Valiokunnan lausunto PeVL 5/2020 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): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä EJ 2/2020 vp — E 45/2019 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Tuukka Taipale, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Nina Santaharju, valtiovarainministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Janne Salminen
- professori Päivi Leino-Sandberg

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon PeVL 14/2019 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Muutossopimuksella muutetaan nykyisen sopimuksen 5 artiklaa. Lisäksi toisessa luonnoksessa muutossopimuksesta (päivätty 31.1.2020) muutetaan myös nykysopimuksen 7 artiklan 1 kohtaa.

Keskeinen ehdotettava muutos 5 artiklan 1 kohdan d alakohdassa on se, että jos kriisinratkaisutoimen rahoittamisessa joudutaan turvautumaan pankeilta kerättäviin ylimääräisiin vakausmak-

suihin, 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 rahoitusvajeen kustannukset kattaa ensin 30 prosenttiin ylimääräisistä vakausmaksuista saakka ne sopimusosapuolet, joita kriisinratkaisutilanne koskee ja loppuosan (70 prosenttiin ylimääräisistä vakausmaksuista saakka) kattaa kaikki sopimusosapuolet (ml. ne sopimusosapuolet, joita kriisinratkaisutilanne koskee). Mitä lähemmäksi siirtymäkauden (eli vuoden 2023) loppua tullaan, sitä pienemmäksi käy porrastuksen ensimmäisen vaiheen prosenttiosuus ja vastaavasti sitä suuremmaksi käy toisen vaiheen prosenttiosuus (olleen tavoitetilassa 100 prosenttia) tietyn mekaanisen laskukaavan mukaan.

Muutossopimuksessa ehdotetaan lisäksi määrättäväksi 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. Lisäksi kohdassa määrätään tällaisessa tapauksessa sovellettavan 5 artiklan 1 kohdan e alakohtaa, tarkoittaen, ettei ylimääräiset vakausmaksut ole olleet välittömästi saatavilla edellisen alakohdan mukaisesti ja kriisinratkaisuneuvosto on joutunut turvautumaan muihin rahoituslähteisiin.

Muutossopimuksen ehdotetaan tulevan voimaan päivänä, jona ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa ovat tallettaneet kaikki yhteiseen valvontamekanismiin ja yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin (eli pankkiunioniin) osallistuvat allekirjoittajat.

Muutossopimuksessa on lauseke viivytetystä soveltamisesta, jonka mukaan muutossopimusta sovelletaan ainoastaan, mikäli soveltamisen laukaiseva tekijä tapahtuu. Ensimmäisessä luonnoksessa keskeinen laukaiseva tekijä on yhteiseen valvontamekanismiin ja yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin osallistuvien sopimusosapuolten päätös riskien vähenemisen riittävästä edistyksestä. Toisessa luonnoksessa laukaisevana tekijänä on sen lisäksi EVM:n hallintoneuvoston (yksimielinen) päätös myöntää varautumisjärjestely.

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) teke-

män pankkisektorin riskien vähenemisarvion ja oman itsenäisen riskien vähenemisarvionsa perusteella.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Jatkokirjelmä koskee yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa ja ehdotettuja muutoksia valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin antanut lausunnon samaa asiaa koskevasta kirjelmästä (PeVL 14/2019 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 (PeVL 14/2019 vp, s. 4—5). Valiokunta korostaa edelleen tuolloin esitettyjen näkökohtien merkitystä. Nyt tarkasteltavassa jatkokirjelmässä sopimuksen muutosehdotuksia on tarkasteltu myös perustuslain kannalta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan jatkokirjelmässä olisi kuitenkin ollut syytä tarkastella tältä osin myös kysymystä päätöksenteosta, joka koskee muutossopimuksen soveltamisen aloittamisen edellytyksenä olevaa riskien vähenemisen edistystä.

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.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 11.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala