

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 3/2013 vp**

Valtioneuvoston selvitys Pankkien suora pääomittaminen Euroopan vakaushmekanismiin (EVM) kautta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 16 päivänä marraskuuta 2012 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen Pankkien suora pääomittaminen Euroopan vakaushmekanismiin (EVM) kautta (E 130/2012 vp) ja 18 päivänä tammikuuta 2013 jatkokirjelmän 1. VM 17.01.2013 perustuslakivaliokunnalle tiedoksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Pauli Kariniemi, finanssisihteeri Riina Vesanen ja hallitussihteeri Jaakko Weuro, valtiovarainministeriö
- pääjohtaja, oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- professori Veli-Pekka Viljanen.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Euroalueen päämiehet sopivat kesäkuussa 2012, että sen jälkeen kun euroalueen pankkeja varten on perustettu toimiva yhteinen valvontamekanismi, Euroopan vakaushmekanismilla (EVM) voisi olla mahdollisuus pääomittaa suoraan pankkeja tavanomaisen päätöksen nojalla. Päätös ehdotetaan toteuttavaksi EVM-sopimuksen 19 artiklan mukaisesti. Hallintoneuvosto tekee päätöksen sopimuksen 5 artiklan 6 kohdan i alakohdan mukaan keskinäisellä sopimuksella. Sopimuksen 12 artiklan 1 kohdassa määrätään periaatteista, jotka koskevat vakaustuen myöntämisistä EVM:n kautta. Tukea voidaan myöntää, jos se on koko euroalueen tai sen jäsenvaltioiden rahoitusvakauden turvaamiseksi välttämätöntä. Tukea voidaan myöntää soveltaen tiukkoja ehtoja, jotka ovat tarkoituksenmukaisia vali-

tun rahoitusapuvälineen kannalta. Hallintoneuvoston päätöksellä määriteltäisiin myös perustettavan rahoitusapuvälineen keskeiset toimintaperiaatteet.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että suora pankkien pääomitus voi olla hyödyllinen uusi tukiväline. On tärkeää, että uusi yhteinen pankkivalvontamekanismi on toiminnassa ennen uuden tukivälineen käyttöönottoa. Suoran pääomatukivälineen perustamisesta ja sen tapauskohtaisesta käyttämisestä on päätettävä EVM:ssa yksimielisesti. Suomi pitää tärkeänä, etteivät jäsenvaltiot joudu maksamaan EVM:iin lisää pääomaa eikä suora pääomitus laske EVM:n luottoluokitusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Euroopan vakaushmekanismi (EVM) perustamisesta tehty sopimus hyväksyttiin ja laki sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 13/2012 vp). Valiokunta oli ennen sitä käsitellyt EVM-sopimusluonnosta sen valmisteluvaiheessa (PeVL 1/2011 vp, PeVL 22/2011 vp, PeVL 25/2011 vp). Sopimuksen hyväksymisen jälkeen valiokunta on antanut lausunnon ehdotuksesta EVM:n rahoitustukivälineiden kapasiteetin tehostamisesta markkinatukijärjestelyin (PeVL 22/2012 vp).

EVM:n käytössä olevista rahoitusapuvälineistä määrätään sopimuksen 14—18 artiklassa. Sopimuksen 19 artiklan nojalla EVM:n hallintoneuvosto voi tarkastella uudelleen näissä artikloissa määrättyjen rahoitusapuvälineiden luetteloa ja päättää tehdä muutoksia siihen. Hallintoneuvosto päättää muutoksista keskinäisellä sopimuksella.

Valiokunta on lausunnoissaan arvioinut Euroopan rahoitusvakaushvälineestä ja vakaushmekanismista johtuvia Suomen taloudellisia vastuita ja niiden vaikutuksia eduskunnan budjettivaltaan. Tässä tarkastelussa valiokunta on pitänyt tärkeinä seikkoina muun muassa vastuiden kokonaismäärää, niiden toteutumisen riskiä, eduskunnan osallistumista päätöksentekoon sekä valtion mahdollisuuksia vastata perustuslain mukaisista velvoitteistaan (PeVL 22/2012 vp, s. 3/I).

Valtioneuvoston selvityksen mukaan pankkien suoralla pääomittamisella ei ole vaikutusta Suomen EVM-vastuiden nykyiseen enimmäismäärään. Sen sijaan uuden pankkitukivälineen käyttö lisäisi merkittävästi EVM:n toiminnan riskejä. Se vaikuttaisi EVM:n luottokelpoisuuteen ja sen käytettävissä olevaan tukikapasiteet-

tiin. Lisäksi luottotappioiden todennäköisyyden kasvu lisäisi pääomakutsujen mahdollisuutta. Valtioneuvosto katsoo, että suoran pääomittamisen käyttöönottamisesta tulee päättää yksimielisesti ja tapauskohtaisesti. Ensisijaisesti tulee hakea yksityistä pääomaa ja kansallista julkista pääomaa ja vasta viimesijaisesti turvautua EVM:n suoran pääomittamisen käyttöön. EVM:n suoran pääomistusvälineen tulee olla aidosti viimekätinen vaihtoehto. Lisäksi välineeseen liittyvät riskit on selvitettävä perusteellisesti. Valiokunta pitää näitä kannanottoja perusteltuina myös valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Valiokunta toistaa aikaisemman kantansa siitä, että eduskunnan budjettivallan ja yleisemminkin finanssivallan kokonaisuus edellyttää, että eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset riittävät ja oikea-aikaiset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet turvataan asianmukaisesti (PeVL 49/2010 vp, s. 4/II, PeVL 13/2012 vp, s. 3/I). Uuden rahoitusvälineen käyttöönottamisesta päätetään EVM:n hallintoneuvostossa yksimielisyydellä. Hallintoneuvoston päätöksenteossa tulee Suomen edustajan ottaa huomioon perustuslain 96 ja 97 §:n asettamat vaatimukset.

EVM:n tarkoituksena on sopimuksen 3 artiklan mukaan muun muassa antaa vakaustukea niille EVM:n jäsenille, joilla on tai joille uhkaa tulla vakavia rahoitusongelmia. EVM:n jäseniä ovat sopimuksen tehneet euroalueen valtiot. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että suora pankkituen käyttöönottaminen tulisi ensisijaisesti tapahtua EVM-sopimusta muuttamalla.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy edellä esitetyin huomautuksiin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 1 päivänä maaliskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Tom Packalén /ps
	Tuija Brax /vihr	Raimo Piirainen /sd
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	Anu Urpalainen /kok
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

EVM-sopimuksen hyväksyminen on johtanut Suomen vastuisiin, jotka vaarantavat Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on. Näiden tulevaisuudessa mahdollisesti realisoituvien vastuiden osalta käsittelyjärjestystä eduskunnassa on arvioitava paitsi absoluuttisen eurosumman kannalta myös suhteessa siihen, miten todennäköinen riski on.

Juuri tämä todennäköisen riskin arvioiminen on viime aikoina huolestuttavan tilannekehityksen takia käynyt yhä ongelmallisemmaksi Suomen kaltaisen, valtiontaloutensa asiallisesti hoidaneen valtion kannalta. Eri euromaissa jatkuva, mutta poliittisenkin tilanteen mukaan vaihteleva kriisi on osoitus riskiarvion tekemisen vaikeudesta. Riskit ovat kuitenkin merkittävät jo tällä hetkellä. Kreikka ja Portugali eivät ole pystyneet pitämään kiinni niille asetetuista taloudellisista tavoitteista, Italian poliittinen tilanne on epävakaa ja Espanjassa työttömyys on kestäättömällä tasolla. Kypros anoo kansantalouteensa nähden jättimäistä rahoitusapua.

Onkin ilmeistä, että EVM-sopimuksen 13—18 artikloiden mukainen, 85 prosentin määränemmistöin tapahtuva hätätilamenettely on lähiaikojen realiteetti, Suomen osalta siis 12,58 miljardiin euroon asti. Odotetusti Suomelta vaaditaankin nyt nopeita uusia muutoksia vakausmekanismiin Suomelle epäedulliseen suuntaan.

Esillä oleva pankkien suora pääomittaminen olisi omiaan lisäämään Suomeen kohdistuvia riskejä, ja koska EVM-sopimuksen 3 artiklan mukaan vakautustukea voidaan antaa vain EVM:n jäsenmaille, joilla on vakavia rahoitusongelmia tai joille uhkaa niitä tulla, ei pankkien suoran pääomittamisen mahdollistaminen voi ylipäättänsä tulla kysymykseen ilman EVM-sopimuksen muuttamista.

Hätätilamenettelystä johtuen edellä kuvattu tilanne merkitsee Suomen perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin osalta sitä, että pankkien suoran pääomittamisen käyttöönoton mahdollistamisen hyväksyminen olisi reaalisilta vaikutuksiltaan Suomen täysivaltaisuu- den kannalta niin merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle toimielimelle (EVM), että käyttöönoton mahdollistamisen hyväksyminen, toisin sanoen EVM:n uuden rahoitusapuvälineen käyttöönoton mahdollistamisen hyväksyminen, vaatii eduskunnan päätöstä ja eduskunnassa vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Muussa tapauksessa tämä eduskunta voisi yksinkertaisella enemmistöllä hyvin pitkälle sitoa tulevien eduskuntien käsiä eduskunnan perustuslaillisen budjettivallan käytössä. Tätä menettelyä on pidettävä välttämättömänä myös siksi, että pankkien suoran pääomittamisen voidaan katsoa olevan selkeästi ristiriidassa nykyisen EVM-sopimuksen 3 artiklaan nähden.

Pankkien suoran pääomittamisen käyttöönoton mahdollistamisen hyväksyminen edellyttäisi mielestämme käytännössä EVM-sopimukseen muutosta, joka tulisi Suomessa alistaa eduskunnan hyväksyttäväksi. Sopimusmuutos olisi hyväksyttävä Suomen eduskunnan tekemällä perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisella päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Mahdollisen lakiehdotuksen voimaansaattaminen olisi hyväksyttävä eduskunnassa perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisella päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

*että valiokunta ei yhdy asiassa valti-
neuvoston kantaan.*

Helsingissä 1 päivänä maaliskuuta 2013

Vesa-Matti Saarakkala /ps

Kimmo Kivelä /ps

Tom Packalén /ps