Janne Salminen 4.3.2020
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, jatkokirjelmä EJ 2/2020 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. Jatkokirjelmässä puheena oleva muutossopimus kohdistuu kyseisen valtiosopimuksen eräiden määräysten muuttamiseen, ja on siis myös itse valtiosopimus.

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

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 sii-

nä 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. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käsitellyt myös nyt käsillä olevan muutossopimuksen valmistelua lähiaikana. Tuolloin ei ollut käytettävissä näin konkreettisia luonnoksia sopimusmääräyksistä kuin nyt jatkokirjelmän perusteella on. Tämän aikaisemman käsittelyn perusteella perustuslakivaliokunta on antanut asiassa lausunnon PeVL 14/2019 vp. Lausunnossa on hyvin kuvattu ne valtiosääntöoikeudelliset puitteet, joissa muutossopimusta on arvioitava. Olen itse antanut asian käsittelyä varten aikoinaan asiantuntijalausunnon, jossa olen edustanut käsitystä, jonka mukaiseksi myös perustuslakivaliokunnan antama lausunto on muodostunut.

6. Muutossopimuksessa on havaintojeni mukaan kysymys siirtymäkauden järjestelyjen nopeuttamista koskevista muutoksista sopimuksiin. Myös rahasto-osuuden lainaamista koskevalla pakollisuudella vaikutetaan rahasto-osuuksien tosiasialliseen yhdistymiseen.

7. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta kysymys on kiinteästi Euroopan unionin toimintaan liittyvän sopimuksen kansallisesta käsittelystä ja sopimuksen valmistelusta. Perustuslain 93.2 §:n mukaan valtioneuvosto vastaa 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). 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). Tämä kanta on tämän nimenomaisen asian kohdalla uudistettu lausunnossa PeVL 14/2019 vp.

8. Kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 14/2019 vp tuo esiin, 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.

9. Käsitykseni mukaan käsillä oleva kirjelmä täyttää nämä perustuslain tältä osin asettamat vaatimukset sikälikin, että siitä ilmenee myös valtioneuvoston hahmotelmaa siitä, mikä siirtymäkaudenjärjestelyjen aikaistamisen merkitys on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ja mitä sopimuksen muutoksen kansallisen käsittely edellyttäisi.

10. 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 kuuluu talous- ja rahaliiton järjestelyihin. 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).

11. Kuten kirjelmästä tulee esiin, 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). Nämä kaikki näkökohdat perustuslakivaliokunta on toistanut lausunnossaan PeVL 14/2019 vp. 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. Jatkokirjelmän perusteella muutos koskee siirtymäkauden aikaisen järjestelyn aikataulun tiivistämistä ja siirtymäkautisia velvoitteita. Sopimus, johon muutokset kohdistuvat, sisältää lainsäädännön alaan ja eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavia määräyksiä. Tämän vuoksi perustuslain 94 ja 95 §:n tarkoittama menettely on ollut tarpeen.

13. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että myös nyt muutoksen kohteena olevilla siirtymäsäännöksillä on valtiosääntöoikeudellista relevanssia (PeVL 1/2014 vp). Tämä näkemys toistuu perustuslakivaliokunnan tuoreessa lausunnossa PeVL 14/2019 vp. Kanta on ymmärrettävä, sillä siirtymäkaudella on pankkiunionin ympäristössä funktio, joka liittyy siihen, että lähentyminen tapahtuu hyvin erilaisten järjestelmien kesken ja siirtymäajan kuluessa on ajateltu olevan lähentyä riittävästi. Muutokset vaikuttavat epäsuorasti ja lisäävät kokonaisuuteen liittyvää riskiä, mutta ymmärtääkseni ne eivät suoraan vaikuta Suomen pääomaosuuksiin rajattuihin kokonaisvastuisiin Euroopan vakausmekanismissa.

14. Tämän vuoksi ja saadun selvityksen perusteella Suomen täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivaltaan liittyvää perustuslaillista estettä yhteisen varautumisjärjestelyn ai-

kaistetulle käyttöönotolle ja valtiosopimuksen muuttamiselle ei näyttäisi olevan. Tämä vastaa perustuslakivaliokunnan jo aikaisemmin ennakoimaa kantaa (PeVL 14/2019 vp).

Valtioneuvosto on esittänyt omana kantanaan, että se odottaa vielä erilaisten riskikartoitusten valmistumista ennen kuin se muodostaa lopullisen kannan asiaan, vaikka se kirjelmän perusteella lähtökohtaisesti suhtautuukin myönteisesti mahdollisuuteen muuttaa alkuperäistä järjestelyä esitetyllä tavalla. Tämä etenemistapa on yllä selvitetyistä syistä myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perusteltu.