Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle



Viite:
Perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö asiassa E 45/2019 vp

Asia:
**VALTIONEUVOSTON SELVITYS: YHTEISEN KRIISINRATKAISURAHASTON YHTEISEN VARAUTUMISJÄRJESTELYN AIKAISTETTU KÄYTTÖÖNOTTO JA MUUTOKSET VALTIOSOPIMUKSEEN VAKAUSMAKSUJEN SIIRROSTA YHTEISEEN KRIISINRATKAISURAHASTOON JA RAHASTO-OSUUKSIEN YHDISTÄMISESTÄ**

## Mistä neuvoteltavana asiassa on kysymys ja valtiosääntöisen arvioinnin kriteerit

Valtioneuvoston selvityksessä on kyse neuvoteltavina olevista muutoksista **EU:n pankkiunionin yhteiseen kriisinratkaisuun** ja sen Euroopan vakausmekanismin yhteyteen perustettavan **yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta** ja siitä johtuvista muutoksista kriisinratkaisurahastoa koskeviin unionin oikeuden ja pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden keskinäisen valtiosopimuksen määräyksiin. Se on siten osa Euroopan pankkiunionin rahoitusvakauden turvaamiseen ja kriisinratkaisuun liittyviä järjestelyitä. Neuvoteltavana olevien ja varsin monimutkaisilta selvityksen perusteella vaikuttavien järjestelyiden valtiosääntöoikeudellista merkittävyyttä on tarpeen tarkastella pankkiunionin kokonaisuutta vasten. Pankkiunionin osia ovat yhteinen pankkivalvonta, yhteinen talletussuoja ja yhtenäisten sääntöjen mukaan toimiva ja vaiheittain yhä yhteisemmäksi muodostettava kriisinratkaisu ja sen yhteinen varautumisjärjestely.

Euroopan pankkiunionin yhteinen kriisinratkaisu on useista oikeudellisista välineistä koostuva kokonaisuus, jossa merkittäviä ovat kriisinratkaisu- ja elvytysdirektiivi 2014/59/EU, kriisinratkaisuasetus (EU) No 806/2014 sekä pankkiunioniin liittyneiden jäsenvaltioiden kesken tehty valtiosopimus rahoitusosuuksien siirrosta kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (SopS 88/2015), jäljempänä valtiosopimus. Kansallisesti kriisinratkaisu-ja elvytysdirektiivin sekä kriisinratkaisudirektiivin mukaan kerätyt vakausmaksut siirretään yhteiseen kriisinratkaisurahastoon siirtymäkauden aikana siten, että ne kohdistetaan kutakin valtiosopimuksen sopimusosapuolta vastaaviin rahasto-osuuksiin. Siirtymäkauden alkuvaiheessa kaikkien sopimusosapuolten kansallisista rahasto-osuuksista on käytettävissä yksittäisessä jäsenvaltiossa tapahtuvaan kriisinratkaisuun suhteellisesti vähemmän kuin siirtymäkauden päätyttyä, jolloin rahasto-osuudet yhdistetään ja niiden olemassaolo lakkaa valtiosopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Tämän on nykyisen sopimuksen mukaan tarkoitus tapahtua 1.1.2024 alkaen.

Vaiheittaiseen yhteiseen kriisinratkaisurahastoon siirtymisen taustalla oli eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden pankkien hyvin erilainen riskitaso ja myös talletussuojan hyvin erilainen taso. Liian nopea siirtyminen yhteiseen kriisinratkaisuun olisi käytännössä luonut moraalikato-ongelmia, jossa kriisinratkaisuasetuksen perusteella pankeilta kriisinratkaisun rahoittamiseksi perittävien ylimääräisten vakausmaksujen maksajiksi olisi voinut joutua myös niiden maiden pankkeja, jotka olivat jo varautuneet kestävään riskitasoon liiallista riskinottoa harjoittaneiden pankkien lisäksi. Riskit olisivat näin siirtyneet epäyhdenvertaisella tavalla osittaiseen pankkien yhteisvastuuseen. Tätä yhteisvastuuta ei pidä sotkea jäsenvaltioiden yhteisvastuuseen.

Eduskunta on perustusvakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyllä lailla (1196/2014) hyväksynyt valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 35/2014 vp mukaan valtiosopimuksen velvoitteiden hyväksyminen eivät koskeneet perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille eivätkä valtiosopimuksen määräysten voimaansaattaminen perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla koskenut perustuslakia, valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, joten valtiosopimus voitiin hyväksyä eduskunnan äänteen enemmistöllä ja valtiosopimus saattaa voimaan tavallisella lailla. Valtiosopimuksen hyväksymiskirjan tallettamisen yhteydessä Suomi antoi julistuksen, jonka mukaan yhteistä kriisinratkaisurahastoa koskevaa sopimusta ja EU:n kriisinratkaisuasetusta tulee tulkita siten, etteivät ne luo jäsenvaltioiden yhteisvastuuta, Euroopan vakausmekanismista tehdyn EVM-sopimuksen muuttamista tai erityisesti julkisten varojen käyttöä koskevia velvoitteita tavalla, joka rajoittaa sopimuspuolten budjettisuvereenisuutta tai fiskaalista vastuuta.

Kriisinratkaisurahasto on viimesijaisia välineitä pankkien kriisinratkaisussa sijoittajanvastuun ja kriisinratkaisun kohteena olevan pankin toimintojen uudelleenjärjestelyn jälkeen. Unionin kriisinratkaisulainsäädännön mukaisesti tätä ennen pyrittävä toteuttamaan mahdollisimman täysimääräisesti sijoittajanvastuuta. Voimassa olevan kriisinratkaisuasetuksen johdannon kohdan 19 ja 72 artiklan sekä valtiosopimuksen 5 artiklan mukaan tarkoituksena on vaiheittain siirtyä yhteiseen ja yhdistettyyn kriisinratkaisurahastoon, jossa jäsenvaltioiden siirtämät rahasto-osuudet ovat käytettävissä yhteiseen kriisinratkaisuun. Siirtymäaikana valtiosopimuksen 5 artiklan mukaisesti kriisinratkaisurahaston siirretyt varat ovat rahasto-osuuksina käytettävissä ensisijaisesti tähän valtioon sijoittautuneita pankkeja koskevaan kriisinratkaisuun ja yhteiseen kriisinratkaisuun käytettävä osuus varoista kasvaa neljässä vaiheessa. Vuoden 2024 alusta lähtien rahasto-osuudet on täysin yhdistetty yhteiseen kriisinratkaisuun. Tarkoituksena yhteisellä kriisinratkaisulla ja rahasto-osuuksien yhdistämisellä on heikentää valtioiden julkisen talouden rahoitusaseman ja pankkien kohtalonyhteyttä ja rahoituskustannuksien välistä yhteyttä. Tavoitteena tällä puolestaan on vähentää valtion finanssipoliittista vastuuta ja riskiä rahoitusmarkkinoiden kriiseissä.

Nyt kyse on siis siitä, että rahasto-osuuksien yhdistämistä ja yhteisen kriisinratkaisurahaston täysimääräistä käyttöönottoa pyrittäisiin aikaistamaan sovitusta vuoden 2023 lopusta. Kyse siis on joka tapauksessa sovitun järjestelyn voimaantulon aikaistamisesta ja siten vaiheittaisen siirtymän nopeuttamisesta. Tällä olisi tarkoitus nopeuttaa Euroopan vakausmekanismin yhteyteen perustetun yhteisen varautumisjärjestelyn käyttöönottoa. Yhteinen varautumisjärjestely olisi kaikkein viimesijaisin rahoituslähde yhteiselle kriisinratkaisulle, jota käytettäisiin, kun muut rahoituslähteet ovat ehtyneet ja kriisinratkaisurahaston varat ovat riittämättömiä kriisinratkaisutilanteen tai kriisinratkaisutilanteiden selvittämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on suhteellisen vakiintuneesti pitänyt Euroopan unionin rahoitusvakautta koskevissa järjestelyissä olennaisina valtiosääntöoikeudellisina kysymyksinä Suomen taloudellisten vastuiden käsittelyä kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (ks. PeVL 10/2019 vp, s. 4, (ks. PeVL 55/2017 vp, PeVL 25/2011 vp, s. 3/II ja PeVL 3/2012 vp, s. 2 /II). Viime kädessä on kysymys siitä, voidaanko vastuilla vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on ((PeVL 3/2013 vp, PeVL 5/2011 vp, s. 4/II ja myös ja PeVP 52/2014 vp). Edelleen perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että Suomen budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 10/2019 vp, PeVL 55/2017 vp, PeVL 28/2013 vp, s. 4/II, PeVL 5/2011 vp). Eduskunnan budjetti- ja finanssivallan turvaamisen kannalta on olennaista, että yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa toteutuu kattava ja täysimääräinen sijoittajavastuu, jolloin tarve kriisinratkaisurahaston varojen käyttöön ja mahdolliseen julkiseen rahoitukseen minimoidaan (ks. PeVL 28/2013 vp, s. 4-5 ja PeVL 1/2014 vp, s. 3). Arvioidessaan Euroopan vakausmekanismin ja sen tukivälineiden valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä valiokunta on pitänyt tärkeinä seikkoina Suomen vastuiden kokonaismäärää, niiden toteutumisen todennäköisyyttä, eduskunnan osallistumista päätöksentekoon ja vaikutuksia valtion mahdollisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista (ks. PeVL 55/2017 vp).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneeksi katsottavassa käytännössä mainitut seikat ovat keskeisiä myös nyt käsillä olevan valtioneuvoston selvityksen ja siinä tarkoitetun yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetun käyttöönoton arviointiin. Jo alkuun on todettava, että pankkiunionin kehittämisen ja sen mahdollisimman häiriöttömän toiminnan ja rahoitusvakauden kannalta tähän liittyy olennaisia kysymyksiä mutta perustuslakivaliokunnassa tarkasteltavien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien valossa nyt käsittelyssä oleva **asia ei ole jäljempänä tarkemmin esitettävin argumentein erityisen ongelmallinen**. Pääperusteena on, että kyse on jo sovitun järjestelyn voimaantulon aikaistamisesta. Kun kuitenkin yhdistetty kriisinratkaisurahasto olisi tarkoitus saada käyttöön vuoden 2024 alusta lähtien ei toisaalta mahdollisia valtiosopimusmuutoksia sisältävä aikaistaminen vaikuta valtiosääntöoikeudellisesti erityisen ongelmalliselta mutta samalla herää kysymys, onko aikaistamiselle perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännönkin selvästi esittämät kriteerit ja perustelut olemassa. Tämä on kuitenkin enemmän yhteiskunnallista tarkoituksenmukaisuutta ja eri maihin sijoittautuneiden pankkien yhdenvertaisia toimintaolosuhteita ja riskitasojen hallinnan vaatimuksia koskeva kuin valtiosääntöoikeudellinen kysymys.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaisesti arvioida asiaa eduskunnan tietojensaantioikeuden ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumista sekä Suomen perustuslain kannalta. Tässä käsittelyvaiheessa kyseessä on erityisesti asiaa koskeviin neuvotteluihin vaikuttamisen tarkoituksessa esitettävien valtiosääntöoikeudellisten huomioiden esittämisestä. Mikäli unionin neuvotteluissa päädytään valtiosopimuksen muuttamiseen, tulee muutosten voimaansaattaminen kansallisella voimaansaattamislailla ja sen valtiosääntöinen arviointi tarvittaessa perustuslakivaliokunnassa ajankohtaiseksi. Unionin oikeuden osalta toimivaltaperustasta ei ole epäselvyyttä.

## Yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta tarkemmin

Valtioneuvoston selvityksen mukaan eurohuippukokous vahvisti joulukuussa 2018 yhteisen toimintaohjeen kriisinratkaisurahaston Euroopan rahoitusvakausmekanismin yhteyteen perustettavasta yhteisestä varautumisjärjestelystä. Toimintaohjeessa jäsenvaltiot sitoutuivat poliittisesti varautumisjärjestelyn pääpiirteiden lisäksi ottamaan yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusti käyttöön, mikäli vuonna 2020 toteutettava riskien vähentämisarvio osoittaa riittävää

edistystä. Lisäksi jäsenvaltiot sitoutuivat pyrkimään sopimukseen rajatuista muutoksista vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehtyyn valtiosopimukseen. Kyseiseen valtiosopimukseen tehtävistä mahdollisista muutoksista ei toistaiseksi ole olemassa yhtä konkreettista ja selkeää esitystä, vaan asian valmistelu euroryhmän puitteissa on kesken. Talous- ja rahaliiton vahvistamista koskevasta paketista olisi eurohuippukokouksessa euroryhmälle annetun toimeksiannon mukaisesti tavoitteena päästä yhteisymmärrykseen joulukuussa 2019. Valtioneuvoston selvityksessä esitellään kolme erilaista päävaihtoehtoa aikaistetulle käyttöönotolle.

Selvitykseen kirjatun kannan mukaan Suomi on riskien vähenemistä koskevan arvion pohjalta valmis harkitsemaan sekä yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa, että vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn valtiosopimuksen muuttamista.

Vaikka mainitun valtiosopimuksen muuttaminen ei ole välttämätön edellytys yhteisen varautumisjärjestelyn mahdolliselle aikaistetulle käyttöönotolle, euroryhmän puitteissa on eurohuippukokouksen toimeksiannon mukaisesti hahmoteltu muutoksia kyseiseen sopimukseen. Myös kahta asetusta, neuvoston täytäntöönpanoasetusta (EU) 2015/81 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 806/2014 yhdenmukaisista soveltamisedellytyksistä yhteiseen kriisinratkaisurahastoon suoritettavien ennakollisten vakuusmaksujen osalta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 806/2014 yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta, on tarkoitus muuttaa.

**Ensimmäisenä vaihtoehtona eri jäsenvaltioiden rahasto-osuuksien väliset vapaaehtoiset väliaikaiset siirrot ehtoa muutettaisiin pakollisiksi.** Kriisinratkaisun osapuolena olevat jäsenvaltiot voivat siirtymäkauden ajan pyytää kriisinratkaisuneuvostoa käyttämään lainaperusteisesti kriisinratkaisuun sitä varojen osaa, jota ei ole vielä yhdistetty. Kun tällä hetkellä päätökseen vaaditaan yksimielisyyttä, sopimusmuutoksen myötä päätöstä ei olisi mahdollista vastustaa. Lisäksi ylimääräisiä vakausmaksuja ehdotetaan kerättäväksi myös kriisinratkaisuun osattomien jäsenvaltioiden pankeilta, kuitenkin ainoastaan mahdollisen yhteisen varautumisjärjestelyn kautta myönnetyn lainan takaisin maksamiseen. Ylimääräisten vakausmaksujen keräämistä kriisinratkaisuun osattomien jäsenvaltioiden pankeilta rajoittaisi kuitenkin se, kuinka paljon kriisinratkaisun osapuolena olevien jäsenvaltioiden pankeilta kerättävistä ylimääräisistä vakausmaksuista menisi rahasto-osuuksien välisten siirtojen takaisinmaksuun. Tämä vaihtoehto siirtymäaikana sinänsä heikentäisi hieman Suomen täysivaltaisuutta, kun rahasto-osuuden lainaaminen toisen jäsenvaltion kriisinratkaisuun olisikin pakollista.

**Toisena vaihtoehtona ehdotetaan muutosta, jossa ylimääräiset vakausmaksut yhdistettäisiin vaiheittain jo siirtymäkauden aikana**. Tällä hetkellä ylimääräiset vakausmaksut ovat yhteisiä siirtymäkauden loppuessa vuoden 2024 alusta lähtien.

**Kolmantena vaihtoehtona ehdotetaan, että yhteisen kriisinratkaisurahaston lopputilaa eli kaikkien rahasto-osuuksien yhdistämistä joudutettaisiin poliittisella päätöksellä siten, että siirtymäkausi loppuisi sovittua vuoden 2023 loppua aiemmin**. Yhteisen kriisinratkaisurahaston varat olisivat täysin yhdistyneitä ja ylimääräisiä vakausmaksuja voitaisiin kerätä koko pankkiunionin alueelta poliittisen päätöksen mukaisesti. Yhteisen kriisinratkaisurahaston ja varautumisjärjestelyn kautta käytettävissä oleva rahoituskapasiteetti ei riippuisi enää siitä, missä jäsenvaltiossa kriisinratkaisu tapahtuu.



Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

## Vaihtoehtoihin liittyvät valtiosääntöoikeudelliset huomiot

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on Euroopan vakausmekanismin ja sen tukivälineiden valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä arvioidessaan pitänyt tärkeinä seikkoina Suomen vastuiden kokonaismäärää, niiden toteutumisen todennäköisyyttä, eduskunnan osallistumista päätöksentekoon ja vaikutuksia valtion mahdollisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista. Perustuslakivaliokunta on useasti korostanut eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisten tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien asianmukaista turvaamista. Perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 28/2013 vp) ja pitänyt eduskunnan budjetti- ja finanssivallan turvaamisen kannalta tärkeänä sitä, että yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa toteutuu kattava ja täysimääräinen sijoittajavastuu, jolloin tarve kriisinratkaisurahaston varojen käyttöön ja julkiseen rahoitukseen minimoidaan (PeVL 28/2013 vp ja PeVL 1/2014 vp).

Nyt esillä olevassa valtioneuvoston selvityksessä todetaan, että vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen mahdolliset muutokset ja niihin liittyvät taloudelliset vaikutukset koskettavat ensisijaisesti suomalaista pankkisektoria pankkien rahoittaessa yhteisen kriisinratkaisurahaston vakausmaksuilla. Sopimuksen muuttamisella on kuitenkin epäsuoria vaikutuksia myös suomalaisen veronmaksajan riskiasemaan Euroopan vakausmekanismin yhteyteen perustettavan yhteisen varautumisjärjestelyn kautta, jonka mahdolliseen aikaistamiseen sopimuksen muutokset liittyvät. Rahasto-osuuksien yhdistämisellä, pakollisella lainaamisella ja tarkoituksena olevan yhteisen kriisinratkaisurahaston ja varautumisjärjestelyn aikaistamisella on olennaista merkitystä sille, kuinka suureksi varautumisjärjestelyn kapasiteetti on kokonaisuutena ja eri jäsenvaltioiden kannalta siirtymäajan jäljellä olevana aikana.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan mainittu sopimus on merkityksellinen Euroopan vakausmekanismin yhteyteen perustettavan yhteisen varautumisjärjestelyn mahdollisen aikaistetun käyttöönoton kannalta, koska mahdolliset muutokset sopimukseen vaikuttaisivat keskeisesti varautumisjärjestelyn kautta nostettavissa olevan rahoituksen enimmäismäärään. Nykyisen sopimuksen mukaan siirtymäkauden aikana (ja mahdollisen aikaistetun varautumisjärjestelyn käyttöönoton tapauksessa) varautumisjärjestelyn kautta myönnettävän rahoituksen suuruus riippuisi aina siitä, missä jäsenvaltiossa kriisinratkaisu tapahtuu, ja mikä on sitä koskettavien jäsenvaltioiden pankkien takaisinmaksukyky ylimääräisten vakausmaksujen muodossa. Siirtymäkauden päätyttyä varautumisjärjestelyn kautta myönnettävän rahoituksen enimmäismäärä olisi kuitenkin sama koko pankkiunionin alueella (kun rahasto-osuudet on täysin yhdistetty).

Edelleen selvityksessä todetaan, että vaikka sopimuksen muuttamisella on epäsuora vaikutuksensa Euroopan vakausmekanismin yhteyteen perustettavalle yhteiselle varautumisjärjestelylle ja sitä kautta myös suomalaisen veronmaksajan riskiasemalle Suomen ollessa yksi vakausmekanismin omistajajäsenvaltio, **sopimuksen muuttamisella ei kuitenkaan ole suoraan vaikutusta Suomen pääomaosuuksiin rajattuihin kokonaisvastuisiin Euroopan vakausmekanismissa**. Sopimusmuutokset siirtäisivät varautumisjärjestelyn käyttöä jonkin euromäärän kauemmaksi, sillä kaikki yhteisen kriisinratkaisurahaston rahasto-osuudet olisivat kaikissa jäsenvaltioissa tapahtuviin kriisinratkaisuihin nykyisiä euromääriä suuremmin hyödynnettävissä. Toisaalta, koska yhteisen kriisinratkaisurahaston tavoitetasoa ennakollisin vakausmaksuin ei selvityksessä esitetyn näkemyksen mukaan missään tapauksessa saavuteta ennen vuoden 2023 loppua, **varautumisjärjestelyyn turvautuminen olisi todennäköisempää erityisesti yhteisen kriisinratkaisurahaston lopputilaa aikaistettaessa**. Mitä lähemmäksi sovittua lopputilaa aikaistaminen osuisi, sitä pienemmäksi vaikutus kuitenkin jäisi.



Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

Selvityksessä tarkoitettu asiakokonaisuus on jokseenkin haasteellista hahmottaa ja sen merkitystä arvioida pelkästään selvityksen sisältämien tietojen perusteella. Valtioneuvoston kanta on esitetty varsin yleisellä tasolla. Toisaalta konkreettista ehdotustakaan ei toistaiseksi ole olemassa vaan selvityksessä kuvataan tämänhetkistä neuvottelutilannetta. Ottaen kuitenkin huomioon sen, että selvityksessä tarkoitettu asiakokonaisuus on merkityksellinen perustuslain säännösten kannalta, olisi ollut eduskunnan kannalta suotavaa, että selvityksessä olisi kattavammin tuotu esiin ja arvioitu asiakokonaisuuteen liittyviä perustuslakikytkentöjä perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Ajantasaisesta neuvottelutilanteesta ja sen vaihtoehdoista kertominen toisaalta kuitenkin turvaa eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksia.

Eduskunnan budjettivallan käytön näkökulmasta on todettava, että vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn valtiosopimuksen määräykset on saatettu Suomessa kansallisesti voimaan ja jäsenvaltiot ovat poliittisesti sitoutuneet varautumisjärjestelyn käyttöönottoon viimeistään siirtymäjakson päätyttyä vuoden 2023 lopussa joulukuun 2013 sekä kesäkuun 2016 ECOFIN neuvoston päätelmien mukaisesti. Nyt esillä olevilla muutoksilla nopeutetaan sitä aikataulua, jossa rahasto muutetaan aidosti yhteiseksi eikä sen käyttöä rajoiteta jäsenvaltion omaan osallistumiseen. Vaikka mahdolliset muutokset sopimukseen vaikuttaisivat keskeisesti varautumisjärjestelyn kautta nostettavissa olevan rahoituksen enimmäismäärään, valtioneuvoston mukaan **muutokset eivät suoraan vaikuta Suomen vastuiden kokonaismäärään**.

Päätöksentekoon voi sen sijaan tulla vaikutuksia tavalla, joka ei ainakaan ole yksiselitteisesti Suomen valtiosopimukseen liittämän julistuksen kannalta ongelmatonta. Kriisinratkaisun osapuolena olevat jäsenvaltiot voivat siirtymäkauden ajan pyytää kriisinratkaisuneuvostoa käyttämään lainaperusteisesti kriisinratkaisuun sitä varojen osaa, jota ei ole vielä yhdistetty. Kun tällä hetkellä päätökseen vaaditaan yksimielisyyttä, mahdollisen sopimusmuutoksen myötä päätöstä ei olisi mahdollista vastustaa. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut (PeVL 1/2014 vp), että: ”*Sopimusosapuoli voi sopimusluonnoksen mukaan esittää kriisinratkaisuneuvostolle pyynnön kansallisten rahasto-osuuksien välisestä lainaamisesta. Lainaamisesta päättäisi kriisinratkaisuneuvosto yksinkertaisella enemmistöllä. Saadun selvityksen mukaan sopimusosapuolille on tarkoitus antaa mahdollisuus kieltää oman rahasto-osuutensa käyttö tähän tarkoitukseen. Jos lainaaminen olisi pakollista, se merkitsisi kansallisten rahasto-osuuksien tosiasiallista yhdistämistä sovittua nopeammassa aikataulussa. Tämän vuoksi siirtymäaikaisen kansallisten rahasto-osuuksien lainaamisen tulee olla valtioneuvoston kannan mukaisesti vapaaehtoista.*’’

## Kokonaisarvio

Näkemykseni mukaan esillä olevat muutokset **eivät rajoittaisi eduskunnan budjettivaltaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tarkoitetulla tavalla eikä niistä seuraisi Suomen valtiolle sellaisia vastuita, jotka voisivat vaarantaa Suomen valtion mahdollisuuksia vastata niistä** velvoitteistaan, jotka sillä perustuslain mukaan on. On kuitenkin huomattava, että muutosehdotusten täsmällinen sisältö ei ole vielä tiedossa. Koska selvityksessä kuvatut muutokset eivät alustavan arvioni mukaan merkitsisi ristiriitaa Suomen täysivaltaisuutta ja eduskunnan budjettivaltaa koskevien säännösten kanssa, **erityistä perustuslaillista estettä yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttöönotolle ja valtiosopimuksen muuttamiselle riskien vähenemistä koskevan arvion pohjalta, ei näyttäisi olevan**. Ehdotetut valtiosopimuksen muutokset eivät näyttäisi näin olevan valtiosääntöoikeudellisesti perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja voimaansaattamisen osalta perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettuja Suomen täysivaltaisuuden kannalta huomattavia tai perustuslakia koskevia kysymyksiä eivätkä muutenkaan valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä. Perustuslakivaliokunnan aikai-



Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

semman käytännön mukaisista kriteereistä olennaisimmaksi näyttää nousevan mahdollisimman **kattavan ja ensisijaisen sijoittajansuojan toteutuminen sekä eri jäsenvaltioiden pankkien riskinottoa ja varautumista koskevien vaatimusten osalta mahdollisimman yhdenvertainen kohtelu ja moraalikadon välttäminen** siten, että pankit vähentävät ja yhdenmukaistavat riskitasojaan aidosti yhteisen pankkiunionin edellyttämälle tasolle.

Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti