HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

17.9.2021

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

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 21.9.2021*

*Arvioinnin lähtökohdista*

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä koskien vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen (SRF-sopimuksen) muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista (HE 1001/2021 vp). Sopimusmuutoksen keskeisenä sisältönä on, että SRF-sopimukseen sisältyvä varautumisjärjestely voitaisiin ottaa käyttöön vuoden 2022 alusta eli kaksi vuotta ennen alkuperäisen vuonna 2016 alkaneen kahdeksan vuoden siirtymäkauden päättymistä. 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.

Olen lausunut valiokunnalle asiasta lukuisia kertoja sopimusmuutoksen valmistelun aikana. Valiokunta on ottanut kantaa sekä alkuperäiseen sopimukseen että siihen tehtäviin muutoksiin.

Täten sopimukseen liittyy laaja ja vakiintunut perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, jota lausunnossani käsittelen.

Pääosa kyseisistä lausunnoista on annettu liittyen perustuslain 96 §:n ja 97 §:n mukaisiin menettelyihin. Valiokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan Suomen perustuslain tulee ohjata myös valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 23/2018 vp, s. 4, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 16/2020 vp). Valiokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitatut lausunnot). Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan on siten ollut selvää, että valtioneuvosto on perustuslain 2 §:n 3 momentissa julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden ja julkisen toiminnan lakisidonnaisuudesta säädetyn johdosta sidottu perustuslakiin myös EU-sääntelyn valmistelussa. Perustuslain 74 §:ssä perustuslakivaliokunnalle säädetystä valtiosääntöisestä tehtävästä johtuu, että mikäli perustuslakivaliokunta on perustellusti asettunut tietylle kannalle perustuslain tulkinnassa, ei vastakkaista kantaa voida pitää ainakaan selvänä ja riidattomana (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 164). Valtioneuvosto ei siten voi toimia EU-lainsäädännön valmistelussa vastoin perustuslakivaliokunnan ilmaisemaa selvää ja ehdotonta valtiosääntöoikeudellista kantaa. Velvollisuus ottaa valiokunnan kannanmuodostus asianmukaisesti huomioon on luonteeltaan oikeudellinen velvollisuus. Perustuslakivaliokunta on perustuslainmukaisuuden ensisijainen tulkitsija, ja perustuslainmukaisuutta koskevat kannanotot sitovat niin eduskunnan muita valiokuntia kuin valtioneuvostoa (ks. myös PeVP 43/2020 vp, § 8; PeVL 16/2020 vp). Tämä on tärkeää myös siksi, että perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisissa menettelyissä käsiteltävät asiat käsitellään eduskunnassa vain harvoin myös perustuslain 94 ja 95 §:n mukaisina asioina.

Eduskunnan käsiteltävänä on nyt perustuslain 94 ja 95 §:n mukaisessa valtiosopimuksen hyväksymismenettelyssä SRF-sopimuksen muutossopimuksen hyväksyminen ja kyseisen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamiseksi annettava laki. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on tällöin antaa perustuslain 74 §:ssä tarkoitettu lausunto sopimuksen ja sen voimaansaattamislain suhteesta perustuslakiin.

Hallituksen esityksessä on tehty selkoa sopimusmuutoksen sisällöstä ja arvioitu sitä suhteessa valiokunnan aikaisempiin lausuntoihin. Käsiteltäessä ehdotusta, joka on ollut valiokunnan arvioitavana jo aikaisemmin, keskeistä onkin se, **onko ehdotus muuttunut niin, että se edellyttäisi uudenlaista sisällöllistä arviointia** (Vrt PeVL 14/2021 vp). Arviot 96 §:n ja 97 §:n mukaisissa menettelyissä tehdään usein tilanteissa, joissa esimerkiksi valtioneuvoston oma oikeudellinen arvio voi olla hyvinkin puutteellinen ja ehdotuksen sisältö muuttuu merkittävästi.

Kysymys perustuslainmukaisuudesta on kuitenkin sisällöllinen, ei menettelyllinen tai menettelyyn liittyvä: käsittelyssä oleva ehdotus joko on tai se ei ole perustuslain mukainen, eikä käsittelyvaiheella ole tämän arvion kannalta suoranaista merkitystä. Tehtäessä muutoksia valiokunnan aikaisempiin tulkintoihin ne tulee kyetä perustelemaan uskottavasti ja valtiosääntöteorian keskeisten periaatteiden mukaisesti.[1] Valtiosääntöelin ei voi olla yhtenä päivänä yhtä mieltä ja toisena toista

[1] Tätä käsittelevät esimerkiksi Kelsen teoksessaan *Reine Rechtslehre* (1934) ja Schmitt, *Verfassungslehre* (1928)*;* eurooppalaisen valtiosääntöoikeuden osalta Peters, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas (2001)* ja kansainvälisen oikeuden doktriinin kohdalla Jenks, "Craftsmanship in International Law", 50 *American Journal of International Law* (1956) 32. Sovellettuna EU-oikeuteen, kts Christina Eckes ja Päivi Leino-Sandberg, 'The EU-UK Trade

mieltä rapauttamatta uskottavuuttaan, ellei eroa voida argumentoida valtiosääntöoikeudellisesti kestävällä tavalla.

Nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen ei nähdäkseni sisälly uusia merkittäviä valtiosääntöisiä tulkintakysymyksiä. Se liittyy läheisesti hallituksen esitykseen HE 99/2021 vp, josta lausun erikseen. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

**SRF-sopimuksen aikaisempi käsittely valiokunnassa**

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 tehtävät muutokset kohdistuvat samoihin kysymyksiin, joista neuvoteltiin myös alkuperäistä sopimusta tehtäessä. 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*

and Cooperation Agreement – Exceptional Circumstances or a new Paradigm for EU External Relations?', *Modern Law Review* (2021).

*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).

Perustuslakivaliokunta käsitteli alkuperäistä 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 §).

**SRF-sopimuksen ja EVM-sopimuksen muutosten käsittely valiokunnassa**

SRF-sopimuksen neuvottelujen yhteydessä käsitys oli, että varautumisjärjestelyä ei luotaisi EVM:n yhteyteen. EVM:n käytöstä rahaston yhteisenä varautumisjärjestelynä sovittiin vasta joitakin vuosia SFR-sopimuksen tekemisen jälkeen niin, että EVM rahoittaisi kriisinratkaisurahastoa suoraan ilman jäsenvaltion EVM-ohjelmaa (HE 99/2021 vp). Käytännössä EVM-sopimusta olisikin 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). Tätä asiaa valiokunta on käsitellyt myös lausunnossa PeVL 14/2019 vp, jonka kohteena ovat SRF-sopimukseen tehtävät muutokset. Kyseisen lausunnon 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.

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. Valiokunta viittasi jälleen lausunnossaan PeVL 5/2020 vp eduskunnan budjettivaltaan ja toisti, ettei erityistä Suomen täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivaltaan liittyvää perustuslaillista estettä yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttöönotolle ja valtiosopimuksen muuttamiselle riskien vähenemistä koskevan arvion pohjalta näyttäisi olevan. Valiokunnan mukaan valiokunnan 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. Asiassa saadun selvityksen valossa perustuslakivaliokunta toisti edelleen olevansa samalla kannalla.

Asiaa käsiteltiin valiokunnassa myös kesällä 2020, jolloin käsittelyn kohteena oli kirjelmä vakausmaksuja koskevan SRF-sopimuksen muuttamisesta (U 15/2020 vp; PeVL 19/2020 vp). Valiokunta katsoi tällöin, että vaikka kirjelmän mukainen lainsäädäntöehdotus ei käytännössä poikkea siitä, mitä se oli perustuslakivaliokunnan käsitellessä asiaa E-kirjelmän muodossa, on se toimintaympäristö, johon sääntely kohdistuu, muuttunut perustavanlaatuisella tavalla. Arvioon vaikutti myös EVM:n uusi *Pandemic Crisis Support* -väline, johon ei sovelleta EVM-sopimuksen mukaista yleistä talouspoliittista ehdollisuutta EVM-sopimuksen aikaisemman tulkinnan ja sitä koskevan oikeuskäytännön mukaisesti. Kun talouspoliittisen ehdollisuuden perusteena on ollut pyrkimys varmistaa, että velka maksetaan takaisin, riski siihen, ettei näin tapahdu, on käytännössä nyt noussut, mikä käytännössä nostaa myös riskiä siihen, että Suomen tulee maksaa EVM:iin lisää pääomaa. Tällä on vaikutusta valiokunnan aikaisempiin kannanottoihin, joissa se on korostanut, etteivät EVM-sopimuksen muutokset saa lisätä Suomen rahoitusvastuuta EVM-sopimuksen enimmäismääristä (PeVL 1/2019 vp, PeVL 19/2020 vp).

Kokonaisuuden arvioinnin kannalta merkityksellinen on valiokunnan vakiintunut linjaus, jonka mukaan Suomen budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että monimutkaisilta vaikuttavien järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut järjestelyissä eivät kasva. Valiokunta on tältä osin toistuvasti, kuinka ’kokonaisarvio kasvavista vastuista viime kädessä vaikuttaa siihen, voidaanko koronakriisiin liittyviä järjestelyitä pitää perustuslain mukaisina. Valiokunta edellyttää, että jatkossa käsiteltäessä tällaisia EU-jäsenyyteen liittyviä ehdotuksia valtioneuvoston selvityksissä arvioidaan taloudellisia vastuita ja riskejä kumulatiivisesti, huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat’ (esim. PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp).

**Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi**

Keskeisimmäksi arviointikohteeksi nyt esillä olevassa käsittelyvaiheessa nousee se, miten valiokunnan yllä kuvatut kannat ovat sovellettavissa nyt hyväksyttäväksi tuotavaan neuvottelutulokseen.

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. Lisäksi järjestelyillä voi olla vaikutusta eduskunnan asemaan.

Epäsuoremmin budjettisuvereenisuuteen voi vaikuttaa pankkisektorin riskien väheneminen ja se, että Suomen oma pankkisektori on muuttunut merkittävästi sopimuksen tekemisen jälkeen lähinnä Nordean kotipaikan muuttumisen myötä. Keskeisintä on mahdollisimman kattavan ja ensisijaisen sijoittajanvastuun toteutumisen ohella se, että pankit vähentävät ja yhdenmukaistavat riskitasojaan yhteisen pankkiunionin edellyttämälle tasolle sekä riskien mahdollinen muuttuminen (PeVL 14/2019 vp, PeVL 19/2020 vp). 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.

Sopimusmuutoksen vaikutus olisi, että jatkossa ylimääräisiä vakausmaksuja kerättäisiin kaikilta pankeilta, ei siis nykyiseen tapaan vain niiden maiden pankeilta, joita kriisinratkaisu koskee.

Merkittävissä pankkikriiseissä, joiden kustannuksia kriisinratkaisurahastoon kerätyt varat eivät riitä kattamaan, yli menevä kustannus kannetaan yhteisvastuullisesti. Sopimukseen on kuitenkin lisätty määräys kaksivaiheisesta porrastuksesta. Samalla muokattaisiin kansallisten rahasto-osuuksien välisiä siirtoja koskevaa 7 artiklaa tavalla, joka 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.

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.

Muutossopimuksen 5 artiklan mukaan keskeinen tekijä olisi sopimuspuolten päätös riskien vähenemisen riittävästä edistyksestä. Laajennettu euroryhmä teki hallituksen esityksen mukaan riskien vähentämisarviointiin perustuvan poliittisen päätöksen 30.11.2020 varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta ja vakausmaksuja koskevan sopimuksen muuttamisesta. Tämän mukaisesti edellytykset varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttöönotolle unionin tasolla ovat olemassa, vaikka perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan suhtautunut tähän kriittisesti. Hallituksen esityksen mukaan ”Suomi voi *poliittisen kokonaisharkinnan* pohjalta hyväksyä varautumisjärjestelyn aikaistetun käyttöönoton ja vakausmaksuja koskevan sopimuksen muuttamisen […] *vaikka riskien väheneminen ei selvityksessä esitettyjen arvioiden perusteella ole edennyt merkittävästi*”. Täten ilmeistä on, että valtioneuvosto ei edes itse esitä, että valiokunnan lausunnossa asetettu kriteeri olisi varsinaisesti täyttynyt.

Poliittiseen kokonaisharkintaan nojautuvaa kantaa perustellaan esityksessä sillä, että valtioneuvoston näkemyksen mukaan Suomelle nyt ehdotetusta järjestelystä aiheutuva riski on sangen tarkasti rajattu ja pieni. Käytännössä vaikutus kohdistuu pankkisektorien väliseen nopeutettuun yhteisvastuuseen vakausmaksujen kautta. Kysymys on muutamasta vuodesta, ja käytännössä rahaston mutualisoiminen on jo nyt edennyt sangen pitkälle. Käytännössä Suomi on tähän lopputulokseen jo SRF-sopimuksessa sitoutunut.

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. EVM:n tulevaisuuteen vaikuttaa myös sen tulevaisuuden käyttötarkoitus, jossa omistajajäsenvaltioiden tukiohjelmien merkitys voi olla vähentymässä. Vaikka mahdolliset muutokset sopimukseen täten vaikuttaisivat varautumisjärjestelyn kautta nostettavissa olevan rahoituksen enimmäismäärään, valtioneuvoston mukaan muutokset eivät suoraan vaikuttaisi Suomen vastuiden kokonaismäärään, vaikka se voi muuttaa EVM:n rahoitusasemaa. Yhteinen varautumisjärjestely olisi järjestelyssä kaikkein viimesijaisin rahoituslähde yhteiselle kriisinratkaisulle, jota käytettäisiin, kun muut rahoituslähteet ovat ehtyneet ja kriisinratkaisurahaston varat ovat riittämättömiä kriisinratkaisutilanteen tai -tilanteiden selvittämiseksi. Toisaalta voi olla, että rahastoon turvauduttaisiin aikaisempaa herkemmin.

Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse jo aikaisemmin sitouduttuun valtiosopimukseen sisältyvien ja unionin pankkiunionilainsäädäntöä täydentävien määräysten voimaantulon aikaistamisesta kahdella vuodella. Siihen ei mielestäni sisälly valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta merkityksellisiä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä sitä seikkaa lukuun ottamatta, että riskien väheneminen ei ole edennyt tavalla jota valiokunta lausunnossaan edellytti. Käytännössä selvää on lisäksi, että EU-maiden taloustilanne on koronakriisin jälkeen entistä heikompi, ja siihen pyritään puuttumaan luomalla yhteisvastuullisia ratkaisuja. **Nyt käsittelyssä oleva ehdotus oleva ehdotus ei ole tästä näkökulmasta erityisen merkittävä, mutta se muodostaa osan laajempaa kokonaisuutta, jossa Suomen kokonaisriskit ja -vastuut ovat kasvamassa**.

**Käsittelyjärjestys**

Sopimusmuutokset kohdistuvat rajattuun osaan määräyksiä, joiden vaikutus eduskunnan budjettivaltaan on korkeintaan epäsuora. Lisäksi sopimukseen sisältyy lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Eduskunnan suostumus sopimuksen hyväksymiselle on tarpeen, mutta toisin kuin hallitus esittää, tämä ei perustu sopimuksen erityiseen merkittävyyteen, joka mielestäni on nyt tehtävien muutosten kohdalla sangen vähäinen.

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. Kuten valiokunta katsoi lausunnossa PeVL 35/2014 vp, SRF -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. Sopimukseen tehdyt muutokset eivät muuta tätä johtopäätöstä.