HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

29.2.2020

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 4.3.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä koskien yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa ja muutoksia valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (SRF-sopimus). Kyseinen sopimus on sangen tuttu, sillä olen aikoinani osallistunut sitä koskeviin neuvotteluihin ja toiminut valtioneuvoston esittelijänä sopimusta hyväksyttäessä. Allekirjoittaneen kynästä on lähtenyt myös Suomen valtiosopimuksen hyväksymiskirjan tallettamisen yhteydessä annettu julistus, 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.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan tarkoituksena on nyt muuttaa SRF-sopimusta niin, että rahasto-osuuksien yhdistämistä ja yhteisen kriisinratkaisurahaston täysimääräistä käyttöönottoa pyrittäisiin aikaistamaan SRF-sopimuksessa määrätystä vuoden 2023 lopusta — siis joka tapauksessa jo sovitun järjestelyn voimaantulon aikaistamisesta ja vaiheittaisen siirtymän nopeuttamisesta. Yhteinen varautumisjärjestely olisi järjestelyssä kaikkein viimesijaisin rahoituslähde yhteiselle kriisinratkaisulle, jota käytettäisiin, kun muut rahoituslähteet ovat ehtyneet ja kriisinratkaisurahaston varat ovat riittämättömiä kriisinratkaisutilanteen tai kriisinratkaisutilanteiden selvittämiseksi.

Valtioneuvoston kirjelmässä arvioidaan, että vaikka sopimuksen muuttamisella on epäsuora vaikutus EVM:n yhteyteen perustettavaan yhteiseen varautumisjärjestelyyn ja sitä kautta myös

suomalaisen veronmaksajan riskiasemaan, sopimuksen muuttamisella ei ole suoraan vaikutusta Suomen pääomaosuuksiin rajattuihin kokonaisvastuisiin EVM:ssä. Vaikka mahdolliset muutokset sopimukseen täten vaikuttaisivat varautumisjärjestelyn kautta nostettavissa olevan rahoituksen enimmäismäärään, valtioneuvoston mukaan muutokset eivät suoraan vaikuttaisi Suomen vastuiden kokonaismäärään.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että SRF-sopimuksessa on kysymys kiinteästi Euroopan unionin toimintaan liittyvän sopimuksen kansallisesta käsittelystä ja valmistelusta. Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sanottu perustuslain säännös kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat (ks. esim. PeVM 10/1998 vp, PeVL 49/2001 vp sekä PeVL 56/2006 vp). Tällaisia unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavia asioita ovat siten sopimukset tai päätökset, jotka on tehty unionin tehtävien hoitamista varten tai unioniin liittyvän syyn vuoksi. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti katsonut, että SRF-sopimus liittyy sisällöllisesti kiinteästi kriisinratkaisumekanismia koskevaan asetukseen ja pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin sekä EU:n toimielimiin. Sopimus rinnastuu siten selkeästi sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin (ks. PeVL 1/2014 vp). Täten myös perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittama sääntely tulee sovellettavaksi. Valiokunta on katsonut, että SRF-sopimus sisältää lainsäädännön alaan ja eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavia määräyksiä (ks. PeVL 35/2014 vp), mutta sen määräykset eivät koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Käytännössä nyt ehdotetut muutokset kohdistuvat samoihin kysymyksiin, joista neuvoteltiin myös alkuperäistä sopimusta tehtäessä, ja joista valiokunta on lausunut jo aikaisemmin. Kysymykseksi nousee täten, ovatko aikaisemmat kannat sovellettavissa vai olisiko niitä kenties tarpeen päivittää. Uutta arviointia voisi puoltaa esimerkiksi pankkisektorin riskien vähentyminen tai se, että Suomen oma pankkisektori on muuttunut merkittävästi sopimuksen tekemisen jälkeen lähinnä Nordean kotipaikan muuttumisen myötä. Uuden tilanteen myötä myös suomalaisen pankkisektorin riskienhallinnan näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaa voi olla se, että kansallisen rahasto-osuuden lisäksi käytössä olisi ennakoitua nopeammin myös rahaston mutualisoitu osuus. Lisäksi SRF-sopimuksen neuvottelujen yhteydessä käsitys oli, että varautumisjärjestelyä ei luotaisi EVM:n yhteyteen. EVM:n käytöstä rahaston yhteisenä varautumisjärjestelynä sovittiin vasta joitakin vuosia SFT-sopimuksen tekemisen jälkeen.

Kirjelmän tarkoituksena on ilmeisesti hakea jonkinlainen poliittinen sitoumus siitä, että jos yhteinen varautumisjärjestely otetaan käyttöön aikaistetusti, samassa yhteydessä muutetaan SRF-sopimusta tavalla, joka lisää kriisinratkaisua koskevaa yhteisvastuuta siirtymäkauden jäljellä olevina vuosina. Kirjelmää lukiessa täysin selvää ei ole, miksi muutoksia tulisi tehdä ja ovatko ne Suomen näkemyksen mukaan tarpeellisia ja perusteltuja. Kysymys on muutamasta vuodesta, ja käytännössä rahaston mutualisoiminen on jo nyt edennyt sangen pitkälle.

SRF-sopimuksen määräyksistä

Siirtymäkaudeksi kaavailtiin sopimusta tehtäessä alun perin kymmentä vuotta, mutta se lyheni neuvottelujen loppuvaiheessa osana SRM-asetusta koskevia trilogineuvotteluja kompromissina,

Euroopan parlamentin aloitteesta, kahdeksaan vuoteen. SRF-sopimuksen 1 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat siirtämään kansallisella tasolla BRR-direktiivin ja SRM-asetuksen mukaisesti kerätyt vakausmaksut mainitulla asetuksella perustettuun yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja

> *b) kohdistamaan tämän sopimuksen 12 artiklan 2 kohdassa määritettynä soveltamispäivänä alkavan ja päivänä, jona kriisinratkaisurahasto saavuttaa SRM-asetuksen 69 artiklassa vahvistetun tavoitetason, mutta **viimeistään** kahdeksan vuoden kuluttua tämän sopimuksen soveltamispäivästä päättyvän siirtymäkauden (jäljempänä 'siirtymäkausi') ajan kansallisella tasolla SRM-asetuksen ja BRR-direktiivin mukaisesti kerätyt vakausmaksut kutakin sopimuspuolta vastaaviin eri rahasto-osuuksiin. Rahasto-osuuksien käyttö yhdistetään vaiheittain siten, että niiden olemassaolo lakkaa siirtymäkauden päätyttyä, tukien siten kriisinratkaisurahaston tehokkaita toimia ja toimintaa.*

Vaikka alkuperäinen siirtymäkauden pituudeksi kaavailtu kymmenen vuotta vastasi Suomen kantaa, se hyväksyi kompromissina parlamentin esittämän kahdeksan vuoden kauden. 1 artiklan kirjauksen huomioiden käytännössä kuitenkin jo sopimusta tehtäessä hyväksyttiin se lähtökohta, että siirtymäkauden pituus saattaa olla jopa kahdeksaa vuotta lyhyempi.

Vaikka SRF-sopimusta tehtäessä tiedossa oli, että sitä mahdollisesti muutetaan, sopimukseen ei sisälly nimenomaisia määräyksiä sen muuttamisesta. Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 33/1980) 39 artiklan mukaan valtiosopimusta voidaan muuttaa osapuolten välisellä sopimuksella, mikä täten edellyttää kaikkien suostumusta. Sopimuspuolena Suomella on muodollinen mahdollisuus halutessaan estää muutokset, vaikka tämä voi käytännössä olla poliittisesti vaikeaa (vrt asia E 63/2019 vp).

SRF-sopimukseen sisältyy sen uudelleentarkastelua koskeva 16 artikla, jonka mukaan kriisinratkaisuneuvoston tulisi säännöllisesti arvioida sopimuksen täytäntöönpanoa. Artiklan 2 kohdan mukaan viimeistään kymmenen vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulosta on tarkoitus toteuttaa perussopimusten ’mukaisesti tarvittavat toimet, joiden tarkoituksena on sisällyttää tämän sopimuksen olennaiset määräykset unionin oikeudelliseen kehykseen’. Tämän määräyksen sisältö on kuitenkin tulkinnanvarainen huomioiden, että sopimukseen liittyvästä toimivallanjaosta ei ole osapuolten kesken yksimielisyyttä.

SRF-sopimuksen aikaisempi käsittely valiokunnassa

Perustuslakivaliokunta käsitteli sopimusta neuvottelujen aikana useita kertoja. Se korosti tällöin, että kriisinratkaisumekanismia koskevan sääntelyn tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti budjettisuvereniteettia. Tärkeä osa tätä suojaa on sijoittajavastuun laaja toteuttaminen, jolloin kriisinratkaisurahaston käyttö ja julkisen rahoituksen tarve vähenevät (PeVL 28/2013 vp, 4/II). Valiokunta katsoi, että silloisen sopimusluonnoksen määräykset siitä, missä järjestyksessä kriisinratkaisuneuvoston on käytettävä kriisinratkaisurahaston varoja kriisinratkaisutoimenpiteen kustannusten kattamiseen, olivat ehdotetussa järjestyksessä perustellut julkisten varojen käytön taloudellisten vastuiden asianmukaisen kohdentamisen ja julkisen rahoituksen välttämisen kannalta.

Valiokunta viittasi silloisen sopimusluonnoksen johdantoon, jossa oli maininta siitä, että sopimusosapuolten tulisi tarjota väliaikaista rahoitusta kansallisista varoista tai – välillisesti pankin kotivaltion hakeman EVM-ohjelman kautta – EVM:stä, jos kriisinratkaisutoimen jälkeen rahaston varat osoittautuvat riittämättömiksi eivätkä luottolaitoksilta kerättävät jälkikäteisosuudet ole riittävän nopeasti käytettävissä. Valiokunta korosti, ettei sopimukseen tulisi sisällyttää sellaisia kirjauksia, jotka voivat aiheuttaa rahoitusvastuita koskevia tai muita oikeudellisia tulkintaongelmia. EVM:n käyttämiseen kriisinratkaisurahaston rahoittamiseen valiokunta suhtautui varauksellisesti, koska se voisi lisätä vaikeasti arvioitavissa olevia kansallisia EVM-vastuita (PeVL 28/2013 vp, s. 5). Valiokunta korosti, että EVM:n rahoituksen käyttämisestä tulisi päättää tapauskohtaisesti EVM-sopimuksen mukaisessa päätöksentekomenettelyssä. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota rahasto-osuuksien väliseen lainaamiseen, josta oli tarkoitus päättää yksinkertaisella enemmistöllä. Valiokunta katsoi, että jos lainaaminen olisi pakollista, se merkitsisi kansallisten rahasto-osuuksien tosiasiallista yhdistämistä sovittua nopeammassa aikataulussa. Tämän vuoksi siirtymäaikaisen kansallisten rahasto-osuuksien lainaamisen tuli olla vapaaehtoista (PeVL 1/2014). Tämä myös toteutui neuvotteluissa.

Neuvottelujen loppuvaiheessa valiokunta täsmensi, että sijoittajavastuuta koskevien sääntöjen pysyvyys on olennainen osa sopimuksen noudattamista ja jos niitä muutetaan siten, että valtion vastuut merkittävästi kasvavat, on sopimusosapuolella oltava oikeus jäädyttää tai irtisanoa sopimus. Kriisinratkaisutoimien kustannusten kattamisjärjestyksen lähtökohtana tulee olla taloudellisten vastuiden kohdentaminen ensisijaisesti luottolaitoksen omiin varoihin, sijoittajiin ja luottolaitoksen kotivaltion kansallisiin rahoitusosuuksiin. Sopimukseen on syytä sisällyttää mahdollisimman selkeät määräykset sijoittajavastuusta ja kulujen kattamisjärjestyksestä. Valiokunta ei pitänyt hyväksyttävänä, että jäsenvaltio voitaisiin velvoittaa antamaan valtiontakaus kriisinratkaisurahaston varainhankintaa varten ja katsoi että rahasto-osuuksien lainaamisesta on oltava mahdollisuus kieltäytyä (PeVP 18/2014 vp 3 §).

Edellä mainitut lausunnot liittyvät EVM:n mahdollisuuteen lainata jäsenvaltiolle rahaa pankkisektorinsa tukemiseen. Tästä erillinen kysymys on EVM:n toiminta kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelynä, jossa se rahoittaa kriisinratkaisurahastoa suoraan ilman jäsenvaltion EVM-ohjelmaa. Tätä asiaa valiokunta on käsitellyt asiaa tuoreessa lausunnossaan PeVL 14/2019 vp, jonka kohteena ovat SRF-sopimukseen tehtävät muutokset. Niiden tavoitteena on, että yksittäisen jäsenmaan rahasto-osuus ja sen pankkisektorin kriisin sattuessa maksamat ylimääräiset vakausmaksut tai vain ylimääräiset vakausmaksut olisivat joustavammin ja laajemmin käytettävissä kriisinratkaisurahaston kautta muiden maiden kriisipankkien tukemiseen. Tällöin valiokunta kritisoi valtioneuvostoa perustuslakia koskevan arvioinnin puuttumisesta.

Valiokunnan lausunnon PeVL 14/2019 vp mukaan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin keskiössä on se, millaisia vaikutuksia siirtymäkauden järjestelyillä on Suomen taloudellisten vastuiden kasvamisen kannalta. Suomen budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että monimutkaisilta vaikuttavien järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut järjestelyissä eivät kasva. Valiokunta katsoi, ettei erityistä Suomen täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivaltaan liittyvää perustuslaillista estettä yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttöönotolle ja valtiosopimuksen muuttamiselle riskien vähenemistä koskevan arvion pohjalta näyttäisi olevan. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön mukaisista käsittelyn lähtökohdista keskeiseksi nousee myös mahdollisimman kattavan ja ensisijaisen

sijoittajansuojan toteutuminen sekä se, että pankit vähentävät ja yhdenmukaistavat riskitasojaan yhteisen pankkiunionin edellyttämälle tasolle.

Käsiteltävänä olevan kirjelmän arviointi

Nyt käsiteltävänä olevassa kirjelmässä valtiosääntöisiä näkökohtia on käsitelty kattavammin, mutta kirjauksessa on yhä joitakin puutteita huomioiden myös valiokunnan aikaisemmat lausunnot asiasta.

Oman näkemykseni mukaan SRF-sopimuksen vaikutukset budjettisuvereenisuuteen ovat aina olleet sangen epäsuoria. Käytännössä ne realisoituvat kahta kautta: yhtäältä Suomen EVM-jäsenyyden osana sekä kysymyksenä kansallisten rahasto-osuuksien täydentämisestä ja mahdollisista valtiontakauksista. Epäsuoremmin budjettisuvereenisuuteen voi vaikuttaa pankkisektorin riskien väheneminen, jonka arvioimisen kannalta keskeinen on tulossa oleva riskien vähenemisarvio. Lisäksi järjestelyillä voi olla vaikutusta eduskunnan asemaan.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan käytännössä muutossopimuksen operatiivisessa osassa muutettaisiin SRF-sopimuksen 5 artiklaa niin, että jatkossa ylimääräisiä vakausmaksuja kerättäisiin kaikilta pankeilta, ei siis nykyiseen tapaan vain niiden maiden pankeilta, joita kriisinratkaisu koskee. Käsitykseni mukaan tämä tarkoittaa sitä, että merkittävissä pankkikriiseissä, joiden kustannuksia kriisinratkaisurahastoon kerätyt varat eivät riitä kattamaan, yli menevä kustannus kannetaan yhteisvastuullisesti. Lisäksi kirjelmän mukaan mahdollista on, että myös kansallisten rahasto-osuuksien välisiä siirtoja koskevaa 7 artiklaa muokattaisiin. Jälkimmäinen muutos vaikuttaisi olevan johdannainen 5 artiklaan tehtävästä muutoksesta ja korjaisi 7 artiklan määrittämät jäsenvaltioiden kansallisten rahasto-osuuksien väliset lainausjärjestelyt paremmin yhteensopivaksi muuttuneen 5 artiklan kanssa. Tähän muutokseen ei näyttäisi liittyvän erillisiä valtiosääntöisiä kysymyksiä.

Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, EVM-sopimuksen muutoksista on neuvoteltu SRF-sopimuksen tekemisen jälkeen. Käytännössä EVM-sopimusta on tarkoitus muuttaa niin, että EVM:n yhteyteen perustettaisiin yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely. Tämä tapahtuisi EVM:n nykyisen pääomarakenteen puitteissa, jolloin Suomen vastuut pysyisivät muuttumattomina. Valiokunta on EVM-sopimuksen muutoksia käsitellessään korostanut, että keskeistä perustuslain kannalta on, etteivät ehdotetut muutokset saa lisätä Suomen rahoitusvastuuta EVM-sopimuksen enimmäismääristä. EVM:n kokonaisvastuiden kasvattamisen on edellytettävä jatkossakin Suomen suostumusta ja eduskunnan myötävaikutusta (PeVL 1/2019 vp). Valtioneuvoston kirjelmän perusteella asia ei tältä osin vaikuta ongelmalliselta.

Yksi keskeinen osa SRF-sopimuksen neuvotteluja oli kriisinratkaisusta aiheutuvien kulujen kattamisjärjestyksestä sopiminen. Käytännössä budjettisuvereenisuuteen suorimmin vaikuttaa jäsenvaltion mahdollinen velvollisuus täydentää kansallista rahoitusosuutta kansallisin varoin sekä sen velvollisuus antaa valtiontakaus kriisinratkaisurahaston kansalliselle rahasto-osuudelleen. Myös Suomi on luonut järjestelyn, jolla se voi turvata kansallisen rahasto-osuutensa riittävyyden tilanteessa, jossa suomalainen pankki ajautuu kriisinratkaisuun. Oletettavasti yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetulla käyttöönotolla olisi vaikutuksia näihin kansallisiin järjestelyihin. Tätä kysymystä ei käsitellä valtioneuvoston kirjelmässä laisinkaan. Kyse on suoraan budjettisuvereniteettiin ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksiin liittyvästä seikasta katson, että valtioneuvoston tulisi täydentää selvitystä tältä osin.

Käsillä oleva sopimusmuutos luo oikeudelliset puitteet varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttöönotolle, mutta sen varsinainen käyttöönotto edellyttää arviota riskien riittävästä vähenemisestä. Tämän riskiarvioinnin osalta valiokunta katsoi lausunnossaan PeVL 14/2019 vp (viitaten myös valtiovarainvaliokunnan lausuntoon VaVL 3/2019 vp), että sääntelyn eteneminen ei yksin riitä; tarvitaan myös näyttöä pankkien taseiden korjaantumisesta. EU-tasoisen riskiarvioinnin lisäksi Suomen tulee kyetä arvioimaan riskien vähenemistä myös itsenäisesti ja harkitsee varautumisjärjestelmän aikaistamista vasta tältä pohjalta. Riskien vähenemisen tulee olla todellista ja kokonaisuuden kannalta riittävää (PeVL 14/2019 vp).

Muutossopimuksen luonnoksen 5 artiklan mukaan keskeinen tekijä olisi sopimuspuolten päätös riskien vähenemisen riittävästä edistyksestä. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan ’keskeinen laukaiseva tekijä on yhteiseen valvontamekanismiin ja yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin osallistuvien sopimusosapuolten päätös riskien vähenemisen riittävästä edistyksestä’ ja mahdollisesti sen lisäksi EVM:n hallintoneuvoston yksimielinen päätös myöntää varautumisjärjestely. Kuvaus on epätarkka: Yhteinen valvontamekanismi ja kriisinratkaisumekanismi pohjautuvat EU-sääntelyyn, kun taas sopimusosapuolilla viitataan oletettavasti SRF-sopimukseen, joka on kansainvälinen sopimus. Tältä osin epäselväksi jää, minkälaisessa menettelyssä päätös on tarkoitus tehdä ja minkä oikeusperustan nojalla se tehtäisiin. Tällä on suora vaikutus Suomen vaikutusmahdollisuuksiin päätöstä tehdessä.

Kirjelmän mukaan SRF-sopimuksen johdantoon on tarkoitus kirjata, ettei muutossopimusta sovellettaisi ennen kun sopimusosapuolet ovat todenneet riskien vähenemisen edistyneen riittävästi. Valiokunta on aikaisemmin pitänyt tärkeänä, että kriisinratkaisumekanismia koskeva sääntely suojaa mahdollisimman tehokkaasti budjettisuvereniteettia. Tästä valiokunnan mukaan seurasi, että sijoittajavastuuta koskevat määräykset on perusteltua sisällyttää sopimukseen eikä jättää yksistään sopimuksen johdanto-osaan (PeVL 1/2014 vp). Vastaavasti loogista ja perusteltua olisi ajatella, että nyt johdanto-osaan ehdotettu kirjaus muutossopimuksen soveltamisen rajaamisesta on sikäli keskeinen, että se tulisi sijoittaa sopimuksen operatiiviseen osaan, jossa olisi perusteltua määritellä myös, miten kyseinen arvio hyväksytään. Kun kysymys on kansainvälisestä sopimuksesta, siitä tulee lähtökohtaisesti määrätä yksimielisesti. Kun kysymys on seikasta, jota valiokunta on pitänyt myös budjettisuvereenisuuden suojaamisen kannalta merkittävänä, asiaa olisi ollut perusteltua käsitellä kirjelmässä erikseen.