**Valiokunnan lausunto PeVL 14/2019 vp– E 45/2019 vp**

# Perustuslakivaliokunta

**Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä**

**Suurelle valiokunnalle**

## JOHDANTO

### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (E 45/2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Tuukka Taipale, valtiovarainministeriö
- hallitussihteeri Aleksi Kaakinen, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Janne Salminen

## VALTIONEUVOSTON SELVITYS

### *Ehdotus*

Joulukuun 2013 ja kesäkuun 2016 ECOFIN-neuvoston päätelmien mukaisesti Euroopan vakausmekanismi EVM:n yhteyteen perustettava yhteinen varautumisjärjestely otetaan käyttöön viimeistään siirtymäjakson päätyttyä vuoden 2023 lopussa. Joulukuun 2018 eurohuippukokouksessa päätettiin, että yhteinen varautumisjärjestely otetaan aikaistetusti käyttöön, mikäli vuonna 2020 suoritettava riskien vähentämisarvio osoittaa riittävää edistystä. Samassa yhteydessä pyrittiin löytämään sopu rajatuista muutoksista vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehtyyn valtiosopimukseen. Mahdolliset muutokset sopimukseen edellyttävät jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

Valmis
5.1

**Valiokunnan lausunto PeVL 14/2019 vp**

Valtioneuvosto on saattanut kyseessä olevan valtiosopimuksen muuttamista koskevan neuvottelutilanteen eduskunnan käsiteltäväksi selvityksellä E 45/2019 vp. Euroryhmässä on huippukokouksen toimeksiannon mukaisesti pohdittu seuraavia vaihtoehtoja sopimuksen muuttamiseksi: 1) pakolliset väliaikaiset siirrot rahasto-osuuksien välillä ja kaikkia jäsenvaltioita koskevat ylimääräiset vakausmaksut varautumisjärjestelystä myönnetyn lainan takaisin maksamiseksi, 2) ylimääräisten vakausmaksujen vaiheittainen yhdistäminen jo siirtymäkauden aikana ja 3) kaikkien rahasto-osuuksien yhdistämisen aikaistaminen yhteisen kriisinratkaisurahaston lopputilaa aikaistamalla.

***Valtioneuvoston kanta***

Hallitusohjelman mukaan Suomi toimii aktiivisesti pankkiunionin viimeistelemiseksi ottaen huomioon pankkien riskitasot. Viimeistään ensi vuonna Euroopan komissio esittää arvionsa riskien vähenemisestä. Suomi arvioi tällöin myös itsenäisesti riskien vähenemistä ja on tämän arvion pohjalta valmis harkitsemaan sekä yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa, että vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn valtiosopimuksen muuttamista. Suomi tavoittelee sopimusta muutettaessa mahdollisimman selkeää ja ymmärrettävää ratkaisuvaihtoehtoa.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Yleisiä näkökohtia*

Valtioneuvoston kirjelmässä kuvataan neuvotteluja, jotka koskevat vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn valtiosopimuksen mahdollista muuttamista. Kirjelmässä käsitellään myös Euroopan vakausmekanismi EVM:n yhteyteen perustettavan yhteisen varautumisjärjestelyn mahdollisen aikaistetun käyttöönoton edellytyksiä. Molemmat kysymykset liittyvät EU:n pankkiunionin loppuunsaattamiseen tähtäävään työhön kriisinratkaisutyökalujen osalta.

EU:n pankkiunionia ryhdyttiin rakentamaan vuoden 2008 maailmanlaajuisen finanssikriisin jälkeen tukemalla rahoitusjärjestelmän vakautta, heikentämällä pankkien ja valtioiden välisiä kytköksiä ja kehittämällä pankkisektorin valvontaa. Periaatteena kriisinratkaisussa on budjettineutraalius. Pankkitoimialan tulee kattaa kaikki riskienottonsa kustannukset; järjestelyjen kautta myönnetty rahoitus tulee voida periä toimialalta täysimääräisesti takaisin vakausmaksuina. Pankkiunionin osia ovat yhteinen pankkivalvonta, yhteinen talletussuoja ja yhtenäisten sääntöjen mukaan toimiva ja vaiheittain yhä yhtenäisemmäksi muodostettava kriisinratkaisu ja sen yhteinen varautumisjärjestely.

EU:ssa on aikanaan päädytty laatimaan kriisinratkaisurahaston rahoittamisesta valtiosopimus, koska jäsenvaltiot olivat erimielisiä siitä, onko rahoittamiselle olemassa asianmukainen unionioikeudellisen oikeusperusta. Myös Suomi on esittänyt aikoinaan epäilyksiä oikeusperustan riittävyydestä (ks. PeVL 28/2013 vp). Eduskunta on käsitellyt kysymyksessä olevaa sopimusta hallituksen esityksen HE 175/2014 vp pohjalta perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 35/2014 vp). Eduskunta on antanut suostumuksen valtiosopimuksen hyväksymiselle ja sii-

hen liittyneen julistuksen antamiseen, ja niistä on päätetty äänten enemmistöllä. Laki sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on käsitelty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Kyseisessä valtiosopimuksessa määrätään pankeilta kerättävien vakausmaksujen siirrosta yhteisen kriisinratkaisurahaston eri rahasto-osuuksiin ja rahasto-osuuksien vaiheittaisesta yhdistämisestä. Valtiosopimus liittyy Euroopan unionin kriisinratkaisuasetukseen ja siinä 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 nopeuttaa, mikä merkitsee varautumisjärjestelyn kapasiteetin kasvattamista yksittäistapauksessa yli luottolaitoksen oman valtion osuutta vastaavan määrän rahastossa.

Valtioneuvoston kirjelmästä käy ilmi, että esillä olevilla vaihtoehdoilla valtiosopimuksen muutoksiksi pyritään siihen, että joko yksittäisen jäsenmaan rahasto-osuus ja sen pankkisektorin kriisin sattuessa maksamat ylimääräiset vakausmaksut tai vain ylimääräiset vakausmaksut olisivat joustavammin ja laajemmin käytettävissä kriisinratkaisurahaston kautta muiden maiden kriisipankkien tukemiseen.

Valtiovarainvaliokunnan tuoreen arvion mukaan varautumisjärjestely voi toteutua aikaistetusti vain, jos pankkijärjestelmän riskit ovat todellisuudessa pienentyneet ja samalla yhdenmukaistuneet. Pelkkä riskien vähentymiseen tähtäävän lainsäädännön ja muun regulaation edistyminen ei ole siten riittävää, vaan tarvitaan myös näyttöä pankkien taseiden korjaantumisesta. Ensi keväänä laadittavan riskiarvion on perustuttava läpinäkyvään ja puolueettomaan tarkasteluun. Tämän lisäksi myös Suomen on pystyttävä arvioimaan itsenäisesti riskien vähenemistä ja vasta tämän arvion pohjalta harkittava varautumisjärjestelyn aikaistamista. Riskien vähenemisen tulee olla todellista ja kokonaisuuden kannalta riittävää (VaVL 3/2019 vp).

Perustuslakivaliokunnan valtioneuvostolta saaman selvityksen mukaan muutosten vaikutukset kohdistuisivat ensisijaisesti suomalaiseen pankkisektoriin, ei suoraan julkiseen talouteen. Muutosten nettovaikutukset suomalaiselle pankkisektorille ja sen asiakkaille riippuvat pitkälti siitä, kuinka usein rahastoa käytettäisiin suomalaisen pankin kriisinratkaisuun verrattuna pankkiunionin muihin pankkeihin. Valtioneuvoston mukaan tarkoituksenmukaisin vaihtoehto olisi säilyttää valtiosopimus nykymuotoisena tai muuttaa sitä siten, että yhteisvastuun aikaistuminen rahasto-osuuksien yhdistämisen kautta ajoittuisi mahdollisimman lähelle aiemmin sovittua vuoden 2024 alkua, jolloin muutosten tosiasialliset vaikutukset jäävät muita esillä olevia vaihtoehtoja vähäisemmiksi nykytilaan verrattuna.

*Arviointia*

Neuvottelujen kohteena olevassa 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 val-

mistelusta 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 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 (ks. PeVL 1/2014 vp asian U 58/2013 vp johdosta).

Edellä todettu merkitsee sitä, että 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 käsitellyiksi perustuslain 94 ja 95 §:n tarkoittaman sääntelykehyksen puitteissa.

Valtioneuvoston kirjelmän voi sen vaikeaselkoisuudesta huolimatta katsoa yleisesti täyttävän sille perustuslaissa ja sen soveltamiskäytännössä asetetut vaatimukset, mutta perustuslailliselle arviolle kirjelmä ei vielä tarjoa asianmukaista pohjaa. Koska perustuslakivaliokunta on aikaisemmin ottanut nimenomaisesti kantaa kyseiseen sopimukseen ja sen eräisiin määräyksiin, valtioneuvoston kirjelmään olisi tullut liittää asian arviointia perustuslain kannalta.

Kirjelmän valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on se, että 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).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että arvioitavan 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. Sopimuksen on siis katsottu sisältävän lainsäädännön alaan ja eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavia määräyksiä (ks. PeVL 35/2014 vp).

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). Valiokunta on painottanut tarvetta suojella eduskunnan budjettivaltaa (PeVL 28/2013 vp).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt Euroopan unionin rahoitusvakautta koskevissa järjestelyissä olennaisina valtiosääntöoikeudellisina kysymyksinä Suomen taloudellisten vastuiden käsittelyä kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittä-

miseksi (ks. PeVL 10/2019 vp, s. 4, 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 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 ja PeVL 1/2014 vp, s. 3). Arvioidessaan Euroopan vakausmekanismin ja sen tukivälineiden valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä valiokunta on pitänyt tärkeinä seikkoina Suomen vastuiden kokonaismäärää, niiden toteutumisen todennäköisyyttä, eduskunnan osallistumista päätöksentekoon ja vaikutuksia valtion mahdollisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista (ks. PeVL 55/2017 vp).

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.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt 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 rahastoosuuksien 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.

Valtioneuvoston selvityksessä todetaan, että vaikka sopimuksen muuttamisella on epäsuora vaikutus Euroopan vakausmekanismin yhteyteen perustettavalle yhteiselle varautumisjärjestelylle ja sitä kautta myös suomalaisen veronmaksajan riskiasemalle Suomen ollessa yksi vakausmekanismin omistajajäsenvaltio, sopimuksen muuttamisella ei kuitenkaan ole suoraan vaikutusta Suomen pääomaosuuksiin rajattuihin kokonaisvastuisiin Euroopan vakausmekanismissa. Vaikka mahdolliset muutokset sopimukseen vaikuttaisivat varautumisjärjestelyn kautta nostettavissa olevan rahoituksen enimmäismäärään, valtioneuvoston mukaan muutokset eivät suoraan vaikuta Suomen vastuiden kokonaismäärään. Perustuslakivaliokunta toistaa aiemman kantansa siitä, että Suomen budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että monimutkaisilta vaikuttavien järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut järjestelyissä eivät kasva.

**Valiokunnan lausunto PeVL 14/2019 vp**

Erityistä 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.

## VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 28.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen