vastata perustuslain mukaisista velvoitteistaan (PeVL 3/2013 vp, s. 2/I, PeVL 13/2012 vp, s. 3, PeVL 22/2012 vp, s. 3/I). Valtioneuvoston kannanotossa esitetään asetusehdotukseen muutoksia, jotka vähentävät valtion taloudellisen vastuun toteutumisen todennäköisyyttä ja vastuun kokonaismäärää sekä vahvistavat eduskunnan mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin erittäin tärkeänä, että budjettisuvereniteettia on suojattava mahdollisimman tehokkaasti. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että sijoittajavastuuta koskevat säännökset tulevat voimaan samanaikaisesti kriisinratkaisumenettelyn kanssa. Kriisinratkaisumenettelyssä on käytettävä sellaisia toimia, kuten sijoittajanvastuun täysimääräistä toteuttamista, jotka minimoivat kriisinratkaisurahaston käyttöä ja julkisen rahoitustuen tarvetta. Valiokunnan mielestä rahaston käytön edellytyksiä on selkeytettävä ja tiukennettava. Eduskunnan perustuslain mukaisten tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien ja eduskunnan budjettivallan turvaaminen edellyttää, että sijoittajavastuun rajoittamisesta ja vaihtoehtoisten rahoituslähteiden käyttämisestä päättävät kaikki jäsenvaltiot tapauskohtaisesti. Valtiosääntöoikeudellisesti olisi parasta, että päätös tehdään yksimielisesti.

Kriisinratkaisuneuvoston toimivalta

Asetusehdotuksessa kriisinratkaisuviranomaiselle esitetään laaja päätösvalta ja itsenäinen harkintavalta kriisinratkaisumenettelyssä. Valtioneuvosto esittää, että kriisinratkaisumekanismilla on oltava tehokkaat, mutta riittävän tarkkarajaiset valtuudet. Harkintavallan tulee rajoitua kriisinratkaisun kohteena olevan pankin hallittuun alasarjaan.

Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa kriisinratkaisuviranomaisen harkinta- ja päätösvaltaa on rajattu ja ehdotettu annettavaksi unionin instituutioille EU-oikeudellisin syin. Päätösvalan rajaamiselle ja täsmentämiselle on myös valtiosääntöoikeudellisia perusteita. Niiden johdosta valiokunta pitää valtioneuvoston esitystä minimikustannusperiaatteen noudattamisesta kriisinratkaisumenettelyssä perusteltuna. Kriisinratkaisuviranomaisen olisi sen mukaan valittava yhtä tehokkaista keinoista se, joka aiheuttaa pienimmät kustannukset kriisinratkaisurahastolle. Periaate paitsi rajaa kriisinratkaisuviranomaisen harkintavaltaa myös varmistaa sijoittajavastuun toteutumista ja vähentää tarvetta tukeutua yhteisiin varoihin.

Kriisintarkkaisuun menetelyssä käytetään välineinä muun muassa liiketoiminnan myyntiä ja velkakirjojen arvon leikkaamista. Menetelyssä puututaan siten perustuslaissa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuihin omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen. Tämän vuoksi kriisintarkkaisuunneuvoston ja muiden toimivaltaisten viranomaisten toimivalta on määriteltävä tarkasti ja harkintavalta on rajattava täsmällisesti. Valtioneuvoston kirjelmässä katsotaan, että yhteisen kriisintarkkaisuunmekanismin perustaminen asetusehdotuksessa esitetyllä tavalla tarkoittaisi uusien toimivaltuuksien siirtämistä kansallisilta viranomaisilta komissiolle ja perustettavalle uudelle viranomaiselle. Kysymys toimivaltuuksien siirtämisestä liittyy edellä mainittuun kysymykseen asetuksen oikeusperustasta. Mikäli asetukselle on selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, ei kysymys ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä ja täysivaltaisuuden uudesta rajoituksesta.

EVM:n käyttö julkisessa varautumisjärjestelyssä

Valtioneuvoston kirjelmässä viitataan siihen, että kriisintarkkaisuunrahastolla on mahdollisuus saada ulkopuolista rahoitusta lainaamalla ja että Euroopan vakausmekanismia (EVM) voitaisiin käyttää julkisessa varautumisjärjestelyssä (fiscal backstop). Valtioneuvoston mielestä tämä voisi olla mahdollista tiukoin ehdoin. Näihin eh-

toihin kuuluu se, että päätökset EVM:n varojen käytöstä tehdään tapauskohtaisesti EVM:n hallintoelimityssä. Lisäksi EVM:n käyttö julkisena varautumisjärjestelyinä edellyttäisi sijoittajavastuun tehokasta toteutumista.

Valiokunta pitää valtioneuvoston esittämiä ehtoja EVM:n käytölle julkisessa varautumisjärjestelyssä erittäin tärkeinä. Valiokunta korostaa, että ajatus EVM:n toimimisesta kriisintarkkaisuunmekanismin julkisessa varautumisjärjestelyssä edellyttäisi EVM-sopimuksen huolellista oikeudellista arviointia. Jatkovalmistelussa on selvitettävä, mitä rajoituksia EVM-sopimus asettaa sen käytettävissä oleville tukimuodoille ja hallituneuvoston toimivallalle päättää uusista tukimuodoista. Jatkovalmistelussa on selvitettävä myös, mikä vaikutus EVM:n käyttämisellä olisi Suomen EVM-vastuisiin. Kokonaisvastuiden mahdollisella lisääntymisellä voi olla myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Valiokunta on aikaisemmin suhtautunut varauksellisesti EVM:n käyttämiseen markkinatukijärjestelyissä ja pankkien suoraan pääomittamiseen, joilla on vaikutusta Suomen taloudellisiin vastuisiin (PeVL 22/2012 vp ja PeVL 3/2013 vp).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

PeVL 28/2013 vp — U 58/2013 vp

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Jukka Kopra /kok
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Tuija Brax /vihr	Tapani Tölli /kesk
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Anu Urpalainen /kok (osittain)
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Anna Kontula /vas	Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE**Perustelut**

Suomi on toistuvasti siirtänyt toimivaltaansa EU:lle pienissä erissä, eli mm. valtion suvereniteetin ydinalueeseen lukeutuvaa budjettivaltaa on luovutettu askel kerrallaan. Uudet kansallista toimivaltaa Suomelta EU:lle siirtävät säädös-instrumentit, kuten asetukset ja direktiivit sekä eurokriisiin liittyvät mekanismit, on tulkittu perustuslakivaliokunnassa merkitykseltään yksittäisinä ja vähäisinä, ja tähän asti jokainen yksittäinen toimivallansiirto on perustuslakivaliokunnan enemmistön toimesta katsottu Suomen täysivaltaisuuden kannalta niin pieneksi, ettei niitä ole tarvinnut tuoda perustuslainsäätämisyjärjestyksen mukaiseen käsittelyyn.

Yksittäisten toimivallansiirtojen yhteenlaskettu muutos voimassa oleviin perussopimuksiin nähden on kuitenkin niin suuri, että jos nämä kaikki muutokset olisi tehty yhdellä kerralla, olisi toimivallansiirto pitänyt käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti.

Nyt lausunnon kohteena oleva yhteinen kriisinratkaisumekanismi ja siihen liittyvät järjestelyt, kuten kriisinratkaisuneuvosto ja kriisinratkaisurahasto, ovat varsin kyseenalaisia suhteessa myös voimassa oleviin perussopimuksiin. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla unionin komissiolle tai kriisinratkaisuviranomaiselle ei mielestämme voi perustaa esitettyä toimivaltaa, mikä edelleen alleviivaa sitä huomiottaamme, että rajat yksittäisille toimivallansiirroille ovat tulleet nykyisten perussopimustenkin puitteissa vastaan, ja vaatisikin perussopimusten muuttamista. Kysymys on tällöin täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirrosta Euroopan unionille, ja sen hyväksyminen edellyttäisi perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti vähintään kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä.

Käsittelyssä oleva kriisinratkaisumekanismi siihen liittyvine järjestelyineen on mitä parhain esimerkki siitä, miten yksittäisistä vallansiirroista tulee lopulta suuria muutoksia. Perustusla-

kivaliokunnan tulisi arvioida kaikkien samaan asiaan liittyvien toimivallansiirtojen yhteisvaikutus voimassa oleviin perussopimuksiin nähden ja sen pohjalta päättää, tuleeko uusi vallansiirto tuoda eduskunnan päätettäväksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, eikä perustella kansaansa käsitellä asiat eduskunnassa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä aina edellisillä yksittäisiä toimivallansiirtoja koskevilla näkemyksillään käsittelyjärjestyksestä.

On myös selvää, että mikäli on aiemmin arvioitu Suomen kannalta taloudellisten vastuiden kokonaismäärän ja niihin liittyvien riskien toteutumisen todennäköisyyden olevan liian suuria ja ongelmallisia, jotta Suomen valtio voisi vastata perustuslaista johtuvista velvoitteistaan ilman vastuunkannon vaarantumista, muodostuu kriisinratkaisumekanismia käsiteltäessä kannaksi se, että kriisinratkaisumekanismi kokonaisuudessaan ja kokonaisuus huomioiden vaarantaa valtion mahdollisuudet vastata perustuslaista johtuvista velvoitteistaan. Perustuslakivaliokunnassa on asiasta jätetty eriäviä mielipiteitä kuluvalle vaalikaudella.

Perustuslakivaliokunta on toimintansa erityisluonteen, aseman ja tehtävän puolesta auktoritatiivisin perustuslain tulkitsijataho, minkä takia juuri eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulee antaa tällaiset lainsäädäntötoimintaa ohjaavat valtiosäännön kokonaisuuden huomioivat tulkintakannanotot.

Esimerkiksi valtiovarainvaliokunta on kuitenkin jo aiemmin linjannut lausumaehdotuksen, jossa vaaditaan muutosten yhteenlaskettujen vaikutusten arviointia. "Eduskunta edellyttää että vaiheittaisten muutosten kumulatiivinen vaikutus eduskunnan budjettivaltaan sekä kansalliseen suvereniteettiin on otettava korostetun huolellisesti huomioon, jos EU-sääntelyä jatkossa aiotaan edelleen vahvistaa kansallista päätöksentekoa rajoittavalla tavalla." (VaVM 38/2012 vp)

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

Kuultujen asiantuntijoiden lausunnoista se usein 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 syntyvällä oikeussäätelyllä ole suomalaisiin palautuvaa hyväksymistä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että perustuslakivaliokunta ilmoittaa, että se ei yhdy valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2013

Vesa-Matti Saarakkala /ps
Kimmo Kivelä /ps