



VN/13045/2022  
VN/13045/2022  
-UM-27

23.10.2024

## **AASIAN KEHITYSPANKIN PERUSTAMISSOPIMUKSEN MUUTOKSET; MUUTOSTEN HYVÄKSYMINEN**

### *Asian tausta*

Aasian kehityspankki (Asian Development Bank, ADB) on pehmeäehtoista rahoitusta toimialueensa asiakkaille tarjoava kehitysrahoituslaitos. ADB on perustettu vuonna 1966 Aasian kehityspankin perustamissopimuksella, joka on saatettu Suomessa voimaan sekä lailla että asetuksella SopS 30 ja SopS 31/1966. Perustamissopimusta ei ole muutettu voimaansaattamisen jälkeen.

Nyt esitetty perustamissopimuksen muutos saatetaan Aasian kehityspankin oman ilmoituksen mukaan pankin hallintoneuvoston hyväksyttäväksi aikaisintaan marraskuussa 2024. Muutosehdotusta on valmisteltu pankissa yhteistyössä johtokunnan kanssa, joka esitti lokakuussa 2023 perustamissopimuksen muutoksen käsittelyn siirtämistä pankin hallintoneuvostolle. Muutoksen tavoitteena on pankin lainantokyvyn ylläpito.

### *Perustamissopimuksen muutos*

Perustamissopimuksen luku viisi käsittelee ADB:n vakavaraisuusastetta, eli laina- ja muiden rahoitusvelvoitteiden määrää suhteessa pankin pääomaan. Nyt esitettävä muutos koskee perustamissopimuksen 5 luvun 12 artiklaa, jolla määrätään ADB:n varsinaisen toiminnan rajoituksista. Artiklan kohdassa yksi määrätään ADB:n maksamattomien lainojen, pääomasijoitusten ja pankin antamien takuiden kokonaismäärästä, jotka eivät nykyisellään saa ylittää pankin koskemattoman pääoman, vararahastojen ja varsinaisiin pääomavaroihin sisältyvien ylijäämien kokonaismäärää. Tämä ei sisällä perustamissopimuksessa erikseen määriteltyjä erityisvararahastoa ja muita varauksia.

ADB:n johtokunta suositteli pankin hallintoneuvostolle lokakuussa 2023 antamassaan raportissa perustamissopimuksen 12 artiklan 1 kohdan poistamista. Perustamissopimuksen tekstiä muutettaisiin vastaavasti siten, että 1 kohta muutetaan poistamalla nykyinen teksti ja korvaamalla se tekstillä ”poistetaan”. Perustamissopimuksen muutoksella ADB:n osakkeenomistajat määräävät uudelleen pankin varsinaisen toiminnan rajoituksista niitä lieventäen. Esitetyllä muutoksella tavoitellaan

pääoman vapauttamista luotonannon jatkumisen varmistamiseksi. Ilman luotonannon kokonaismäärän määrittelyn poistoa ADB tulee saavuttamaan luotonantorajansa vuonna 2029 perussopimuksessa tällä hetkellä määritellyillä luotonannon kokonaismäärän rajoitteilla mitattuna. Luotonantorajan saavuttaminen rajoittaisi merkittävästi ADB:n luotonantotoimintaa.

Nyt esitettävällä muutoksella on vaikutuksia pankin riskienhallintaan sen luotonantotoiminnassa suhteessa pankin vakavaraisuuden säilyttämiseen. Luotonannon kokonaismäärän rajoitusten poistuessa ADB:n on mahdollista korottaa luotonantoon käytettävän pääoman määrää nykyistä korkeammalle tasolle suhteessa pankin koskemattomaan pääomaan, vararahastoihin ja varsinaiseen pääomaan. Vakavaraisuuden säilyttämiseksi ADB on esittänyt luotonannon kokonaismäärän rajoitukset korvaavien riskienhallintamekanismien kehittämistä siten, että uudet mekanismit olisivat hallintoneuvoston hyväksyttävissä aikaisintaan keväällä 2025. ADB:n oman ilmoituksen mukaan luotonannon kokonaismäärän rajoitteiden poistamisella ei ole vaikutuksia pankin luottoluokitukseen. Muutos ei lisää Suomen valtion pankeista ja rahastosta tulevia pääoma- tai takausvastuita. Muutoksesta ei myöskään aiheudu toistuvia kustannuksia ja menoja.

### *Muutoksen hyväksyminen ja sen kansallinen käsittely*

Aasian kehitys pankin perustamissopimuksen muuttamisesta määrätään perustamissopimuksen 59 artiklassa, jonka mukaan muutosesitys hyväksytään, kun kaksi kolmasosaa hallintoneuvoston jäsenistä, jotka edustavat kolmea neljäsosaa jäsenten koko äänivallasta, on hyväksynyt muutosehdotuksen hallintoneuvoston äänestyksessä. Jos hallintoneuvosto hyväksyy muutoksen, pankin on virallisesti ilmoitettava siitä kaikille jäsenille. Muutokset tulevat voimaan kaikkien jäsenten kohdalta kolmen kuukauden kuluttua virallisen tiedotuksen päivämäärästä lukien, jollei hallintoneuvosto siinä nimenomaan ilmoita muuta aikamäärää. Perustamissopimuksen 59 artiklan mukainen sopimusmuutosmenettely tarkoittaa sitä, että perustamissopimuksella pankin hallintoneuvostolle on delegoitu sopimuksentekovaltaa, joka tavanomaisesti kuuluisi pankin jäseninä oleville valtioille ja sopimusmuutosten voimaantulo ei edellytä näin ollen enää pankin jäsenvaltioiden hyväksyntää tai ratifiointia. Koska sopimusmuutokset voidaan hyväksyä 59 artiklan mukaisesti hallintoneuvoston määräenemmistöpäätöksellä eikä yksimielisyyttä vaadita, voi pankin jäsenvaltio periaatteessa tulla myös sidotuksi sopimusmuutokseen, vastoin oman hallintoneuvostoedustajansa hallintoneuvostossa esittämää kantaa.

Normaalisti perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisesti päätöksen valtiosopimukseen tai muuhun kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumisesta tekisi tasavallan presidentti ja eduskunta hyväksyisi kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättäisi kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään.

Aasian kehitys pankin perustamissopimuksen 59 artiklalla on edellä kuvaillusti delegoitu sopimuksentekovaltaa pankin hallintoneuvostolle, Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa vastaavanlaiseen delegointiin [PeVL 45/2000 vp — HE 161/2000 vp](#) yhteydessä. Valiokunta totesi seuraavasti: ”Myös institutionaalisten määräysten muutoksista päätetään kahden kolmasosan enemmistöllä perussäännön 122 artiklan perusteella. Muutos tulee voimaan kaikkien sopimusvaltioiden osalta kuuden kuukauden kuluttua hyväksymisestä. Perustuslain mukaiset hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyt eivät siten ole edellytyksinä tällaisten muutosten voimaantulolle Suomen osalta, minkä vuoksi tämä kohta johtaa voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelemiseen perustuslain säätämisyjärjestyksessä.”

Vastaava sopimusmuutoksen hyväksymistoimivallan delegointi sisältyy myös sopimukseen Latalaisen Amerikan sijoitusyhtiön perustamisesta (HE 175/2001 vp), jonka VIII artiklassa määrätään kyseisen sopimuksen muuttamisesta. Sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen

esityksessä HE 175/2001 vp todetaan, että ”Kun kansainvälinen sopimus sisältää edellä kuvatuunlaisen sopimuksen muutosmekanismin, valtuudet äänestää muutoksen puolesta hankitaan tasavallan presidentiltä ennen muutoksen kansainvälistä hyväksymistä.” Tämän mukaisesti ulkoministeriö katsoo, että myös tässä tapauksessa on tarpeen, että tasavallan presidentti päättäisi perustuslain 93 §:n 1 mom. perusteella siitä, että Suomen edustaja pankin hallintoneuvostossa valtuutetaan äänestämään sopimukseen tehdyn muutosehdotuksen hyväksymisen puolesta pankin hallintoneuvoston kokouksessa. Tämä valtuutus on samalla Suomen hallintoneuvostoedustajalle annettu toimintaohje, jonka mukaisesti hänen tulee hallintoneuvoston kokouksessa äänestää.

#### *Arvio eduskunnan hyväksymisen tarpeellisuudesta*

Perustuslain 94 §:n 1 momentin 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.

Valtiosopimuksen määräys kuuluu perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäädännön alaan:

1. jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvattun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista,
2. jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita,
3. jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla,
4. jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai
5. jos asiasta on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla

Ulkoministeriön arvion mukaan perustamissopimuksen muutos ei koske perustuslaissa turvattun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, eikä yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita (1 ja 2). Perustuslaissa ei ole säännöksiä, joiden mukaan asiasta olisi säädettävä lailla (3).

Aiemmin verrattavissa olevan kansainvälisen sopimuksen artiklan kuulumista lainsäädännön alaan on arvioitu ainakin sen yhteydessä, kun Suomi hyväksyi Aasian infrastuktuuri-investointipankin (AIIB) perustamissopimuksen (SopS 1 ja 2/2016). Hallituksen esityksessä eduskunnalle Aasian infrastruktuuri-investointipankin perustamissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 57/2015 vp) 4.1 jaksossa on käsitelty eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta. Kyseisessä tapauksessa arvioitiin AIIB sopimuksen 12 artiklaa, jossa määrättiin pankin varsinaista toimintaa koskevista rajoituksista. Hallituksen esityksessä todettiin tällöin, että ”Tällaiset määräykset asettavat sellaisia velvoitteita ja rajoituksia pankille, joista Suomessa olisi säädettävä lailla, jollei asioita jätettäisi asianomaisen yhtiön sisäisillä määräyksillä järjestettäväksi.

Edellä mainittu hallituksen esitys AIIB:n perustamissopimuksen hyväksymisestä on esitelty valtiovarainministeriöstä. Ulkoministeriö on konsultoinut valtiovarainministeriötä nyt kyseessä olevasta sopimusmuutoksesta sekä siitä, voidaanko ja millä perusteella arvioida sen lainsäädännön alaan kuulumista toisin, kuin AIIB:n perustamissopimuksen 12 artiklan kuulumista lainsäädännön alaan.

Valtiovarainministeriön mukaan kansainvälisissä rahoituslaitoksissa rahoituslaitoksen kaikki valtuudet kuuluvat perustamissopimusten mukaan lähtökohtaisesti ylimmälle päättävälle elimelle eli hallintoneuvostolle (AIIB 23 art. ja ADB 28 art.). Hallintoneuvosto voi delegoida valtuutensa kokonaan tai osittain johtokunnalle, lukuun ottamatta esim. uusista jäsenistä ja pääomakorotuksista päättäminen.

Edelleen valtiovarainministeriön mukaan rahoituslaitosten varsinaista toimintaa koskevista rajoitteista määrätään sopimusartikloissa yleensä pankin myöntämien lainojen, pääomasijoitusten ja takuiden enimmäismäärästä suhteessa pankin pääomaan ja varantoihin (AIIB 12 art. ja ADB 12 art.). AIIB:ta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 57/2025 vp) todetaan, että tällaiset määräykset asettavat sellaisia velvoitteita ja rajoituksia pankille, joista Suomessa olisi säädettävä lailla, jollei asioita jätettäisi yhtiön sisäisillä määräyksillä järjestettäväksi. HE 57/2015 vp ei muilta osin avaa nyt puheena olevaa ongelmatilannetta eikä liioin sisällä perusteluja sille, miksi rajoituksista olisi säädettävä lailla. Vaatimus laintasoisesta säädöksestä edellä mainitusta rajoitteesta poikkeamiselle ei kuitenkaan näyttäisi olevan ehdoton hallituksen esityksen sanamuodosta päätellen.

Valtiovarainministeriön kanssa käytyjen konsultaatioiden perusteella ja edellä sanottu huomioon ottaen ulkoministeriö katsoo, että perustamissopimuksen muuttamisessa olisi kyse Pankin perustajajäsenten tekemästä linjauksesta Pankin harjoittaman luotonantopolitiikan suhteen. Ulkoministeriö katsoo olevan vakiintunut käytäntö, että nyt puheena olevan kaltaiset kehityspankit ja -rahastot eivät yleensä kuulu luottolaitoslainsäädännön (ts. pankkilainsäädännön) soveltamisalan piiriin siitä huolimatta, että näiden laitosten osalta käytetään osin sanaa ”pankki” kuvaamaan laitoksen toimintaa. Luottolaitoslainsäädännössä asetetaan luottolaitostoiminnalle taloudelliset ja laadulliset vähimmäisvaatimukset.

Luottolaitoslainsäädännössä ei myöskään määritellä tyhjentävästi sitä, millaisilla ehdoilla luottolaitokset saavat myöntää luottoja ja muutoinkin harjoittaa toimintaansa, vaikka luottolaitoslainsäädäntö asettaakin luottolaitoksille erinäisiä vähimmäisvaatimuksia esimerkiksi omien varojen, likviditeetin ja varainhankintarakenteen sekä laadullisen riskienhallintatekijöiden muodossa. Siten luotonantopolitiikkaan ja liiketoimintastrategiaan liittyvät kysymykset ovat lähtökohtaisesti lainsäädännön alan ulkopuolisia kysymyksiä sääntelyn piiriin kuuluvilla luottolaitoksillakin. Ulkoministeriö katsoo, että luonteeltaan nyt puheena olevassa perustamissopimuksen muutoksessa on kyse pankin perustajajäsenten tekemästä linjauksesta siitä, millä tavalla pankki saa harjoittaa liiketoimintaansa, ollen siten lainsäädännön alan ulkopuolinen kysymys.

Aasian kehityspankin perustamissopimuksen muutos ei sido eduskunnan budjettivaltaa, koska se ei lisää Suomen valtion pankeista ja rahastosta tulevia pääoma- tai takausvastuita. Muutoksesta ei myöskään aiheudu toistuvia kustannuksia ja menoja.

Ulkoministeriö katsoo, että ottaen huomioon edellä mainittu PeVL 45/2000 vp sekä se, ettei sopimusmuutos sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä eikä muutoin ole merkitykseltään huomattava, sopimuksen muutokseen sitoutumiselle ei vaadita tässä tapauksessa eduskunnan hyväksyntää.

**Edellä olevan perusteella esitetään, että tasavallan presidentti valtuuttaa Suomen edustajan Aasian kehityspankin hallintoneuvostossa äänestämään perustamissopimuksen 12 artiklan 1 kohtaan tehtävän muutoksen hyväksymisen puolesta.**