Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 100/2021 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Sopimus liittyy EU:n pankkiunionin yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja sen Euroopan vakausmekanismin yhteyteen perustettavan yhteisen varautumisjärjestelyn varhaiseen käyttöönottoon. Kriisinratkaisurahastoa ei rahoiteta EU:n budjetista tai jäsenvaltioiden välittömillä maksusuorituksilla vaan luottolaitoksilta ja sijoituspalveluyrityksiltä perittävillä vakausmaksuilla. Vakausmaksut ovat joko ennakollisia tai tarvittaessa kerättäviä ylimääräisiä jälkikäteisiä maksuja. Voimassa olevan sopimuksen mukaan kansallisesti kerätyt vakausmaksut siirretään yhteiseen kriisinratkaisurahastoon vuoden 2023 lopussa päättyvän siirtymäkauden aikana siten, että ne kohdistetaan kunkin sopimusosapuolen rahasto-osuuksiin. Sopimuksen mukaisen siirtymäkauden päätyttyä rahasto-osuudet yhdistetään. Jos kriisinratkaisutoimen rahoituksessa joudutaan turvautumaan ylimääräisiin vakausmaksuihin, ainoastaan ne sopimusosapuolet, joita kriisinratkaisutoimi koskee, ovat voimassa olevan sopimuksen mukaan velvolliset siirtämään näitä maksuja vastaavat maksuosuudet kriisinratkaisurahastoon. Nyt käsiteltävänä olevan muutossopimuksen mukaan ylimääräisiä vakausmaksuja voitaisiin periä kaikilta vakausmaksuvelvollisilta niiden kotipaikasta riippumatta. Tämä merkitsee, että vakausmaksuvelvolliset joutuisivat tarvittaessa rahoittamaan ylimääräisillä vakausmaksuilla jo siirtymäkauden aikana myös toisia sopijapuolia koskevia kriisinratkaisutoimia. Kysymys on siis maksuvelvollisina olevien luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten eikä sopijaosapuolina olevien jäsenvaltioiden yhteisvastuusta ja tämän yhteisvastuun aikaistamisesta.

Muutossopimuksen tarkoituksena on osaltaan nopeuttaa siirtymävaihetta, toisin sanoen rahasto-osuuksien yhdistämistä ja kriisinratkaisurahaston täysimääräistä käyttöönottoa. Muutossopimus liittyy samanaikaisesti eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen EVM-sopimuksen muutossopimuksen hyväksymisestä (HE 99/2021 vp). EVM-sopimuksen muutoksella pyritään aikaistamaan kriisinratkaisurahaston luotonantokykyä viime kädessä turvaavan varautumisjärjestelyn käyttöönottoa.

Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, sopimusmuutoksella ei ole välittömiä kansallisia budjettitaloudellisia vaikutuksia. Hallituksen esityksessä on kuitenkin viitattu epäsuoraan vaikutukseen, joka voisi välittyä sitä kautta, että tilanteessa, jossa käytettävissä olevat ylimääräisetkään vakausmaksut eivät riittäisi rahoittamaan kriisinratkaisutoimea, kriisinratkaisurahastoa hallinnoivalla kriisinratkaisuneuvostolla olisi mahdollisuus turvautua EVM:n sopimuksen mukaiseen varautumisjärjestelyyn. Tästä puolestaan voisi jossakin tilanteessa syntyä EVM:lle tappioita, jotka saatettaisiin joutua kattamaan EVM:n vaadittaessa maksettavalla pääomalla. Suomen EVM:n sopimuksen mukaiset vastuut, mukaan luettuna osuus vaadittaessa maksettavasta pääomasta, on kuitenkin määritelty EVM:n sopimuksessa, ja sopimuksen hyväksyessään eduskunta on hyväksynyt myös nämä vastuut. Hallituksessa esityksessä selostettu hypoteettinen epäsuora budjettivaikutus ei myöskään lisää vastuun toteutumisriskiä sillä tavoin, että sillä olisi merkitystä budjettisuvereniteetin kannalta.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt muutossopimusta valmistelun eri vaiheissa, eikä ole lausunnoissaan 14/2019 vp, 5/2020 vp ja 19/2020 vp havainnut siihen liittyvän välittömiä tai välillisiä budjettivaikutuksia, joilla olisi merkitystä sopimuksen ja valtionsisäisen voimaansaattamislain käsittelyjärjestyksen kannalta. Valiokunta on kuitenkin lausunnoissaan korostanut mahdollisimman kattavan ja ensisijaisen sijoittajanvastuun toteutumista sekä pankkien riskitasojen vähentämistä ja yhdenmukaistamista yhteisen pankkiunionin edellyttämälle tasolle.

Muutossopimuksen 5 artiklan mukaan sopimuksen soveltaminen edellyttää, että sopimuspuolet ovat päättäneet toimielinten ja toimivaltaisten viranomaisten vuonna 2020 tekemän arvioinnin perusteella, että riskien vähentämisessä on edistytty riittävästi siten kuin esitetään yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn ehdoissa sellaisina kuin euro-valtioidenvaltion- tai hallitusten päämiehet ne hyväksyivät joulukuussa 2018 ja että EVM:n hallintoneuvoston päätös varautumisjärjestelyn myöntämisestä EVM-sopimuksen 18 a artiklan 1 kohdan nojalla on tullut voimaan. Ensimmäinen edellytys on täyttynyt laajennetun

euroryhmän tehtyä riskien vähentämistä koskevan päätöksen 30. marraskuuta 2020. Toinen edellytys voi puolestaan täyttyä vasta kun EVM-sopimuksen muutossopimus on ensin ratifioitu ja tullut voimaan.

Hallituksen esityksessä mainituilla perusteilla sopimus edellyttää perustuslain 94.1 §:n mukaisesti eduskunnan hyväksyntää. Sopimus ei sisällä määräyksiä, jotka koskettaisivat perustuslakia siten, että sopimuksen tai sen valtionsisäisen voimaansaattamislain käsittely vaatisi perustuslain 94.2 ja 95.2 §:n nojalla määräenemmistöä.

Sysmässä 16.9.2021

Kaarlo Tuori