Janne Salminen 16.9.2021

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 100/2021 vp)

Esitys

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta välillä tehdyn sopimuksen sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Sopimus liittyy Euroopan unionin pankkiunionin yhteisen kriisinratkaisurahaston Euroopan vakausmekanismin yhteyteen perustettavan yhteisen varautumisjärjestelyn käyttöönottoon. Sopimuksella toteutetaan nykyisin täysin kansallisille ylimääräisille vakausmaksuille vastaavanlainen vaiheittaisen yhdistämisen tapa täyteen yhdistämiseen saakka kuin rahastoon etukäteen kerättäville varoille, jotka nykyisin voimassa olevan sopimuksen mukaisesti ovat yhdistyneitä siirtymäkauden päätteeksi. Lisäksi väliaikaisiin siirtoihin rahasto-osuuksien välillä tehdään mainitusta muutoksesta johtuva muutos.

2. Esitys on osa Euroopan unionin pankkiunionin sääntelytoimia. Käsillä oleva sääntely liittyy vakausmaksujen yhdistämiseen.

3. Valtioneuvosto on toimittanut useita Suomen perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittamassa menettelyssä eduskunnalle lukuisia kirjelmiä, ja eduskunta, perustuslakivaliokunta mukaan luettuna on voinut vaikuttaa kannanmuodostukseen. Muiden ohella Suomen yleisiä kantoja ja edellytyksiä talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi selvitetty valtioneuvoston selvityksessä E 80/2017 vp, valtioneuvoston jatkoselvityksessä EJ 26/2018 vp, valtioneuvoston kirjelmässä U 5/2018 vp sekä valtioneuvoston jatkoselvityksessä EJ 5/2019 vp. Yhteiseen varautumisjärjestelyyn liittyen on annettu valtioneuvoston selvitys E 43/2017 vp, valtioneuvoston jatkoselvitys EJ 15/2018 vp, valtioneuvoston selvitys E 45/2019 vp, valtioneuvoston jatkoselvitys EJ 2/2020 vp sekä valtioneuvoston kirjelmä U 15/2020 vp. Samoin yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetun käyttöönottamisen kantoja ja edellytyksiä on avattu eduskunnalle valtioneuvoston selvityksessä E 138/2020 vp. Näihin on liittynyt puolestaan eduskunnan valiokuntien lausuntoja.

4. Nimenomaisesti tämän esityksen tarkoittamaa sopimusta on käsitelty eduskunnassa ainakin valtioneuvoston kirjelmien E 138/2020 vp, U 15/2020 vp, EJ 2/2020 vp ja E 45/2019 vp yhteydessä. Niihin liittyy perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 19/2020 vp, PeVL 5/2020 vp ja PeVL 14/2019 vp.

Yleistä

5. Muodollisesta kansainvälisoikeudellisesta luonteestaan vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehtyä sopimusta ja sen muuttamista on valmisteluvaiheissaan tullut käsitellä perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittamalla tavalla, koska sopimus olennaisesti liittyy Euroopan unioniin ja siitä on neuvoteltu Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken ja unionin päätöksentekojärjestelmässä. Sopimus toteuttaa osaltaan Euroopan unionin pankkiunionia.

5. Esitys liittyy kiinteästi Euroopan vakausmekanismia koskevan sopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen käsittelyyn.

6. Nyt käsillä olevan käsittelyvaiheen osalta kysymys on perustuslain 94 ja 95 §:ssä säädetyssä menettelyssä käsiteltävästä kansainvälisestä sopimuksesta. Sisällöllisesti sen käsittelyyn vaikuttavat Euroopan unionisisältöisyytensä vuoksi perustuslain 1.3 § sekä jossain määrin valtiontaloutta koskevat 3.1 §:n ja erityisesti 7 luvun sääntelyt.

7. On huomattava, että varsinaisesti sääntely koskee vakausmaksuvelvollisia eli siis luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä niiden rahoittaessa yhteisen kriisinratkaisurahaston sekä ennakollisilla että viime kädessä ylimääräisillä jälkikäteen suoritettavilla vakausmaksuilla. Kaiken kaikkiaan pidän suhteellisen vähäisenä tällä sopimusmuutoksella tehtävää kahden vuoden aikaistamista yhteiseen varautumisjärjestelyyn. Se ei muuttane pankkiunionin peruslähtökohtana olevaa sijoittajavastuun periaatetta ja sitä, että yhteisen kriisinratkaisurahaston varoja ylipäätään käytetään yksinomaan muualla lainsäädännössä asetettujen edellytysten täyttyessä.

8. Sopimuksen osapuolina olevat valtiot, Suomi niiden mukana, ovat kuitenkin vakausmaksuvelvollisten sijaan velvollisia siirtämään ylimääräiset vakausmaksut rahastoon sopimuksen perusteella ja tätä järjestelyä kyseinen sopimus koskee. Asian valmistelussa on päädytty siihen, että Euroopan unionilla ei ole toimivaltaa säännellä esimerkiksi omassa sekundäärioikeudessaan tätä osaa sääntelykokonaisuudesta.

9. Kuten jo edellä totesin, käsillä olevan sopimuksen valmistelun yhteydessä eduskunnalle on annettu useita kirjelmiä. Niihin liittyen myös perustuslakivaliokunnan käytäntöön kuuluu useita nyt käsillä olevan sopimusmuutoksen valmistelu- ja neuvotteluvaiheissa antamia lausuntoja kannanottoineen, joilla on tiettyä merkitystä nyt sopimuksen hyväksymistä ym käsiteltäessä kuitenkin siten, että niiden käyttöarvoon täytyy liittää tietyt varaukset juuri sen vuoksi, että niissä ei arvioida valmista, nyt käsiteltävänä olevaa sopimusta. Perustuslakivaliokunnan osalta on kysymys lausunnoista PeVL 19/2020 vp, PeVL 5/2020 vp ja PeVL 14/2019 vp

10. Toisen valtiosääntöoikeudellisen kiinnekohdan käsillä olevien sopimusmääräysten arvioinnille muodostaa perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksen (HE 175/2014 vp) laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopi-

muksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta käsittelyn yhteydessä. Kysymys on valiokunnan lausunnosta PeVL 35/2014 vp.

11. Mainitussa lausunnossa valiokunta on tämän kyseisen sopimuksen osalta todennut seuraavaa

> ”Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys
>
> 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.”

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

12. Eduskunta hyväksyy perustuslain 94.1 §:n 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. 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 15/2011 vp, s. 6/I).

13. Sopimus Euroopan vakausmekanismista on todetulla tavalla aikanaan edellyttänyt eduskunnan suostumusta perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti (PeVL 35/2014 vp), koska sopimukseen kuuluu määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan ja eduskunnalle perustuslain 3.1 §:n ja 7 luvun perusteella kuuluvaan budjettivaltaan ym.

14. Nyt käsillä olevilla sopimusmuutoksilla puututaan sopimukseen hyvin rajatuin osin. Sopimukseen sisältyy määräyksiä, joka koskee vakausmaksuvelvollisilta kerättyjen maksujen siirtämistä rahastoon. Muodollisesti ottaen tämän velvoitteen täyttämisen voitaneen ajatella koskevan eduskunnan budjettivaltaa, vaikka vaikutusta voitaneenkin luonnehtia hallituksen esityksessä todetuin tavoin ”epäsuorak-

si”. Lisäksi sopimusmääräykset ovat sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai muutoin eduskunnan suostumusta edellyttäviä määräyksiä, hallituksen esityksessä ilmaistuin tavoin.

15. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta puoltaa myös sopimuksen kiinteä yhteys samanaikaisesti käsiteltävään toiseen Euroopan unioniin liittyvään kansainväliseen sopimukseen eli Euroopan vakausmekanismista tehtyä sopimusta muuttavaan sopimukseen. Toisin kuin hallituksen esityksessä todetaan, en katso, että sopimus itsessään olisi sillä tavalla merkittävä, että se yksinomaan merkittävyytensä vuoksi olisi eduskunnan suostumusta edellyttävä, kun muitakin perusteita on.

Suhde perustuslakiin

16. Suomi on perustuslain 1 §:n 3 momentissa sitoutunut sekä Euroopan unionin että siihen kuuluvan eurooppalaisen talous- ja rahaliiton kehittämiseen, pankkiunioni mukaan lukien (PeVL 55/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 1 §:n Suomen täysivaltaisuuteen ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiseen liittyvistä säännöksistä voidaan tehdä päätelmiä perustuslain kannalta suotavasta päätöksentekotavasta talous- ja rahaliiton toiminnassa (PeVL 55/2017 vp ja PeVL 22/2011 vp).

17. Sopimusmääräyksillä on yllä todetuin tavoin hyvin rajallinen suhde eduskunnan budjettivaltaa ja valtiontaloutta koskevaan perustuslaintasoiseen sääntelyyn.

18. Perustuslakivaliokunnan mukaan nyt arvion kohteena olevien järjestelyjen

> ”valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin keskiössä on se, millaisia vaikutuksia siirtymäkauden järjestelyillä on Suomen taloudellisten vastuiden kasvamisen kannalta. Valtiosopimuksen 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.” (PeVL 14/2019 vp)

19. Lisäksi se on nimenomaisesti todennut, että asiaa aikaisemmin käsiteltäessä ei ole pidetty

> ”sopimuksen kokonaisuuden ja siitä tekemänsä valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta merkityksettömänä sitä, että sopimukseen sisältyy tietty siirtymäkautta koskeva järjestely. Perustuslakivaliokunta on lisäksi suhtautunut arvostellen siirtymäkaudella tapahtuvaan pakolliseen lainaamiseen (ks. PeVL 1/2014 vp). Nyt kyse on siitä, että rahasto-osuuksien yhdistämistä ja yhteisen kriisinratkaisurahaston täysimääräistä käyttöönottoa pyrittäisiin aikaistamaan sovitusta vuoden 2023 lopusta — siis joka tapauksessa jo sovitun järjestelyn voimaantulon aikaistamisesta ja vaiheittaisen siirtymän nopeuttamisesta. Yhteinen varautumisjärjestely olisi kaikkein viimesijaisin rahoituslähde yhteiselle kriisinratkaisulle, jota käytettäisiin, kun muut rahoituslähteet ovat ehtyneet ja kriisinratkaisurahaston varat ovat riittämättömiä kriisinratkaisutilanteen tai kriisinratkaisutilanteiden selvittämiseksi.” (PeVL 14/2019 vp)

20. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että muutettavan 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 voimaansaattamis-

laiksi käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Sopimuksen on siis katsottu sisältävän lainsäädännön alaan ja eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavia määräyksiä (ks. PeVL 35/2014 vp).

21. Lisäksi perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin katsonut, että ”Suomen täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivaltaan liittyvää perustuslaillista estettä yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttöönotolle ja valtiosopimuksen muuttamiselle riskien vähenemistä koskevan arvion pohjalta ei perustuslakivaliokunnan mielestä näyttäisi olevan. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön mukaisista käsittelyn lähtökohdista keskeiseksi nousee myös mahdollisimman kattavan ja ensisijaisen sijoittajanvastuun toteutuminen sekä se, että pankit vähentävät ja yhdenmukaistavat riskitasojaan yhteisen pankkiunionin edellyttämälle tasolle.” (PeVL 14/2019 vp)

22. Sopimusmuutos luo oikeudelliset puitteet varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttöönotolle. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisena, että kun aikaistettu varautumisjärjestely mahdollisesti harkitaan ottaa käyttöön, vielä suoritetaan EU-tasoista riskiarviointia ja Suomen tulee kyetä arvioimaan riskien vähenemistä myös itsenäisesti ja harkita varautumisjärjestelmän aikaistamista vasta tältä pohjalta etenkin, kun sääntelyn kohteena olevassa toimintaympäristössä on paljon muutoksia. (PeVL 19/2020 vp). Hallituksen esityksestä ymmärrän, että valtioneuvoston käsityksen mukaan riskit eivät merkittävästi muutu tämän sopimuksen muuttamisen myötä. Vaikka hallituksen esityksessä ei juuri esitetä perusteluja käsittelyjärjestykselle, käsitys kokonaisuudesta myös tältä osin on kuitenkin muodostettavissa.

Käsittelyjärjestys

23. Näillä perusteilla ja painottaen sitä, että nyt muutettavan kansainvälisen sopimuksen ei ole katsottu sitä hyväksyttäessä ja voimaansaatettaessa perustuslakivaliokunnan silloisen arvion mukaan sisältävän mitään erityistä käsittelyjärjestykseen vaikuttavaa sisältöä eikä nyt ole ilmentynyt mitään syytä tämän alkuperäisen arvioinnin tarkistamiselle ja nyt sitä muutettaessa kysymys on lopulyta jo hyväksytyn järjestelyn aikaistamisesta, katson, että käsillä olevan sopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle perustuslain 94.2 §:ssä tai 95.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla, joten sopimuksen hyväksymisestä voidaan päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus sopimuksen voimaansaattamislaiksi käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.