



Professori Päivi Leino-Sandberg

1.6.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 5.6.2020

Asia U 15/2020 vp: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönnotosta ja muutoksista valtiosopimukseen vakaussmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (vakaussmaksuja koskevan sopimuksen muuttaminen)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa otsikkoasiasta. Olen antanut lausunnon asiassa Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakaussmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (E 45/2019 vp, EJ 2/2020vp), helmikuussa 2020. Valiokunta antoi tällöin asiassa lausunnon PeVL 5/2020 vp, jossa se viittasi eduskunnan budjettivaltaan, jota oli tarkasteltu myös aikaisemmassa lausunnossa (PeVL 14/2019 vp, s. 4—5) ja katsoi, että jatkokirjelmässä olisi ollut syytä tarkastella tältä osin myös kysymystä päätöksenteosta, joka koskee muutossopimuksen soveltamisen aloittamisen edellytyksenä olevaa riskien vähenemisen edistystä. Valiokunta toisti, ettei erityistä Suomen täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivaltaan liittyvää perustuslaillista estettä yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttöönnotolle 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 toisti 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. Tarkoituksena on yhä muuttaa SRF-sopimusta niin, että rahasto-osuuksien yhdistämistä ja yhteisen kriisinratkaisurahaston täysimääräistä käyttöönottoa pyritäisiin aikaistamaan SRF-sopimuksessa määrätystä vuoden 2023 lopusta. Yhteinen varautumisjärjestely olisi järjestelyssä kaikkein viimesijaisin rahoituslähde yhteiselle kriisinratkaisulle, jota käytettäisiin, kun muut rahoituslähteet ovat ehtyneet ja kriisinratkaisurahaston varat ovat riittämättömiä kriisinratkaisutilanteen tai -tilanteiden selvittämiseksi.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että SRF-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 SRF-sopimus 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). Täten myös perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittama sääntely tulee sovellettavaksi. Valiokunta on katsonut, että SRF-sopimus sisältää lainsäädännön alaan ja eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavia määräyksiä (ks. PeVL 35/2014 vp), mutta sen määräykset eivät koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Valiokunnan lausunnon PeVL 14/2019 vp mukaan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin keskiössä on se, millaisia vaikutuksia siirtymäkauden järjestelyillä on Suomen taloudellisten vastuiden kasvamisen kannalta. Suomen budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että monimutkaisilta vaikuttavien järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut järjestelyissä eivät kasva. Valiokunta katsoi, ettei erityistä Suomen täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivaltaan liittyvää perustuslaillista estettä yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttöönotolle ja valtiosopimuksen muuttamiselle riskien vähenemistä koskevan arvion pohjalta 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.

SRF-sopimuksen vaikutukset budjettisuverenisuuteen ovat aina olleet sangen epäsuoria. Käytännössä ne realisoituvat kahta kautta: yhtäältä Suomen EVM-jäsenyyden osana sekä kysymyksenä kansallisten rahasto-osuuksien täydentämisestä ja mahdollisista valtioneuvostokauksista. Epäsuoremmin budjettisuverenisuuteen voi vaikuttaa pankkisektorin riskien väheneminen, jonka arvioimisen kannalta keskeinen on tulossa oleva riskien vähenemisarvio. Lisäksi järjestelyillä voi olla vaikutusta eduskunnan asemaan.

EVM-sopimuksen muutoksista on neuvoteltu SRF-sopimuksen tekemisen jälkeen. Käytännössä EVM-sopimusta on tarkoitus muuttaa niin, että EVM:n yhteyteen perustettaisiin yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely. Tämä tapahtuisi EVM:n nykyisen pääomarakenteen puitteissa, jolloin Suomen vastuut pysyisivät muuttumattomina. Valiokunta on EVM-sopimuksen muutoksia käsitellessään korostanut, että keskeistä perustuslain kannalta on, 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).

Käsillä oleva 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-tasaisen riskiarvioinnin lisäksi Suomen tulee kyetä arvioimaan riskien vähenemistä myös itsenäisesti ja harkitsee varautumisjärjestelmän aikaistamista vasta tältä pohjalta. Riskien vähenemisen tulee olla todellista ja kokonaisuuden kannalta riittävää (PeVL 14/2019 vp).

Muutosopimuksen luonnoksen 5 artiklan mukaan keskeinen tekijä olisi sopimuspuolten päätös riskien vähenemisen riittävästä edistyksestä. Kirjelmään on kuitenkin tarkennettu, ettei eurohuippukokouksen julkilausumassa tai muutosopimuksessa ei todeta, miten pankkiunionin jäsenvaltioiden päätös riskien vähentämisestä konkreettisesti tehdään, mikä on sen oikeudellinen muoto tai oikeusperusta. Aikaistettua käyttöönottoa koskeissa ehdoissa todetaan, että aikaistetusta käyttöönotosta tehdään poliittinen päätös riskienvähenemisarvion perusteella. Myös muutosopimukseen liittyvässä julistuksessa viitataan yhteisen valvontamekanismin ja yhteisen kriisinratkaisumekanismin ehdoissa tarkoitettuun poliittiseen päätökseen. Tämä poliittinen päätös tehtäneen kirjelmän mukaan euroryhmässä tai eurohuippukokouksessa, jolloin on oletettavaa, että päätöksenteolta riskien riittävästä vähenemisestä edellytetään tavanomaiseen tapaan yksimielisyyttä. Kirjelmässä tuodaan esiin, että Suomi on korostanut, että se muodostaa lopullisen kantansa muutosopimukseen instituutioiden ja sen oman riskien vähenemisarvion perusteella eikä tule ratifioimaan muutosopimusta ennen niitä. Muutosopimuksen viivytettyä soveltamista koskeva lauseke ei näin ollen valtioneuvoston arviossa rajoita eduskunnan osallistumista päätöksentekoon, sillä sopimuksen soveltaminen ei tule mahdolliseksi ennen kaikkien osapuolten ratifiointia. Muutosopimuksen yhteydessä mahdollisesti allekirjoitettava julistus ei myöskään rajoita Suomen kansallisen päätöksen muodostamista riskien vähenemisestä tai sopimuksen ratifiointista, sillä julistus ei ole oikeudellisesti velvoittava. Oikeudellisesti valtioneuvoston kuvaus lienee kuranntti, mutta poliittisesti Suomen mahdollisuudet toimia euroryhmän konsensusta vastaan kuvatus kaltaisessa tilanteessa lienevät niukat. Epäselväksi jää myös, onko valtioneuvoston tarkoitus tuoda asia eduskunnan käsiteltäväksi muutoin kuin osana euroryhmän valmistelua suuressa valiokunnassa.

Vaikka sopimustekstiin ei ilmeisesti ole helmikuun jälkeen tehty muutoksia, riskiarvioinnissa on tapahtunut selkeä muutos. Taloustilanne on selkeästi heikentynyt, samoin kuin pankkien näkymät. Siinä missä backstopin tarve saatettiin helmikuussa määritellä pieneksi ja epätodennäköiseksi, huonontuneiden näkymien johdosta riski sen käyttöön on kasvanut merkittävästi. Tämä koskee myös rahoituksen tarvetta siirtymäajan aikana. Näitä seikkoja ei ole käsitelty valtioneuvoston kirjelmässä.

Euroopan vakausmekanismin käyttö

Helmikuun jälkeen 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 edellyttänyt, ohjelman kohdalla on nimenomaisesti sovittu, ettei siihen sovelleta EVM-sopimuksen mukaista yleistä talouspoliittista ehdollisuutta. Olen käsitellyt asiaa toukokuun alussa valiokunnalle asiassa E 26/2020 vp antamassani lausunnossa (päivätty 7.5.2020).

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:in 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).

PCS-ohjelman ehdoista on jo lopullisesti sovittu. Neuvoston sivuilta löytyvän, 8.5.2020 päivätyn 'Term sheet: ESM Pandemic Crisis Support'-asiakirjan mukaan

'The only requirement to access the credit line will be that the requesting ESM Member States would commit to use ESM Pandemic Crisis Support to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention related costs due to the COVID 19 crisis. Such commitment would be included in an individual Pandemic Response Plan (PRP), which would be based on standardised terms for all ESM Members (template PRP).'¹

Kyseinen Pandemic Response Plan vastaa EVM-sopimuksessa tarkoitettua Memorandum of Understandingia. Kyseinen template PRP on jo laadittu, ja siihen täytetään myöntämisvaiheessa enää ainoastaan rahojen käytön tarkoitus ja myönnetyn lainan määrä.² Täten selvää on, ettei PCS-ohjelmassa sovelleta EVM-sopimuksessa määrättyä talouspoliittista ehdollisuutta.

Näillä muutoksilla on selkeä vaikutus riskien arvioimiseen. Valiokunta on korostanut, kuinka 'kokonaisarvio kasvavista vastuista viime kädessä vaikuttaa siihen, voidaanko koronakriisiin liittyviä järjestelyitä pitää perustuslain mukaisina. Valiokunta edellyttää, että jatkossa käsiteltäessä tällaisia EU-jäsenyyteen liittyviä ehdotuksia valtioneuvoston selvityksissä arvioidaan taloudellisia vastuita ja riskejä kumulatiivisesti, huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat.' (PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp). Valtioneuvoston kirjelmään olisikin tullut sisällyttää päivitetty riskiarviointi, jossa arvioidaan pankkisektorin kasvaneiden riskien ja EVM:n uuden ennakkollisen PCS-ohjelman käytön merkitystä budjettisuvereniteetin ja Suomen kokonaisriskin ja sen mahdollisen toteutumisen näkökulmasta.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/44011/20200508-pcs-term-sheet-final.pdf>

² PRP template on saatavilla euroryhmän sivuilta, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2020/05/08/>.