

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2011 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan muutoksen hyväksymisestä

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä syyskuuta 2011 lähettäessään hallituksen esityksen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan muutoksen hyväksymisestä (HE 12/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Kaija Suvanto, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo, oikeusministeriö
- finanssineuvos Asta Niskanen, valtiovarainministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- erikoistutkija Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan muutoksen niitä jäsenvaltioita koskevaa vakausmekanismia varten, joiden rahayksikkö on euro. Eurooppa-neuvosto hyväksyi päätöksen perussopimuksen muuttamisesta yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä maaliskuussa 2011.

Ehdotetulla muutoksella täydennetään perussopimusta määräyksellä, jossa todetaan euroa rahayksikkönään käyttävien jäsenvaltioiden voivan perustaa erityisen vakausmekanismin. Mekanismi aktivoidaan, jos se on välttämätöntä koko euroalueen vakauden turvaamiseksi. Lisäksi uudessa määräyksessä todetaan, että mah-

dollisen pyydetyn rahoitustuen myöntämiselle mekanismin puitteissa asetetaan tiukat ehdot. Perussopimukseen ehdotettu lisäys ei itsessään merkitse mekanismin perustamista, vaan siitä on tehtävä erillinen hallitustenvälinen sopimus. Muutos ei näin ollen lisää perussopimuksissa unionille annettua toimivaltaa.

Sopimusmuutos tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013, jos jokainen jäsenvaltio on siihen mennessä ilmoittanut neuvoston pääsihteerille hyväksyneensä päätöksen. Muussa tapauksessa muutos tulee voimaan viimeisen ilmoituksen vastaanottamista seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Eurooppa-neuvosto on sopinut 16 ja 17 päivänä joulukuuta 2010 pitämässään kokouksessa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan muuttamisesta siten, että euroa rahayksikkönään käyttävät jäsenvaltiot voivat perustaa erityisen taloudellisen vakausmekanismin, jos se on välttämätöntä koko euroalueen vakauden turvaamiseksi. Muutoksen keskeisenä tarkoituksena on, että tämän jälkeen vakausmekanismi — joka nykyisin on luonteeltaan väliaikainen — ei perustuisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 122 artiklan 2 kohtaan. Sen mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta myöntää yksittäiselle jäsenvaltiolle taloudellista apua, jos luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia. Tähän sopimusmääräykseen on perustettu nyt koko euroalueen taloudellista vakautta turvaavat toimet.

Muutos ei koske Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 125 artiklaa. Mainitun sopimusmääräyksen sisältämän niin sanotun avustamiskieltoausekkeen (no bailout -lausekkeen) mukaan ei unioni eikä toinen jäsenvaltio ole vastuussa eikä myöskään ota vastatakseen toisen jäsenvaltion sitoumuksista.

Ehdotettu muutos on tarkoitus tehdä Eurooppa-neuvoston päätöksellä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan 6 kohdassa tarkoitettussa yksinkertaistetussa menettelyssä. Muutos tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Muutoksen merkitys ja eduskunnan hyväksymisen tarpeellisuus

Ehdotettu muutos on selvästikin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklaa

oikeudellisesti selventävä tilanteessa, jota ei voitu ennakoida sopimusta laadittaessa. Sen ei voida katsoa lisäävän unionin toimivaltaa, min-kä vuoksi se sopii tehtäväksi yksinkertaistetussa menettelyssä.

Hallituksen esityksen (s. 6) mukaan sopimusmuutos on tuotu eduskunnan hyväksyttäväksi siksi, että se on perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla "merkitykseltään huomattava". Tämä on johdonmukaista siihen nähden, että perustuslakivaliokunta piti aikoinaan Lissabonin sopimusta valtiosäännön kannalta "merkitykseltään huomattavana" (ks. PeVL 13/2008 vp, s. 3/II). Valiokunta yhtyy tähän käsitykseen, koska kokonaisuutena tarkastellen ja etenkin sen soveltamisala huomioon ottaen tällaista unionin taloudelliseen toimintaan keskeisesti vaikuttavaa ratkaisua voidaan pitää varsin tärkeänä. Toisaalta valiokunta huomauttaa siitä, että jokainen unionin toimielinjärjestelmän kehittämistä koskeva muutos ei välttämättä ole merkittävä, vaikka sen taustalla oleva (pohjasopimukseksi luonnehdittava) valtiollinen velvoite sellainen olisikin (vrt. PeVL 38/2001 vp, s. 2/I). Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että nyt tehtävällä muutoksella ei vielä perusteta minkäänlaista uutta talousjärjestelyä vaan ainoastaan luodaan tällaiselle mahdollisuudelle selkeät oikeudelliset puitteet.

Nizzan sopimuksen hyväksymisen yhteydessä valiokunta totesi myös, että sääntelyn kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksien vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (ks. PeVL 38/2001 vp, s. 4/II). Nyt kyseessä on jo vallitsevaa oikeustilaa koskeva selvennys, joten valiokunta pitää hallituksen tavoin selvänä, että esityksessä tarkoitettu päätös ei kosketa perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan hyväksyminen on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetulle päätökselle ja

että tästä päätetään äänten enemmistöllä.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Kalle Jokinen /kok
Ilkka Kantola /sd
Jukka Kopra /kok
Markus Lohi /kesk

Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk
vjäs. Mikaela Nylander /r
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Kimmo Sasi /kok (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

SEUT 122 artikla ei ole riittävä oikeusperusta Euroopan rahoitusvakaussväline ERVV:lle, eikä myöskään rahoitusvakaussmekanismi EVM:lle. Näin ollen artiklan 136 muutoksesta ei olisi tullut päättää Eurooppa-neuvostossa yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä, varsinkaan, kun 136 artiklaan tehtävällä muutoksella saatetaan lisätä unionin toimivaltaa.

Tästä johtuen asiasta on päätettävä eduskunnassa nyt perustuslain 94.2 §:n tarkoittamalla tavalla määräenemmistöllä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

etemme voi hyväksyä valtioneuvoston kantaa.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2011

Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tom Packalén /ps
Pirkko Ruuhonen-Lerner /ps