

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 100/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tuukka Taipale, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta Belgian kuningaskunnan, Bulgarian tasavallan, Tšekin tasavallan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Viron tasavallan, Irlannin, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Kroatian tasavallan, Italian tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Unkarin, Maltan tasavallan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Puolan tasavallan, Portugalin tasavallan, Romanian, Slovenian tasavallan, Slovakian tasavallan ja Suomen tasavallan välillä 27 päivänä tammikuuta 2021 ja 8 päivänä helmikuuta 2021 tehdyn sopimuksen sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2021 vp

Sopimus tulee voimaan päivänä, jona kaikki yhteiseen valvontamekanismiin ja yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin osallistuvat allekirjoittajat ovat tallettaneet ratifioimis- tai hyväksymiskirjat. Sopimus ei ole vielä tullut kansainvälisesti voimaan. Esitykseen sisältyvä lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan, kun sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä perustuslain 94 §:ssä kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisestä säädetyin ja 95 §:ssä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta säädetyin kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan sopimus voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislainsäädännönä käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Sopimus liittyy EU:n pankkiunionin yhteisen kriisinratkaisurahaston Euroopan vakausmekanismin yhteyteen perustettavan yhteisen varautumisjärjestelyn varhaiseen käyttöönottoon. Sopimuksella luodaan nykyisin täysin kansallisille ylimääräisille vakausmaksuille vastaavanlainen vaiheittaisen yhdistämisen polku aina täyteen yhdistämiseen saakka kuin rahastoon etukäteen kerättäville varoille, jotka nykyisin voimassa olevan sopimuksen mukaisesti ovat täysin yhdistyneitä siirtymäkauden päätteeksi. Lisäksi väliaikaisiin siirtoihin rahasto-osuuksien välillä tehdään edellisestä muutoksesta johtuva muutos. Sopimuksella muutetaan vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehtyä sopimusta (SRF-sopimus). Kysymys on maksuvelvollisina olevien luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten eikä sopijaosapuolina olevien jäsenvaltioiden yhteisvastuusta ja tämän yhteisvastuun aikaistamisesta.

(2) Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 14) viitataan siihen, että eräiden sopimuksen määräysten voidaan katsoa liittyvän epäsuorasti eduskunnan budjettivaltaan, sillä ne koskevat ylimääräisten jälkikäteen suoritettavien vakausmaksujen siirtämistä yhteiseen kriisinratkaisurahastoon sekä niiden käyttämistä. Veroluonteiset SRM-asetuksen mukaiset ylimääräiset vakausmaksut kerätään luottolaitoksilta ja sijoituspalveluyrityksiltä, ja mikäli ne eivät olisi välittömästi saatavilla, kriisinratkaisuneuvosto voi viime kädessä turvautua Euroopan vakausmekanismiin perustettavaan yhteiseen varautumisjärjestelyyn. Varautumisjärjestelyn kautta voi joissakin tilanteissa syntyä Euroopan vakausmekanismille tappioita. Suomen enimmäistappio on kuitenkin rajattu EVM:n pääomarakenteen vaadittaessa maksettavaan pääomaosuuteen, joka Suomen osalta on enintään 11,14 miljardia euroa ja jonka Suomi on sitoutunut EVM:n jäsenenä maksamaan mahdollisen pääomakutsun tapauksessa.

(3) Perustuslakivaliokunnan mukaan eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet on turvattava asianmukaisesti (ks. esim. PeVL 49/2010 vp). Nyt hy-

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2021 vp

väksyttäväksi ehdotettavaa sopimusmuutosta valmisteltaessa asiaa on käsitelty eduskunnassa useaan kertaan EU-asiana (ks. esim. PeVL 5/2019 vp, PeVL 19/2020 vp sekä PeVP 85/2020 vp).

(4) Nyt muutettava SRF-sopimus on hyväksytty eduskunnassa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella yksinkertaisella enemmistöllä. Hyväksymisen katsottiin edellyttävän eduskunnan suostumusta, koska sopimuksessa on lainsäädännön alaan kuuluvia ja eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavia määräyksiä (PeVL 35/2014 vp, s. 4). Myös nyt ehdotettava sopimus edellyttää eduskunnan suostumusta.

Arvio sopimuksesta ja lakiehdotuksesta

(5) Hallituksen esityksessä hyväksyttäväksi ehdotettu sopimus on kansainvälinen sopimus, jonka hyväksymisessä noudatetaan perustuslain 94 §:ssä säädettyä menettelyä ja jonka voimaansaattamisessa sovelletaan perustuslain 95 §:ssä säädettyä menettelyä. Arvion kohteena on esitys valmiin sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Arviointitilanne perustuslakivaliokunnassa poikkeaa siten perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisesta menettelystä.

(6) Perustuslain 94 §:n mukaan eduskunta hyväksyy 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. Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

(7) Perustuslakivaliokunnan mukaan eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen myös 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).

(8) Perustuslain 95 §:n mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

(9) Perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että Suomen budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 10/2019 vp, PeVL 55/2017 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 5/2011 vp). Valiokunnan mukaan Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi. Tähän liittyy myös kysymys siitä, voidaanko vastuilla vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on (ks. esim. PeVL 13/2012 vp, s. 3). Arvi-

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2021 vp

oitaessa Suomen kokonaisvastuiden merkitystä tältä kannalta on keskeistä vastuiden absoluuttisen summan lisäksi riskin toteutumisen todennäköisyys. Kokonaisvastuiden määrän lisäksi eduskunnan budjettivallan rajoittamista koskevaan arviointiin vaikuttaa se, millä tavalla eduskunta voi vaikuttaa Suomen vastuiden lisääntymiseen (ks. esim. PeVL 13/2012 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan myös riittävä sijoittajanvastuu on Suomen valtion vastuuaseman kannalta tärkeää (PeVL 28/2013 vp, s. 4/II, PeVL 16/2020 vp, PeVP 34/2020 vp ja PeVP 27/2020 vp, PeVL 19/2020 vp, PeVL 1/2019 vp).

(10) Perustuslakivaliokunnan mukaan keskeistä perustuslain kannalta on ollut, 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, s. 6).

(11) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa (s. 5—6) tuodaan esille, että vaikutuksiin ja siten niiden arviointiin vaikuttaa olennaisesti se, keiden sopimusosapuolten rahoitusosuuksiin mahdollinen kriisinratkaisu kohdistuisi. Perustuslakivaliokunnan mukaan sopimusta laadittaessa on julkisen vallan taloudellista riskiä vähentävän sijoittajavastuun ohella ollut oleellista se, että pankit vähentävät ja yhdenmukaistavat riskitasojaan yhteisen pankkiunionin edellyttämälle tasolle (PeVL 19/2020 vp, s. 5, PeVL 14/2019 vp, s. 6). Esityksen vaikutusarvioinnissa ei kuitenkaan tarkastella sitä, onko sopimusmuutoksella välillisiä vaikutuksia kriisinratkaisun rahoituksen viimekätiseen kansalliseen turvaamiseen. Esityksessä ei myöskään ole koottua arviota siitä, mikä pankkien riskien vähenemisen tilanne on EU:n ja Suomen näkökulmista. Valiokunta on toisaalta kiinnittänyt huomiota siihen, että sopimuksen 5 artiklan mukaan keskeisenä soveltamisedellytyksenä on sopimuspuolten päätös riskien vähenemisen riittävästä edistyksestä (PeVL 19/2020 vp, s. 5). Vastuu on edellä sanotun mukaisesti rajattu EVM:n pääomarakenteen vaadittaessa maksettavaan pääomaosuuteen. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksessä selostettu viimesijainen ja epäsuora budjettivaikutus ei siten lisää vastuun toteutumISRISKIÄ sillä tavoin, että sillä olisi valtiosääntöistä merkitystä budjettsuvereniteetin kannalta.

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin valtioneuvoston huomiota siihen laajempaan oikeudelliseen ja taloudelliseen kokonaisuuteen, johon nyt käsiteltävä sopimuksen muutos liittyy. Valiokunnan mielestä erityistä huomiota on syytä kiinnittää yleiseen Suomen taloudellisten riskien kasvuun EU:n kontekstissa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen hyväksymiseen,

että siitä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2021 vp

Helsingissä 24.9.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Heikki Vestman kok

varajäsen Johannes Koskinen sd

varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen