



14.1.2021

Julkinen

Rahoitusmarkkinaosasto
Tuukka Taipale

Allekirjoitusvaltuuksien myöntäminen vakaussomujen siirrosta yhteiseen kriisintarkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehtyyn sopimukseen

Tausta

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 vakaussomujen siirrosta yhteiseen kriisintarkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehty sopimus (jäljempänä myös "muutosopimus") on tarkoitettu allekirjoittaa Brysselissä tammikuun 27 päivänä 2021 COREPER II kokouksen yhteydessä.

Samassa yhteydessä annettaisiin sopimukseen liittyvä yhteinen julistus, jonka mukaan sopimusosapuolet (soveltuvilta osin¹) *pyrkivät saattamaan tämän muutosopimuksen ratifointiprosessin päätökseen samaan aikaan kuin Euroopan vakaussomujen perustamisesta tehdyn sopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen ratifointiprosessin, sikäli kuin se on mahdollista ja ottaen huomioon kansalliset vaatimuksensa, ja joka tapauksessa niin pian kuin on tarpeen yhteisen varautumisjärjestelyn varhaiseksi käyttöönottamiseksi, joka on vahvistettu yhteisen kriisintarkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn ehdoissa tarkoitettussa poliittisessa päätöksessä.* EVM-muutosopimus on tarkoitettu allekirjoittaa samanaikaisesti ja siihen liittyvistä valtuuksien myöntämisestä on valmisteltu erillinen esitys valtioneuvoston yleisistunnolle.

Asiallisesti vakaussomuja koskeva muutosopimus liittyy siis yhteisen kriisintarkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn varhaiseen² käyttöönottamiseen. Jäsenvaltiot sitoutuivat poliittisesti tällaisen yhteisen

¹ Euroopan vakaussomujen perustamisesta tehdyn sopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen sopimusosapuolijoukko on ainoastaan eurojäsenvaltiot.

² Sanan "varhainen" sijaan käytetty enemmän sanaa "aikaistettu" asian aiemman käsittelyn yhteydessä.

varautumisjärjestelyn kehittämiseen (vuoden 2023 loppuun ulottuvan) siirtymäkauden aikana euroryhmän ja talous- ja rahoitusasioiden neuvoston julkilausumassa jo joulukuussa 2013. Lausuman mukaan järjestely helpottaisi kriisinratkaisurahaston lainanottoa ja pankkiala olisi viime kädessä vastuussa takaisinmaksusta kaikkien osallistuvien jäsenvaltioiden vakaussmaksujen avulla, mukaan lukien jälkikäteen suoritettavat vakaussmaksut (*ex post*).

Laajennetun kokouksen eurohuippukokous hyväksyi joulukuussa 2018 kattavan paketin talous- ja rahaliiton vahvistamiseksi mukaan lukien yhteisen varautumisjärjestelyn ehdot. Kyseisten ehtojen mukaisesti yhteinen varautumisjärjestely otettaisiin käyttöön tekemällä rajoitettuja muutoksia vakaussmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehtyyn sopimukseen ennen siirtymäkauden loppua edellyttäen, että riskien vähenemisessä on edistytty riittävästi ja sen jälkeen, kun asiasta on tehty toimitusten ja toimivaltaisten viranomaisten vuonna 2020 tekemään riskien vähentämisarviointiin perustuva poliittinen päätös.

Laajennettu euroryhmä teki edellä mainitun päätöksen marraskuun 30 päivänä 2020. Tätä ennen 13 päivänä marraskuuta 2020 valtioneuvosto saattoi selvityksellä *E 138/2020 vp* eduskunnan käsiteltäväksi, Suomen aiempien kantojen ja eduskunnan aiemmin edellyttämällä tavalla, oman itsenäisen riskien vähentämisarvionsa sekä 6 päivänä marraskuuta 2020 jäsenvaltioille toimitetun toimivaltaisten viranomaisten tekemän riskien vähentämisarvion. Suomen kannaksi muodostui eduskuntakäsittelyn myötä, että valtioneuvosto voi poliittisen kokonaisharkinnan pohjalta hyväksyä varautumisjärjestelyn aikaistetun käyttöönoton ja vakaussmaksuja koskevan sopimuksen muuttamisen ja edetä niihin liittyvissä allekirjoitus- ja ratifiointimenettelyissä sekä tarvittavissa EVM:n liitelakien ja ohjeiden muutoksissa. Mainitun selvityksen kannassa todettiin myöskin, että riskien vähentämisen ei selvityksessä esitettyjen arvioiden perusteella ole edennyt merkittävästi, ja, sen lisäksi, riskitasojen mahdollistavan vain rajatut edellytykset pankkiunionin syventämiselle.

Euroryhmän kokouksen, jossa mainittu poliittinen päätös tehtiin, julkilausuman 12 kappaleessa todetaan riskien vähentämisen edistyneen riittävästi varautumisjärjestelyn varhaiseksi käyttöönottamiseksi. Edelleen lausuman mukaan varautumisjärjestely tulisi toiminnalliseksi sen jälkeen, kun Euroopan vakaussmekanismin hallintoneuvosto on tehnyt yksimielisen päätöksen varautumisjärjestelyn myöntämisestä yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle, EVM-sopimukseen tehtävien muutosten mukaisesti, ja, kun EVM-muutossopimus on ensin ratifioitu. Sen lisäksi euroryhmä päätti vakaussmaksuja koskevan sopimuksen muuttamisesta tuodakseen ylimääräisten jälkikäteen suoritettavien vakaussmaksujen yhdistämisen varhaisemmaksi. Julkilausuman 13 kappaleessa viitataan jäsenvaltioiden pyrkimykseen saattaa tarvittavat muutossopimusten ratifiointimenettelyt päätökseen samanaikaisesti ja niin pian kuin on tarpeen

yhteisen varautumisjärjestelyn varhaiseksi käyttöönottamiseksi vuoden 2022 alusta.

Sopimusmuutokset ja toimivaltaperuste

Perustuslain 93 § 2 kohdan mukaan Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään. Eduskunta on osallistunut mainitun sopimuksen kansalliseen valmisteluun perustuslain 96 § ja 97 § tarkoittamalla tavalla seuraavien kirjelmien ja selvitysten yhteydessä: *U 15/2020 vp, EJ 2/2020 vp, E 45/2019 vp*. Varautumisjärjestelyä koskevia neuvotteluja on käsitelty myös valtioneuvoston selvityksissä: *EJ 5/2019 vp, EJ 15/2018 vp ja E 43/2017 vp*.

Valtioneuvoston kirjelmässä *U 15/2020 vp* on kuvattu yksityiskohtaisesti vakaumaksuja koskevaan sopimukseen tehtävät muutokset. Keskeisin muutos on se, että jos kriisinratkaisutoimen rahoittamisessa joudutaan turvautumaan pankeilta kerättäviin ylimääräisiin (jälkikäteen suoritettaviin) vakaumaksuihin, niin vastoin nykysopimusta, *kaikki* sopimusosapuolet ovat veloitettuja siirtämään ylimääräisiä vakaumaksuja koskevat maksuosuudet rahastoon (eivätkä ainoastaan ne sopimusosapuolet, joita kriisinratkaisutilanne koskee). Ylimääräisiin (jälkikäteen suoritettaviin) vakaumaksuihin turvautumisessa on kuitenkin kaksivaiheinen porrastus. Porrastuksen mukaan rahoitusvajeesta kattavat ensin 30 prosenttia ne sopimusosapuolet, joita kriisinratkaisutilanne koskee ja loppuosan 70 prosenttia kattavat kaikki sopimusosapuolet (mukaan lukien ne sopimusosapuolet, joita kriisinratkaisutilanne koskee). Edellä mainitut osuudet lasketaan siitä enimmäismäärästä, jota kriisinratkaisuasituksen 71 artiklan mukaisesti voidaan pankeilta kerätä vuoden aikana ylimääräisiä (jälkikäteen suoritettavia) vakaumaksuja. Mitä lähemmäksi siirtymäkauden (eli vuoden 2023) loppua tullaan, sitä pienemmäksi käy porrastuksen ensimmäisen vaiheen prosenttiosuus ja vastaavasti sitä suuremmaksi käy toisen vaiheen prosenttiosuus (ollen tavoitetilassa 100 prosenttia) tietyn mekaanisen laskukaavan mukaan.

Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan *PeVL 19/2020 vp*, että *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 käsiteltävä valtiosopimus 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). Sen lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan (PeVL 19/2020 vp), että sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen aikanaan tulevat käsitellyiksi perustuslain 94 ja 95 §:n tarkoittaman sääntelykehyksen puitteissa.

Siten allekirjoitusvaltuuksien myöntäminen kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan, mutta sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen edellyttävät vielä perustuslain 94 § ja 95 § tarkoittamia menettelyjä.

Lausunnot sopimuksesta ja sen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta

Valtiovarainministeriö lähetti jo maaliskuussa 2020 (silloiseen asian etenemisen aikatauluun perustuen) lausuntopyynnön muutossopimuksesta ja yhteisestä julistuksesta Suomen Pankille, Finanssivalvonnalle, Rahoitusvakausvirastolle, Finanssiala ry:lle ja ulkoministeriölle. Lausuntopyynnössä pyydettiin lausumaan sopimuksesta, yhteisestä julistuksesta, niiden allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta sekä erityisesti sopimuksen ja julistuksen yhtäaikaisen allekirjoitusmenettelyn asianmukaisuudesta sekä sopimuksen ratifioinnin riippuvuudesta riskien vähentämisarvion ja sitä koskevien kansallisten arvioiden lopputuloksesta. Saadut lausunnot olivat sopimusmuutosta puoltavia Finanssiala ry:tä lukuun ottamatta. Ulkoministeriö ehdotti tuolloin, että Suomi voisi mahdollisesti harkita myös oman erillisen lisäjulistuksen tekemistä asiassa tuodakseen selkeästi ilmi omia kansallisia reunaehtoja sopimuksen hyväksymiselle. Sitten julistuksen sanamuoto on kuitenkin muuttunut, ja nyt myös riskien vähenemisarviot on jo käsitelty eduskunnassa valtioneuvoston selvityksen E 138/2020 vp käsittelyn yhteydessä. Valtioneuvoston kirjelmän U 15/2020 vp yhteydessä esitetyn näkemyksen mukaan omalle lisäjulistukselle ei nähty silloin tarvetta, eikä tilanne siltä osin ole muuttunut. Uutta lausuntokierrosta sopimuksen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta ei tässä vaiheessa katsota tarpeelliseksi huomioiden aiempi lausuntokierros sekä valtioneuvoston selvityksen E 138/2020 vp eduskuntakäsittely, jossa yllämainitut viranomaiset ja toimiala tulivat laajasti kuulluksi.

Toimialaa, jonka etua sopimus erityisesti koskee, edustava Finanssiala ry, katsoi E 138/2020 vp koskevassa eduskunnan talousvaliokunnalle osoitetussa lausunnossaan, että Suomen ei tulisi allekirjoittaa vakausmaksuja koskevaa muutossopimusta. Edelleen FA:n lausunnon mukaan, jos se kuitenkin katsotaan poliittisesti välttämättömäksi, Suomen kannattaa viivästää muutossopimuksen

ratifiointia ja tehdä se vasta, kun pankkiunionimaiden pankkisektorien riskit ovat selvästi vähentyneet.

Eesitys

Edellä esitetyn, ja PL 93 § 2 momentin sekä VNOS 3 § 9 kohdan perusteella esitetään, että: *Valtioneuvosto valtuuttaa Suomen pysyvä edustaja Euroopan unionissa, suurlähettiläs Marja Rislakin tai hänen estyneenä ollessaan pysyvän edustajan sijainen Minna Kivimäen, allekirjoittamaan 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 välisen sopimuksen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta ja antamaan sopimuksen yhteyteen tulevan yhteisen julistuksen.*

Tuukka Taipale

Neuvotteleva virkamies

etunimi.sukunimi@vm.fi, Puh. +358 2955 30523

Liitteet / Bilagor

Jakelu / Sändlista Valtioneuvoston yleisistunto

Tiedoksi / För kännedom **VM**: alivaltiosihteeri Mörttinen, RMO, KVR, EUS, **VNK** (VNEUS): valtiosihteeri Kare Halonen, neuvotteleva virkamies Satu Keskinen, neuvotteleva virkamies Jussi Lindgren, **UM**: lainsäädäntöneuvos Annika Naskila