

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2014 vp

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asetus yhteisestä kriisinratkaisumekanismista)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 5 päivänä helmikuuta 2014 lähettänyt jatkokirjelmän 4. VM 31.01.2014 perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Päivi Leino-Sandberg, valtiovarainministeriö
- pääjohtaja, oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tutkija Janne Salminen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Kaarlo Tuori.

VALTIONEUVOSTON 4. JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Kriisinratkaisumekanismi perustetaan osin asetuksella ja osin jäsenvaltioiden välisellä kansainvälisellä sopimuksella (SRF-sopimus). Sopimusluonnos sisältää määräykset varojen siirtämisestä yhteiseen kriisinratkaisurahastoon (SRF) sekä kansallisten rahasto-osuuksien asteittaisesta yhdistämisestä 10 vuoden siirtymäajan puitteissa (1 artikla). Sopimusta sovellettaisiin yhteiseen pankkivalvontamekanismiin (SSM) ja yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin osallistuviin jäsenvaltioihin.

Sopimusluonnoksen mukaan sopijapuolet sitoutuvat siirtämään rahastoon SRM-asetuksen mukaisesti kerätyt vakausmaksut (3 artikla). Kymmenen vuoden siirtymäaikana kansallisella tasolla kerätyt osuudet siirretään sopijapuolia

vastaaviin rahasto-osuuksiin. Osuuksien suuruus määräytyy SRM-asetuksen nojalla kunkin laitoksen vakausmaksun perusteella (4 artikla). Toteutettaessa yksittäinen kriisinratkaisutoimenpide kriisinratkaisuneuvoston on käytettävä rahaston varoja sopimuksessa määriteltävässä järjestyksessä.

Lisäksi sopimusluonnoksessa sopijapuolille annetaan mahdollisuus esittää kriisinratkaisuneuvostolle pyyntö varojen väliaikaiseksi lainaamiseksi muiden sopijapuolten kansallisista rahasto-osuuksista. Kriisinratkaisuneuvosto päättäisi lainaamisesta täysistunnossa yksinkertaisella enemmistöllä ja määrittäisi samalla koron, määräajan takaisinmaksulle sekä muut lainoja koskevat ehdot. Kriisinratkaisuneuvosto

määritteli myös yleiset ehdot osuuskien väliselle lainaamiselle.

Valtioneuvoston kanta

Sopimus on keskeinen osa tavoitetta saavuttaa pankkiunioni oikeudellisesti kestävällä ja kaikkien jäsenvaltioiden kannalta hyväksyttävällä tavalla Eurooppa-neuvoston asettamassa aikarajassa, nykyisen Euroopan parlamentin toimikauden aikana. Sopimusvelvoitteisiin sitoutumisen edellytyksenä on hyväksyttävä kokonaisuus, johon kuuluu sekä SRM-asetus että sitä täydentävä SRF-sopimus (jäljempänä sopimus).

Sopimus tulee neuvotella joulukuussa hyväksytyyn neuvottelumandaatin mukaisena ja erityisesti siinä sovittua kustannusten kattamisjärjestystä kunnioittaen. Sopimusluonnos noudattaa mandaattia pääosin hyvin.

Neuvottelumandaatissa sovittiin vaiheittaisesta 10 vuoden siirtymäajalla tapahtuvasta siirtymisestä yhteisvastuulliseen yhteen rahastoon. Sopimusluonnokseen sisältyy kuitenkin myös säännöksiä kansallisten rahasto-osuuskien välisestä pakollisesta lainausvelvollisuudesta. Siirtymäkauden aikana kansallisten rahasto-osuuk-

sien välisen lainausmahdollisuuden tulee perustua vapaaehtoisuuteen ja siitä tulee päättää kansallisesti ja soveltaa viimesijaisena keinona.

Sijoittajavastuuta koskevien säännösten toteuttaminen on ennakkoehto rahaston käytölle. Ehdon toteutumisen turvaamiseksi sopimukseen on perusteltua sisällyttää määräykset, joilla voidaan varmistaa sijoittajavastuuta koskevien sääntöjen soveltaminen neuvoston yleisnäkemyksessä sovitussa laajuudessa. Kansallisen varautumisjärjestelyn tulee olla jäsenvaltion itse tapauskohtaisesti päätettävissä, eikä jäsenvaltioille tule asettaa sopimuksessa velvoitetta kansallisen rahasto-osuuden täydentämiseen julkisin varoin. Siltä osin kuin kansallisten osuuskien varat eivät ole riittäviä kattamaan kriisinratkaisutoimista aiheutuvia kustannuksia siirtymäaikaan eikä jäsenvaltio pidä täydentävän rahoituksen järjestämistä tarpeellisena, tulee kriisinratkaisuneuvoston valita ratkaisustrategia joka ei edellytä lisärahoitusta. Mahdollisesta EVM:n rahoituksesta kansallisen vastuuosuuden täydentämiseksi päätetään tapauskohtaisesti EVM-sopimuksen mukaisia päätöksentekosääntöjä noudattaen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta on aikaisemmin käsitellyt yhteistä kriisinratkaisumekanisimia valtioneuvoston kirjelmien pohjalta ja antanut mekanisimia koskevista asetusehdotuksesta lausunnon (PeVL 28/2013 vp). Osittain asetusehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuuteen liittyvien eriävien näkemysten vuoksi kriisinratkaisumekanismi on tarkoitettu perustaa asetuksen lisäksi osin euro maiden välisellä kansainvälisellä sopimuksella. Sopimukseen on tarkoitettu sisällyttää määräykset luottolaitoksilta kerättävien varojen siirtämisestä yhteiseen kriisinratkaisurahastoon sekä kansallisten rahasto-osuuskien asteittaisesta yhdistämisestä 10 vuoden siirtymäajan kuluessa. Valtioneuvoston kanta sopimusluonnoksesta vastaa hyvin valiokunnan aikaisempia kannan-

ottoja, ja sen vuoksi valiokunta käsittelee vain muutamaa keskeisimpänä pitämäänsä seikkaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kriisinratkaisumekanismien toteuttaminen osittain kansainvälisellä sopimuksella on ongelmallista unionin oikeuden yhtenäisyyden ja selkeyden samoin kuin päätöksenteon demokraattisen hyväksyttävyyden ja vastuunalaisuuden kannalta. Lisäksi on huomioitava, että sopimusmenettely sulkee valmisteluprosessista pois EU:n parlamentin, sopimuksen ulkopuolelle jäävät jäsenvaltiot ja osan jäsenvaltioiden parlamenteista.

Valtiosopimusluonnos liittyy sisällöllisesti kiinteästi kriisinratkaisumekanisimia koskevaan asetukseen ja pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin sekä EU:n toimielimiin. Sopimus rinnastuu siten selkeästi sisällöltään ja vaikutuk-

siltaan unioniasioihin, joten sopimuksessa on valiokunnan mielestä selvästi kyse valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla kuuluvasta unioniasiaista (ks. PeVL 24/2011 vp, s. 2/I, PeVL 5/2011 vp, s. 5/I, PeVL 1/2011 vp, s. 3/I).

Valiokunta pitää tärkeänä, että kriisinratkaisumekanismeja koskeva sääntely suojaa 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). Tämän johdosta sijoittajavastuuta koskevat määräykset on perusteltua sisällyttää sopimukseen eikä jättää yksistään sopimuksen johdanto-osaan.

Sopimusluonnoksessa on määräykset siitä, missä järjestyksessä kriisinratkaisuneuvoston on käytettävä kriisinratkaisurahaston varoja kriisinratkaisutoimenpiteen kustannusten kattamiseen. Ehdotettu kattamisjärjestys on perusteltu julkisten varojen käytön taloudellisten vastuiden asianmukaisen kohdentamisen ja julkisen rahoituksen välttämisen kannalta. Lisäksi neuvostolle on syytä asettaa velvollisuus valita sellainen kriisinratkaisustrategia, joka aiheuttaa pienimmät kustannukset rahastolle (PeVL 28/2013 vp, s. 4/II).

Sopimusluonnoksen johdannossa on maininta siitä, että sopimusosapuolten tulisi tarjota väliaikaista rahoitusta kansallisista varoista tai EVM:stä, jos kriisinratkaisutoimen jälkeen rahaston varat osoittautuvat riittämättömiksi eivätkä luottolaitoksilta kerättävät jälkikäteisyydet ole riittävän nopeasti käytettävissä. Val-

tioneuvoston mukaan kysymys ei ole oikeudellisesti sitovasta velvoitteesta. Valiokunnan mielestä on tärkeää, ettei sopimukseen sisällytetä sellaisia kirjauksia, jotka voivat aiheuttaa rahoitusvastuita koskevia tai muita oikeudellisia tulkintaongelmia. EVM:n käyttämiseen kriisinratkaisurahaston rahoittamiseen valiokunta on suhtautunut varauksellisesti, koska se voisi lisätä vaikeasti arvioitavissa olevia kansallisia EVM-vastuita (PeVL 28/2013 vp, s. 5). Joka tapauksessa EVM:n rahoituksen käyttämisestä tulisi päättää tapauskohtaisesti EVM-sopimuksen mukaisessa päätöksentekomenettelyssä.

Sopimusosapuoli voi sopimusluonnoksen mukaan esittää kriisinratkaisuneuvostolle pyynnön kansallisten rahasto-osuuksien välisestä lainaamisesta. Lainaanisesta päättäisi kriisinratkaisuneuvosto yksinkertaisella enemmistöllä. Saadun selvityksen mukaan sopimusosapuolille on tarkoitus antaa mahdollisuus kieltää oman rahasto-osuutensa käyttö tähän tarkoitukseen. Jos lainaaminen olisi pakollista, se merkitsisi kansallisten rahasto-osuuksien tosiasiallista yhdistämistä sovittua nopeammassa aikataulussa. Tämän vuoksi siirtymäaikaisen kansallisten rahasto-osuuksien lainaamisen tulee olla valtioneuvoston kannan mukaisesti vapaaehtoista.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä seikkoja.

PeVL 1/2014 vp — U 58/2013 vp

Helsingissä 13 päivänä helmikuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Outi Mäkelä /kok	Elisabeth Naucélér /r
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Tom Packalén /ps
	Tuija Brax /vihr	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Anna Kontula /vas	Anu Urpalainen /kok
	Markus Lohi /kesk	vjäs. Kimmo Sasi /kok.
	Riitta Myller /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE***Perustelut***

Päätöksenteon kohteena olevalla hallitustenvälisellä sopimuksella yritetään nähdäksemme kiertää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 125 artiklaa, joka kieltää toista EU-jäsenmaata ottamasta vastattavakseen toisen EU-jäsenmaan taloudellisia vastuita. Tähän viittaa erityisesti se, että viime syksyn sopimusneuvottelutilanteesta poiketen kriisinratkaisumekanismissa ei enää ehdoteta perustettavaksi pelkällä asetuksella, koska sille toimintatavalle ei ollut löydettävissä riittävää oikeusperustaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklasta tai ainakin tuon artiklan on todettu olevan ongelmallinen oikeusperustaksi. Näin ollen sopimus tosiasiallisesti edellyttäisi EU:n perus-

sopimusten muuttamista, jotta se voitaisiin solmia EU:n piirissä.

Asia liittyy kiinteästi unionipäätöksentekoon monellakin tapaa, mutta etenkin, koska mahdolliset sopimusristiriidat ratkaistaisiin EU:n tuomioistuimessa. Valiokunnan olisi jo tässä vaiheessa ollut hyvä tuoda esiin se, että lopullinen sopimus saattaa kuulua eduskunnan toimivaltaan ja siten se tulee todennäköisesti hyväksyä ja saattaa voimaan eduskunnassa perustuslain 94 ja 95 §:n nojalla.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valiokunta ei yhdy valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 13 päivänä helmikuuta 2014

Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tom Packalén /ps