VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite:
Perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö asiassa HE 100/2021

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Sopimus liittyy EU:n pankkiunionin yhteisen kriisinratkaisurahaston Euroopan vakausmekanismin (EVM) yhteyteen perustettavan yhteisen varautumisjärjestelyn varhaiseen (aikaistettuun) käyttöönottoon. Sopimuksella muutetaan vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehtyä sopimusta (SopS 88/2015).

Sopimuksella luodaan nykyisin täysin kansallisille ylimääräisille vakausmaksuille vastaavanlainen vaiheittaisen yhdistämisen polku aina täyteen yhdistämiseen saakka kuin rahastoon etukäteen kerättäville varoille, jotka nykyisin voimassa olevan sopimuksen mukaisesti ovat täysin yhdistyneitä siirtymäkauden päätteeksi. Sopimus ja siihen liittyvät taloudelliset vaikutukset koskevat erityisesti luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä (vakausmaksuvelvolliset) niiden rahoittaessa yhteisen kriisinratkaisurahaston sekä ennakollisilla että viime kädessä ylimääräisillä jälkikäteen suoritettavilla vakausmaksuilla.

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo@okv.fi

www.okv.fi

Sopimuspuolet ovat kuitenkin vakausmaksuvelvollisten sijaan velvollisia siirtämään ylimääräiset vakausmaksut rahastoon.

Sopimuspuolten oli alun alkaen tarkoitus siirtyä täyteen yhteisvastuuseen kriisinratkaisutoimien rahoituksessa vuoden 2024 alusta. Sopimusmuutoksen tullessa voimaan ja sovellettavaksi odotettavasti vuoden 2022 alusta, puhutaan käytännössä jo sovitun järjestelyn toimeenpanon aikaistamisesta kahdella vuodella. Yhteinen varautumisjärjestely olisi myös kaikkein viimesijaisin rahoituslähde, jota käytettäisiin vasta, kun yhteisen kriisinratkaisun muut rahoituslähteet ovat ehtyneet.

Eduskunta osallistui varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa ja vakausmaksuja koskevan sopimuksen muuttamista koskevaan Suomen kannan muodostamiseen (E 138/2020 vp, U 15/2020 vp). Perustuslakivaliokunta antoi yhteisen varautumisjärjestelyn käyttöönotosta kolme lausuntoa (PeVL 14/2019 vp, PeVL 5/2020 vp, PeVL 19/2020 vp). Suomen kannassa korostettiin, että yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistaminen kahdella vuodella ei muuta pankkiunionin peruslähtökohtana olevaa sijoittajavastuun periaatetta ja, että yhteisen kriisinratkaisurahaston varoja voidaan käyttää vain lainsäädännössä asetettujen edellytysten täyttyessä.

Alkuperäinen sopimus sekä pankkien kriisinratkaisua koskeva kansallinen lainsäädäntö ja valtiosopimuksen voimaansaattamislaki (1196/2014) hyväksyttiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 35/2014 vp – HE 175/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan sopimuksessa oli lainsäädännön alaan kuuluvia ja eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavia määräyksiä. Sopimuksen määräykset eivät perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan koskeneet perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sopimuksen hyväksymisestä voitiin siten päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus sopimuksen voimaansaattamislaiksi käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Eduskunnan käsiteltävänä on nyt tavanomaisessa perustuslain 94 ja 95 §:n mukaisessa valtiosopimuksen hyväksymisen menettelyssä vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksyminen ja kyseisen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamiseksi annettava laki.

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 sopimukset tai päätökset, jotka on tehty unionin tehtävien hoitamista varten tai unioniin liittyvän syyn vuoksi. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti katsonut, että käsiteltävä valtiosopimus liittyy sisällöllisesti kiinteästi kriisinratkaisumekanismia koskevaan asetukseen ja pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin sekä EU:n toimielimiin. Sopimus rinnastuu siten selkeästi sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin (PeVL 1/2014 vp).

Olen ollut perustuslain 111 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa 10.6.2021 sen päättäessä hallituksen esityksen antamisesta. Minulla ei ole ollut aihetta esittää valtioneuvoston esittelylistojen ja siinä tehtävään säädösehdotusten ennakkovalvontaan perustuen perustuslain 112 §:ssä tarkoitettuja huomautuksia. Esitys täyttää siten muodolliset ja sisältöä koskevat vähimmäisvaatimukset eduskunnan päätöksenteon kannalta.

Hallituksen esitys ei ole ollut oikeuskanslerin lausunnoilla eikä ennakkotarkastuksessa eikä tälle ole asian sisältö huomioon ottaen ollut tarvettakaan. Kun otetaan huomioon perutuslain 112 §:n soveltamiskäytännön mukainen hyvinkin korkea kynnys oikeuskanslerin huomautuksille, ja kun monitulkintaisessa asiassa voi perustellusti olla erilaisia valtiosääntöoikeudellisia näkökulmia, ei istunnossa esitettyjen huomautusten puuttumisesta voi sinänsä tehdä päätelmiä siitä, etteikö oikeuskanslerilla laillisuusvalvojana saattaisi olla valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia asiaan ja hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn.

Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen osalta kuitenkin totean, että valtiosääntöoikeudellista arviointia koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö on laajaa ja vakiintunutta eikä tiedossani ole tarvetta esityksen uudelleenarviointiin. Esityksen osalta ei myöskään nouse esiin merkittäviä uusia valtiosääntöisiä tulkintakysymyksiä. Arvioinnissani jäljempänä onkin kyse perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön soveltamisesta esitykseen.

ARVIOINTIA

Perustuslakivaliokunta on pitänyt Euroopan unionin rahoitusvakautta koskevissa järjestelyissä olennaisina valtiosääntöoikeudellisina kysymyksinä Suomen taloudellisten vastuiden käsittelyä kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (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 PeVP 52/2014 vp). Edelleen perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että Suomen budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 19/2020 vp, 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, PeVL 1/2014 vp, s. 3). Arvioidessaan Euroopan vakausmekanismin ja sen tukivälineiden valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä valiokunta on pitänyt tärkeinä seikkoina Suomen vastuiden kokonaismäärää, vastuiden toteutumisen todennäköisyyttä, riskien kokonaisarviointia, eduskunnan osallistumista päätöksentekoon ja viime kädessä vaikutuksia valtion mahdollisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista (ks. PeVL 19/2020 vp, PeVP 34/2020 vp ja PeVP 27/2020 vp, PeVL 1/2019 vp, PeVL 55/2017 vp).

Valiokunnan aikaisemman käytännön mukaisista käsittelyn lähtökohdista keskeiseksi nousee mahdollisimman kattavan ja ensisijaisen sijoittajanvastuun toteutumisen ohella se, että pankit vähentävät ja yhdenmukaistavat riskitasojaan yhteisen pankkiunionin edellyttämälle tasolle (PeVL 14/2019 vp, s. 6, PeVL 19/2020 vp, s. 5). Nyt hyväksyttävänä olevan sopimusmuutoksen valtiosääntöisen arvioinnin kannalta ehkäpä olennaisin seikka liittyy siihen, miten riskit ovat muuttuneet ja miten tähän pitäisi nyt valtiosääntöoikeudellisesti suhtautua.

Suomen täysivaltaisuus

Perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaan Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirrosta Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle päätetään kahden kolmasosan enemmistöllä.

Eduskunta on perustusvakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyllä lailla hyväksynyt vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 35/2014 vp mukaan sopimuksen velvoitteiden hyväksyminen ja määräysten voimaansaattaminen eivät koskeneet perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille. Sopimus voitiin siten hyväksyä eduskunnan äänten enemmistöllä ja saattaa voimaan tavallisella lailla.

Sopimuksen 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.

Perustuslakivaliokunta on sittemmin katsonut, että yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttöönotolle ja valtiosopimuksen muuttamiselle ei riskien vähenemistä koskevan arvion

pohjalta näyttäisi olevan erityistä Suomen täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivaltaan liittyvää perustuslaillista estettä (PeVL 14/2019 vp, PeVL 5/2020 vp, PeVL 19/2020 vp). Tämä on ollut myös oikeuskanslerin alustava näkemys perustuslakivaliokunnalle annetussa asiantuntijalausunnossa (OKV/19/21/2019).

Yleisesti ottaen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellistä on sekin, että Suomi on perustuslain 1 §:n 3 momentin 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. Vaikka tämän pohjalta ei voida vielä tehdä kovin pitkälle meneviä valtiosääntöoikeudellisia johtopäätöksiä, on perustuslakivaliokunta todennut, että Suomen täysivaltaisuuteen ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiseen liittyvistä perustuslain 1 §:n säännöksistä voidaan joka tapauksessa tehdä päätelmiä perustuslain kannalta suotavasta päätöksentekotavasta talous- ja rahaliiton toiminnassa (PeVL 55/2017 vp, PeVL 22/2011 vp).

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan hyväksymän tulkintalinjan mukaan unionin toimivaltaan kuuluva toiminta sekä siihen läheisesti liittyvä valtiosopimuksella järjestetty toiminta eivät ole lähtökohtaisesti ongelmallisia täysivaltaisuuden kannalta.

Riskit ja riskienhallinta sekä eduskunnan budjettivalta

Hallituksen esityksen mukaan sopimuksen taloudelliset vaikutukset koskevat erityisesti luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä. Jos kriisinratkaisutoimen rahoittamisessa joudutaan turvautumaan näiltä vakausmaksuvelvollisilta kerättäviin ylimääräisiin jälkikäteen suoritettaviin vakausmaksuihin, niin (toisin kuin nykyisin) kaikki sopimuspuolet ovat sopimuksen mukaan velvoitettuja siirtämään ylimääräisiä vakausmaksuja kriisinratkaisurahastoon.

Ylimääräisiin jälkikäteen suoritettaviin vakausmaksuihin turvautumisessa on kuitenkin kaksivaiheinen porrastus, jonka mukaan ensimmäisenä toimena turvaudutaan ainoastaan niiden sopimuspuolten ylimääräisiin vakausmaksuihin, joita kriisinratkaisutoimi koskee ja vasta toisena toimena, ja ainoastaan tarvittaessa, kaikkien sopimuspuolten ylimääräisiin vakausmaksuihin tiettyjen mekaanisten laskukaavojen mukaisesti. Hallituksen esityksen (s. 6) mukaan käytännössä tällainen tilanne voi tulla eteen ainoastaan, jos rahastossa nykyisin olevat noin 42 miljardin euron varat ja sinne vuoden 2023 loppuun ulottuvalla siirtymäajalla kerrytettävät yhteensä arvion mukaan noin 70 miljardin euron varat ovat tätä ennen käytetty rahaston varojen käytön edellytysten mukaisesti.

Sopimusmuutoksen suorat taloudelliset vaikutukset on esityksessä arvioitu melko pieniksi. Epäsuorat vaikutukset puolestaan voivat olla merkittäviä yhteisen kriisinratkaisumekanismin toiminnan kannalta ja EVM:ään perustettavan varautumisjärjestelyn myötä, etenkin jos

vakausmekanismin rooli tulevaisuudessa painottuu enemmän toimimiseen pankkiunionin varautumisjärjestelynä sen omistajajäsenvaltioiden tukiohjelmien sijaan. Varautumisjärjestelykin perustetaan kuitenkin nykyisen EVM:n pääomarakenteen puitteissa, joten se muuttaa lähtökohtaisesti ainoastaan EVM:n nykyistä riskiasemaa, ei Suomen vakausmekanismiin liittyviä mahdollisia enimmäistappioita tai -vastuita. Suomen enimmäistappion määrä on 11,14 miljardia euroa, jonka Suomi on sitoutunut EVM:n jäsenenä maksamaan mahdollisen pääomakutsun tapauksessa.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa (s. 5-6) tuodaan esille, että vaikutuksiin ja siten niiden arviointiin vaikuttaa olennaisesti se, keiden sopimusosapuolten rahoitusosuuksiin mahdollinen kriisinratkaisu kohdistuisi. Esityksen vaikutusarvioinnissa ei tarkastella sitä, onko sopimusmuutoksella välillisiä vaikutuksia kriisinratkaisun rahoituksen viimekätiseen kansalliseen turvaamiseen. Suomen Pankin, Finanssivalvonnan ja Rahoitusvakausviraston lausunnot näyttävät olleen myönteisiä. Esityksessä ei myöskään ole koottua arviota siitä, mikä pankkien riskien vähenemisen tilanne on EU:n ja Suomen näkökulmista. Laajennettu euroryhmä teki hallituksen esityksen (s. 3) mukaan riskienvähentämisarviointiin perustuvan poliittisen päätöksen 30.11.2020 varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta ja vakausmaksuja koskevan sopimuksen muuttamisesta. Tämän mukaisesti edellytykset varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttöönotolle unionin tasolla ovat olemassa. Suomi hyväksyi varautumisjärjestelyn aikaistetun käyttöönoton ja sopimusmuutoksen poliittisen kokonaisharkinnan pohjalta riskien vähenemisarvion ja varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa koskevan valtioneuvoston selvityksen käsittelyn pohjalta (HE, s. 4; ks. riskiarviosta E 138/2020 vp ml. valtiovarainvaliokunnan lausunto VaVL 6/2020 vp ja talousvaliokunnan lausunto TaVL 28/2020 vp).

Yhteinen kriisinratkaisujärjestelmä tukee osaltaan kattavan sijoittajanvastuun tosiasiallista toteutumista unionissa. Sijoittajanvastuun kannalta pääomamarkkina- ja pankkiunionin selkeä loppuun saattaminen on lähtökohtaisesti perusteltua. Riskien riittävää vähenemistä koskevaan arvioon en pysty laillisuusvalvojana ja valtiosääntöoikeudellisista lähtökohdista käsin ottamaan kantaa. Asiassa on pankkien riskienhallinnan ja riskitasojen yhtenäistymiseen liittyviä, enemmän yhteiskunnallisen harkinnan piiriin kuuluvia kysymyksiä. Tämä on Euroopan unionin pankkiunionin toiminnan kannalta sinänsä merkittävä asia. Kun kyse on kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti jo sovittuun valtiosopimukseen sisältyvien ja unionin voimassa olevaa oikeutta täydentävien määräysten voimaantulon aikaistamisesta kahdella vuodella, asiassa ei nähdäkseni ole hallituksen esityksen käsittelyjärjestyksen ja valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta merkityksellisiä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä.

Laajennettu euroryhmä on tehnyt sopimusmuutosten voimaantulon edellytyksenä olevan päätöksen siitä, että riskien vähentämisessä on edistytty riittävästi 30.11.2020; valtioneuvosto

on osaltaan tämän perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisella toimivallallaan hyväksynyt eduskunnan informoinnin ja osallistumisen Suomen kannan muodostamiseen jälkeen.

JOHTOPÄÄTÖS

Näkemykseni mukaan käsiteltävänä oleva sopimusmuutos ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön valossa rajoittaisi eduskunnan budjettivaltaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tarkoitetulla tavalla eikä siitä seuraisi Suomen valtiolle sellaisia vastuita, jotka voisivat vaarantaa Suomen valtion mahdollisuuksia vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä perustuslain mukaan on.

Koska esityksessä kuvatut muutokset eivät arvioni mukaan merkitsisi ristiriitaa Suomen täysivaltaisuutta ja eduskunnan budjettivaltaa koskevien säännösten kanssa, erityistä perustuslaillista estettä yhteisen varautumisjärjestelyn varhaiselle käyttöönotolle ja valtiosopimuksen muuttamiselle ei näyttäisi olevan. Tämä vastaa perustuslakivaliokunnan aiemmin ennakoimaa kantaa.

Perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin katsonut, että 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. Sopimukseen tehdyt muutokset eivät muuta tätä johtopäätöstä.

Hallituksen esityksen perusteluissa käsitellään asianmukaisesti eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta. Sopimuksen on aikaisemmin perustuslakivaliokunnassa arvioitu sisältävän lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ja tämä on tilanne myös muutossopimuksen osalta, vaikka niitä ei hallituksen esityksessä tarkasti yksilöidäkään. Hallituksen esityksen sisältämä 1 ja 2 ponsi ovat lainvalmisteluohjeiden mukaisia ja asianmukaisia valtiosäännön näkökulmasta. Hallituksen esitys on riittävän asianmukainen perusta eduskunnan päätöksenteolle.

Kokoavasti totean, että nähdäkseni eduskunnan suostumus on tarpeellinen ja se voidaan antaa perustuslain 94 §:n mukaisesti äänten enemmistöllä ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset voidaan hyväksyä perustuslain 95 §:n mukaisesti tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti