



Professori Päivi Leino-Sandberg

24.11.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 25.11.2020

Asia: Pankkisektorin riskien vähenemisarvio ja yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto (E 138/2020 vp)

Arvioinnin lähtökohdista

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä, joka koskee pankkisektorin riskien vähenemisarviota ja yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa. Kirjelmän mukaan tarkoituksena on sopia lähiaikoina sekä EVM-sopimusta että vakausmaksuja koskevan sopimuksen muutossovimusten allekirjoitus- ja ratifiointimenettelyjen käynnistämisestä niin, että varautumisjärjestely voitaisiin ottaa käyttöön vuoden 2022 alusta eli kaksi vuotta ennen alkuperäisen vuonna 2016 alkaneen kahdeksan vuoden siirtymäkauden päättymistä. Sopimusluonnosta on käsitelty valiokunnassa aikaisemmin, ja se luo oikeudelliset puitteet varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttöönotolle. Muutossovimuksen luonnoksen 5 artiklan mukaan keskeinen tekijä olisi sopimuspuolten päätös riskien vähenemisen riittävästä edistyksestä.

Valtioneuvosto on nyt saattanut kirjelmällään eduskunnan käsiteltäväksi oman itsenäisen riskien vähenemisarvionsa sekä 6.11.2020 jäsenvaltioille toimitetun Euroopan komission, Euroopan keskuspankin (EKP) ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (SRB) tekemän riskien vähenemisarvion.

Valtioneuvosto katsoo kirjelmässään, että *riskien väheneminen ei selvityksessä esitettyjen arvioiden perusteella ole edennyt merkittävästi*. Riskitasot mahdollistavat tällä hetkellä vain rajatut edellytykset pankkiunionin syventämiselle. Valtioneuvosto esittää kuitenkin voivansa *poliittisen kokonaisharkinnan pohjalta* hyväksyä varautumisjärjestelyn aikaistetun käyttöönoton ja

vakausmaksuja koskevan sopimuksen muuttamisen ja edetä niihin liittyvissä allekirjoitus- ja ratifiointimenettelyissä sekä tarvittavissa EVM:n liitelakien ja ohjeiden muutoksissa.

Valtioneuvosto perustelee kantaansa sillä, että yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistaminen kahdella vuodella ei muuta pankkiunionin peruslähtökohtana olevaa sijoittajavastuun periaatetta. Yhteisen kriisinratkaisurahaston varoja voidaan käyttää vain lainsäädännössä asetettujen edellytysten täytyessä. Valtioneuvosto viittaa kokonaisuuteen, johon liittyy myös EVM-sopimuksen laajempi uudistaminen sekä pankkisektorin kasvaneeseen kokoon Suomessa suhteessa bruttokansantuotteeseen (n. 375 %), minkä se näkee varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa ja vakausmaksuja koskevan sopimuksen muuttamista puoltavana tekijänä myös Suomen rahoitussektorin vakauden näkökulmasta.

Valtioneuvoston muuttuneen kantansa perusteeksi esittämät näkemykset ovat poliittisia ja osin taloudellisia. Valtioneuvoston kirjelmän perusteella asian valtiosääntöoikeudellinen arviointi ei ole varsinaisesti muuttunut, ja on vaikea nähdä miltä osin sen lausunnoissaan esittämiä linjauksia olisi tarpeen oikeudellisista syistä päivittää. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Asian aikaisempi 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 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.

SRF-sopimuksen vaikutukset budjettisuveenisuuteen ovat tästä huolimatta aina olleet sangen epäsuoria. Käytännössä ne realisoituvat kahta kautta: yhtäältä Suomen EVM-jäsenyyden osana sekä kysymyksenä kansallisten rahasto-osuuksien täydentämisestä ja mahdollisista valtioneuvostokauksista. Epäsuoremmin budjettisuveenisuuteen voi vaikuttaa pankkisektorin riskien väheneminen. Lisäksi järjestelyillä voi olla vaikutusta eduskunnan asemaan.

Nyt valtioneuvoston kirjelmässä käsittelyyn tuodun riskiarvioinnin osalta valiokunta on katsonut, että *sääntelyn eteneminen ei yksin riitä; tarvitaan myös näyttöä pankkien taseiden korjaantumisesta* (PeVL 14/2019 vp). EU-tasaisen 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. 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 käyttönotolle ja valtiosopimuksen muuttamiselle riskien vähenemistä koskevan arvion pohjalta näyttäisi olevan. Valiokunnan mukaan 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).

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).

Olen antanut otsikkoasiassa lausunnon (E 45/2019 vp, EJ 2/2020vp) helmikuussa 2020. Valiokunta antoi tällöin lausunnon PeVL 5/2020 vp, jossa arvioi järjestelyn vaikutuksia eduskunnan budjettivaltaan. Se toisti näkemyksensä, ettei erityistä Suomen täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivaltaan liittyvää perustuslaillista estettä yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttönotolle ja valtiosopimuksen muuttamiselle riskien vähenemistä koskevan arvion pohjalta näyttäisi olevan. Valiokunnan toisti sijoittajanvastuuta ja pankkien riskitasojen vähentämistä koskevat aikaisemmat näkemyksensä.

Asiaa käsiteltiin valiokunnassa myös kesällä 2020, jolloin käsittelyn kohteena oli kirjelmä vakaumaksuja koskevan SRF-sopimuksen muuttamisesta (U 15/2020 vp). Tällöin antamassani lausunnossa korostin koronakriisin aikana riskiarvioinnissa tapahtunutta selkeää muutosta. Taloustilanne on selkeästi heikentynyt, samoin kuin pankkien näkymät. Siinä missä backstopin tarve saatettiin vielä helmikuussa 2020 määritellä pieneksi ja epätodennäköiseksi, huonontuneiden näkymien johdosta riski sen käyttöön on kasvanut merkittävästi. Tämä koskee myös rahoituksen tarvetta siirtymäajan aikana. Katsoin, että valtioneuvoston kirjelmään olisi 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.

Valiokunta katsoi tällöin, että 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. Arvioon vaikutti myös EVM:n uusi Pandemic Crisis Support -väline, johon ei 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, PeVL 19/2020 vp).

Valtioneuvoston kirjelmän arviointi

Valtioneuvoston kanta pankkiunionin kehittämiseen on määritelty osana aiemman hallituksen EMU-linjausta (E 80/2017 vp). Lähtökohtana on ollut, että vasta konkreettisen ja selvästi todennetun pankkisektorin merkittävän riskien vähentämisen ja tasaamisen jälkeen on mahdollista edetä kohti yhteistä talletussuojaa ja varautumisjärjestelyä. Valtioneuvosto on linjannut arvioivansa tätä *yhtäältä pankkisektorin taseiden tosiasiallisen vahvistumisen, toisaalta pankkien riskeihin kohdistuvan sääntelyn vahvistumisen* kautta (E 95/2017 vp). Linjaus vastaa olennaisesti perustuslakivaliokunnan keskeistä tulkintakäytäntöä.

Valtioneuvoston nyt antamaa kirjelmää voidaan tältä osin pitää rehellisenä. Siinä kuvataan, *ettei tilanne ei ole oleellisesti parantunut viimeisten vuosien aikana kummastakaan näkökulmasta, ja että koronan vaikutus kasvattaa riskejä edelleen*. Järjestämättömien luottojen osalta määrässä on finanssikriisin jälkeen ollut positiivista kehitystä, mutta jäsenvaltiokohtaiset erot ovat edelleen huomattavia. Koronapandemian vaikutukset odotettavasti kääntävät aiemman hyvän kehityksen suunnan. Lisäksi laajojen moratorio- ja lyhennysvapaaohjelmien myötä on epäselvää kuinka tarkka ja ajankohtainen kuva valvojilla on pankkien tosiasiallisesta taloudellisesta asemasta ja pankeilla itsellään edelleen omista velallisistaan. Valtioneuvosto tuo esiin, että sääntely kriisinratkaisun toimintaedellytysten turvaamiseksi on EU-tasolla osin vielä panematta kansallisesti täytäntöön, tulkinnallisesti jossain määrin epäselvässä tilassa ja mahdollisesti muuttumassa lähitulevaisuudessa. MREL-vaatimusten täyttämisen osalta siirtymäajat jatkuvat vielä joitakin vuosia. Muiden kriisiajan poikkeusoloihin liittyvien pankkisääntelyyn kohdistuvien lievennysten poistamisen ja erityisesti valtiontukisääntelyn poikkeustilan kumoamisen osalta ei ole saavutettu edistystä. Komissio on ilmoittanut tarkistavansa pankkitiedonantoa viimeistään vuoteen 2023 mennessä.

Tältä osin Suomen kansallinen arvio poikkeaa EU-elimissä tehdyistä arvioista, joiden mukaan kaikki riskien vähenemiseen liittyvät indikaattorit ovat kehittyneet suotuisasti tarkastelujaksolla. Vaikka näkymät eteenpäin ovat kasvavan epävarmuuden alla, korjaavia toimenpiteitä on tekeillä eri tasoilla ja viranomaisten toimesta.

Valtioneuvosto korostaa, että päätöstä *varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönnotosta ja vakausmaksuja koskevan sopimuksen muuttamisesta ei voi tehdä puhtaasti riskien vähenemisen perusteella, vaan positiivinen päätös edellyttäisi myös muuta poliittista kokonaisharkintaa*.

Perustuslakivaliokunnan aikaisempien linjausten kohdalla lähtökohtana on yllä kuvatulla tavalla ollut, *ettei sääntelyn eteneminen yksin riitä; tarvitaan myös näyttöä pankkien taseiden korjaantumisesta*. Käytännössä valtioneuvoston arvioinnin perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, ettei kumpikaan kriteereistä täyty. EU-tasaisen 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. Valtioneuvoston kirjelmän perusteella ilmeistä on, etteivät nämä kriteerit täyty. Niiden asemesta valtioneuvosto nojaa poliittiseen kokonaisharkintaan.

Valtioneuvosto viittaa hyväksymisensä ehtona pyrkimykseen turvata neuvotteluissa mahdollisimman vaikuttavat korjaavat toimenpiteet ennen kuin varautumisjärjestely tulee lopulta

käyttöön (kattava tase-tarkastelu tai pankkien kriisinratkaisukelpoisuuden edellytysten arviointi suurimmille pankeille). Kirjelmässä tuodaan kuitenkin esiin epävarmuus näiden toimenpiteiden vaikutuksista sekä myös niiden saamasta tuesta muiden jäsenvaltioiden ja toimielinten keskuudessa. Siksi on epävarmaa, miten valtioneuvosto esittää toimivansa, mikäli sen hyväksynnän ehdoksi määritellyt korjaavat toimenpiteet jäävät toteutumatta tai niiden vaikutukset osoittautuvat toivottuja lievemmiksi.

Valiokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeisenä myös, *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.

Tältä osin voidaan katsoa, että valtiolle nyt ehdotetusta järjestelystä aiheutuva riski on sangen tarkasti rajattu ja pieni. Käytännössä vaikutus kohdistuu pankkisektorien väliseen nopeutettuun yhteisvastuuseen vakausmaksujen kautta. Käytännössä Suomi on tähän lopputulokseen jo SRF-sopimuksessa sitoutunut. Suomen valtion riskeihin järjestely sen sijaan ei suoraan vaikuta huomioiden EVM-sopimuksen määräykset sopimuspuolten riskien jakautumisesta.

Käytännössä selvää on kuitenkin, että EU-maiden taloustilanne on koronakriisin jälkeen entistä heikompi, ja siihen pyritään puuttumaan luomalla yhteisvastuullisia ratkaisuja. Nyt käsitellyssä oleva ehdotus oleva ehdotus ei ole tästä näkökulmasta erityisen merkittävä, mutta se muodostaa osan laajempaa kokonaisuutta, jossa Suomen kokonaisriskit ja -vastuut ovat kasvamassa.

Tältä osin merkityksellinen on valiokunnan vakiintunut linjaus, jonka mukaan Suomen budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että monimutkaisilta vaikuttavien järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut järjestelyissä eivät kasva. Näitä koskevaa kokonaisarviointia ei valtioneuvoston kirjelmässä tehdä. Valiokunta on tältä osin toistuvasti, 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' (esim. PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp).