

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 3/2012 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 150/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Markku Puumalainen ja hallitussihteeri Jaakko Weuro, valtiovarainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että takausvastuun kokonaismäärää koskevia säännöksiä täsmennetään.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi ti-
lassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tarkoituksena on selventää oikeustilaa Euroopan rahoitusvakausvälinettä (ERVV) koskevien Suomen takausvastuiden osalta perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 14/2011 vp) edellyttämällä tavalla.

Vuoden 2011 valtiopäivillä ERVV-puitesopimuksen muutoksen yhteydessä tarkistettiin lakia ERVV:lle annettavista valtiontakauksista (HE 31/2011 vp; laki 1060/2011). Myöhemmin kävi ilmi, että hallituksen esityksessä takausten enimmäismäärät oli ilmaistu virheellisesti. Saamansa selvityksen (MINS 1/2011 vp) pohjalta

valiokunta antoi asiasta lausunnon PeVL 14/2011 vp, jonka mukaan "hallituksen esitys oli laadittu tavalla, josta oli voinut saada virheellisen kuvan Suomen valtion vastuiden laajuudesta". Siksi oikeustilaa oli valiokunnan mielestä tarpeen selventää siinä yhteydessä, kun ERVV:n takausmenettelyä mahdollisesti kehitetään tai uudella hallituksen esityksellä (PeVL 14/2011 vp, s. 2/II).

Valiokunnan mukaan epäselvyys johtui siitä, että hallituksen esityksestä ei käynyt selkeästi ilmi ero takauksittomuksen ja takausvastuun välillä. ERVV-puitesopimuksessa sovittu euro määrä ilmaisee Suomen *takauksittomuksen*, mutta Suomen mahdollista *takausvastuuta* kasvattavat vielä korot, kulut ja ylitakaus.

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa on nyt selkeästi erotettu ERVV-puitesopimuksen mukainen takauksittomuus (13 974,03 miljoonaa euroa), joka määrittellään takauksina ERVV:n "velkojen ja muiden sitoumusten pääomalle ja sille annettavana 65 prosentin ylitakauksena" sekä Suomen mahdollisen takausvastuun enimmäismäärä, joka kattaa myös "takauksen piiriin kuuluvista sitoumuksista aiheutuvat korot ja kulut sekä niille annettavan 65 prosentin ylitakauksen". Valiokunnan mielestä nyt ehdotetut säännökset ovat selkeitä ja täsmällisiä, ja ne selventävät oikeustilan siten kuin valiokunta on lausunnossaan PeVL 14/2011 vp edellyttänyt.

Valiokunta kiinnitti mainitussa lausunnossaan huomiota myös perustuslain 82 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valtioneuvosto voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Valiokunta viittasi siihen, että säännöksen perustelujen (HE 1/1998 vp, s. 135/II) mukaan suostumuksesta tulee ilmetä valtioneuvoston enimmäismäärä. Valiokunta piti lausunnossaan "mahdollisena, että enimmäismäärän esittämisvaatimus voidaan pääomaan liittyvien erien, kuten korkojen, osalta täyttää myös kuvaamalla säännöksessä sanallisesti riittävän selvästi, mitä tällaiset liitännäiserät ovat, sekä arvioimalla esityksen perusteluissa niiden todennäköinen suuruus." (PeVL 14/2011 vp, s. 3).

Nyt käsillä oleva esitys täyttää myös nämä vaatimukset. Takausvastuun piiriin kuuluvat lii-

tännäiserät on lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa kuvattu selkeästi, ja esityksen perusteluissa on arvioitu seikkaperäisesti niiden todennäköistä suuruutta. Esityksessä on myös asianmukaisesti selostettu jo annettuja, voimassa olevia takauksia sekä arvioitu takausvastuiden mahdollista kasvua ja vastuisiin liittyviä riskejä samoin kuin riskien hallintaa.

Valiokunta viittaa aikaisempaan, Euroopan vakausmekanismia (EVM) koskevaan lausuntoonsa (PeVL 25/2011 vp, s. 3/II) ja korostaa, että Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee valtiotäytäntöoikeudellisessa 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).

Kokonaisarviointiin sisältyvät nykytilanteessa paitsi Suomen takausvastuut ERVV:lle myös ERVV:n perustamista edeltäneet Suomen antamat rahoitustuet sekä Suomen tuleva osuus EVM:n kapasiteetista samoin kuin kysymys siitä, miten ERVV:n ja EVM:n kapasiteetit yhteensovitetaan. Arvioinnissa on myös otettava huomioon riskien kasvaminen, muun muassa ERVV:n kapasiteetin mahdollisessa laajentamisessa niin sanotulla vivutuksella. Valiokunta toteaa, että avoinna olevien kysymysten vuoksi kokonaisarviointia Suomen taloudellisista vastuista ei ole vielä tässä vaiheessa tehtävissä.

Lopuksi valiokunta kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota lakiehdotuksen voimaantulosäätöön sisältyvään yleisluonteiseen lain soveltamista koskevaan sääntöön, jonka mukaan lakia sovelletaan jo 21 päivästä lokakuuta 2011. Lain soveltamisen poikkeuksellinen ulottaminen lain voimaantuloa edeltävään aikaan on yleensä perusteltua rajata asianmukaisella ja asiakohtaisesti tarpeellisella tavalla. Tässä tapauksessa lain takautuva soveltaminen tulisi rajata ennen lain voimaantuloa ERVV:lle annettuihin valtioneuvostoihin tai vaihtoehtoisesti muulla vastaavalla ja asianmukaisella tavalla (vrt.

ERVV-takauslain muutoksen 1060/2011 voimaantulosäännös).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 14 päivänä maaliskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Jukka Kopra /kok
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Markus Lohi /kesk
	Tuija Brax /vihr	Elisabeth Nauclér /r
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Tom Packalén /ps
	Tarja Filatov /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	vjäs. Lea Mäkipää /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Majuri.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneutraalisuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta on seurausta siitä, että hallituksen aiempi, syksyllä 2011 ERVV-sopimuksen yhteydessä käsitelty, lakiesitys oli laadittu tavalla, josta oli voinut saada virheellisen kuvan Suomen valtion vastuiden laajuudesta.

Mahdollisuus ERVV:n käyttämiseen ennakollisen tuen antamiseen jäsenmaalle, joukkovelkakirjojen jälkimarkkinaostoihin sekä pankkien pääomittamisen rahoittamiseen ja myös välineen vivutusmahdollisuus ovat kasvattaneet välineen käytön yleistä riskitasoa merkittävästi.

Se, että laista seuraavaa euromääräistä enimmäismäärää, jonka Suomen valtio ottaa vastatakseen, ei voida esimerkiksi vaihtelevasta korkotasosta johtuen yksiselitteisesti arvioida, ei ehkä ole ongelma sinänsä. Toisaalta se alleviivaa sitä, että laista päättämisen käsittelyjärjestystä arvioitaessa on arvioitava paitsi lain aiheuttamia riskejä myös niiden kokoluokkaa ottaen huomioon myös Suomen valtion aiemmat taloudelliset vastuut.

Hallituksen mukaan Suomen takausvastuut voisivat ääritilanteessa, ilman mahdollisia tulevia EVM-vastuita, nousta jopa yli 30 miljardin euron, joten riskien realisoituessa voidaan hyvällä syyllä kysyä, pystyisikö valtio vastaamaan perustuslain mukaisista velvoitteistaan.

Vaikka välineen käytöstä päätetäänkin aina tapauskohtaisesti ja eduskunnallakin on roolinsa päätöksentekoprosessissa hallituksen tiedonannon myötä, täytyy huomioida se, että Suomi on Eurooppa-neuvoston kokouksessa 26.10.2011 sitoutunut päätöslauselmaan, jonka mukaan viime kädessä ERVV:n kautta osallistutaan pankkien pääomittamisen rahoittamiseen.

Tämä lauselmä on merkittävä, koska ilman sitäkin on selvää, että ERVV:tä sopimusmuutok-

sen myötä on mahdollista käyttää pankkien pääomittamisen rahoittamiseen. Päätöstä voidaan tulkita siten, että se on tehty huippukokoustasolla erikseen juuri siksi, että ERVV:tä todella käytetään tarvittaessa pankkien pääomittamisen rahoittamiseen, mikäli pääomittaminen ei onnistu pankkien omistajien tai kotivaltioiden toimesta, jotka mainittiin huippukokouspäätöksessä ensisijaisina toimina.

Tällainen yksimielinen päätöslauselma huippukokouksesta saattaa luoda pohjaa EU-tuomioistuimen ratkaisuille tilanteessa, jossa jokin ERVV:n jäsenmaa vaarantaisi EU:n yhteiset tavoitteet (huippukokouspäätöksen toimeenpanon) esimerkiksi estämällä ERVV:n käytön tilanteessa, jossa muut ERVV-jäsenmaat haluavat käyttää välinettä pankkien pääomittamisen rahoittamiseen. Huippukokouspäätökset luovat pohjaa EU-tuomioistuimen ratkaisuille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklassa mainittuun ns. vilpittömän yhteistyön periaatteen perustuen. EU:n tuomioistuin on usein käyttänyt ko. periaatetta EU:n toimivaltaa ja tavoitteita vahvistavana argumenttina.

Varsinkin sen jälkeen, kun EU:n perustamis-sopimuksen artiklaan 136 tehtiin keväällä 2011 muutos, jonka katsomme olevan vähimmäisedellytys ERVV:n oikeusperustalle artiklan 122 sijaan, kytkeytyy ERVV tiukasti unionioikeuteen, ja EU:n päätöksenteon voidaan katsoa olevan siinä merkittävässä roolissa. Artiklamuutokselahan mahdollistettiin se, että EU:n jäsenmaat voivat perustaa ERVV:n turvaamaan euroalueen rahoitusvakautta. Lissabonin sopimuksen voimaantumisen myötä Eurooppa-neuvosto on vieläpä saanut EU:n virallisen toimielimen aseman.

Edellä kuvatuista syistä johtuen voidaan ERVV-jäsenyyden, ja tässä tapauksessa takauslain, tulkita loukkaavan eduskunnan budjettivaltaa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotus on käsiteltävä eduskunnassa vaikeutetussa käsittelyjärjestyk-

sessä niin, että lain voimaansaattamisesta tulee päättää perustuslain 95 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla.

Helsingissä 14 päivänä maaliskuuta 2012

Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tom Packalén /ps
Lea Mäkipää /ps