Valiokunnan lausunto PeVL 19/2020 vp– U 15/2020 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta ja muutoksista valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (vakausmaksuja koskevan sopimuksen muuttaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta ja muutoksista valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (vakausmaksuja koskevan sopimuksen muuttaminen) (U 15/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan tiedoksi.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Tuukka Taipale, valtiovarainministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg
- puheenjohtaja Tuomas Saarenheimo, euroryhmän työryhmä, EU:n talous- ja rahoituskomitea

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Muutossopimuksella muutetaan lähinnä nykysopimuksen 5 artiklaa ja 7 artiklan 1 kohtaa. Muutokset koskevat pankeilta kerättävien ylimääräisten vakausmaksujen tuomista, voimassa olevasta sopimuksesta poiketen, yhteisen kustannusten taakanjaon piiriin jo siirtymäkauden aikana. Jäsenvaltiossa tapahtuvaan kriisinratkaisuun käytettävät kansalliset rahasto-osuudet yhdistetään vähitellen yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja niiden olemassaolo lakkaa siirtymäkauden päättyessä vuonna 2024. Muutossopimuksella halutaan nopeuttaa tätä järjestelyä ylimääräisten vakausmaksujen osalta, mikä merkitsee varautumisjärjestelyn kapasiteetin kasvattamista yksittäistapauksessa yli luottolaitoksen oman valtion osuutta vastaavan määrän rahastossa.

Johdannossa todetaan sopimusosapuolten olevan kaikki EU-maat, pois lukien Ruotsi.

Valmis
5.0

Lisäksi johdannossa viitataan keskeisiin kokouksiin, joissa on tehty varautumisjärjestelyä koskevia päätöksiä sekä liitetään varautumisjärjestelyn käyttöönotto pankkisektorin riskien vähenemisen edistymiseen ja mahdollisiin rajattuihin muutoksiin kyseessä olevaan sopimukseen. Todetaan myös viivytetyn voimaantulon lauseke, jonka mukaan muutossopimusta ei sovellettaisi ennen toimivaltaisten viranomaisten tekemää riskien vähenemisarviota ja ennen kuin yhteisen valvontamekanismin ja yhteisen kriisinratkaisumekanismin (eli pankkiunionin) sopimusosapuolet ovat todenneet riskien vähenemisen edistyneen riittävästi.

Muutossopimuksen 1 artiklan 1 kohdassa määrätään nykysopimuksen 5 artiklan 1 kohdan d ja e alakohdan muuttamisesta sekä f kohdan lisäämisestä. Keskeinen muutos d alakohdassa on se, että jos kriisinratkaisutoimen rahoittamisessa joudutaan turvautumaan pankeilta kerättäviin ylimääräisiin vakausmaksuihin, niin vastoin nykysopimusta kaikki sopimusosapuolet ovat velvoitettuja siirtämään ylimääräisiä vakausmaksuja koskevat maksuosuudet rahastoon (eivätkä ainoastaan ne sopimusosapuolet, joita kriisinratkaisutilanne koskee). Ylimääräisiin vakausmaksuihin turvautumisessa on kuitenkin kaksivaiheinen porrastus. Porrastuksen mukaan rahoitusvajeesta kattavat ensin 30 prosenttia ne sopimusosapuolet, joita kriisinratkaisutilanne koskee, ja loppuosan 70 prosenttia kattavat kaikki sopimusosapuolet (mukaan lukien ne sopimusosapuolet, joita kriisinratkaisutilanne koskee). Edellä mainitut osuudet lasketaan siitä enimmäismäärästä, jota kriisinratkaisuasetuksen 71 artiklan mukaisesti voidaan pankeilta kerätä vuoden aikana ylimääräisiä vakausmaksuja. Mitä lähemmäksi siirtymäkauden (eli vuoden 2023) loppua tullaan, sitä pienemmäksi käy porrastuksen ensimmäisen vaiheen prosenttiosuus ja vastaavasti sitä suuremmaksi käy toisen vaiheen prosenttiosuus (ollen tavoitetilassa 100 prosenttia) tietyn mekaanisen laskukaavan mukaan.

Alakohtaan e tehdään edellisestä alakohdasta johtuva tarkistus. Lisäksi täsmennetään, että jos kriisinratkaisuneuvosto on päättänyt lainan tai muun tuen ottamisesta rahastolle EU:n kriisinratkaisuasetuksen 73 ja 74 artiklan mukaisesti tai rahasto-osuuksien välisistä väliaikaisista siirroista tämän sopimuksen 7 artiklan mukaisesti, sopimusosapuolten tulee siirtää ylimääräisiä vakausmaksuja koskevat maksuosuudet näiden toimenpiteiden takaisinmaksua varten erääntymisajan aikana ja täyteen korvaukseen saakka.

Lisäksi alakohdassa määrätään vielä, että siirtymäkauden aikana voimaan tulleiden kriisinratkaisumääräysten osalta ylimääräisten vakausmaksujen enimmäismäärä rajataan niillä sopimusosapuolilla, joita kriisinratkaisutilanteet koskettavat, kolminkertaiseksi d alakohdan enimmäismäärästä (joka on johdettu varautumisjärjestelystä myönnettyjen lainojen lähtökohtaisesta erääntymisajasta). Kaikkien sopimusosapuolten osalta ylimääräiset vakausmaksut on sen lisäksi rajattu kriisinratkaisurahaston kokoon tietyn kriisinratkaisumääräyksen voimaantulopäivänä (huomioimatta kriisinratkaisurahastosta aiemmin suoritettuihin maksuihin liittyen kerättyjä vakausmaksuja — toisin sanoen rahaston mahdollista täydentämistä ei oteta huomioon, mikä laskee kerättävien ylimääräisten vakausmaksujen määrää). Kyseisillä määräyksillä rajataan siten ylimääräiset vakausmaksut tarkasti siirtymäkauden aikana, ja määräykset huomioivat mahdolliset useat kriisinratkaisutilanteet siirtymäkauden aikana kumulatiivisesti.

Alakohdassa f määrätään, että jos e alakohdassa tarkoitetut varatkaan eivät riitä kriisinratkaisutoimen kustantamiseen, niiden sopimusosapuolten, joita kriisinratkaisutilanne koskee, on erään-

tymisajan aikana ja täyteen korvaukseen saakka siirrettävä ne ylimääräiset jälkikäteen suoritettavat vakausmaksut, jotka voidaan vielä kerätä, lainan tai muunlaisen tuen takaisinmaksamiseksi.

Muutossopimuksen 1 artiklan 2 kohdassa määrätään sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan muuttamisesta koskien väliaikaisia siirtoja (kansallisten) rahasto-osuuksien välillä. Omien rahasto-osuuksien lainaaminen on sopimusosapuolille edelleen vapaaehtoista, mutta nyt lainaa ottavien sopimusosapuolten ei enää edellytetä siirtävän lainaa-antaville sopimusosapuolille siirtymäkauden aikana lainan suuruutta vastaavaa määrää ylimääräisiä vakausmaksuja. Tämä johtuu kustannusten taakanjakoa koskevista muutoksista edellisen kohdan d alakohdassa. Lisäksi kohdassa määrätään tällaisessa tapauksessa sovellettavaksi 5 artiklan 1 kohdan e alakohtaa, tarkoittaen, etteivät ylimääräiset vakausmaksut ole olleet välittömästi saatavilla edellisen alakohdan mukaisesti ja kriisinratkaisuneuvosto on joutunut turvautumaan muihin rahoituslähteisiin.

Muutossopimuksen 2 artiklassa määrätään muutossopimuksen tallettamisesta.

Muutossopimuksen 3 artiklassa määrätään tallettaja laatimaan sopimuksesta konsolidoitu versio.

Muutossopimuksen 4 artiklassa määrätään sopimuksen ratifioimisesta tai hyväksymisestä.

Muutossopimuksen 5 artiklassa määrätään voimaantulosta, soveltamisesta ja liittymisestä.

Ensimmäisen kohdan mukaan muutossopimus tulee voimaan päivänä, jona ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa ovat tallettaneet kaikki yhteiseen valvontamekanismiin ja yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin (eli pankkiunioniin) osallistuvat allekirjoittajat. Sopimusta sovelletaan sen voimaantulopäivästä sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2 kohdan soveltamista.

Toisessa kohdassa määrätään muutossopimuksen soveltamisesta. Muutossopimuksessa on lauseke viivytetystä soveltamisesta, jonka mukaan muutossopimusta sovelletaan ainoastaan, mikäli soveltamisen laukaiseva tekijä tapahtuu. Keskeinen laukaiseva tekijä on yhteiseen valvontamekanismiin ja yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin osallistuvien sopimusosapuolten päätös riskien vähenemisen riittävästä edistyksestä. Tämän lisäksi edellytetään EVM:n hallintoneuvoston varautumisjärjestelyn myöntämistä koskevan (yksimielisen) päätöksen voimaantuloa.

Kolmannessa kohdassa määrätään muutossopimukseen liittymisestä. Muutossopimus on avoin liittymistä varten niille Euroopan unionin jäsenvaltioille, jotka liittyvät samanaikaisesti myös itse sopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä sen 13 artiklan mukaisesti, jota sovelletaan kohdan mukaan myös muutossopimuksessa.

Muutossopimuksen kanssa mahdollisesti samanaikaisesti allekirjoitettavassa yhteisessä julistuksessa todetaan, että pankkiunioniin kuuluvat allekirjoittajat pyrkivät saattamaan muutossopimuksen ratifiointiprosessin päätökseen samaan aikaan EVM-muutossopimuksen ratifiointiprosessin kanssa, sikäli kuin se on mahdollista ja ottaen huomioon kansalliset vaatimuksensa, ja joka tapauksessa niin pian kuin on tarpeen yhteisen varautumisjärjestelyn varhaiseksi käyttöönottamiseksi. Lisäksi edellytyksenä on, että poliittisessa päätöksessä on vahvistettu, että riskien vähentämisessä on edistytty riittävästi.

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2020 vp

Valtioneuvoston kanta

Hallitusohjelman mukaan Suomi toimii aktiivisesti pankkiunionin viimeistelemiseksi ottaen huomioon pankkien riskitasot.

Suomi voi lähtökohtaisesti hyväksyä, että mikäli varautumisjärjestely päätetään ottaa käyttöön aikaistetusti, samassa yhteydessä voidaan tehdä vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehtyyn sopimukseen rajattuja muutoksia, joilla pankkisektorilta kerättävät ylimääräiset vakausmaksut tuotaisiin yhteisen taakanjaon piiriin samanaikaisesti varautumisjärjestelyn käyttöönoton kanssa eli ennen sopimuksessa tarkoitetun siirtymäkauden loppua.

Suomi muodostaa lopullisen kantansa varautumisjärjestelyn aikaistettuun käyttöönottoon eurooppalaisten instituutioiden (komissio, kriisinratkaisuneuvosto, Euroopan keskuspankki) tekemän pankkisektorin riskien vähenemisarvion ja oman itsenäisen riskien vähenemisarvionsa perusteella.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotus ja sen arviointi

Euroryhmä saavutti 4.12.2019 periaatteellisen sovun Euroopan vakausmekanismin (EVM) kehittämisestä. EVM:n kehittämisen yksi keskeinen elementti on yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn perustaminen sen yhteyteen.

Yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta ja sopimukseen liittyvistä neuvotteluista on annettu aiemmin valtioneuvoston selvitys (E 45/2019 vp) ja jatkoselvitys (EJ 2/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on antanut asiasta kaksi lausuntoa PeVL 14/2019 vp ja PeVL 5/2020 vp.

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 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 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).

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.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut valtioneuvoston asiasta antamaa aikaisempaa kirjelmää ennen muuta eduskunnan budjettivallan kannalta (ks. PeVL 5/2020 vp, s. 3—4 ja PeVL 14/2019 vp, s. 4—5). Valiokunta korostaa edelleen tuolloin esitettyjen näkökohtien merkitystä. Nyt tarkasteltavassa U-kirjelmässä sopimuksen muutosehdotuksia on tarkasteltu myös perustuslain kannalta asianmukaisella tarkkuudella.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut, 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 (PeVL 14/2019 vp, s. 6). Asiassa saadun selvityksen valossa perustuslakivaliokunta toteaa edelleen olevansa samalla kannalla.

Nyt annetun kirjelmän mukaan euroryhmän oli tarkoitus saavuttaa poliittinen sopu muutossopimuksen sisällöstä jo 16.3.2020, mutta koronavirustilanteen vuoksi poliittisen sovun vahvistaminen on lykätty myöhemmäksi. Valtioneuvoston kirjelmän perusteella vaikuttaa siltä, että itse neuvottelutulokseen ei ole tullut muutoksia helmikuun jälkeen.

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 harkita varautumisjärjestelmän aikaistamista vasta tältä pohjalta. Riskien vähenemisen tulee olla todellista ja kokonaisuuden kannalta riittävää (PeVL 14/2019 vp). Muutossopimuksen luonnoksen 5 artiklan mukaan keskeinen tekijä olisi sopimuspuolten päätös riskien vähenemisen riittävästä edistyksestä.

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. Asian valtiosääntöoikeudellisen arvion suhteen perustuslakivaliokunta uudistaa (ks. PeVL 5/2020 vp ja PeVL 14/2019 vp) aikaisemmin esittämänsä näkökohdat.

Euroopan vakausmekanismin käyttö

Talousvaliokunnan asiasta antamassa lausunnossa (TaVL 13/2020 vp) on käsitelty ehdotuksen suhdetta EVM:n käyttöön. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota talousvaliokunnan esittämiin näkökohtiin.

Euroryhmässä ja Eurooppa-neuvostossa on tehty huhtikuussa päätös, jonka mukaan EVM:n tällä hetkellä käytössä olevasta 410 mrd. euron kapasiteetista on käytettävissä yli puolet eli 240 mrd euroa Pandemic Crisis Support eli PCS-välineen kautta. Rahoitusta voidaan käyttää COVID-19-pandemiaan liittyviin terveydenhuollon, tarjottavan hoidon ja ennaltaehkäisemisen suoriin ja epäsuoriin kustannuksiin (E 26/2020 vp). Toisin kuin perustuslakivaliokunta on kannanotoissaan (PeVP 27/2020 vp, 6.4.2020 ja PeVP 34/2020 vp, 8.5.2020) edellyttänyt, ohjelman kohdalla on sovittu, ettei siihen 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).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2020 vp

Helsingissä 17.6.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r (osittain)
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps (osittain)
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen