Janne Salminen 25.11.2019
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (E 45/2019 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston eduskunnalle Suomen perustuslain 97 §:n nojalla lähettämä selvitys, jossa käsitellään kaavailua yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta ja muutoksista valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon.

2. Kirjelmä liittyy tarkoitukseen muuttaa Euroopan unionin niin sanotun pankkiunionin taustalla olevien instrumentteja. Kysymyksessä olevan kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely on pankkikriisissä viimesijainen rahoituslähde. Valtiosopimuksessa on kysymys sen rahoittamisesta.

Kriisinratkaisu ja sen varautumisjärjestely rahoituksineen puolestaan on pankkiunionin keskeinen osa yhtenäisen talletussuojan ja valvonnan ohella.

Muutosajatukset koskevat tällä hetkellä vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehtyä sopimusta.

Valtioneuvoston selvityksen perusteella arvioituna muutosta koskevat kaavailut ovat vielä sangen yleisellä tasolla, mutta sopimusvaltiossa vallitsee kuitenkin selvityksen perusteella laaja yhteisymmärrys siitä, mihin sopimuskohtiin muutospyrkimykset kohdistuvat.

3. Eduskunta on aikanaan käsitellyt kysymyksessä olevaa sopimusta HE 175/2014 vp perusteella.

Tuolloinen käsittely on tapahtunut eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Eduskunta on antanut suostumuksen hallituksen esityksessä tarkoitetun valtiosopimuksen hyväksymiselle ja siihen liittyneen julistuksen antamiseen, ja niistä on päätetty äänten

enemmistöllä. Laki sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on käsitelty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Unionissa on aikanaan päädytty laatimaan kriisinratkaisurahaston rahoittamisesta valtiosopimus, koska jäsenvaltiot olivat erimielisiä siitä, voisiko rahoittamiselle olla olemassa asianmukainen unionioikeudellisen oikeusperusta. Myös Suomi on esittänyt aikoinaan epäilyksiä oikeusperustan riittävyydestä (PeVL 28/2013 vp).

4. Kyseisessä valtiosopimuksessa määrätään pankeilta kerättävien vakausmaksujen siirrosta yhteisen kriisinratkaisurahaston eri rahasto-osuuksiin ja rahasto-osuuksien vaiheittaisesta yhdistämisestä. Valtiosopimus liittyy Euroopan unionin kriisinratkaisuasetukseen ja siinä vahvistetun rahaston rahoittamiseen (No 806/2014). Järjestelyssä kansallisesti 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. Nyt tätä järjestelyä halutaan ymmärtääkseni nopeuttaa. Tähtäimessä on tällöin varautumisjärjestelyn kapasiteetin kasvattaminen yksittäistapauksessa yli luottolaitoksen oman valtion osuutta vastaavan määrän rahastossa.

5. Ymmärrän tässä vaiheessa kirjelmää niin, että kysymys on ainoastaan siirtymäkauden järjestelyjen nopeuttamista koskevista muutoksista sopimuksiin. Myös rahasto-osuuden lainaamista koskevalla pakollisuudella vaikutetaan rahasto-osuuksien tosiasialliseen yhdistymiseen.

Käsittääkseni säännönmukaisenkin siirtymäkauden päätyttyä varautumisjärjestelyn kautta myönnettävän rahoituksen enimmäismäärä olisi kuitenkin joka tapauksessa sama koko pankkiunionin alueella, eikä tämä muutosehdotus muuttaisi sitä.

6. Valtiosääntöoikeudellisesti on ensinnäkin huomattava, että kysymys on kiinteästi Euroopan unionin toimintaan liittyvän sopimuksen kansallisesta käsittelystä ja sopimuksen valmistelusta. Perustuslain 93.2 §:n mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että 93.2 § kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat (esim. PeVM 10/1998 vp, PeVL 49/2001 vp sekä PeVL 56/2006 vp, joka koski Prümin sopimusta. Siinä katsottiin, että ”[s]opimuksen määräyksillä on yhteys unionin puitteissa tehtävään yhteistyöhön, vaikka sopimusta ei ole tehty unionin rakenteissa. Prümin sopimus rinnastuu Schengenin sopimuksiin, joita voidaan pitää esimerkkinä unionin toimintaan muodollisesti kuulumattomista, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavista asioista”.).

Tällaisia unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavia asioita ovat siten sopimukset (tai päätökset), jotka on tehty unionin tehtävien hoitamista varten tai unioniin liittyvän syyn vuoksi.

Käsillä olevan sopimuksen osalta perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti katsonut, että valtiosopimusluonnos ”liittyy sisällöllisesti kiinteästi kriisinratkaisumekanismia koskevaan asetukseen ja pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin sekä EU:n toimielimiin. Sopimus rinnastuu siten selkeästi sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin”. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että sopimuksessa on kyse valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93.2 § nojalla kuuluvasta unioniasiasta (PeVL 1/2014 vp asian U 58/2013 vp johdosta).

7. Tämä kanta merkitsee sitä, että myös perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittama sääntely valtioneuvoston ja eduskunnan välisessä suhteessa tulee sovellettavaksi, mikä vahvistaa yleisesti ottaen eduskunnan asemaa sopimuksen valmisteluprosessissa.

Sen lisäksi sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen aikanaan tulevat käsitellyksi tavanomaisessa perustuslain 94 ja 95 §:n tarkoittaman sääntelykehyksen puitteissa.

8. Eduskunnan tiedonsaanti ja osallistumismahdollisuuksien kannalta on asianmukaista, että valtioneuvosto on toimittanut tässä vaiheessa perustuslain 97 §:n tarkoittaman kirjelmän sopimukseen kohdistuvista muutoshahmotelmista.

Kirjoitelman voi arvioida yleisesti täyttävän sille perustuslaissa ja sen soveltamiskäytännössä asetetut vaatimukset, mutta esimerkiksi perustuslailliselle arviolle kirjelmä ei vielä tarjoa asianmukaista pohjaa. Tämä on ymmärrettävääkin siihen nähden, että sopimukseen kohdistuvat muutokset ovat vasta hahmottumassa. Kuitenkin siihen nähden, että perustuslakivaliokunta on aikaisemmin ottanut nimenomaisesti kantaa kyseiseen sopimukseen ja sen eräisiin määräyksiin, jo tässä vaiheessa valtioneuvoston kirjelmään olisi ollut mahdollisuus liittää syvällisempää analyysiä. Vastaisuudessa, kun asiaa unionissa edistetään edelleen, valtioneuvoston olisi hyvä muodostaa kirjelmää varten kantaa siitä, mikä siirtymäkaudenjärjestelyjen aikaistamisen merkitys on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ja mitä sopimuksen muutoksen kansallisen käsittely edellyttäisi.

9. Yleisesti ottaen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on se, että Suomi on oman perustuslakinsa 1.3 §:n perusteella sitoutunut sekä Euroopan unionin että siihen kuuluvan eurooppalaisen talous- ja rahaliiton kehittämiseen, pankkiunioni mukaan lukien (PeVL 55/2017 vp). Pankkiunioni on ilmiselvästi talous- ja rahaliiton järjestelyihin kuuluva tai liittyvä kokonaisuus. Tämä valtiosääntöoikeudellinen sitoutuneisuus ei vielä anna suoranaista osviittaa siitä, miten pankkiunionia olisi perustuslain mukaan kehitettävä taikka esimerkiksi tähän sopimusmuutokseen suhtauduttava. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että perustuslain 1 §:n Suomen täysivaltaisuuteen ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiseen liittyvistä säännöksistä voidaan joka tapauksessa tehdä päätelmiä perustuslain kannalta suotavasta päätöksentekotavasta talous- ja rahaliiton toiminnassa (PeVL 55/2017 vp ja PeVL 22/2011 vp).

10. Siirtymäkauden järjestelyillä voi olla merkitystä välillisesti suomen taloudellisten vastuiden kasvamisen kannalta. Ainakin kysymys on siitä, millaisiin riskeihin on siirtymäkaudella ollut varauduttava alun perin ja siitä, miten ne muuttuvat. Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen katsonut, että Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (PeVL 55/2017 vp, PeVL 3/2012 vp, PeVL 25/2011 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut tarvetta suojella eduskunnan budjettivaltaa (PeVL 28/2013 vp).

11. Tämän sopimuksen osalta on jo poikettu siitä lähtökohdasta, että unionia yleisesti kehitetään unionin perussopimusten puitteissa (PeVP 92/2012 vp). Tähän ovat johtaneet ristiriitaiset käsitykset unionin toimivallasta tältä osin. Kansainvälisen sopimuksen solmiminen on lähtökohtaisesti tässä yhteydessä sopinut Suomelle, sillä, kuten todettua, Suomi on osaltaan pitänyt oikeusperustan asianmukaisuutta epäselvänä ja kiistanalaisena (PeVL 28/2013 vp).

12. Jatkon käsittelyn kannalta on keskeistä hahmottaa, koskeeko muutos yksinomaan siirtymäkauden aikaisen järjestelyn aikataulun tiivistämistä ja siirtymäkautisia velvoitteita. Jos on kysymys vain siirtymäkaudesta, on hyväksytty, että joka tapauksessa päädytään tietyn siirtymäkauden jälkeen samaan positioon.

13. Aikaisemmin perustuslakivaliokunta on lausunut kyseisestä sopimuksesta sen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä seuraavaa:

> Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen ja antaa suostumuksen sopimukseen ja EU:n kriisinratkaisuasetukseen liittyvään julistukseen.
>
> Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Muusta syystä eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä ovat muun muassa eduskunnan budjettivaltaa sitovat kansainväliset velvoitteet (HE 1/1998 vp, s. 149/I).
>
> Sopimuksessa on lainsäädännön alaan kuuluvia ja eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavia määräyksiä, joista on esityksen perusteluissa tehty asianmukaisesti selkoa. Yhteistä kriisinratkaisurahastoa koskeva sopimus vaatii siten eduskunnan hyväksymisen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähdetty myös siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen sellaisten sopimusmääräyksiä koskevien varaumien, selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (ks. esim. PeVL 13/2012 vp, s. 3). Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus, jonka mukaan eduskunta hyväksyisi julistuksen, vastaa valiokunnan käytäntöä.
>
> Sopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sopimuksen hyväksymisestä voidaan siten päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus sopimuksen voimaansaattamislaiksi käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Alustavasti on tämän perusteella havaittavissa, että sopimuksen on katsottu sisältävän lainsäädännön alaan ja eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavia määräyksiä. Tämän vuoksi perustuslain 94 ja 95 §:n tarkoittama menettely on ollut tarpeen.

Nyt muutossopimus kohdistuu näin hyväksyttyyn sopimukseen ja sopimusmääräyksiin, jotka eduskunta on osaltaan hyväksynyt joko lainsäädännön alaan kuuluvina tai varsinkin eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavina.

14. Lisäksi on huomattava, että sopimuksen aikaisemman valmistelun yhteydessä perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota juuri nyt muutoksen kohteena oleviin määräyksiin seuraavasti:

> 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. (Ks. PeVL 1/2014 vp).

Tämä osoittaa oman käsitykseni mukaan, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt sopimuksen kokonaisuuden ja siitä tekemänsä valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta yhdentekevänä sitä, että sopimukseen sisältyy tietty siirtymäkautta koskeva järjestely. Perustuslakivaliokunta on lisäksi suhtautunut kriittisesti siirtymäkaudella tapahtuvaa pakolliseen lainaamiseen. Nyt muutossopimus kohdistuu juuri näin hyväksyttyyn sopimukseen ja mahdollisesti sopimusmääräyksiin, jotka eduskunta on osaltaan hyväksynyt joko lainsäädännön alaan kuuluvina tai varsinkin eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavina. Siirtymäkaudella on luonnollisesti ollut (ja on edelleen) pankkiunionin ympäristössä funktio, joka liittyy siihen, että lähentyminen tapahtuu hyvin erilaisten järjestelmien kesken ja siirtymäajan kuluessa on ajateltu olevan lähentyä riittävästi.